



Osservatorio AIR



---

## RASSEGNA TRIMESTRALE

Gennaio 2017  
Anno VIII, n. 1 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno VIII, n. 1  
© 2017, 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](http://www.osservatorioair.it)

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

## RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO VIII, N. 1

Introduzione di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini	4
Gli obiettivi di <i>better regulation</i> dell'Unione europea per il 2017 di Micaela Venticinque	6
Il Regolamento concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale: il lungo cammino della CONSOB di Mariangela Benedetti	9
Codice appalti: i pareri del Consiglio di Stato sulle AIR dell'ANAC e del Ministero delle Infrastrutture di Simona Morettini	16
<i>Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation</i> . La nota strategica dello European Political Strategy Centre sulla promozione del principio di innovazione di Giulia Dimitrio	21
Scienze comportamentali, i rapporti annuali dei <i>behavioural teams</i> statunitense e britannico di Luca Ferrara	27
<i>Open Innovation</i> : quali spunti trarre per la consultazione dal nuovo rapporto GAO? di Carolina Raiola	32
Recensione. Migliorare l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche con i <i>big data</i> di Andrea Flori	38

## Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

La Rassegna si apre con un contributo di [Micaela Venticinque](#) che analizza le ultime novità nella politica di *better regulation* europea. La Commissione Europea ha, infatti, recentemente operato un bilancio su quanto realizzato nel corso del 2016 e programmato i suoi interventi per il nuovo anno. Negli ultimi due anni la tendenza è stata quella di concentrare gli interventi in alcune aree di regolazione, evitando di disperdere le energie su un fronte troppo vasto di iniziative. Lo sforzo è stato poi rivolto a far sì che il ricorso all'Analisi di impatto della regolazione (AIR) non penalizzi la rapidità delle decisioni, rendendo proporzionale la gravosità della strumentazione utilizzata rispetto agli obiettivi perseguiti. Il proposito per il 2017 è di ampliare gli ambiti considerati, puntando principalmente sul programma di revisione della normativa vigente anche in conformità con le indicazioni emerse dalla piattaforma REFIT.

La Commissione intende, peraltro, mantenere ferma la strategia preordinata a rendere meno macchinosa la *better regulation*, con il ritiro delle proposte obsolete e la presentazione di proposte di ulteriore semplificazione. Intende, inoltre, introdurre un nuovo registro della trasparenza, esteso anche al Consiglio e al Parlamento europeo, e proseguire nell'azione di riduzione degli oneri amministrativi, predisponendo un rapporto annuale sul tema da sottoporre al Parlamento. Intende, infine, rafforzare il proprio impegno per assicurare l'*enforcement* delle norme europee da parte dei singoli paesi.

Il secondo contributo riguarda il regolamento CONSOB, atteso da lungo tempo, per la predisposizione degli atti di contenuto generale. Questo regolamento, che disciplina anche il ricorso all'AIR e alle consultazioni, si aggiunge

a quelli analoghi già adottati tra il 2010 e il 2013 dalle altre tre Autorità indipendenti che operano nel settore creditizio e finanziario (Banca d'Italia, IVASS e COVIP). [Mariangela Benedetti](#), nel suo commento, mostra che l'impianto complessivo di questo provvedimento è sostanzialmente omogeneo alle disposizioni in essere presso le altre tre autorità finanziarie. Tuttavia, se si entra nel dettaglio delle norme, si combinano tra loro elementi comuni e differenze. Tra gli aspetti comuni agli altri regolatori del settore finanziario, vi è la possibilità di derogare le regole procedurali in presenza di ragioni di necessità e urgenza. Tra le differenze, spiccano l'assenza dell'obbligo di effettuare una consultazione per definire il documento di programmazione e quella di un termine minimo per effettuare le consultazioni. In questo modo, si rende il procedimento meno rigido ma, al tempo stesso, si limitano le garanzie di partecipazione. Il regolamento CONSOB impone inoltre, in linea con le politiche di *better regulation* da tempo perseguite da questa autorità, di corredare ogni atto di regolazione con una stima degli oneri imposti ed eliminati.

Il contributo che segue, di [Simona Morettini](#), riguarda i nuovi pareri del Consiglio di Stato in merito ad alcuni schemi di atti normativi adottati dal Governo e dall'ANAC in materia di appalti. Il massimo giudice amministrativo prosegue infatti sulla linea, inaugurata nel 2015, di concentrare la sua attività consultiva anche sulla modalità con le quali sono state realizzate le AIR e le consultazioni. In un primo momento, questo aveva portato alla adozione di pareri interlocutori, per il tramite dei quali si chiedeva alle amministrazioni di integrare la documentazione di accompagnamento dell'analisi di impatto della regolazione. In seguito, nei pareri del Consiglio di Stato, l'AIR è diventata il punto di riferimento per un ragionamento

Introduzione, di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

complessivo sulla modalità di svolgimento del processo di regolazione: si è preteso, in particolare, che questo esercizio di valutazione fosse svolto in modo completo, metodologicamente corretto e non meramente adempitivo. Il Consiglio di Stato si è quindi spinto a presentare esplicite e dettagliate richieste non solo di integrazione documentale, ma volte a ripetere, seguendo criteri diversi, le attività di valutazione e di consultazione. Quindi realizzare un'AIR "presa sul serio" diventa condizione per superare il vaglio del Consiglio di Stato. Ma per far questo le amministrazioni pubbliche, più o meno indipendenti, devono rivedere alla radice il loro modo di produrre norme e non solo allegare schede elaborate *ex post* a compimento di un processo decisionale svolto secondo logiche ancora tradizionali.

Nei due saggi successivi si fa il punto su alcuni aspetti maggiormente innovativi delle politiche di *better regulation*. Il primo, di [Giulia Dimitrio](#), riguarda le proposte avanzate da un gruppo di esperti, raccolti presso l'European Political Strategy Center – EPSC che riferisce direttamente al Presidente della Commissione Europea, volte ad adottare forme di regolazione che promuovano l'innovazione. In particolare, la proposta è di trasformare il principio dell'*innovation friendly*: da "precondizione" necessaria all'aumento della competitività o alla produzione di benefici sociali e ambientali, a principio legale che trova fondamento, almeno implicitamente, nei Trattati vigenti. Principio che non può essere considerato in modo episodico, ma deve rappresentare una guida costante per creare uno spazio regolatorio europeo in grado sia di assecondare i cicli dell'innovazione, come nel caso della introduzione delle auto senza conducente, sia di introdurre standard che favoriscano la transizione da tecnologie obsolete a quelle innovative. Il secondo saggio, di [Luca Ferrara](#), esamina i rapporti sulle attività svolte nel 2016 dalle *behavioural units* negli Usa e in Gran Bretagna, gruppi di lavoro che progettano interventi regolativi basati sugli studi di economia comportamentale. Le attività di queste

unità si sono concentrate sulla reingegnerizzazione delle procedure che possono limitare l'accesso di cittadini, famiglie e imprese al riconoscimento di sussidi o di agevolazioni, sulla evasione fiscale e anche su campi innovativi come quello della lotta alla antibiotico-resistenza.

Il contributo di [Carolina Raiola](#) muove da un recente rapporto del GAO che ricostruisce le principali strategie di Open Innovation a cui hanno fatto ricorso trentacinque agenzie federali statunitensi per favorire la partecipazione: *Open dialogue*; *Open data collaboration*; *Prize competition or challenge*; *Idea generation*; e *Crowdsourcing and citizen sciences*. Questa è la base per operare un confronto tra queste esperienze e quanto realizzato sul tema dalle istituzioni statali e regionali. In particolare, Raiola mette in luce che le forme di partecipazione sperimentate dalle autorità indipendenti sono ancora strettamente collegate all'assunzione di singole decisioni nella forma del *notice & comment* non consentendo il confronto delle posizioni dei partecipanti.

La Rassegna si chiude con il commento di [Andrea Flori](#) di un recente articolo di Mariusz Maciejewski sull'utilizzo dei *big data* nel settore pubblico, anche ai fini dell'assunzione delle scelte regolatorie. L'articolo è interessante non solo perché offre un inquadramento teorico della materia, ma anche analizza alcuni casi in cui i *big data* diventano funzionali per comprendere il passato, interagire in tempo reale con il contesto sociale ed economico, predire l'esito delle scelte da compiere.



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](http://www.osservatorioair.it)

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

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

