



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Ottobre 2022
Anno XIII, n. 4 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XIII, n. 4
© 2022, Osservatorio AIR, Roma

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

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

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, Efsio 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.

Segretaria di redazione: Maria Bianca Armiento

Direttore responsabile: Carolina Raiola

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli



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

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XIII, N. 4

Introduzione. Lo stato dell'arte della <i>better regulation</i>, tra bilanci e buone pratiche di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
La relazione del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione nel 2021. I nuovi strumenti e gli sviluppi per una migliore qualità della regolazione di Gaia Taffoni	9
Le pratiche di <i>better regulation</i> a livello europeo: il quadro del <i>Better Regulation Practices across the European Union 2022</i> tra presente e futuro di Enrico Bilardo	15
“Buone Pratiche Regolatorie”: le esperienze italiane di Luca Megale	23
Regolamentare l'Intelligenza Artificiale, tra l'uso di <i>machine learning</i> e la protezione dei dati personali: l'esperienza della Banca d'Italia di Mariateresa Elia	33
La tecnica legislativa nelle Regioni e nelle Province autonome per l'effettività delle regole: stato dell'arte e recenti tendenze di Federico Ponte	39
[Recensione] Vecchie e nuove questioni intorno ai poteri delle autorità amministrative indipendenti di Pasquale La Selva	47

Introduzione. Lo stato dell'arte della *better regulation*, tra bilanci e buone pratiche

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone*

Nel numero di chiusura del 2022, in una fase segnata dal susseguirsi (e sovrapporsi) di crisi straordinarie a livello globale, che pongono anche sfide senza precedenti alle capacità di risposta dei governi, ci occupiamo di alcuni fra i più rilevanti strumenti di indagine sullo stato dell'arte della *better regulation*, a livello domestico e internazionale.

Non solo: l'attenzione del lettore è richiamata anche sulle buone pratiche regolatorie che, pur in uno scenario messo alla prova come quello descritto, vengono portate avanti con costanza e coraggio, spesso da amministrazioni regionali e da autorità amministrative indipendenti. Alcune di queste "buone pratiche" sono emerse nel quadro di un Contest a queste dedicato, organizzato dalla Cattedra Jean Monnet on EU Approach to Better Regulation della LUMSA e dall'Osservatorio AIR, con il patrocinio del Ministro per la pubblica amministrazione e dell'OCSE. In questo numero viene presentata una delle buone pratiche premiate, che costituisce anche il primo regolamento adottato da una pubblica amministrazione italiana (Banca d'Italia) per regolare l'uso dell'intelligenza artificiale nella gestione degli esposti. Segue un contributo sugli strumenti di tecnica

legislativa adottati a livello regionale e di province autonome.

Il numero si chiude con una recensione dedicata a un recente volume in italiano sulle autorità amministrative indipendenti, che ha il nobile obiettivo di fare il punto giuridico della relativa posizione nel contesto nazionale, a diversi decenni dalla loro istituzione.

Il primo rilevante report analizzato è la Relazione del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) al Parlamento sullo stato di attuazione di AIR, VIR e degli altri strumenti per la qualità della normazione, di cui ci dà conto **Gaia Taffoni**. La Relazione anche quest'anno tira le somme sull'andamento di queste attività in campo nazionale, regionale e internazionale. Uno degli elementi di maggiore interesse di questa edizione della Relazione consiste inevitabilmente nell'analisi degli effetti che la pandemia da COVID-19 ha avuto sull'applicazione degli strumenti di controllo della qualità normativa, alla luce soprattutto del vistoso incremento del ricorso alla decretazione d'urgenza per la gestione straordinaria della crisi. Si sa, infatti, che la normazione d'urgenza confligge per definizione con la valutazione *ex ante* dei suoi impatti, e che anche la previsione normativa di AIR semplificate per i decreti legge poco ha potuto contro la tradizionale (e, in parte, comprensibile) incompatibilità

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

di tali atti alla loro stima preventiva. A ciò si aggiunga, con riferimento a quanto avvenuto nel 2021, la copiosa programmazione normativa collegata all'adozione e all'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che lo ha reso un anno molto pregno dal punto di vista legislativo e normativo in generale. Tuttavia, la Relazione evidenzia un aumento della collaborazione delle direzioni di settore nello svolgimento delle analisi d'impatto, anche come eco dell'introduzione, tre anni prima, delle linee guida per la realizzazione di AIR e VIR, il che si è riverberato su un incremento generale della qualità delle AIR prodotte dai ministeri, anche per effetto del benefico intervento del Nucleo AIR a supporto delle amministrazioni competenti. Non secondario appare anche il ruolo della formazione del personale sull'utilizzo di tali strumenti, per cui il DAGL è impegnato in prima persona, in collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione. La Relazione dedica poi ampio spazio, come di consueto, alle novità dello scenario internazionale ed europeo, che inevitabilmente hanno effetti anche nell'interpretazione degli strumenti di *better regulation* a livello domestico.

Il tempo dei bilanci sull'andamento della *better regulation* investe anche il livello internazionale, con la recente pubblicazione, da parte dell'OCSE, del report, incentrato sull'esperienza europea, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Si tratta di una seconda edizione, che aggiorna dopo tre anni la prima, uscita nel 2019. L'OCSE considera, in questa ricognizione estensiva, tutti i principali strumenti di miglioramento normativo, dalle analisi *ex ante* alle verifiche *ex post*,

passando per le consultazioni e altri *tools* ritenuti essenziali, e lo fa analizzando tutti e 27 gli Stati Membri nonché la stessa Commissione, attraverso i dati raccolti con le indagini del 2014, del 2017 e del 2021. Come da tradizione, una buona parte del report è dedicata ai consigli e alle raccomandazioni per il miglioramento di questo strumentario. Lo spaccato che ne emerge, come ci spiega **Enrico Bilardo**, non modifica sostanzialmente le valutazioni risalenti al 2019: ancora meno della metà degli Stati Membri fa ricorso sistematico alle consultazioni con gli stakeholder o alle AIR sulla normazione europea, così come ancora troppo pochi paesi adottano entrambi gli strumenti, malgrado tutti mantengano, nelle loro strutture istituzionali, almeno un organismo formalmente preposto alla supervisione di tali strumenti. Non è difficile prevedere che, dinanzi all'evidente perdurante difficoltà di avviare a regime lo strumentario di *better regulation* anche nel contesto europeo, l'OCSE confermerà il proprio ruolo propulsore verso i governi nazionali e la stessa Unione europea.

In questo quadro esistono però anche realtà di eccellenza: le "buone pratiche", selezionate nel menzionato Contest perché innovative e all'origine di risultati significativi e perché riproducibili. Dall'analisi di **Luca Megale** emerge una realtà di amministrazioni attente al coinvolgimento effettivo dei soggetti interessati alla regolazione (sia nella fase di gestazione della regole, che in quella di valutazione *ex post*), che usano la standardizzazione per semplificare, che mettono in opera complessi meccanismi incentivanti e disincentivanti a supporto della qualità dei servizi al pubblico, che effettuano esperimenti comportamen-

tali per testare in anticipo l'impatto di politiche, che impostano controlli informati al rischio (ma soprattutto in funzione di supporto all'adempimento) e con l'ausilio dell'intelligenza artificiale. Si tratta solo di alcuni esempi tra le tante realtà innovative emerse dal Contest, dai quali emerge lo sforzo di superare una impostazione classica, basata sulla sola deterrenza, per aprirsi ad una idea di amministrazione e di regolatori che collaborano e supportano cittadini e imprese, a tutto vantaggio della fiducia nel settore pubblico.

Tra le "buone pratiche" premiate, va segnalata quella di Banca d'Italia, descritta e commentata da **Mariateresa Elia**. Come evidenziato dalla motivazione del premio, «la pratica rappresenta un'esperienza innovativa in quanto costituisce la prima disciplina sull'uso dell'intelligenza artificiale adottata da una pubblica amministrazione italiana. Viene in particolare regolato l'uso dell'IA per l'analisi degli esposti a supporto dell'attività di vigilanza e per l'identificazione di eventuali esigenze di regolazione. La pratica si distingue per l'approccio orientato al futuro, incorporando non solo le garanzie previste da GDPR, ma anche quelle della proposta di regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale (tra cui funzione di log, riaddestramento periodico del sistema, informativa ai privati). Il regolamento costituisce un modello per l'uso dell'IA in altri ambiti di competenza di BI e per altre amministrazioni». Di interesse anche le indicazioni del comitato di valutazione, che suggerisce di supportare la trasparenza, valutando anche «altri canali di informazione degli stakeholders interessati all'uso dell'IA nella gestione degli esposti e alle relative garanzie. Andrebbe

valutato sia l'uso di altri canali, oltre alla gazzetta ufficiale e al sito istituzionale, sia il framing di contenuti estremamente semplificati con possibilità di approfondimento per gli interessati, così da garantire una reale accessibilità e conoscibilità di tali informazioni. Inoltre, in luogo dell'adozione di diversi regolamenti per ogni uso dell'IA da parte di BI, si suggerisce di valutare la definizione di un'unica disciplina-quadro o quanto meno di una disciplina avente ad oggetto usi assimilabili dell'IA, come ad esempio tutte le ipotesi in cui sono processate informazioni derivanti da terzi» (nel sito dell'Osservatorio AIR: <https://betterregulation.lumsa.it/sites/default/files/betterregulation/Pratiche%20-%20esito%20%283%29%20%284%29.pdf>).

Il contributo di **Federico Ponte** appare particolarmente prezioso perché, attraverso un'attenta analisi delle strutture e delle procedure a supporto della tecnica legislativa intesa in senso ampio, mette in evidenza come la qualità delle regole (frutto di una tecnica legislativa da intendersi estesa al *drafting* formale e a quello sostanziale) necessiti di un coinvolgimento sia dei Consigli, che delle Giunte regionali. Ne emerge, tra le varie considerazioni conclusive, che la tecnica legislativa costituisce un elemento fondante dell'effettività delle regole nel ciclo della legislazione.

Pasquale La Selva offre un'interessante e dettagliata recensione del recente volume a cura di Carla Acocella, intitolato *Autorità indipendenti. Funzioni e rapporti*, ed edito da Editoriale Scientifica. Nel volume, che adotta espressamente un taglio giuridico, si prendono in analisi le funzioni e la rete di rapporti istituzionali che le attuali autorità indipendenti italiane ricoprono, in

relazione alle istituzioni circostanti, e alla ricerca di una risposta definitiva al vecchio quesito se esse siano o meno – e in quale misura – compatibili con l’assetto costituzionale. L’opera, ci spiega La Selva, si pone l’obiettivo di ordinare il quadro «frastagliato» delle autorità, alla ricerca di un modello unitario di amministrazione indipendente che sia connotato da un carattere di attualità, muovendo dalle invarianti del modello che si sono delineate nel tempo. Nel perseguimento di questo obiettivo, il volume, che si compone di sei saggi, è organizzato lungo due principali filoni d’indagine: il primo dedicato alle funzioni di regolazione e controllo delle autorità, mentre il secondo si sofferma sui rapporti che le autorità intessono con i «destinatari del potere», o stakeholder, evidenziando quelle che appaiono come «nuove» forme di partecipazione.