



Osservatorio AIR



---

## RASSEGNA TRIMESTRALE

Aprile 2017  
Anno VIII, n. 2 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno VIII, n. 2  
© 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. 2

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introduzione<br>di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini                                                                                                                           | 4  |
| I primi passi della <i>Regulatory Reform</i> firmata Trump<br>di Francesco Sarpi                                                                                                    | 6  |
| La nuova AIR preliminare dell'IVASS sulle disposizioni in materia di governo e controllo<br>dei prodotto assicurativo<br>di Micaela Venticinque                                     | 10 |
| I recenti interventi del Consiglio di Stato sulle AIR relative agli schemi di regolamento del<br>Ministero della salute e del Ministero dell'ambiente<br>di Giulia Dimitrio         | 12 |
| Lo stato dell'arte e le prospettive future dell' <i>open government</i> nello studio dell'OCSE<br><i>Open Government: the global context and the way forward</i><br>di Andrea Flori | 20 |
| I recenti sviluppi sulla consultazione: i principi OCSE e le linee guida italiane<br>di Carolina Raiola                                                                             | 24 |
| Interessi organizzati e qualità dei processi di regolazione. La cattura del regolatore in due<br>recenti pubblicazioni americane<br>di Federica Cacciatore                          | 29 |

## Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

Il Presidente Donald Trump a ridosso del suo insediamento alla Casa Bianca ha adottato due *Executive Orders* che imprimono una svolta alle finalità e alla *governance* della *better regulation* negli Stati Uniti. [Francesco Sarpi](#), nel suo commento, mette in evidenza due aspetti. Da un lato, essi rappresentano un rilancio della politica di de-regolamentazione in quanto impongono una soglia ai nuovi costi totali imposti della regolazione (prevedendo che per il 2017 sia pari a zero) e introducono un meccanismo del tipo *one-in-two-out* in base al quale, cioè, l'adozione di ogni nuova disposizione - tranne quelle in materia di difesa, sicurezza nazionale e affari esteri - deve comportare l'abrogazione di almeno altre due già in essere. Da un altro lato, ridisegnano la *governance* attraverso la costituzione del Regulatory Reform Officer (RRO), un funzionario nominato dal capo di ciascuna agenzia federale che dovrà assicurare l'attuazione degli indirizzi del Presidente. Gli RRO dovranno, in particolare, coordinare le Regulatory Reform Task Forces (RRTF), nuovi uffici che hanno il compito di valutare le norme in vigore per individuare quelle da abrogare. Questi provvedimenti sembrano aprire una stagione, come rileva Sarpi, in cui la ponderazione dei costi e dei benefici della regolazione cede il passo ad una politica unilaterale di tagli degli oneri per le imprese anche a discapito della protezione di interessi collettivi come quelli collegati alla salute, all'ambiente o alla protezione sociale.

[Micaela Venticinque](#) analizza un documento di consultazione, corredato anche da una AIR preliminare, recentemente pubblicato dall'IVASS in materia di governo e controllo del prodotto (POG) da parte delle imprese di assicurazione e dei distributori di prodotti assicurativi. L'elaborazione e la analisi delle differenti opzioni di regolazione

sono state basate su una consultazione preventiva di alcuni operatori del settore e delle principali associazioni di categoria rappresentative sia delle imprese sia degli intermediari. La valutazione delle opzioni alternative è stata condotta su base meramente qualitativa. Nei fatti manca un riferimento all'esame degli eventuali fallimenti del mercato o della regolazione nel settore su cui l'IVASS ha deciso di intervenire, nonché la valutazione dei costi e dei benefici delle diverse opzioni prospettate.

Il Consiglio di Stato, nei pareri sugli atti normativi del governo, continua a muovere rilievi al modo in cui sono state realizzate le AIR che li accompagnano. [Giulia Dimitrio](#) prende in esame due di questi pareri aventi ad oggetto schemi di regolamento presentati, rispettivamente, dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero della salute. In entrambi i casi il Consiglio di Stato ha verificato non solo la semplice presenza delle relazioni AIR, ma la loro sostanziale adeguatezza censurando i casi in cui la scelta regolatoria non ha effettivamente poggiato su dati empirici. Al fine di porre rimedio alle carenze delle analisi di impatto realizzate ha anche ribadito la necessità che le amministrazioni debbano ripetere, almeno parzialmente, il processo di produzione della norma e non possono limitarsi ad operare una mera integrazione a posteriori delle giustificazioni della scelta regolatoria già adottata.

La Rassegna prosegue con l'analisi di due recenti documenti pubblicati dall'OCSE. Il primo è uno studio, commentato da [Andrea Flori](#), focalizzato sulle iniziative di *open government* di oltre 50 paesi, che individua le principali tendenze e traccia le prospettive di questo tipo di iniziative. In particolare, si registra un fattore generalizzato di cambiamento: mentre tradizionalmente il flusso tra

Introduzione, di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

cittadini e settore pubblico è stato esclusivamente unidirezionale (“informazione”), nel tempo è stato promosso un dialogo fra le parti che sta gradualmente portando alla adozione di forme innovative di partecipazione. Tuttavia la strada da percorrere per conseguire una piena apertura della funzione di governo resta ancora lunga e irta di ostacoli. L’OCSE, sulla base di una analisi delle esperienze realizzate in vari paesi, propone di adottare alcuni criteri per rafforzare i processi di partecipazione: stabilire in modo chiaro gli obiettivi; identificare gli *stakeholders* rilevanti; scegliere le tecniche appropriate; informare i destinatari delle opportunità di partecipazione e dei possibili risultati; costruire un contesto giuridico appropriato e promuovere la formazione dei funzionari pubblici.

L’altro documento, commentato da [Carolina Raiola](#), è stato recentemente messo in consultazione dall’OCSE e mira a integrare le raccomandazioni che, dal 1995, l’OCSE stesso adotta per sospingere i paesi membri e terzi a progettare più efficacemente le strategie di inclusione nei processi decisionali dei soggetti interessati. In particolare, in questo nuovo documento si mira a rafforzare l’*accountability* dei governi in relazione allo svolgimento delle funzioni di progettazione, attuazione e monitoraggio della regolazione. Il fuoco delle nuove raccomandazioni si concentra sulle modalità attraverso le quali si realizzano le consultazioni e si adottano altre modalità di partecipazione dei cittadini al processo regolatorio per improntarle alla massima trasparenza e tempestività.

La Rassegna si chiude con il contributo di [Federica Cacciatore](#) che si sofferma su due recenti paper americani sulla cattura del regolatore. Il primo, di Laurence Tai, analizza le circostanze che favoriscono la cattura nelle dinamiche di partecipazione ai processi regolatori. In particolare, si evidenzia che in alcuni casi il tentativo dei portatori di interessi di catturare il regolatore aumenta la qualità della decisione finale attraverso un apporto di informazioni. L’argomentazione si

basa, pertanto, sull’assunto di stampo razionalista per cui una decisione è migliore se fondata su un maggiore bagaglio di conoscenze. Il secondo, di Ganesh Sitaraman, mette invece in evidenza che i canali privilegiati di ascolto riservati ad alcuni interessi organizzati relegano in secondo piano la tutela degli interessi collettivi e diffusi. In particolare, la cattura non solo ha ricadute sui contenuti delle scelte regolatorie delle agenzie, ma determina anche loro ritardi e omissioni anche in presenza di specifici obblighi normativi di provvedere e di termini tassativi. Per limitare questi effetti Sitaraman propone di dare maggiore voce ai cittadini, facilitare l’azione delle agenzie e aumentare l’efficacia dei loro interventi.



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)

