



Osservatorio AIR



RASSEGNA TRIMESTRALE

Ottobre 2016
Anno VII, n. 4 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno VII, n. 4
© 2016, Osservatorio AIR, Roma

Editors: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

Comitato scientifico: Alberto Alemanno, Edoardo Chiti, Antonio La Spina, Efisio Espa, Fabrizio De Francesco,
Martino Maggetti, Fiammetta Mignella Calvosa

Comitato di redazione: Siriana Salvi (Direttore del Comitato), Federica Cacciatore,
Fabrizio Di Mascio, Carolina Raiola (Responsabile editoriale e Art director), Francesco Sarpi.



www.osservatorioair.it

[@osservatorioAIR](https://www.facebook.com/osservatorioair)

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO VII, N. 4

Introduzione di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini	4
Come legiferare meglio secondo le Conclusioni del Consiglio Competitività di Fabrizio Di Mascio	7
L'agenda europea per l'economia collaborativa di Eleonora Cavalieri	10
Il Consiglio di Stato e gli strumenti di <i>better regulation</i> di Mariangela Benedetti	17
L'OCSE e l'indipendenza nella regolazione: «insulated but not insular» di Eleonora Paris	26
La Commissione europea e gli studi comportamentali: il BIAP 2016 di Gabriele Mazzantini	31
L'applicazione delle scienze comportamentali agli interventi regolazione: alcune indicazioni dall'esperienza britannica di Siriana Salvi	37
Recensione. Semplificare l'analisi costi benefici per rafforzarla. L'invito-proposta di Carrigan e Shapiro di Sauro Angeletti	43

Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

La Rassegna si apre con l'esame, da parte di [Fabrizio Di Mascio](#), delle conclusioni del Consiglio Competitività sugli aspetti dell'agenda *Legiferare meglio* contenuta nel pacchetto *Better Regulation* lanciato dalla Commissione nel 2015. L'elemento di maggiore discontinuità di questo documento, rispetto alle conclusioni dei precedenti consigli, è costituito dall'accento, posto in particolare dalla presidenza olandese, sulla regolazione come fattore di promozione della innovazione. In proposito, si propone di favorire la proliferazione di esperienze realizzate in alcuni paesi: il *Regulatory Sandbox* (Regno Unito), le *Sunset Clauses* (USA), l'*Innovation Deals* e il *Right to Challenge* (Olanda). Si punta inoltre sulla quantificazione degli impatti delle azioni di semplificazione, evidenziando l'insoddisfazione degli Stati membri per le azioni della Commissione in materia. Di Mascio, inoltre, sottolinea che le conclusioni del Consiglio non toccano due punti critici nel dibattito sulla *better regulation* europea: le azioni che il Consiglio intende intraprendere per rispettare gli impegni assunti con la sottoscrizione dell'Accordo interistituzionale per legiferare meglio; il funzionamento dell'Impact Assessment Board e della Piattaforma REFIT, che pure sono stati posti al centro della *governance* della qualità della regolazione dal pacchetto *Better Regulation*.

Il secondo contributo, di [Eleonora Cavalieri](#), concerne la recente comunicazione della Commissione europea sull'economia collaborativa: si tratta di un settore economico in rapida crescita, basato su piattaforme online che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati. La Commissione ritiene che questo settore economico rappresenti un'opportunità per diminuire i prezzi e rendere più flessibile il lavoro, ma che al tempo stesso sia necessario disporre

sul punto di un più chiaro quadro regolamentare specie in materia tributaria. Si propone inoltre di uniformare le legislazioni degli Stati membri fornendo linee guida riguardanti l'introduzione di requisiti per l'accesso all'esercizio delle attività, la responsabilità dei fornitori di servizi, la tutela degli utenti, le dinamiche occupazionali nel settore e il sistema fiscale. La Commissione preannuncia l'avvio di forme di monitoraggio, con indagini periodiche presso consumatori e imprese e una mappatura della normativa nazionale. Si propone, inoltre, di dialogare con le parti interessate nell'ambito del Forum del mercato unico, per valutare lo sviluppo del settore e individuare buone pratiche.

Nell'ambito della sua attività consultiva il Consiglio di Stato per i provvedimenti di attuazione della legge Madia ha riservato una notevole attenzione alla realizzazione delle AIR di accompagnamento dei provvedimenti normativi del governo. Nel suo contributo [Mariangela Benedetti](#) osserva che l'attivismo del giudice amministrativo può essere stato influenzato dal contenuto delle disposizioni analizzate: perseguendo molte di queste norme il miglioramento della qualità della regolazione, è possibile che i giudici abbiano ritenuto di dover valutare la rispondenza di questi stessi provvedimenti ai canoni della *better regulation*. Mentre è ancora presto per poter giudicare del consolidamento di questo tipo di controllo da parte del Consiglio di Stato, sembrerebbe, comunque, potersi ipotizzare che lo stesso giudice amministrativo si stia ponendo in funzione di supplenza/integrazione dei compiti assegnati dalle norme vigenti al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri - DAGL. Questo indirizzo del Consiglio di Stato, secondo Mariangela Benedetti, presenterebbe due limiti: a) i giudici amministrativi, per la competenza

Introduzione, di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

essenzialmente giuridica della quale dispongono, potrebbero non essere i più adatti a compiere una analisi economica; b) l'AIR si svolge per definizione prima dell'adozione di un atto: pertanto, il parere successivo può essere funzionale solo a rivedere il modo in cui è stata compilata la scheda AIR, ma non a correggere un processo di produzione delle norme ormai ultimato. Più in generale, inasprire i controlli può essere efficace solo nel caso in cui il Governo operi un maggiore sforzo per aumentare la capacità amministrativa delle strutture burocratiche di realizzare effettivamente valutazioni di impatto e consultazioni.

[Eleonora Paris](#) analizza un recente documento dell'OCSE sull'indipendenza delle agenzie di regolazione, necessaria a preservare la neutralità della loro funzione: Il documento segue un questionario cui hanno risposto 48 agenzie di regolazione di 26 paesi del mondo. L'indagine evidenzia i limiti dell'autonomia di fatto attribuita a questi regolatori. Per quanto riguarda l'interazione con gli esecutivi il 75% dei rispondenti ha dichiarato di non subire interferenze dirette anche se spesso i governi partecipano a consultazioni pubbliche e vi sono contatti informali che finiscono inevitabilmente per influenzare il regolatore. Inoltre, lo studio evidenzia che la maggioranza dei vertici è nominata a dal governo. La maggioranza delle agenzie di regolazione ha la stessa disciplina per la remunerazione del personale degli organi del governo, mentre un numero molto ridotto dei rispondenti afferma di disporre di qualche margine di discrezionalità per l'attribuzione di premi ed incentivi. La maggior parte dei budget delle agenzie di regolazione rientra all'interno del bilancio dello Stato e nell'88% dei casi le agenzie ricevono stanziamenti annuali invece che stanziamenti di bilancio pluriennali per cui devono ogni anno contrattare le proprie risorse.

I successivi due contributi si occupano degli studi comportamentali.

Il primo è di [Gabriele Mazzantini](#) e prende in esame un recente rapporto della Commissione europea che presenta una ricognizione delle esperienze di 32 paesi tra cui tutti quelli appartenenti all'Unione europea. Da questa indagine emerge che le scienze comportamentali stanno influenzando in modo crescente la formulazione e l'architettura delle politiche, soprattutto nel campo dell'occupazione, della protezione dei consumatori, della salute, delle tasse, della tutela dell'ambiente e dei trasporti. In alcuni paesi (Francia, Germania, Regno Unito, Olanda e Danimarca) sono stati costituiti team per studiare come utilizzare gli studi comportamentali nell'azione di governo. La Commissione europea ha creato la Foresight Research Centre and Behavioural Insights Unit all'interno del proprio Joint Research Centre (JRC). Tuttavia il rapporto mostra che i *policy makers* hanno ancora scarsa confidenza con le scienze comportamentali e ignorano i progressi fatti negli ultimi anni in questo ambito. Inoltre, non sono ancora sviluppate le valutazioni *ex post* delle policy secondo la prospettiva comportamentale e quelle sugli effetti a lungo termine delle politiche che mirano a condizionare il comportamento degli individui.

Il secondo contributo che verte sulle scienze comportamentali è di [Siriana Salvi](#), la quale analizza un rapporto del Behavioural Insight Team (BIT) britannico sull'applicazione delle scienze comportamentali alla regolazione del mercato dei beni e dei servizi di consumo. Questo documento mostra che, in quanto il processo decisionale dei consumatori devia sistematicamente dalla razionalità assoluta, le imprese tendono a utilizzare queste distorsioni a proprio favore, ad esempio scoraggiando i cambiamenti di operatore o inducendo l'acquisto di prodotti inutili. Il rapporto è fortemente orientato a un approccio empirico, fondato su verifiche sul campo e sulla "reiterazione" degli interventi, puntando su una collaborazione tra le associazioni di consumatori e i regolatori nella individuazione delle caratteristiche dei mercati auspicabili dal punto di vista dei consumatori, nella

Introduzione di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

raccolta e condivisione di dati, nonché alle attività di verifica delle iniziative poste in essere.

La Rassegna si chiude con un commento di [Sauro Angeletti](#) su un recente articolo di Carrigan e Shapiro sulla crisi della analisi costi-benefici quale strumento di *better regulation*: in quanto usata per argomentare scelte già adottate invece che per alimentare un processo decisionale, l'analisi costi-benefici rende uno scarso servizio alla qualità della regolazione. Nata per rendere più aperto il processo decisionale ha finito per essere uno strumento per renderlo ancor più protetto. Il rimedio per Carrigan e Shapiro è quello di ricorrere a essa in modo più selettivo e comunque utilizzando una forma semplificata, definita *back-of-the-envelope* (BOTE). Questo tipo di valutazione si concentra sull'individuazione dei costi e dei benefici più rilevanti consentendo una quantificazione approssimativa, in termini monetari, degli effetti, piuttosto che determinare una stima precisa dei loro impatti. Ha come obiettivo quello di alimentare la consultazione e quello di aumentare la probabilità di essere svolta condotta prima della selezione dell'opzione regolativa prescelta, e non dopo, solo per giustificarne la sua adozione. Per realizzarla occorre convincere le autorità di regolazione a considerare tutte le principali alternative significative. Per quanto attiene l'individuazione del soggetto incaricato di valutare se le analisi costi-benefici prodotte dalle agenzie sono conformi a questi criteri (semplicità, selettività, estensione a tutte le opzioni) Carrigan e Shapiro ritengono sia meglio affidarla a un organo come l'OIRA che è più attrezzato dei giudici. Il controllo giurisdizionale potrebbe però costituire una soluzione alternativa in quanto, pur non possedendo i giudici le competenze necessarie per valutare una vera analisi di impatto della regolazione, potrebbero essere in grado di confrontarsi con una più semplificata analisi BOTE.



L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio AIR) nasce nel 2009, sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo (ora Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici) e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

Il 10 ottobre 2013 si è costituito in associazione.

L'obiettivo dell'Osservatorio è esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazione, con particolare riferimento all'impiego della metodologia di Analisi di impatto della regolazione (AIR) e di Verifica di impatto della regolazione (VIR) da parte delle amministrazioni italiane e di produrre indagini, paper, studi di caso, nonché approfondimenti e confronti con le esperienze internazionali più significative. Esso si propone di contribuire allo sviluppo delle attività di ricerca in materia di AIR e di formazione post-universitaria per studiosi e funzionari pubblici.

Presidente

Alessandro Natalini

Consiglio direttivo

Federica Cacciatore

Fabrizio Di Mascio

Alessandro Natalini

Siriana Salvi

Francesco Sarpi

Giulio Vesperini

Soci

Paola Adami, Alberto Alemanno, Sauro Angeletti, Mariangela Benedetti,
Federica Cacciatore, Monica Cappelletti, Eleonora Cavalieri,
Laura Cavallo, Edoardo Chiti, Paola Coletti, Giulia Dimitrio,
Fabrizio Di Mascio, Luca Ferrara, Andrea Flori, Miriam Giorgio,
Immacolata Grella, Antonio La Spina, Mariagrazia Massaro, Fiammetta Mignella Calvosa,
Simona Morettini, Eleonora Morfuni, Alessandro Natalini,
Barbara Neri, Giovanna Perniciaro, Maria Sole Porpora, Carolina Raiola,
Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Gianluca Sgueo, Maria Diamante Stivanello Gussoni,
Marco Valeri, Micaela Venticinque, Giulio Vesperini

www.osservatorioair.it

www.facebook.com/osservatorioair

[@OsservatorioAIR](https://www.instagram.com/OsservatorioAIR)

