

OSSERVATORIO AIR

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

Annuario 2015

A cura di Federica Cacciatore e Fabrizio Di Mascio

L'analisi di impatto e gli altri strumenti
per la qualità della regolazione
Annuario 2015

A cura di Federica Cacciatore e Fabrizio Di Mascio



L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione.
Annuario 2015. A cura di Federica Cacciatore e Fabrizio Di Mascio

Edizione dicembre 2016
© copyright 2016
Associazione Osservatorio AIR, Roma
via Arenula, 16 - 00186 Roma.

email: info@osservatorioair.it
sito web: www.osservatorioair.it

Realizzazione editoriale: Osservatorio AIR

ISBN (versione PDF): 978-88-940493-5-0

Il testo è scaricabile dal sito www.osservatorioair.it

Indice

Consolidamento senza *governance*: crescita graduale e differenziazione degli strumenti di *better regulation*. Introduzione

di Federica Cacciatore e Fabrizio Di Mascio

1. Premessa	9
2. Il contesto	11
3. L'attuazione degli strumenti di <i>better regulation</i>	14
4. Partecipazione e <i>accountability</i>	18
5. Gli itinerari di ricerca	20

CAPITOLO PRIMO. Il quadro internazionale ed europeo

di Eleonora Cavalieri

1.1. Premessa	27
1.2. Il contesto internazionale: l'evoluzione in ambito OCSE	28
1.3. L'Europa	33
1.4. Conclusioni	45

CAPITOLO SECONDO. L'AIR e la VIR

Siriana Salvi

2.1. Premessa	49
2.2 Il contesto nazionale	50
2.3 LAIR nelle autorità indipendenti	54
2.4. La VIR nelle Autorità indipendenti	68
2.5. La MOA nelle Autorità indipendenti	75
2.6 Conclusioni	79

CAPITOLO TERZO. L'analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza

Gabriele Mazzantini

3.1. L'analisi d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza.	
Una introduzione	83
3.2. Lo scenario internazionale	89
3.3. Il contesto nazionale	94
3.4. L'applicazione dell'AIRC in Italia. L'Antitrust	99
3.5. L'applicazione dell'AIRC in Italia. Le Autorità di regolazione	108
3.6. Conclusioni	117

CAPITOLO QUARTO. Il sistema di *governance* delle attività di *better regulation*

Sauro Angeletti

4.1. Premessa	119
4.2. La pianificazione	123
4.3. L'organizzazione	128
4.4. L'accountability	136
4.5. Verso la strutturazione di un compiuto ciclo di regolazione	140
4.6. Alcune considerazioni conclusive	143

CAPITOLO QUINTO. La consultazione e la trasparenza del processo decisionale

Carolina Raiola

5.1. Premessa	147
5.2. Le novità europee in tema di consultazione	149
5.3. Il contesto nazionale	151
5.4. Le autorità indipendenti	160
5.5. Conclusioni	178

CAPITOLO SESTO. Attività e modelli di *enforcement*

Federica Cacciatore

6.1. Premessa	181
---------------	-----

6.2. Il ruolo degli altri livelli di governo	183
6.3. L'attività di enforcement delle AI nel 2015	186
6.4. La diversificazione dei modelli di <i>enforcement</i>	207
6.5. Conclusioni	213

CAPITOLO SETTIMO. Contributi giurisprudenziali alla qualità della regolazione

Simona Morettini

7.1. Premessa	217
7.2. Il giudice amministrativo e gli strumenti di qualità della regolazione	219
7.3. La rilevanza dell'AIR nei pareri del Consiglio di Stato	229
7.4. La rilevanza dell'AIR nel sindacato giurisdizionale della Corte di Giustizia	231
7.5. Conclusioni: conferme e nuove tendenze interpretative	237

Riferimenti bibliografici	241
----------------------------------	------------

Indice degli autori	255
----------------------------	------------

Lista degli acronimi

AEEGSI – Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico
AGCM – Autorità garante della concorrenza e del mercato
AGCOM – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
AI – Autorità indipendente / Autorità indipendenti
AIR - Analisi di impatto della regolazione
AIRC – Analisi di impatto sulla concorrenza
ANAC – Autorità nazionale anticorruzione
ANCI - Associazione nazionale dei comuni italiani
ART – Autorità di regolazione dei trasporti
AVCP – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
BCE – Banca centrale europea
BdI – Banca d'Italia
CAD – Codice dell'amministrazione digitale
CE – Commissione europea
CICR – Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio
CIVIT – Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
CMA – Competition and Markets Authority
CONSOB – Commissione nazionale per le società e la borsa
CONVIRI – Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche
COVIP – Commissione di vigilanza sui fondi pensione
DAGL – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio dei ministri
DFP – Dipartimento della funzione pubblica
EPRS – European Parliamentary Research Service
IAB – Impact Assessment Board
iREG – Indicators for Regulatory Policy Governance
IVASS – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni
MOA – Misurazione degli oneri amministrativi
NER – Network of Economic Regulators
OCSE (nel testo anche OECD) – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OFCOM – Office of Communications
PA - Pubblica amministrazione / Pubbliche amministrazioni
PMI – Piccole e medie imprese
PON – Programma Operativo Nazionale
REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme
RSB – Regulatory Scrutiny Board
SBA – Small Business Act
SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione
SSM – Single supervisory mechanism
TAR – Tribunale amministrativo regionale
TFUE – Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UE – Unione europea
VIR – Verifica d'impatto della regolazione
VIRC – Valutazione d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza

Consolidamento senza *governance*: crescita graduale e differenziazione degli strumenti di *better regulation*.

Introduzione

*Federica Cacciatore e Fabrizio Di Mascio**

1. Premessa

Giunto alla sua terza edizione, l'Annuario su *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione* mantiene ferma l'ambizione di porsi come una sede di ricognizione e analisi dello stato dell'arte della *better regulation* nelle autorità indipendenti (d'ora in avanti, anche AI) italiane. La prospettiva è quella di mettere a disposizione degli studiosi e di chi opera nelle istituzioni una fonte di dati e spunti per l'approfondimento, anche metodologico, degli strumenti di qualità della regolazione. Sulla base di itinerari di ricerca battuti a partire dalla prima edizione a cura di Natalini, Sarpi e Vesperini (2014), anche questo volume mette a frutto le attività di indagine che l'Osservatorio svolge nel corso dell'anno, al fine di cogliere le tendenze che emergono nei processi di regolazione delle AI, mettendo in risalto i fattori di continuità e di cambiamento rispetto al passato. Se messa a confronto con quelle relative al 2013 e al 2014, questa edizione dell'Annuario, riferita a quanto avvenuto nel corso del 2015, presenta molti tratti uniformi e alcune rilevanti novità.

I tratti uniformi riguardano, in primo luogo, il progressivo consolidamento dei filoni di ricerca sugli strumenti "tradizionali" di qualità della regolazione. Anche in questo volume, infatti, è indagata l'attuazione di batterie di strumenti, quali: l'AIIR e la VIR; la MOA e i conseguenti interventi di semplificazione procedurale (nel Capitolo 2, di Siriana Salvi); le consultazioni e gli strumenti per la trasparenza dei processi decisionali (nel Capitolo 5, di Carolina Raiola). In

Il presente lavoro è il frutto di una riflessione comune degli autori. Tuttavia, Federica Cacciatore è autrice dei paragrafi 1 e 3, mentre Fabrizio Di Mascio è autore dei paragrafi 2, 4 e 5.

secondo luogo, sono proseguite le attività di approfondimento degli orientamenti giurisprudenziali (nel Capitolo 7, di Simona Morettini), che concorrono a definire e delimitare in maniera sempre più puntuale gli ambiti d'azione della qualità della regolazione e, sempre più spesso, a interpretarne e limarne i contenuti. In terzo luogo, sono proseguite le attività di ricognizione delle logiche di programmazione e *governance* degli strumenti di qualità della regolazione (come riportati da Sauro Angeletti, nel Capitolo 4), la cui maggiore o minore istituzionalizzazione all'interno del più ampio quadro organizzativo delle AI si conferma una variabile cruciale del consolidamento delle pratiche di *better regulation*, tanto più in una prospettiva di risultato a lungo termine. Infine, è stata portata avanti l'indagine sulle attività di *enforcement* poste in essere dalle AI (si veda il Capitolo 6, di Federica Cacciatore), avviato in occasione della precedente edizione dell'Annuario, che dà conto delle attività di ispezione sull'applicazione corretta della normativa da parte dei regolati e di eventuale sanzione. Con la presente edizione, peraltro, l'analisi dell'*enforcement* si arricchisce di un approfondimento metodologico sui principali modelli di procedimento sanzionatorio posti in essere dalle AI.

Accanto ai temi già trattati nella precedente edizione, l'Annuario dedicato al 2015 presenta anche novità rilevanti: da un lato, è ripreso un tema già trattato dall'Osservatorio AIR, come quello sulla *better regulation* a livello europeo e internazionale; dall'altro lato, viene proposto un contributo specifico su un tema come l'AIRC, pure già affrontato in più occasioni ma all'interno di altri capitoli.

Il primo tema, relativo agli sviluppi europei e internazionali in materia di qualità della regolazione, torna, in questa edizione, a costituire un tema di ricerca autonomo (si veda il Capitolo 1, di Eleonora Cavalieri). Nell'edizione precedente si era scelto, infatti, di riservare alla descrizione dello scenario internazionale ed europeo la sezione introduttiva di ciascun capitolo, contestualizzandole informazioni su quanto avvenuto nel corso dell'anno per settori e tematiche. Tuttavia, la portata e la rilevanza degli stimoli sovranazionali in tema di strumenti e metodologie per la qualità della regolazione hanno fatto sì che la definizione dello scenario più ampio entro cui essi maturano meritasse un approfondimento unitario e costituisse una premessa generale agli altri contributi del volume.

Anche al secondo tema, riferito all'AIRC, è dedicato in questa edizione un contributo autonomo (il Capitolo 3, di Gabriele Mazzantini), che ne evidenzia la rilevanza assunta nel tempo anche rispetto ad altri aspetti e criteri specifici della valutazione *ex ante* ed *ex post*. L'AIRC, che ha

trovato anche un riconoscimento normativo nel vigente regolamento statale per l'AIR realizzata al livello statale, incarna uno dei principali aspetti della *better regulation*, che riguarda l'attenzione agli effetti prodotti dalla regolazione sul livello di concorrenzialità dei mercati.

La presente edizione procede pertanto lungo il solco tracciato dalle precedenti, ampliando il novero dei temi di ricerca trattati. Ciò consente di offrire, a livello empirico, un quadro più accurato sulle pratiche correnti di *better regulation*. A livello analitico, invece, ciò consente di affrontare quesiti di ricerca più articolati che aderiscono alla continua evoluzione delle esigenze conoscitive degli studiosi e degli operatori. Delle risposte aggiornate ai vecchi quesiti di ricerca e all'emersione di nuovi temi di ricerca si dà conto nei prossimi paragrafi.

2. Il contesto

Nel corso del 2015 la tendenza al rafforzamento della cornice sovra- e inter-nazionale entro cui si sviluppano le pratiche di *better regulation* ha trovato ulteriore conferma (si veda il Capitolo 1). Anche nel 2015 i principali promotori del rafforzamento sopra menzionato sono stati l'OCSE e la Commissione europea. Queste organizzazioni hanno proseguito la loro opera di codificazione dei criteri di utilizzo di questi strumenti per migliorare la qualità della regolazione, da intendersi come estesa all'intero ciclo di vita delle politiche pubbliche, attraverso la proposizione di linee guida e raccomandazioni. La *better regulation* ha continuato a costituire un capitolo centrale nell'agenda delle riforme promosse da OCSE e Commissione europea come leva per il rilancio della competitività delle economie, nell'ottica di una crescita economica che sia anche inclusiva. Accanto a questi elementi di convergenza tra OCSE e Commissione europea, nel 2015 sono emerse anche alcune tendenze alla differenziazione dei canali di influenza sui governi nazionali da parte delle due organizzazioni.

Per quanto riguarda l'OCSE, nel corso del 2015 è stato decisamente rafforzato il canale di influenza relativo alla misurazione della *performance* attraverso indicatori di qualità della regolazione. La pubblicazione del *Regulatory Policy Outlook 2015* costituisce il precipitato dell'attività di ricerca sulla misurazione della qualità della regolazione che l'OCSE ha condotto negli ultimi anni (Arndt, Bounds, 2016; Radaelli, Fritsch, 2012). Per la prima volta è stato reso disponibile un rapporto che rileva lo stato di avanzamento delle misure di *better regulation* nei paesi avanzati. Ciò ha contribuito ad

accentuare il ruolo dell'OCSE come piattaforma di apprendimento che esercita pressioni di carattere reputazionale sui paesi membri nella prospettiva di agevolare la circolazione degli strumenti di qualità della regolazione (Lodge, 2005; De Francesco, 2016).

Con riferimento alla Commissione europea, la consolidata opera di codificazione attraverso strumenti di *soft law* ha ricevuto nuovo impulso nell'ambito di un più ampio pacchetto di misure dettagliato nell'Agenda "*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori*" adottata a maggio 2015. L'adozione di nuove linee guida sulla *better regulation*, corredate da un "toolbox" recante indicazioni molto puntuali sugli oggetti disciplinati dalle suddette linee guida, è infatti avvenuta nel contesto di un consistente cambiamento a livello organizzativo delle politiche per la qualità della regolazione a livello europeo volto a: estendere l'applicazione della valutazione d'impatto anche a Consiglio e Parlamento; istituire un nuovo organismo di monitoraggio della qualità delle analisi d'impatto che offra maggiori garanzie di indipendenza dagli uffici della Commissione; introdurre una nuova piattaforma per la raccolta delle istanze di *stakeholders* e governi degli Stati membri da mettere a frutto nella valutazione *ex post* delle norme del livello europeo.

La Commissione europea è quindi intervenuta sui propri processi decisionali piuttosto che sulla diffusione di strumenti di *better regulation* negli Stati membri. Nell'Agenda "*Legiferare meglio*" sono rimasti infatti molto vaghi i riferimenti al contributo offerto dagli Stati membri al perseguimento dell'obiettivo di generare regole adatte allo scopo. Si è però trattato sostanzialmente di un gioco di scambio: evitando di fare richieste puntuali di miglioramento della qualità della regolazione agli Stati membri la Commissione ha potuto evitare di recepire le sollecitazioni di questi a rilanciare la politica di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a livello europeo.

Un elemento di differenziazione tra le prescrizioni dell'OCSE e quelle della Commissione europea ha riguardato l'estensione dell'agenda di *better regulation* alle AI. L'OCSE ha continuato a includere le AI imperniando le proprie attività di diffusione degli strumenti di *better regulation* attorno al NER. La Commissione europea, invece, ha continuato a escludere dalla propria agenda il circuito delle agenzie indipendenti europee attorno a cui si articolano le reti delle autorità nazionali. L'agenda europea ha rappresentato comunque un quadro di riferimento per le AI italiane che hanno continuato ad attingere al repertorio di metodologie e indirizzi elaborato dalla Commissione per migliorare la qualità della propria regolazione.

All'interno del contesto domestico, le tendenze sistemiche appaiono difformi da quelle emerse a livello internazionale. In primo luogo, restano deboli le iniziative per conseguire uniformità metodologica tra le AI promuovendo dinamiche di competizione ed emulazione analoghe a quelle innescate dall'OCSE, che abbinano la misurazione della performance alla codificazione degli strumenti attraverso *soft law*. Le uniche iniziative degne di nota, infatti, sono quelle intraprese dal DAGL con riferimento al supporto metodologico in fase di predisposizione e valutazione delle analisi d'impatto delle amministrazioni statali (si veda il Capitolo 2).

In secondo luogo, persiste l'assenza di un *oversight body* della qualità della regolazione indipendente nel contesto di una più generale riluttanza a intervenire sugli aspetti di *governance* dei processi decisionali, come accaduto invece a livello europeo. Va segnalato anche che, nelle more dell'approvazione del nuovo regolamento sulla disciplina dell'AI, l'unica iniziativa degna di nota sul fronte della disciplina dei processi decisionali ha riguardato la l. 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione che ha conferito al Governo la delega per la revisione delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale relative all'uso delle tecnologie digitali per realizzare l'inclusione di cittadini, associazioni e imprese nei processi decisionali (si veda il Capitolo 5). Si è trattato, però, di una misura di tenore molto diverso da quelle adottate dalla Commissione europea che fanno riferimento agli aspetti procedurali, metodologici e organizzativi della consultazione pubblica, piuttosto che a quelli tecnologici (si vedano i Capitoli 1 e 5).

Se il livello dell'analisi si spinge alle iniziative intraprese dalle singole AI, il quadro degli interventi sugli aspetti di *governance* degli strumenti di qualità della regolazione appare più dinamico anche se riferito a poche AI (si veda il Capitolo 4). La novità più significativa riguarda il lavoro di codificazione, concluso dall'AGCOM che nel 2015 ha definito nuove discipline procedurali relative all'AI e alla MOA. Per quanto riguarda l'AEEGSI, essa ha posto le basi nel 2015 per l'ulteriore avanzamento dell'opera di codificazione dei propri strumenti di qualità della regolazione che era stata avviata negli anni precedenti. Nel caso dell'ART, nel 2015 sono state invece definite le premesse per disciplinare l'implementazione dell'AI. Infine, meritano di essere evidenziati i cambiamenti incrementali che hanno interessato la disciplina della consultazione pubblica da parte di alcune AI. In particolare, vanno segnalati l'adozione da parte dell'ANAC del regolamento di disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione e l'ampliamento, da parte dell'AGCM, del tipo di atti per la

cui adozione è obbligatorio il ricorso alla consultazione.

Nel complesso, nel 2015 è proseguito il lavoro di ampliamento e messa a punto della disciplina degli strumenti di *better regulation* da parte delle AI. Questa opera è stata svolta in uno scenario caratterizzato da scarso attivismo del governo in ambito domestico a fronte del dinamismo di OCSE e Commissione europea. Quest'ultima, in particolare, si è confermata anche nel 2015 come la fonte privilegiata cui le AI fanno riferimento per definire l'applicazione di strumenti che vengono percepiti come moderni. In prima battuta, ciò può apparire paradossale se si considera che la Commissione europea si è impegnata molto meno dell'OCSE nell'estendere la propria agenda di *better regulation* alle AI. Una riflessione più attenta, però, induce a scorgere nell'agenda europea una funzione di supplenza rispetto all'assenza di interventi incisivi da parte dei governi nazionali in materia di qualità della regolazione e di *governance* dei relativi processi decisionali.

3. L'attuazione degli strumenti di *better regulation*

L'edizione 2015 dell'Annuario ha mantenuto ferma la distinzione tra gli strumenti di *better regulation* e le misure di pianificazione e controllo degli stessi strumenti. Queste ultime sono misure funzionali a rendere sostenibile da parte delle AI il ricorso ordinario piuttosto che sporadico o sperimentale degli strumenti di valutazione, consultazione ed *enforcement*. Rispetto agli interventi sulla *governance* della *better regulation* sono stati rilevati scarsi passi in avanti rispetto allo scenario descritto con riferimento al 2014: il dato che persiste è quello di isolati casi di buone pratiche, che hanno continuato a percorrere la strada dell'innovazione, ai quali si affiancano molte AI che rimangono poco attive su questo fronte (si veda il Capitolo 4).

Un aspetto che occorre evidenziare preliminarmente concerne il mancato rafforzamento organizzativo. Nel 2015 si è ulteriormente allargato il divario tra le AI che avevano già introdotto e consolidato uffici dedicati alla *better regulation* (Banca d'Italia, AEEGSI, ANAC, AGCOM e CONSOB) e le restanti AI. Nel complesso, gli interventi sulle strutture organizzative volti a integrare permanentemente funzioni e uffici per la *better regulation* sono stati modesti e la provvisorietà degli orientamenti delle AI in materia di organizzazione è stata elevata. Ciò si pone in linea di continuità con le «iniziative spesso sporadiche e scarsamente coordinate» (Cacciatore, Salvi, p. 13) rilevate dalla precedente edizione dell'Annuario. La continuità riflette la persistenza di uno scarso *commitment* da parte dei vertici delle

AI, che mantiene incerte le prospettive di istituzionalizzazione degli strumenti di pianificazione e controllo della *better regulation*.

Con riferimento alla pianificazione, se si considera in senso ampio la funzione di programmazione delle attività regolatorie, vanno segnalati i buoni risultati conseguiti da larga parte delle AI. Nel 2015, in particolare, le innovazioni più significative relativamente a questa dimensione sono state fatte registrare da ANAC e IVASS. Se si fa, invece, riferimento specifico alla pianificazione delle attività di *better regulation*, occorre ancora una volta rilevare che specifici atti di programmazione strategica sono stati adottati solo da alcune AI quali, ad esempio, IVASS, AEEGSI, CONSOB e AGCOM. Quest'ultima, in continuità con quanto evidenziato rispetto all'anno precedente, rappresenta una buona pratica, avendo continuato a riservare alla pianificazione strategica delle attività di *better regulation* un'attenzione specifica. Ciò è reso evidente dall'adozione di atti di pianificazione strategica correlati alla verifica dei risultati della regolazione e dall'esplicitazione della gerarchia di obiettivi strategici e operativi indicati negli atti di pianificazione e programmazione. In linea generale, i casi di AI che hanno avviato o proseguito il percorso di consolidamento delle attività di pianificazione delle attività finalizzate alla qualità della regolazione restano isolati in un contesto caratterizzato dalla debolezza delle strutture, da cui consegue la sostanziale assenza dei meccanismi di controllo della *performance* delle attività di regolazione.

Se si passa all'analisi dell'impiego degli specifici strumenti di *better regulation*, lo scenario appare diversificato a seconda delle fasi del ciclo di vita della regolazione. In tema di strumenti di *analisi ex ante*, va evidenziato come l'AIR costituisca, ormai, non più un adempimento solo previsto normativamente, ma anche una fase stabilmente integrata nel processo decisionale ordinario per un buon numero di AI (AEEGSI, Banca d'Italia e CONSOB, in particolare, cui si sono gradualmente aggiunte ANAC e IVASS, come riportato da Siriana Salvi nel Capitolo 2). Anche le metodologie adottate e il conseguente livello qualitativo delle analisi realizzate continuano a superare quelle delle amministrazioni statali. Risulta dunque confermato nel 2015 il processo di generale consolidamento dell'AIR, anche se persistono le marcate differenze di carattere metodologico e procedurale già emerse in passato tra i diversi modelli di AIR adottati dalle AI (Salvi, 2015b). Nello specifico, i modelli differiscono con riferimento al *trade off* tra selettività e grado di strutturazione dell'analisi: a un estremo, è possibile collocare casi come quello dell'ANAC che si caratterizzano per una bassa strutturazione e una scarsa selettività delle AIR

(avendole di fatto realizzate in modo meno approfondito per tutti gli atti di regolazione adottati); all'altro estremo è possibile collocare casi come quello di AEEGSI, che ha gradualmente ridotto al minimo i casi di applicazione di AIR, prediligendo un alto livello di dettaglio e strutturazione delle esigue valutazioni effettuate.

Le differenze tra i modelli di AIR derivano sia da fattori endogeni, relativi all'investimento su questo strumento da un punto di vista organizzativo, sia da fattori esogeni relativi al contesto entro cui le AI operano in termini di struttura dei mercati di riferimento e relativi assetti regolatori. Questi ultimi, sono sempre più spesso disciplinati in ambito sovranazionale attraverso reti della regolazione che connettono amministrazioni dei livelli europeo e nazionale. Da un lato, il coinvolgimento nelle reti della regolazione stimola il ricorso all'analisi d'impatto a supporto dei lavori di negoziazione condotti nell'ambito degli organismi regolatori sovranazionali. Dall'altro lato, il ruolo crescente di questi ultimi organismi implica la restrizione dei margini di discrezionalità concessi a livello domestico per la formulazione di opzioni regolatorie autonome.

Anche nel 2015 il prezzo da pagare per il consolidamento dell'AIR è consistito nella semplificazione delle analisi. Il ritardo delle AIR in termini di robustezza analitica si riverbera sullo strumento specifico dell'AIRC. Quest'ultima costituisce una delle possibili declinazioni dell'AIR che fatica a trovare applicazione in un contesto caratterizzato dalla scarsa diffusione di tecniche quantitative degli effetti economici della regolazione (si veda il Capitolo 3). A questo fattore si aggiunge la storica insufficienza della cultura della concorrenza in Italia, evidenziata dal tardivo e solo parzialmente attuato processo di liberalizzazione delle attività economiche avviato durante il Governo Monti. In questo scenario, all'attivismo delle organizzazioni internazionali per la diffusione dell'AIRC non è corrisposto un adeguato livello di attuazione di questo strumento. Ciò riflette anche i limiti dell'attività di *advocacy* dispiegata dall'AGCM.

Con riferimento all'attività di valutazione *ex post*, il 2015 si è distinto per alcuni progressi in un quadro che resta caratterizzato dalla scarso dinamismo delle AI¹ (soprattutto se comparato alla diffusione dell'analisi *ex ante*). In particolare, ANAC e IVASS hanno adottato due regolamenti di disciplina che si sono aggiunti a quelli già

1. Quello delle AI si pone in coerenza con il più vasto scenario di debolezza degli strumenti *ex post* anche per le amministrazioni statali. Come riporta Salvi nel Capitolo 2, il DAGL ha definito il numero di relazioni VIR elaborate nel corso del 2015 come «preoccupanti» (Presidenza del consiglio dei Ministri, 2016, p. 26).

definiti da Banca d'Italia, CONSOB e COVIP. Inoltre, ANAC e CONSOB hanno realizzato i primi casi di VIR cui si è aggiunto un esperimento di valutazione *ex post* da parte di AGCOM. Come in passato, le valutazioni *ex post* delle AI hanno riguardato pressoché esclusivamente il tema della riduzione degli oneri amministrativi. Se si escludono alcuni casi sporadici (come, per esempio, la Banca d'Italia) le AI procedono alla quantificazione degli oneri amministrativi principalmente in fase successiva all'adozione delle regole, operando quindi sullo *stock* della normativa vigente. A questo proposito, va segnalato l'ambizioso progetto di MOA *ex post* sviluppato dall'AGCOM, che si è aggiunto a quelli già condotti da AEEGSI e CONSOB.

È opportuno tenere in considerazione che l'attenzione crescente alla misurazione degli oneri amministrativi ha tratto fondamentale impulso dall'adozione di disposizioni normative statali che hanno esteso alle AI l'obbligo di condurre operazioni di valutazione *ex post* degli oneri di regolazione². Nel caso della VIR, invece, è ancora assente una disposizione specifica che vincoli in qualche modo le AI a ricorrere a questo strumento. Anche nel 2015, dunque, è risultata confermata l'associazione tra vincoli normativi posti dall'esterno e adozione effettiva degli strumenti di *better regulation*, malgrado la persistenza di stimoli e richiami internazionali all'importanza della valutazione *ex post* ai fini della revisione normativa, non come mero adempimento ma come leva per più efficienti e produttivi processi di presa delle decisioni.

Un ambito sempre più rilevante per l'applicazione degli strumenti di *better regulation* è quello dell'*enforcement* che tutte le AI sono chiamate a porre in essere per assicurare l'effettività della regolazione (si veda il Capitolo 6). Nel corso del 2015 è ulteriormente emersa, rispetto a quanto rilevato con riferimento all'anno precedente, la rilevanza dell'influsso del livello europeo. In questo contesto, la Commissione non solo costituisce una fonte di stimoli per l'innovazione delle pratiche di *enforcement* da parte dei governi nazionali, ma sempre più spesso si afferma come attore delle proprie regole: dove prima l'*enforcement* era appannaggio delle competenti autorità nazionali, in sempre maggiori ambiti le funzioni di ispezione e sanzione vengono ricondotte al livello europeo (cd. verticalizzazione) o, almeno, alla compartecipazione fra i due livelli coinvolti, in questo

2. Come ricorda Salvi, l'art. 6, comma 3, del D.L. 70/2011 disponeva che prevedeva che le AI effettuassero «la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese con l'obiettivo di ridurre tali oneri entro il 31 dicembre 2012, proponendo le misure legislative e regolamentari ritenute idonee a realizzare tale riduzione».

modo restringendo anche per questo ambito i margini di azione delle amministrazioni coinvolte (e, dunque, anche delle AI). Dal punto di vista metodologico, va rilevato come gli stimoli sovranazionali alla diversificazione attraverso strumenti collaborativi siano stati poco recepiti dalle AI italiane, che continuano ad adoperare gli strumenti tradizionali basati sulla coercizione. Tuttavia, nei regolamenti di disciplina dei procedimenti sanzionatori si possono individuare modelli differenziati rispetto alle due dimensioni del livello di discrezionalità del decisore e del grado di inclusività dei processi.

4. Partecipazione e *accountability*

Nel 2015 le AI hanno pubblicato un numero di documenti di consultazione più alto rispetto agli anni precedenti: in totale 149, con una variazione incrementale annuale mai registrata dal 2010. L'incremento quantitativo non ha però comportato alcun mutamento qualitativo dal momento che il modello nettamente prevalente delle consultazioni pubbliche resta quello della pubblicazione del documento di consultazione su un particolare atto e la ricezione in modalità privata delle osservazioni dei soggetti interessati. Si tratta di un modello che favorisce la partecipazione di soggetti quali *incumbents*, associazioni rappresentative degli operatori di mercato e studi legali (si veda il Capitolo 5).

Alcune AI, però, hanno intrapreso iniziative per incentivare la partecipazione di altri soggetti. In particolare, nel 2015 l'AEEGSI ha messo a regime l'Osservatorio permanente sulla regolazione che era stato avviato nel 2014. Si tratta di un organo permanente di consultazione tra l'autorità e le associazioni rappresentative dei soggetti portatori di interesse, costituito allo scopo di incrementare la partecipazione delle associazioni e, in particolar modo, di quelle dei consumatori. L'Osservatorio dell'AEEGSI persegue due finalità: da un lato, potenziare la rendicontazione dell'operato effettuata dall'Autorità in un'arena entro cui viene stimolato il confronto delle posizioni dei soggetti interessati sulle politiche e si favorisce la trasparenza dei processi di regolazione; dall'altro lato, assicurare il ritorno informativo sugli effetti della regolazione, attraverso l'acquisizione di dati e informazioni dai destinatari delle norme. A differenza di AEEGSI, AGCOM ha invece messo in campo attività per la mobilitazione della partecipazione delle associazioni dei consumatori trascurando il confronto tra le diverse tipologie di *stakeholders*. In analogia con una precedente esperienza della CONSOB relativa al triennio 2012-2014, AGCOM ha anche impiegato la consultazione in tutte le fasi della

propria attività di misurazione degli oneri amministrativi.

Le iniziative di AGCOM non hanno riguardato solo la partecipazione ma anche la trasparenza attraverso una rendicontazione della propria attività di regolazione che fa leva su un sistema di misurazione della *performance* (si veda il Capitolo 4). Questa iniziativa costituisce l'unica novità di rilievo in uno scenario caratterizzato dall'assenza di integrazione tra trasparenza e partecipazione come dimensioni rilevanti dell'*open government* (OCSE, 2016a). Anche nel 2015 all'assenza di integrazione tra trasparenza e partecipazione ha contribuito il modello di trasparenza proattivo disciplinato dal d.lgs. 33/2013. I tratti salienti di questo modello sono la decentralizzazione della pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle singole amministrazioni e la focalizzazione sulle informazioni relative all'organizzazione e alle attività delle pubbliche informazioni³. Ne consegue l'assenza di standard relativi alla pubblicazione di informazioni sui processi di regolazione che assicuri la tracciabilità dell'iter di approvazione dei documenti.

In uno scenario in cui sono deboli gli sforzi del governo per assicurare l'accesso centralizzato a dati, documenti e informazioni sul processo di regolazione articolato nelle sue diverse fasi, le AI hanno adottato modalità eterogenee di pubblicazione dei dati sulle consultazioni che riflettono la differenziazione delle architetture dell'informazione in cui si articolano i siti istituzionali. L'unico elemento rispetto al quale è ravvisabile l'omogeneità della pubblicazione dei dati sulle consultazioni e i loro esiti è dato dal mancato ricorso agli open data, vale a dire all'apertura delle basi informative in formato aperto e standardizzato destinato al libero riuso. Ciò costituisce un ulteriore indicatore del ritardo delle pratiche di *open government* in termini di integrazione tra trasparenza, partecipazione e collaborazione.

Le pratiche di trasparenza dei processi di regolazione non sono state capaci di soddisfare esigenze conoscitive che pur sono state rese evidenti da iniziative intraprese nel 2015 da attori diversi dal governo e dalle AI. Spicca, in particolare, la newsletter informativa approntata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica in cui è riportato l'elenco degli atti corredati da AIR (con link alla relativa relazione AIR), degli atti che recano una dichiarazione di esclusione e di quelli per cui non è fatto cenno alcuno all'analisi di impatto. La newsletter del Senato è un'attività che rafforza la trasparenza almeno nella fase *ex post*, dal momento che non costituisce un punto di accesso in tempo reale alle consultazioni pubbliche in corso in Italia. Con riferimento

3. Si veda F. Cacciatore, F. Di Mascio, A. Natalini (di prossima pubblicazione), *La trasparenza proattiva in Italia*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche».

ai processi decisionali delle AI, invece, l'Osservatorio AIR ha avviato sul proprio sito una sperimentazione di un punto unico di accesso alle consultazioni in corso tesa a rafforzare la partecipazione degli *stakeholders*.

Le pratiche di trasparenza dei processi di regolazione risultano inadeguate anche rispetto a orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati. Come accaduto negli anni precedenti, anche nel 2015 i magistrati amministrativi hanno ribadito e puntualizzato l'importanza del rafforzamento del principio di "legalità in senso procedimentale", il quale si sostanzia nella previsione di forme robuste di partecipazione degli operatori del settore nell'ambito del procedimento di formazione degli atti regolamentari (si veda il Capitolo 7). In linea con gli orientamenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nel 2015 è anche emersa l'evoluzione verso un tipo di sindacato "debole ma intrinseco" sul corretto esercizio del potere discrezionale del regolatore. Questo tipo di scrutinio riguarda la correttezza dell'istruttoria e della motivazione dell'atto senza sconfinare nell'apprezzamento dell'opportunità della scelta dispositiva del regolatore. Nell'ambito di questo scrutinio, la relazione AIR rappresenta soltanto uno dei tanti elementi a disposizione del giudice per sindacare il corretto esercizio della discrezionalità tecnica del regolatore. Ciò ha impedito che si superasse il tradizionale atteggiamento di *self-restraint* del Consiglio di Stato che ha continuato a lasciare in capo alla discrezionalità dei regolatori la scelta di ricorrere o meno all'AIR.

5. Gli itinerari di ricerca

La ricognizione realizzata in questa edizione dell'Annuario restituisce ancora una volta un'immagine di lento e differenziato consolidamento degli strumenti di *better regulation*. Si tratta di un consolidamento che poggia su basi organizzative ancora fragili, in un contesto in cui pianificazione e controllo delle attività di regolazione e degli strumenti di qualità della regolazione restano deboli. In questo contesto, il consolidamento è stato realizzato per cambiamenti incrementali che hanno accentuato la differenziazione tra le AI in termini di attuazione dei diversi strumenti, alla luce anche della perdurante assenza di meccanismi per la collaborazione inter-organizzativa e la circolazione orizzontale delle buone pratiche.

Questi elementi di cautela, però, non devono indurre a sottovalutare un rilevante aspetto empirico che consiste nel consolidamento degli strumenti più "tradizionali", come l'AIR, maturato a dispetto

dell'ormai storica assenza di una *governance* delle politiche di qualità della regolazione. Questo aspetto assume particolare rilievo se si considera la debolezza dell'impegno riformatore in materia di qualità della regolazione del governo in carica nel 2015. Eppure, il varo di un nuovo ciclo di riforme amministrative a partire dalla l. 124/2015 avrebbe potuto costituire l'occasione per il rilancio di un programma ambizioso di qualità della regolazione. Anche in Italia, come accaduto in altri paesi europei, l'agenda di *better regulation* è stata invece informata dagli slogan che insistono sugli aspetti meno controversi della qualità della regolazione ridotta a pacchetti di misure di semplificazione (Napolitano, 2015a). Si è trattato di una occasione mancata tanto più se si considera che la definizione di una nuova *governance* delle politiche di *better regulation* non solo non è stata realizzata ma non è stata nemmeno oggetto di discussione. Mentre la *governance* della qualità della regolazione è stata oggetto di un intervento incisivo a livello europeo, nello stesso anno in Italia essa è rimasta arretrata come evidenziato dal protrarsi dell'assenza di un *oversight body* sulla falsariga degli organismi che si sono diffusi nei paesi avanzati su entrambe le sponde dell'Atlantico in qualità di perni organizzativi attorno a cui quali ruotano i programmi di *better regulation* (Benedetti, 2012).

Le evidenze raccolte nell'Annuario 2015 lasciano quindi emergere un apparente paradosso: gli strumenti di *better regulation* si sono consolidati, seppur gradualmente e in modo disomogeneo, in assenza della spinta del livello politico che, secondo il paradigma dominante del principale-agente (Maggetti, Papadopoulos, 2016), dovrebbe servirsi di questi strumenti per soddisfare le proprie esigenze di controllo degli apparati amministrativi. Si tratta di un risultato non sorprendente alla luce di recenti ricerche empiriche che hanno evidenziato l'assenza di associazione tra controllo politico e diffusione di strumenti di *better regulation* come l'AI⁴. I leader politici, infatti, preferiscono manipolare l'organizzazione strutturale delle AI piuttosto che ricorrere a rimedi procedurali come l'AI per controllare le decisioni delle agenzie⁵. In assenza dell'associazione con il controllo politico ipotizzata dal paradigma del principale-agente, la diffusione degli strumenti di *better regulation* può essere compresa

4. Si veda N.D. Woods (di prossima pubblicazione), *Regulatory Analysis Procedures and Political Influence on Bureaucratic Policymaking*, in «Regulation & Governance».

5. Si veda S. Shapiro (di prossima pubblicazione), *Examining the interaction between bureaucratic organization and analytical requirements*, in «Review of Policy Research».

se si fa ricorso al paradigma alternativo che si è affermato negli ultimi anni facendo leva sulle dinamiche reputazionali (Carpenter, Krause, 2012). L'approccio reputazionale ha acquistato particolare rilevanza in un contesto di calo della fiducia nel mercato a seguito della crisi globale, che ha posto in discussione molti degli assunti alla base dell'affermazione del paradigma dello Stato regolatore (La Spina, Majone, 2000). L'approccio reputazionale è anche indicato a guidare analisi di tipo longitudinale di cui si avverte il bisogno per colmare il vuoto di studi empirici capaci di tracciare le dinamiche di evoluzione delle AI in risposta a spinte interne ed esterne al cambiamento dei loro assetti organizzativi e funzionali (Maggetti, Verhoest, 2014). Applicando questo paradigma, la diffusione degli strumenti di *better regulation* diventa una dimensione del management della reputazione su cui fanno leva le stesse AI per guadagnare maggiore autonomia (Waeraas, Maor, 2015). Ciò apre la strada a un nuovo itinerario di ricerca dedicato all'esplorazione delle risposte delle AI alle sfide reputazionali poste dall'ambiente entro cui esse operano (Busuioc, Lodge, 2016) e alla identificazione dei fattori che spiegano la varianza delle risposte, anche in termini di livello di attuazione degli strumenti di *better regulation*⁶.

La letteratura sulla qualità della regolazione prodotta negli ultimi anni consente di porre in prospettiva comparata anche tendenze più specifiche raccolte in questa edizione dell'Annuario. La prima tendenza riguarda la semplificazione dell'AIR come condizione per assicurarne la diffusione. L'esigenza di semplificazione dell'AIR è avvertita anche in contesti diversi da quello italiano, in quanto essa costituisce un fattore che a livello empirico rende più maneggevole lo strumento che risulta troppo rigido quando viene applicato seguendo pedissequamente le indicazioni degli organismi internazionali (Jacobs, 2016), in considerazione anche dei limiti connessi all'eccesso di quantificazione degli effetti della regolazione (Voermans, 2015). In particolare, la semplificazione può costituire una buona soluzione di compromesso quando essa garantisce lo svolgimento dell'AIR nelle fasi iniziali del processo di regolazione (Carrigan, Shapiro, 2016). Inoltre, è possibile stringere un nesso più forte tra AIR e crescita economica inclusiva quando la stima dei costi e benefici tiene conto anche degli aspetti distributivi (Cranor, Finkel, 2016). È anche opportuno tenere in considerazione che il progressivo affinamento della qualità dell'AIR dipende da una molteplicità di fattori ulteriori alla codificazione capaci

6. Si veda M. Busuioc, M. Lodge (di prossima pubblicazione), *Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation*, in «Public Administration Review».

di innescare dinamiche di apprendimento (Fritsch, Kamkhaji, Radaelli, 2016). L'esplorazione dei percorsi di apprendimento costituisce uno degli itinerari di ricerca più interessanti che l'indagine sulla qualità della regolazione è chiamata a battere nei prossimi anni attraverso indagini in profondità.

La seconda tendenza emersa riguarda la debolezza della valutazione *ex post* e, più in generale, la mancata attuazione di un vero e proprio ciclo di gestione della qualità delle politiche pubbliche. La ricerca sulla valutazione *ex post* a livello europeo ha evidenziato che essa viene svolta con frequenza non elevata e con livelli di qualità metodologica mediamente bassi a causa di ostacoli di natura politica e tecnica (Mastenbroek, van Voorst, Meuwese, 2016). Il vincolo posto da questi ostacoli risulta attenuato negli uffici della Commissione che vantano una tradizione di valutazione della spesa e degli investimenti⁷. Uno degli ostacoli a livello politico consiste nella debolezza dell'*oversight* esercitato dal Parlamento europeo (Zwaan, van Voorst, Mastenbroek, 2016). Questa ricerca ha anche evidenziato che molto spesso la valutazione *ex post* non poggia su quella condotta nella fase *ex ante*. È più frequente, invece, che la valutazione *ex ante* poggia su quella *ex post* laddove quest'ultima sia stata completata in tempo utile a impiegare le evidenze nella successiva AIR (van Golen, van Voorst, 2016).

L'enfasi posta dalle ricerche sull'importanza di fare ricorso con tempismo agli strumenti di *better regulation* per assicurare loro efficacia nell'ambito di una concezione ciclica della regolazione si colloca nel solco tracciato dalla terza tendenza emersa in questa edizione dell'Annuario, con riferimento alla pianificazione delle attività di regolazione. La debolezza di questa funzione, infatti, costituisce uno dei principali fattori che spiega la gracilità del consolidamento degli strumenti di *better regulation*. La letteratura offre spunti per un ulteriore approfondimento e articolazione dei quesiti di ricerca relativi alla pianificazione. Un itinerario di ricerca riguarda l'analisi dei processi di costruzione dell'agenda delle AI in termini di accelerazione o differimento degli interventi di regolazione sulla base di considerazioni strategiche (Sunstein, Vermeule, 2014; Acs, 2016). Un altro itinerario di ricerca riguarda l'indagine sulla cosiddetta "*stealth regulation*", vale a dire la regolazione affidata a soluzioni informali che sono sottratte ai meccanismi di controllo sull'attività delle AI (Graham, Broughel, 2015). È opportuno anche rilevare che in questa edizione dell'Annuario, come nelle precedenti, la

7. Si veda S. Van Voorst (di prossima pubblicazione), *Evaluation capacity in the European Commission*, in «Evaluation».

debolezza della pianificazione è associata all'assenza di robusti presidi organizzativi sulla *better regulation* all'interno delle AI. La letteratura, però, invita a inquadrare la questione organizzativa in un prospettiva più ampia che tenga conto anche dei meccanismi di coordinamento intra-organizzativo e di gestione dei flussi informativi attraverso cui le AI connettono le diverse fasi del ciclo della regolazione e dei diversi settori di attività (Nou, 2015). Sono questi, infatti, i meccanismi che rendono sostenibile il ricorso agli strumenti di *better regulation* ponendo anche le premesse per l'attuazione della trasparenza nella prospettiva della tracciabilità dell'iter della regolazione.

La quarta tendenza emersa riguarda il sindacato delle corti che, pur restando complessivamente debole, si fa sempre più penetrante. Al rapporto tra le corti e i regolatori è dedicata una letteratura in espansione (Alemanno, 2016). Questa letteratura riflette la presunta virata verso un sindacato *evidence-based* impressa dalle corti che operano in diversi paesi e a diversi livelli (Ismer, Meßerschmidt, 2016). Sono stati individuati diversi tipi di *judicial review* incrociando le dimensioni sostanziali e procedurali del controllo dei giudici (Jordao, Rose-Ackerman, 2015) e sono state anche identificate le conseguenze, non sempre positive, del crescente attivismo delle corti (Cecot, Viscusi, 2015; Gailmard, Patty, 2016). Questa letteratura, pertanto, offre una batteria di ipotesi e indicatori per arricchire l'itinerario di ricerca dedicato alla relazione tra corti e regolatori.

La quinta tendenza emersa concerne l'influenza dei processi di integrazione europea sulle attività svolte dalle AI. In particolare, la letteratura si è focalizzata sulle implicazioni della formazione di reti di regolazione articolate attorno alle agenzie europee rispetto all'autonomia delle AI a livello domestico (Bach, Ruffing, 2013; Maggetti, 2014). Recentemente, però, è stato evidenziato che l'inclusione nelle reti europee può comportare anche vincoli per le AI (Bach, De Francesco, Maggetti, Ruffing, 2016; Heims, 2016) e che il flusso di influenza tra livello europeo e domestico nella formazione e nello sviluppo delle reti di regolatori è bidirezionale (Mathieu, 2016). Ciò suggerisce di impostare disegni di ricerca intensiva per dipanare l'intreccio delle spinte e contro-spinte che caratterizza il processo di integrazione europea quando essa assume la forma di reti di regolatori multi-livello.

Anche la sesta tendenza emersa fa riferimento al processo di integrazione europea in cui viene dato crescente rilievo alla fase di *enforcement* come evidenziato anche dalla recente letteratura (Scholten, 2015; Scholten, Scholten, 2016). Studi recenti hanno anche

evidenziato che l'europeizzazione si traduce nella convergenza delle pratiche di *enforcement* adottate nei vari paesi che restano però differenziate con riferimento agli stili di vigilanza quale riflesso di diverse tradizioni amministrative (Bastings, Mastenbroek, Versluis, 2016). Inoltre, anche con riferimento alle attività di vigilanza è stata posta in evidenza la rilevanza delle dinamiche reputazionali (Etienne, 2015).

L'ultima tendenza emersa riguarda gli sviluppi dell'agenda di *better regulation* a livello europeo in cui nel 2015 ha trovato spazio il tema della regolazione dell'innovazione. L'accelerazione del ritmo del cambiamento tecnologico e l'emersione delle pratiche di *sharing economy* e *crowdsourcing* hanno imposto all'attenzione di operatori e studiosi il tema dell'impatto della regolazione sulla capacità delle imprese di innovare⁸, anche riguardo alla partecipazione ai processi decisionali⁹. In settori come quello della finanza, la letteratura ha iniziato a censire gli effetti dirompenti del cambiamento tecnologico che impone l'ampliamento del grado di flessibilità delle regole (Brummer, 2015). La ricerca di flessibilità ha riportato in auge la riflessione sulla tensione tra rischio e innovazione (Weimer, Marin, 2016) nonché gli studi comparati sulle esperienze pionieristiche di sperimentazione legislativa condotte da alcuni paesi (Heldeweg, 2015; Ranchordas, 2015). Nel corso del 2015 il tema della regolazione dell'innovazione non ha però trovato spazio nel dibattito sulla *better regulation* in Italia. È rimessa alle prossime edizioni dell'Annuario dell'Osservatorio AIR la rilevazione dell'eventuale influenza europea sull'ambito domestico con riferimento anche a questo tema, in analogia con quanto accaduto in precedenza relativamente agli altri capitoli dell'agenda di *better regulation* che si sono diffusi verticalmente dal livello europeo a quello nazionale.

8. Per una rassegna delle sfide poste alla regolazione dai fenomeni di *sharing economy* si rimanda al simposio online della University of Chicago Law Review (2015) su "[Grassroot Innovation & Regulatory Adaptation](#)".

9. Si veda S. Ranchordas, W. Voermans (di prossima pubblicazione), *Crowdsourcing legislation: New ways of engaging the public*, in «The Theory and Practice of Legislation».