

OSSERVATORIO AIR

# L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione

Annuario 2014

A cura di Federica Cacciatore e Siriana Salvi



L'analisi di impatto e gli altri strumenti  
per la qualità della regolazione  
Annuario 2014

A cura di Federica Cacciatore e Siriana Salvi



L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione.  
Annuario 2014. A cura di Federica Cacciatore e Siriana Salvi

Edizione dicembre 2015  
© copyright 2015  
Associazione Osservatorio AIR, Roma  
via Arenula, 16 - 00186 Roma.

email: [info@osservatorioair.it](mailto:info@osservatorioair.it)  
sito web: [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

Realizzazione editoriale: Osservatorio AIR

ISBN (versione PDF): 978-88-940493-1-2

Il testo è scaricabile dal sito [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

# Indice

## **Il consolidamento dell’AIR e la diversificazione degli strumenti di *better regulation*. Introduzione**

*di Federica Cacciatore e Siriana Salvi*

1. Premessa	9
2. Le spinte internazionali e il rafforzamento del quadro metodologico	11
3. Le persistenti debolezze nella <i>governance</i> e nei meccanismi di controllo	13
4. Gli strumenti “tradizionali”: il rilancio dell’AIR	15
4. ( <i>segue</i> ) Gli strumenti “tradizionali”: dalla consultazione alla tracciabilità degli interventi	18
5. I nuovi strumenti: difficoltà e prime sperimentazioni	20
6. Conclusioni	22

## **Capitolo 1. La pianificazione e l’organizzazione delle misure di *better regulation***

*di Sauro Angeletti*

1.1. Premessa	25
1.2. La pianificazione	29
1.3. L’organizzazione	33
1.4. L’ <i>accountability</i>	36
1.5. Conclusioni	39

**Capitolo 2. L'AIR e la VIR***di Siriana Salvi*

2.1. Premessa	45
2.2. Il contesto internazionale	46
2.3. Il contesto nazionale	50
2.4. L'AIR e la VIR nelle autorità indipendenti	52
2.5. Conclusioni	64

**Capitolo 3. La consultazione e la trasparenza del processo decisionale***di Carolina Raiola*

3.1. Premessa	67
3.2. Il contesto internazionale	68
3.3. Il contesto nazionale	74
3.4. La consultazione pubblica nelle autorità indipendenti	78
3.5. La trasparenza nelle autorità indipendenti	83
3.6. Conclusioni	91

**Capitolo 4. L'enforcement delle regole***di Federica Cacciatore*

4.1. Premessa	93
4.2. Il contesto internazionale	94
4.3. Il contesto nazionale	97
4.4. L'enforcement nelle autorità indipendenti	98
4.5. Conclusioni	113

**Capitolo 5. Il giudice amministrativo e gli strumenti di qualità della regolazione***di Monica Cappelletti*

5.1. Premessa	115
5.2. Le pronunce di primo grado	117
5.3. Le sentenze del Consiglio di Stato	128
5.4. Conclusioni	133

Riferimenti bibliografici	137
Indice degli autori	145



# **Il consolidamento dell'AIR e la diversificazione degli strumenti di *better regulation*. Introduzione\***

*di Federica Cacciatore e Siriana Salvi\*\**

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le spinte internazionali e il rafforzamento del quadro metodologico - 3. Le persistenti debolezze nella governance e nei meccanismi di controllo - 4. Gli strumenti "tradizionali": il rilancio dell'AIR - 4. (*segue*) Gli strumenti "tradizionali": dalla consultazione alla tracciabilità degli interventi - 5. I nuovi strumenti: difficoltà e prime sperimentazioni - 6. Conclusioni

## **1. Premessa**

Questo volume prosegue il percorso avviato dall'Osservatorio AIR alla fine del 2012 con la pubblicazione de *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle autorità indipendenti* (Natalini, Sarpi e Vesperini, 2012) e poi lo scorso anno con la prima edizione dell'*Annuario* (Natalini, Sarpi e Vesperini, 2014).

Quindi, sulla base di itinerari di ricerca ormai consolidati, il volume mette a frutto le attività di indagine che l'Osservatorio svolge in modo continuativo nel corso dell'anno, al fine di cogliere i recenti orientamenti espressi dalle autorità indipendenti (di qui in poi: AI) nei propri processi di regolazione, analizzando continuità e cambiamenti rispetto al passato.

L'*Annuario 2013* aveva tracciato un quadro articolato sullo stato e le dinamiche delle politiche di *better regulation* presso le AI, analizzandole nelle loro diverse dimensioni (organizzativa, procedurale, metodologica ecc.).

I risultati dell'indagine avevano portato, da un lato, a confermare

*\* In particolare, Federica Cacciatore ha curato i paragrafi 2 e 3, mentre Siriana Salvi i paragrafi 1, 4, 5 e 6. Un sentito ringraziamento va ai curatori della precedente edizione dell'Annuario, Alessandro Natalini, Francesco Sarpi e Giulio Vesperini, per i preziosi consigli e il supporto fornito nell'impostazione e nella stesura del volume.*

*\*\* Le opinioni riportate nel presente contributo sono espresse a titolo personale e non sono in alcun modo riferibili agli enti presso i quali l'autrice svolge la propria attività lavorativa.*

temi e tendenze emersi nel volume del 2012, e, dall'altro, ad ampliare il quadro dei quesiti di ricerca.

Quella prima edizione si chiudeva, in particolare, con quattro interrogativi.

Il primo era relativo alle ragioni e alle implicazioni del progressivo ampliarsi del novero degli strumenti di *better regulation*. Ci si chiedeva, in particolare, se questo segnalasse il successo o, viceversa, l'inefficacia degli strumenti "tradizionali". E, ancora, se rispecchiasse un adattamento progressivo di soluzioni o tradisse, piuttosto, la ricerca di un "effetto annuncio" da parte del legislatore.

Il secondo quesito riguardava i meccanismi di diffusione dell'analisi di impatto della regolazione (di qui in poi: AIR), ponendo l'attenzione, in particolare, sulla possibile alternativa tra fenomeni di diffusione "orizzontale" (ossia fra AI) e "verticale" (ossia tra l'ambito europeo e quello nazionale).

Il terzo quesito era relativo allo sbilanciamento degli interessi tutelati e in particolare alla tendenza delle AI a concentrare l'attenzione più sui costi per le imprese e meno sui benefici per i cittadini.

L'ultimo quesito riguardava le ragioni che promuovono l'uso della conoscenza nell'attività di regolazione delle AI, che possono oscillare dalla razionalizzazione del processo decisionale, alla legittimazione delle scelte, alla promozione delle relazioni interorganizzative delle strutture deputate alla regolazione.

L'indagine svolta in questo *Annuario* fornisce alcune prime risposte ai quesiti emersi nella passata edizione e, a sua volta, ne pone di nuovi. Ma di questo si darà conto in dettaglio nelle conclusioni di questo primo capitolo introduttivo.

Va per ora detto che, rispetto alla precedente, questa edizione dell'*Annuario* è focalizzata su un numero più ristretto di argomenti. Questa scelta è dipesa in parte anche dall'unificazione di temi che stanno trovando convergenza nelle pratiche correnti, per esempio la misurazione degli oneri amministrativi (di qui in poi: MOA) e la verifica d'impatto della regolazione (di qui in poi: VIR).

In questa seconda edizione hanno però trovato spazio anche alcune novità.

Una prima riguarda il riconoscimento di un rilievo autonomo al tema della *governance* delle attività di *better regulation* (Cap. 1). Infatti, nonostante vi sia ampia convergenza sulla convinzione che

la pianificazione, l'organizzazione e il controllo delle politiche di qualità della regolazione rappresentino prerequisiti essenziali per una loro efficace attuazione, questi temi non sono mai stati investigati in profondità, almeno in relazione all'ambito che qui interessa (le AI italiane).

Una seconda novità riguarda l'introduzione di un tema affatto nuovo, sul quale si sta concentrando negli ultimi anni l'attenzione delle istituzioni a livello internazionale e – in misura però ancora molto ridotta – nazionale: l'*enforcement* (Cap. 4). Guardato con le lenti della *better regulation*, il tema si sostanzia nella ricerca di meccanismi in grado di aumentare l'ottemperanza alle regole e, al contempo, ridurre i costi dei controlli sui destinatari. Si tratta di un aspetto di grande rilievo se si guarda alle politiche (incluse quelle regolatorie) come a processi ciclici e che quindi trovano nella fase di attuazione uno dei loro passaggi fondamentali.

## **2. Le spinte internazionali e il rafforzamento del quadro metodologico**

Una tendenza che sembra confermarsi anche nel 2014 è quella del rafforzamento della cornice teorica per il ricorso agli strumenti di qualità della regolazione. Come si vedrà, inoltre, si continua ad assistere a un'espansione non soltanto delle *norme* strettamente intese (Natalini e Vesperini, 2014, pp. 11 e ss.), ma anche, in maggiore misura, degli strumenti di *soft law* (linee guida, manuali, raccomandazioni) con cui le politiche di *better regulation* vengono tradotte in pratica.

Questo fenomeno è apprezzabile in ambito sovra- e internazionale, dove l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e la Commissione europea hanno proseguito l'azione di codificazione dei loro strumenti, da un lato aggiornando linee guida preesistenti e, dall'altro, introducendone altre rispetto ad attività e ambiti nuovi. Rientrano nel primo caso l'adozione da parte dell'OCSE di un nuovo *framework* di valutazione per le politiche di regolazione e la revisione da parte della Commissione delle linee guida sull'analisi di impatto *ex ante* e sulla valutazione *ex post* (se ne parla nel Cap. 2). Sia il pacchetto di indicazioni dell'OCSE sulla corretta valutazione delle politiche pubbliche – da intendersi estesa all'intero loro ciclo di vita – sia la revisione delle guide europee per le analisi di impatto *ex ante* ed *ex post* testimoniano come l'aggiornamento dei manuali operativi costituisca sempre una priorità nel percorso evolutivo delle politiche di *better regulation*, la cui legittimazione, quindi, passa

ancora attraverso la codificazione e la conseguente standardizzazione degli strumenti.

Costituiscono, invece, esempi di nuove codificazioni: l'adozione, da parte dell'OCSE, di un manuale sull'*enforcement* della regolazione (che trova casi analoghi in altri paesi tradizionalmente molto attivi in tal senso, come l'Australia, così come in AI estere come l'Office of Gas and Electricity Markets - OFGEM; se ne parla nel Cap. 4); l'elaborazione, da parte della Commissione europea, delle linee guida per la realizzazione delle consultazioni e il caso analogo del Council of European Energy Regulators (CEER), che ha adottato nel 2014 un documento di indirizzo sulla partecipazione delle organizzazioni dei consumatori ai processi di regolazione nel settore dell'energia; ancora, sempre in tema di processi di inclusione, va annoverata l'adozione, da parte dell'OCSE, del rapporto *The Governance of Regulators*, in cui vengono sanciti principi comuni su partecipazione, trasparenza e *accountability* dei regolatori nei confronti dei regolati (ne parla Carolina Raiola nel Cap. 3).

A questi va ad aggiungersi la guida OCSE per la misurazione dei costi di conformità (Cap. 2), in cui i regolatori vengono guidati per la prima volta nella individuazione e quantificazione dei costi cosiddetti *di conformità sostanziale*.

La codificazione mediante *soft law* resta, dunque, una tendenza costante in ambito internazionale, e coinvolge uno spettro sempre più ampio di strumenti rispetto alla valutazione d'impatto intesa in senso stretto. Essa agisce: a) per istituzionalizzare i mutamenti e le evoluzioni metodologiche negli strumenti tradizionalmente usati; b) per apportare ordine e uniformità metodologica a settori prima caratterizzati da indicazioni eterogenee e declinazioni differenziate di principi comuni (come per l'*enforcement*, le consultazioni o la valutazione dei costi di regolazione).

All'interno dell'ordinamento italiano le cose cambiano. È ancora prevalente il ricorso alla *hard law*, come dimostra l'adozione di leggi e decreti legislativi in tema di trasparenza, che nel 2014 ha coinvolto anche le AI sottoponendole in parte ai medesimi obblighi delle amministrazioni statali (Cap. 3); un ulteriore esempio è la modifica del decreto di adozione del regolamento sull'AI, nelle cui more le strutture responsabili si stanno muovendo per assicurare, intanto, effettività allo strumento. Mediante *hard law* (specificamente, con DPCM, nel 2013) si è regolato anche l'obbligo di redazione del *budget* regolatorio delle amministrazioni statali.

La tendenza alla codificazione è confermata anche dalle AI, che hanno proseguito nel corso del 2014 la definizione degli strumenti e delle metodologie per la migliore regolazione. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) sta provvedendo a mettere a punto le sue linee guida su AIR e VIR e ha pubblicato quelle sulla MOA, mentre l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha adottato un regolamento di consultazione e predisposto un primo schema di linee guida per lo svolgimento delle ispezioni.

### **3. Le persistenti debolezze nella *governance* e nei meccanismi di controllo**

Nonostante le sollecitazioni provenienti dal contesto internazionale, come evidenziato, abbiano spinto anche nel 2014 le AI italiane a regolare il proprio strumentario sulla qualità della regolazione, persiste ancora in esse un certo grado di incertezza e debolezza nel sistema della *governance* istituzionale. In questo senso, trovano conferma le riflessioni emerse nell'*Annuario* per il 2013 rispetto alle lacune e ai rallentamenti nel percorso di istituzionalizzazione di strumenti di pianificazione e controllo degli strumenti di *better regulation* e di rafforzamento organizzativo. Più correttamente, si potrebbe parlare di un andamento ondivago del processo di rafforzamento della cornice istituzionale a supporto di tali attività, in cui si ravvisano alcuni sporadici avanzamenti e molte esitazioni.

La ragione principale sembra risiedere in un ancora scarso (e soprattutto intermittente) *commitment* politico rispetto al tema della qualità della regolazione. Malgrado i legami sempre più forti fra le AI nazionali e le reti europee, che ormai connotano la fase ascendente e quella discendente del processo di produzione delle regole, spesso l'adozione degli strumenti di controllo e analisi di impatto continua a limitarsi all'ambito formale, oppure si realizza in maniera più completa in alcuni settori di regolazione. La spinta all'istituzionalizzazione, dunque, non sempre riesce a investire l'intero processo normativo, malgrado alcune generiche dichiarazioni di principio in tal senso da parte delle AI. Da qui derivano le persistenti lacune, evidenziate anche per il 2014 (ne parla Sauro Angeletti nel Cap. 1), rispetto agli strumenti di pianificazione, organizzazione e controllo delle attività, nonché la più generale assenza di un vero e proprio sistema di *governance* istituzionale per le politiche di *better regulation*. Come bene osservato nel Cap. 1, infatti, iniziative spesso sporadiche e scarsamente coordinate ostacolano anche la chiara individuazione

delle responsabilità, politiche ed esecutive, in un sistema coerente di *governance* istituzionale.

Quanto alla pianificazione delle attività di regolazione, come già argomentato nella scorsa edizione, le AI hanno da qualche anno intrapreso un processo di adozione di appositi strumenti, collegandoli alle iniziative di *better regulation* (segnatamente, all’AIR e alle consultazioni). Tuttavia, la loro istituzionalizzazione segue un percorso altalenante, come dimostra il fatto che la Banca d’Italia non abbia adottato il previsto programma annuale delle attività normative, così come si confermano inadempienti la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), rispetto a quanto pure previsto. Il Garante per la protezione dei dati personali (Garante privacy) e AGCOM, poi, non hanno ancora previsto uno strumento di pianificazione normativa. Resta una eccezione l’Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), che ha definito (ma non pubblicato) un programma normativo. Si aggiunge l’ANAC che ha pubblicato un calendario delle proprie attività in tema di AIR e consultazioni.

In tema di organizzazione, il 2014 registra alcuni avanzamenti, seppure in direzioni differenti. Va premesso, inoltre, che la diffusione di strutture e uffici *ad hoc* è ancora solo parziale. Una novità organizzativa riguarda l’affermarsi come prevalente di un approccio “per competenze diffuse” rispetto all’attribuzione delle funzioni in tema di *better regulation*: ANAC e AGCOM, per esempio, hanno attribuito i loro poteri in tema di qualità della regolazione a più uffici e strutture (ricordiamo che anche l’Autorità di regolazione dei trasporti – ART – e IVASS hanno operato la stessa scelta organizzativa). Diversamente, CONSOB ha realizzato concretamente nel 2014 l’assetto organizzativo sancito nell’anno precedente, con la previsione di un Ufficio dedicato all’analisi di impatto della regolazione (dunque, secondo il modello “unificato” poi seguito anche dall’Autorità per l’energia elettrica il gas e i servizi idrici – AEEGSI).

Sembra, tuttavia, permanere il problema della provvisorietà degli orientamenti delle AI in tema di organizzazione delle strutture per la qualità della regolazione. Come illustra Sauro Angeletti (Cap. 1), ciò è confermato da quanto avvenuto presso la Banca d’Italia nel corso del 2014: in fase di revisione organizzativa l’AI ha trasferito le competenze in materia di AIR, precedentemente attribuite al Servizio impatto della regolazione, al Servizio regolamentazione e analisi macroprudenziali, collocato all’interno del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria.

Rispetto ai sistemi di controllo sull’applicazione degli strumenti

di *better regulation*, si conferma la debolezza, se non la sostanziale assenza, dei meccanismi interni ed esterni di supervisione e rendicontazione di quanto realizzato.

In assenza di concrete sanzioni per il mancato ricorso ad AIR, VIR e consultazioni, le AI tendono a utilizzare scarsamente anche gli strumenti a garanzia di trasparenza di tali attività. Le stesse relazioni annuali sulle attività realizzate non rappresentano uno strumento di rendicontazione e verifica delle iniziative per la *better regulation*: come evidenziato (Cap. 1), in esse si tende a fornire informazioni in chiave previsionale, dando conto in modo generico (dove ciò avviene) dei principi e delle finalità perseguite attraverso tali strumenti.

Il controllo esterno, rappresentato di fatto, nel panorama attuale, dall'intervento giurisdizionale, risulta ancora debole, concentrato su un ristretto numero di strumenti e, tranne alcune eccezioni che iniziano a delinearci, focalizzato su questioni formali più che di merito (ne parla Monica Cappelletti nel Cap. 5). Così, per esempio, il giudice di prima istanza ha continuato a pronunciarsi prevalentemente in tema di consultazioni e di AIR, senza ampliare il proprio sindacato ad altri strumenti. Rispetto a queste, tuttavia, la tendenza al cosiddetto *self restraint* del giudice, rilevata nella scorsa edizione dell'*Annuario* in riferimento a un controllo per lo più eventuale e incidentale sulle metodologie adottate, sembra nel 2014 cedere il passo a un atteggiamento più chiaramente delineato rispetto all'importanza del ricorso all'AIR. La scelta di ricorrere o meno all'AIR, tuttavia, per il giudice resta pienamente in capo alla discrezionalità delle AI.

Più incisivo appare l'intervento del giudice in tema di consultazioni, la cui importanza rispetto al corretto processo di produzione delle regole (e in maniera sempre più direttamente vincolata alla partecipazione ed *empowerment* degli interessati e alla trasparenza procedurale, in un'ottica di *accountability* del regolatore) viene confermata e consolidata. In questo senso, come rilevato da Cappelletti, il sindacato sembra spingersi oltre il dato meramente formale, diversamente da quanto rilevato per l'AIR, fino a verificare la corrispondenza fra quanto emerso attraverso le consultazioni e la decisione finale.

#### **4. Gli strumenti "tradizionali": il rilancio dell'AIR**

Nel 2014 si osserva una ripresa del processo di diffusione dell'AIR, che nel 2013 sembrava invece essersi arrestato (Natalini e Vesperini, 2014, p. 16).

Da un lato, infatti, le AI che ormai storicamente fanno ricorso a questo strumento (AEEGSI, Banca d'Italia e CONSOB) lo hanno ulteriormente consolidato. Nel caso dell'AEEGSI, in particolare, questo fenomeno segna un'inversione di tendenza rispetto al recente passato, in cui l'autorità aveva mostrato un orientamento alla contrazione delle attività di valutazione, anche in riferimento a interventi rilevanti in termini di impatto<sup>1</sup>.

Dall'altro lato, due nuove autorità (ANAC e IVASS) hanno intrapreso attività di analisi *ex ante*.

Inoltre, una terza autorità (AGCOM), pur non avendo formalizzato normativamente il ricorso all'AIR, ha iniziato a dotarsi degli strumenti organizzativi e metodologici necessari, lasciando ben sperare in un prossimo avvio delle attività (si vedano in merito i Capp. 2 e 3).

Il rilancio dell'analisi *ex ante* sembra essere stato favorito anche dal coinvolgimento delle AI nei processi regolatori europei e internazionali, dove le dinamiche decisionali e di negoziazione tra Stati tendono a incorporare sempre più spesso gli strumenti e i linguaggi propri dell'AIR.

Passando dal dato quantitativo a quello qualitativo, è possibile notare due diversi fenomeni, uno dei quali in continuità con il passato e l'altro in (almeno parziale) discontinuità.

Il primo riguarda gli aspetti procedurali. Così come in passato, l'attività AIR delle AI appare maggiormente integrata nei processi decisionali rispetto a quella delle altre amministrazioni italiane<sup>2</sup>. Questa osservazione è avvalorata dalla stretta connessione che si realizza, presso le AI, tra i processi di analisi di impatto e le procedure di consultazione (come nota Carolina Raiola, nel 2014 su tutti i provvedimenti sottoposti ad analisi *ex ante* le AI hanno svolto almeno una fase di ascolto pubblico).

Il secondo fenomeno riguarda gli aspetti metodologici. L'analisi delle relazioni pubblicate nel 2014 mostra una notevole semplificazione dei processi di analisi di impatto. Le concrete applicazioni da parte delle AI aderiscono sempre meno alle (spesso ambiziose) previsioni teoriche. Questo riguarda da un lato l'*iter* (l'AIR in due *step* - "preliminare" e

---

1. In merito, sia consentito rimandare a S. Salvi (2014), p. 60.

2. Come sottolinea la relazione del Governo al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR riferita al 2014, infatti, "[...] non si può fare a meno di rilevare che tale strumento è tuttora vissuto presso le amministrazioni centrali come un adempimento di carattere formale [...]" (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 98).

“finale” – prevista da molte AI è nei fatti molto rara) e, dall’altro, le tecniche di valutazione (i modelli multicriteriali o di analisi economica descritti nelle linee guida sono largamente disattesi). In alcuni casi, l’AIR giunge a essere poco più che un titolo: le relazioni coincidono con una motivazione articolata del provvedimento o, tutt’al più, con una illustrazione del percorso decisionale e dei processi di consultazione effettuati.

La natura specialistica delle AI, sotto il profilo sia delle competenze possedute che delle funzioni di regolazione attribuite, probabilmente consentirebbe la conduzione di analisi tecnicamente più complesse, come d’altra parte testimoniano esempi del passato.

Quali, allora, le ragioni di questa progressiva semplificazione dei percorsi di analisi?

Una prima ragione potrebbe essere individuata nel fatto che l’adozione dell’AIR è spesso motivata anche dalla ricerca di consenso. Pertanto, dopo la spinta iniziale, vi potrebbe essere stato un calo nel *commitment* degli organi di vertice. In altri termini, la qualità delle analisi potrebbe aver scontato quello che nella passata edizione è stato definito “l’effetto annuncio” ricercato dal legislatore nell’adozione degli strumenti di *better regulation* (Natalini e Vesperini, 2014, p. 18).

Una seconda ragione, in parte legata alla prima, potrebbe riguardare il tema delle risorse. Come detto, l’AIR tende a essere svolta su un numero sempre più ampio di provvedimenti. D’altro canto, le risorse dedicate a questa attività non sembrano essere aumentate. Anzi, come già evidenziato (cfr. par. 3), gli assetti organizzativi sono spesso soggetti a oscillazioni e ripensamenti, rischiando in qualche modo di frenare anche la sedimentazione di esperienze e competenze.

Una terza ragione è legata alla natura stessa delle funzioni svolte dalle AI. Con il trasferimento delle potestà regolatorie dal livello nazionale a quello internazionale, gli atti adottati dalle autorità servono sempre più spesso a dare attuazione a norme europee. In questi casi, come si osserva nel Cap. 2, le AIR non possono che consistere in analisi parziali relative ai (spesso ridotti) margini di discrezionalità concessi agli Stati membri per la formulazione di opzioni regolatorie autonome.

A questo fenomeno fa da contraltare un sempre più diffuso utilizzo, da parte delle AI, delle metodologie dell’analisi d’impatto a supporto dei lavori di negoziazione condotti nell’ambito degli organismi dei regolatori europei e internazionali. Nel 2014 questo processo è stato particolarmente evidente per la Banca d’Italia, che ormai da anni supporta con valutazioni d’impatto la definizione della posizione

nazionale nell'ambito dei lavori regolamentari della European Banking Authority (EBA) e del Comitato di Basilea, e per l'AGCOM, che sta partecipando all'avvio delle attività di AIR da parte dell'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC).

In una direzione analoga si è mossa, in relazione però alle attività di consultazione, anche l'AEEGSI. L'autorità ha infatti rivisto il proprio regolamento sulle audizioni periodiche e speciali, integrandolo in funzione della partecipazione ai lavori dell'agenzia europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) e delle altre organizzazioni di cooperazione internazionale.

Sembra quindi, nel complesso, che lo spostamento del baricentro regolativo dal livello nazionale a quello europeo stia trasferendo anche l'impiego dell'analisi *ex ante* e, più in generale, degli strumenti di *better regulation* dagli atti normativi nazionali alla fase ascendente della produzione normativa europea. Come si osserva nel Cap. 2, ciò sta portando a modificare non soltanto l'intensità di utilizzo, ma anche la natura e le funzioni dello strumento.

#### **4. (segue) Gli strumenti "tradizionali": dalla consultazione alla tracciabilità degli interventi**

Sul fronte della partecipazione non si registrano cambiamenti di portata analoga a quelli osservati nel caso dell'AIR. Come si sottolinea nel Cap. 3, l'attività di consultazione pubblica delle AI appare ormai stabilizzata. Tale osservazione riguarda, da un lato, i volumi: nel corso del 2014 le AI hanno pubblicato, complessivamente, 117 documenti di consultazione, un numero molto vicino a quello dell'anno precedente (116 documenti). Dall'altro, le metodologie: tutte le procedure di ascolto rivolte al pubblico realizzate nel 2014 hanno visto l'uso esclusivo della tecnica del *notice and comment*.

Nel 2014, l'unica novità di rilievo in materia di consultazione è stata la pubblicazione delle linee guida sull'*accountability* dell'AEEGSI. In conformità con i più avanzati orientamenti espressi a livello internazionale, le indicazioni contenute nelle linee guida sono state incentrate sul tema della rappresentatività degli interessi e su quello dell'*empowerment* dei consumatori. Tra le azioni intraprese in tal senso va menzionata la costituzione di un organo consultivo permanente (l'Osservatorio permanente sulla regolazione), di cui fanno parte, oltre a soggetti pubblici, associazioni rappresentative dei consumatori e degli operatori di settore.

La rilevanza dei nuovi orientamenti espressi dall'AEEGSI sta soprattutto nel fatto, rilevato da Carolina Raiola nel Cap. 3, che si tratta del primo tentativo realizzato da un'AI italiana di integrare esplicitamente le attività di consultazione pubblica con quelle della trasparenza e della capacitazione dei consumatori.

Certo è che – al di là di singole esperienze particolarmente avanzate – il tema della trasparenza e dell'*accountability* continua a mostrare diversi profili problematici.

Lo dimostra il fatto che, a tutt'oggi, la maggior parte delle AI non mette a disposizione del pubblico un quadro chiaro di tutti i provvedimenti pubblicati e del relativo percorso di adozione (AIR, consultazioni ecc.). In controtendenza rispetto a questo stato di cose, nel 2014 l'AGCOM ha rivisto il proprio sito web prevedendo una struttura (analoga a quella adottata da alcuni anni dall'AEEGSI) che consente di risalire, per ciascun provvedimento pubblicato, all'elenco dei documenti collegati.

Maggiore trasparenza, in alcuni casi, si rileva rispetto ai processi di consultazione. Questo è vero, in particolare, per le AI che operano nel settore finanziario e per l'ANAC, che nel 2014 hanno in genere reso pubblici gli esiti delle procedure e i contributi pervenuti.

Nessuna AI, invece, mette a disposizione una sezione del sito web specificamente dedicata alle analisi di impatto; le relazioni AIR sono pubblicate all'interno delle pagine dedicate alle consultazioni pubbliche e spesso soltanto all'interno dei documenti di consultazione.

Emerge quindi in modo chiaro una questione che si potrebbe definire di "tracciabilità dei processi di regolazione". Questo tema inizia tra l'altro a essere oggetto di grande attenzione a livello internazionale e nell'ambito delle esperienze estere più avanzate, anche da parte degli stessi *stakeholders*<sup>3</sup>.

In Italia, tuttavia, il tema appare largamente sottovalutato. Non è un caso che la riforma della disciplina della trasparenza disegnata dal decreto legislativo 33/2013 si sia concentrata sull'accessibilità dei dati e delle informazioni concernenti l'organizzazione e le attività dell'amministrazione, ignorando in larga misura l'aspetto della conoscibilità dei processi decisionali.

---

3. Come riportato da Carolina Raiola nel suo contributo, le principali indicazioni emerse nel corso della consultazione sulle linee guida CEER sulla partecipazione dei consumatori (cfr. par. 2) hanno riguardato proprio la pubblicizzazione dei nuovi interventi regolatori.

Ne consegue che, come mostra Carolina Raiola, la recente estensione degli obblighi di trasparenza alle AI, operata con il decreto legge 90/2014, non è intervenuta in alcun modo sulla trasparenza delle procedure per l'adozione degli atti generali, che, quindi, continua a essere regolata in modo autonomo dalle singole AI e a essere svincolata da qualunque controllo da parte di soggetti terzi.

## **5. I nuovi strumenti: difficoltà e prime sperimentazioni**

Uno strumento ancora nuovo, anche se ormai relativamente vecchio “sulla carta”, è rappresentato dalla VIR. Nonostante le numerose previsioni contenute nei regolamenti di disciplina dei processi regolatori delle AI, lo strumento stenta infatti a decollare. E, così come in passato, le valutazioni *ex post* realizzate dalle autorità nel corso del 2014 hanno riguardato esclusivamente il tema degli oneri amministrativi.

In questo ambito, spicca per continuità e ampiezza l'esperienza della CONSOB, la quale, proseguendo un lavoro avviato l'anno precedente, nel 2014 ha misurato gli oneri derivanti da uno dei propri segmenti di regolazione più rilevanti (il cosiddetto *regolamento Intermediari*).

Nel corso dell'anno, inoltre, l'AGCOM ha avviato una ricognizione interna sulle informazioni raccolte con cadenza periodica presso gli operatori, che è stata propedeutica alla realizzazione, avvenuta nel 2015, della prima attività di misurazione.

Anche in materia di valutazione *ex post* (e in questo caso ancor prima di aver potuto elaborare pratiche e modelli di valutazione autonomi) le AI stanno subendo i condizionamenti derivanti dalla europeizzazione dell'attività regolatoria.

Nell'ambito del nuovo ciclo della produzione normativa europea, all'attività di vigilanza svolta dalle autorità nazionali è infatti assegnato un ruolo fondamentale per la raccolta delle informazioni in base alle quali gli organismi europei intendono svolgere la valutazione *ex post* e, di conseguenza, la revisione della regolazione. I risultati di questa tendenza sono in parte già visibili nel settore della regolazione dei mercati finanziari. Come mostra il caso della cosiddetta *direttiva AIFM* (illustrato nel Cap. 2), sono infatti talora gli stessi atti normativi europei a stabilire le informazioni che devono essere prodotte, in base a criteri uniformi, dagli Stati membri e che le autorità nazionali sono quindi indotte a internalizzare nelle proprie attività di analisi.

C'è quindi il rischio che si verifichi una sorta di "effetto spiazzamento": l'adempimento degli obblighi informativi posti a livello europeo potrebbe mettere in secondo piano eventuali esigenze conoscitive legate alle specificità nazionali, che non hanno ancora avuto modo di definirsi in modo puntuale.

Naturalmente nel dispiegarsi di questi processi molto dipenderà dal grado di europeizzazione delle stesse attività di *enforcement*, che, come emerge dal Cap. 4, attualmente varia sensibilmente a seconda del settore regolato (risultando queste talora in parte trasferite direttamente in capo agli organismi europei e talora delegate alle autorità nazionali anche a fronte di una riduzione della potestà regolamentare).

D'altra parte, lo stesso *enforcement* rappresenta un campo rilevante per l'applicazione dei principi e degli strumenti di *better regulation*. Come anticipato, la qualità della regolazione si traduce, in questo ambito, nella ricerca di meccanismi in grado di migliorare l'effettiva applicazione delle regole, alleggerendo e semplificando le attività di verifica e le procedure sanzionatorie attivate dai poteri pubblici. Nel contesto internazionale, e nelle esperienze estere più avanzate, infatti, l'*enforcement* si sostanzia sempre di più – almeno nelle intenzioni – nella ricerca di strumenti alternativi alla coercizione, basati su strumenti di *moral suasion* e su un approccio collaborativo fra regolatore e regolato nel perseguimento del comune obiettivo dell'applicazione delle regole.

La ricognizione realizzata nel Cap. 4 mostra che in generale le AI fanno ancora ampiamente ricorso agli strumenti tradizionali.

In materia di vigilanza, vanno tuttavia segnalate le pratiche di Banca d'Italia e COVIP, presso cui iniziano a trovare applicazione i principi (primo tra tutti quello di proporzionalità al rischio) promossi a livello internazionale.

In questo contesto si inserisce anche l'attività di vigilanza collaborativa dell'ANAC. Tale attività, che si realizza mediante la stipula di protocolli di azione con le stazioni appaltanti che lo richiedano, mira a promuovere la corretta ottemperanza alle norme *ex ante* e in cooperazione con i soggetti controllati, trasformando il tradizionale rapporto antagonista vigilante/vigilato in un rapporto collaborativo.

In materia di sanzioni, va segnalato, poi, il ricorso alle cosiddette *decisioni con impegni*. Si tratta di una pratica ancora limitata a poche AI (AEEGSI e AGCM, che vi ricorre da più tempo), le quali mostrano, però, un graduale ma significativo aumento del ricorso allo strumento.

## 6. Conclusioni

La ricognizione realizzata in questa edizione dell'*Annuario* conferma alcune tendenze registrate lo scorso anno e, al contempo, ne lascia emergere di nuove.

Tra le tendenze che trovano conferma vi è quella all'espansione delle regole che disciplinano l'uso degli strumenti di *better regulation*. Tale orientamento ha riguardato, da un lato, l'ambito internazionale, dove le istituzioni (soprattutto europee) hanno pubblicato e aggiornato diversi manuali e linee guida in questo campo; dall'altro quello nazionale, dove le AI, in particolare, hanno proseguito il proprio processo di codificazione dell'AIR e degli altri strumenti di qualità della regolazione, con particolare attenzione, nel 2014, alle fasi di attuazione e di valutazione *ex post*.

Una seconda tendenza riguarda la cornice istituzionale a supporto delle attività di *better regulation*. Nonostante qualche (sporadico) avanzamento, pianificazione, organizzazione e controllo restano aspetti carenti e comunque scollegati tra loro, determinando l'assenza di un vero e proprio ciclo di gestione delle politiche di qualità della regolazione.

Una terza tendenza è rappresentata dal progressivo ampliamento del novero degli strumenti di *better regulation*. Nella passata edizione ne erano state individuate diverse possibili cause. Tra queste, il graduale adattamento delle soluzioni, da parte delle AI, alle proprie specificità e la tendenza del legislatore ad annunciare nuove iniziative per attrarre consenso.

L'analisi sul 2014 fa emergere altre possibili concause. La principale sembra risiedere nel mutamento che i processi di integrazione europea stanno imprimendo alle attività svolte dalle AI.

Da una parte, infatti, lo spostamento delle funzioni di regolazione dall'ambito nazionale a quello sovranazionale sta cambiando il volto degli strumenti più consolidati. Il fenomeno investe al momento soprattutto l'AIR: l'influenza esercitata dall'ordinamento europeo, infatti, non sta soltanto modificando (nel senso di una forte semplificazione) le analisi che le AI svolgono sui propri provvedimenti, ma sta anche portando alla nascita e allo sviluppo di strumenti nuovi, che attoniscono alla fase ascendente della produzione normativa europea. C'è probabilmente da attendersi, nel prossimo futuro, una sempre maggiore influenza del fenomeno anche sui processi di consultazione. Questo, almeno, lasciano prefigurare i nuovi orientamenti assunti dall'AEEGSI, la quale, nella revisione complessiva

dei propri meccanismi di *accountability*, ha modificato la disciplina delle audizioni in funzione dello svolgimento di attività regolatorie in ambito internazionale.

Dall'altra parte, l'uropeizzazione della regolazione sta dando maggiore rilievo alle fasi di attuazione e di verifica *ex post*. Infatti, nonostante la riduzione della potestà regolamentare, le attività di *enforcement* (o, comunque, la produzione dei flussi informativi che ne sono alla base) tendono per ora a essere mantenute a livello nazionale. L'aumento dell'importanza relativa delle funzioni di vigilanza rispetto a quelle regolatorie spiegherebbe, ad esempio, accanto a motivazioni di carattere normativo<sup>4</sup>, la sempre maggiore diffusione, presso le AI, delle attività di misurazione degli oneri amministrativi (e, in particolare, degli oneri imposti dagli obblighi di segnalazione).

A fronte della rilevanza di questi processi "verticali" (ossia tra l'ambito europeo e quello nazionale) di influenza e propagazione di modelli e strumenti di *better regulation*, i passaggi "orizzontali" (ossia tra le diverse AI) appaiono piuttosto marginali.

Dall'analisi svolta in questa edizione dell'*Annuario* non sono emersi casi rilevanti di raccordo o emulazione tra le AI, né in relazione all'uso degli strumenti di *better regulation* né in relazione alla loro conformazione.

Risulta emblematica, in questo senso, la polarizzazione dei modelli di valutazione adottati dalle due AI che hanno effettuato per la prima volta attività di AIR proprio nel corso del 2014. Mentre la prima analisi prodotta dall'IVASS è basata su simulazioni condotte su dati storici, le analisi dell'ANAC sono largamente incentrate, come evidenziato nel Cap. 2, sui risultati dei processi di consultazione. Al di là dell'influenza esercitata dalle caratteristiche dei settori regolati, i differenti orientamenti assunti dalle AI sembrano rivelare l'assegnazione, più o meno implicita, di una diversa funzione prevalente all'AIR: da un lato, quella di razionalizzare il processo decisionale mediante il ricorso a valutazioni di tipo tecnico; dall'altro, quella di garantirne la trasparenza e di promuovere la partecipazione degli *stakeholders*.

La scarsa permeabilità nei metodi trova riflesso anche nella debolezza delle forme di coordinamento orizzontale. Nel caso della consultazione congiunta Banca d'Italia-CONSOB, di cui si tratta nel Cap. 2, ad esempio, pur nell'ambito di un processo unitario di ascolto

---

4. L'art. 6, c. 3 del decreto legge 70/2011 ha esteso alle autorità amministrative indipendenti gli obblighi di misurazione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese.

degli *stakeholders*, le due autorità hanno prodotto relazioni AIR distinte, utilizzando diversi schemi di analisi, ciascuna sulla porzione di normativa di propria competenza.

Analoga eterogeneità di pratiche si registra anche in materia di valutazione *ex post* (o, meglio, di misurazione degli oneri, che ne rimane per ora l'unica espressione), di *enforcement* e perfino di trasparenza dei processi decisionali.

Maggiore convergenza si osserva nei processi di consultazione, rispetto ai quali non si registrano, però, grandi evoluzioni rispetto al passato. Rappresentano un'eccezione degna di nota le iniziative intraprese dall'AEEGSI in tema di rappresentatività degli interessi e di *empowerment* dei consumatori. In futuro sarà interessante seguire gli sviluppi di questa esperienza, per osservarne gli effetti concreti sui processi decisionali di questa autorità e per riscontrare il verificarsi, almeno in questo ambito, di eventuali fenomeni di contaminazione tra le AI.

## Capitolo 1

# La pianificazione e l'organizzazione delle misure di *better regulation*

di Sauro Angeletti\*

SOMMARIO: 1.1. Premessa - 1.2. La pianificazione - 1.3. L'organizzazione - 1.4. L'*accountability* - 1.5. Conclusioni

### 1.1. Premessa

La pianificazione, l'organizzazione e la rendicontazione delle attività di *better regulation* costituiscono, insieme alla creazione di condizioni affinché l'amministrazione si doti delle necessarie competenze (*capacity building*), requisiti da tempo riconosciuti come necessari per l'efficace attuazione delle politiche di qualità della regolazione.

L'OCSE, ad esempio, nell'indicare, a più riprese, i fattori critici di successo per la costruzione di un *institutional framework* per l'AIR (OCSE, 1997; OCSE, 2008), ha individuato tra questi ultimi l'impulso da parte dei vertici delle istituzioni alle politiche di qualità della regolazione, la programmazione normativa, il coinvolgimento degli *stakeholders*.

Nel biennio 2013-2014, la rilevanza della cornice istituzionale a supporto della *better regulation* è stata ulteriormente ribadita da organismi nazionali e internazionali. La Commissione europea, intervenendo in materia di strumenti utilizzati per indagare la qualità della regolazione, ha definito, ad esempio, nell'ambito della consultazione relativa alla valutazione *ex post*<sup>5</sup>, standard aggiornati di valutazione che possono essere ben estesi alle altre fasi dell'attività di regolazione (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p.103).

---

5. Cfr. il Cap. 2 di questo *Annuario*.

\* Le opinioni espresse nel capitolo sono dell'autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza

*Box 1.1. – Standard di riferimento per la valutazione ex post*

La Commissione europea, oltre ad aver specificato i criteri per una corretta valutazione (efficacia, efficienza, coerenza, rilevanza, valore aggiunto UE), ha aggiornato gli standard di valutazione raggruppandoli in cinque macro-categorie:

1. Reperimento delle risorse e organizzazione delle attività: la valutazione deve essere organizzata in modo adeguato e attuata mediante risorse funzionali al raggiungimento degli obiettivi preposti;
2. Programmazione: le attività di valutazione devono essere programmate in modo trasparente; i risultati devono essere disponibili in tempo utile per le esigenze di decision making e di reporting;
3. *Design*: la valutazione deve basarsi su un disegno in grado di definire obiettivi chiari e semplici, mezzi e metodi adeguati;
4. Realizzazione: le attività di valutazione devono essere effettuate in modo da conseguire risultati affidabili e completi;
5. Disseminazione e utilizzo dei risultati: i risultati cui approda la valutazione devono essere resi pubblici mediante politiche di disseminazione dei dati, e monitorati nel tempo.

Quanto agli organismi nazionali, alcune importanti indicazioni possono essere rinvenute nel Programma operativo di assistenza tecnica alle regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione (POAT), curato dal Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>6</sup>. Significativo, per esempio, è che tra gli obiettivi del progetto siano indicati, tra gli altri, quelli finalizzati ad accrescere la trasparenza e la responsabilità (*accountability*), la disponibilità e l'accessibilità delle informazioni e la partecipazione al processo decisionale (*open government*) (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015a, p. 90), e che, nella impostazione proposta, si affermino principi quali quelli di seguito indicati (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, 2013, pp. 17-19):

- la realizzazione di AIR e VIR all'interno del ciclo della regolazione presuppone la definizione degli assetti organizzativi

6. Il Programma POAT-DAGL, realizzato nel quadro del Programma operativo nazionale *governance* e assistenza tecnica (PON GAT) FESR 2007-2013 persegue l'obiettivo strategico di rafforzare le capacità e la qualità della regolamentazione nelle amministrazioni regionali dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) quali fattori decisivi per la stessa competitività delle regioni, in un quadro di ampia condivisione di metodologie e strumenti ai diversi livelli di regolazione.

e procedurali che possono rivelarsi determinanti per favorire una loro reale integrazione nei processi normativi. In questo senso, sono particolarmente significativi gli aspetti relativi alla programmazione normativa, al modello organizzativo e procedurale (a tendere) per la *governance* dell'AIR e della VIR;

- è fondamentale individuare con chiarezza i ruoli e le responsabilità di ciascun soggetto coinvolto nelle attività di AIR, come pure coinvolgere, soprattutto nella fase di avvio e sperimentazione, competenze pluridisciplinari (giuridiche, economico-quantitative, organizzative ecc.);
- è opportuno che la responsabilità dell'AIR ricada sulla struttura organizzativa competente riguardo all'oggetto della valutazione.

Le caratteristiche strutturali e le connotazioni funzionali degli strumenti di pianificazione, organizzazione e rendicontazione delle misure di *better regulation*, oltre a giocare un ruolo decisivo nell'innalzamento del livello di *compliance* rispetto ai requisiti previsti in letteratura e dagli organismi nazionali e internazionali (OCSE, 2008), assumono quindi particolare rilevanza anche quale possibile spiegazione dei risultati (più o meno rilevanti) dell'applicazione dell'AIR (OCSE, 2012a).

Per questo motivo, il capitolo analizza, in chiave comparativa rispetto alla situazione registrata nel 2013 e fotografata dal precedente *Annuario*, le attività svolte e i risultati conseguiti dalle AI in materia di:

- pianificazione delle attività di *better regulation*, con particolare riferimento all'adozione di strumenti quali le agende regolatorie o, più in generale, di altri documenti di programmazione;
- organizzazione delle funzioni dell'AIR attraverso la previsione, la costituzione e il consolidamento di presidi organizzativi, dedicati o meno;
- rendicontazione dei risultati di *better regulation*, con specifico riferimento all'analisi di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati.

Su questi specifici temi, la situazione delle AI così come descritta nell'*Annuario 2013* presentava, peraltro, più d'un aspetto critico in termini di:

1. diffusione solo parziale e con gradi diversi di strutturazione

degli strumenti di pianificazione dell'attività normativa (Cavaliere e Perniciaro, 2014, p. 36 e segg.);

2. varietà delle soluzioni organizzative adottate per presidiare le funzioni di AIR, in alcuni casi affidate alle unità di *line*, in altri a più uffici operanti in maniera coordinata tra di loro, in altri ancora, infine, a uffici istituiti *ad hoc* (Cavaliere e Perniciaro, 2014, pp. 38-39);
3. esiguità delle risorse umane assegnate e grado di copertura in termini di disponibilità di tutte le competenze giudicate necessarie (Cavaliere e Perniciaro, 2014, p. 42).

In particolare, gli strumenti della pianificazione, dell'organizzazione e della rendicontazione delle misure di *better regulation* non risultano essere gestiti, in genere, come componenti integrate di un unico sistema istituzionale, ma come leve azionate singolarmente e separatamente. Al contrario, è di tutta evidenza, ad esempio, che l'organizzazione delle funzioni di AIR non può essere considerata come una variabile indipendente: il disegno organizzativo della buona regolazione (la collocazione delle strutture preposte, laddove esistenti, nella gerarchia dell'organizzazione; la disponibilità di risorse adeguate; le garanzie di indipendenza ecc.) deve essere coerente con l'obiettivo della qualità della regolazione stessa e idoneo a dare (piena) attuazione alle scelte strategiche adottate.

Allo stesso tempo, la pianificazione delle misure di *better regulation* deve consentire ai vertici delle AI di governare, verificare e controllare l'intero ciclo di gestione dell'AIR. La sua rilevanza, peraltro, è tutt'altro che interna: la funzione comunicativa della programmazione si lega necessariamente, come si diceva, alla rendicontazione dei risultati (*accountability*), di cui costituisce, in buona sostanza, il presupposto.

Il tema della pianificazione, quindi, è direttamente correlato a quelli dell'organizzazione e della rendicontazione. L'intero ciclo della regolazione dovrebbe inoltre connotarsi per la trasparenza delle attività svolte e delle informazioni utilizzate: da un lato, i portatori di interesse devono (dovrebbero) avere a disposizione informazioni in ordine alle strategie e alle risorse predisposte dal regolatore; dall'altro, il regolatore deve (dovrebbe) poter beneficiare delle informazioni di cui dispongono i soli destinatari delle regole (De Benedetto, Martelli e Rangone, 2011, p. 52).

## 1.2. La pianificazione

Nelle AI, l'introduzione dell'AIR è stata accompagnata, almeno nelle esperienze più evolute, dall'impiego di strumenti di pianificazione: definire in anticipo l'adozione dei provvedimenti, oltre a rispondere a un'esigenza di razionalizzazione della produzione normativa, consente infatti di aprire il processo di selezione degli atti che devono essere sottoposti ad AIR a tutti gli interessati (Ferrara e Flori, 2012, p. 104).

La pianificazione, peraltro, può vertere su oggetti diversi, anche se correlati, potendo riguardare l'attività normativa, quella regolatoria, l'attività di AIR e quella di VIR. Sebbene la trattazione proposta nel presente capitolo sia focalizzata sul tema della pianificazione delle misure di *better regulation*, appare opportuno considerare anche le altre dimensioni della pianificazione nella misura in cui in queste ultime si possono rinvenire tracce e indicazioni circa la volontà e l'orientamento delle AI in materia di attività di AIR. E queste tracce sono tanto più rilevanti, ai fini della presente analisi, quanto più sono carenti/assenti gli strumenti specifici quali agende regolatorie, calendari delle attività di consultazione o altri strumenti che assolvono a funzioni analoghe.

### *La pianificazione realizzata: agende regolatorie e calendari*

Come ben evidenziato dall'edizione 2013 dell'*Annuario*, le AI, sia pure in maniera disomogenea (per le diverse connotazioni organizzative e dimensionali, le esperienze realizzate in materia di *better regulation* e il carattere più o meno consolidato delle stesse), hanno già da qualche anno iniziato a prevedere, disciplinare e attuare, a diversi livelli di strutturazione, strumenti per la definizione degli obiettivi (strategici) delle proprie attività in materia di AIR (Cavaliere e Perniciaro 2014, p. 37 e segg.). Ciò, innanzitutto, attraverso la definizione di alcuni regolamenti per l'adozione degli atti normativi generali (Banca d'Italia, CONSOB, IVASS e COVIP), i quali, considerando la programmazione uno strumento di trasparenza e di qualità della regolazione, ne prevedono un'adozione annuale, previa pubblica consultazione (Cavaliere e Perniciaro, 2014, p. 38).

L'IVASS, ad esempio, al fine di migliorare la qualità della regolazione, ha previsto, con un regolamento adottato alla fine del 2013, la pubblicazione annuale del programma delle attività che intende svolgere nei dodici mesi successivi per l'adozione degli atti di regolazione. Il programma, pubblicato sul proprio sito web e

sottoposto a consultazione, indica l'oggetto delle attività, il grado di priorità e gli atti di regolazione che saranno sottoposti ad AIR (IVASS, 2013a).

Una seconda forma di codificazione della pianificazione della *better regulation* risiede nella definizione e nella pubblicazione, sempre sul sito istituzionale delle autorità, di un calendario contenente l'indicazione degli atti che si intende sottoporre ad AIR o a consultazione. Attraverso la calendarizzazione delle consultazioni, i soggetti interessati possono inviare eventuali suggerimenti e osservazioni relativamente ai procedimenti prima ancora dell'inizio delle attività di consultazione (Morettini, 2014, p. 20).

Un esempio rilevante, in questo senso, registrato nel 2014, è rappresentato dal calendario pubblicato dall'ANAC, autorità che a seguito dell'emanazione del decreto legge 90/2014 ha assunto anche i compiti e le funzioni della soppressa AVCP.

In applicazione del regolamento recante disciplina dell'AIR e della VIR a suo tempo adottato dall'AVCP e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013<sup>7</sup> e del nuovo regolamento di disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione adottato dall'ANAC stessa, quest'ultima ha reso pubblico, a partire dal 2014, nel proprio sito web, nella pagina dedicata alle consultazioni, il calendario delle attività di analisi e verifica di impatto della regolazione previste per l'anno in corso. Nel calendario sono elencati gli atti attinenti alle due macro-aree dell'attività istituzionale (anticorruzione e trasparenza; contratti pubblici) che l'ANAC intende sottoporre a consultazione pubblica, a VIR, ad approvazione finale (essendo già stati sottoposti a consultazione in precedenza) o per i quali è prevista la costituzione di un tavolo tecnico.

Considerato il suo rilevante grado di strutturazione, tale calendarizzazione potrà costituire, in futuro, una vera e propria agenda regolatoria dell'autorità, consentendo ai portatori di interesse, tra l'altro, di inviare eventuali suggerimenti e osservazioni relative ai procedimenti programmati ancor prima dell'inizio della consultazione, di conoscere in anticipo quali provvedimenti saranno

---

7. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento, infatti, «L'autorità predispose nel proprio sito web, nella pagina dedicata alle consultazioni, un calendario contenente l'indicazione degli atti che si intende sottoporre ad AIR e/o consultazione. Si tratta di un'indicazione di massima e non vincolante, in quanto l'autorità può ritenere necessario modificare la tempistica di alcuni procedimenti, ovvero introdurne di nuovi o ritenere non più necessaria una consultazione su una determinata materia, ad esempio perché è stata modificata la normativa di riferimento».

sottoposti a verifica in un determinato periodo, infine, di far pervenire osservazioni anche precedentemente alla data prevista per l'inizio della VIR (Morettini, 2015, p. 16).

A parte gli esempi, rilevanti, sopra richiamati, nel complesso, le AI non fanno però registrare nel 2014 particolari variazioni rispetto alla situazione fotografata l'anno precedente. Anzi, alcune AI che si erano distinte in passato per esperienze particolarmente avanzate in tema di pianificazione delle misure di *better regulation*, continuano a mostrare, così come già rilevato nell'*Annuario 2013*, andamenti discontinui: la Banca d'Italia, ad esempio, non ha adottato, nel 2014, così come peraltro accaduto l'anno precedente, il programma annuale delle attività normative.

Altre AI sono ancora inadempienti: la CONSOB e la COVIP, ad esempio, non hanno provveduto, nel 2014, alla pubblicazione di alcuno specifico documento di programmazione delle attività normative.

Diverso è invece il caso dell'IVASS, la quale ha adottato, per gli anni 2014 e 2015, un piano normativo interno in continuo aggiornamento; il piano normativo 2015 non è stato tuttavia pubblicato, in quanto il quadro regolamentare internazionale, cui l'Autorità deve adeguarsi, si delinea solo nel corso del 2015 (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 77)<sup>8</sup>.

#### *La pianificazione enunciata: elenchi di obiettivi e cataloghi di buone intenzioni*

In assenza di agende regolatorie, calendari o altri simili strumenti, la pianificazione delle attività di *better regulation* delle AI presenta inevitabilmente una ridotta consistenza e un basso grado di strutturazione. In questi casi, alcune tracce dell'orientamento strategico alla definizione di obiettivi relativi alle attività di AIR e, più in generale, dell'enfasi riservata a questi temi da parte degli organi di vertice delle AI stesse possono essere rinvenute nei più generali documenti di pianificazione delle autorità, ovvero nelle loro relazioni annuali.

Emblematico, in questo senso, è il caso dell'AGCOM.

L'autorità, nella relazione annuale 2014 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, descrive la programmazione delle proprie attività in materia di AIR prevedendo un capitolo (il quinto) dedicato

---

8. Il riferimento è alla data di presentazione della Relazione (30 aprile 2015).

ai programmi di lavoro e pianificazione per il 2015, nel quale sono enucleati alcuni obiettivi strategici in materia di *better regulation*. In particolare, l'obiettivo specifico di migliorare l'AIR e la VIR è declinato all'interno di un programma di azioni volto al miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e trasparenza amministrativa, che riserva particolare attenzione alla produzione e alla gestione di dati quantitativi per garantire la misurabilità degli obiettivi della regolazione.

Gli obiettivi di *better regulation* sono inoltre connessi alla disponibilità e alla tracciabilità dei flussi di informazione, nonché alla razionalizzazione delle banche dati per favorire la divulgazione di dati quantitativi. Infatti, la valutazione di *regulatory fitness* condotta dall'autorità nell'ambito della relazione annuale risente dell'assenza di una rilevazione sistematica di dati quantitativi per la determinazione degli indicatori dell'impatto e dei risultati dell'azione del regolatore; a questa problematica l'autorità intende far fronte, per il prossimo ciclo di regolazione, collegando gli obiettivi di miglioramento dell'applicazione di AIR e VIR con interventi di carattere sistemico sulle attività di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi (AGCOM, 2015, p. 148).

Un altro obiettivo previsto dall'AGCOM è quello di adeguare il processo regolatorio in materia di *better regulation* alla normativa nazionale e comunitaria mediante l'introduzione di una nuova metodologia di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'azione regolamentare (AIR e VIR) (AGCOM, 2015, p. 137).

Gli obiettivi strategici esplicitati dall'AGCOM nella propria relazione sono, evidentemente, il portato di un chiaro *commitment* da parte dell'organo di vertice; secondo quest'ultimo, infatti, «i comportamenti dell'autorità verso una maggiore trasparenza del processo decisionale e la rendicontazione delle proprie scelte (*accountability*) ai soggetti interessati [si concretizzano nella direzione di] delineare, in un'ottica di breve e medio termine, le azioni da perseguire e specifici strumenti di valutazione. È in fase di messa a punto un processo di pianificazione strategica che – in conformità ai requisiti AIR – dovrebbe favorire una maggiore finalizzazione degli interventi programmati dall'autorità agli obiettivi di qualità della regolazione» (Camera dei deputati, Commissione parlamentare per la semplificazione, 2014, p. 11).

È, quello dell'AGCOM, tuttavia, per la sua specificità, un esempio abbastanza isolato. In generale, i documenti di pianificazione strategica di valenza generale delle AI non riservano al tema della pianificazione degli obiettivi in materia di *better regulation* un rilievo

particolare e specifico, limitandosi a presentare (peraltro solo in alcuni casi) mere dichiarazioni di intento in merito alla necessità di attenzione a una regolazione di buona qualità e alla rilevanza strategica della condivisione, della trasparenza e della selettività delle linee di intervento, comunicate e partecipate con gli *stakeholders* (AEEGSI, 2014b), oppure a enfatizzare la rilevanza del coinvolgimento dei portatori di interesse nell'attività di regolazione (CONSOB, 2013a, p. 24).

L'IVASS, ad esempio, nella propria relazione riferita alle attività svolte nell'anno 2014, ha inserito enunciazioni generali riguardo alla necessità di rafforzare la propria attività di pianificazione strategica prevedendo la delimitazione della missione istituzionale, la definizione degli obiettivi prioritari in base ai quali stabilire la migliore allocazione delle risorse disponibili, la formulazione di piani d'azione necessari per tradurre in pratica gli obiettivi strategici (IVASS, 2015, p. 208 e segg.). Tra gli obiettivi strategici prefigurati, tuttavia, non v'è alcun cenno ai temi della *better regulation*.

### 1.3. L'organizzazione

Il tema dell'organizzazione delle attività di *better regulation* e, in particolare, del *design* della struttura organizzativa preposta alle attività di AIR, è strettamente collegato a quello della pianificazione. L'organizzazione non può essere, infatti, considerata ininfluenza rispetto ai risultati della *better regulation*, tanto che alcuni problemi di efficacia possono ridursi, in definitiva, a problemi di organizzazione (De Benedetto, Martelli e Rangone, 2011, p. 150): è ben possibile, ad esempio, che proprio a partire dall'inadeguatezza dell'organizzazione rispetto agli obiettivi della regolazione si possa ricavare il carattere simbolico di politiche pure finalizzate a perseguire una buona regolazione (De Benedetto, Martelli e Rangone, 2011, p. 153).

D'altra parte, non è certo un caso che le principali innovazioni rilevate negli ultimi anni relativamente alle attività di *better regulation* siano quasi tutte individuabili in AI dotate di uno specifico ufficio dedicato all'AIR (Sarpi, 2014, p. 136).

Riguardo al (miglior) modello organizzativo di supporto alla *better regulation*, le raccomandazioni dell'OCSE suggeriscono, come noto, di affidare l'AIR alle unità di *line*, le quali operano con il supporto di una unità centrale avente anche il compito di valutare la qualità delle analisi prodotte (OCSE, 2008, p. 105).

Rispetto a questa prescrizione, le soluzioni messe in campo dalle AI dimostrano, nel complesso, un basso livello di *compliance*, ascrivibile tuttavia, almeno in parte, alle diverse caratteristiche dimensionali delle AI stesse, alle specifiche funzioni svolte e alle scelte adottate in materia di conduzione delle attività di *better regulation*.

Inoltre, la scelta di alcune AI di istituire uffici preposti all'AIR è stata tutt'altro che definitiva, ma anzi destinata a evolvere in relazione alle decisioni strategiche assunte in materia di AIR. È il caso, questo, ad esempio, della Banca d'Italia, la quale, nel corso del 2014, nell'ambito di un processo di revisione organizzativa avviato l'anno precedente, ha introdotto modifiche sostanziali nelle funzioni di analisi di impatto: le competenze in materia di AIR, in precedenza attribuite al Servizio impatto della regolamentazione, sono state affidate al Servizio regolamentazione e analisi macroprudenziali, collocato nel Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria (Cavalieri e Perniciaro, 2014, pp. 41-42).

Nel 2014, oltre alla Banca d'Italia, alcuni importanti interventi sul piano organizzativo sono stati realizzati dall'AEEGSI, dall'ANAC, dall'AGCOM e, infine, dalla CONSOB.

L'AEEGSI ha proseguito nelle attività di *tuning* della struttura organizzativa già avviate, finalizzate a una maggiore strutturazione e presidio della funzione. In particolare, per una migliore *governance* dei processi di pianificazione, di *accountability* e trasparenza, l'Autorità ha istituito, nell'ambito del Dipartimento per il coordinamento, gli affari giuridici e istituzionali, uno specifico presidio organizzativo, l'Unità trasparenza e *accountability* (TAC). L'unità, avvalendosi dei contributi del Dipartimento regolazione e del Dipartimento *enforcement* e affari dei consumatori, è incaricata, tra l'altro, di redigere uno o più articolati di norme, anche di modifica e integrazione di vigenti delibere dell'autorità, finalizzati ad attuare, con previsioni puntuali e dettagliate, le linee guida in materia di trasparenza e *accountability*.

L'ANAC, dal canto suo, dopo aver assorbito le funzioni e le risorse dell'ex AVCP, ha operato secondo la struttura organizzativa individuata nell'atto di organizzazione del 29 ottobre 2014, in attuazione della delibera n. 143 del 30 settembre 2014. Nel nuovo assetto organizzativo, il compito di «realizzare l'analisi e la verifica di impatto della regolazione dei provvedimenti dell'autorità» è stato affidato all'Ufficio indirizzo, determinazioni generali e indicatori per la vigilanza, posto alle dirette dipendenze del presidente, con dotazione organica di un dirigente e dieci unità di personale.

Anche l'AGCOM si è mossa, nel 2014, nella direzione strategica di una maggiore strutturazione organizzativa delle funzioni di AIR. Con la delibera n. 569/2014/CONS del 28 novembre 2014<sup>9</sup>, modificando le disposizioni della precedente delibera n. 534/2014/CONS, l'autorità ha infatti attribuito al Servizio economico e statistico la competenza a effettuare la valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto dei provvedimenti di regolazione dei mercati, senza però alcun tipo di specificazione dei contenuti. Con la successiva delibera n. 628/14/CONS<sup>10</sup> l'autorità ha quindi previsto l'istituzione, all'interno del Servizio economico e statistico, di una unità di secondo livello (Ufficio programmazione strategica) specificamente preposta a garantire il coordinamento nello svolgimento dell'AIR e della VIR; all'Ufficio, in particolare, sono state assegnate funzioni di supporto alla pianificazione strategica e alla gestione e coordinamento di banche dati, nonché alla VIR (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 59).

Nel quadro degli obiettivi strategici dell'AGCOM di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, il Servizio economico e statistico ha avviato, nel 2014, un'attività periodica di ricognizione interna delle informazioni quantitative e qualitative raccolte dagli uffici con natura prevalentemente economica, statistica e comunque utili per l'espletamento delle attività istituzionali comprese AIR e VIR<sup>11</sup>.

La scelta organizzativa dell'AGCOM prevede quindi l'attribuzione dei compiti istruttori e di monitoraggio a un unico centro di competenza, distinto dalle strutture preposte all'esercizio delle attività regolamentari (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 58). Sembra, quindi, al momento accantonata la possibilità di istituire un ufficio AIR.

La soluzione organizzativa adottata dall'AGCOM non costituisce, tuttavia, un caso isolato. Nell'ART, ad esempio, le funzioni in materia di *better regulation* sono assegnate all'Ufficio affari economici; l'ufficio svolge, tra gli altri compiti, attività di analisi e studio comprese quelle di impatto della regolazione e cura i rapporti con i centri di ricerca e l'accademia in materia di economia della regolazione. Nell'IVASS, le competenze in materia di AIR sono assegnate al Servizio normativa e politiche di vigilanza.

Ma, nella varietà delle soluzioni organizzative adottate, non

---

9. *Modifiche e integrazioni al regolamento di organizzazione e funzionamento.*

10. *Attuazione della nuova organizzazione dell'autorità: individuazione degli uffici di secondo livello.*

11. Cfr. il Cap. 2 di questo *Annuario*.

mancano scelte di segno opposto.

La CONSOB, ad esempio, ha implementato, nel 2014, l'assetto organizzativo varato alla fine del 2013, che prevedeva l'istituzione di un ufficio dedicato. In questa autorità, infatti, le funzioni in materia di AIR sono assegnate all'Ufficio analisi di impatto della regolazione; quest'ultimo, istituito nell'ambito della Divisione strategie regolamentari, ha il compito di «valutare l'impatto della regolamentazione e i relativi costi e benefici e monitorarne gli effetti» (CONSOB, 2013b, p. 70)<sup>12</sup>.

#### 1.4. *L'accountability*

L'AIR, per sua natura, è giudicata in modo diverso dall'istituzione che la produce, dai portatori di interesse cui è rivolta, dagli esperti del settore o dai politici che dovrebbero farne uso, anche in ragione dei diversi obiettivi che ognuno di questi attribuisce alla regolazione (Sarpi, 2012, p. 155).

Tuttavia, se gli obiettivi dei vari *stakeholders* sono differenti, comune è il loro interesse a essere informati e resi edotti sulle attività di regolazione svolte, sui risultati conseguiti, anche in relazione agli obiettivi programmati e, quindi, sulla possibile evoluzione degli indirizzi strategici in materia. La rendicontazione dell'attività di *better regulation*, pertanto, in questo senso, chiude il ciclo di gestione avviato con la pianificazione normativa; la programmazione della regolazione mostra tutta la sua efficacia, infatti, quando è costruita come un processo circolare tale da assicurare una partecipazione diffusa sotto la regia di un soggetto che dispone di adeguate informazioni e di una visione d'insieme (De Benedetto, Martelli e Rangone, 2011, p. 117).

Per questo motivo, tra gli strumenti funzionali all'attuazione delle politiche di qualità della regolazione uno specifico ruolo deve (dovrebbe) essere assegnato all'*accountability*, intesa, ai fini

---

12. All'Ufficio sono assegnati, tra gli altri, i seguenti compiti: predisposizione della relazione illustrativa delle conseguenze dei provvedimenti di natura regolamentare sull'attività dei risparmiatori e degli operatori di mercato; monitoraggio e valutazione del raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti da atti normativi adottati con il supporto delle unità organizzative interessate; predisposizione di linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione; partecipazione alla predisposizione di *discussion papers* e di *position papers* nell'ambito della valutazione dell'impatto economico della regolamentazione in collaborazione con le unità organizzative interessate; predisposizione di studi nell'ambito della valutazione dell'impatto economico della regolamentazione.

della presente trattazione, non come misura di trasparenza (cioè, funzionale all'attuazione delle prescrizioni del decreto legislativo 33/2013 o alla pubblicazione e pubblicità dell'attività regolatoria)<sup>13</sup>, ma piuttosto come funzione a supporto della programmazione e dell'organizzazione in materia di *better regulation*.

Emblematiche, in questo senso, sono le specifiche linee guida adottate dall'AEEGSI per quanto riguarda l'accrescimento dell'*accountability*: l'autorità prevede una linea strategica relativa proprio all'*accountability* e alla trasparenza, declinata nell'obiettivo «nuove misure di *accountability* in particolare verso gli *stakeholders*», da realizzare, tra l'altro, attraverso lo sviluppo di nuove iniziative articolate sul rendiconto circa la propria attività, l'informazione adeguata, la raccolta di pareri, opinioni e proposte, all'interno di un quadro normativo definito e basato sul principio di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa (AEEGSI, 2014a, p. 30).

*Box 1.2. – Gli interventi pianificati dall'AEEGSI per la promozione della trasparenza e della rendicontazione*

L'AEEGSI, muovendo dalla convinzione che l'effettività della partecipazione e del coinvolgimento dei portatori di interesse soprattutto nella fase di programmazione e rendicontazione delle iniziative regolatorie passi attraverso la codificazione di procedure e l'implementazione di strumenti operativi, ha previsto, anche ai fini della realizzazione di misure di *accountability*, interventi finalizzati a (AEEGSI, 2014b, 3):

1. modificare le modalità di svolgimento delle audizioni periodiche e speciali, in modo da assicurare il coinvolgimento degli *stakeholders* nella definizione e nell'aggiornamento del proprio piano strategico triennale;
2. definire un programma annuale di ulteriori audizioni speciali con le varie categorie di *stakeholders* su specifiche linee di azione del piano, anche per valutare *ex post* impatti ed efficacia delle misure regolatorie adottate e acquisire elementi utili alla loro eventuale revisione;
3. definire criteri metodologici per la redazione del bilancio sociale dell'autorità;
4. formulare ipotesi relative a modalità innovative di redazione e di presentazione della relazione annuale di cui all'art. 2, c.12, lett. i), della legge 481/1995, al fine di consentire il coinvolgimento degli *stakeholders* nel processo di rendicontazione al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri, a partire dall'anno 2015;

13. Sul punto, si rimanda al Cap. 3 di questo *Annuario*.

5. individuare modalità di implementazione di strumenti informatici ad accesso diretto per gli esterni, anche online, per aumentare il grado di trasparenza e *accountability* delle attività svolte dall'autorità.

In termini generali, le AI devono rendere conto della propria attività relazionando innanzitutto al Governo e al Parlamento, istituzioni alle quali spetta il compito di verificare periodicamente se il sistema normativo-regolatorio e le attività poste in essere dalle autorità sono adeguate al raggiungimento dei risultati attesi nella regolamentazione degli specifici settori presidiati.

Se si prendono in esame le relazioni delle AI relative alle attività svolte nel 2014, tuttavia, i temi della *better regulation* trovano livelli di enunciazione e di approfondimento estremamente differenziati. In particolare, risultano sostanzialmente assenti, anche per il carattere prevalentemente programmatico delle considerazioni svolte nelle relazioni, i riferimenti alla rendicontazione delle iniziative in materia di AIR e VIR. Esemplificative sono, a tal proposito, le relazioni dell'AGCOM e dell'AEEGSI.

La relazione 2014 dell'AGCOM, come già evidenziato, tratta il tema dell'AIR in chiave previsionale, specificando le iniziative che l'autorità intende porre in essere nella pianificazione strategica per l'anno 2015. In questo quadro, nell'ambito dell'obiettivo di «rendere più efficiente, efficace e trasparente l'azione amministrativa», l'autorità dichiara di voler sviluppare e applicare una metodologia più puntuale dell'AIR e della VIR sui procedimenti che incidono maggiormente sul mercato (AGCOM, 2014b, pp. 407-412). A tal fine, prevede una specifica azione di miglioramento da perseguire attraverso la definizione di una metodologia più strutturata in materia di AIR e VIR, applicandola in modo maggiormente sistematico in relazione ai procedimenti di maggior rilievo (AGCOM, 2014b, p. 418). Non sono, però, sviluppate considerazioni in merito a eventuali modalità di controllo del conseguimento degli obiettivi.

Rilevante, nella prospettiva che qui si considera, è però il fatto che l'AGCOM, nel quadro del percorso volto a valorizzare e migliorare i processi di valutazione dell'attività regolatoria, abbia previsto, per la prima volta nel 2014, l'integrazione della pianificazione strategica nella relazione annuale al Parlamento. L'esplicitazione della gerarchia di obiettivi rappresenta il presupposto fondamentale per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione e, in definitiva, una

rendicontazione più puntuale e analitica delle attività svolte, tale da contribuire all'*accountability* del regolatore. In virtù di questa considerazione, la sede naturale della pianificazione strategica e della conseguente verifica *ex post* circa la realizzazione degli obiettivi prefissati è la relazione annuale (AGCOM, 2015, p. 104); la scelta di fare precedere la valutazione dei risultati di un ciclo di regolazione all'identificazione degli obiettivi che dovranno alimentare quello successivo è in linea con gli indirizzi formulati dalla strategia europea di *better regulation* (AGCOM, 2015, p. 105).

L'AEEGSI, dal canto suo, dedica al tema dell'AIR uno specifico paragrafo della sua relazione annuale, dando conto, in maniera generica, delle finalità perseguite attraverso gli strumenti di *better regulation* e, in maniera più puntuale, degli specifici ambiti di applicazione, trattati nelle diverse sezioni della relazione sia pure senza un altissimo grado di approfondimento (AEEGSI, 2014c).

Volendo anche su questo tema trarre alcune sintetiche conclusioni dalle risultanze dell'analisi condotta, le relazioni delle AI, se sono destinate a rivestire un ruolo significativo nel senso del consolidamento del processo di pianificazione delle attività di *better regulation*, finiscono, forse anche per questo, per riservare alle funzioni proprie della rendicontazione dell'attività di *better regulation* uno spazio ridotto; ciò, in parte, è da considerare fisiologico, nella misura in cui le relazioni annuali delle AI costituiscono, per loro natura, strumenti di consuntivazione e di pianificazione di carattere istituzionale e, quindi, di valenza generale.

Per questo motivo, accanto (e oltre) a queste, per garantire effettivamente l'*accountability* delle politiche di qualità della regolazione nell'accezione in cui qui si sta trattando, occorre che si adottino misure e strumenti finalizzati, tra le altre cose, a rendere disponibili tutti i principali documenti e i dati relativi alla *compliance*, all'*enforcement* delle decisioni e ai ricorsi contro i provvedimenti adottati (Cavaliere, 2015).

In ogni caso, grazie al rilievo assegnato in sede di programmazione, le funzioni di *accountability* potranno essere riprese in futuro, con ogni probabilità, grazie proprio al consolidamento di tale processo.

## 1.5. Conclusioni

Nel corso del 2014, le AI, considerate nel loro complesso, non fanno registrare particolari elementi di discontinuità nel percorso di

rafforzamento, istituzionale e operativo, degli strumenti di supporto alle attività di AIR. Il dato emergente è quello di una situazione sostanzialmente statica, con la conferma di qualche arretramento, già registrato dall'*Annuario 2013*, e alcuni (pochi) avanzamenti che però, nella prospettiva di analisi proposta dal presente capitolo, sono assolutamente rilevanti.

Come anticipato, l'intento dell'analisi condotta è di verificare l'esistenza e il grado di consolidamento, nelle AI, di un ciclo di gestione della *better regulation*, di un processo che ha nella programmazione degli interventi di regolazione (realizzata innanzi tutto attraverso l'adozione delle cosiddette *agende regolatorie*, dei calendari delle consultazioni o di altri analoghi strumenti) il suo momento centrale, e che deve idealmente chiudersi con la verifica dei risultati colti, in relazione a quelli previsti/programmati, e la loro rendicontazione ai portatori di interesse.

Infatti, se una pianificazione ben strutturata (e, soprattutto, efficace) dovrebbe tradurre, in modo trasparente, gli esiti di un dialogo tra attori istituzionali, cittadini, imprese, gruppi di persone, in priorità di intervento (De Benedetto, Martelli e Rangone, 2011, p. 117), le novità registrate in alcune AI in termini di una maggiore presenza dei temi della *better regulation* nei vari documenti di pianificazione di carattere generale, oltre a essere di per sé positive, costituiscono il necessario presupposto per l'impostazione e il consolidamento di un processo coordinato e strutturato di gestione della qualità della regolazione.

Significativi, in questo senso, sono i riferimenti alla *better regulation* negli atti di pianificazione e nelle relazioni annuali delle AI, tanto più laddove sono declinati in obiettivi strategici (come nel caso, ad esempio, della CONSOB, e dell'AGCOM). Rilevante è pure la sottolineatura della centralità strategica del tema dell'*accountability* delle politiche di regolazione nei programmi triennali della trasparenza e dell'integrità<sup>14</sup>, in particolare, allorché si afferma che quest'ultima non è da ascrivere al mero adempimento normativo, ma a un espresso e consapevole orientamento strategico (AEEGSI).

Degno di nota, come si diceva, è il fatto che l'AGCOM, nel quadro del percorso finalizzato a valorizzare e migliorare i processi di valutazione dell'attività regolatoria, abbia previsto, per la prima volta nel 2014, l'integrazione della pianificazione strategica nella relazione annuale al Parlamento (AGCOM, 2015, p. 104). In questo modo, la pianificazione

---

14. Per approfondimenti su questo punto, si veda il Cap. 3 di questo *Annuario*.

strategica costituisce un primo esercizio fondamentale per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione (che l'autorità si propone di valutare utilizzando gli strumenti dell'AIR e della VIR così da assicurare un monitoraggio continuo nel tempo degli indicatori) (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, pp. 59-60) e il presupposto per una rendicontazione più puntuale e analitica dell'attività svolta, che può contribuire alla strutturazione e al consolidamento della funzione di *accountability*.

A quest'ultimo proposito, l'attivazione della leva organizzativa riveste un ruolo tutt'altro che secondario, costituendo un importante fattore di innovazione della *better regulation*. Infatti, come è stato osservato, a parità di altre condizioni, l'esistenza di uffici cui è istituzionalmente demandata la funzione di assicurare la qualità della regolazione può costituire un incentivo alla *better regulation* molto più forte rispetto ad amministrazioni in cui tale funzione non è specificamente assegnata a un'unità organizzativa oppure è affidata a unità collocate in posizioni marginali dell'organigramma (Sarpi, 2014, p. 136).

E però, una maggiore attenzione da parte dei vertici delle AI al tema dell'AIR rischia di rimanere una mera dichiarazione di intenti se non è tradotta in specifici atti di programmazione: solo l'implementazione, con continuità, di strumenti operativi può fornire la forza necessaria a un radicamento effettivo dell'AIR, determinando un senso di appropriazione da parte delle autorità grazie alla percezione della sua capacità di aumentare l'efficacia delle regole adottate, migliorare i rapporti con i soggetti regolati, fornire maggiore visibilità ai risultati raggiunti (Sarpi, 2012, p. 167).

A riguardo, non si può non rilevare che il posizionamento delle diverse AI riguardo ai temi e agli strumenti di programmazione (agende regolatorie, calendari degli atti che si prevede di sottoporre ad AIR o consultazione, documenti di pianificazione di carattere generale) appare estremamente eterogeneo e differenziato, soprattutto dal punto di vista del livello di consolidamento, del grado di strutturazione e del carattere di continuità nel tempo degli strumenti considerati.

In generale, l'attività di programmazione è senz'altro più sviluppata laddove è associata a politiche di analisi di impatto che presentano connotazioni di strutturazione oltre a quelle minime-essenziali e che sono già state in qualche misura attuate; per contro, nelle autorità che si sono avviate, solo tra il 2013 e il 2014, nella definizione del processo di regolazione dell'AIR (come nel caso dell'ART), la programmazione dell'attività di regolazione si ferma all'individuazione di *step*

procedurali minimi<sup>15</sup>.

Anche per questo, se si prendono in esame i collegamenti emergenti tra le principali variabili qui considerate (la pianificazione degli obiettivi, il disegno organizzativo delle strutture e l'*accountability* dei risultati della qualità della regolazione), questi ultimi possono essere ricostruiti, anche nel caso di quelle AI che hanno mostrato nel 2014 una maggiore dinamicità, solo *ex post*. Manca, infatti, un'esplicitazione e un inquadramento degli strumenti considerati in un disegno più complessivo; del resto, la costruzione di una cornice istituzionale adeguata per supportare l'attività di regolazione è senz'altro inficiata anche dal fatto che le AI sono esonerate dalla codificazione di un preciso ciclo di gestione di cui al decreto legislativo 150/2009 (Flori, 2012).

Uniche, rilevanti eccezioni, gli orientamenti e le scelte strategiche deliberate dall'AGCOM e dall'AEEGSI nel corso del 2014, le quali sembrano delineare, in una qualche misura, le fasi di un ideale ciclo di gestione della *better regulation* utile per una prima tracciabilità complessiva e compiuta delle politiche di qualità della regolazione.

Emblematico è il fatto, ad esempio, che l'AEEGSI abbia previsto che la struttura cui sono attribuite le funzioni di definizione e aggiornamento della metodologia per l'analisi di impatto della regolazione (AIR), di individuazione di metodologie di rendicontazione agli stakeholder in riferimento alle analisi AIR e VIR sviluppate dalle unità competenti e di organizzazione dei relativi momenti di divulgazione (l'Unità TAC), le eserciti procedendo, oltre che nella mappatura degli *stakeholders* (AEEGSI, 2014a, p. 4)<sup>16</sup>, nella ricognizione delle principali esperienze internazionali in tema di *accountability*, al fine di individuare eventuali principi e standard di riferimento per l'implementazione del processo di rendicontazione e esperienze e prassi finalizzate allo sviluppo di

---

15. Il Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse è stato approvato il 16 gennaio 2014.

16. «Nella gestione della propria programmazione strategica per il prossimo quadriennio l'autorità ritiene importante rafforzare ulteriormente gli spazi di confronto con gli *stakeholders* per la definizione delle linee di intervento ritenute strategiche e migliorare le modalità di rendicontazione del proprio operato in relazione alle medesime». A tal fine, con la deliberazione 211/2014/A del 16 maggio 2014, l'autorità ha previsto che «in occasione delle prossime audizioni periodiche gli *stakeholders* potessero esprimersi in merito alle future linee strategiche» e che «attraverso il confronto e il dialogo con gli *stakeholders* l'autorità ritiene di potere identificare, con un approccio selettivo e condiviso, le priorità della regolazione negli ambiti di propria competenza».

pratiche di *better regulation* e *performance assessment* (AEEGSI, 2014b, pp. 5-6).

Peraltro, poiché, come si diceva, gli interessi in materia di regolazione sono molteplici e differenziati, un'*accountability* efficace (e di qualità) deve rivolgersi all'universalità degli *stakeholders*, possibilmente con informazioni differenziate. Dal momento che una tale esigenza non può essere soddisfatta dalle sole relazioni annuali delle AI, nonostante queste ultime contengano elementi informativi utili anche per i portatori di interesse diversi dai destinatari primi, Governo e Parlamento (Massaro, 2014), è necessario che le attività e gli strumenti di rendicontazione e prima ancora quelli di pianificazione della regolazione siano definiti a partire da una conoscenza specifica e non superficiale dei portatori di interessi.

In conclusione, se l'analisi delle esperienze realizzate nel 2014 dalle AI sembra confermare che non si intravede (ancora) un chiaro disegno complessivo delle attività di *better regulation* in grado di far percepire, al loro interno e all'esterno, qual è la politica di qualità delle regole perseguita (Sarpi, 2012, p. 169), alcuni avanzamenti sono senz'altro degni di nota e costituiscono novità positive. In particolare, la diffusione degli strumenti di pianificazione della qualità della regolazione in un numero più ampio di autorità, gli investimenti nella struttura organizzativa effettuati da alcune AI, la comparsa dei temi in questione nei più generali documenti di pianificazione istituzionale e, soprattutto, una maggiore esplicitazione della rilevanza del tema dell'*accountability*, possono essere forieri di importanti, prossimi sviluppi e di nuove opportunità di rafforzamento delle politiche di qualità della regolazione.



## Capitolo 2

### L'AIR e la VIR

di Siriana Salvi\*

2.1. Premessa - 2.2. Il contesto internazionale - 2.3. Il contesto nazionale - 2.4. L'AIR e la VIR nelle autorità indipendenti - 2.5. Conclusioni

#### 2.1. Premessa

Ormai quasi tutte le AI si sono dotate, così come previsto dalla normativa<sup>17</sup>, di forme di analisi *ex ante* (AIR) a supporto dell'elaborazione degli atti di propria competenza. Quelle che utilizzano in modo più stabile questo strumento di qualità della regolazione fanno peraltro in genere ricorso a percorsi e metodi di analisi piuttosto avanzati, almeno nel panorama nazionale.

Il 2014 ha segnato un ulteriore avanzamento nelle attività di AIR delle AI. Le autorità che avevano svolto attività di AIR in passato hanno ulteriormente consolidato l'utilizzo di questo strumento. Due nuove autorità (ANAC e IVASS) hanno inoltre avviato una propria attività di analisi *ex ante*, che (almeno nel caso dell'ANAC) appare già stabilmente inserita nel processo decisionale.

Stenta invece a consolidarsi presso le AI un'attività di valutazione *ex post* delle regolazioni prodotte (VIR), sebbene riferimenti a questo strumento siano contenuti in diversi regolamenti di disciplina dei processi regolatori<sup>18</sup> e sia proprio questo il terreno sul quale si sono concentrati i recenti orientamenti (oltre che le iniziative destinate

---

17. Art. 12 della legge 229/2003. La norma citata si riferisce in generale a tutte le AI dotate di «funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie». L'obbligo di realizzare l'AIR è inoltre statuito in modo specifico da normative settoriali nel caso di Banca d'Italia, CONSOB, IVASS e COVIP (art. 23 della legge 262/2005), AGCOM (art. 13 del decreto legislativo 259/2003) ed ex AVCP (art. 25 della legge 62/2005).

18. Cfr. nota 28.

\* Le opinioni riportate nel presente contributo sono espresse a titolo personale e non sono in alcun modo riferibili agli enti presso i quali l'autrice svolge la propria attività lavorativa.

ad avere maggiori ripercussioni future) a livello internazionale e, in particolare, europeo. Come nel 2013, in materia di valutazione *ex post* le (sporadiche) iniziative delle AI si sono concentrate sulla misurazione degli oneri amministrativi (MOA), la quale rappresenta una parte rilevante, ma non certo esaustiva, della VIR.

## 2.2. Il contesto internazionale

Nel 2014 il tema della qualità della regolazione è stato oggetto di forte attenzione in ambito internazionale.

L'OCSE, una delle istituzioni tradizionalmente più attive in questa materia, ha formulato nuovi indirizzi e indicazioni operative sull'applicazione di alcuni strumenti, dedicando particolare attenzione alla valutazione (*ex ante* ed *ex post*) e alla misurazione dei costi regolatori.

In ambito europeo, tutte le principali istituzioni dell'Unione hanno prodotto nuove riflessioni sul tema della *better regulation*<sup>19</sup>, portando all'avvio o al consolidamento di attività rilevanti anche in termini di possibili ripercussioni sugli Stati nazionali. In questo contesto, un ruolo di particolare rilievo è stato svolto dall'Italia durante il proprio turno di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea (secondo semestre 2014), nell'ambito del quale i governi degli Stati membri hanno definito nuovi orientamenti comuni in materia.

Di indubbio impatto sugli orientamenti futuri a livello europeo e nazionale sono state anche le iniziative messe in campo dalla Commissione, il cui impegno, nel corso dell'anno, è stato volto prevalentemente alla concreta attuazione della nuova strategia lanciata a fine 2012 e al consolidamento delle metodologie di valutazione.

---

19. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 27 giugno, ha dedicato specifica attenzione al tema della *better regulation*, auspicando, in particolare, che le misure di riduzione del carico burocratico introdotte a livello europeo proseguano e che vengano integrate da analoghe iniziative da parte degli Stati membri.

Il Parlamento europeo ha approvato, il 4 febbraio 2014, una risoluzione sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione. La risoluzione è incentrata in particolare su tre temi: il rispetto del principio di sussidiarietà; la riduzione degli oneri burocratici; la valutazione d'impatto. Tra le raccomandazioni formulate dal Parlamento, si segnalano, in particolare, il rinnovato invito alla Commissione a realizzare una compensazione degli oneri burocratici di nuova introduzione mediante l'abbattimento di quelli preesistenti e l'esortazione, rivolta agli Stati membri, ad evitare il cosiddetto *goldplating* nel recepimento delle normative europee.

Delle riflessioni sviluppate dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione si dirà più avanti nel testo.

## L'OCSE

Nel mese di giugno, l'OCSE ha diffuso nuove linee di indirizzo sull'uso della valutazione nelle politiche di regolazione. Il *Framework for Regulatory Policy Evaluation* (OCSE, 2014a) fornisce agli Stati membri un riferimento per la raccolta di informazioni e la costruzione di indicatori a supporto dell'intero ciclo decisionale, dalla fase di progettazione, a quella di attuazione e di verifica, basandosi sulla catena *input-processi-output-outcome* (cfr. Box 2.1). Il *framework* è stato concepito come uno strumento flessibile, da poter adattare tanto alle valutazioni dirette al miglioramento della politica di regolazione in generale, quanto a quelle dirette al miglioramento della regolazione in specifici settori.

### Box 2.1. – Il Framework for Regulatory Policy Evaluation dell'OCSE

Il framework dell'OCSE prevede l'elaborazione di indicatori riferiti a cinque stadi del ciclo politico, divisi in tre fasi (disegno; implementazione; risultati strategici). In base alle indicazioni dell'organizzazione, gli indicatori riferiti a ciascuno stadio devono essere definiti in modo da rispondere a specifici quesiti:

Disegno:
I. Input: Quali risorse sono impegnate?
II. Processo: Sono rispettate le condizioni per assicurare pratiche di buona regolazione?
Implementazione:
III. <i>Output</i> : Le pratiche di buona regolazione sono state implementate?
IV. Risultati intermedi: Le buone pratiche hanno aiutato ad assicurare la qualità della regolazione?
Risultati strategici:
V.a. Qualità della regolazione: Sono stati raggiunti gli obiettivi strategici della politica regolatoria in generale?
V.b. <i>Regulatory output</i> : Sono stati raggiunti gli obiettivi strategici della politica regolatoria in uno specifico settore?

Ad aprile, l'OCSE aveva inoltre pubblicato la *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance* (OCSE, 2014b), una guida diretta a supportare gli Stati membri nello sviluppo di metodologie

di misurazione dei costi regolatori. A differenza del passato, quando l'attenzione dell'organizzazione (così come in genere quella delle istituzioni e dei network più attivi a livello internazionale) era volta prevalentemente alla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi<sup>20</sup>, la guida si concentra sugli oneri cosiddetti *di conformità sostanziale*, ossia quei costi sopportati dai soggetti regolati per adeguare comportamenti, processi produttivi o prodotti a quanto prescritto dalle norme.

Le indicazioni contenute nel documento sono basate su una rassegna degli approcci alla valutazione dei costi regolatori adottati dai paesi membri. Oltre ad affrontare le principali questioni definitorie e classificatorie, la guida propone un percorso di valutazione, fornendo indicazioni ed esempi per ciascuna fase, a partire dall'analisi preliminare della struttura e delle finalità della regolazione fino alla validazione *ex post* dei risultati della misurazione.

### *Il Consiglio dell'Unione europea*

Il 4 dicembre 2014, sotto la Presidenza italiana, il Consiglio dell'Unione europea, nella formazione dedicata al rafforzamento della competitività e della crescita (il cosiddetto *Consiglio Competitività*), ha adottato un documento di conclusioni con il quale i governi dell'Unione hanno espresso una serie di orientamenti comuni sulle politiche per la qualità della regolazione.

Nelle conclusioni il Consiglio auspica un rafforzamento e, soprattutto, una più stretta integrazione tra strumenti che insistono in diverse fasi del ciclico regolatorio: il programma *Regulatory fitness and performance* (REFIT) della Commissione, l'applicazione del principio *Think Small First* a favore delle piccole e medie imprese, la riduzione degli oneri regolatori, l'analisi di impatto<sup>21</sup> e la valutazione *ex post*<sup>22</sup>.

---

20. In base alle definizioni riconosciute a livello internazionale, i costi amministrativi sono i costi sostenuti dalle imprese e dai cittadini per adempiere a un obbligo informativo, ossia all'obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria attività alla pubblica amministrazione o a terzi (cfr. SCM Network, 2005, p. 8).

21. In materia di analisi di impatto, in particolare, il documento stabilisce una procedura per il caso in cui, durante i lavori del Consiglio, un numero significativo di Stati membri segnali l'insufficienza delle AIR che accompagnano le proposte della Commissione, prevedendo la possibilità che la Presidenza di turno richieda delle integrazioni.

22. In materia di valutazione *ex post* il Consiglio raccomanda un intensificarsi delle attività a livello europeo, facendo ricorso anche a dati e informazioni fornite dagli Stati membri e dagli *stakeholders*.

Un aspetto particolarmente rilevante degli orientamenti espressi dal Consiglio riguarda il ruolo degli Stati membri, di cui è sollecitato un pieno coinvolgimento in tutto il processo di produzione, analisi e valutazione della regolazione dell'Unione.

### *La Commissione europea*

Nel 2014 la Commissione ha messo a regime REFIT, il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione europea avviato con la comunicazione *EU Regulatory Fitness* nel dicembre 2012 (Commissione europea, 2012a)<sup>23</sup>. Nell'ambito del programma sono state, in particolare, attivate le previste iniziative di valutazione congiunta (*joint evaluations*) tra Commissione e Stati membri con l'avvio di una prima esperienza nell'area della sicurezza alimentare (la cosiddetta *General Food Law*).

Nel corso dell'anno si sono inoltre concluse le consultazioni sulle nuove linee guida della Commissione per l'analisi *ex post* e su quelle per l'analisi *ex ante* della regolazione europea.

Le prima consultazione, avviata alla fine del 2013 e conclusa nel febbraio 2014, ha riguardato la nuova impostazione delle attività di valutazione della Commissione, in relazione alla quale per la prima volta sono fissati una serie di standard minimi sui contenuti (*mandatory evaluation criteria*) e sui processi (*quality assessment form*) di valutazione<sup>24</sup>.

La seconda consultazione, svolta tra luglio e settembre 2014, ha riguardato la revisione delle linee guida sull'*impact assessment* del 2009, annunciata dalla Commissione nella comunicazione *EU Regulatory Fitness*. La guida definisce i parametri del nuovo sistema di valutazione *ex ante* della Commissione, evidenziando le questioni chiave da affrontare e i principi fondamentali cui attenersi nello svolgimento delle analisi (cfr. Box 2.2).

---

23. Un primo punto sullo stato di avanzamento programma è stato fatto dalla Commissione nel giugno 2014 con la comunicazione *REFIT: State of Play and Outlook* (Commissione europea, 2014a), nella quale essa ha anche illustrato le nuove azioni pianificate sulla base di un aggiornamento dello screening della legislazione europea.

24. Sui contenuti delle nuove linee guida della Commissione per la valutazione *ex post*, sia consentito rimandare a Salvi (2014), p. 49.

*Box 2.2. – Le Key Questions dell'analisi di impatto nella nuova guida della Commissione europea*

1. Qual è il problema e perché è un problema?
2. Perché dovrebbe intervenire l'UE e non gli Stati membri?
3. Quali obiettivi dovrebbero essere conseguiti?
4. Quali sono le possibili opzioni per conseguire gli obiettivi?
5. Quali sono i loro impatti economici, sociali e ambientali e chi ne sarà coinvolto?
6. Com'è il confronto tra le diverse opzioni in termini di benefici e costi?
7. Come saranno organizzati il monitoraggio e la valutazione *ex post*?

Entrambe le linee guida (*ex post* ed *ex ante*) sono confluite nella guida complessiva sugli strumenti di *better regulation* pubblicata dalla Commissione nel maggio 2015 (Commissione europea, 2015b).

### **2.3. Il contesto nazionale**

Anche in Italia il tema della *better regulation* ha ricevuto un nuovo impulso.

Il DAGL ha preannunciato l'adozione di un nuovo regolamento sugli strumenti della qualità della regolazione. Nel frattempo, esso ha rafforzato le attività di verifica delle AIR delle amministrazioni statali, orientandola maggiormente a una valutazione "di merito" delle analisi svolte.

Alcuni, parziali, avanzamenti, si sono registrati anche sul fronte della valutazione degli oneri amministrativi, sebbene anche per il 2014 l'incompletezza dei dati comunicati dalle amministrazioni di settore abbia impedito al Dipartimento per la funzione pubblica (DFP) di redigere il previsto bilancio annuale.

#### *L'AIR e la VIR*

Nelle amministrazioni dello Stato, il grado di ottemperanza rispetto all'obbligo formale di elaborare la relazione AIR è ormai molto elevato. Tuttavia, come rilevato anche dal DAGL in occasione della relazione annuale al Parlamento (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015),

il ricorso a tale strumento è ancora vissuto dalle amministrazioni come un adempimento di carattere formale. Nel 2014 il DAGL ha pertanto inaugurato un nuovo sistema di valutazione, basato sulla redazione di schede di verifica e sulla organizzazione di incontri con le amministrazioni, finalizzato a favorire un miglioramento sostanziale della qualità delle AIR prodotte.

Nella relazione al Parlamento, il DAGL ha inoltre preannunciato per il 2015 un nuovo regolamento in materia di AIR, di VIR e di consultazione, per l'elaborazione del quale si avvarrà anche delle risultanze della consultazione svolta nel corso del 2013<sup>25</sup>, oltre che dell'esperienza operativa nel frattempo maturata. Le principali linee direttrici della nuova disciplina anticipate nella relazione riguardano il collegamento delle procedure AIR e VIR alla programmazione dell'attività normativa, la selettività delle valutazioni (che saranno quindi concentrate sui provvedimenti di maggiore impatto su cittadini e imprese) e la trasparenza dei relativi risultati.

### *Il budget regolatorio*

Dal 2013 è in vigore il DPCM che, ai sensi dello Statuto delle imprese<sup>26</sup>, disciplina le modalità di stima degli oneri introdotti ed eliminati con gli atti normativi ai fini dell'AIR e della formazione di un bilancio annuale da parte di ciascuna amministrazione statale.

Come illustrato nel precedente *Annuario*, i primi esiti del sistema erano stati piuttosto scoraggianti. Anche per il 2014, a causa delle inadempienze delle amministrazioni, il DFP non ha potuto predisporre un bilancio complessivo riferito a tutte le amministrazioni.

Rispetto alla generalizzata inosservanza registrata nell'anno precedente, tuttavia, il 2014 ha mostrato un maggiore impegno delle amministrazioni nella predisposizione dei bilanci. Anche a seguito delle integrazioni sollecitate dal DAGL e dal DFP<sup>27</sup>, infatti, sei amministrazioni hanno elaborato un bilancio degli oneri riferito al

---

25. Tra aprile e maggio 2013 il DAGL ha realizzato una consultazione pubblica sui contenuti del nuovo regolamento, che seguiva una prima consultazione riservata a docenti ed esperti della materia.

26. Legge 180/2011.

27. La *Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati* riferita all'anno 2014 è stata predisposta il 31 marzo 2015 dal DFP. La Relazione ha previsto una nota di aggiornamento al 31 maggio per consentire alle amministrazioni di completare la redazione dei bilanci, anche tenendo conto delle osservazioni formulate dalle associazioni imprenditoriali.

2014 (nel 2013 era stata soltanto una), mentre dodici amministrazioni hanno attestato di non avere introdotto né eliminato oneri. Di fatto, risultano del tutto assenti informazioni soltanto in relazione a due amministrazioni.

Nella prospettiva di un rafforzamento del sistema dei bilanci, il DFP ha individuato, d'intesa con il DAGL, una serie di azioni e correttivi. Tra questi, rientra l'ipotesi di una maggiore selettività della disciplina del bilancio, che, in aderenza a un principio di proporzionalità, permetta di concentrare le attività di stima degli oneri sui provvedimenti con gli impatti più rilevanti sui destinatari.

#### **2.4. L'AIR e la VIR nelle autorità indipendenti**

Nel 2013 l'IVASS e l'ex AVCP (ora confluita nell'ANAC) avevano formalizzato il ricorso agli strumenti di *better regulation* mediante l'adozione di appositi regolamenti. Entrambe, nel corso del 2014, hanno prodotto analisi d'impatto su provvedimenti di propria competenza, aggiungendosi al novero delle AI che ormai svolgono l'AIR in modo stabile da alcuni anni (Banca d'Italia, CONSOB e AEEGSI).

Alcuni segnali positivi si sono registrati anche nell'attività dell'AGCOM, la quale, pur non formalizzando il ricorso all'AIR a livello regolamentare, si sta dotando degli strumenti organizzativi e metodologici necessari alla realizzazione di valutazioni *ex ante* su tutti i propri provvedimenti.

Scarse novità si registrano viceversa in materia di VIR, nonostante il ricorso a questo strumento sia stato ormai formalizzato da quattro AI<sup>28</sup> (cinque includendo anche la CONSOB, il cui regolamento per l'adozione degli atti di regolazione, sottoposto a consultazione nel 2010, non è però mai stato approvato). Le principali iniziative si sono concentrate sulla MOA, che si conferma come il principale punto di attenzione nelle attività di valutazione *ex post* svolte dalle AI.

##### *Le attività di AIR*

##### *AEEGSI*

Nel 2014 l'AEEGSI ha proseguito le attività di AIR relative alla

---

28. Banca d'Italia, COVIP, AVCP e IVASS; cfr. Osservatorio AIR (2014).

formazione del provvedimento di riforma delle tariffe di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema applicate ai clienti domestici di energia elettrica, il cui avvio era stato deliberato nel maggio 2013. Una prima analisi di impatto sulle possibili opzioni di regolazione è stata pubblicata a inizio 2015 e sottoposta a consultazione<sup>29</sup>. Nel documento, l'autorità ha dato anche conto di un seminario, realizzato nell'ottobre 2014, rivolto alle associazioni di consumatori e operatori con lo scopo di delineare il processo di riforma e di presentare alcuni primi esercizi quantitativi.

Nel corso dell'anno l'autorità ha inoltre avviato l'AIR in relazione a un provvedimento per la definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura e a un provvedimento sui criteri di regolazione delle tariffe e della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il quinto periodo di regolazione.

Per quanto riguarda il primo provvedimento, nel mese di dicembre, sono stati pubblicati, ai fini di una consultazione pubblica, gli orientamenti finali dell'autorità, supportati dalla descrizione e valutazione delle potenziali opzioni di intervento<sup>30</sup>. Si tratta di un'analisi particolarmente significativa, in quanto rappresenta il primo caso in cui l'AEEGSI abbia applicato la metodologia AIR nel settore idrico, motivando la scelta sulla base del «carattere particolarmente rilevante dell'applicazione del principio “chi inquina paga” che la definizione delle tariffe industriali sottende»<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda il secondo provvedimento, a inizio 2015 sono state sottoposte a consultazione le principali linee di intervento che l'autorità intende sviluppare nel corso del procedimento<sup>32</sup>. Nel documento di consultazione è anche definito il Piano AIR, il quale fissa la pubblicazione della relazione AIR per marzo 2016.

---

29. Documento per la consultazione 34/2015/R/eel. Gli orientamenti finali dell'autorità sono stati successivamente sottoposti a consultazione con il documento 293/2015/R/eel. Il provvedimento che avvia la riforma delle tariffe è stato pubblicato a dicembre 2015 (delibera 582/2015/R/eel).

30. Documento per la consultazione 620/2014/R/idr dell'11 dicembre 2014. La pubblicazione della relazione AIR finale è prevista successivamente all'adozione del provvedimento.

31. Tale motivazione è riportata nella delibera di avvio del procedimento (cfr. delibera 87/2014/R/idr).

32. Documento per la consultazione 5/2015/R/eel.

Tab. 2.1 – Attività di AIR realizzate dall'AEEGSI nel corso del 2014

Settore	Normativa oggetto di analisi	Avvio procedimento	Conclusione procedimento
Energia elettrica	Tariffe dei servizi di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per le utenze domestiche in bassa tensione	Maggio 2013 (204/2013/R/eel)	Dicembre 2015 (582/2015/R/eel)
Risorse idriche	Tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura	Febbraio 2014 (87/2014/R/idr)	Non concluso
Energia elettrica	Tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura e di condizioni tecnico-economiche per l'erogazione del servizio di connessione per il quinto periodo di regolazione	Ottobre 2014 (483/2014/R/eel)	Non concluso

Le nuove iniziative avviate nel corso del 2014 appaiono il segnale di una ripresa dell'interesse dell'autorità per le attività di analisi *ex ante*, dopo la contrazione osservata negli anni più recenti<sup>33</sup>.

#### AGCOM

Nel 2013 l'AGCOM aveva realizzato una valutazione *ex ante* nell'ambito della regolazione dei servizi postali. Tale esperienza, nonostante l'assenza di alcuni passaggi tipici dell'AIR (primo tra tutti la comparazione di una pluralità di opzioni di intervento), sembrava comunque evidenziare un rinnovato interesse da parte del garante delle comunicazioni per lo svolgimento di analisi sull'impatto regolatorio.

A conferma dei segnali osservati nel 2013, nel corso del 2014 l'AGCOM ha avviato un percorso di rafforzamento dell'attività di analisi d'impatto. Tale orientamento, testimoniato anche dall'espressa attribuzione delle funzioni AIR e VIR al neo-istituito Servizio economico e statistico<sup>34</sup>, ha trovato la sua massima espressione nell'elaborazione

33. In merito, sia consentito rimandare a S. Salvi (2014), p. 60.

34. Cfr. il Cap. 1 di questo *Annuario*.

di un documento di linee guida sull'AIR, attualmente in corso di perfezionamento (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 56). Le linee guida sono dirette a mettere a sistema e sviluppare, in ottica AIR, gli elementi di valutazione *ex ante* già previsti per i procedimenti in materia di analisi dei mercati<sup>35</sup> e a estenderli agli altri ambiti di intervento dell'autorità<sup>36</sup>.

Per l'AGCOM l'attività di analisi *ex ante* è sempre più rilevante anche in ambito internazionale, quale strumento a supporto dei lavori condotti nell'ambito dell'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)<sup>37</sup>.

### ANAC

A maggio 2014, come previsto dal recente regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR<sup>38</sup>, l'ex AVCP ha pubblicato sul proprio sito istituzionale il calendario delle attività di consultazione, di AIR, di VIR e dei tavoli tecnici, prevedendo l'avvio delle consultazioni su sei provvedimenti (oltre a un settimo allora in corso), oggetto di analisi di impatto<sup>39</sup>.

Dopo averne assorbito le funzioni e le risorse, la nuova ANAC ha avviato le attività di AIR previste dal regolamento dell'ex AVCP. Nella seconda parte dell'anno, tali attività hanno portato alla pubblicazione di relazioni AIR per tre provvedimenti.

Per il primo provvedimento, relativo all'uso delle cauzioni negli appalti pubblici (determinazione n. 1 del luglio 2014), la relazione è stata redatta in forma semplificata<sup>40</sup> e pubblicata all'atto di emanazione

---

35. Per i procedimenti in materia di analisi dei mercati, la valutazione tecnica è condotta dall'autorità sulla base delle indicazioni contenute nelle linee direttrici formulate dalla Commissione europea (2002/C 165/03); tale valutazione già presenta diversi elementi tipici di un'AIR.

36. La crescente attenzione alla *better regulation* da parte dell'AGCOM è confermata anche dagli obiettivi previsti nella pianificazione strategica 2015, che includono quello di migliorare l'applicazione dell'AIR e della VIR. Sul punto si rimanda al Cap. 1 di questo *Annuario*.

37. Nel gennaio 2015, ad esempio, il BEREC ha avviato una propria AIR nell'ambito dello studio di fattibilità per la realizzazione di una piattaforma transnazionale di monitoraggio della qualità dei servizi di accesso a Internet (*Feasibility study of QoS Monitoring in the context of NN*); cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri (2015), p. 61.

38. Regolamento del 27 novembre 2013.

39. Sul punto si rimanda al Cap. 1 di questo *Annuario*.

40. Il regolamento sull'AIR e sulla VIR adottato dall'ex AVCP nell'ottobre 2013

della normativa; essa è stata incentrata essenzialmente sulle esigenze alla base dell'intervento, sugli esiti delle consultazioni e sulle ragioni delle principali scelte adottate dall'autorità.

Nel caso del secondo provvedimento, relativo alle linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali (determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014), in base a quanto previsto dal regolamento del 2013, l'autorità ha inizialmente pubblicato un primo documento AIR (redatto in forma estesa), ponendolo in consultazione assieme alla bozza di provvedimento. Successivamente, ha pubblicato una relazione AIR conclusiva, all'atto di emanazione del testo definitivo della determinazione, in cui ha esposto le osservazioni pervenute, la revisioni apportate alle ipotesi alternative inizialmente messe a confronto e ha fornito le motivazioni delle scelte effettuate, soffermandosi per ciascuna sul possibile effetto sulle stazioni appaltanti, gli operatori economici ed il mercato in generale.

Anche per il terzo provvedimento, relativo alle linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (determinazione n. 4 del 25 febbraio 2015), l'autorità ha pubblicato un primo documento AIR in occasione della consultazione pubblica sullo schema di determinazione. Un secondo documento è stato pubblicato all'atto di emanazione del provvedimento.

*Tab. 2.2 – Relazioni AIR pubblicate dall'ANAC nel corso del 2014*

N. atto	Data atto	Normativa oggetto di analisi	Modello di AIR*	Fase di pubblicazione
Determ. n. 1	Luglio 2014	Problematiche in ordine all'uso della cauzione provvisoria e definitiva (artt. 75 e 113 del Codice)	S	Provvedimento
Determ. n. 3	Dicembre 2014	Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali	E	Doc. consultazione Provvedimento

---

prevede, analogamente al regolamento della Banca d'Italia, due distinte forme di analisi: estesa e semplificata.

N. atto	Data atto	Normativa oggetto di analisi	Modello di AIR*	Fase di pubblicazione
Determ. n. 4	Febbraio 2015	Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria	E	Doc. consultazione (Provvedimento **)

\* E = AIR Estesa; S = AIR Semplificata \*\* AIR conclusiva pubblicata nel febbraio 2015

Nel corso del 2014 sono state avviate (e in parte realizzate) da parte dell'ANAC anche altre attività di analisi di impatto, come testimonia la pubblicazione di alcune relazioni AIR nella prima parte dell'anno successivo. In particolare, nel primo semestre 2015 sono state pubblicate le relazioni AIR conclusive di accompagnamento ai seguenti provvedimenti:

- determinazione n. 1 dell'8 gennaio 2015 recante criteri interpretativi in ordine alle disposizioni dell'art. 38, comma 2-bis e dell'art. 46, comma 1-ter del decreto legislativo 163/2006;
- determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 recante linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cosiddetta *whistleblower*);
- determinazione n. 7 del 28 aprile 2015 recante linee guida per l'affidamento dei servizi di manutenzione degli immobili;
- determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, recante linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.

Nello stesso periodo sono state inoltre pubblicate le relazioni AIR di accompagnamento ai seguenti documenti di consultazione:

- documento di consultazione sulla bozza di linee guida sulla finanza di progetto<sup>41</sup>, del febbraio 2015;

41. La determinazione è stata in seguito pubblicata nel settembre 2015 (Determinazione n. 10 del 23 settembre 2015), unitamente alla relazione AIR finale.

- secondo documento di consultazione sul bando-tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture, del 19 maggio 2015.

Tutte le relazioni AIR finora pubblicate dall'ANAC sono largamente incentrate sulle ragioni dell'intervento, nonché sulle osservazioni formulate dagli operatori del settore (nell'ambito delle consultazioni pubbliche sulla bozza di atto o di quelle cosiddette *preventive*, che, ai sensi del regolamento sull'AIR e sulla VIR, le possono precedere<sup>42</sup>), e sulle ragioni che hanno condotto l'autorità ad accoglierle o meno. Poco spazio è viceversa concesso all'applicazione di tecniche di valutazione dei costi e dei benefici delle opzioni nonché alla loro diretta comparazione. Questo orientamento è d'altra parte coerente con la scelta, operata nel regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR, di definire il percorso di analisi in stretta connessione con lo svolgimento delle procedure di consultazione<sup>43</sup>.

#### BANCA D'ITALIA

Nel corso del 2014, la Banca d'Italia ha pubblicato otto nuove AIR, di cui sei in materia di vigilanza e due in materia segnaletica (riferite, cioè, alla disciplina dei flussi informativi verso l'Istituto cui sono tenuti gli operatori del settore finanziario).

Nella maggior parte dei casi, la relazione AIR è stata pubblicata in occasione della consultazione pubblica sulla bozza di testo normativo ("relazione preliminare sull'AIR", in base alle definizioni contenute nelle linee guida dell'Istituto). In un solo caso (relativo alle disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche) la relazione è stata pubblicata assieme al provvedimento conclusivo ("relazione finale sull'AIR")<sup>44</sup>.

---

42. In base all'art. 2 del regolamento, le consultazioni preventive consistono nel dare notizia ai soggetti interessati del progetto di atto e nel consentire loro di far pervenire i propri suggerimenti e le proprie proposte, considerazioni e osservazioni, mediante consultazioni online, tavoli tecnici e audizioni.

43. Sui contenuti del regolamento sia consentito rimandare a S. Salvi (2014), p. 57.

44. L'esperienza degli ultimi anni, tuttavia, indica che la distinzione tra AIR preliminare e AIR definitiva originariamente prevista dalle Linee guida dell'Istituto ha in parte perso significato. Infatti, a fronte della previsione di un'AIR realizzata in due *step*, la prassi che si è di fatto affermata è quella della predisposizione di una sola relazione AIR (pubblicata in genere al momento dell'avvio della consultazione sulla bozza di provvedimento), eventualmente completata da un'AIR "integrativa" (pubblicata al momento dell'emanazione del provvedimento finale), relativa ad aspetti di particolare rilievo e per i quali le prime analisi non abbiano consentito di realizzare una valutazione

Tra le AIR in materia di vigilanza, merita di essere segnalata quella condotta sul regolamento sulla gestione collettiva del risparmio. Tale analisi è stata prodotta nell'ambito di una consultazione congiunta Banca d'Italia-CONSOB sulla disciplina secondaria di recepimento della direttiva 2011/61/UE in materia di fondi di investimento alternativi ("AIFM"). Gli schemi normativi sottoposti a consultazione<sup>45</sup> sono stati accompagnati da due relazioni AIR, redatte una dalla CONSOB e l'altra dalla Banca d'Italia, ciascuna sulle parti di propria competenza.

*Tab. 2.2 – Relazioni AIR pubblicate dalla Banca d'Italia nel corso del 2014*

<b>Tipo di normativa</b>	<b>Normativa oggetto di analisi</b>	<b>Modello di AIR*</b>	<b>Fase</b>	<b>Data pubblicazione</b>
Vigilanza	<i>Governance</i> (Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche)	AIRC	AIR finale	Aprile 2014
Vigilanza	Obbligazioni garantite (Obbligazioni bancarie garantite – Disposizioni di vigilanza per le banche)	AIRC	AIR preliminare	Aprile 2014
Segnaletica	Aggiornamento circolari (Aggiornamenti Circolari segnaletiche nn. 272, 189, 217, 248, 154 e 140)	AIRC	AIR preliminare	Giugno 2014
Vigilanza	Gestione risparmio (Gestione collettiva del risparmio. Recepimento della direttiva 2011/61/UE (AIFMD) e ulteriori interventi di modifica)	AIRC	AIR preliminare	Giugno 2014
Vigilanza	Vigilanza intermediari II (Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari – Seconda consultazione)	AIRC	AIR preliminare	Luglio 2014

esaustiva del problema.

45. Regolamento congiunto Banca d'Italia – CONSOB in materia di organizzazione e controlli degli intermediari che prestano servizi di investimento e di gestione collettiva; *Regolamento Intermediari* e *Regolamento Emittenti* della CONSOB; *Regolamento sulla gestione collettiva del risparmio* della Banca d'Italia.

Tipo di normativa	Normativa oggetto di analisi	Modello di AIR*	Fase	Data pubblicazione
Vigilanza	Centrale Rischi (Obbligo di partecipazione degli intermediari finanziari al servizio di centralizzazione dei rischi gestito dalla Banca d'Italia)	AIRS	AIR preliminare	Luglio 2014
Segnaletica	Estensione segnalazioni prudenziali (Intermediari finanziari. Segnalazioni prudenziali su base COREP-EBA. 3° agg.to Circolare n. 286)	AIRS	AIR preliminare	Novembre 2014
Vigilanza	Remunerazioni (Revisione delle disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione)	AIRC	AIR preliminare	Novembre 2014

\* AIRC = AIR Completa; AIRS = AIR Semplificata

Nel corso dell'anno, la Banca d'Italia ha fatto ricorso in modo intensivo alla metodologia AIR anche in ambito internazionale.

In particolare, ai fini di supportare la definizione della posizione nazionale nell'ambito dei lavori regolamentari europei, l'Istituto ha analizzato l'impatto sul sistema bancario italiano dei seguenti interventi: la contribuzione delle banche ai fondi di risoluzione previsti dalla direttiva *Bank Recovery and Resolution* (BRR) e dal regolamento sul *Single Resolution Mechanism*; la metodologia di identificazione delle banche sistemicamente rilevanti; le riserve di capitale e gli altri strumenti macro-prudenziali (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 46).

L'Istituto ha inoltre fornito supporto dall'autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) nella definizione degli standard tecnici previsti dalla direttiva BRR in materia di gestione delle crisi (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 46).

È inoltre proseguita l'attività di monitoraggio avviata nel 2011 sui nuovi standard prudenziali di Basilea 3 nell'ambito degli esercizi quantitativi coordinati dal Comitato di Basilea e dall'EBA.

#### CONSOB

Nel 2014 la CONSOB ha prodotto una sola AIR, nell'ambito della

già citata consultazione congiunta con Banca d'Italia sul recepimento della direttiva AIFM.

La relazione della CONSOB è stata articolata in quattro parti. La prima analizza i principali aspetti della disciplina definita a livello europeo (problemi affrontati, obiettivi perseguiti, strumenti utilizzati e relativi effetti). La seconda definisce, a livello anche quantitativo, l'ambito di attività su cui incide la direttiva, con riferimento al mercato italiano. La terza riguarda l'analisi delle scelte discrezionali operate dalla CONSOB. La quarta, infine, riporta gli effetti che la Commissione ha stabilito di monitorare, e le corrispondenti informazioni che devono essere trasmesse dagli Stati membri, per il meccanismo di riesame previsto dalla stessa direttiva (art. 69).

### *Box 2.3 – Il meccanismo di riesame della direttiva AIFM*

Ai sensi dell'art. 69, la Commissione europea dovrà avviare il riesame della direttiva AIFM entro il 22 luglio 2017.

Il riesame analizzerà l'esperienza acquisita nell'applicazione della direttiva, il suo impatto sugli investitori, sui fondi di investimento alternativi (FIA) e sui gestori di tali fondi (GEFIA) e il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La direttiva stessa indica gli aspetti sui quali dovranno essere raccolti dati e costruiti opportuni indicatori, quali ad esempio la commercializzazione, da parte dei GEFIA, di FIA non UE negli Stati membri nel quadro dei regimi nazionali, l'impatto della direttiva sull'accesso degli investitori nell'Unione ecc.

Nell'ambito del nuovo ciclo della produzione normativa europea, la fonte principale per la raccolta delle informazioni in base alle quali dovrà essere svolta la valutazione *ex post* della efficacia delle regole (e, dunque, dovranno essere assunte le eventuali decisioni in merito a eventuali modifiche della stessa) è rappresentata dall'attività di vigilanza posta in essere dalle autorità nazionali.

L'art. 69 della direttiva, infatti, prevede che, ai fini del riesame, gli Stati membri forniscano alla Commissione con cadenza annuale informazioni sui gestori che gestiscono o commercializzano FIA sotto la propria supervisione.

### *IVASS*

Nel gennaio 2014 è entrata in vigore la disciplina sull'AIR contenuta nel nuovo regolamento sull'adozione degli atti regolamentari e generali dell'IVASS<sup>46</sup>.

46. Regolamento n. 3 del 2013.

Dei dieci provvedimenti adottati nel corso dell'anno, tuttavia, otto sono stati relativi all'attuazione di norme nazionali o europee con ristretti margini di discrezionalità per l'autorità e uno ad aspetti di organizzazione interna (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 75), fattispecie entrambe escluse, ai sensi del regolamento, dall'ambito di riferimento dell'AIR.

Di conseguenza, la nuova disciplina AIR è stata applicata a un solo provvedimento, relativo criteri di calcolo per le compensazioni tra imprese di assicurazione nell'ambito della procedura di risarcimento diretto.

L'AIR preliminare è stata pubblicata nel documento con il quale è stata posta in consultazione la bozza di provvedimento<sup>47</sup>. L'analisi è stata largamente basata su una simulazione, condotta su dati storici, degli effetti dell'applicazione di diversi possibili modelli (e relative varianti) di compensazione sul mercato e sul sistema aziendale. Non è stata tuttavia pubblicata, così come previsto dal regolamento, l'AIR finale al momento della pubblicazione dell'atto regolamentare definitivo.

### *Le attività di VIR*

#### *ANAC*

Come già evidenziato, a fine 2013 è entrato in vigore il regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR dell'ex AVCP. In base alle previsioni del regolamento, la VIR dovrebbe di regola riguardare i provvedimenti per la cui approvazione sia stata adottata una procedura AIR, oltre a eventuali ulteriori provvedimenti di particolare interesse.

Nel 2014 l'autorità non ha realizzato attività di valutazione *ex post*. Tuttavia, il calendario delle attività di consultazione, di AIR, di VIR e dei tavoli tecnici per il 2015 (pubblicato in applicazione di quanto previsto dal regolamento dell'ex AVCP e dal nuovo regolamento di disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'autorità<sup>48</sup>) prevede la conduzione di VIR su due bandi-tipo: il n. 1/2014, *Affidamento dei servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili nei settori ordinari* (primo semestre 2015) e il n. 2/2014 *Affidamento di lavori pubblici nei settori ordinari: procedura aperta per appalto di sola esecuzione lavori*,

---

47. Documento di consultazione n. 5/2014.

48. "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione".

*contratti di importo superiore a euro 150.000 euro, offerta al prezzo più basso (secondo semestre)*<sup>49</sup>.

#### AGCOM

Analogamente a quanto previsto per l'AIR, nel 2014 l'AGCOM ha lavorato anche alla definizione di linee guida in materia di VIR e di MOA.

Nel corso dell'anno, il neo-istituito Servizio economico e statistico dell'autorità ha inoltre avviato una ricognizione interna sulle informazioni raccolte con cadenza periodica dagli uffici. Tale iniziativa è stata propedeutica alla realizzazione, avvenuta nel 2015, della prima attività di MOA<sup>50</sup>, che l'autorità considera funzionale sia a supportare la definizione di misure di semplificazione dei costi che gravano sulle imprese, sia ad alimentare le analisi sui costi imposti ai destinatari della regolazione svolte nell'ambito dell'AIR e della VIR (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 58).

#### CONSOB

Nel 2014 la CONSOB ha proseguito le proprie attività di MOA. In particolare, sulla base della mappatura realizzata nel 2013<sup>51</sup> (e dalla quale sono già scaturiti alcuni primi interventi di semplificazione) l'autorità ha avviato la fase di misurazione vera e propria, riferita in particolare agli oneri stabiliti dal cosiddetto *regolamento Intermediari*<sup>52</sup>.

Le iniziative svolte nel corso dell'anno hanno previsto sia la quantificazione della numerosità annua degli adempimenti (basata sui flussi informativi tra soggetti vigilati e autorità), sia l'avvio delle attività di stima dei relativi costi unitari. Per la stima dei costi, la CONSOB ha fatto ricorso alla consultazione degli operatori di mercato,

---

49. Il calendario 2014 pubblicato dall'ex AVCP prevedeva inoltre per inizio 2015 l'avvio di una VIR sullo stesso regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR, che non è tuttavia più menzionata nel calendario 2015.

50. La misurazione è stata avviata con la delibera n. 121/15/CONS e si è conclusa con la delibera n. 657/15/CONS, che ne presenta i risultati.

51. Cfr. Benedetti (2014), pp. 76-78.

52. Regolamento CONSOB recante norme di attuazione del decreto legislativo 58/1998 in materia di intermediari, adottato con delibera n. 16190 del 29 ottobre 2007 e successivamente modificato con delibere n. 16736 del 18 dicembre 2008, n. 17581 del 3 dicembre 2010, n. 18210 del 9 maggio 2012 e n. 19094 dell'8 gennaio 2015.

tramite le relative associazioni, con lo svolgimento di interviste semi-strutturate e, successivamente, la costituzione di gruppi di lavoro. L'autorità ha inoltre predisposto un questionario sulla base del quale sarà effettuata la stima dei costi identificati come più rilevanti e che è già stato distribuito a un campione significativo di operatori (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2015, p. 50).

## 2.5. Conclusioni

Il 2014 ha segnato un evidente avanzamento nell'attività di AIR delle AI. Le autorità che ormai da tempo ricorrono stabilmente a questo strumento (inclusa l'AEEGSI, che negli anni più recenti aveva mostrato una tendenza alla contrazione delle attività) hanno confermato il proprio impegno nel sostenere i processi regolatori con approfondite valutazioni *ex ante*. A esse si sono aggiunte, con iniziative a diversi stadi di maturazione, l'ANAC, l'IVASS e l'AGCOM. L'ANAC e l'IVASS, in particolare, hanno iniziato ad attuare i propri regolamenti sugli strumenti di *better regulation*, entrambi adottati nel 2013. Tuttavia, mentre la prima sembra aver già integrato l'AIR nei propri processi regolatori, la seconda – anche a motivo della natura delle regolazioni adottate nel corso dell'anno – ha per ora applicato la nuova disciplina AIR a un solo provvedimento. L'AGCOM, infine, pur non avendo ancora realizzato analisi d'impatto complete, sta lavorando alla definizione di una propria metodologia.

In questo intensificarsi delle attività di analisi *ex ante* ha probabilmente giocato un ruolo anche la partecipazione delle AI ai lavori degli organismi di regolazione internazionali. Ciò sembra trovare conferma nel fatto che le autorità che hanno mostrato maggiore dinamismo sono anche quelle i cui omologhi a livello europeo sono i più attivi in tema di *better regulation*.

Il coinvolgimento nelle attività di regolazione sviluppate a livello internazionale, oltre a variare l'intensità del ricorso all'AIR, sta anche in parte mutando natura e funzioni dello strumento.

Lo spostamento della regolazione dal livello nazionale a quello europeo (in questa fase particolarmente evidente nella regolazione finanziaria, soggetta ai processi di realizzazione del mercato unico), sta portando le AI a spostare l'attività di analisi *ex ante* dai propri atti alla fase ascendente della produzione normativa europea, in funzione di supporto ai lavori e ai negoziati che si svolgono a livello sovranazionale. Di fatto, in relazione alla regolazione nazionale, le AIR consistono sempre più spesso in analisi parziali concentrate sui

marginii di discrezionalità (spesso ristretti) lasciati dalla regolazione europea alle autorità nazionali per l'elaborazione di opzioni regolatorie autonome.

In materia di VIR, stenta viceversa a radicarsi presso le AI un'attività sistematica di valutazione, a dispetto dei primi segnali registrati nel 2013 e nonostante i propositi dichiarati. Con quelli recentemente adottati dall'ANAC (*ex AVCP*) e dell'IVASS, i regolamenti di disciplina dei processi regolatori delle AI che menzionano espressamente l'analisi *ex post* sono infatti arrivati a cinque. Nel 2014, alle AI che hanno previsto di condurre valutazioni *ex post* si è aggiunta l'AGCOM, la quale, pur non avendo disciplinato lo strumento a livello regolamentare, sta lavorando alla definizione di un proprio documento di linee guida.

A fronte di queste previsioni, le applicazioni pratiche sono state assai modeste. Fa eccezione l'attività di misurazione degli oneri amministrativi, sulla quale si stanno concentrando le iniziative delle AI più attive nella fase *ex post*.

L'analisi degli oneri amministrativi coglie però una parte soltanto degli effetti della regolazione, sebbene non trascurabile, soprattutto per le autorità che hanno tra i propri compiti fondamentali quello della vigilanza (e, quindi, nelle segnalazioni una quota rilevante dei costi imposti agli operatori).

D'altra parte, è proprio l'attività di vigilanza quella destinata ad aumentare di importanza in corrispondenza della riduzione della potestà regolamentare derivante dai processi di integrazione europea. E ad essa gli organismi di regolazione internazionali stanno attribuendo un ruolo sempre più rilevante anche in funzione della raccolta di informazioni utili a valutare l'efficacia delle regolazioni a livello europeo. Un primo esempio concreto in tal senso è fornito dai meccanismi di riesame della direttiva europea in materia di fondi di investimento alternativi (AIFM), i quali si fondano su una serie di dati che dovranno essere prodotti, in base a criteri uniformi, dagli Stati membri e che le autorità nazionali hanno già internalizzato nelle proprie attività di analisi (cfr. par. 2.4).

Nonostante la convergenza delle condizioni di contesto e delle esigenze, le valutazioni (*ex ante* ed *ex post*) svolte dalle AI soffrono ancora una carenza di standardizzazione e di coordinamento orizzontale. Questo aspetto è risultato evidente, ad esempio, nel caso della consultazione congiunta Banca d'Italia-CONSOB sulla disciplina in materia di gestione collettiva del risparmio (cfr. par. 2.4). Gli schemi normativi sottoposti a consultazione sono stati infatti accompagnati

da due relazioni AIR, redatte una dalla CONSOB e l'altra dalla Banca d'Italia in modo autonomo, ciascuna sulle parti di propria competenza (compresi gli aspetti potenzialmente comuni, quali ad esempio l'analisi di contesto e dei destinatari della regolazione).

Le inevitabili interconnessioni tra i diversi settori regolati dalle AI (particolarmente marcate nel caso della regolazione dei mercati finanziari) richiederebbero probabilmente una riflessione sulle possibili forme di integrazione, al fine di garantire un minimo grado di convergenza delle pratiche valutative, a beneficio della collaborazione reciproca nelle attività di regolazione e della partecipazione degli *stakeholders* ai processi di valutazione.

## Capitolo 3

# La consultazione e la trasparenza del processo decisionale

di Carolina Raiola

3.1. Premessa - 3.2. Il contesto internazionale - 3.3. Il contesto nazionale - 3.4. La consultazione nelle autorità indipendenti - 3.5. La trasparenza nelle autorità indipendenti - 3.6. Conclusioni

### 3.1. Premessa

Nell'ordinamento italiano non esiste al momento una disciplina autonoma e specifica che regoli l'uso della consultazione pubblica nel processo decisionale. Nella propria attività di regolazione, le AI garantiscono il diritto di partecipazione degli interessati ognuna secondo le proprie disposizioni.

Altrettanto varie sono le prescrizioni concernenti la trasparenza delle procedure di adozione degli atti generali, che non sono ricomprese nella generale disciplina dettata nel 2013 dal decreto legislativo n. 33. La trasparenza dell'*iter* decisionale costituisce, tuttavia, insieme alla consultazione pubblica, un presupposto imprescindibile affinché sia garantita una partecipazione consapevole dei soggetti interessati alle attività di regolazione.

Nel 2014 la disciplina della consultazione pubblica è stata oggetto di attenzione da parte della Commissione europea che nel mese di giugno ha pubblicato la bozza di linee guida per la consultazione delle parti interessate, sottoponendola a pubblica consultazione fino a fine settembre. Le indicazioni contenute nel documento hanno riservato attenzione specifica a due aspetti cruciali delle attività di consultazione: la rappresentatività degli interessi coinvolti e la trasparenza sugli esiti.

La necessità di assicurare che i regolatori si sottraggano ai meccanismi di cattura da parte dei portatori di interessi "forti" (*lobbies*) è peraltro stata un tema rilevante anche delle raccomandazioni OCSE

contenute nel rapporto *The Governance of Regulators* del luglio 2014 (OCSE, 2014c) e della bozza di linee guida *CEER Draft Advice on How to Involve and Engage Consumer Organisations in the Regulatory Process* (CEER, 2014).

Sul piano nazionale, la partecipazione dei soggetti interessati al ciclo della regolazione non ha trovato innovazioni dal punto di vista normativo, ma è stata oggetto dell'attenzione del Governo in misura più ampia che in passato, soprattutto per la definizione delle politiche di riforma dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda le AI, la novità più rilevante nella disciplina della consultazione è rinvenibile presso l'AEEGSI, che ha approvato la riforma dell'*accountability* legando strettamente la partecipazione alla trasparenza e introducendo una struttura permanente consultiva (l'Osservatorio sulla regolazione) rappresentativa delle imprese, dei consumatori e delle amministrazioni. Le AI sono state, inoltre, oggetto della rilegificazione sulla trasparenza a opera del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha esteso a esse gli obblighi sulla pubblicità dei dati previsti dal decreto legislativo 33/2013.

Nel presente capitolo si fornisce una panoramica sulle novità intervenute nel corso del 2014 nelle attività di consultazione pubblica e trasparenza, prima a livello internazionale (par. 3.2) e poi a livello nazionale (par. 3.3) e, infine, in relazione alle AI. Rispetto a queste ultime, si approfondiscono sia le novità normative introdotte sia le procedure svolte in materia di consultazione pubblica (par. 3.4); un'attenzione particolare è poi riservata all'analisi della trasparenza dell'attività regolatoria (par. 3.5). Infine, si dà brevemente conto dell'attuazione delle disposizioni sulla trasparenza a seguito delle modifiche apportate al decreto legislativo 33/2013 dal decreto legge 90/2014 (par. 3.6).

### **3.2. Il contesto internazionale**

#### *Le raccomandazioni OCSE*

A luglio 2014 l'OCSE ha pubblicato il rapporto *The Governance of Regulators* (OCSE, 2014c), che include *l'engagement*, la trasparenza e *l'accountability* tra i sette principi a cui le agenzie di regolazione dovrebbero attenersi per la realizzazione della propria attività di

governo<sup>53</sup>.

Secondo il documento, le attività finalizzate al coinvolgimento dei soggetti interessati nel processo regolatorio devono rispettare due criteri fondamentali: l'adeguatezza allo scopo (*fit for purpose*) e la sottrazione al conflitto di interessi e ai meccanismi di cattura del regolatore<sup>54</sup>. La consueta elencazione dei principi e standard associati alla partecipazione (apertura, tempestività, *feedback*) nel documento lascia dunque spazio a una più approfondita trattazione dei rischi associati alla consultazione e delle modalità con cui essi debbano essere gestiti. Si insiste difatti sul concetto che le consultazioni pubbliche e le attività consultive degli *advisory bodies* debbano essere non solo regolarmente svolte, ma anche e soprattutto "genuine" (OCSE, 2014c, p. 92 e ss.). Il documento si riferisce al problema per cui, in molte occasioni, la definizione degli interventi regolatori è influenzata da dati provenienti dai soggetti regolati. Se è vero che questo non significa necessariamente favorire un interesse specifico rispetto agli altri, tuttavia – secondo il rapporto – anche solo la percezione da parte dei regolati che ciò possa avvenire può incidere negativamente sull'efficacia degli interventi realizzati e sull'*outcome*. La soluzione che l'OCSE dà al cruciale problema della cattura del regolatore è quella di rafforzare i meccanismi adottati per garantire la trasparenza delle procedure di consultazione, sia per gli aspetti legati alle regole di

---

53. Il rapporto è stato approvato dal Regulatory Policy Committee e dall'OECD Network of Economic Regulators al fine di guidare le riforme sia dei paesi membri, sia di quelli non appartenenti all'organizzazione. Il documento individua i principi che saranno alla base della *review* della politica regolatoria dei paesi OCSE: *Engagement and Accountability and transparency*, per l'appunto, e poi *Role clarity, Preventing undue influence and maintaining trust, Decision making and governing body structure for independent regulators, Funding, Performance evaluation* (OCSE, 2014c, p. 16). Il rapporto fonda i propri contenuti sulle raccomandazioni OCSE sulla politica regolatoria e la *performance*, per le quali l'efficacia della politica regolatoria dipende dal fatto che le «regulatory decisions are made on an objective, impartial and consistent basis, without conflict of interest, bias or improper influence» (OCSE, 2012b, p. 5).

54. La cosiddetta *cattura del regolatore* si riferisce al ruolo dei gruppi di interesse nella formazione delle politiche pubbliche e, nello specifico, al caso in cui un gruppo riesca a controllare la regolazione in modo da disegnarla in base ai propri specifici interessi. Per approfondire il fenomeno si vedano, tra gli altri, J.J. Laffont, J. Tirole (1991). Per approfondire invece il collegamento tra il meccanismo di cattura del regolatore e la gestione e la trasparenza delle informazioni da parte delle autorità, si veda W.E. Wagner (2010). In particolare, l'articolo di Wagner si riferisce alla cattura informativa del regolatore, ossia alle informazioni quale mezzo per la conquista di potere rispetto al processo decisionale. Secondo l'Autrice, l'eccessiva quantità di informazioni fornite, combinata alla riduzione (nel numero e nella varietà) dei soggetti interessati proponenti, conduce alla cattura.

partecipazione, sia soprattutto per quelli concernenti i risultati delle iniziative svolte: chi sono stati i soggetti partecipanti, quali sono stati i contenuti delle osservazioni e quale valutazione è stata fatta su di essi dal soggetto regolatore.

Trasparenza e *accountability* sono un ulteriore principio a cui la regolazione delle agenzie dovrebbe conformarsi, nei confronti di tre diversi gruppi di soggetti interessati: ministeri e Parlamento; soggetti regolati; e pubblico. L'OCSE raccomanda innanzitutto che sia effettuato un controllo delle attività delle agenzie di regolazione da parte degli organi esecutivi e legislativi, sia mediante la previsione di un obbligo di rendicontazione annuale (come, in Italia, le relazioni al Parlamento), sia attraverso revisioni periodiche effettuate sulla base di appropriati set di indicatori della *performance*. Relativamente all'*accountability* e alla trasparenza verso i soggetti regolati, per l'OCSE è importante che il sistema di regolazione preveda la possibilità dell'intervento del giudice nei casi in cui si verificano difetti procedurali nell'elaborazione degli interventi (impatti non valutati o procedure di consultazione insufficienti). Nei confronti del pubblico, la trasparenza e l'*accountability* si dovrebbero risolvere nella pubblicazione di materiali informativi sulle politiche più rilevanti, nella previsione di canali *ad hoc* per i reclami, nella possibilità di ricorsi al giudice anche per i singoli e nel controllo di soggetti indipendenti in assenza di adeguato capitale sociale.

#### *Le bozze di linee guida della Commissione europea sulla consultazione degli stakeholders*

Nel quadro europeo, la novità più rilevante del 2014 è stata la pubblicazione della bozza delle linee guida sulla consultazione da parte della Commissione (Commissione europea, 2014b). Il documento ha colmato anni di vuoto sulle procedure e le specifiche tecniche da seguire per svolgere consultazioni pubbliche e ha rappresentato un importante passo verso l'uniformazione delle attività di consultazione svolte dall'Europa sia per la definizione di nuove politiche, programmi e proposte legislative, sia per la valutazione della regolazione.

Le linee guida sono state redatte a seguito (e sulla base) dei risultati di una *review* che è stata svolta nell'ambito del programma REFIT dalla Commissione europea (Commissione europea, 2012b) allo scopo di valutare, con riferimento agli standard minimi fissati nel 2002<sup>55</sup>, le

---

55. Gli standard minimi sono stati enunciati nella comunicazione COM(704) 2002. La *review* è stata condotta con particolare riferimento al grado di apertura

attività di consultazione svolte tra il 2010 e il 2012. Tenendo conto di quanto emerso dalla *review*<sup>56</sup>, la bozza di linee guida è concepita in modo da valorizzare due cruciali fasi della procedura di consultazione: la mappatura dei soggetti interessati, affinché sia garantito il bilanciato coinvolgimento di tutte le tipologie di *stakeholders*; e la fase di rendicontazione degli esiti, al fine di rafforzare la trasparenza sui risultati<sup>57</sup>.

*Box 3.1 – I 10 step delle procedure di consultazione nelle linee guida della Commissione europea*

Le linee guida della Commissione *Draft Stakeholder Consultation Guidelines 2014* (Commissione europea, 2014b) descrivono in modo particolareggiato come i servizi interni e le eventuali società di consulenza dovrebbero condurre le consultazioni e suddividono le procedure in 10 passi raggruppabili nelle seguenti tre macroaree:

1. la *definizione della strategia di consultazione*, in cui si definiscono gli obiettivi, si realizza la mappatura degli *stakeholders*, si selezionano metodi e strumenti e si definisce la durata del periodo di consultazione;
2. lo *svolgimento*, in cui si prepara la pagina web, si pubblicizza l'iniziativa e si fornisce un primo *feedback* sulla ricezione dei contributi;
3. l'*analisi dei risultati*, in cui si effettuano l'analisi dei contributi, la stesura e pubblicazione del report, la valutazione dell'esercizio di consultazione.

Più in generale, relativamente all'ambito di applicazione, le linee guida hanno individuato quali atti su cui occorre svolgere consultazioni pubbliche i seguenti: *white papers*, comunicazioni di *policy*, proposte regolatorie, programmi di spesa, atti delegati e di implementazione con impatti rilevanti (ad esempio soggetti ad analisi di impatto), valutazioni di *policy* o programmi esistenti.

---

garantito, alla durata stabilita per il periodo di consultazione e al ritorno informativo (*feedback*) fornito ai partecipanti.

56. Nella *review* è emerso in particolare che il punto debole delle attività di consultazione svolte dalla Commissione è la trasparenza delle procedure. La Commissione ha dunque ravvisato la necessità di un maggiore rispetto degli standard previsti relativamente alla pubblicazione dei nomi dei partecipanti, dei contributi ricevuti e del *feedback* sul loro impatto nel processo decisionale. Per approfondire il processo di *review* e i risultati sia consentito rimandare a C. Raiola (2014) e a C. Raiola, M. Valeri (2014).

57. In particolare, la bozza di linee guida specifica che, per essere in linea con i requisiti di trasparenza, a chiusura del periodo di consultazione si deve redigere un report di sintesi sulle osservazioni ricevute durante tutti i tipi di consultazione svolti su quel particolare intervento regolatorio, da pubblicare sulla pagina web dedicata; si deve spiegare chiaramente come i contributi sono stati presi in considerazione e, in caso contrario, motivare il loro mancato accoglimento.

Sottoposta a consultazione pubblica dal 30 giugno al 30 settembre 2014, la bozza delle linee guida è stata commentata da 120 contributori, in prevalenza organizzazioni registrate nel EU Transparency Register (in 76 dei 120 casi), da autorità pubbliche (in 15 casi su 120) e poi da organizzazioni o imprese non registrate, Stati membri, imprese registrate e (in un solo caso su 120) da singoli cittadini<sup>58</sup>. Le indicazioni fornite hanno riguardato molti punti del documento. Le più rilevanti, che sono state poi accolte nella versione definitiva delle linee guida pubblicata il 19 maggio 2015 in occasione della pubblicazione del *Better Regulation Package*<sup>59</sup> della Commissione, hanno riguardato (tra l'altro) la necessità di ampliare la tipologia di atti su cui è necessario condurre consultazioni pubbliche<sup>60</sup>, di dare ancora più rilievo alla trasparenza sui risultati e di approfondire alcuni aspetti legati alla rappresentatività dei contributi ricevuti (per esempio quelli relativi alla gestione di gruppi di contributi tra loro uguali).

### *Le indicazioni del CEER sull'orientamento ai consumatori nel settore dell'energia*

Sia le indicazioni dell'OCSE sia quelle contenute nelle linee guida della Commissione riservano una particolare attenzione alla necessità di assicurare che la partecipazione sia rappresentativa di tutti gli interessi toccati dall'intervento regolatorio, incluso quello pubblico e dei soggetti non direttamente coinvolti.

Lungo questa direttrice si incanala un ulteriore documento di indirizzo di natura sovranazionale, la bozza di linee guida sulla partecipazione delle organizzazioni dei consumatori al processo decisionale (CEER, 2014), pubblicata dal Council of European Energy Regulators (CEER) il 18 giugno 2014 e sottoposta a pubblica

---

58. I contributi sono stati pubblicati integralmente e sono reperibili su [questa pagina web](#) del sito della Commissione europea.

59. La Commissione europea, il 19 maggio 2015, ha pubblicato, con la COM(2015) 215 final, il *Better Regulation Package*, un pacchetto di riforme sulla qualità della regolazione che ha introdotto nuovi strumenti (come la piattaforma REFIT o la consultazione pubblica *Lighten the Load – Have your say*) e ha rafforzato gli standard di partecipazione (mediante le nuove linee guida) e di controllo sul processo regolatorio (attraverso la creazione del Regulatory Scrutiny Board). Per approfondire, si veda la sezione [dedicata alla smart regulation](#) sul sito web della Commissione europea.

60. Ad esempio, sugli atti emendati dal Consiglio o dal Parlamento europeo (Commissione europea, 2015c, p. 7). Nella versione definitiva delle linee guida, la Commissione prevede che si possano svolgere consultazioni pubbliche anche sulle *roadmaps*, sugli *inception impact assessments*, nonché (con le dovute esclusioni) sugli atti delegati e di implementazione (Commissione europea, 2015b, par. 4).

consultazione fino all'8 agosto dello stesso anno<sup>61</sup>. Il documento è stato redatto allo scopo di indicare ai regolatori nazionali dell'energia come meglio consultare le organizzazioni dei consumatori, in modo da favorire l'inclusione del punto di vista dei clienti finali nel processo decisionale e creare condizioni più favorevoli di mercato<sup>62</sup>. Pur riferendosi alla regolazione dell'energia, la bozza di linee guida può tuttavia costituire una griglia su cui modellare le attività di consultazione nel senso della "capacitazione" (*empowerment*) dei consumatori (cfr. Box 3.2).

*Box 3.2 – Come rafforzare la partecipazione dei consumatori nelle consultazioni pubbliche secondo le nuove linee guida del CEER*

Le raccomandazioni fornite nella bozza di documento ruotano intorno a quattro aree tematiche, corrispondenti alle leve necessarie per favorire il rafforzamento della partecipazione dei consumatori:

- lo scambio di informazioni tra le autorità e i regolati, attraverso la semplificazione del linguaggio usato e il rafforzamento dei legami tra i referenti delle autorità e quelli delle organizzazioni;
- l'adozione di adeguate misure di *capacity building*, indispensabili per costruire conoscenza sul tema dell'energia all'interno delle associazioni dei consumatori;
- l'incentivazione di una più forte e regolare collaborazione nel corso dello sviluppo e della definizione delle *policies*;
- la costruzione di un ruolo definito delle organizzazioni nelle attività di implementazione e di *enforcement* della regolazione.

Nel complesso, sono state inviate al CEER 14 osservazioni<sup>63</sup> sulla bozza di linee guida. Le indicazioni di modifica più interessanti hanno riguardato innanzitutto il rafforzamento della pubblicizzazione dei nuovi interventi regolatori. Le osservazioni hanno, inoltre, riguardato

61. Le linee guida definitive (CEER, 2015a) sono state pubblicate nel 2015.

62. Il CEER ha cominciato a esaminare il rapporto tra regolatori dell'energia e organizzazioni di consumatori nel 2013 ed è arrivato alla conclusione che «this relationship deserved a higher degree of attention given the potential synergies between the two parties. Therefore, CEER invited stakeholders to a workshop in February 2014 where they were given the opportunity to present their perspectives on how and in which fields, the current collaboration works well or can be improved». Cit. CEER (2015b, p. 4).

63. Hanno risposto, in totale, sette associazioni di consumatori, quattro fornitori di energia, due organizzazioni rappresentative dei fornitori e l'*ombudsman* europeo. Per l'Italia ha partecipato l'associazione Altroconsumo.

le procedure previste per la consultazione pubblica, rispetto alle quali i rispondenti hanno richiesto al CEER di coinvolgere le associazioni dei consumatori in modo più tempestivo, di includerle nelle fasi preparatorie dei documenti di consultazione pubblica (anche al fine di formulare i quesiti in modo migliore) e di estendere l'uso della consultazione alla pianificazione annuale. Con riguardo, infine, alle attività di *capacity building*, i partecipanti hanno accolto con favore le indicazioni sulle attività di formazione dei soggetti interessati (limitatamente ad alcune aree prioritarie di regolazione, come per esempio la qualità del servizio e la concorrenza), ma hanno tuttavia paventato i rischi a esse associati per l'indipendenza delle autorità e per la sostenibilità economica delle iniziative.

### 3.3. Il contesto nazionale

Allo stato attuale, l'Italia non ha una normativa specifica che disciplini l'esercizio della consultazione pubblica nel ciclo della regolazione. Allo stesso modo, la conoscibilità dei processi decisionali è un aspetto che non è stato contemplato dalla riforma della trasparenza del decreto legislativo 33/2013, che invece si è concentrata sull'accessibilità totale dei dati e delle informazioni concernenti il personale, l'organizzazione e le attività dell'amministrazione. La riforma ha difatti inteso «favorire forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1 del decreto legislativo 33/2013), tralasciando tutti gli aspetti legati alla trasparenza sull'avanzamento del processo di elaborazione delle decisioni e sui soggetti che partecipano alle attività di regolazione. Nel 2013 il DAGL ha sottoposto a consultazione pubblica i contenuti di un nuovo regolamento di disciplina delle valutazioni *ex ante* ed *ex post* cui sono sottoposti gli atti normativi del Governo<sup>64</sup>, nel quale ha previsto anche una disciplina per le consultazioni svolte nell'AIR e nella VIR. Secondo le indicazioni espresse, le consultazioni pubbliche devono essere svolte in qualsiasi caso di analisi *ex ante* ed *ex post* per un periodo minimo di almeno quattro settimane e i contributi inviati devono essere pubblicati, salvo diverse indicazioni da parte dei partecipanti per ragioni di riservatezza. Tuttavia, il regolamento non è stato ancora adottato né sono state pubblicate le linee guida operative relative alla nuova disciplina<sup>65</sup>.

---

64. Il nuovo regolamento dovrebbe sostituire il DPCM 11 settembre 2008, n. 170 ed il DPCM 19 novembre 2009, n. 212.

65. Sugli sviluppi relativi al nuovo regolamento AIR e VIR si rimanda al Cap. 2 di questo *Annuario*.

Il quadro normativo di disciplina delle consultazioni pubbliche, resta, dunque, frammentario e incompleto.

Nella pratica, a fronte di queste carenze normative, le attività di regolazione svolte dal Governo e dalle amministrazioni centrali nel 2014, in occasione soprattutto di interventi particolarmente ampi e ad alto impatto sui destinatari, sono state caratterizzate da una discreta attenzione al principio di partecipazione.

Le principali consultazioni pubbliche svolte nel corso dell'anno hanno riguardato le riforme della pubblica amministrazione e il tema della digitalizzazione. I casi di consultazione che hanno registrato una partecipazione particolarmente ampia hanno riguardato due riforme ad alto impatto e di non semplice attuazione, passibili di generare forti resistenze da parte dei destinatari: la riforma della scuola (*La Buona Scuola*) e la riforma della pubblica amministrazione (*Rivoluzione@ Governo*). In queste occasioni, la consultazione è stata lo strumento attraverso cui le amministrazioni centrali, oltre a raccogliere suggerimenti, hanno potuto verificare le reazioni dei soggetti interessati e valutare *ex ante* i possibili effetti dei testi normativi (cfr. Box 3.3).

Altri casi di rilievo registrati nel 2014 riguardano interventi che afferiscono a iniziative di respiro europeo, sul tema della digitalizzazione. Un esempio sono le consultazioni svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dall'AGID per la predisposizione dei nuovi piani nazionali *Piano nazionale Banda Ultra Larga* e *Crescita Digitale*, per la definizione del piano di azione nell'*Open Government Partnership*<sup>66</sup>. Un ulteriore esempio è la consultazione sulla cultura e le competenze digitali, svolta con il metodo della raccolta e della votazione di idee mediante un forum *online*<sup>67</sup>.

---

66. Le iniziative elencate sono svolte nell'ambito dell'Accordo di Partenariato con la Commissione Europea per la programmazione delle risorse 2014-2020 (Supporto alla infrastrutturazione per la banda ultra larga e potenziamento dei servizi ICT a cittadini e imprese) e nell'Agenda Digitale. L'Open Government Partnership (OGP), è d'altronde un'iniziativa internazionale multilaterale che sostiene lo sviluppo di tre assi portanti dell'Open Government: la trasparenza della Pubblica Amministrazione, la lotta alla corruzione e la democrazia partecipata.

67. La consultazione è una di quelle svolte con lo strumento dell'Ideario in collaborazione con il Formez. Lo strumento riprende il più celebre e diffuso *Ideascale*.

### Box 3.3 – Le principali consultazioni svolte dalle amministrazioni centrali. Anno 2014

#### *La consultazione su La Buona Scuola*

Una consultazione pubblica che ha avuto grande risonanza nel 2014 è stata quella su *La Buona Scuola*, il disegno di legge sulla riforma del sistema scolastico italiano. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) ha svolto la consultazione pubblica *online* dal 15 settembre al 15 novembre 2014, inserendola in un percorso che ha previsto la raccolta di contributi attraverso diverse tecniche: un questionario *online*, un forum *online*, un programma di dibattiti sul territorio e una consultazione chiusa rivolta a una categoria specifica di interlocutori privilegiati (gli Uffici scolastici regionali). Relativamente alla consultazione pubblica, i risultati sono stati elaborati ricorrendo all'analisi quantitativa (per le risposte alle domande chiuse) e all'analisi computazionale<sup>68</sup> (per le osservazioni inviate in formato aperto). Al termine del periodo di consultazione sono stati resi pubblici i *position papers* inviati dalle organizzazioni, le conclusioni dei dibattiti sui territori, le proposte sviluppate all'interno delle stanze del forum *online*. Il documento di sintesi sui risultati complessivi della consultazione<sup>69</sup>, pubblicato nel mese di dicembre del 2014, ha riepilogato i risultati numerici dell'iniziativa (30.000 rispondenti al questionario, 20.000 risposte nelle stanze online, 20 documenti dagli uffici regionali scolastici e 115 *position papers*) e dato conto del contenuto dei contributi rispetto ai macrotemi trattati<sup>70</sup>. Il testo non è un vero e proprio report ma un documento sintetico che ripropone concetti chiave e infografiche, usato a supporto dell'evento di presentazione tenutosi nella sede del MIUR il 15 dicembre 2014.

#### *La consultazione sui 44 punti della riforma della pubblica amministrazione*

Un'altra iniziativa rilevante è stata la consultazione pubblica *Rivoluzione@Governo.it*, mediante cui il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha raccolto contributi su un documento che riportava i 44 punti su cui si sarebbe incentrata la riforma della pubblica amministrazione. La consultazione è stata svolta semplicemente aprendo un *account* di posta elettronica a cui inviare i contributi rispetto allo schema riportato nel documento di consultazione. La tecnica richiama il *notice and comment* (anche se il documento non riportava il testo della riforma ma solo 44 frasi che ne riassumevano gli intenti) ed è sostanzialmente la stessa a cui con regolarità ricorrono le AI. I contenuti generici del documento, uniti

68. Mediante l'analisi computazionale sono stati estratti automaticamente (attraverso sistemi informatici) i concetti chiave formati da più di una parola contenuti nei testi inviati in risposta alla consultazione pubblica. Ad esempio, in risposta al quesito "Ciò che si impara a scuola. Cosa manca?", i concetti chiave estratti sono stati "educazione civica", "lingue straniere", "mondo del lavoro", "scuola primaria".

69. Il dossier sui risultati è disponibile a [questa pagina del sito del Governo](#).

70. I temi in relazione a cui sono stati analizzati tutti i contributi sono: "Piano assunzionale, organico funzionale, abilitazione, concorso"; "Formazione e carriera"; "Valutazione, autonomia, semplificazione"; "Ripensare a ciò che di impara a scuola"; "Fondata sul lavoro"; "Le risorse pubbliche e private"; "Temi da integrare".

alla popolarità del tema e all'alto numero di soggetti direttamente interessati al nuovo provvedimento, hanno fatto sì che, nel corso del mese in cui è rimasta aperta<sup>71</sup>, siano pervenute alla consultazione 39.343 *email*. La consultazione non ha in alcun modo guidato i soggetti interessati nella stesura dei commenti, che dunque sono stati caratterizzati da un'ampia varietà di forma. L'elaborazione è stata svolta con gli strumenti del *data mining* attraverso l'uso di tecniche e algoritmi statistici, mediante cui è stata rilevata la pertinenza dei contributi per la successiva lettura umana. Al termine del periodo di consultazione le osservazioni inviate dai partecipanti non sono state pubblicate, ma è stato reso pubblico soltanto un documento di sintesi su quanto espresso dai contributi su ciascuno dei 44 punti pubblicati.

Considerata nel complesso, l'attività di consultazione pubblica svolta dal Governo nel 2014 è stata frammentaria dal punto di vista metodologico. Se è vero che non esiste un metodo universale per la consultazione dei soggetti interessati e che l'Italia ancora (come si è detto) non si è dotata di una disciplina specifica, è pur vero che esistono principi e standard internazionali a cui è possibile attenersi per svolgere consultazioni di qualità. Molte delle consultazioni condotte nel 2014 non si sono adeguate a questi standard minimi. Basti prendere in considerazione due parametri: il periodo minimo di consultazione e la trasparenza delle procedure. Relativamente ai tempi, soltanto la consultazione su *La Buona Scuola* ha rispettato il periodo minimo di otto settimane previsto dalla Commissione europea<sup>72</sup>; le consultazioni condotte sul tema della digitalizzazione, così come quella sulla riforma della pubblica amministrazione, sono rimaste aperte non più di un mese<sup>73</sup>. Relativamente alla trasparenza, non sempre sono stati resi pubblici rapporti esaustivi sugli esiti, sui testi dei contributi pervenuti<sup>74</sup> e sugli effetti della partecipazione sulla decisione finale.

71. Il periodo di consultazione è durato dal 30 aprile 2014 al 30 maggio 2014.

72. Nel 2012, il periodo minimo per le consultazioni pubbliche online è stato portato dalla Commissione europea a otto settimane (Commissione europea, 2012c). Il 19 maggio 2015 sono state poi pubblicate, all'interno del *Better Regulation Package*, le linee guida per la consultazione che hanno previsto l'innalzamento del periodo minimo a dodici settimane.

73. C'è anche il caso della consultazione svolta sul codice di condotta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sul Codice di comportamento dipendenti PCM, che è durata meno di due settimane, a cavallo tra luglio e agosto 2014.

74. Relativamente alla pubblicazione dei contributi, per le consultazioni Presidenza del Consiglio dei ministri - AGID si registra una maggiore trasparenza di quelle svolte sulla riforma della scuola (per cui il report ha diffuso i risultati in modo generico e ha riportato i numeri della partecipazione con cifre tonde) e sulla riforma della pubblica amministrazione (in cui sono state riportate sintesi generiche di meno di dieci righe per ognuno dei 44 punti del documento di consultazione).

Di rilevanza ancora maggiore è l'assenza, in Italia, di un punto unico di accesso a tutte le consultazioni in corso e concluse svolte dai soggetti regolatori<sup>75</sup>, strumento indispensabile per dare adeguata pubblicità alle opportunità di partecipazione a disposizione dei soggetti interessati. Il portale oggi adibito alla raccolta delle consultazioni pubbliche svolte dalle amministrazioni pubbliche italiane, *partecipa.gov.it*, raccoglie soltanto le «principali iniziative»<sup>76</sup>.

### 3.4. La consultazione pubblica nelle autorità indipendenti

Nel 2014, l'esperienza più rilevante nell'ambito dello sviluppo della consultazione pubblica nelle AI è costituita dalla pubblicazione delle guide sull'*accountability* da parte di AEEGSI. L'attività di consultazione di tutte le AI italiane è tuttavia proseguita, in prevalenza mediante la tecnica del *notice and comment* e, complessivamente, con gli stessi volumi registrati nel 2013.

#### *La riforma dell'accountability dell'AEEGSI*

Già nel piano strategico per il triennio 2012-2014, l'AEEGSI aveva dato conto del fatto che i consumatori domestici e le piccole e medie imprese «per problemi non solo loro – non partecipano alle decisioni regolatorie neppure se attinenti alla vendita al dettaglio o alla tutela del consumatore» (AEEGSI, 2012, p. 14). Per favorire un coinvolgimento più ampio dei consumatori, nel 2014 l'AEEGSI ha definito una nuova strategia per la riforma dell'*accountability*, pubblicando le linee guida per l'accrescimento dell'*accountability* (AEEGSI, 2014a). Nelle linee guida l'autorità si è impegnata a portare a termine due diverse azioni legate alla capacitazione dei consumatori e al miglioramento delle attività di consultazione.

La prima azione riguarda la revisione dei regolamenti di disciplina

---

75. La necessità che esista un punto unico di accesso alle consultazioni pubbliche è considerata anche dalla Commissione europea, che nelle nuove linee guida riporta come standard "C" «Publication: The Commission should ensure adequate awareness-raising publicity and adapt its communication channels to meet the needs of all target audiences. Without excluding other communication tools, (open public) consultations should be published on the internet and announced at the "single access point"». Il punto unico di accesso delle consultazioni della Commissione è [Your voice in Europe](#).

76. Il portale è gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito dell'*Open Government Partnership*. Per il 2014 ha riportato solo sette iniziative, tra cui non sono annoverate (solo per fare un esempio) né la consultazione su *La Buona Scuola*, né quella sulla riforma della pubblica amministrazione.

delle audizioni periodiche e speciali e della consultazione pubblica. L'aggiornamento, avvenuto alla fine del 2014, non ha tuttavia introdotto cambiamenti particolarmente innovativi nelle procedure di consultazione dell'autorità. Il nuovo regolamento sulle audizioni<sup>77</sup> è stato soltanto integrato con le attività internazionali dell'autorità e in considerazione del fatto che l'autorità pubblica ormai periodicamente proprie linee strategiche su cui i soggetti interessati devono essere chiamati a esprimere la propria posizione, anche con audizioni speciali sulle singole azioni. Il regolamento sulla partecipazione ai procedimenti di regolazione (in cui sono disciplinate le consultazioni pubbliche)<sup>78</sup> è stato rivisto solamente nella forma, attraverso la riscrittura di alcuni articoli e l'aggiornamento di alcuni riferimenti normativi.

La seconda azione, più rilevante della prima, consiste nella costituzione delle «forme permanenti di consultazione tra l'autorità e le associazioni rappresentative degli *stakeholders*» (AEEGSI, 2014a, p. 5). La creazione di queste forme permanenti è stata finalizzata innanzitutto a incrementare la partecipazione delle associazioni all'attività di regolazione dell'autorità sui mercati dell'energia, con una particolare attenzione a quelle rappresentative dei consumatori. Inoltre, tali strumenti permanenti di partecipazione dovrebbero consentire all'AEEGSI di acquisire con più sistematicità i dati utili per le eventuali analisi di impatto della regolazione e provvedere all'analisi della percezione sull'impatto dei provvedimenti dell'autorità da parte degli utenti finali. Secondo quanto previsto dalle linee guida, l'AEEGSI ha costituito nel 2015 un organo consultivo, l'Osservatorio permanente sulla regolazione<sup>79</sup>, formato da un Presidente e un Forum di cui fanno parte le associazioni rappresentative dei consumatori domestici, non domestici e industriali, le associazioni degli operatori

---

77. La revisione della disciplina delle audizioni è stata attuata con la pubblicazione della *Riforma del regolamento per le audizioni periodiche e speciali e per lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi*, delibera n. 603/2014/A dell'11 dicembre 2014.

78. La *Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*, delibera n. 649/2014/A del 23 dicembre 2014 ha sostituito la *Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, Allegato A alla delibera n. GOP 46/09 del 30 ottobre 2009.

79. La costituzione dell'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento è avvenuta nel marzo del 2015, con la deliberazione n. 83/2015/A del 5 marzo 2015. Per approfondire il percorso dell'AEEGSI per la riforma dell'*accountability* e la costituzione dell'Osservatorio permanente sulla regolazione, sia consentito rimandare a C. Raiola (2015).

di settore e le rappresentanze di tre soggetti istituzionali: le autorità e gli enti di ambito, la Commissione europea e i comuni italiani.

### *Le consultazioni svolte dalle autorità indipendenti*

Nel 2014 non ci sono state evoluzioni significative nelle tecniche di consultazione pubblica utilizzate dalle AI. La totalità delle iniziative è stata condotta mediante la tecnica del *notice and comment*, ossia mediante la richiesta ai soggetti interessati di inoltrare osservazioni su bozze di provvedimenti, con o senza il supporto di questionari di consultazione. L'invio delle osservazioni è stato consentito per la gran parte dei casi tramite email, e per alcune delle AI, mediante la compilazione di *form online*<sup>80</sup>. Non si riscontrano nel 2014 casi di consultazioni svolte dalle AI con strumenti assimilabili al *crowdsourcing* (alla raccolta collettiva di idee, come avvenuto in qualche caso per il Governo e le amministrazioni centrali), con forum di discussione o anche mediante mix di strumenti combinati tra loro. Anche l'uso dei *social network* come strumenti di raccolta di opinioni intorno a una nuova regolazione, a cui sembrava si fosse avvicinata l'AGCOM nel 2013 con l'*hashtag* Twitter #consultagcom (Raiola, 2014), non ha trovato alcuna diffusione nel 2014, in nessuna delle AI italiane. Le iniziative sviluppate nel corso dell'anno, essendo svolte sul modello del *notice and comment*, non hanno previsto fasi di interazione tra i partecipanti<sup>81</sup>: nei casi in cui le consultazioni pubbliche sono state affiancate da audizioni, queste occasioni non sono state strutturate in modo da stimolare la discussione<sup>82</sup>.

Mentre le tecniche sono utilizzate in modo omogeneo tra le AI, i comportamenti nel volume delle attività sono caratterizzati da un'ampia difformità (cfr. Tab. 3.1 e Graf. 3.1).

---

80. L'uso dei *form online* è garantito dall'AEEGSI e dalla CONSOB.

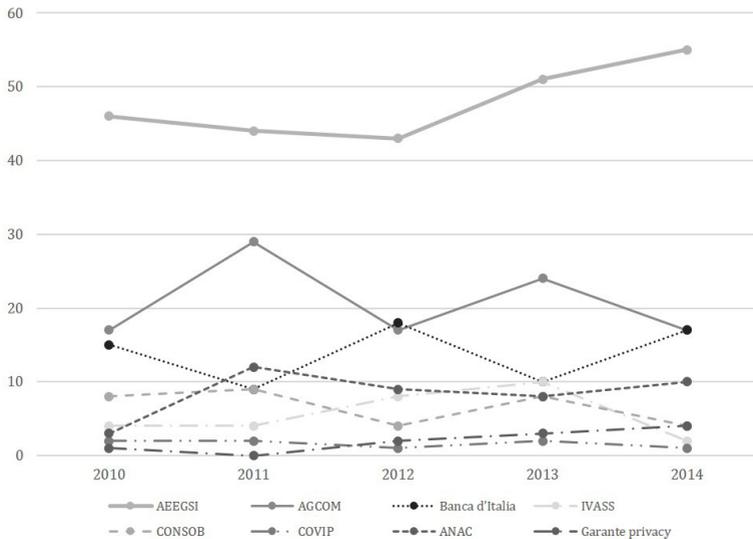
81. Si escludono in questa analisi le consultazioni svolte dal vivo e informalmente con i portatori di interesse più strutturati, come le associazioni rappresentative.

82. Le audizioni pubbliche prevedono esclusivamente la lettura delle posizioni degli auditi.

*Tab. 3.1 – Prospetto del numero di documenti di consultazione pubblicati dalle AI nel quinquennio 2010-2014.*

Autorità	2010	2011	2012	2013	2014	Totale periodo 2010-2014
AEEGSI	46	44	43	51	55	239
AGCOM	17	29	17	24	17	104
ANAC	3	12	9	8	10	42
Banca d'Italia	15	9	18	10	17	69
CONSOB	8	9	4	8	4	33
COVIP	2	2	1	2	1	8
Garante privacy	1	0	2	3	4	10
IVASS	4	4	8	10	11	35
<b>Totale documenti di consultazione pubblicati nell'anno</b>	<b>96</b>	<b>109</b>	<b>102</b>	<b>116</b>	<b>117</b>	<b>540</b>

*Graf. 3.1 – Andamento del numero di consultazioni svolte dalle AI nel quinquennio 2010-2014*



Fonte: elaborazione personale dei dati pubblicati sui siti ufficiali delle AI

Nel corso dell'anno 2014 sono stati pubblicati, in totale, 117 documenti di consultazione<sup>83</sup>, variamente distribuiti tra le diverse AI. In particolare, l'AEEGSI ha confermato il primato relativo al numero di documenti di consultazione e ha raggiunto da sola la metà del totale dei documenti pubblicati complessivamente dalle AI nell'anno (55 sul totale di 117).

Verosimilmente, come accaduto per il 2013, il numero di consultazioni svolte segue l'intensità dell'attività regolatoria<sup>84</sup>: tuttavia, non è possibile operare un confronto solido per tutte le AI tra il numero di atti regolamentari adottati e il numero di documenti di consultazione pubblicati. Ciò in ragione del fatto che i dati sull'attività regolatoria non sono sempre messi a disposizione né sui siti ufficiali, né nelle relazioni annuali<sup>85</sup> e, quando sono pubblicati, sono spesso disomogenei, dal momento che aggregano fattispecie diversamente soggette all'obbligo di consultazione<sup>86</sup>. In quest'ottica, l'entrata a

---

83. Su tutti i provvedimenti sottoposti ad analisi di impatto della regolazione è stata svolta almeno una fase di consultazione pubblica. In alcuni casi i procedimenti sottoposti ad AIR hanno previsto lo svolgimento di diverse fasi di consultazione pubblica. Si tratta, ad esempio, delle AIR svolte da AEEGSI (che hanno previsto anche quattro o cinque fasi di consultazione, rispettivamente per il procedimento avviato con delibera 204/2013/R/eel e del procedimento avviato con delibera 483/2014/R/eel). Per i dettagli sulle relazioni AIR pubblicate dalle AI nel 2014, si rimanda al Cap. 2 di questo *Annuario*.

84. Dal momento che le discipline delle singole AI sulla partecipazione prevedono che la consultazione sia svolta sugli atti a contenuto generale, AI che adottano il numero più alto di atti verosimilmente pubblicano anche il numero più alto di documenti di consultazione.

85. È il caso della CONSOB, della Banca d'Italia e della COVIP, per cui non è possibile reperire, attraverso i siti, il numero esatto di regolamenti complessivamente emanati nell'anno.

86. Solo per avere contezza dei volumi dell'attività di regolazione di ciascuna delle AI, si prendono qui a riferimento alcuni dei dati pubblicati relativi agli atti adottati nel 2014. Stando alla Relazione annuale 2014 sullo stato dei servizi e sull'attività svolta (AEEGSI, 2014c, p. 145), l'AEEGSI ha adottato 381 atti di regolazione; nello stesso anno ha pubblicato 55 documenti di consultazione. L'IVASS ha invece adottato tre nuovi regolamenti e quattro provvedimenti a contenuto generale (IVASS, 2015, p. 149); nello stesso anno ha pubblicato 11 documenti per la consultazione. Sul sito del Garante privacy sono reperibili 11 provvedimenti relativi al 2014; nello stesso anno sono state svolte quattro consultazioni pubbliche. L'AGCOM e l'ANAC hanno pubblicato il dato sugli atti emanati in forma aggregata, rendendo noto il numero totale di provvedimenti senza distinguerli per tipologia. Nel totale complessivo dei 220 atti pubblicati nel 2014, l'AGCOM ha ad esempio ricompreso non solo le delibere del Consiglio e del CICR (soggette all'obbligo di consultazione), ma anche le sanzioni, le controversie e le delibere di funzionamento e organizzazione, per cui non è previsto l'obbligo di svolgimento di consultazioni pubbliche. Nella relazione al Parlamento, l'ANAC ha riferito

regime delle attività di regolazione del settore idrico, aggiuntesi nel 2011 alle tradizionali competenze nei settori dell'energia elettrica e del gas, potrebbe essere una delle cause dell'incremento dell'attività di consultazione di AEEGSI rispetto agli anni precedenti. Anche Banca d'Italia e ANAC hanno aumentato il proprio volume di consultazioni pubbliche rispetto al 2013. Per entrambe le autorità, l'aumento delle consultazioni potrebbe essere riconducibile all'intensificazione dell'attività di regolazione e di analisi di impatto<sup>87</sup>.

### 3.5. La trasparenza nelle autorità indipendenti

#### *La trasparenza delle attività di regolazione*

La trasparenza costituisce un imprescindibile principio per la qualità della regolazione. Nell'ambito dell'attività decisionale, la trasparenza si traduce in vari aspetti. Ai fini di questo capitolo se ne prendono in considerazione tre in particolare: la programmazione in forma pubblica delle attività regolatorie; la pubblicazione dei documenti relativi all'*iter* di approvazione dei provvedimenti generali (documento di avvio della procedura, documenti ed esiti delle consultazioni, analisi di impatto e provvedimento finale); la pubblicazione dei documenti e degli esiti dei procedimenti di consultazione pubblica.

Relativamente al primo aspetto, nel 2014 si registra un solo caso di pubblicità degli strumenti di programmazione regolatoria: nel mese di maggio l'*ex* AVCP (ora ANAC) ha pubblicato il primo calendario delle attività di AIR, VIR, consultazione e dei tavoli tecnici (cfr. Cap. 1, par. 2 di questo *Annuario*), sottoponendolo contestualmente a una consultazione pubblica senza limiti temporali sul termine di invio delle osservazioni. Per ciascuna delle consultazioni e delle AIR in programma (sei consultazioni per il 2014 nell'ambito di altrettante analisi di impatto), l'autorità ha indicato l'oggetto e la data prevista di avvio. Anche a seguito della riorganizzazione dovuta alla fusione con l'*ex* CIVIT, nel 2015 l'ANAC ha conservato lo strumento di

---

di aver approvato «15 atti tra determinazioni, linee guida, segnalazioni al Governo e al Parlamento e bandi-tipo, rispetto agli 11 del 2013 e ai sei del 2012» (ANAC, 2015, p. 72).

87. La Banca d'Italia e l'ANAC hanno rafforzato, nel 2014, le proprie attività di analisi di impatto della regolazione. Per approfondimenti, si rimanda al Cap. 2 di questo *Annuario*. Più in generale, l'intensificazione delle attività, nel caso specifico dell'ANAC, può essere stata influenzata dalla fusione tra l'*ex* CIVIT e l'*ex* AVCP che ha dato origine all'autorità.

programmazione introdotto dall'ex AVCP e pubblicato sul proprio sito web il calendario delle attività di analisi e verifica di impatto della regolazione previste per l'anno in corso<sup>88</sup>, sottoponendolo (come avvenuto nell'anno precedente) a pubblica consultazione<sup>89</sup>. Sebbene prevedano per regolamento il ricorso agli strumenti di programmazione normativa e la loro pubblicità ai fini sia della trasparenza, sia della partecipazione<sup>90</sup>, nel 2014 le AI che operano nel settore finanziario (Banca d'Italia, CONSOB, COVIP e IVASS) non hanno pubblicato i propri programmi regolatori con le consultazioni previste per l'anno (cfr. Cap. 1, par. 2 di questo *Annuario*). Allo stesso modo, manca un'agenda delle attività di consultazione anche nel Garante privacy e in AGCOM. L'assenza di uno strumento di programmazione che anticipi ai portatori di interesse (anche in via orientativa) date e oggetto delle consultazioni pubbliche previste per l'anno, oltre a rendere poco trasparente l'agenda regolatoria, non favorisce l'alleggerimento della cosiddetta *consultation fatigue* per coloro che sistematicamente prendono parte ai processi decisionali delle AI.

Relativamente al secondo aspetto – la trasparenza dell'*iter* di approvazione dei provvedimenti regolamentari – si sono confermati, nel 2014, i difetti nell'accessibilità delle informazioni. Come si è già detto nel paragrafo precedente, nel complesso risulta ancora poco semplice avere un quadro chiaro di tutti i provvedimenti generali emanati dalle AI e ancora più difficile ricondurre questi atti alle eventuali consultazioni pubbliche e analisi di impatto svolte ai fini della loro elaborazione. Sui siti web di COVIP, IVASS, CONSOB e Banca d'Italia<sup>91</sup>, ad esempio, non è possibile individuare, a partire dai provvedimenti emanati, tutti gli atti su di essi sviluppati nel corso del procedimento di adozione<sup>92</sup>: questo tipo di navigazione consentirebbe invece di distinguere i provvedimenti su cui sono state svolte le consultazioni pubbliche e le AIR da quelli che invece sono stati direttamente adottati senza garantire agli interessati il diritto alla partecipazione.

---

88. Il Calendario per il 2015 è stato pubblicato nel marzo del 2015 ed è consultabile sul sito dell'ANAC, nella [sezione dedicata alle consultazioni pubbliche](#).

89. Per approfondire il caso della programmazione regolatoria dell'ex AVCP si rimanda al Cap. 1 di questo *Annuario*.

90. Si fa qui riferimento all'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

91. Queste ultime due AI (CONSOB e Banca d'Italia) hanno rivisto completamente la grafica e la struttura dei propri siti web nel corso del 2015. L'organizzazione dei contenuti è stata orientata, nel secondo semestre dell'anno, nel senso dell'aggregazione dei provvedimenti con gli atti preparatori.

92. I siti web di queste AI consentono tuttavia, per ciascuna consultazione pubblica svolta, di risalire al provvedimento finale adottato. La stessa operazione non è possibile sul sito web del Garante privacy.

Alcuni progressi sono stati tuttavia compiuti. In particolare, nel 2014 l'AGCOM ha pubblicato un nuovo sito web strutturato in modo da far emergere, per ciascuno dei provvedimenti pubblicati, l'elenco dei documenti a esso collegati (Box 3.5 e Fig. 3.2)<sup>93</sup>.

*Box 3.5. La trasparenza dell'iter di approvazione dei regolamenti: i siti web di AEEGSI e AGCOM*

Il sistema adottato nel 2014 da AGCOM è simile a quello che ormai da anni è impiegato dall'AEEGSI. Le due AI ricostruiscono sui siti web la genesi e l'evoluzione di tutti i procedimenti, pubblicando per ognuno di essi gli atti emanati e i documenti acquisiti: la delibera di avvio del procedimento, i documenti di consultazione sulle bozze di atti, le osservazioni pervenute, le eventuali relazioni AIR pubblicate e il regolamento finale adottato (Fig. 3.2)

*Fig. 3.2. Esempio di struttura dei correlati a un provvedimento adottato. Sito web di AEEGSI*

pubblicata sul sito [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it) in data 11 agosto 2014

**Delibera 07 agosto 2014  
412/2014/R/efr**

**Avvio di procedimento per l'adozione di provvedimenti, ai fini dell'affiliazione delle disposizioni del decreto legislativo 102/2014 in materia di efficienza energetica**

<b>INDICAZIONI GENERALI</b>	<b>Settore:</b> Efficienza Energetica <b>Attività:</b> Efficienza energetica <b>Argomento:</b> Attuazione dlgs 102/2014 <b>Ufficiaria Responsabile:</b> REA (Dipartimento per la Regolazione Energia) <b>Contatti:</b> <a href="mailto:servizioclienti@autorita.energia.it">servizioclienti@autorita.energia.it</a>
<b>DESCRIZIONE SINTETICA</b>	Il presente provvedimento avvia un procedimento per l'attuazione di alcune disposizioni del dlgs 102/2014, in materia di efficienza energetica
<b>TIPOLOGIA ATTO</b>	Deliberazione
<b>NUMERO</b>	630

**TESTO** [it7 Testo in formato PDF](#)

Tag: [efficienza energetica](#)

**DOCUMENTI COLLEGATI**

**Atti**

- [292/2015/cons](#)
- [452/2014/cons](#)
- [412/2014/cons](#)
- [294/2013/cons](#)

**Provvedimenti**

- [455/cons/186/11](#)

**Doc. di consultazione**

- [412/2014/cons](#)
- [452/2014/cons](#)
- [292/2015/cons](#)
- [186/2014/cons](#)
- [31/2015/cons](#)

**Seminari**

- [06.10.2014](#)

Per quanto concerne il terzo aspetto, ossia l'accesso ai documenti collegati alla procedura di consultazione – e quindi non solo al documento di consultazione, ma anche ai report sugli esiti, alle singole

93. Si veda, soltanto a titolo di esempio, il regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà, delle società radiotelevisive e dei procedimenti di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, pubblicato da AGCOM con delibera n. 368/14/CONS. Come documenti collegati a questo regolamento l'AGCOM riporta: 1. La consultazione pubblica che lo ha preceduto (delibera n. 727/13/CONS); 2. Il vecchio regolamento che ha sostituito (delibera n. 646/06/CONS); 3. La delibera di avvio del nuovo procedimento in attuazione della delibera n. 368/14/CONS. L'iter è ricostruibile dalla [pagina del sito AGCOM dedicata alla delibera n. 368/14/CONS](#).

osservazioni pervenute, alle relazioni AIR e al provvedimento finale – l’orientamento non è unico.

In via generale, le prime differenze si possono rilevare già nel modo in cui le AI rendono pubbliche e archiviano le bozze di provvedimento su cui richiedono i commenti (i cosiddetti *documenti di consultazione*). Nel 2014 sono rinvenibili tre diversi orientamenti: 1. creazione di un’unica sezione dedicata alla totalità delle consultazioni pubbliche, ordinate per data di pubblicazione (AEEGSI, AGCOM, ANAC, CONSOB) oppure suddivise nelle due sottosezioni “in corso” e “concluse” (IVASS e COVIP); 2. differenziazione delle consultazioni (svolte e in corso) in relazione al settore di regolazione di appartenenza (Banca d’Italia<sup>94</sup>); 3. assenza di una sezione dedicata alle consultazioni pubbliche (Garante privacy).

Altrettante differenze si rilevano relativamente alla pubblicazione degli esiti di ciascuna delle consultazioni pubbliche svolte. Per ognuna delle consultazioni pubbliche svolte nel 2014 la CONSOB, l’IVASS e la COVIP hanno pubblicato sia i testi integrali dei contributi ricevuti, sia un documento sugli esiti della procedura in cui sono sintetizzate le posizioni espresse dai partecipanti e le motivazioni dell’autorità rispetto al loro eventuale mancato accoglimento. La Banca d’Italia ha pubblicato i documenti di sintesi sugli esiti delle consultazioni svolte in 13 casi su 15<sup>95</sup> e in alcune occasioni anche i contributi singoli pervenuti<sup>96</sup>. L’ANAC ha pubblicato i singoli contributi pervenuti per sette delle 10 consultazioni pubbliche svolte nel 2014. Le restanti AI non hanno dato completa pubblicità agli esiti delle consultazioni pubbliche svolte. L’AEEGSI ha reso pubblici i commenti pervenuti soltanto per 14 delle 55 consultazioni pubbliche avviate nel 2014<sup>97</sup>;

---

94. Per la Banca d’Italia le consultazioni in materia di sistemi di pagamento sono in una pagina distinta da quelle in materia di vigilanza.

95. I due casi in cui non sono stati, ad oggi resi disponibili documenti riportanti gli esiti della pubblica consultazione sono la consultazione *Operazioni di cartolarizzazione. Informativa al pubblico in merito alle attività impegnate. XXX agg.to Circolare n. 285 del 24 novembre 2014* (per cui è stato adottato il provvedimento finale) e la consultazione *Disposizioni di vigilanza in materia di obblighi antiriciclaggio applicabili a seguito di operazioni di factoring* del 19 agosto 2014 (per cui invece la normativa non è stata ancora emanata).

96. Ad esempio, per il provvedimento sugli intermediari finanziari relativo alle segnalazioni prudenziali su base COREP-EBA. 5° agg.to Circolare n. 286 (documento per la consultazione del 3 novembre 2014) o per i provvedimenti in materia di bilancio degli intermediari bancari e degli intermediari finanziari ex art. 107 del TUB, degli istituti di pagamento, degli IMEL, delle SGR e delle SIM (documento per la consultazione del 10 settembre 2014).

97. I documenti del 2014 per cui l’AEEGSI ha reso disponibili le osservazioni

per le restanti consultazioni, gli esiti sono stati sintetizzati in forma anonima tra i *considerata* dei provvedimenti finali. I criteri di selezione utilizzati dall'autorità per rendere pubbliche le osservazioni non sono immediatamente individuabili: lo svolgimento di analisi di impatto della regolazione non sembra essere discriminante, considerato che soltanto uno dei 14 documenti di consultazione era svolto nell'ambito di una procedura sottoposta ad AIR. È da rilevare tuttavia che le osservazioni sono state pubblicate per provvedimenti di diretta rilevanza per i clienti finali<sup>98</sup> o relativi all'autorità stessa<sup>99</sup>. L'AGCOM ha pubblicato un documento di sintesi sui risultati della procedura di consultazione soltanto in tre dei 17 casi di consultazione; solo per uno di essi<sup>100</sup> ha reso pubblici i testi integrali dei contributi pervenuti. Il Garante per la privacy non ha in alcun caso reso pubblici gli esiti delle consultazioni svolte nel 2014.

Nessun sito web ufficiale delle AI, invece, dedica alla raccolta di tutte le AIR svolte o in corso una specifica sezione; le nuove relazioni AIR pubblicate sono segnalate all'interno dei flussi che raccolgono le consultazioni pubbliche, spesso soltanto all'interno dei documenti di consultazione.

### *Le novità nella trasparenza dei dati*

Nel 2014 è stata attuata e successivamente rivista la riforma della trasparenza dei dati delle amministrazioni pubbliche avviata nel 2013 con il decreto legislativo 33/2013<sup>101</sup>.

---

pervenute in sede di consultazione pubblica sono i seguenti: 36/2014/R/com; 53/2014/R/gas (provvedimento sottoposto ad AIR); 101/2014/E/com; 115/2014/E/com; 189/2014/R/gas; 224/2014/R/com; 232/2014/R/eel; 336/2014/R/gas; 346/2014/R/com; 356/2014/R/eel; 377/2014/E/com; 498/2014/R/gas; 519/2014/R/eel; 528/2014/A.

98. È questo il caso delle misure per efficientare i meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie (documento di consultazione 377/2014/E/com) e del provvedimento di ricognizione delle opportunità tecnologiche per la messa a disposizione dei dati di consumo di energia elettrica ai clienti finali in bassa tensione (documento di consultazione 323/2014/R/eel).

99. Provvedimenti di questo tipo sono stati lo schema di linee strategiche dell'autorità per il quadriennio 2015-2018 (documento di consultazione 528/2014/A) e la riforma degli obblighi di separazione funzionale per il settore dell'energia elettrica e del gas (documento di consultazione 346/2014/R/com).

100. Avvio del procedimento di consultazione pubblica in ordine all'approvazione del regolamento recante disposizioni a tutela dell'utenza in materia di contratti relativi alla fornitura di beni e servizi di comunicazioni elettroniche (delibera 645/14/CONS).

101. Il decreto legislativo 33/2013 è intervenuto sugli aspetti della trasparenza delle amministrazioni pubbliche concernenti l'*accountability*, introducendo

La formulazione originaria del decreto prevedeva che le AI recepissero le disposizioni sulla trasparenza secondo i rispettivi ordinamenti. In ragione di tali disposizioni, tra la seconda metà del 2013 e il primo semestre del 2014 le AI hanno avviato e spesso concluso i procedimenti per l'adozione di regolamenti sugli obblighi di pubblicità e trasparenza dei dati.

Ai regolamenti adottati nel 2013 dal Garante privacy, dall'ANAC, dall'AGCM, dall'AGCOM e dalla CONSOB<sup>102</sup>, nel primo semestre del 2014 hanno fatto seguito le discipline dell'ex AVCP (ANAC), della Banca d'Italia, dell'IVASS e dell'AEEGSI<sup>103</sup>. Nei regolamenti emanati, le AI hanno optato per disciplinare la trasparenza dei dati in modo meno gravoso rispetto a quanto previsto dal legislatore per le amministrazioni centrali (Adami, 2015), non facendo riferimento, ad esempio, al rilascio dei dati in formato di tipo aperto e alla loro diffusione in *dataset* fruibili e senza limitazioni per l'indicizzazione sui motori di ricerca. I regolamenti si sono inoltre uniformati nella scelta di non accogliere le disposizioni concernenti la pubblicazione di dati sulla situazione patrimoniale e reddituale e sugli altri incarichi dei componenti degli organi di vertice e dei titolari di cariche

---

nuovi obblighi in relazione sia ai dati da diffondere, sia alle modalità per la loro pubblicazione sui siti web. Ha dato inoltre disposizioni relativamente all'accesso civico, al coordinamento tra programmazione e anticorruzione, alla *performance* e alla trasparenza e alle responsabilità per la vigilanza sull'attuazione delle disposizioni.

102. Rispettivamente: Garante per la riservatezza dei dati personali, *Regolamento sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività del Garante per la protezione dei dati personali*, 1 agosto 2013; ANAC, *Regolamento sugli obblighi di pubblicità e di trasparenza in attuazione dell'art. 11 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, 2 ottobre 2013; AGCM, *Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, 15 ottobre 2013; AGCOM, *Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, 15 ottobre 2013; CONSOB, delibera n. 18751, *Adozione del Regolamento concernente gli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività della CONSOB*, 19 dicembre 2013.

103. Rispettivamente: ex AVCP, *Regolamento sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, 23 gennaio 2014; Banca d'Italia, *Regolamento in materia di pubblicità e trasparenza*, 10 aprile 2014 (data di entrata in vigore); IVASS, *Regolamento in materia di pubblicità e trasparenza dei dati e delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'IVASS*, 4 febbraio 2014; AEEGSI, Delibera 210/2014/A, *Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni dell'Autorità*, 20 maggio 2014.

dirigenziali<sup>104</sup>. Il responsabile per la trasparenza non è stato unificato con la funzione di responsabile della prevenzione della corruzione e, in alcuni casi, è stato identificato come un ruolo da assegnare a più di un soggetto deputato<sup>105</sup>. La deroga disciplinare ha inoltre legittimato le AI a costruire la sezione “Amministrazione trasparente” in modo autonomo rispetto alle indicazioni fornite dal decreto legislativo 33/2013 e dalle successive linee guida dell’ANAC<sup>106</sup>, spesso riorganizzando le informazioni già pubblicate precedentemente. L’indicazione del legislatore sulla necessità di pubblicare programmi triennali per la trasparenza e l’integrità è stata viceversa accolta diffusamente, a eccezione della Banca d’Italia. Tutte le autorità che hanno adottato i programmi hanno previamente svolto consultazioni dei soggetti interessati: in molti di questi casi, tale coinvolgimento è stato garantito mediante consultazioni pubbliche.

Nell’agosto 2014, il decreto legge 90/2014 (coordinato con legge di conversione 114/2014) ha tuttavia esteso l’ambito soggettivo del decreto legislativo 33/2013, ricomprendendo i regolatori indipendenti nella definizione di amministrazioni pubbliche. A seguito dell’intervento del decreto legge 90/2014, le disposizioni del decreto legislativo 33/2013 sono diventate direttamente applicabili anche alle AI. Questo nuovo assetto ha bloccato innanzitutto l’emanazione dei regolamenti da parte dell’ART della COVIP che, nelle more del procedimento di adozione delle proprie specifiche discipline, hanno adottato infine direttamente il piano triennale per la trasparenza e l’integrità<sup>107</sup> attenendosi alle prescrizioni del decreto legislativo 33/2013. In secondo luogo, la rilegificazione ha avuto un impatto sulla legittimità dei regolamenti attuativi già adottati dalle altre AI, le cui disposizioni relative al decreto 33/2013 sono da ritenersi tacitamente abrogate<sup>108</sup>.

---

104. Gli obblighi concernenti l’organizzazione, i bandi di concorso, i bilanci, il patrimonio e i contratti di locazione, i tempi medi di pagamento, ad esempio, hanno attuato direttamente le disposizioni del decreto legislativo 33/2013.

105. Hanno optato per lasciare aperto il numero di responsabili i regolamenti dell’AGCOM, del Garante privacy, della CONSOB e dell’AGCM.

106. Le linee guida ANAC, contenute nella delibera n. 50/2013, hanno specificato gli obblighi di pubblicazione indicando una struttura della sezione “Amministrazione trasparente” ancora più dettagliata di quanto previsto dal modello standard contenuto nel decreto legislativo 33/2013.

107. Cfr. il *Piano triennale per la trasparenza e l’integrità della COVIP*, p. 3 e il *Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2015-2017 dell’Autorità dei trasporti*, marzo 2014, p. 2.

108. Il Garante privacy e la CONSOB hanno espressamente dichiarato l’abrogazione. Per il Garante, «dal 19 agosto 2014 le disposizioni del predetto

Soltanto AGCM<sup>109</sup> e AGCOM<sup>110</sup> hanno scelto di adottare un nuovo regolamento adattandolo alla normativa nazionale.

Più in generale, la rilegificazione ha esteso gli obblighi del decreto legislativo 33/2013 alle AI senza intervenire in alcun modo sulla trasparenza delle procedure per l'adozione degli atti generali, che pure costituiscono un aspetto cruciale dell'attività delle AI stesse, finalizzato alla legittimità dell'attività decisionale e alla partecipazione.

---

regolamento n. 1/2013, devono ritenersi, ad eccezione dell'art. 24, tacitamente abrogate alla luce dell'art.11 così come modificato dall'art.24 bis della legge n. 90 del 24 giugno 2014» (si veda il [documento web](#) del Regolamento sugli obblighi di pubblicità). Relativamente alla CONSOB: «stante la nuova formulazione del predetto art. 11, comma 1, del decreto n. 33/2013, che inserisce *tout court* le AI nel relativo ambito soggettivo di applicazione, allo stato non può che ritenersi essere venuta meno la coerenza del regolamento CONSOB n. 18751/2013 che, pertanto, può ritenersi tacitamente abrogato». Cit. AEEGSI, *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2015-2017 della CONSOB*, p. 4. L'AEEGSI, in sede di pubblicazione del programma triennale (avvenuta successivamente alle modifiche apportate al decreto legislativo 33/2013), ha considerato il proprio regolamento come "superato". Dal momento che ha apportato rilevanti cambiamenti nella propria struttura organizzativa creando un'apposita Unità trasparenza e *accountability*, l'AEEGSI si è riservata di rivedere il regolamento in modo da cambiarne la natura: il documento potrebbe dunque divenire un atto interno di supporto alla nuova organizzazione. L'Unità ha il compito di «curare, coordinare e controllare l'assolvimento agli obblighi di trasparenza previsti dalla vigente normativa». Cit. *Programma triennale dell'autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, per la trasparenza e l'integrità (PTTI) 2015 -2017*, delibera n. 409/2014/A, 7 agosto, Roma, p. 11.

109. L'aggiornamento è avvenuto con la delibera n. 25317 dell'11 febbraio 2015 (Bollettino n. 5 del 23 febbraio 2015). In particolare, l'AGCOM ha introdotto le disposizioni relative alla pubblicazione dei dati patrimoniali, degli importi di viaggi di servizio e missioni ed eliminando la facoltà di pubblicare in forma aggregata le informazioni relative alle posizioni non apicali. Non ha tuttavia accolto la disposizione sul riutilizzo «senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità».

110. L'AGCOM ha adottato un nuovo regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni «che, conformemente al mutato quadro normativo, vincola l'AGCOM, ove applicabili, al rispetto di tutti gli obblighi di trasparenza indicati dal legislatore (delibera 368/15/CONS che abroga la delibera 605/13/CONS)». Ha provveduto alla nomina del responsabile unico per la trasparenza e la prevenzione, uniformato l'albero di navigazione della sezione "Autorità Trasparente", attribuito al Servizio del controllo interno anche il compito di promuovere ed attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità e predisposto l'aggiornamento annuale del programma. Cfr. AGCOM, *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016 - Aggiornamento 2015*, p. 3.

### 3.6. Conclusioni

Sul piano internazionale, il dibattito del 2014 ha ribadito l'importanza, per i regolatori, di rispettare i principi di trasparenza e partecipazione. Anche intorno alla consultazione pubblica, le raccomandazioni hanno riguardato soprattutto i rischi associati all'opacità delle procedure e ai meccanismi di cattura del regolatore. In particolare, l'OCSE ha affrontato la questione nelle proprie raccomandazioni sui principi per la politica regolatoria e la Commissione europea ha fatto della rappresentatività delle posizioni e della trasparenza sugli esiti due elementi cardine della bozza di linee guida sulla consultazione degli *stakeholders*. Il CEER, seguendo lo stesso orientamento, ha pubblicato una bozza che aggiorna le linee guida sul rafforzamento del coinvolgimento dei consumatori nel processo decisionale nel settore dell'energia, secondo un criterio che fa leva sulla *capacity building* delle associazioni rappresentative.

Queste indicazioni internazionali non hanno avuto in Italia ripercussioni immediate sull'operato delle amministrazioni centrali. Le consultazioni svolte dal Governo, seppur notevoli relativamente alla quantità di osservazioni ricevute, non possono essere considerate *best practices* né per la trasparenza sugli esiti, né per il rispetto degli standard minimi di qualità ormai sedimentati in Europa. Il sito web che oggi si occupa delle consultazioni svolte dalle pubbliche amministrazioni italiane (*partecipa.gov.it*) non costituisce un punto unico di accesso alla totalità delle consultazioni svolte, ma solo un collettore di alcune delle iniziative più rilevanti. La riforma della trasparenza, avviata con il decreto legislativo 33/2013 avrebbe, d'altra parte, potuto costituire un'opportunità per controllare e rafforzare la pubblicità dei documenti e delle informazioni prodotti e raccolte dai regolatori durante il processo decisionale. Invece, è intervenuta soltanto sugli obblighi e le modalità di pubblicazione dei dati ai fini dell'*accountability* delle amministrazioni, senza prendere in alcun modo in considerazione gli aspetti più propriamente legati all'attività regolatoria.

Relativamente alle AI, invece, le esperienze sovranazionali sembrano aver esercitato un maggiore impatto. Un orientamento simile a quello del CEER è rinvenibile, nello specifico, nell'attività dell'AEEGSI che nel 2014 ha adottato la riforma dell'*accountability* incentrandola sulla necessità della capacitazione del consumatore e sulla costituzione di un organo consultivo formato da associazioni rappresentative dei consumatori, degli operatori e delle autorità pubbliche maggiormente coinvolte nelle proprie regolazioni. La

pubblicazione delle linee guida sull'*accountability* appare come un'azione particolarmente rilevante dal momento che è il primo tentativo registratosi nelle AI italiane di integrare esplicitamente le attività di consultazione pubblica con quelle della trasparenza e della capacitazione dei consumatori.

A fronte di tali sviluppi, non pubblicando regolarmente i contributi pervenuti e le proprie valutazioni su di essi, l'AEEGSI tuttavia non si è distinta per la trasparenza delle procedure di consultazione, nonostante abbia condotto la metà delle consultazioni pubbliche svolte complessivamente nell'anno dalle AI. Le AI che operano nel settore finanziario (Banca d'Italia, IVASS, CONSOB e COVIP) e l'ANAC hanno, al contrario, provveduto a rendere pubblici gli esiti delle procedure e i contributi pervenuti nella grande maggioranza dei casi di consultazione svolti nel 2014. Nel complesso, per quanto riguarda le AI, il 2014 è stato segnato da poche novità nella prassi e nella normativa relativa alla partecipazione dei soggetti interessati: le consultazioni sono state svolte con gli stessi volumi registrati nel 2013 e mediante la già consolidata tecnica del *notice and comment*.

Sul piano della trasparenza, l'intervento del decreto legge 90/2014 ha esteso direttamente alle AI le disposizioni originariamente previste dal decreto legislativo 33/2013, imponendo loro nuovi obblighi relativi alla pubblicazione di dati e informazioni sul personale, l'organizzazione e le attività amministrativa. L'aspetto della partecipazione nei procedimenti per l'adozione dei provvedimenti normativi e generali non è dunque stato contemplato dal decreto e, attualmente, continua a essere regolato in modo autonomo dalle singole AI nonché a essere svincolato dal controllo da parte di soggetti terzi.

## Capitolo 4

# L'enforcement delle regole

di Federica Cacciatore

4.1 Premessa - 4.2 Il contesto internazionale - 4.3 Il contesto nazionale - 4.4. L'enforcement nelle autorità indipendenti - 4.5 Conclusioni

### 4.1. Premessa

Nell'ampio concetto di regolazione di qualità rientrano anche gli strumenti e le attività poste in essere dai regolatori per fare sì che le norme siano effettivamente attuate e rispettate. Tuttavia, negli ultimi decenni il cosiddetto *enforcement* è stato trascurato dai regolatori, molto più impegnati nella verifica di come le regole sono elaborate che di quanto, e in quale modo, esse siano applicate (OCSE, 2014d, p. 3).

Infatti, sebbene abbia iniziato a farsi strada negli studi di *governance* circa trent'anni fa (May e Burby, 1998, p. 157), le istituzioni hanno focalizzato la loro attenzione sull'*enforcement* della regolazione in tempi relativamente recenti (OCSE, 2014d, p. 9). Non è ancora semplice, pertanto, mutuare una definizione unanime, che ne delinea compiutamente i confini. L'OCSE fa riferimento a un insieme di strumenti a disposizione del regolatore (Governo, amministrazione, Autorità indipendente ecc.) per garantire effettiva attuazione alle norme. In particolare, fornisce una definizione ampia di *enforcement*, che include «tutte le attività delle strutture pubbliche (o di strutture delegate dallo stato) finalizzate a promuovere l'ottemperanza e a ottenere i prodotti finali della regolazione [...]. Queste attività possono includere: informazione; guida e prevenzione; raccolta di dati e analisi; ispezioni; azioni di *enforcement* in senso stretto, ossia avvisi, notifiche di miglioramento, contravvenzioni, procedimenti giudiziari ecc.» (OCSE, 2014d, p. 11. Nostra traduzione).

L'*enforcement* diventa, così, a pieno titolo strumento del ciclo della *better regulation*: da un lato, esso è strettamente legato alla valutazione *ex post* degli effetti della regolazione, dall'altro ne

consente la completa e corretta implementazione, passaggio ulteriore verso una regolazione effettiva e di qualità<sup>111</sup>.

Nel corso del 2014 si rileva, per tutte le AI analizzate, un livello significativo di attività di *enforcement*, intese sia come attività di controllo e vigilanza sia come attività sanzionatoria. In particolare, occorre evidenziare una tendenza all'aumento delle sanzioni comminate rispetto ai due anni precedenti (cfr. Tab. 5.1, *infra*), anche dove non vi corrisponde un aumento delle attività ispettive; l'andamento di queste ultime, diversamente, oscilla senza segnare una tendenza comune a tutte le AI. Una novità rispetto al passato, seppure ancora limitata a poche AI, è costituita dal ricorso alle cosiddette *decisioni con impegni*, che, come si vedrà, ambiscono a semplificare e ridurre i procedimenti sanzionatori, in favore di strumenti di *moral suasion* e di soluzioni di *soft law*.

#### 4.2. Il contesto internazionale

Il tema dell'*enforcement* va assumendo particolare rilevanza nel contesto internazionale, dove organismi e comitati preposti alla promozione delle buone pratiche da tempo forniscono indicazioni e principi generali per una corretta applicazione delle regole.

Con la pubblicazione, nel 2014, del manuale *Regulatory Enforcement and Inspections*, l'OCSE, che da tempo è impegnata nel sostegno alla riforma della regolazione nei paesi che vi fanno parte, ha messo a punto un lavoro di approfondimenti e consultazioni per impostare un efficace sistema di *enforcement* delle regole. L'anno precedente, infatti, con l'avvio della consultazione pubblica sui *Best practice principles for improving regulatory enforcement and inspections*, si è operato un coinvolgimento degli Stati membri e degli *stakeholders* nella predisposizione dell'elenco dei principi e delle raccomandazioni di cui tenere conto nella riforma dei sistemi di *enforcement*<sup>112</sup>.

---

111. Se la qualità delle norme porti o meno all'ottemperanza è, infatti, un argomento dibattuto da tempo negli studi sulle politiche pubbliche (Bardach, Kagan 1982; Scholz 1984, pp. 385-404), ma va da sé che la qualità in sé non sia un obiettivo soddisfacente, in assenza di effettività.

112. A sua volta, la consultazione faceva seguito alla prima raccomandazione dell'OCSE adottata a seguito dell'inasprirsi della crisi, nel 2012, sulle politiche di regolazione e sulla *governance*, con cui si poneva l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di garantire una regolazione di qualità, sia attraverso gli strumenti di analisi e monitoraggio, *ex ante* ed *ex post*, sia ponendo in essere un valido sistema di *enforcement* delle norme, una volta che queste siano entrate in vigore. Sempre nel 2012, Julie

Scopo principale del manuale è quello di fornire ai governi degli Stati membri alcuni principi e buone pratiche di riferimento per migliorare i livelli di applicazione delle norme, in particolare attraverso lo strumento delle ispezioni, rendendo queste ultime più efficaci e meno onerose per i destinatari e per i governi che debbano applicarle. I principi enucleati dall'OCSE sono 11 (cfr. Box 4.1).

*Box 4.1 – Gli 11 principi dell'OCSE per un corretto ricorso alle ispezioni*

1. Applicazione basata sull'evidenza empirica (*risk-based enforcement*).
2. Selettività (*selectivity*).
3. Focus sul rischio e proporzionalità (*risk focus and proportionality*).
4. Regolazione commisurata (*responsive regulation*).
5. Visione a lungo termine (*long-term vision*).
6. Coordinamento e consolidamento (*co-ordination and consolidation*).
7. *Governance* trasparente (*transparent governance*).
8. Integrazione dei sistemi informativi (*information integration*).
9. Procedure chiare e corrette (*fair and clear process*).
10. Promozione della *compliance* (*compliance promotion*).
11. Professionalità (*professionalism*).

Un'ulteriore evidenza della crescente importanza dell'*enforcement* nel panorama internazionale della *better regulation* è fornita dalle autorità dai governi che tradizionalmente costituiscono un punto di riferimento nell'innovazione e nella codificazione delle metodologie, come quelli anglosassoni, Australia e Canada *in primis*. Va rilevato, infatti, che anche in tema di *enforcement* essi si attestano fra i più avanzati riformatori. A questo proposito, fra le esperienze significative del 2014, si segnala l'adozione di apposite linee guida da parte del Dipartimento per l'ambiente e il patrimonio dello Stato del Queensland, in Australia<sup>113</sup>. I principi enunciati nelle linee guida del Queensland, più scarni e meno numerosi di quelli stabiliti dall'OCSE, fanno riferimento soprattutto al rispetto della proporzionalità dell'azione al possibile danno e all'imparzialità della valutazione

---

Monk, per conto dell'organizzazione, aveva pubblicato una indagine ad ampio spettro sul quadro delle riforme delle ispezioni nei paesi membri (Monk, 2012), finalizzata anch'essa a fornire dati e informazioni utili per una più efficace politica condivisa.

113. Government of Queensland, Department of Environment and Heritage Protection, *Enforcement guidelines*, State of Queensland, February 2014.

(anche rispetto alle caratteristiche e agli orientamenti personali del presunto inadempiente)<sup>114</sup>. Nel Regno Unito, l'OFGEM ha pubblicato nel settembre 2014 le nuove *Enforcement Guidelines* (OFGEM, 2014), un manuale per l'applicazione corretta delle norme di settore, che costituiscono la sintesi degli orientamenti espressi dagli *stakeholders* durante le consultazioni della primavera 2014<sup>115</sup> su una prima bozza. Appare interessante che, fra gli impegni per il prossimo futuro, l'OFGEM intenda anche approfondire modalità alternative a quelle tradizionali dell'*enforcement*, affinché gli *stakeholders* si conformino alle regole anche senza il ricorso all'azione autoritativa<sup>116</sup>.

Nel 2014, inoltre, nel panorama internazionale, ulteriori azioni sull'*enforcement* della legislazione sono state intraprese a livello settoriale. Iniziative interessanti si sono registrate in particolare in tema di antitrust e di protezione dei dati personali. Sul primo versante, dal 24 al 26 aprile 2013 si è tenuto a Varsavia il Convegno dell'International Competition Network (ICN), la rete internazionale che collega più di 80 autorità antitrust, fra cui quella italiana. L'incontro ha portato alla stipula di un accordo sulla cooperazione in tema di *enforcement* della normativa antitrust a livello interstatale. L'ICN, che si articola in gruppi di lavoro – uno dei quali, sul procedimento investigativo, è impegnato nei temi della effettività delle norme – nel marzo 2014 ha organizzato una tavola rotonda<sup>117</sup> sull'importanza di efficaci e trasparenti procedure di controllo e ispezione.

Dal 23 al 26 settembre 2013, sempre a Varsavia, si è tenuta la conferenza internazionale annuale delle autorità di garanzia dei dati personali, che ha adottato una risoluzione<sup>118</sup> in tema di *enforcement* della normativa sulla *privacy* e in cui è stato costituito un apposito gruppo di lavoro per il coordinamento di tali attività.

---

114. Sempre in Australia, nel 2014 hanno adottato linee guida sull'*enforcement* anche il *National Regulatory System for Community Housing*. Disponibili al link [http://www.nrsch.gov.au/\\_data/assets/file/0020/284033/1\\_Enforcement\\_Guidelines.pdf](http://www.nrsch.gov.au/_data/assets/file/0020/284033/1_Enforcement_Guidelines.pdf) (ultimo accesso: 30/06/2015). Le linee guida si fondano sui principi di: proporzionalità, *accountability*, coerenza, trasparenza, flessibilità, targeting.

115. <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/consultation-and-decision-of-gems-enforcement-guidelines> (ultimo accesso: 30/06/2015).

116. Di due anni precedente, invece, è stata la consultazione dell'OFCOM, l'autorità britannica di regolazione delle comunicazioni, sulla bozza di linee guida per l'*enforcement*, che ha portato alla pubblicazione di linee guida ufficiale nel luglio dello stesso anno (OFCOM, 2012).

117. Si veda la pagina web <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/news-and-events/invpro.aspx>.

118. Si veda la pagina web <http://194.242.234.211/documents/10160/2674154/Privacy+Conference+2013+-+Enforcement+coordination+resolution+EN+.pdf>.

Nell'Unione europea si conferma, negli ultimi anni, la tendenza all'europeizzazione delle politiche di *enforcement*, che comporta la graduale e sempre maggiore assunzione di poteri di vigilanza e controllo da parte delle agenzie europee. In questo contesto si colloca la creazione, nel 2010, delle tre nuove agenzie europee EBA, EIOPA ed ESMA, che hanno assorbito i poteri dalle autorità nazionali nei rispettivi campi<sup>119</sup>.

In tema di regolamentazione antitrust, il 9 luglio 2014 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sul funzionamento della rete europea della concorrenza<sup>120</sup>, nella quale ha evidenziato alcuni nodi dell'interazione tra autorità europee e nazionali che richiedono un ulteriore sforzo di armonizzazione, con particolare riferimento al consolidamento del regime di indipendenza delle AI nazionali e al rafforzamento delle loro competenze in tema di poteri investigativi e sanzionatori.

### 4.3. Il contesto nazionale

La disciplina normativa dei controlli<sup>121</sup> e delle ispezioni da parte delle amministrazioni statali appare particolarmente complessa e caratterizzata da una pletera di norme, che agiscono con approccio prevalentemente settoriale e in maniera disomogenea. In considerazione dei costi di queste attività, ridondanti, poco chiare e spesso poco trasparenti, in termini di tempo e risorse finanziarie per le amministrazioni e per i soggetti controllati, si richiama da anni la necessità di una riforma organica del sistema dei controlli, che introduca un efficiente coordinamento intersettoriale.

Per i livelli territoriali di governo, in Conferenza unificata erano state adottate, nel 2013, linee guida in materia di controlli, ai sensi del

---

119. Anche in passato, tuttavia, alcune agenzie fungevano in vario modo da coordinamento per la partecipazione nazionale alle attività di *enforcement* della regolazione europea (per esempio in materia ambientale, con l'European Environmental Agency, EEA e in materia di pesca, con la European Fisheries Control Agency). Diversa è la situazione nei settori di regolazione a potestà condivisa fra governi nazionali e Unione (art. 4 TFUE), dove la suddivisione delle competenze in materia di *enforcement*, al momento, è variabile, avendo comunque superato il vecchio modello della esclusiva competenza statale nell'applicazione delle norme UE (Scholten e Ottow, 2014, pp. 80-91).

120. COM(2014) 453 final, *Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives*, Bruxelles, 9th July 2014.

121. In questo caso ci riferiamo esclusivamente ai controlli *esterni* delle amministrazioni.

decreto legge 5/2012 (cosiddetto *Semplifica Italia*<sup>122</sup>), ai cui principi regioni, province autonome ed enti locali hanno accettato di adeguare le rispettive normative e attività di controllo (cfr. Box 4.2). In materia di lavoro, sul finire del 2014, per il livello statale, la legge delega n. 183/2014 (cosiddetto *Jobs Act*), ha previsto, fra l'altro, l'adozione di misure di semplificazione e razionalizzazione delle ispezioni, nonché un'Agenzia unica per le ispezioni sul lavoro. Quella sul lavoro, tuttavia, rimane al momento un'iniziativa in evoluzione e settoriale, che non costituisce una soluzione al problema della mancanza di coordinamento intersettoriale, prima delineato.

#### *Box 4.2 – I principi delle Linee guida sui controlli (2013)*

Nell'ambito delle linee guida sui controlli, adottate nel 2013 in sede di Conferenza unificata da parte di regioni, province autonome ed enti locali, sono stati sanciti i seguenti principi ai quali ispirarsi per l'impostazione delle normative e delle attività di controllo:

1. chiarezza della regolazione;
2. proporzionalità al rischio;
3. coordinamento delle attività di controllo;
4. approccio collaborativo del personale;
5. formazione e aggiornamento del personale;
6. pubblicità e trasparenza dei risultati dei controlli.

#### **4.4. L'enforcement nelle autorità indipendenti**

##### *Organizzazione e funzioni di enforcement*

Le AI sono, in via generale, titolari del potere di vigilare sulla corretta applicazione delle loro norme e di sanzionare eventuali inadempienze. All'attività di vigilanza segue il potere di comminare sanzioni pecuniarie amministrative, in caso di accertate violazioni di norme, e, in alcuni casi, anche sanzioni disciplinari.

Questo quadro non può prescindere, però, dalla considerazione dell'importanza sempre crescente del livello europeo e del sistema di reti di AI nazionali che si va via via consolidando nei diversi settori di regolazione, in particolare nell'ambito finanziario. Da questa progressiva cessione di poteri regolatori dal governo statale a quello sovrastatale è scaturita una crescente europeizzazione delle politiche

122. Il decreto prevedeva, all'art. 14, la semplificazione del sistema dei controlli per le imprese.

di *enforcement*, che diventano sempre più appannaggio delle agenzie europee. Ciò non vuol dire che le AI nazionali ne siano del tutto tagliate fuori, quanto piuttosto che mutano le loro modalità di partecipazione.

Le AI italiane svolgono le loro attività di *enforcement* in contesti differenziati, sia in quanto a strutture preposte sia in riferimento alle norme che le disciplinano.

Nel corso del 2014 si sono registrate alcune novità in termini di poteri di *enforcement* e di strutture deputate, che hanno riguardato, in varia misura, quattro AI: AEEGSI, AGCM, ANAC e Banca d'Italia. Rispetto alle restanti AI, invece, non si registrano significative variazioni della situazione precedente<sup>123</sup>.

#### AEEGSI

Nel 2014 l'AEEGSI ha consolidato la nuova struttura organizzativa, avviata nel 2013 con la deliberazione 226/2013/A del 30 maggio 2013, con cui si è dotata anche di un apposito Dipartimento per l'*enforcement* e gli affari dei consumatori<sup>124</sup>. Il nuovo dipartimento persegue il fine

---

123. In particolare, la situazione relativa alle altre AI è la seguente. L'AGCOM, pur non contemplando un'apposita struttura preposta all'*enforcement*, è dotata di uffici per la vigilanza operanti in alcune delle Divisioni in cui si articola (ossia, Reti e servizi di comunicazione elettronica e Servizi postali). La sua attività ispettiva, peraltro, è svolta dal Servizio ispettivo, registro e CORECOM (AGCOM, 2015), che si attiva a seguito di richieste specifiche da parte delle altre strutture dell'AI. Le procedure a cui deve attenersi il Servizio per le verifiche erano state definite nel corso del 2013, con delibera n. 710/13/CONS, e non hanno subito modifiche sostanziali nel corso del 2014. La CONSOB è strutturata in nove divisioni, fra cui la Divisione ispettorato, che svolge accertamenti ispettivi, su richiesta delle altre divisioni. Le funzioni di vigilanza sono svolte dalle divisioni di settore. La COVIP si articola in servizi e in uffici. Fra i servizi facenti parte dell'ampia Area vigilanza vi è il Servizio ispettorato, titolare della funzione di condurre accertamenti ispettivi decisi dalla COVIP nei settori delle forme pensionistiche complementari e delle casse professionali. Il Garante privacy, diversamente dalle altre AI, si articola in dipartimenti. Di questi, il Dipartimento attività ispettive e sanzioni cura le attività ispettive e di accertamento, e si occupa di applicare le sanzioni, anche collaborando con le forze di polizia e con l'autorità giudiziaria. Anche l'IVASS si articola in servizi. Nell'Istituto operano un Servizio ispettorato e un Servizio sanzioni. Il primo svolge gli accertamenti ispettivi presso i soggetti sottoposti alla vigilanza dell'IVASS, pianificando l'attività ispettiva e collaborando anche con la Banca d'Italia e altre autorità di vigilanza. Il secondo, sulla base delle risultante istruttorie trasmesse dai Servizi competenti per materia, predispone gli atti conclusivi dei procedimenti sanzionatori pecuniari. All'inizio del 2013 l'Istituto si era dotato, per la realizzazione delle ispezioni, di apposite linee guida ispettive.

124. La pagina web dedicata è al seguente link: [http://www.autorita.energia.it/it/che\\_cosa/area\\_enforcement.htm](http://www.autorita.energia.it/it/che_cosa/area_enforcement.htm).

specifico di una «utilizzazione coordinata degli strumenti e delle procedure di competenza (informazione/formazione/assistenza/indagine in riferimento ai consumatori/utenti, verifica/osservazione degli effetti della regolazione, ispezione presso i soggetti regolati, sanzione/prescrizione ai medesimi soggetti) al fine di evidenziare gli effetti della regolazione, migliorare la consapevolezza di tali effetti, individuare le violazioni, i comportamenti difformi messi in atto dagli operatori e gli eventuali correttivi» (come descritto nella pagina web del dipartimento).

Nel corso del 2014, inoltre, l'AEEGSI ha dato attuazione al regolamento UE 1227/2011 (cosiddetto *regolamento REMIT*), che, in materia di regolazione dei mercati dell'energia, diversamente da quanto avviene per la regolazione finanziaria, continua a riservare alle AI nazionali ampi poteri in materia di *enforcement*. Già con delibera 301/2013/A l'autorità aveva costituito un gruppo di lavoro interdirezionale per ottemperare agli adempimenti previsti dal REMIT, e, con il documento per la consultazione 101/2014/E/com, ha pubblicato i suoi orientamenti sui criteri e le modalità di applicazione degli obblighi di pubblicazione delle informazioni. Degli orientamenti europei ha tenuto conto la legge 161/2014, che ha assegnato all'AEEGSI i poteri di indagine richiesti dal regolamento europeo, nonché il potere di comminare sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del regolamento stesso (AEEGSI, 2015).

Queste novità completano il quadro del nuovo sistema di *enforcement* avviato dall'autorità, che, sul finire del 2011, aveva adottato, con delibera ARG/com 136/11, il nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni. Il regolamento ha introdotto, fra le altre cose, alcuni strumenti di *moral suasion* alternativi alle classiche sanzioni, come il sistema degli *impegni*, da parte dei soggetti controllati, a conformarsi alle norme, nonché la procedura semplificata per l'irrogazione delle sanzioni.

#### AGCM

L'Antitrust dispone di importanti poteri di *enforcement* delle norme a tutela della libera concorrenza. Anche in virtù dell'importanza dell'azione *antitrust* per il recupero della competitività, negli ultimi anni l'autorità ha incrementato le sue azioni di *enforcement* delle norme nei mercati regolati (AGCM, 2015). Nel corso del 2014 i poteri sono

aumentati, anche per l'intervento del decreto legislativo 21/2014<sup>125</sup>, che ha affiancato ai poteri esclusivi dell'AGCM di *enforcement* delle norme contro le pratiche commerciali scorrette anche quelli a tutela dei diritti dei consumatori (AGCM, 2015, p. 54).

Sebbene l'ampiezza delle competenze in tema di *enforcement* sia variata<sup>126</sup>, l'assetto organizzativo non ha subito modifiche rilevanti nel corso del 2014: nell'AI continua a operare una Direzione generale per la tutela del consumatore, articolata a sua volta in tre Direzioni settoriali<sup>127</sup>. Fa, poi, capo alla Direzione risorse informative l'Ufficio servizi informatici e ispettivi, di supporto tecnico alle Direzioni per le attività ispettive. Il potere di comminare sanzioni pecuniarie e amministrative deriva in via generale dalla legge 287/1990, istitutiva dell'autorità.

#### ANAC

Il 2014 è stato l'anno della soppressione della AVCP e dell'assorbimento delle sue funzioni da parte dell'ANAC, a opera del decreto legge 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014). L'autorità ha, così, subito una profonda riorganizzazione di poteri, funzioni e strutture (con la delibera n. 143 del 30 settembre 2014 si è, infatti, dotata di un nuovo assetto organizzativo). Per la sua missione, l'ANAC è dotata di ampi poteri di vigilanza e sanzione in tema di lotta alla corruzione amministrativa. Il decreto legge 90/2014, peraltro, oltre a mantenere le competenze dell'autorità in materia di vigilanza, indirizzo e regolazione, le ha attribuito anche rilevanti funzioni di controllo nel settore dei contratti pubblici (ANAC, 2015).

Con la riorganizzazione operata dalla delibera 143/2014, l'ANAC si è dotata anche di un Ufficio Ispettivo, dedicato allo svolgimento delle attività ispettive presso le amministrazioni e gli enti sottoposti alla sua vigilanza, con la possibilità di avvalersi del personale della Guardia di Finanza.

Nel corso del 2014, inoltre, è stato predisposto un primo schema di linee guida per lo svolgimento delle ispezioni, ancora in via di approvazione.

---

125. In attuazione della direttiva 2011/83/UE (cosiddetta *Consumer rights*).

126. Si pensi alla repressione delle pratiche commerciali scorrette (su cui si veda Lorenzoni, 2015), che il legislatore italiano, con i decreti legislativi 145 e 146 del 2007, in attuazione della direttiva 2005/29/CE, ha ritenuto di affidare ad AGCOM.

127. Ciascuna di esse è competente a svolgere istruttorie e indagini nei settori di competenza. Le procedure sono disciplinate dal DPR 30 aprile 1998, n. 217, regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'AGCM.

*BANCA D'ITALIA*

Presso la Banca d'Italia opera il Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria, al cui interno, a sua volta, è collocato l'Ufficio ispettorato vigilanza, con funzioni di verifica ispettiva presso i gruppi bancari e le banche, gli intermediari non bancari e tutti i soggetti sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia.

Se, fino al 2014, la Banca d'Italia ha subito un ampliamento dei poteri di vigilanza e controllo (soprattutto a opera del decreto legislativo 385/1993, cosiddetto *Testo Unico Bancario - TUB*, come emendato nel 2010) in tema di supervisione prudenziale e di sistema dei pagamenti (Perassi, 2014), occorre notare che, con l'avvio del meccanismo di vigilanza unico per le principali banche dell'area dell'euro, a novembre 2014<sup>128</sup>, una quota rilevante di funzioni di vigilanza è stata trasferita direttamente in capo alla BCE (Banca d'Italia 2015a, p. 126). Restano in capo all'Istituto le funzioni di vigilanza autonoma sui profili non inclusi nel regolamento europeo (Banca d'Italia, 2015b, p. 68).

La nuova disciplina entrata in vigore a novembre 2014 ripartisce anche i poteri sanzionatori fra BCE e banche centrali. In particolare, la prima irroga sanzioni amministrative pecuniarie nei casi di violazione di atti normativi europei direttamente applicabili; la Banca d'Italia – come le altre banche nazionali – è titolare dei poteri sanzionatori negli altri casi, sebbene la BCE possa chiedere l'avvio del procedimento.

*Le esperienze delle autorità in tema di vigilanza e ispezioni*

Non sempre è possibile quantificare univocamente il complesso delle attività di vigilanza poste in essere dalle AI, che possono assumere la forma di controlli, verifiche, notifiche, ispezioni ecc. Così come evidenziato anche dall'OCSE (OCSE, 2014d), la forma di controllo sull'attuazione corretta delle norme più diffusa e conosciuta è l'*ispezione*. Sarà, pertanto, su questa che si concentrerà l'analisi dei dati quantitativi riferiti alle AI per il 2014, con uno sguardo all'ultimo triennio.

*AEEGSI*

Le attività di vigilanza di AEEGSI mirano a verificare le condizioni di erogazione dei servizi di pubblica utilità sottoposti al controllo dell'autorità. Qualora le attività ispettive accertino inadempienze

---

128. Art. 4, Regolamento UE/2013/1024.

o violazioni, l'AEEGSI può adottare provvedimenti *prescrittivi, sanzionatori o impegni ripristinatori*, oltre al recupero amministrativo delle somme percepite in maniera indebita dai controllati.

L'AEEGSI svolge le proprie indagini soprattutto in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati, il principale dei quali è il Nucleo speciale tutela dei mercati della Guardia di finanza (nel 2014, l'85% delle ispezioni sono state condotte in collaborazione con quest'ultimo).

Nel corso del 2014, l'AEEGSI ha realizzato 140 ispezioni<sup>129</sup>, cinque in più dell'anno precedente e 10 in più rispetto al 2012, delineando una tendenza all'aumento graduale nell'ultimo triennio.

Nel 2014, inoltre, sono stati avviati nuovi filoni di indagine, con particolare attenzione ai settori con un impatto diretto sui consumatori finali (AEEGSI, 2015, p. 155). Si consideri, inoltre, che nel corso dell'anno sono state realizzate le prime ispezioni nel settore idrico, riguardo alla correttezza delle tariffe applicate per il biennio 2012-2013, e alla restituzione della quota di remunerazione del capitale investito nel secondo semestre del 2011, in esito al referendum abrogativo dello stesso anno.

#### *AGCOM*

Nel periodo considerato dalla relazione annuale 2015, dal 1° maggio 2014 al 30 aprile 2015, il Servizio ispettivo, registro e CORECOM ha effettuato verifiche ispettive in maggiore misura: a) nei confronti degli operatori di servizi di comunicazione (telefonia e dati), sul rispetto della normativa vigente in materia; b) riguardo al rispetto della normativa sul corretto esercizio del diritto di cronaca radiofonica e televisiva, dei diritti audiovisivi delle emittenti radiotelevisive e di diritto di accesso verso gli operatori di comunicazione; c) nel settore postale.

#### *AGCM*

Nel corso del 2014 sono state concluse 15 istruttorie per la verifica dell'esistenza di intese, quattro per l'abuso di posizione dominante e 45 per la concentrazione di imprese indipendenti, per un totale di 64 istruttorie. In 19 di esse si è accertata l'esistenza di violazioni di legge (rispettivamente, 13 intese, due abusi di posizione dominante e quattro concentrazioni).

---

129. Per il dettaglio dei settori ispezionati, si veda AEEGSI (2015, pp. 155-157).

Rispetto ai procedimenti ispettivi (cfr. Tab. 4.1, *Infra*), AGCM ne ha avviati in totale 112<sup>130</sup>: si ravvisa quindi una diminuzione, rispetto ai 118 dell'anno precedente.

#### ANAC

Nel 2014, l'attività di vigilanza dell'autorità si è tradotta in attività tipicamente ispettive nei diversi settori e in attività di cosiddetta *vigilanza collaborativa*, una nuova funzione conferita all'ANAC per la prevenzione e il contrasto preventivo ai fenomeni di corruzione (cfr. Box 4.3), che integra gli strumenti *ex post* di verifica dell'applicazione delle norme.

#### Box 4.3 – La vigilanza collaborativa dell'ANAC

Nell'ambito della riorganizzazione delle funzioni dell'ANAC, è stata prevista la fattispecie della cosiddetta *vigilanza collaborativa*, che si realizza mediante la stipula di protocolli di azione con le stazioni appaltanti che lo richiedano.

La vigilanza collaborativa è finalizzata a supportare le stazioni appaltanti nella fase di predisposizione degli atti di gara, nonché in tutte le fasi in cui si dispiega il procedimento, fino alla conclusione dell'appalto, per rendere *l'azione amministrativa più trasparente* ed evitare che alle gare prendano parte operatori economici scorretti.

La vigilanza collaborativa rappresenta, nella prospettiva dell'ANAC, un cambiamento culturale che superi il rapporto tradizionale rapporto antagonistico vigilante/vigilato e approdi a un contesto collaborativo finalizzato al comune obiettivo della trasparenza e della legalità amministrativa.

Nella relazione annuale sul 2014, l'ANAC propone, sulla base dell'esperienza positiva con Expo 2015, di prevedere *l'utilizzo sistematico* della vigilanza collaborativa, per la realizzazione di tutti i grandi eventi e le opere di interesse strategico, al fine di scongiurare il rischio di corruzione e opacità delle scelte amministrative.

Per quanto riguarda la normale attività ispettiva, l'ANAC, nella relazione annuale, non fornisce numeri complessivi sulle azioni, ma elenca gli ambiti più rilevanti nei quali ha svolto ispezioni (regolarità degli appalti per il completamento della linea metropolitana a Roma Capitale, attività contrattuale dell'INPS, realizzazione di un viadotto in Sicilia, appalti di fornitura di un'ASL casertana; ANAC, 2015, pp. 93 e ss.).

---

130. Specificamente, 18 in materia di tutela della concorrenza, 94 in materia di tutela del consumatore.

*BANCA D'ITALIA*

L'attività di vigilanza, per la Banca d'Italia, resta una funzione fondamentale e preponderante. Nel 2014 ha, infatti, realizzato 1281 interventi di vigilanza sulle banche, in particolare nell'ambito delle strategie adottate, del patrimonio finanziario e delle attività di gestione dei rischi (Banca d'Italia, 2015b, p. 88). Riguardo allo strumento specifico delle ispezioni, nel 2014 si registra una significativa diminuzione rispetto all'anno precedente, da 235 a 186 (ancora, nel 2012 sono state 250). Tuttavia, come è specificato nella Relazione annuale, il dato della diminuzione trova una spiegazione nel fatto che l'autorità ha dovuto approfondire un impegno "eccezionale" nell'attività di revisione della qualità degli attivi (la cosiddetta *asset quality review*, AQR), tanto da ridurre ogni altra attività ispettiva per un lungo periodo dell'anno, per concentrarla nell'ultimo quadrimestre.

Facendo suo il principio di proporzionalità al rischio, la Banca d'Italia distingue le ispezioni ordinarie in quelle a spettro esteso, in quelle mirate e in quelle tematiche. Le prime, che nel 2014 sono state 136, mirano a verificare lo stato complessivo della situazione aziendale. Le ispezioni mirate, che nel 2014 sono state 37, sono limitate a specifici settori di attività. Le ispezioni tematiche, infine, sono quelle che considerano aspetti di carattere generale rilevanti per l'intero sistema creditizio e finanziario.

*CONSOB*

Nel corso del 2014, le ispezioni avviate dall'autorità sono state 41. Di queste, ne sono state concluse nel corso dell'anno 24, alle quali si aggiungono altri sei procedimenti aperti nel 2013, per un totale di 30. Diversamente da quanto avvenuto nell'anno precedente, pertanto, le ispezioni avviate sono state numericamente superiori a quelle concluse – mentre nel 2013 le concluse, 36, erano inferiori di due unità a quelle avviate, 38 (CONSOB, 2015, p. 254). Nella fase di accesso, in 24 casi l'autorità si è avvalsa della collaborazione del Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza. Le ispezioni si sono concentrate prevalentemente nel settore degli abusi di mercato (16 casi), seguito da quello della trasparenza degli intermediari (11 casi), e, a seguire, dalle altre aree di vigilanza. Emerge un significativo aumento degli accertamenti ispettivi avviati nel 2014 rispetto alla media dei due anni precedenti (cfr. Tab. 4.1, *Infra*).

### COVIP

Anche la COVIP svolge la propria funzione di vigilanza fondandola sul principio della proporzionalità al rischio. A questo scopo, si avvale principalmente di tre strumenti: la vigilanza documentale, le segnalazioni di vigilanza e statistiche e gli accertamenti ispettivi. Mentre nel primo caso le informazioni sono reperite attraverso la documentazione di cui sono in possesso le società controllate (come gli statuti, i regolamenti, le circolari, le note informative ecc.), nel caso delle segnalazioni statistiche i dati vengono acquisiti a cadenza periodica (mensile, trimestrale o annuale, a seconda della tipologia di monitoraggio) per via informatica. Gli accertamenti ispettivi, infine, si pongono in rapporto di complementarietà rispetto alla vigilanza documentale, in quanto vi si fa ricorso quando è necessario acquisire dati e informazioni di cui non si può disporre a distanza. Poiché, in ossequio all'approccio *risk based* dell'*enforcement*, l'autorità ricorre in prima istanza alla vigilanza statistica e documentale, gli accertamenti ispettivi sono numericamente inferiori ad altre forme di verifica: nel 2014, a fronte di circa 600 azioni di vigilanza, la COVIP ha condotto ispezioni in 16 casi di previdenza complementare, registrando quindi un consistente aumento dell'attività ispettiva rispetto all'anno precedente, in cui aveva condotto nove accertamenti.

### IVASS

Anche nel 2014 l'Istituto ha investito la gran parte delle proprie risorse nello svolgimento della sua funzione istituzionale di vigilanza prudenziale sul settore delle assicurazioni, che si è ripartita fra: controlli patrimoniali, finanziari e tecnici sulle società di assicurazione, sulla *corporate governance* e sulle operazioni straordinarie, vigilanza sulla fase di accesso all'attività assicurativa e vigilanza ispettiva. L'IVASS ha svolto, poi, azione di vigilanza a tutela dei consumatori, che viene attivata a seguito di segnalazioni e reclami da parte degli utenti finali che ritengano di ravvisare illeciti e scorrettezze.

A proposito della vigilanza ispettiva, nel 2014 l'IVASS ha condotto un totale di 36 accertamenti ispettivi<sup>131</sup>, dei quali 16 su compagnie assicurative, 13 su intermediari assicurativi e sette in merito alla normativa antiriciclaggio. Il carico totale delle attività ispettive non ha subito modifiche significative rispetto al 2013, in cui le ispezioni condotte dall'Istituto sono state 35. Rispetto all'anno precedente,

---

131. Condotti, come specificato nella Relazione annuale (IVASS, 2015, p. 162) secondo i criteri indicati nelle Linee guida ispettive.

tuttavia, nel 2014 si è avuta una lieve intensificazione delle ispezioni relative alle norme antiriciclaggio (con il passaggio da sei a sette compagnie controllate) e una diminuzione delle ispezioni a compagnie assicurative e a intermediari. Si registra, invece, una rilevante diminuzione degli accertamenti ispettivi rispetto al totale (compagnie, intermediari e antiriciclaggio) di quelli condotti nel 2012, che ammontavano a 54 (cfr. Tab. 4.1, *Infra*).

#### *Le esperienze delle autorità in tema di sanzioni*

All'attività di vigilanza e controllo, qualora vengano accertate inadempienze e violazioni, segue l'esercizio del potere di fare applicare le norme, che si svolge prevalentemente per mezzo dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie amministrative, ma che non viene esaurito da questo strumento.

Come anticipato, diversamente dall'attività ispettiva, che non ha seguito un andamento univoco in tutte le AI, quella sanzionatoria ha registrato un tendenziale incremento in tutti i casi rispetto ai due anni precedenti (Tab. 4.1), in parte anche come conseguenza dell'inasprimento della disciplina europea in tema di *enforcement*.

*Tabella 4.1 – Ispezioni e sanzioni condotte dalle AI (2012-2014) (valori assoluti)*

	Ispezioni			Sanzioni		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
AEEGSI	130	135	140	18 3 impegni	41 6 impegni	27 7 impegni
AGCOM*	....	....	....	....	....	33
AGCM	99	138	112	99 12 impegni	86 9 impegni	107 33 impegni
ANAC	....	....	....	-	352	571
Banca d'Italia	250	235	186	79	84	96

	Ispezioni			Sanzioni		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
CONSOB	38	31	41	162	135	140
COVIP	....	9	16	....	....	40
IVASS	54	35	36	255	302	389

*Legenda: Il simbolo .... indica l'indisponibilità del dato; il simbolo - indica l'assenza del dato.*

*\* Il periodo di riferimento va dal primo maggio 2014 al 30 aprile 2015.*

*Fonte: Elaborazione propria di dati raccolti dalle relazioni annuali per gli anni 2012, 2013 e 2014.*

#### AEEGSI

È opportuno rilevare che, sin dal 2012, presso l'AEEGSI è in vigore la cosiddetta *procedura semplificata per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*, prevista dall'art. 45 del decreto legislativo 93/2011, in ossequio al principio di semplificazione degli strumenti di accertamento, che consente la conclusione del procedimento con il minimo costo da parte dell'amministrazione e dei soggetti coinvolti (AEEGSI, 2014c, p. 198). Tuttavia, anche nel 2014 il procedimento sanzionatorio tradizionale (accertamento della scorrettezza e l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria) si è confermato quello prevalente, registrando addirittura un aumento nel numero del 180% rispetto all'anno precedente (AEEGSI, 2015). In ogni modo, nei primi mesi del 2015 l'autorità ha confermato la propria volontà di diversificare lo strumentario per l'applicazione delle regole ampliandolo attraverso lo «[s]viluppo degli strumenti di *enforcement* complementari alle sanzioni: codificazione degli impegni, *watch list* e *self reporting*», così come sancito nel Quadro strategico approvato mediante delibera 3/2015/A, in cui sono illustrate le linee di intervento con valenza strategica e prioritaria per il prossimo quadriennio (AEEGSI, 2015, p. 140).

Nel 2014 l'AEEGSI ha gestito un totale di 75 procedimenti sanzionatori, di cui 40 in avvio (tre dei quali nel settore idrico) e 35 in fase di conclusione: di questi ultimi, 27 hanno portato a sanzioni, una ad archiviazione e sette all'approvazione di impegni da parte dei soggetti controllati. L'irrogazione complessiva delle sanzioni

amministrative pecuniarie ammonta a circa 11.000.000 euro, pari a circa il 180% in più rispetto al 2013, sebbene in quell'anno le sanzioni comminate fossero in numero maggiore, 41 contro 27 (cfr. Tab. 4.1).

#### AGCOM

Nel periodo che va dal 1° maggio 2014 al 30 aprile 2015, l'AGCOM ha avviato complessivamente 33 procedimenti sanzionatori, dei quali tre per omessa comunicazione al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) delle situazioni di controllo e 30 per omessa trasmissione della comunicazione annuale al registro (AGCOM, 2015, p. 44).

#### AGCM

Nel corso del 2014, AGCM ha adottato 170 provvedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie (per un totale di 19.456.500 euro), che risultano particolarmente concentrate (40%) nei settori dei prodotti alimentari, farmaceutici e dei trasporti (AGCM, 2015, p. 188). Delle 107 sanzioni irrogate, inoltre, 99 sono riconducibili a comportamenti ingannevoli e/o scorretti, mentre le restanti otto sono dovute a inottemperanze alla normativa vigente.

Come specificato dalla stessa autorità, il ricorso allo strumento sanzionatorio, anche per il 2014, è stato guidato dalla consapevolezza che le sanzioni non siano un fine in sé, ma siano finalizzate piuttosto a «intervenire sulla struttura del mercato *ex post* affinché vengano rimosse le rigidità create dalla condotta illecita» (AGCM, 2015, p. 38), mediante un approccio «dissuasivo». Anche l'Antitrust, tuttavia, integra il proprio strumentario per l'*enforcement* con il ricorso alle decisioni con impegni, che consentono in taluni casi di inottemperanza o di scorretta applicazione delle norme di ripristinare l'equilibrio concorrenziale – spronando i soggetti inottemperanti a modificare autonomamente il comportamento scorretto – perseguendo al contempo l'obiettivo di snellimento amministrativo e di deflazione del contenzioso (AGCM, 2015, p. 40). Va rilevato come, dalla ridefinizione procedurale dell'istituto, nel 2012<sup>132</sup>, l'Antitrust abbia fatto sempre ricorso costante a decisioni con impegni (nel 2014 hanno raggiunto il picco di 33).

---

132. Mediante la *Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'art. 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*, 6 settembre 2012, che ha modificato le procedure con le quali erano presentati e accettati gli impegni, rendendole di fatto più agevoli e più facilmente realizzabili. La possibilità di accettare impegni da parte delle aziende è stata introdotta per il settore della concorrenza nel 2006, mediante il decreto legge 223/2006, convertito in legge 248/2006 (Mazzantini e Bertoli, 2013).

*ANAC*

Nel 2014, l'autorità ha irrogato 571 sanzioni, con un aumento del 62% rispetto all'anno precedente (ANAC, 2015, p. 88).

*BANCA D'ITALIA*

Nel 2014, la Banca d'Italia ha concluso 105 procedimenti sanzionatori, solo in 96 dei quali ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie. Poiché nel corso dell'anno precedente le sanzioni irrogate sono state 84, e nel 2012 sono state 79, in controtendenza rispetto alle ispezioni, l'attività sanzionatoria sembra aumentare. A questo proposito, è opportuno ricordare che il 1° febbraio 2013 è entrata in vigore la nuova disciplina dell'autorità in materia di procedure sanzionatorie, finalizzata appunto a «rafforzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione punitiva esercitata dalla Banca d'Italia, nonché a razionalizzare la relativa disciplina» (Banca d'Italia, 2014, p. 97).

*CONSOB*

Nel corso del 2014, la CONSOB ha portato a termine 160 procedimenti sanzionatori, 140 dei quali hanno portato all'irrogazione di sanzioni. Nell'anno precedente, i procedimenti conclusi sono stati 142, e ben 135 di questi hanno portato a sanzioni.

La regolamentazione sanzionatoria dell'autorità, nel corso del 2014, ha subito il vaglio giurisdizionale da parte della Corte europea dei diritti umani, attraverso la cosiddetta *sentenza Grande Stevens*<sup>133</sup>, che ne ha esaminato la conformità ai principi dell'equo processo, con riguardo alle sanzioni per abuso di mercato, di cui all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tuttavia, malgrado la Corte abbia riscontrato «mancanza di imparzialità oggettiva» da parte dell'autorità in dette sanzioni<sup>134</sup>, non ha ritenuto comunque che esistessero i presupposti di una violazione dell'art. 6, se non in un caso specifico (CONSOB, 2015, p. 37).

---

133. Depositata il 4 marzo 2014.

134. In sintesi, la sentenza afferma che il sistema legislativo italiano, in tema di abusi di mercato, può risultare incoerente con due principi fondamentali della Convenzione, ossia il diritto a un equo processo (art. 6) e quello a non essere giudicati ovvero puniti due volte per lo stesso fatto (*ne bis in idem*) (art. 4 del Protocollo n. 7).

*COVIP*

A seguito delle attività di vigilanza e ispezione, la COVIP, nel corso del 2014, ha adottato 40 provvedimenti sanzionatori, nei confronti di responsabili delle forme di previdenza complementare, sindaci e altri amministratori. Le cause principali di violazione hanno riguardato, fra l'altro, i ritardi nei processi di trasferimento e le violazioni delle istruzioni fornite dall'autorità sugli annunci pubblicitari.

*IVASS*

Nel corso del 2014, l'attività sanzionatoria dell'Istituto ha riguardato l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, di sanzioni penali e di sanzioni disciplinari. A seconda della tipologia e del livello di gravità della violazione, i procedimenti sanzionatori possono concludersi con richiami, censure, radiazioni o, nel caso di insussistenza della violazione, con un'archiviazione.

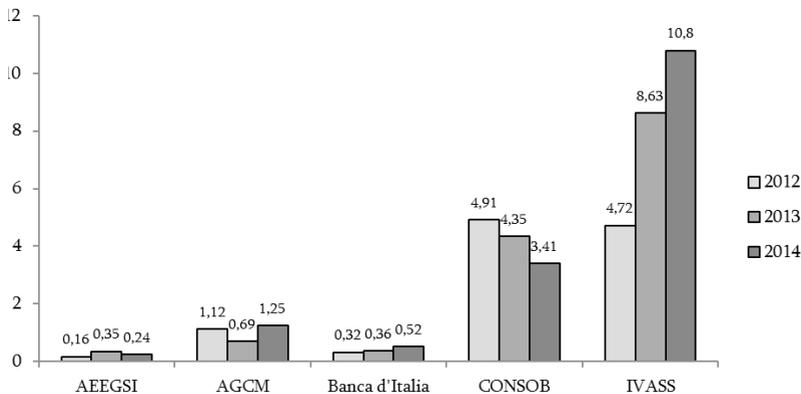
Nel 2014, le segnalazioni sono state 371 nel complesso, per 225 delle quali il Collegio ha ritenuto di comminare sanzioni disciplinari. Rispetto al 2013, si registra una «sostanziale stabilità nelle percentuali di radiazioni e archiviazioni», mentre appare netta la diminuzione dei richiami, insieme a un «notevole incremento degli esiti di censura» (IVASS, 2015, p. 198).

Le sanzioni amministrative pecuniarie, nel corso del 2014, hanno riguardato 81 imprese e 307 intermediari, per un totale di 389. A questo proposito, va evidenziato nell'ultimo triennio un graduale ma costante aumento dell'irrogazione di questa tipologia di sanzioni da parte dell'Istituto, che dalle 255 del 2012 sono passate a 302 nel 2013, per raggiungere il livello del 2014.

Nel complesso, il rapporto fra sanzioni irrogate e totale delle ispezioni realizzate nel corso di un anno (cfr. Fig. 4.2) può servire a comprendere quanto efficiente ed efficace sia l'organizzazione dell'attività ispettiva di una AI. Se si considera, infatti, che il ricorso alle ispezioni, secondo i principi della proporzionalità e della valutazione del rischio, dovrebbe essere riservato ai casi in cui si ritenga molto probabile una violazione delle norme, un rapporto tendente a uno rappresenta, naturalmente, una situazione in cui a un certo numero di ispezioni condotte corrisponde lo stesso numero di sanzioni irrogate. Si badi, tuttavia, che, in un anno solare, gli accertamenti ispettivi non corrispondono necessariamente ai provvedimenti sanzionatori,

che possono anche fare riferimento ad accertamenti condotti negli anni precedenti. A fronte di questa fondamentale considerazione, il rapporto indica comunque un certo livello di efficienza nel ricorso alle ispezioni.

Fig. 4.2 – Rapporto sanzioni/ispezioni in cinque AI (2012-2014)



Fonte: elaborazione propria di dati raccolti dalle relazioni annuali per gli anni 2012, 2013 e 2014.

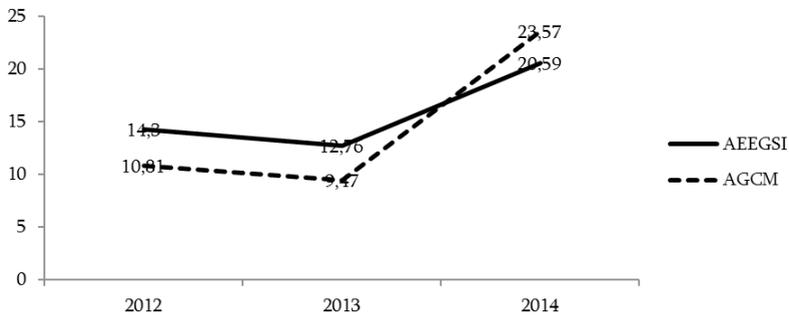
Nella Figura 4.2, che illustra i casi di cinque AI di cui si dispone dei dati per il triennio considerato, il rapporto nel 2014 risulta più alto<sup>135</sup> in tre casi (AGCM, Banca d'Italia e IVASS), mentre è più basso dell'anno precedente per AEEGSI e CONSOB. Inoltre, si nota come in non tutti i casi il rapporto sia inferiore o uguale a uno, come per CONSOB e, soprattutto, IVASS. In altri termini, il numero di sanzioni irrogate in un anno supera quello degli accertamenti ispettivi. Da questi dati, pertanto, emerge che, sempre di più, l'irrogazione di sanzioni non deriva soltanto da un'attività ispettiva, che rimane comunque fondamentale strumento di *enforcement*, ma faccia seguito anche ad altre forme di vigilanza e controllo.

In entrambe le AI che hanno adottato il sistema delle decisioni con impegni, infine, si registra un graduale ma significativo aumento del ricorso a tale strumento alternativo alle sanzioni, delineando una promettente e positiva tendenza a integrare i tradizionali strumenti

135. Nei casi di AEEGSI e AGCM sono state sommate alle sanzioni anche le decisioni con impegni.

di *enforcement* con forme alternative di *suasion* verso l'applicazione corretta delle norme, anche in via correttiva (cfr. Fig. 4.3).

Figura 4.3 – AEEGSI e AGCM. Rapporto impegni/violazioni accertate. Valori assoluti (2012-2014)



Fonte: elaborazione propria di dati raccolti dalle Relazioni annuali per gli anni 2012, 2013 e 2014.

#### 4.5. Conclusioni

L'*enforcement* delle norme, che nelle AI assume un ruolo cruciale in forza del loro funzione istituzionale di vigilanza, sembra in tempi recenti guadagnare gradualmente attenzione, anche nelle AI italiane. Anche in questo senso, una forte spinta al miglioramento viene dal contesto internazionale. Il 2014 è stato un anno proficuo in tema di indicazioni da parte delle organizzazioni internazionali; interessanti innovazioni sono state introdotte anche da parte di molte realtà estere, alle quali è opportuno guardare per importare pratiche e strumenti di buona regolazione. Spesso, come la disamina qui effettuata ha confermato, le novità provengono dai noti paesi virtuosi, fra i quali quelli anglosassoni continuano a spiccare in fatto di strutture e organizzazione per la *better regulation*.

Se l'applicazione delle regole è un'attività dalla quale non si può prescindere, le modalità con cui quest'obiettivo può essere raggiunto possono essere diversificate, a seconda delle esigenze. Anche in questa prospettiva, le esigenze sempre più avvertite di razionalizzazione delle risorse da parte dei governi ha portato necessariamente a una revisione dei vecchi strumentari (Mintz, 2014), per sondare modalità

più “snelle” e alternative alla coercizione affinché i soggetti regolati si allineino alle norme. Si parla, in questo caso, di strumenti di *moral suasion* che possano evitare, nella misura del possibile, il ricorso a sanzioni, e che consentano un approccio collaborativo fra regolatore e regolato nel perseguimento dell’obiettivo – comune, in ultima analisi – dell’applicazione delle regole.

È in tal senso che possono essere interpretate alcune esperienze significative presso le AI italiane, che, come accaduto anche in passato, potrebbero innescare fenomeni di replicazione e diffusione di pratiche alternative e preferibili alle classiche sanzioni: si pensi al ricorso alle decisioni con impegni, da parte di AEEGSI e di AGCM, che nel 2014 ha raggiunto il livello più alto dell’ultimo triennio. Sembra confermare la tendenza anche l’orientamento espresso recentemente da AEEGSI nel citato Quadro strategico per il prossimo quadriennio, che pone lo sviluppo di strumenti di *enforcement* alternativi alle sanzioni fra le priorità dell’AI.

È opportuno richiamare anche l’attività di vigilanza collaborativa dell’ANAC, che ambisce a promuovere la corretta ottemperanza alle norme *ex ante* e in cooperazione con i soggetti controllati, attraverso una sensibilizzazione all’utilità reciproca del rispetto della normativa.

Infine, l’evidenza che, nel corso del 2014, rispetto all’ultimo triennio, l’irrogazione complessiva di sanzioni sia aumentata in tutte le AI esaminate, può essere interpretata come un ulteriore risvolto della crescente attenzione verso la necessità di vigilare e garantire regole non soltanto di qualità, ma anche, e soprattutto, applicate ed efficaci.

## Capitolo 5

# Il giudice amministrativo e gli strumenti di qualità della regolazione

*di Monica Cappelletti*

5.1. Premessa - 5.2. Le pronunce di primo grado - 5.3. Le sentenze del Consiglio di Stato - 5.4. Conclusioni

### 5.1. Premessa

In questi anni il giudice amministrativo ha ricoperto un importante ruolo nella diffusione e affermazione degli strumenti di qualità della regolazione nell'ambito delle AI. Sulla base dello strumento da valutare, o più precisamente sull'utilizzo corretto di uno strumento piuttosto che di un altro, si sono definiti due filoni interpretativi: uno relativo alla consultazione pubblica e alle garanzie partecipative nell'ambito di un procedimento regolatorio; un altro concernente l'analisi d'impatto della regolazione<sup>136</sup>.

Il primo filone, relativo alle consultazioni, è quello che finora ha avuto maggior sviluppo. Negli anni sia la giurisprudenza di primo sia quella di secondo grado hanno ribadito l'importanza delle relative procedure, soprattutto nel quadro delle AI. Le consultazioni, infatti, rappresentano anzitutto lo strumento in grado di ridurre il deficit democratico tipico del processo regolatorio delle AI, promuovendo l'effettiva partecipazione al processo stesso dei destinatari della regolazione; inoltre, esse costituiscono un fondamentale strumento per l'acquisizione delle informazioni necessarie alla definizione dell'intervento regolatorio<sup>137</sup>.

---

136. Per la sintesi e le massime in italiano e inglese delle sentenze citate nel presente capitolo si rinvia alla Sezione Focus Giurisprudenza del sito [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

137. Tra le diverse si vedano le sentenze TAR Lazio, Sez. I, nn. 8381, 8382 e 10265 del 2012, nelle quali il giudice di primo grado ha ribadito le finalità delle consultazioni pubbliche e il ruolo dei diversi soggetti che vi possono intervenire con osservazioni o

Nel 2013 questa impostazione è stata ulteriormente rafforzata sia dal TAR Lombardia sia dal Consiglio di Stato. Il giudice di primo grado, in un caso relativo a una delibera sul settore elettrico dell'AEEGSI, ha puntualizzato la doppia funzione delle consultazioni di garanzia della partecipazione dei destinatari e di strumento per acquisire informazioni<sup>138</sup>. Il Consiglio di Stato ha invece valutato come pienamente rispondenti all'obbligo di motivazione le considerazioni, contenute in un provvedimento relativo al settore radiotelevisivo, con le quali si esponevano i risultati della consultazione pubblica espletata dall'AGCOM<sup>139</sup>.

Il sindacato del giudice amministrativo sull'analisi d'impatto della regolazione è stato, invece, finora, più limitato e incidentale. Sebbene ormai sia pacifica l'interpretazione circa l'importanza dell'AI come strumento ulteriore per motivare le scelte regolatorie con dati empirici e quantitativi<sup>140</sup>, di fatto, fino al 2013, la mancanza di svolgimento di un'analisi d'impatto non è mai stata considerata dai giudici quale vizio di legittimità del provvedimento regolatorio approvato da una AI<sup>141</sup>. Inoltre, il giudice ha sottolineato che è possibile un sindacato sul contenuto dell'AI solo per verificarne la ragionevolezza tecnica<sup>142</sup>. Questa interpretazione è stata avvalorata e ribadita anche nel 2013 da parte del TAR Lombardia, in un caso in cui era stata contestata la mancanza di AI: il giudice ha riaffermato la natura discrezionale dell'analisi, la cui assenza non comporta l'illegittimità del provvedimento finale<sup>143</sup>.

In questo capitolo, si esaminano le pronunce del giudice amministrativo (di primo e di secondo grado) adottate nel corso del 2014 relative agli strumenti di qualità della regolazione (analisi

---

pareri su un provvedimento adottato dall'AGCOM. In queste pronunce si afferma anche che il documento posto a base della consultazione è un atto endoprocedimentale, non impugnabile direttamente e sul quale i destinatari non possono vantare un legittimo affidamento.

138. Si vedano le sentenze TAR Lombardia, Sez. III, 17 ottobre 2013, nn. 2310, 2311, 2312 e 2313.

139. Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2009/2013.

140. Tra le diverse vedasi la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2521/2012.

141. Si ricordi il primo caso in cui un soggetto è ricorso al giudice lamentandosi della mancanza dell'AI e lo stesso giudice ha affermato che tale analisi rientra nella discrezionalità dell'AI, non configurandosi così l'illegittimità del provvedimento per assenza di AI. Vedasi la sentenza del TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 13198 del 2006.

142. Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2521/2012.

143. Si veda la sentenza TAR Lombardia, Sez. III, 19 settembre 2013, n. 2186, relativa ad un provvedimento dell'AEEGSI, che era stato sottoposto ad AI solo relativamente ad alcuni aspetti tecnici.

d'impatto e consultazioni) utilizzati dalle AI allo scopo di verificare se le linee interpretative sopra ricordate siano state confermate, anche nelle pronunce più recenti, oppure se si stiano definendo percorsi interpretativi ulteriori.

## 5.2. Le pronunce di primo grado

Il TAR Lazio e il TAR Lombardia, le due giurisdizioni competenti in primo grado a sindacare gli atti delle AI, si sono trovati nel 2014 a dover dirimere diverse questioni connesse con gli strumenti di qualità della regolazione.

### *Il TAR Lazio*

Il giudice del TAR Lazio, in un caso relativo alla gestione delle frequenze radiotelevisive nella fase di passaggio al digitale terrestre, è tornato a pronunciarsi sulla consultazione pubblica<sup>144</sup>. La società ricorrente aveva lamentato, in particolare, sia l'illegittimità delle modifiche al Piano nazionale d'assegnazione delle frequenze per il digitale terrestre, adottato dall'AGCOM, sia la mancanza di partecipazione delle associazioni rappresentative della categoria degli operatori del settore nel procedimento di modifica stesso. Nel caso di specie, il giudice ha osservato, anzitutto, come nell'approvazione e nella modifica del piano nazionale l'autorità italiana (AGCOM) abbia rispettato i limiti imposti dal diritto europeo, come l'obbligo di pubblicità e di consultazione, la neutralità tecnologica e l'adozione di procedure aperte, trasparenti e non discriminatorie. Inoltre, il giudice ha verificato come le modifiche apportate all'atto finale fossero state sollecitate dagli operatori del settore proprio durante la consultazione pubblica, i quali evidenziavano "criticità interferenziali" della proposta regolazione. Pertanto, ad avviso del giudice, l'autorità ha svolto un processo consultivo adeguato e ha dichiarato legittimo il provvedimento (cfr. Box 5.1).

*Box 5.1 – Sintesi del caso e dei motivi delle sentenze del TAR Lazio, Sez. I, 25 settembre 2014, nn. 9981 e 9982*

Una società del settore radiotelevisivo ricorre al TAR Lazio avverso il piano nazionale d'assegnazione delle frequenze per il

144. Vedasi sentenze TAR Lazio, Sez. I, 25 settembre 2014, nn. 9981 e 9982.

digitale terrestre adottato dall'AGCOM, lamentando, tra le diverse censure, l'illegittimità per contrasto con il diritto europeo e la mancata partecipazione degli operatori del settore nel procedimento di approvazione del provvedimento impugnato.

#### Decisione

1. Nel settore «gli unici limiti imposti alle autorità italiane per l'espletamento della procedura e la successiva assegnazione dei diritti d'uso sono gli obblighi di pubblicità e consultazione, la neutralità tecnologica e l'adozione di procedure aperte, obiettive, trasparenti, non discriminatorie e proporzionate» (paragrafo 6.3 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 9981/2014; paragrafo 6.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 9982/2014).
2. Nel caso di specie «l'espunzione dei lotti contraddistinti dalla lettera "U" si giustifica in ragione della riconfigurazione del Piano nazionale delle frequenze [...] al fine di risolvere alcune criticità interferenziali emerse durante la consultazione pubblica, nonché la necessità di garantire un adeguato coordinamento internazionale derivante dalla necessità di mantenere libera [...] la frequenza 700 MHz» (paragrafo 11.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 9981/2014; paragrafo 10.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 9982/2014).
3. «Anche la censura in ordine alla violazione delle disposizioni di legge sul procedimento di revisione del Pnaf, per asserita mancata partecipazione delle associazioni rappresentative della categoria, è infondata. Da un lato si evidenzia come la consultazione pubblica effettuata nella fattispecie permetta l'intervento nel procedimento di una platea più ampia di operatori; dall'altro si rileva come il punto n. 39 della delibera 550/12/cons, dispone che l'autorità è tenuta, ai sensi degli articoli 29, comma 1, lettera c), e dell'articolo 11 del Codice, a sottoporre a consultazione pubblica lo schema di provvedimento relativo alla procedura di assegnazione per le frequenze disponibili in banda televisiva per sistemi di radiodiffusione digitale terrestre e misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza e a tutela del pluralismo ai sensi dell'articolo 3-*quiquies* della legge. Tale consultazione, per quanto riguarda le modifiche al piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale, è effettuata anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 6, lett. a), n. 2 della legge 31 luglio 1997, n. 249» (paragrafo 10.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 9982/2014).

In questo modo il giudice ha confermato implicitamente la doppia funzione della consultazione: strumento per acquisire informazioni aggiuntive, tali anche da modificare, come nel caso richiamato, il provvedimento stesso; strumento per garantire la partecipazione dei destinatari.

Il TAR Lazio ha, poi, adottato un'ordinanza di rimessione alla Corte

Costituzionale dei provvedimenti dell'AGCOM in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, tra le cui censure i ricorrenti lamentavano il mancato svolgimento dell'AIR e le modalità di svolgimento della consultazione pubblica<sup>145</sup>. In questa ordinanza, il Tar Lazio non ha accolto le doglianze delle associazioni ricorrenti sugli strumenti di qualità della regolazione. Il giudice, da un lato, ha ribadito la funzione ausiliaria della consultazione nella definizione del contenuto del provvedimento e la non vincolatività delle affermazioni iniziali dell'AI espresse nell'atto posto a base del procedimento consultivo, attesa la natura endoprocedimentale di questo atto e la conseguente impossibilità per i destinatari di vantare un legittimo affidamento verso quest'ultimo; dall'altro, ha sottolineato come, nel caso di specie, la stessa consultazione abbia consentito all'autorità di definire gli impatti e i profili problematici del provvedimento da adottare, tanto da rendere non necessario lo svolgimento dell'AIR. Ad avviso del giudice amministrativo, infatti, "l'AIR non è soggetta a formule sacramentali la cui violazione possa incidere sulla legittimità della decisione finale" (cfr. Box 5.2).

*Box 5.2 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione dell'ordinanza del TAR Lazio del 26 settembre 2014, n. 10020*

Alcune associazioni di consumatori ricorrono avverso il provvedimento adottato dall'AGCOM in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (delibera n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013, recante regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 70/2003). I ricorrenti ne eccepiscono l'illegittimità costituzionale, poiché la procedura disciplinata non sarebbe in grado di garantire adeguatamente né il diritto di accesso dei cittadini alla rete né il diritto di libera manifestazione del pensiero sancito dalla Costituzione italiana. Lamentano, inoltre, il non corretto svolgimento delle consultazioni e il mancato espletamento dell'AIR.

Decisione

1. «La lunga ed articolata consultazione avviata dall'AGCom resta un'attività di sostegno, "ausiliaria" rispetto alla competenza amministrativa svolta, diretta ad analizzare un dato settore al fine di individuarne le criticità ed i possibili strumenti di intervento» (paragrafo 11.3 dell'ordinanza).

145. Ordinanza TAR Lazio, Sez. I, 26 settembre 2014, n. 10020. Si segnala, al riguardo, che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate con la sentenza n. 247/2015.

2. «Le doglianze [*per non aver inserito i pareri dei giuristi nel Fascicolo della Consultazione pubblica*] in esame, ancorché solo formali, sono peraltro prive di fondamento, non essendovi un obbligo di acquisizione al procedimento delle riflessioni di carattere scientifico rilasciate a titolo personale, che al contrario ben possono essere valutate dall'interprete della legge, al pari di ogni altra circostanza, al fine di valutare l'opportunità e la stessa legittimità del procedimento impugnato» (paragrafo 11.4 dell'ordinanza).
3. «*in merito alla* presunta assenza di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) [...], osserva il Collegio, l'AIR non è soggetta a formule sacramentali la cui violazione possa incidere sulla legittimità della decisione finale. In particolare, le consultazioni e l'ampio dibattito che hanno preceduto l'adozione del regolamento hanno ben consentito all'AGCom di chiarire l'impatto ed i profili problematici connessi, anche quanto alla possibile violazione di altri valori costituzionalmente tutelati, di modo che la sua scelta finale può essere censurata sul piano dell'opportunità e (come vedremo) della possibile illegittimità costituzionale della normativa di riferimento, ma non sul piano della non consapevolezza delle conseguenze della propria iniziativa» (paragrafo 11.5 dell'ordinanza).

In materia di AIR merita, poi, di essere segnalata anche una sentenza del TAR Lazio avente a oggetto una decisione dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tale ufficio svolgeva le funzioni di organismo regolatore nazionale dei servizi ferroviari prima dell'istituzione dell'Autorità dei trasporti (articolo 37, decreto legge 201/2011). Il giudice amministrativo<sup>146</sup> ha dichiarato legittimi i criteri adottati dall'URSF per la valutazione d'impatto di un nuovo servizio ferroviario. In particolare, l'Ufficio aveva individuato una determinata soglia di remuneratività oltre la quale il servizio pubblico sarebbe stato compromesso. Ad avviso del TAR, l'analisi d'impatto non è una mera operazione aritmetica, ma è una valutazione sulla «apprezzabilità e sostenibilità per il sistema di una operazione commerciale a fronte del prevalente interesse pubblicistico, espresso nella volontà di garantire comunque, in disparte le valutazioni di convenienza economica, la mobilità dei cittadini in ambito regionale». Pertanto, correttamente l'URSF aveva valutato i servizi complessivamente previsti dal contratto pubblico del bacino servito dalla nuova tratta ferroviaria, al fine di verificarne l'incidenza (cfr. Box 5.3).

---

146. Sentenza TAR Lazio, Sez. III-ter, 24 settembre 2014, n. 9967.

*Box 5.3 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione del TAR Lazio del 24 settembre 2014, n. 9967*

Un'impresa ferroviaria ricorre contro alcuni provvedimenti dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti relativi alle valutazioni svolte in seguito alla richiesta di nuove tracce orarie per l'attività di trasporto passeggeri, in una tratta regionale. Nello specifico, l'impresa ferroviaria deduce l'illegittimità delle determinazioni assunte in occasione della valutazione dell'impatto della richiesta di nuove tracce orarie per l'attività di trasporto passeggeri che ha comportato, a carico della medesima ricorrente, l'imposizione di limitazioni di diritto di fermata in una tratta ferroviaria.

Decisione

1. «L'URSF ha stabilito i criteri necessari [...] che, nella sostanza, ripropongono gli stessi elementi individuati dal legislatore e che sono modulati in modo che non appare illogico nella parte in cui si ritiene raggiunta la compromissione del contratto di servizio pubblico ove il profitto subisca una riduzione superiore al 50%, dovendo essere tenuta in debito conto la finalità che la normativa intende perseguire di salvaguardia economica dell'impresa concessionaria del servizio pubblico, che, come noto, è obbligata a garantire comunque la copertura territoriale interessata dal contratto anche se la stessa non si presenta remunerativa: l'individuazione di una soglia di remuneratività oltre cui il servizio sarebbe compromesso appare, pertanto, coerente con la detta finalità, non essendo sufficiente stabilire solo se il nuovo servizio determinerà un impatto su quello pubblico, ma in che misura tale impatto ne pregiudichi l'equilibrio economico. Per le medesime ragioni non colgono nel segno le contestazioni mosse dalla ricorrente avverso l'indagine condotta in concreto nel caso che ne occupa che si sarebbe incentrata esclusivamente su di un elemento, compromissione del profitto dell'impresa titolare del contratto pubblico, e non sulla complessiva efficienza economica del contratto stesso, limitandosi, peraltro, l'URSF ad un acritico recepimento degli elementi forniti da Trenitalia S.p.a.. Ritiene il Collegio che la tesi di parte ricorrente sconta un equivoco di fondo, e cioè che non sia rilevante ai fini che ne occupa il servizio interessato dalla sovrapposizione, dovendo l'analisi essere condotta su tutti i servizi oggetto del contratto pubblico» (*Considerato in diritto* della sentenza).
2. «È, invero, evidente che l'impatto che è chiamato a valutare l'Organismo regolatore [*in questo caso, l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari*] non può che riguardare l'incidenza che il servizio ferroviario che si intende svolgere in regime di concorrenza avrebbe sul contemporaneo svolgimento del servizio pubblico, caratterizzato, per definizione, dalla rigidità dell'offerta e dei prezzi della stesso, il che induce a ritenere indenne da critiche l'analisi svolta in proposito con riferimento al bacino di incidenza delle tratte orarie richieste dalla ricorrente, tenuto conto che non si tratta di compiere meccanicamente una serie di operazioni aritmetiche, ma

di valutare la apprezzabilità e sostenibilità per il sistema di una operazione commerciale a fronte del prevalente interesse pubblicistico, espresso nella volontà di garantire comunque, in disparte le valutazioni di convenienza economica, la mobilità dei cittadini in ambito regionale» (*Considerato in diritto* della sentenza).

Infine, risulta interessante ricordare anche una sentenza del TAR Lazio in materia di analisi di mercato. Tale strumento, pur distinguendosi dall'AIR sotto il profilo metodologico e delle finalità, presenta alcuni tratti analoghi, soprattutto con riferimento alla misurazione degli effetti in termini di concorrenzialità nel mercato<sup>147</sup>. In un caso relativo alla sottoscrizione dei piani tariffari telefonici per gli utenti finali, il TAR Lazio ha annullato i provvedimenti dell'AGCOM per violazione dei principi di legalità e tipicità<sup>148</sup>. Attraverso una complessa ricostruzione del diritto europeo sui servizi di telefonia mobile, il giudice ha, tra le diverse censure accolte, ribadito l'*iter* procedimentale che l'AGCOM deve legislativamente seguire nell'adozione di un provvedimento regolatorio (ai sensi degli articoli 11 e seguenti del codice delle comunicazioni elettroniche, decreto legislativo 259/2003). L'autorità deve, anzitutto, effettuare un'analisi di mercato per valutare che vi sia concorrenza; in seconda battuta, deve notificare alla Commissione europea tali risultanze ed infine espletare una consultazione pubblica. Nel caso di specie, l'AGCOM non aveva rispettato l'*iter* così come ora definito e conseguentemente il giudice ha annullato il provvedimento (cfr. Box 5.4).

---

147. L'analisi del mercato è uno strumento teso a individuare le imprese che detengono un significativo potere di mercato nell'ambito del proprio settore economico di riferimento e definire congrue misure regolatorie *ex ante* al fine di migliorare la situazione concorrenziale. Questa analisi è stata introdotta dalla direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) e disciplinata dalle *Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/C 165/03)* della Commissione europea. L'articolo 16 della direttiva citata, nel caso in cui l'analisi evidenzia una situazione non concorrenziale del mercato, impone l'autorità nazionale di regolazione di individuare le imprese con significativo potere di mercato ed imporre a tali imprese appropriati e specifici obblighi di regolamentazione.

148. Sentenza TAR Lazio, Sez. I, 19 maggio 2014, n. 5215.

*Box 5.4 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione del Tar Lazio, Sez. I, 19 maggio 2014, n. 5215.*

Una compagnia telefonica ricorre al TAR Lazio per ottenere l'annullamento del provvedimento con cui l'AGCOM la diffidava ad adottare tutte le misure necessarie per impedire che, agli utenti usufruenti di piani tariffari non più sottoscrivibili ed oggetto di successiva rimodulazione, fossero applicate condizioni economiche più onerose rispetto a quelle massime vigenti a livello europeo.

Decisione

1. «LAGCOM [...] può imporre limitazioni tariffarie agli operatori in quanto si sia in presenza di un contesto di mercato caratterizzato dall'assenza di una concorrenza effettiva e sostenibile [...] situazione, questa, da accertarsi tuttavia attraverso un rigoroso processo di analisi di mercato» (paragrafo 2.6.1 del *Considerato in diritto*).
2. «Un intervento di regolazione del mercato da parte dell'autorità non può che avvenire secondo il preciso percorso procedimentale scandito dal Codice delle comunicazioni elettroniche: analisi di mercato che verifichi l'assenza di una concorrenza effettiva, notifica alla Commissione europea e consultazione pubblica» (paragrafo 2.6.1 del *Considerato in diritto*).

### *Il TAR Lombardia*

Anche le sentenze del TAR Lombardia del 2014, sulla consultazione, confermano il filone interpretativo affermatosi finora. In tre sentenze il giudice ha specificato la natura delle osservazioni formulate dai destinatari del provvedimento regolatorio in sede di consultazione. Anzitutto in una decisione sulle deliberazioni dell'AEEGSI relative alle condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio di tutela nel mercato del gas naturale<sup>149</sup>, il TAR Lombardia ha respinto il ricorso di un operatore del settore, che contestava l'illogicità delle scelte dell'autorità e l'illegittimità del provvedimento finale per non aver accolto le osservazioni di alcuni operatori nell'ambito del procedimento di consultazione. Il giudice amministrativo ha ricordato come la partecipazione sia finalizzata all'arricchimento della base conoscitiva e informativa da parte delle AI, ma queste non abbiano alcun obbligo né di accoglimento delle osservazioni né di specifica confutazione di ogni osservazione reputata non condivisibile. Infatti, le scelte di regolazione rappresentano la manifestazione di un'ampia discrezionalità del legislatore indipendente, sanzionabili solo per manifesta illogicità o irragionevolezza tecnica (cfr. Box 5.5).

149. Sentenza TAR Lombardia, Sez. II, 6 maggio 2014 n. 1164.

*Box 5.5 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione del TAR Lombardia, Sez. II, 6 maggio 2014 n. 1164*

Un'impresa operante del settore del gas naturale, nello specifico, in quello della vendita del gas stesso ricorre al TAR Lombardia avverso due provvedimenti dell'AEEGSI. Tali provvedimenti riformavano le condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio di tutela nel mercato del gas naturale.

Decisione

1. «Le scelte regolatorie dell'AEEG costituiscono manifestazione di ampia discrezionalità, censurabili soltanto in caso di manifesta illogicità o irragionevolezza tecnica, in quanto il sindacato del giudice amministrativo, pur se dotato di giurisdizione esclusiva in materia (ai sensi dell'art. 133 del c.p.a.), non può però sostituirsi arbitrariamente all'autorità, non configurandosi una giurisdizione di merito» (paragrafo 36 del *Considerato in fatto e diritto*).
2. «Si premette che le scelte qui avversate rappresentano il risultato di una complessa istruttoria, che ha visto l'intervento di tutti gli operatori del settore, i quali hanno potuto così prendere parte a tutte le fasi del procedimento [...] (44) La circostanza che taluni operatori non abbiano condiviso le conclusioni dell'AEEG non implica di per sé l'illegittimità della determinazione finale, posto che la partecipazione degli operatori è finalizzata alla migliore comprensione da parte dell'autorità ma non pone in capo a quest'ultima un obbligo di accoglimento dell'osservazione e neppure di specifica confutazione di ogni osservazione reputata non condivisibile [...] (45) Si ribadisce ancora che, come precisato sopra, le scelte regolatorie dell'AEEG costituiscono manifestazione di ampia discrezionalità, censurabili soltanto in caso di manifesta illogicità o irragionevolezza tecnica» (paragrafi 43, 44 e 45 del *Considerato in fatto e diritto*).

Queste stesse conclusioni sono state poi ribadite in due sentenze gemelle del TAR Lombardia<sup>150</sup>, con una particolarità del caso di specie, ovvero l'opzione prescelta dall'AEEGSI nel provvedimento finale era risultata quella maggiormente gradita dagli operatori. In questa fattispecie la società ricorrente contestava la scelta dell'autorità per illogicità e arbitrarietà, dal momento che la stessa ricorrente aveva formulato in sede di consultazione osservazioni diverse, che erano state disattese dall'AEEGSI. Anche in questo caso il giudice amministrativo ha sottolineato che la partecipazione al procedimento non implica necessariamente che la determinazione finale debba accogliere tutte le osservazioni e soprattutto che quelle non condivisibili debbano essere confutate, pena l'illegittimità del provvedimento finale (cfr. Box 5.6).

150. Sentenze TAR Lombardia, Sez. II, 13 maggio 2014 n. 1245 e 1246.

*Box 5.6 – Sintesi del caso e dei motivi delle decisioni TAR Lombardia, Sez. II, 13 maggio 2014 n. 1245 e 1246*

Una società operante nel mercato del gas naturale, e in particolare in quello della vendita, ricorre al TAR Lombardia per chiedere l'annullamento di alcune delibere dell'AEEG e i relativi documenti di consultazione, volte a riformare le condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio di tutela nel mercato del gas naturale. I ricorrenti lamentano il non rispetto della disciplina europea, l'aver perseguito un interesse diverso da quello dichiarato, violando i principi di proporzionalità dell'intervento e di trasparenza.

Decisione

1. «Si premette che le scelte qui avversate rappresentano il risultato di una complessa istruttoria, che ha visto l'intervento di tutti gli operatori del settore, i quali hanno potuto così prendere parte a tutte le fasi del procedimento [...] La circostanza che taluni operatori non abbiano condiviso le conclusioni dell'AEEG non implica di per sé l'illegittimità della determinazione finale, posto che la partecipazione degli operatori è finalizzata alla migliore comprensione da parte dell'autorità ma non pone in capo a quest'ultima un obbligo di accoglimento dell'osservazione e neppure di specifica confutazione di ogni osservazione reputata non condivisibile» (paragrafi 61 e 62 del *Considerato in fatto e in diritto*).

Il TAR Lombardia si è poi pronunciato sull'AIR in un altro caso, accentuando il carattere meramente accessorio ed eventuale dell'analisi e, pertanto, non determinante sulla legittimità del provvedimento regolatorio adottato. Nel caso relativo alle deliberazioni dell'AEEGSI di definizione del quadro tariffario del trasporto e del dispacciamento del gas naturale, le società ricorrenti avevano lamentato una serie di profili di illegittimità, tra le quali il mancato svolgimento dell'AIR da parte dell'autorità<sup>151</sup>. Il giudice ha accolto parzialmente il ricorso, ma con riferimento all'assenza di AIR ha chiarito che la guida AIR adottata dall'autorità con la deliberazione 3 ottobre 2008<sup>152</sup> non ha introdotto un autovincolo all'utilizzo sistematico di tale strumento in tutte le determinazioni. Tale previsione è infatti da intendersi quale mero criterio metodologico, al fine di consentire all'AI di individuare gli atti per i quali tale analisi deve essere espletata, anche a fronte dei rilevanti costi da sostenere per lo svolgimento di queste valutazioni complesse. Il giudice, inoltre, ha sottolineato che l'AIR è uno strumento

151. Sentenza TAR Lombardia, Sez. II, 3 luglio 2014, n. 1729.

152. Delibera GOP 46/2008.

per la comprensione dei possibili effetti di un intervento regolatorio e orienta la sua discrezionalità tecnica. Conseguentemente, l'AIR non è un passaggio obbligatorio dell'*iter* procedurale, ma è utile per perfezionare l'istruttoria tecnica. In questa prospettiva, qualora l'istruttoria sia adeguata, il non aver espletato l'AIR non inficia il provvedimento finale. Inoltre, per altro verso, eventuali carenze istruttorie che possono essere sopperite in sede di analisi preventiva non tramutano comunque il mancato espletamento dell'AIR in un diverso e autonomo vizio dell'atto. L'analisi d'impatto della regolazione è infatti a «supporto della discrezionalità» del regolatore e non costituisce un ulteriore adempimento al solo scopo di evitare l'illegittimità del provvedimento (cfr. Box 5.7).

*Box 5.7 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione del TAR Lombardia, Sez. II, 3 luglio 2014, n. 1729.*

Alcune imprese produttrici di energia elettrica, che utilizzano il gas naturale per l'alimentazione delle proprie centrali termoelettriche, ricorrono al TAR Lombardia avverso le deliberazioni dell'AAEGSI sul quadro tariffario del trasporto e del dispacciamento del gas naturale (periodo di regolazione 2014-2017). Secondo le ricorrenti, l'autorità non avrebbe stabilito i criteri di degressività della tariffa in funzione dei consumi dei clienti finali, in modo da premiare i maggiori consumatori di gas in violazione di alcune disposizioni normative. L'AAEGSI, senza svolgere preliminarmente l'AIR, ha mantenuto la struttura tariffaria del periodo di regolazione precedente.

Decisione

1. Innanzitutto «non sembra che la deliberazione invocata [la delibera GOP 46/2008] abbia effettivamente introdotto un autovincolo all'autorità, imponendo la sistematica sottoposizione ad Analisi di Impatto della Regolazione di tutte le determinazioni tariffarie, poiché essa reca invece un mero criterio metodologico al riguardo. Criterio di cui l'autorità è chiamata a tenere conto, unitamente agli altri indicati, al fine di selezionare gli atti per i quali avviare la procedura. Quest'ultima, infatti, comporta dei costi e inoltre, come ben evidenziato dalla difesa erariale, non può essere utilmente svolta con indiscriminato riferimento a tutte le determinazioni adottate. D'altra parte, la finalità stessa dell'AIR è quella di consentire al soggetto regolatore di valutare gli effetti attesi (l'impatto) dell'intervento regolatorio al fine di meglio orientare l'esercizio della propria discrezionalità tecnica per il perseguimento degli obiettivi assegnati. Non si tratta, pertanto, di un ulteriore adempimento che si aggiunge, aggravandolo, all'ordinario iter procedimentale e la cui carenza possa, di per sé, determinare l'illegittimità del provvedimento adottato, bensì di uno strumento utilizzabile al fine di migliorare l'istruttoria tecnica che precede l'adozione dei provvedimenti e di meglio

calibrarne i contenuti in funzione dell'impatto atteso. Da ciò deriva che il mancato compimento dell'AIR non può di per sé comportare un vizio del provvedimento finale, laddove questo risulti ugualmente sostenuto da un'adeguata istruttoria. Per altro verso, la circostanza che eventuali carenze istruttorie riscontrabili nel provvedimento finale potessero presumibilmente trovare considerazione, ed eventualmente essere emendate, in sede di AIR non tramuta il mancato compimento di quest'ultima in un diverso e autonomo vizio dell'atto, ulteriore rispetto alle carenze in questione, ove in esso direttamente ravvisabili. E ciò proprio in considerazione della natura e della funzione dell'AIR, costituente un fondamentale "supporto alla discrezionalità", la quale non va invece intesa - né deve tramutarsi - in un ulteriore e mero adempimento, da svolgere necessariamente al solo scopo di evitare l'illegittimità del provvedimento assunto" (paragrafo 6.1 del *Considerato in diritto*).

Infine, deve essere segnalata la decisione del TAR Lombardia in materia di analisi di mercato e di consultazione pubblica. In questo caso, una società del settore del gas naturale è ricorsa avverso una delibera dell'AEESGI lamentando, tra l'altro, l'erroneità dell'indagine di analisi di mercato condotta dall'autorità nel riformare la disciplina delle condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio<sup>153</sup>. Nello specifico, la società ricorrente sosteneva l'inadeguatezza e l'incompletezza dell'istruttoria a base dell'analisi e le relative procedure di consultazione, tanto da qualificare la scelta regolatoria adottata come illogica e irrazionale. Il TAR Lombardia ha respinto il ricorso sostenendo, anzitutto, che l'analisi di mercato sia stata completa, risultato di una complessa e ampia istruttoria, nell'ambito della quale, tramite le procedure di consultazione (nel caso di specie erano stati diffusi tre documenti di consultazione), erano intervenuti, in tutte le fasi del procedimento, diversi operatori del settore. Ribadendo quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza in materia, il giudice ha inoltre osservato che la circostanza per la quale alcune considerazioni avanzate dai partecipati alla consultazione non siano state condivise dall'AEESGI non implica l'illegittimità del provvedimento finale. Infatti, la partecipazione è finalizzata alla «migliore comprensione da parte dell'autorità ma non pone in capo a quest'ultima un obbligo di accoglimento dell'osservazione e neppure di specifica confutazione di ogni osservazione reputata non condivisibile». Inoltre, il TAR ha rimarcato, ancora una volta, come le scelte regolatorie dell'AI siano manifestazione di ampia discrezionalità, censurabili solo in caso di manifesta illogicità o irragionevolezza tecnica (cfr. Box 5.8).

153. Sentenza TAR Lombardia, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1269.

*Box 5.8 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione del TAR Lombardia, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1269.*

Un'impresa operante nel settore del gas naturale (vendita del gas stesso) ricorre al TAR Lombardia avverso tre deliberazioni dell'AEEGSI, con le quali ha riformato la disciplina delle condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio di tutela nel mercato del gas naturale. La ricorrente sostiene l'inadeguatezza e l'incompletezza dell'istruttoria a base dell'analisi e le relative procedure di consultazione, tanto da qualificare la scelta regolatoria adottata come illogica e irrazionale.

Decisione

1. Innanzitutto «si rimarca che le delibere in questione rappresentano il risultato di una complessa istruttoria, che ha visto l'intervento di tutti gli operatori del settore, i quali hanno potuto così prendere parte a tutte le fasi del procedimento: in particolare sono stati diffusi tre documenti di consultazione. [...] La circostanza che taluni operatori non abbiano condiviso le conclusioni dell'AEEG non implica di per sé l'illegittimità della determinazione finale, posto che la partecipazione degli operatori è finalizzata alla migliore comprensione da parte dell'autorità ma non pone in capo a quest'ultima un obbligo di accoglimento dell'osservazione e neppure di specifica confutazione di ogni osservazione reputata non condivisibile» (paragrafo 2.2 del *Considerato in diritto*).

### 5.3. Le sentenze del Consiglio di Stato

Nel 2014 le decisioni del Consiglio di Stato relative agli strumenti di qualità della regolazione utilizzati dalle AI hanno avuto a oggetto la consultazione pubblica.

Una prima sentenza ha riguardato la deliberazione dell'AEEGSI di modifica del metodo di calcolo della remunerazione integrativa della disponibilità di capacità produttiva di energia elettrica<sup>154</sup>. Il Consiglio di Stato, confermando la decisione di primo grado di annullamento del provvedimento regolatorio per carenze delle garanzie partecipative del procedimento di adozione dell'atto impugnato, ha ribadito i principi generali in tema di partecipazione procedimentale, codificati nella legge 241/1990, i quali hanno la finalità di garantire all'autorità di acquisire, in modo corretto e imparziale, gli interessi privati coinvolti. Nelle AI, poi, il principio di legalità procedimentale deve sostanzarsi nella previsione di forme di partecipazione rafforzate dei destinatari del provvedimento regolatorio (cfr. Box 5.9).

154. Sentenza Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 giugno 2014, n. 3051.

*Box 5.9 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 giugno 2014, n. 3051.*

LAEEGSI ricorre al Consiglio di Stato per la riforma di alcune sentenze, con le quali il TAR Lombardia aveva accolto quattro ricorsi presentati da alcune società del settore energetico avverso la delibera dell'autorità 6 ottobre 2010, n. 166 recante modifica per gli anni dal 2010 al 2012 al metodo di calcolo della remunerazione integrativa riconosciuta ai produttori di energia che rendono disponibile la capacità produttiva dei loro impianti, per assicurare l'adeguatezza dell'offerta di energia anche nei "giorni di alta e media criticità", cioè quelli in cui vi è il rischio che la domanda di energia superi l'offerta.

Decisione

1. «La legge 241/1990 è legge generale sul procedimento amministrativo, in quanto individua i principi fondamentali cui la successiva normazione, di rango primario e secondario deve uniformarsi. Pertanto, i principi generali, in tema di partecipazione procedimentale, i quali hanno lo scopo di assicurare, secondo le norme previste dagli speciali ordinamenti di settore, l'acquisizione corretta ed imparziale degli interessi privati coinvolti nell'esercizio del pubblico potere, si pongono come canoni interpretativi della disciplina di settore, come ricerca del significato che meglio soddisfi le esigenze conoscitive e partecipative tutelate in via generale dal legislatore» (paragrafo IV del *Considerato in fatto e in diritto*).
2. «La dequotazione del principio di legalità sostanziale – giustificata dalla valorizzazione degli scopi pubblici da perseguire in particolari settori e concretizzata nell'attribuzione alle autorità di settore di ampi poteri regolamentari – impone il rinverimento del principio di legalità procedimentale che si sostanzia, tra l'altro, nella previsione di rafforzate forme di partecipazione degli operatori del settore al procedimento di formazione degli atti regolamentari» (paragrafo IV del *Considerato in fatto e in diritto*).
3. «Nella fattispecie in esame, la dovuta consultazione preventiva dei soggetti interessati alla modifica introdotta dalla deliberazione in esame non si è sviluppata correttamente, poiché, come ha rilevato il primo giudice, il documento di consultazione n. 28/10 del 3 agosto 2010 avverte solo dell'intenzione dell'autorità di mutare il criterio di determinazione della remunerazione integrativa in relazione alla esigenza di differenziare per zone il criterio di calcolo del ricavo effettivo, ma nulla dice in ordine al diverso metodo di calcolo relativo alla fonte dell'energia, poi regolato con la deliberazione impugnata in primo grado. La circostanza, di cui è dato atto nel preambolo della deliberazione impugnata in primo grado, che l'ampliamento derivi dai risultati della consultazione e che costituisca specificazione della diversa marginalità (cioè del ricavo marginale ottenuto da ogni operatore) alla quale si intendeva mettere rimedio, come annunciato nel documento di consultazione, non vale a cancellare il vizio rilevato dal primo giudice, dato che (non la collocazione territoriale, ma) solo la differenza per fonti produttive costituisce il danno lamentato dalle ricorrenti in primo

grado, e che alla compiuta meditazione da parte dei soggetti interessati è necessaria la previa comunicazione dell'argomento da trattare, non sostituibile con il semplice svolgimento del confronto» (paragrafo IV del *Considerato in fatto e in diritto*).

In un secondo caso<sup>155</sup>, invece, il Supremo giudice amministrativo ha ribaltato la decisione del giudice del TAR Lombardia. Questa sentenza è particolarmente interessante dal momento che ha a oggetto una misura regolatoria a carattere transitorio e i due giudici amministrativi (di primo e di secondo grado) hanno adottato sentenze diverse.

In particolare, il giudice di primo grado aveva accolto il ricorso di una società di distribuzione di energia elettrica avverso la delibera dell'AEEGSI, con la quale era stato modificato, in via sperimentale per l'anno 2012, il sistema di incentivazione per le imprese di distribuzione dell'energia elettrica che attuano interventi di contenimento delle perdite di rete, dimezzando le penalità e le premialità. Il TAR Lombardia aveva inizialmente annullato la deliberazione, per difetto di motivazione e di adeguata istruttoria, la quale sarebbe stata basata su dati fattuali incerti.

Diversamente, il Consiglio di Stato ha anzitutto analizzato le deduzioni proposte dall'autorità relativamente alla sufficienza dell'istruttoria e della motivazione del provvedimento impugnato. Esso ha poi ribadito la costante giurisprudenza<sup>156</sup> circa la natura discrezionale delle valutazioni delle AI nell'adozione di atti di regolazione. Conseguentemente, il sindacato del giudice amministrativo è limitato alla verifica del contrasto con il principio di ragionevolezza tecnica e le parti interessate devono dimostrare in giudizio l'esistenza di specifiche figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Questa vicenda, però, riguarda un provvedimento di regolazione a carattere transitorio. Proprio in considerazione della transitorietà del provvedimento, il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la deliberazione dell'AEEGSI, la quale risponde a criteri logici, suffragati da una complessa istruttoria. L'autorità, sulla base di uno studio apposito commissionato al Politecnico di Milano e delle risultanze dell'attuazione del meccanismo di perequazione previgente, aveva evidenziato i profili problematici del sistema proposto e la mancanza

---

155. Sentenza Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6153.

156. Tra le diverse, si veda la sentenza del Consiglio di Stato n. 2521 del 2012.

di informazioni di dettaglio; nonostante ciò aveva comunque rivisto il sistema, attenuando temporaneamente nella misura il meccanismo di perequazione delle perdite.

Il Consiglio di Stato, aderendo alla costante giurisprudenza relativa all'adeguatezza della motivazione e del procedimento di istruttoria degli atti regolatori attraverso il rispetto di regole procedurali (consultazione, acquisizione dei fatti e degli interessi rilevanti, dandosi conto delle ragioni giustificative dell'atto di regolazione, soprattutto nei casi in cui dovessero essere contestati a monte il presupposto dell'azione regolatoria), ha ritenuto che nel caso di specie l'autorità avesse rispettato tali principi. Il giudice ha però sottolineato che tale regolazione transitoria non potrà assurgere a condotta definitiva e, nel momento in cui si andrà a regolare definitivamente il settore, sarà necessaria un'istruttoria analitica (cfr. Box 5.10).

*Box 5.10 – Sintesi del caso e dei motivi della decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6153.*

Il Consiglio di Stato accoglie il ricorso dell'AEEGSI avverso la sentenza di primo grado di annullamento del TAR Lombardia, originariamente adito da una società di distribuzione di energia elettrica avverso la delibera dell'autorità con la quale era stato modificato, in via sperimentale per l'anno 2012, il sistema di incentivazione per le imprese di distribuzione dell'energia elettrica che attuano interventi di contenimento delle predite di rete, dimezzando le penalità e le premialità.

Decisione

1. «In linea di principio le valutazioni compiute dall'autorità nell'esercizio dei propri poteri di regolazione sono connotate da ampia discrezionalità che il giudice amministrativo può sindacare solo nel caso in cui l'autorità abbia effettuato scelte che si pongono in contrasto con quello che può essere definito principio di ragionevolezza tecnica della propria iniziativa» (paragrafo 2 del *Considerato in diritto*).
2. «Nel caso di specie le scelte tecniche dell'autorità risultano rispondenti a criteri logici, introdotti sulla base di una complessa istruttoria, con la finalità di evitare inefficienze e sovra-costi del sistema, che sarebbero in contrasto con la finalità istituzionale dell'autorità di promuovere l'efficienza del sistema e la tutela degli utenti e dei consumatori» (paragrafo 2 del *Considerato in diritto*).
3. «Se è costante opinione che gli atti regolatori debbano essere motivati e la motivazione deve farsi carico anche della adeguatezza della istruttoria, sulla base del rispetto delle regole procedurali (consultazione, acquisizione

dei fatti e degli interessi rilevanti, dandosi conto delle ragioni giustificative dell'atto di regolazione, soprattutto nei casi in cui dovessero essere contestati a monte il presupposto dell'azione regolatoria), nella specie, tali estremi sono ravvisabili in merito all'adottato meccanismo transitorio che attenua gli effetti economici (sanzionatori e premiali, anche meritevolmente redistribuendo i correlativi vantaggi in parte alla utenza, seguendo la funzione istituzionale dell'autorità di agire per stimolare l'efficienza del sistema e la tutela degli utenti ai sensi della legge n.481 del 1995). È evidente, poi, che tale meccanismo transitorio non può poi assurgere a condotta definitiva a regime, neanche attraverso una indefinita serie di proroghe, e che la istruttoria adottata ai fini della conoscenza analitica della problematica dovrà condurre ad una definitiva rivisitazione del sistema» (paragrafo 2 del *Considerato in diritto*).

Sempre con riferimento alle consultazioni è da segnalare una pronuncia del Consiglio di Stato che ha riformato parzialmente un'importante pronuncia del TAR Lazio<sup>157</sup>: tra le prime decisioni, come ricordato *supra*, quest'ultima ha contribuito alla definizione del valore e della natura delle consultazioni nel processo regolatorio delle AI. Nel primo grado il giudice amministrativo era stato adito con tre diversi ricorsi avverso la delibera dell'AGCOM che aveva riconosciuto un'asimmetria tariffaria ad un operatore telefonico. Il giudice di primo grado aveva respinto uno dei ricorsi, ma accolto i restanti, annullando il provvedimento regolatorio per contrasto con la disciplina europea e per non aver sufficientemente motivato la decisione nella parte in cui non rispondeva alle indicazioni formulate dalla Commissione europea nel procedimento di consultazione. Nella sentenza n. 725 del 2014 il Consiglio di Stato<sup>158</sup> è stato adito dalla società ricorrente che non aveva visto accolto il proprio ricorso in primo grado. Il Supremo giudice amministrativo ha ribadito l'illegittimità del provvedimento dell'AGCOM, ma ha ritenuto contraddittoria la motivazione della sentenza del TAR che non ha correttamente enfatizzato la carenza della motivazione della delibera dell'autorità, la quale avrebbe dovuto fornire puntuali delucidazioni alle richieste, espresse in sede di consultazione sullo schema del provvedimento, della Commissione (cfr. Box 5.11).

---

157. Trattasi della sentenza del TAR Lazio, Sez. I, n. 8382 del 2012.

158. Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 14 febbraio 2014, n. 725.

*Box 5.11 – Sintesi del caso e dei motivi della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 14 febbraio 2014, n. 725.*

Un operatore di telefonia mobile ricorre in appello al Consiglio di Stato avverso la sentenza del TAR Lazio che ha annullato la delibera dell'AGCOM di ridefinizione dell'asimmetria tariffaria.

Decisione

1. «Il Collegio [...] condivide le doglianze mosse dall'appellante circa la contraddittorietà della motivazione della sentenza che non rileva né il deficit istruttorio in cui è incorsa l'autorità, né il deficit motivazionale [...]. Invero, le osservazioni della Commissione si risolvevano nella richiesta di spiegazioni “sulla misura in cui l'allocazione ineguale delle frequenze abbia un impatto sulla differenza dei costi di fornitura” e sulla “quantificazione delle potenziali differenze del costo di terminazione sulle reti GSM900, DCS1800 o UMTS 2100”, nonché nell'invito all'AGCOM “per motivi di trasparenza, a fornire maggiori informazioni sulle modalità con cui è stato applicato il modello e su quali costi siano stati considerati pertinenti per i calcoli nell'ambito del provvedimento adottato”. La delibera impugnata, pur continuando a rappresentare un quadro di diseguale accesso alle risorse frequenziali immutato, ha disatteso le osservazioni della Commissione per non aver completato la motivazione nei termini richiesti, esplicitando le ragioni della scelta effettuata in favore del regime derogatorio e l'entità delle differenze di costo a seconda delle diverse bande frequenziali in dotazione, come richiesto dalla Commissione. Non solo, quindi, l'autorità non ha dato risposta alle domande della Commissione, ma inspiegabilmente ha tratto dalla conferma di un quadro oggettivo immutato, diverse conseguenze, in modo apodittico e acritico, con l'evidente intento di addivenire in tempi più brevi al modello di simmetria sollecitato a livello europeo, ma contraddicendo nel contempo le risultanze del percorso istruttorio compiuto» (paragrafo 3.1. del *Considerato in diritto*).
2. «Appare evidente a questo Collegio che [per l'autorità] l'alternativa era esplicitare il percorso logico seguito e le risultanze dell'istruttoria compiuta, onde esternare i fattori causali che determinano la scelta derogatoria in favore del prolungamento del periodo di asimmetria» (paragrafo 3.1. del *Considerato in diritto*).

#### 5.4. Conclusioni

Alla luce delle decisioni adottate nel 2014 dal giudice amministrativo è possibile trarre due conclusioni, una sulle consultazioni e una sull'analisi d'impatto della regolazione.

Relativamente alle procedure di consultazione pubblica si

evidenza come ormai la giurisprudenza sia concorde nell'affermare la necessità di tali procedure per acquisire informazioni e per garantire una maggiore democraticità delle scelte delle AI. Sembra che il giudice, dando ormai per acquisita l'importanza delle consultazioni all'interno del processo regolatorio, valuti anche concretamente come esse siano state condotte. In questo senso vanno lette, ad esempio, le sentenze del TAR Lazio nn. 9981 e 9982 del 2014 e le sentenze del TAR Lombardia nn. 1245 e 1246 del 2014, nelle quali i giudici hanno verificato puntualmente come si sono svolte le consultazioni e come l'autorità coinvolta abbia utilizzato le informazioni raccolte durante questo procedimento.

La seconda conclusione è relativa agli strumenti di analisi di impatto. Come si è ricostruito, fino agli anni precedenti, il sindacato del giudice su queste metodologie è stato eventuale e incidentale. Nel 2014 si apre invece un nuovo capitolo nel filone interpretativo di questi strumenti, quantomeno a livello di giudice di primo grado, non essendovi pronunce in materia da parte del Consiglio di Stato nel corso del 2014.

Innanzitutto i giudici confermano quanto finora sostenuto, ovvero che l'AIR sia una metodologia importante per argomentare ulteriormente la motivazione del provvedimento finale, rientrante a pieno titolo nell'alveo della discrezionalità tecnica delle AI, sindacabile solo per manifesta illogicità o irragionevolezza tecnica. Nel 2014, le pronunce dei giudici in materia ribadiscono, poi, a chiare lettere e univocamente che l'AIR non è obbligatoria, è un mero passaggio procedurale ulteriore ed eventuale che l'autorità può decidere di espletare<sup>159</sup>. In questa prospettiva il giudice sembra ribadire la discrezionalità del regolatore nello svolgimento dell'AIR e, conseguentemente, non ammette, quale possibile vizio di legittimità, il mancato espletamento dell'analisi.

Relativamente, infine, all'analisi di mercato, come ricordato *supra*, essa è uno strumento assimilabile all'AIR per alcuni profili, ma con finalità e obiettivi diversi e, soprattutto, derivante dalla normativa europea. Nel 2014 il TAR Lazio ha annullato una delibera dell'AGCOM che, tra i molteplici vizi riscontrati, non era stata sottoposta all'analisi di mercato. Il giudice argomenta ricordando il corretto procedimento che l'autorità deve seguire nell'adozione degli atti (svolgere un'analisi di mercato; notificare alla Commissione europea le risultanze; svolgere la consultazione pubblica), un procedimento che deriva direttamente

---

159. In tale senso si vedano la sentenza TAR Lombardia, Sez. II, 3 luglio 2014, n. 1729 e l'ordinanza Tar Lazio, Sez. I, 26 settembre 2014, n. 10020.

dal diritto europeo<sup>160</sup>. In questa prospettiva sembrano prefigurarsi due diverse interpretazioni circa gli strumenti utilizzabili nel processo regolatorio: per le analisi di mercato, il mancato espletamento può portare all'annullamento dell'atto di regolazione; per l'AIR, invece, la scelta di svolgere o meno tale analisi rientra appieno nella discrezionalità del regolatore. Tale approccio, pertanto, sembra sottintendere una maggiore vincolatività delle disposizioni europee in tema di analisi di mercato, rispetto alla disciplina nazionale di AIR.

---

160. Il giudice fa riferimento al decreto legislativo n. 259/2003, il decreto legislativo che recepisce, tra le diverse, la direttiva 2002/21/CE. La normativa europea indica tra gli strumenti che le autorità nazionali devono utilizzare nell'esercizio dei poteri l'analisi di mercato. Tale obbligo è rinvenibile anche nella normativa italiana citata agli articoli 17, 18 e 19.



## Riferimenti bibliografici

P. Adami (2015), *Specificità, progressi e limiti delle Autorità indipendenti verso un'amministrazione più aperta*, in A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) (2013), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. Vol. II, L'attività svolta*, Milano, 31 marzo.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) (2012), *Piano strategico dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, per il triennio 2012-2014*, delibera n. 308/2012/A, 26 luglio, Roma.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) (2014a), *Linee guida per l'accrescimento dell'accountability dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*, delibera n. 211/2014/A, 16 maggio, Roma.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) (2014b), *Schema di linee strategiche per il quadriennio 2015-2018*. Documento per la consultazione 528/2014/A, 30 ottobre 2014.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) (2014c), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. Vol. II, L'attività svolta*, Milano, 31 marzo.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) (2015), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. Vol. II, L'attività svolta*, Milano, 31 marzo.

Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) (2013), *Relazione annuale sull'attività svolta*, Roma, 31 marzo.

Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) (2014), *Relazione annuale sull'attività svolta*, Roma, 31 marzo.

Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) (2015), *Relazione annuale sull'attività svolta*, Roma, 31 marzo.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) (2013), *Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Napoli-Roma, giugno.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) (2014a), *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (Adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 9, della legge 31 luglio 1997, n.

249 istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), Allegato A alla delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, nella versione coordinata con le modifiche introdotte, con le delibere appresso indicate, fino al 28 novembre 2014.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) (2014b), *Relazione annuale 2014 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Napoli-Roma, giugno.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) (2015), *Relazione annuale 2015 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Napoli-Roma, giugno.

Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (2015), *Relazione annuale 2014*, Roma, 2 luglio.

Banca d'Italia (2014), *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, Roma, 30 maggio.

Banca d'Italia (2015a), *Relazione Annuale, presentata all'Assemblea ordinaria dei partecipanti*, Roma, 26 maggio.

Banca d'Italia (2015b), *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, Roma, 26 maggio.

E. Bardach, R.A. Kagan (1982), *Going by the book: the problem of regulatory unreasonableness*, Philadelphia, Temple University Press.

M. Benedetti (2014), *La misurazione degli oneri amministrativi*, in A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Roma, Osservatorio AIR.

Camera dei deputati, Commissione parlamentare per la semplificazione (2014), *Audizione del Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni Prof. Angelo Marcello Cardani. Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, Roma.

E. Cavaliere (2015), *I principi OCSE su organizzazione e funzionamento delle regulatory agencies*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. VI/1, gennaio, pp. 19-22.

E. Cavaliere e G. Perniciaro (2014), *Le politiche della better regulation nella UE e nell'OCSE. I vincoli alle autorità nazionali*, in A. Natalini e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Roma, Osservatorio AIR.

Commissione europea (2012a), *EU Regulatory Fitness*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2012)746 final.

Commissione europea (2012b), [ANNEX](#) *Commission Staff Working Document, Review of the Commission Consultation Policy, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness*, SWD 422 final, 12 dicembre, Strasbourg.

Commissione europea (2012c), *Contribuire maggiormente alla definizione delle politiche europee: la Commissione estende le consultazioni pubbliche a 12 settimane e crea un nuovo servizio di segnalazione*, Press release, IP/12/1, 3 gennaio, Bruxelles.

Commissione europea (2014a), *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2014) 368 final.

Commissione europea (2014b), *Draft Stakeholder consultation Guidelines 2014*, 30 giugno, Bruxelles.

Commissione europea (2015a), *Better regulation for better results - An EU agenda*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM 215 final, 19 maggio, Strasbourg.

Commissione europea (2015b), *Better regulation Guidelines*, Commission Staff Working Document, SWD 111 final, 19 maggio, Strasbourg.

Commissione europea (2015c), *Results of the Public Consultation on the Commission's Draft Stakeholder Consultation Guidelines. Summary report*, 31 marzo, Bruxelles.

Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (2013a), *Piano strategico 2013-2015*, Roma.

Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (2013b), *Manuale della struttura*, Roma.

Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (2013c), *Relazione per l'anno 2012*, Roma, 31 marzo.

Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (2014), *Relazione per l'anno 2013*, Roma, 31 marzo.

Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (2015), *Relazione per l'anno 2014*, Roma, 31 marzo.

Council of European Energy Regulators (CEER) (2015a), *CEER Advice on How to Involve and Engage Consumer Organisations in the Regulatory Process*, Ref: C14-CEM-74-07, 12 marzo, Bruxelles.

Council of European Energy Regulators (CEER) (2015b), *How to Involve and Engage Consumer Organisations in the Regulatory Process. A CEER Public Consultation Evaluation of responses*, Ref: C14-CEM-74-07a, 12 marzo, Bruxelles.

Council of European Energy Regulators (CEER) (2014), *CEER Draft Advice on How to Involve and Engage Consumer Organisations in the Regulatory Process. A CEER Public Consultation*, Ref: C14-CEM-70-04, 18 giugno, Bruxelles.

Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) (2013), *Relazione per l'anno 2012*, Roma.

Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) (2014), *Relazione per l'anno 2013*, Roma.

Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) (2015), *Relazione per l'anno 2014*, Roma.

M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone (2011), *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino.

L. Ferrara, A. Flori (2012), *Le strutture organizzative e i processi per l'introduzione dell'AIIR*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione*, Roma, Carocci.

A. Flori (2012), *L'AIIR e gli strumenti di programmazione delle attività nelle autorità indipendenti*, in «I paper dell'Osservatorio AIR», Roma, Osservatorio AIR.

Garante della protezione dei dati personali (2013), *Protezione dei dati, trasparenza e tecnologie della comunicazione. Relazione 2012*, Roma.

Garante della protezione dei dati personali (2014), *La protezione dei dati nel cambiamento. Big data Trasparenza Sorveglianza. Relazione 2013*, Roma.

Garante della protezione dei dati personali (2015), *Relazione 2014*, Roma.

Government of Queensland - Department of Environment and Heritage Protection (2014), *Enforcement guidelines*, State of Queensland, February.

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) (2013a), *Attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23 della legge 18 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'IVASS*, regolamento n. 3 del 5 novembre 2013.

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) (2013b), *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto*, Roma, 26 giugno.

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) (2014), *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2013*, Roma, 26 giugno.

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) (2015), *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2014*, 23 giugno, Roma.

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) (2015), *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2014*, Roma, 23 giugno.

J.J. Laffont, J. Tirole, *The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture* in «Quarterly Journal of Economics», MIT Press, vol. 106 (n. 4), November 1991, p. 1089-1127.

L. Lorenzoni (2015), *Il riparto di competenze tra Autorità Indipendenti nella repressione delle pratiche commerciali scorrette*, in «Rivista Italiana di Antritrust», n. 1, pp. 83-132.

P.J. May, R.J. Burby (1998), *Making Sense Out of Regulatory Enforcement*, in «Law &

Policy», Vol. 20, n. 2, April, pp. 157-182.

M. Massaro (2014), *Le relazioni annuali 2013 delle Autorità indipendenti: gli strumenti di better regulation*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. V/4, ottobre, pp. 18-24.

G. Mazzantini, P. Bertoli (2013), *Gli impegni nel diritto italiano della concorrenza: un'analisi empirica a cinque anni dalla loro introduzione*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, pp. 141-182.

J.A. Mintz (2014), *Shaping Next Generation Compliance at EPA: Lessons From the Agency's Past and Some Postworkshop Thoughts*, in L.C. Paddock, J.A. Wentz (eds.), *Next generation Environmental Compliance and Enforcement*, Washington, ELI Press, pp. 323-339.

J. Monk (2012), *Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing.

S. Morettini (2014), *AVCP: il nuovo regolamento AIR e VIR*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. V/1, gennaio, pp. 18-22.

S. Morettini (2015), *ANAC: le prime AIR della nuova autorità*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. VI/3, luglio, pp. 14-19.

A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini (a cura di) (2012), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci.

A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini (a cura di) (2014), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Roma, Osservatorio AIR.

A. Natalini, G. Vesperini (2014), *Il lento cammino dell'AIR e degli altri strumenti di better regulation. Introduzione*, in A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Roma, Osservatorio AIR.

OCSE (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2007), *OECD Recommendation on Cross-border Co-operation in the Enforcement of Laws Protecting Privacy*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2012a), *Better regulation in Europe: Italy*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2012b), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2014a), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2014b), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2014c), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2014d), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, Paris, OECD Publishing.

Office of Communications (OFCOM) (2012), *Enforcement Guidelines. Ofcom's guidelines for the handling of competition complaints and complaints concerning regulatory rules*, 25th July.

Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM) (2014), *Ofgem's Enforcement Guidelines*, London, 12th September.

M. Perassi (2014), *Ruolo della Banca d'Italia e della Autorità Giudiziaria nel preservare l'integrità del sistema economico finanziario*, intervento al Convegno su Legalità e buon funzionamento del sistema finanziario, Roma, 4 febbraio, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/perassi-040214.pdf>.

Presidenza del Consiglio dei ministri (2015), *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – Anno 2014*, Atti parlamentari - Doc. LXXXIII n. 3, Comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica il 30 aprile 2015, Roma.

Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) (2013), *Strumenti per il ciclo della regolazione*, Roma.

C. Raiola (2015), *Coinvolgere i consumatori nelle decisioni. La strategia dell'AEEGSI e il nuovo Osservatorio sulla regolazione*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. VI/2, aprile, pp. 19-22.

C. Raiola (2014), *La consultazione e la trasparenza*, in (a cura di) A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Osservatorio AIR, Roma.

C. Raiola, M. Valeri (2014), *Commissione europea, lo schema di linee guida sulla consultazione degli stakeholders*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. V/4, ottobre, pp. 10-17.

S. Salvi (2014), *L'AIR e la VIR*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Roma, Osservatorio AIR.

F. Sarpi (2012), *L'AIR nelle AI Italiane: una valutazione complessiva*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione*, Roma, Carocci.

F. Sarpi (2014), *I top performers*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Roma, Osservatorio AIR.

M. Scholten, A. Ottow (2014), *Institutional Design of Enforcement in the EU: The Case of Financial Markets*, in «Utrecht Law Review», Vol. 10, n. 5, December, pp. 80-91.

J.T. Scholz (1984), *Voluntary Compliance and Regulatory Enforcement*, in «Law & Policy», Vol. 6, n. 2, 1984, pp. 385-404.

SCM Network (2005), *International Standard Cost Model Manual – Measuring and reducing administrative burdens for businesses*.

W.E. Wagner (2010), *Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture*, in «Duke Law Journal», Vol. 59, pp. 1321-1432. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1599252>



## Indice degli autori

Sauro Angeletti è dirigente del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Federica Cacciatore insegna Politiche della semplificazione amministrativa presso l'Università degli Studi della Tuscia. Collabora con l'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica (Presidenza del Consiglio dei ministri). Ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienza della politica presso l'Università degli Studi di Firenze.

Monica Cappelletti è assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università di Parma. Nel 2013 ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Scienza della regolazione con tesi sulla semplificazione amministrativa.

Carolina Raiola collabora presso l'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, in qualità di consulente in consultazione e comunicazione istituzionale.

Siriana Salvi è componente del Gruppo di lavoro AIR del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituito presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri.



