



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Ottobre 2023
Anno XIV, n. 4 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XIV, n. 4
© 2023, Osservatorio AIR, Roma

Registrazione presso il Registro della stampa del Tribunale civile di Roma
n. 54 del 20 aprile 2021

Editors: Nicoletta Rangone, Gianluca Sgueo

Comitato scientifico: Claudio M. Radaelli (Presidente), Alberto Alemanno, Lorenzo Allio, Gary Banks, Peter Biegelbauer, Federica Cacciatore, Edoardo Chiti, Fabrizio De Francesco, Fabrizio Di Mascio, Fabiana Di Porto, Valerio Di Porto, Susan Elaine Dudley, Efisio Espa, Oliver Fritsch, Elizabeth Golberg, Antonio La Spina, Stephan Naundorf, Fabiola Olivia Perales Fernández, Patricia Popelier, Nicoletta Rangone, Ilde Rizzo, Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Lorna Schrefler, Miroslava Sholten, Laura Tafani, Helen Xanthaki, Davide Zaottini.

Direttore responsabile: Carolina Raiola

Segretaria di redazione: Giulia Taraborrelli

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli



www.osservatorioair.it
www.facebook.com/osservatorioair • @osservatorioAIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XIV, N. 4

Introduzione: gli strumenti di <i>better regulation</i> in una prospettiva internazionale, nazionale e regionale di Nicoletta Rangone e Gianluca Sgueo	5
“Taking SMEs and entrepreneurs into account when regulating”: un monito dall’OCSE di Mario Martelli	9
Le <i>regulatory sandboxes</i> tra dinamiche di mercato e innovazione tecnologica di Giulia Taraborrelli	17
Le Linee Guida OCSE sui processi di partecipazione dei cittadini di Ludovica Sabato	25
La Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione di AIR e VIR nel 2022 di Simona Morettini	31
Razionalizzazione dei controlli ufficiali e ripresa del settore lattiero-caseario del Friuli-Venezia Giulia di Margherita Maria Castelli, Ivan Poli, Silvia Zuttion, Martina Ricci, Marta Zanolla e Manlio Palei	37

Introduzione: gli strumenti di *better regulation* in una prospettiva internazionale, nazionale e regionale

Nicoletta Rangone e Gianluca Sgueo*

Il numero di ottobre 2023 della Rassegna trimestrale propone commenti alle analisi dell'OCSE nei confronti di vari strumenti di *better regulation* (test PMI, consultazioni, sandbox), per poi concentrarsi sullo stato di attuazione di due di questi (AIR e VIR) a livello nazionale, senza distogliere l'attenzione su interessanti sperimentazioni regionali.

Il contributo di **Mario Martelli** prende in considerazione uno strumento specifico volto a identificare l'impatto di una regola sulle piccole e medie imprese: il Test PMI. Come noto, infatti, i costi della regolazione gravano in modo significativo sulle piccole e medie imprese, tanto che una specifica loro valutazione rientra tra gli strumenti di *better regulation* nei paesi OCSE e a livello europeo. Martelli analizza nello specifico il documento OCSE *The SME Test*, non a caso allegato alle *Best Practices on Regulatory Impact Assessment* del 2022. La valutazione di impatto sulle piccole e medie imprese di un progetto di regola costituisce infatti parte integrante dell'AIR, oltre a poter essere utilizzata in modo autonomo, consentendo di fornire al decisore finale un ordine di grandezza degli impatti per eventualmente considerare l'adozione di misure di mitigazione. Il commento evi-

denzia, tra le altre cose, il passaggio cruciale per la stessa validità del Test PMI (e di tutto l'esercizio AIR) costituito dall'individuazione dei destinatari e da un loro coinvolgimento nell'analisi attraverso adeguate forme di consultazione. Dal rapporto OCSE emerge, poi, la rilevanza di una supervisione indipendente dei risultati dell'analisi, così come della pubblicità di questi. Infine, se il Test PMI - come tutti gli strumenti di *better regulation* - va informato al principio di proporzionalità (interessante l'approccio svizzero per fasi successive), sarebbe auspicabile un utilizzo più diffuso e rigoroso del Test nell'ambito delle AIR prodotte dalle amministrazioni centrali italiane.

Con Ludovica Sabato e Giulia Taraborelli restiamo nel contesto internazionale per trattare di altri due strumenti di *better regulation*: le consultazioni e le *sandboxes*.

Il contributo di **Giulia Taraborelli** è apprezzabile per due motivi. Il primo è quello di dare rilievo a un tema ancora poco discusso e conosciuto nel contesto delle politiche pubbliche e della regolazione, a differenza di quanto avviene nel contesto privato - da cui peraltro è mutuato. Come avviene con l'incubazione di una startup, le *sandboxes* regolatorie rappresentano veri e propri spazi di sperimentazione entro i quali un decisore pubblico può verificare in pratica le conseguenze di propri inter-

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

venti normativi, prima di aprirli al mercato. Nel rapporto dell'OCSE di cui l'autrice commenta i punti principali si fa riferimento ad alcuni casi e sperimentazioni in corso. Tra queste, peraltro, una italiana, relativa alle politiche per la trasformazione digitale finanziate dalla prima missione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Non mancano naturalmente le incognite. È proprio questo secondo aspetto a rendere apprezzabile il commento, che si sofferma lungamente sulle criticità. Alcune tra queste: la scalabilità dell'approccio *sandbox* a un numero più ampio di politiche pubbliche; gli elevati costi di gestione; infine, la frammentazione normativa dovuta a politiche divergenti che rischiano di promuovere approcci predatori da parte degli operatori interessati, vanificando nei fatti i benefici promessi da questi strumenti.

Nel commento di **Ludovica Sabato** emergono in modo molto chiaro sia i margini di opportunità che l'OCSE oramai da qualche anno promuove nel contesto della partecipazione civica, sia i limiti intrinseci di questo genere di azioni. Andiamo con ordine. Quanto alle opportunità, il rapporto – come l'autrice è attenta a spiegare – illustra soprattutto un approccio metodologico diviso per fasi, utile a instaurare o rafforzare una “cultura” partecipativa negli Stati Membri. Vengono quindi esaminate molte varianti e sperimentazioni, appunto con l'idea di sostenere nei governi occidentali una maggiore attenzione alla consultazione degli interessati e alla co-creazione delle politiche pubbliche. Il problema, venendo ora al versante opposto, è che questo genere di raccomandazioni e raccolte di casi risultano il più delle volte generaliste e fini a se stesse. Da una parte gli autori

del rapporto sembrano ignorare le molte complessità che caratterizzano i contesti nazionali e che impediscono ai governi di impostare iniziative partecipative di lunga durata. Dall'altra – ed è la criticità più evidente – questo interesse non è poi così radicato nei legislatori ai quali si rivolge l'OCSE. Si finisce insomma per leggere di molti principi e auspici, ma privi di un apporto pratico degno di questo nome.

Un quadro completo dello stato dell'arte (non sempre adeguato) della *better regulation* a livello nazionale emerge invece dalla relazione annuale al Parlamento sull'applicazione di AIR e VIR, commentata da **Simona Morettini**. Tra i numerosi spunti, emerge una persistente difficoltà quanto alla redazione di analisi che vadano oltre il mero adempimento formale, dovuta in parte alla realizzazione dell'AIR dopo la formulazione di una proposta, in parte alla limitata presenza di professionalità specifiche e cruciali per la realizzazione di analisi non formali. Se la prima criticità appare difficilmente superabile nel breve periodo, la seconda è affrontata anche quest'anno attraverso una diffusa attività di formazione realizzata dal DAGL in collaborazione con la SNA e dalla riorganizzazione di alcuni uffici legislativi ministeriali integrati da funzionari di direzioni generali o dipartimenti. Un altro dato di interesse è il miglioramento della qualità delle AIR a seguito delle osservazioni del Nucleo per la valutazione di impatto della regolazione, interazione questa che muove anche nell'ottica di supportare l'apprendimento sul campo. Morettini evidenzia poi, tra le altre cose, il passaggio fondamentale della trasparenza di AIR e VIR (al momento assente), che dovrebbero essere pubbli-

cate nel sito del Governo, e sottolinea la recente possibilità di reperire le analisi attraverso il portale “Normattiva” tra i lavori preparatori di Camera e Senato.

Spostandoci su una dimensione regionale, conclude questo numero la presentazione di una pratica premiata come di particolare rilevanza nell’ambito del Contest organizzato dall’Osservatorio AIR e dalla cattedre Jean Monnet on EU approach to Better Regulation della LUMSA, con il patrocinio dell’OCSE e del Ministro per la funzione pubblica. È ormai un approccio acquisito nell’ambito della *better regulation*, l’esigenza di porre attenzione alle regole nell’arco del loro ciclo di vita. In tale contesto, assume particolare rilevanza l’*enforcement*, che dovrebbe assicurare un’uniforme interpretazione delle regole, supportare la *compliance* e mettere a disposizione dei decisori le informazioni raccolte che possono far emergere, ad esempio, l’esigenza di riformare o semplificare le regole esistenti. In tale contesto si colloca la l’esperienza del Friuli-Venezia Giulia in tema di controlli nel settore lattiero-caseario descritta da **Margherita Maria Castelli, Ivan Poli, Silvia Zuttion, Martina Ricci, Marta Zanolla e Manlio Palei**. Al fine di limitare la differenziazione di approccio ai controlli da parte dei diversi ispettori (nella direzione indicata da R. Sunstein, Daniel Kahneman e Olivier Sibony di limitare il “Noise”), la Regione (con il supporto dell’OCSE e del Formez) ha perfezionato delle *check lists* di categorizzazione dei rischi e attivato una diffusa formazione degli ispettori, anche con il supporto di un ambiente virtuale di simulazione. Nell’ambito del menzionato Contest, il Comitato valutatore ha ritenuto la pratica rilevante «per

il suo profilo di supporto del processo decisionale degli ispettori. In particolare, gli strumenti impiegati per l’analisi qualitativa e quantitativa dei controlli effettuati dall’amministrazione - insieme alla predisposizione di un ambiente di simulazione – supportano la qualità dell’informazione raccolta e condivisa con gli operatori, nonché una tendenziale uniformità nell’interpretazione dei controllori».

