



Osservatorio AIR



---

## RASSEGNA TRIMESTRALE

Aprile 2018  
Anno IX, n. 2 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno IX, n. 2  
© 2018, Osservatorio AIR, Roma

Editors: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

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

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 IX, N. 2

### Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

4

Il nuovo regolamento su AIR, VIR e consultazione: cosa cambia (e cosa no) nella normativa statale sulla *better regulation*

di Federica Cacciatore

7

ANAC: a consultazione il nuovo regolamento su partecipazione, AIR e VIR

di Simona Morettini

17

L'AIR nell'Autorità di regolazione dei trasporti: le prime esperienze

di Silvia Simone

22

Lo schema di regolamento sul dibattito pubblico: analogie e differenze con la disciplina della consultazione

di Carolina Raiola

32

Il rapporto *Using New Data Sources for Policy-Making*.

L'utilizzo di nuove fonti informative nella regolazione

di Mattia Casula

40

Il rapporto *Using New Data Sources for Policy-Making*.

La *citizen science* e il ruolo della Commissione europea

di Gianluca Sgueo

45

Dieci anni di nudge. Il riepilogo dell'esperienza maturata, in un articolo di Thomas A. Lambert

di Paola Coletti

49

## Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

Il primo contributo di questa Rassegna è dedicato al nuovo regolamento di disciplina dell'AIR, della VIR e delle consultazioni, applicabile alle amministrazioni statali, ma non alle autorità indipendenti. Nel suo commento, [Federica Cacciatore](#) rileva che questo regolamento unifica disposizioni precedentemente disperse in diverse fonti normative. Inoltre, rispetto al passato, esso enfatizza il riferimento all'approccio circolare alla regolamentazione, alla selettività del ricorso all'AIR e alla trasparenza dell'intero processo di *rulemaking*. Un ulteriore elemento innovativo è rappresentato dal fatto che si prevede la realizzazione di una AIR, anche se in forma semplificata, in caso di adozione di decreti legge. Le consultazioni diventano sulla base di queste disposizioni un elemento essenziale dell'AIR e della VIR, con l'eccezione dei casi caratterizzati da necessità e urgenza: si garantisce la ragionevolezza del termine fissato per la raccolta delle osservazioni, fissato tuttavia in quattro settimane contro le dodici previste a livello europeo. Il nuovo regolamento rafforza anche il ruolo di coordinamento del DAGL in senso orizzontale, per le valutazioni svolte da tutte le amministrazioni statali, e in quello verticale, per le valutazioni di impatto che investono la competenza delle amministrazioni regionali e dell'Unione europea. Al DAGL è anche attribuita una funzione di supporto e controllo alle stesse amministrazioni e si riconosce un ruolo specifico al Nucleo istituito presso la Presidenza del Consiglio che lo coadiuva nelle attività di verifica della qualità dei processi valutativi e di supporto metodologico alle amministrazioni.

La Rassegna prosegue con il commento di [Simona Morettini](#) sullo schema del nuovo regolamento dell'ANAC in materia di AIR e di VIR, recentemente sottoposto a consultazione. Anche in questo caso, come in quello precedentemente

richiamato, il regolamento avrebbe il pregio di consolidare in un unico testo le disposizioni normative ora disperse in molteplici atti. Con riguardo alla metodologia di valutazione, l'ANAC propone di abbandonare la precedente distinzione tra relazioni AIR "complete" e "ridotte". Si propone invece di sottoporre ad AIR i soli atti regolatori che riguardano questioni di particolare rilevanza per il mercato o producono effetti su un numero elevato di destinatari, a condizione che sussista un ampio potere discrezionale dell'Autorità. Per tutti gli altri casi, si prevede invece solamente una "Relazione illustrativa" di accompagnamento all'atto, nell'ambito della quale si dovrebbero argomentare le scelte regolatorie adottate anche rispetto alle osservazioni pervenute a seguito della consultazione. Ai fini della selezione dei casi da sottoporre a consultazione si propone, infatti, di includere tutti gli atti di regolazione a carattere generale anche se l'Autorità si riserva di esentare quelli in cui rileva la sussistenza di specifiche esigenze di opportunità o di urgenza. Qualora, a seguito della prima consultazione, l'Autorità ritenga necessario effettuare ulteriori approfondimenti ovvero la nuova bozza di atto differisca in modo significativo dal documento sottoposto in precedenza al parere degli *stakeholders*, si procederà ad un secondo *round* di consultazione. È confermato l'impegno dell'ANAC, già previsto dalle disposizioni vigenti, a pubblicare il calendario degli atti da sottoporre a consultazione e/o AIR.

Di seguito nella Rassegna si esaminano gli schemi preliminari delle prime due AIR realizzate dalla Autorità di Regolazione dei Trasporti - ART. Questi, come previsto dalle Linee Guida dell'Autorità, devono essere allegate al documento di consultazione. In particolare, il commento di [Silvia Simone](#) mostra le differenze tra questi due

documenti. Mentre in un caso la consultazione propone quesiti che indirizzano la partecipazione degli interessati, nell'altro caso ci si limita a indicare alcuni principi e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio al mercato e si chiede agli interessati di fornire elementi quantitativi per la stima dell'impatto. Inoltre, in un caso l'Autorità formula una sola opzione regolatoria alternativa al non intervento, mentre nell'altro descrive una pluralità di opzioni, ma senza valutarle e compararle. Infine, nessuno dei due schemi contiene indicatori per la verifica *ex post* dell'impatto effettivo delle misure di regolazione.

Nel successivo contributo si analizza lo schema di decreto sul dibattito pubblico che regola, sulla base dei criteri fissati dal Codice appalti, le procedure di partecipazione dei cittadini alla progettazione di opere e interventi di interesse nazionale. Questo decreto, che è stato anche oggetto di un parere dell'Adunanza della Commissione speciale del Consiglio di Stato, disciplina l'ambito di applicazione, le modalità di indicazione, le forme di coordinamento e le regole di svolgimento e conclusione di questa procedura partecipativa. Esso individua anche le funzioni della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, istituita dal decreto correttivo del Codice appalti: questa deve formulare raccomandazioni di carattere generale per il corretto svolgimento del dibattito pubblico e pubblicare sul proprio sito gli avvisi di avvio dei dibattiti pubblici da comunicare alle diverse amministrazioni pubbliche. [Carolina Raiola](#) nel suo commento opera anche un confronto tra le regole del dibattito pubblico e quelle delle consultazioni svolte nelle attività regolatorie: se il primo ha finalità deliberative, ossia ha l'obiettivo di contemperare posizioni diverse in sede di consultazione, le seconde hanno una finalità prevalentemente partecipativa e informativa. Un'altra differenza sta nei soggetti che svolgono le attività di partecipazione, in quanto per le procedure di consultazione in ambito regolatorio sono le amministrazioni pubbliche stesse a condurre le attività, mentre nel dibattito pubblico si prevede

che a coordinare le attività siano soggetti dotati di terzietà.

Il recente rapporto *Using new data sources for policy-making*, il quale mira a promuovere la *citizen science* quale componente essenziale del *policy-making* europeo, forma oggetto di due diversi commenti. [Mattia Casula](#) mette in evidenza i benefici e le sfide legate all'utilizzo della *citizen science* all'interno delle diverse fasi del ciclo di *policy*. Nuovi meccanismi di coinvolgimento dei cittadini sarebbero funzionali a rilevare problemi emergenti, ma di difficile individuazione, contrastando la diffusione delle istanze populiste attraverso l'aumento della trasparenza e della fiducia verso le istituzioni. Potrebbero essere anche di supporto a processi di innovazione sociale ed economica. A tal fine, sarebbe utile la realizzazione di piattaforme tecnologiche per la condivisione delle informazioni scientifiche fornite dai cittadini. L'aspetto più critico è quello della raccolta dei dati utilizzati nell'ambito della progettazione e attuazione di una politica pubblica con modalità che coinvolgano i cittadini nella fase di controllo della loro qualità ma anche di interpretazione del significato da attribuire alle evidenze disponibili. [Gianluca Sgueo](#) mette invece al centro della sua analisi la peculiare missione della struttura che ha realizzato questo rapporto, il Joint Research Center (JRC): si tratta del servizio scientifico interno della Commissione europea che fornisce alimento ai processi decisionali fornendo consulenze scientifiche frutto dell'attività di soggetti terzi, che operano in condizioni di indipendenza rispetto alle istituzioni UE. Il suo scopo non è, infatti, solo quello di mettere insieme informazioni sullo stato dell'arte di specifiche politiche europee, ma anche quello di fornire indicazioni di *policy-making* utili alla Commissione per formulare le proprie proposte di regolazione. In questa prospettiva si deve leggere il rapporto *Using new data sources for policy-making* che sistematizza le diverse modalità di raccolta e trattazione dei dati forniti spontaneamente dai cittadini. Grazie al lavoro dei "cittadini scienziati", i

Introduzione, di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

decisori pubblici beneficiano di un volume di dati più ampio, e raccolto più rapidamente, rispetto a quanto potrebbero fare da sole le strutture amministrative. Tuttavia, questo comporta rischi legati alla tutela dei dati sensibili, ai criteri di classificazione dei dati e al rispetto dei diritti dei titolari di questi dati.

La Rassegna si chiude con un commento di [Paola Coletti](#) in merito ad un recente convegno sul *nudging* guidato da Thomas A. Lambert i cui contributi sono stati pubblicati sulla *Missouri Law Review*. Ritornano in questi scritti i temi della limitata razionalità degli individui visti nella prospettiva del *libertarian paternalism* e della *rational choice*.

In particolare, le riflessioni riguardano il ruolo del governo rispetto all'influenza sulle scelte degli individui. Inoltre, si mettono in evidenza gli inconvenienti generati dall'*hard paternalism*, secondo cui le istituzioni dovrebbero indurre le persone ad adottare comportamenti che altrimenti non compirebbero in ragione delle proprie limitazioni cognitive. I governi dovrebbero invece privilegiare un approccio legato al *libertarian paternalism*, in base al quale dovrebbero essere impresse spinte "gentili", al solo fine di prevenire il rischio che comportamenti limitatamente razionali di alcuni individui possano danneggiarne altri.