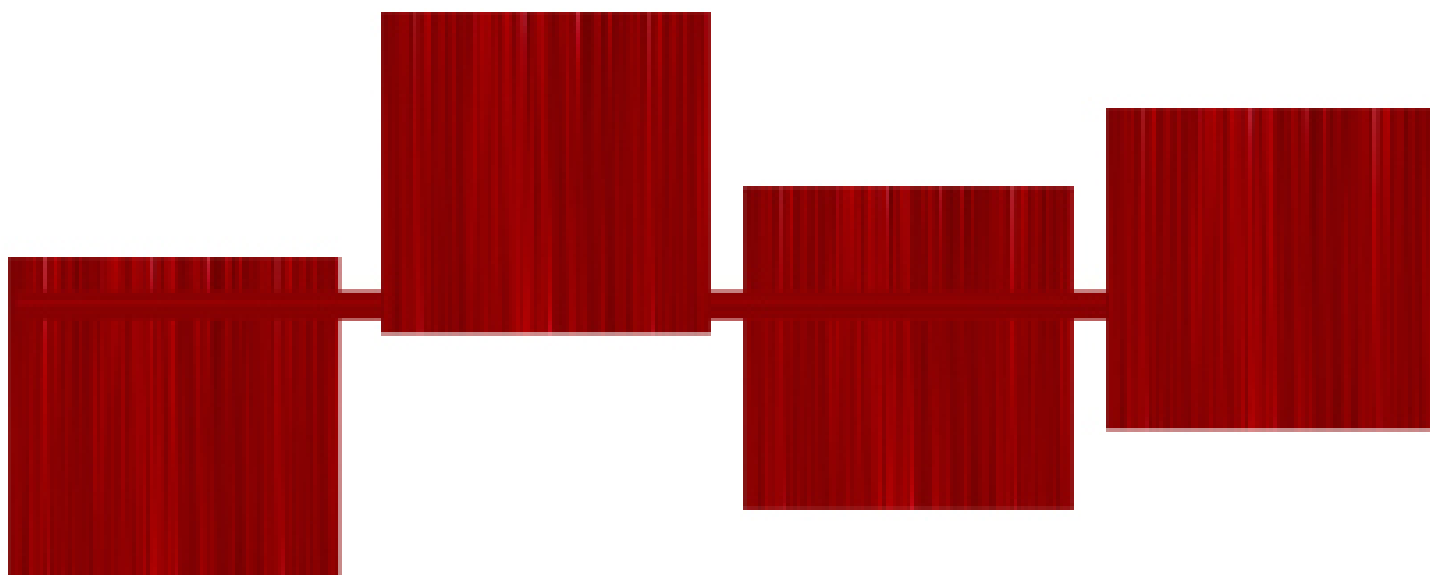




Osservatorio AIR



---

## RASSEGNA TRIMESTRALE

Ottobre 2017  
Anno VIII, n. 4 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno VIII, n. 4  
© 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)

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

## RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO VIII, N. 4

Introduzione di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini	4
Il nuovo regolamento sulla <i>better regulation</i> : il parere del Consiglio di Stato di Mario Filice	7
<i>Government at a Glance 2017</i> : i nuovi dati sulle <i>performance</i> delle pubbliche amministrazioni di Micaela Venticinque	14
Come coinvolgere il pubblico nel processo di regolazione: le raccomandazioni dell'ACUS per il <i>Negotiated Rulemaking</i> di Andrea Flori	19
Gli strumenti digitali per la partecipazione. I casi e le raccomandazioni del report Nesta per migliorare le forme di democrazia digitale di Carolina Raiola	23
Gli "effetti indesiderati" del <i>nudging</i> : un articolo di Bruce Bower di Gabriele Mazzantini	30
L'approccio comportamentale alle politiche pubbliche: il nuovo rapporto OCSE di Luca Ferrara	35

## Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

La Rassegna si apre con un commento di [Mario Filice](#) al recente parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto, predisposto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, della verifica dell'impatto della regolamentazione e della consultazione con riguardo agli atti normativi delle amministrazioni statali. Il parere esprime apprezzamento per le novità introdotte in materia di programmazione dell'attività normativa, di consultazione e trasparenza del processo regolatorio e soprattutto di ridefinizione dei casi di esclusione ed esenzione delle iniziative da sottoporre all'AIR per concentrare gli sforzi sugli interventi di maggiore impatto. Le critiche del Consiglio di Stato sono invece volte a dare maggiore sostanza alla introduzione degli strumenti di *better regulation*, che troppo spesso sono utilizzati dalle amministrazioni statali in una logica meramente adempitiva ispirandosi al criterio della gradualità. Pertanto, si chiede di rivedere il ruolo svolto dal DAGL che dovrebbe accompagnare in corso d'opera la realizzazione delle analisi di impatto invece di giudicare l'esito di questi processi. Si raccomanda, inoltre, di rafforzare il ruolo della consultazione come elemento essenziale delle valutazioni *ex ante* ed *ex post*. Si propone, ancora, di adottare forme di incentivo reputazionale al corretto utilizzo degli strumenti di *better regulation* attraverso la periodica pubblicazione di un *rating* della qualità della regolazione effettivamente conseguita dai singoli dicasteri. Infine, il Consiglio di Stato, che può contare su particolari prerogative di indipendenza, cerca di accrescere il proprio ruolo nel processo regolatorio chiedendo che venga sancito il principio per cui può chiedere al Governo di integrare le AIR particolarmente carenti.

Il secondo contributo, di [Micaela Venticinque](#), analizza il rapporto dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) *Government at a Glance 2017* soffermandosi sui dati relativi alla *regulatory governance*. In particolare, si evidenzia come, in linea di massima, tutti i paesi dell'OCSE abbiano previsto una metodologia per la conduzione delle AIR. I paesi che hanno ottenuto i punteggi più alti sono quelli che hanno investito sulla trasparenza e sulla fase di controllo e verifica del proprio sistema di analisi, anche tramite l'istituzione di un apposito *oversight body* con il potere di richiedere la revisione delle AIR incomplete e inadeguate e di pubblicare rapporti sulla qualità della regolazione prodotta dalle singole amministrazioni. I risultati sono più modesti per quanto riguarda l'utilizzo di altri strumenti di qualità della regolazione, in quanto soltanto il 18% dei paesi dell'OCSE ha introdotto l'obbligo di svolgere consultazioni pubbliche nel corso delle analisi di impatto della regolazione e soltanto il 40% ha previsto una fase di verifica *ex post* degli esiti delle precedenti norme come presupposto per rivederle e integrarle. Si mettono, tuttavia, in risalto i risultati di eccellenza conseguiti dai paesi che prevedono consultazioni aperte, che garantiscano la pubblicazione delle osservazioni presentate dagli *stakeholders* nonché delle risposte fornite dal governo. Nel *ranking* dell'OCSE una posizione di retroguardia è invece assegnata ai paesi che consultano i destinatari solo in una fase avanzata del procedimento di regolazione o che non prevedono un termine minimo per la presentazione dei commenti e delle osservazioni. È interessante notare che, a fronte di una diffusione di forme di regolazione "a cascata", la qualità dei processi di produzione delle norme attraverso fonti subordinate è generalmente più bassa di quella delle fonti primarie. Nel *ranking* dell'OCSE, l'Italia, per

Introduzione, di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

quanto riguarda il ricorso all’AIR, non è lontana dalla media degli altri paesi anche se l’indicatore relativo al coinvolgimento degli *stakeholders* e quello sul livello di trasparenza garantito restano molto bassi.

Negli anni '80, negli USA, è stata promossa l'applicazione di metodi alternativi di *rulemaking* per ridurre il contenzioso e aumentare la partecipazione. Da qui il lancio del *Negotiated Rulemaking* (cosiddetto *Reg Neg*), una procedura attraverso cui il regolatore e i rappresentanti delle categorie di soggetti interessati cercano di raggiungere preventivamente un accordo su una proposta regolativa. Il ricorso al *Reg Neg* ha raggiunto il suo picco negli anni '90; ha poi attraversato, intorno agli anni 2000, un periodo di declino, mentre ora lo strumento sta tornando in auge. Per questo l'Administrative Conference of the United States (ACUS), una agenzia federale indipendente incaricata di promuovere il miglioramento delle procedure del governo federale, ha adottato alcune raccomandazioni analizzate da [Andrea Flori](#). In particolare, si individuano diverse forme di coinvolgimento dei soggetti interessati nel processo regolativo. L'ACUS raccomanda alle amministrazioni di scegliere quelle con maggiore o minore livello di *engagement* valutando caso per caso sulla base della materia trattata. Anche qui prevale quindi il criterio della proporzionalità.

La Rassegna prosegue con una analisi di [Carolina Raiola](#) del Rapporto della Fondazione *National Endowment for Science e Technology and the Arts* – Nesta, intitolata “*Digital Democracy. The tools transforming political engagement*”. Il Rapporto raccoglie tredici esperienze di partecipazione, differenziate per localizzazione geografica, livello di governo (centrale o locale), soggetti proponenti (parlamenti, partiti o governi locali) e grado di sviluppo. Le evidenze raccolte mostrano che le iniziative di partecipazione digitale alle decisioni pubbliche sono ancora frammentate ed episodiche. Tuttavia i cittadini sono comunque

coinvolti in modo crescente, con effetti positivi sulla qualità e sulla legittimazione del processo decisionale. La principale lezione che si ricava dallo studio di questi casi è che occorre puntare sulle consultazioni dal vivo combinate con quelle *online*, facendo sistematicamente ricorso agli strumenti che facilitano il confronto tra i partecipanti. L'obiettivo dovrebbe quindi essere quello di realizzare e valorizzare piattaforme che consentano ai cittadini di visualizzare e commentare i contributi inviati da altri cittadini, utilizzando forme di moderazione e facilitazione che incentivino discussioni costruttive.

Gli ultimi due contributi della Rassegna riguardano gli strumenti del *nudging* che hanno avuto negli ultimi anni una crescente applicazione, perché i Governi di alcuni Paesi (di cultura anglosassone) si sono dotati di apposite unità per applicare alle proprie politiche pubbliche le ricette elaborate dall'economia comportamentale. Nel primo contributo [Gabriele Mazzantini](#) commenta un articolo di Bower che evidenzia i limiti e gli effetti indesiderati emersi da alcune sperimentazioni di questi strumenti regolatori. In particolare, si illustra la difficoltà che si incontra nel rendere durevoli nel tempo i cambiamenti dei comportamenti personali. Inoltre, si mette in luce la difficoltà di applicare ipotesi pensate per scelte individuali alle scelte collettive spesso condizionate dall'appartenenza dell'individuo ad istituzioni. Infine, si sottolinea che i *nudge* deresponsabilizzano le persone che non sono accompagnate ad assumere le proprie decisioni in modo consapevole.

Il secondo contributo sul *nudging*, di [Luca Ferrara](#), ha per oggetto un nuovo rapporto dell'OCSE che opera una vasta ricognizione dei casi di applicazione di questi strumenti. Tra gli aspetti critici rilevati si segnalano: la frequente mancanza di una qualsivoglia valutazione *ex post* dell'esperimento comportamentale, la mancanza di risorse stanziare per effettuarlo; il fatto che i destinatari di questi interventi sono quasi esclusivamente i consumatori o gli utenti di servizi pubblici mentre le tecniche dell'economia comportamentale dovrebbero

Introduzione, di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

maggiormente essere indirizzate a considerare anche le imprese, la necessità di applicare il *nudging* in modo maggiormente mirato. Guardando al panorama nazionale italiano è rilevante notare che tra i 159 casi considerati si trovano anche quelli dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) e della Commissione nazionale per le società e la Borsa (CONSOB).



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, Fabrizio De Francesco, Fabrizio Di Mascio, Giulia Dimitrio,

Efisio Espa, Luca Ferrara, Mario Filice, Andrea Flori, Miriam Giorgio,

Immacolata Grella, Antonio La Spina, Martino Maggetti, Mariagrazia Massaro, Gabriele Mazzantini,

Fiammetta Mignella Calvosa, Giorgio Mocavini, 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)

