



Osservatorio AIR



RASSEGNA TRIMESTRALE

Gennaio 2020
Anno XI, n. 1 - ISSN 2280-9198



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Gennaio 2020
Anno XI, n. 1 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XI, n. 1
© 2020, Osservatorio AIR, Roma

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

Comitato scientifico: Claudio Radaelli (Presidente), Alberto Alemanno, Lorenzo Allio, Peter Biegelbauer, Federica Cacciatore, Edoardo Chiti, Fabrizio De Francesco, Fabrizio Di Mascio, Valerio Di Porto, Efisio Espa, Oliver Fritsch, Elizabeth Golberg, Antonio La Spina, Martino Maggetti, Alessandro Natalini, Patricia Popelier, Nicoletta Rangone, Ilde Rizzo, Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Mira Scholten, Lorna Schrefler, Giulio Vesperini, Helen Xanthaki, Davide Zaottini.

Segretaria di redazione: Maria Bianca Armiento

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli



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

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XI, N. 1

Introduzione di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
Le nuove indicazioni OCSE in tema di qualità della regolazione: i <i>best practice</i> principles sulla valutazione <i>ex post</i> di Siriana Salvi	9
<i>Doing Business 2020. L'importanza della qualità e della trasparenza regolatoria per lo sviluppo economico e imprenditoriale</i> di Simone Annaratone	17
Macchine “intelligenti” e discrezionalità delle decisioni pubbliche. Alcuni spunti di riflessione sulla regolazione europea e italiana di Patrizia Calabrese	23
La Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione di AIR e VIR nel 2018 di Simona Morettini	37
<i>IAL Annual Conference: analisi della crisi di fiducia nella legge e nella regolazione</i> di Rossana Amoroso	43
<i>Recensione. Chi partecipa alle consultazioni delle Agenzie europee? I fattori che influenzano la cattura del regolatore, nella ricerca di Jan Beyers e Sarah Arras</i> di Carolina Raiola	49

Introduzione

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone

Apriamo questo 2020 con un numero ricco di contributi in tema di better regulation, che toccano aspetti particolarmente attuali nel dibattito internazionale ed europeo, accanto al ruolo centrale che continuano a ricoprire strumenti come l’AIR, la VIR e la semplificazione. Nel primo senso va l’analisi sullo stato della disciplina in tema di regolazione, algoritmi e intelligenza artificiale; nel secondo, si segnalano le consultazioni dell’OCSE sulla verifica *ex post* della regolazione e l’ultimo rapporto *Doing Business* curato dalla Banca Mondiale, a livello internazionale, e il commento all’ultima Relazione al Senato sullo stato di applicazione dell’analisi di impatto della regolamentazione, a livello domestico. Segue, poi, un interessante commento a quanto emerso nell’ambito di un convegno internazionale sulla better regulation tenutosi a Roma lo scorso ottobre. La Rassegna si chiude con la recensione di un recente articolo di Jan Beyers e Sarah Arras sulla composizione e la varietà degli stakeholder che partecipano alle consultazioni poste in essere dalle agenzie europee.

Il contributo di Siriana Salvi analizza i contenuti della consultazione, lanciata dall’OCSE nel giugno 2019, sui suoi *best practice principles* in tema di verifica *ex post* della regolazione. L’articolo fa seguito a quello pubblicato nello scorso numero di ottobre di questa Rassegna, dedicato invece ai principi sulla valutazione *ex ante*.

Prendendo in considerazione le attività di manutenzione e revisione della regolazione vigente, l’OCSE identifica nove ambiti specifici nei quali indirizzare principi d’azione e criteri per gli amministratori chiamati ad applicare gli strumenti di revisione. Fra questi, come osserva Salvi, attenzione specifica viene riservata alla questione della governance, che deve essere prioritaria nell’organizzazione delle attività, considerando che l’attitudine alla resistenza passiva dei vertici politici e amministrativi verso l’implementazione di sessioni di revisione *ex post* è ancora più forte di quella che essi dimostrano verso l’analisi *ex ante*.

Simone Annaratone commenta i contenuti dell’ultima edizione del rapporto *Doing Business 2020*, curato dalla Banca Mondiale, ormai giunto al diciassettesimo anno di pubblicazione, che raccoglie e analizza i dati sulle politiche pubbliche messe in campo per regolare e promuovere l’attività imprenditoriale. Lo studio prende in considerazione le economie di 190 paesi e ne analizza il livello di facilità con cui vi si fa business, focalizzandosi su alcune aree strategiche dell’attività d’impresa: fra queste, l’accesso al credito, il pagamento delle tasse, la protezione degli investitori di minoranza, l’ottenimento dei permessi di costruire e l’allacciamento alla rete elettrica. Come nelle precedenti edizioni, il rapporto del 2020 conferma una lieve tendenza delle economie mondiali a convergere,

oltre che a migliorare in media il proprio ambiente economico e istituzionale per fare impresa, sebbene persistano ancora amplissime distanze fra i paesi al top della classifica e i fanalini di coda. Si conferma, inoltre, la tendenza dei paesi che si pongono più in alto nelle graduatorie ad avere regolazioni più stabili e strutturate, il che rafforza l'orientamento della Banca Mondiale a promuovere l'adozione di strumenti per il miglioramento della qualità della regolazione, più che la deregolazione *tout court*. In questo contesto internazionale, l'Italia non presenta variazioni significative rispetto all'anno precedente, cosicché la capacità di fare impresa risulta ancora frenata da un carico fiscale e tributario eccessivo, nonché dalla durata dei contenziosi pari quasi al doppio della media dei paesi OCSE più avanzati.

Patrizia Calabrese propone una riflessione sulle potenzialità e il ruolo dell'intelligenza artificiale nella società contemporanea, arricchito dalle posizioni adottate a livello europeo e nazionale. Ne emerge che l'obiettivo dell'Europa è gestire questa innovazione in modo eticamente sostenibile e compatibile con i principi europei. Il contributo è arricchito dalle recenti pronunce del Consiglio di Stato sull'uso degli algoritmi nel processo decisionale pubblico.

Nel contributo di Simona Morettini, si rende conto dei contenuti dell'ultima Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione relativa all'anno 2018, presentata alle Camere da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta. L'appuntamento annuale con la Relazione ci offre lo spunto per fare il punto

complessivo sul livello di applicazione dei principali strumenti di better regulation da parte delle amministrazioni statali, con alcuni approfondimenti anche sulle autorità indipendenti e sui livelli inferiori di governo. L'ultima Relazione, peraltro, è la prima a tenere conto delle profonde modifiche introdotte in materia dal nuovo regolamento per l'AIR e la VIR, adottato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, che ha disciplinato anche le consultazioni. Tuttavia, come sottolinea Morettini, nonostante i cambiamenti normativi di rilievo intervenuti nel corso del 2018, la Relazione fornisce un quadro complessivo, frutto di dati aggregati, per il 2018, il che non consente ancora un giudizio basato esclusivamente sull'attuazione della nuova disciplina. Si registra, comunque, un generale miglioramento dell'applicazione degli strumenti di better regulation in Italia, malgrado la persistenza di aspetti critici che richiedono impegno, formazione e una più sistematica programmazione.

Nell'ambito del convegno annuale dell'International Association for Legislation organizzato il 25 ottobre 2019 presso il Senato della Repubblica dalle università LUISS, LUMSA, RomaTRE e dall'Istituto Sturzo, accademici e professionisti hanno ragionato sulle cause della crisi di fiducia nella legislazione e nella regolazione, e sulle possibili piste per affrontare la crisi. Rossana Amoroso ne offre una non semplice sintesi, dalla quale emerge la centralità della qualità dell'istruttoria normativa e delle tecniche di better regulation, il ruolo cruciale dei Parlamenti e soprattutto l'esigenza di prestare maggiore attenzione all'attuazione amministrativa delle leggi.

Infine, Carolina Raiola recensisce l'articolo di Jan Beyers e Sarah Arras, 'Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations', pubblicato nel 2019 sul *Journal of Public Policy*. Gli autori espongono una analisi empirica dei possibili rischi di cattura in cui le agenzie europee incorrono mediante le loro consultazioni, partendo dalle diffuse teorie secondo le quali tale rischio sarebbe molto alto. La loro ricerca mira, in particolare, a spiegare quali sono le condizioni entro le quali le consultazioni poste in essere dalle agenzie europee consentono un'ampia partecipazione e la diversificazione degli stakeholder, per confutare la convinzione che sia lo stesso ambiente istituzionale entro cui si muovono le agenzie a scoraggiare la partecipazione al loro policy making. Gli interessanti risultati dell'analisi di Beyers e Arras confermano che la partecipazione alle consultazioni delle agenzie europee è prevalentemente quella degli interessi regolati, e che fattori regolatori, come il design delle consultazioni, non influiscono sufficientemente su di essa, non riuscendo ad ampliare il ventaglio delle categorie intercettate. Più rilevante appare, invece, il ruolo di fattori di contesto come l'età delle agenzie, là dove quelle più vecchie attraggono una maggiore varietà di stakeholder.

Le nuove indicazioni OCSE in tema di qualità della regolazione: i *best practice principles* sulla valutazione *ex post*

Siriana Salvi*

ABSTRACT | The “OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, Reviewing the Stock of Regulation” is the latest in a series of reports produced under the auspices of the OECD Regulatory Policy Committee, aiming to provide policymakers and civil servants with a practical instrument to better design and operationalise national ex-post evaluation systems. Special attention is paid to the governance of ex-post evaluation systems. This is a key aspect as indeed resistance by politicians and bureaucrats to review on the existing regulations is even stronger than resistance to the assessment of new regulation proposals.

1. Introduzione

Nel giugno 2019 l'OCSE ha posto in consultazione i propri “*best practice principles*” in materia di valutazione *ex post*¹. Il documento, pubblicato in contemporanea con quello sulla valutazione *ex ante*², rappresenta l'ultimo di una serie di paper³ con cui

il Regulatory Policy Committee dell'organizzazione ha inteso sviluppare e approfondire i principi espressi nella *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* del 2012⁴, offrendo indicazioni sulle pratiche e le istituzioni necessarie a migliora-

* Siriana Salvi è componente del Gruppo di lavoro AIR del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituito presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri. È componente del Direttivo dell'Osservatorio AIR. Le opinioni riportate nel presente contributo sono espresse a titolo personale e non sono in alcun modo riferibili agli enti presso i quali l'autrice svolge la propria attività lavorativa.

¹ OCSE (2019), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, Reviewing the Stock of Regulation*, Draft for Public Consultations, June 2019.

² OCSE (2019), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, Regulatory Impact Assessment (RIA)*, Draft for Public Consultations, June 2019. Per un commento si rimanda a S. Salvi (2019), *Le nuove indicazioni OCSE in tema di qualità della regolazione: i best practice principles sul regulatory impact assessment*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», 10(4), pp. 27-32.

³ Nel 2014 sono stati pubblicati, sempre a seguito di consultazione pubblica, i *best practice prin-*

ciples in materia di *enforcement* (cfr. OCSE (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing) e di regolazione indipendente (OCSE (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing). Nel 2017 è stato sottoposto a consultazione pubblica (ma non risulta ad oggi ancora pubblicato nella versione definitiva) il paper in tema di coinvolgimento degli stakeholder (cfr. OCSE, OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy, Draft for Public Consultations, February 2017).

⁴ OCSE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris. Le *recommendation* del 2012 hanno fatto seguito alla *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* del 1995 (primo documento di indirizzi internazionali in materia di better regulation) e ai *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* del 2005. Ad oggi, esse esprimono i più aggiornati indirizzi in materia di better regulation del Council on Regulatory Policy and Governance dell'OCSE.

re la politica di regolazione e a supportare la governance dei sistemi di better regulation.

Il paper si riferisce alle attività di manutenzione e revisione della regolazione vigente. Tali attività, secondo l'organizzazione, oltrepassano il concetto di valutazione *ex post* intesa in senso stretto, potendo condurre anche alla formulazione di proposte di cambiamento basate su una revisione degli obiettivi di regolazione originari⁵.

Le indicazioni contenute nel paper riguardano, oltre ad alcuni principi di carattere generale, nove ambiti specifici:

1. Governance del sistema («*System governance*»)
2. Approcci alle attività di review («*Broad approaches to reviews*»)
3. Governance delle singole review («*Governance of individual reviews*»)
4. Domande di valutazione («*Key questions to be answered in reviews*»)
5. Metodologie («*Methodologies*»)
6. Consultazione pubblica («*Public consultation*»)
7. Fissazione di priorità e programmazione («*Prioritisation and sequencing*»)
8. Rafforzamento delle capacità amministrative («*Capacity buildings*»)
9. Impegno dei vertici («*Committed leadership*»).

2. Il punto di partenza: gli indirizzi OCSE e la loro attuazione

L'importanza della valutazione *ex post* nel ciclo di regolazione è riconosciuta nelle

⁵ La valutazione *ex post*, intesa in senso stretto, implicherebbe viceversa una sorta di "simmetria" con la valutazione *ex ante*, consistendo nella verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

recommendations del 2012. In questo ambito, in particolare, il Council on Regulatory Policy and Governance dell'OCSE ha invitato gli stati membri a condurre «systematic programme reviews of the stock of significant regulation against clearly defined policy [...] to ensure that regulations remain up to date, cost-justified, cost-effective and consistent and delivers the intended policy objectives» (raccomandazione n. 5).

La raccomandazione è ulteriormente precisata in sei punti, in cui il Council ha auspicato, in particolare, il ricorso alle metodologie della *Regulatory Impact Analysis* (RIA) nelle valutazioni *ex post*, al fine di attuare programmi di revisione della regolazione volti a valutare in modo sistematico e continuativo le regolazioni più rilevanti, migliorare la coerenza del quadro normativo, ridurre gli oneri non necessari e identificare gli effetti indesiderati della regolazione (punti 5.1 e 5.2). I sistemi di revisione della regolazione, in base alle raccomandazioni OCSE, devono comunque tenere in considerazione la coerenza con le politiche economiche, sociali e ambientali (punto 5.3), includere iniziative di misurazione e semplificazione amministrativa anche basate sulle evoluzioni tecnologiche (punti 5.4 e 5.5) e ridurre i costi di transazione connessi alle interazioni tra i cittadini e le imprese e la pubblica amministrazione (punto 5.6).

Nell'ambito delle indagini realizzate nel 2015 e nel 2018 ai fini del calcolo degli *Indicators of Regulatory Policy and Governance*⁶ l'OCSE ha rilevato un minore

⁶ Gli *Indicators of Regulatory Policy and Governance* (iREG) sono stati concepiti dall'OCSE per raccogliere e diffondere informazioni sulle pratiche adottate dai paesi membri in relazione agli auspici formulati nelle *recommendation* del 2012 con par-

sviluppo dei sistemi di valutazione *ex post* rispetto ad altri strumenti del ciclo della regolazione (e in particolare alla valutazione *ex ante*), registrando inoltre progressi modesti in questi ultimi anni. Le ragioni di queste difficoltà risiedono, in base alle riflessioni operate dall'organizzazione, nelle maggiori complicazioni legate alla valutazione *ex post* rispetto alle analisi realizzabili *ex ante*, anche a causa dell'esigenza di considerare contestualmente un ampio numero di regolazioni stratificate nel tempo⁷.

3. I best practice principles

Gli scarsi incentivi alla realizzazione delle valutazioni *ex post* impongono quindi, più ancora che nel caso delle valutazioni *ex ante*, la definizione di sistemi in grado di assicurare che le review vengano effettivamente condotte.

Va infatti considerato che, anche quando valutati rigorosamente nella fase *ex ante*, non tutti gli effetti della regolazione possono essere previsti con certezza. Inoltre, anche regolazioni ben disegnate e, quindi, inizialmente adeguate possono non rimanere tali nel tempo a causa dei mutamenti di contesto (cambiamenti di mercato, innovazioni tecnologiche, modifiche nel sistema dei valori e nei comportamenti ecc.). Inoltre, le regolazioni, accumulandosi nel tempo, possono interagi-

ricolare riferimento a tre aspetti: coinvolgimento degli stakeholder, valutazione *ex ante* e valutazione *ex post*. Gli iREG forniscono un riferimento per seguire nel tempo i progressi compiuti dai paesi OCSE e identificare possibili aree di riforma.

⁷ Cfr. OCSE, *Best Practice Principles for Regulatory Policy, Reviewing the Stock of Regulation*, cit., p. 8.

re tra loro dando luogo a effetti non desiderati. Infine, la valutazione della regolazione esistente può essere associata a maggiori resistenze politiche o burocratiche rispetto alla valutazione delle nuove iniziative regolatorie.

È proprio l'aspetto dell'effettività complessiva del sistema di valutazione quello su cui si incentrano i tre principi di "alto livello" e di carattere generale (in quanto applicabili a prescindere dallo specifico contesto istituzionale dei diversi paesi) definiti dall'OCSE nel paper, ossia:

- integrare in modo permanente ed esplicito le valutazioni *ex post* nel ciclo della regolazione;
- fare in modo che il sistema di valutazione assicuri una copertura completa del quadro regolatorio vigente, mediante un controllo della qualità delle principali review e un monitoraggio delle operazioni complessive;
- riferire il sistema delle review a una analisi *evidence-based* dei risultati effettivi della regolazione che includa la formulazione di raccomandazioni per far fronte alle carenze rilevate (da minori aggiustamenti fino alla completa rimozione o sostituzione delle normative esaminate).

Governance del sistema

Come anticipato (cfr. *supra*, par. 1), oltre a quelli di carattere generale, i *principles* sulla valutazione *ex post* sono riferiti a nove aspetti più specifici, il primo dei quali è rappresentato dalla governance complessiva del sistema di review.

In questo ambito, l'OCSE evidenzia innanzitutto l'esigenza di creare un sistema di oversight e di responsabilizzazione all'interno dell'amministrazione in grado di assicurare il coinvolgimento di tutte le aree di regolazione rilevanti e l'adeguatez-

za delle valutazioni svolte. Il funzionamento di tali meccanismi dovrebbe comprendere l'intero ciclo della regolazione, dati le evidenti e reciproche connessioni tra valutazioni *ex ante* ed *ex post*. In merito, nel paper l'OCSE sottolinea come già allo stato attuale in diversi paesi membri (tra cui l'Italia) vi siano organismi che concentrano le funzioni di oversight nel campo sia della valutazione *ex ante* che della valutazione *ex post*.

Il tipo di valutazione *ex post* da realizzare e la relativa tempistica possono essere meglio stabilite in fase di predisposizione della regolazione, anche considerato che questo approccio consente di valutare tempestivamente i dati necessari e di organizzarne la raccolta.

Le amministrazioni dovrebbero pubblicizzare in anticipo le valutazioni da realizzare, idealmente programmandole annualmente in un piano per la review della regolazione. Ciò consentirebbe una più efficace partecipazione ai processi valutativi da parte dei soggetti interessati. In merito, il paper evidenzia la recente diffusione, presso i paesi membri, di forme di pianificazione della regolazione e delle relative review.

Infine, il paper sottolinea l'esigenza di prevedere esplicitamente un budget per lo svolgimento delle review che, in assenza di risorse dedicate, rischiano di essere spaziate da attività considerate al momento più urgenti o importanti.

Approcci alle attività di review

In base al paper, per svolgere le valutazioni *ex post* è in genere necessario ricorrere a una pluralità di approcci: review programmate *ex ante* (quali ad esempio

le *sunset rules*⁸), review *ad hoc*, sistemi di "manutenzione" della regolazione (quali ad esempio le regole del tipo "one-in-one-out"⁹ o i target di riduzione degli oneri).

Tali approcci risultano infatti complementari e vanno selezionati, caso per caso, in base allo specifico contesto valutativo: le review programmate si adattano maggiormente a regolazioni ad alto impatto, di carattere innovativo e dagli effetti incerti; review *ad hoc* possono essere utili, se realizzate nel breve termine (1-2 anni), in casi di regolazioni di urgenza o, comunque, per valutazioni di carattere settoriale (in ambiti quali, ad esempio, lo sviluppo territoriale).

Governance delle singole review

Gli approcci alla valutazione *ex post*, così come le risorse ad essi dedicate, devono essere proporzionati alla regolazione in esame.

Per la maggior parte delle regolazioni, risulta in genere più opportuno che le attività di valutazione vengano svolte dall'amministrazione responsabile. Tuttavia, nel caso di regolazioni particolarmente sensibili o ad elevato impatto possono emergere maggiori argomentazioni a favore di un processo di review indipendente.

⁸ Le *sunset rules* sono clausole di decadenza automatica di un intervento normativo dopo un periodo di tempo prestabilito a meno di una espressa previsione in senso contrario.

⁹ Le regole del tipo "one-in-one-out" rappresentano meccanismi di compensazione nell'ambito della regolazione pubblica: esse prevedono che all'introduzione di nuovi oneri a carico di cittadini e imprese debba necessariamente corrispondere l'eliminazione di un ammontare almeno equivalente di oneri preesistenti.

Domande di valutazione

Le valutazioni, piuttosto che concentrarsi esclusivamente su aspetti attuativi, dovrebbero considerare quattro aspetti:

1. appropriatezza, ossia il grado di rispondenza della logica originaria della regolazione alla situazione attuale, considerati i cambiamenti intervenuti nel quadro politico, economico e sociale;
2. efficacia, ossia il grado di raggiungimento degli obiettivi originari;
3. efficienza, ossia l'eventuale imposizione di costi non necessari per il raggiungimento degli obiettivi o la presenza di altri effetti non desiderati;
4. alternative, ossia interventi (modifiche della regolazione o strumenti alternativi alla regolazione) eventualmente da intraprendere.

Metodologie

La valutazione *ex post* dovrebbe svolgersi nell'ambito di uno schema concettuale riferibile all'analisi costi-benefici (ACB). Se da un lato, infatti, il paper riconosce che l'ACB intesa in senso stretto risulta difficilmente applicabile nella sua interezza agli interventi di regolazione (date le difficoltà di adattare a questo ambito le operazioni di monetizzazione e di sconto), dall'altro esso individua nelle prime fasi di tale analisi (sistematica identificazione dei costi e dei benefici e, laddove possibile, relativa quantificazione) un essenziale punto di riferimento.

Idealmente, inoltre, gli impatti della regolazione dovrebbero essere comparati con uno "scenario controfattuale" (ossia con la situazione teorica che si sarebbe rea-

lizzata in assenza della regolazione stessa). Un possibile modo per realizzare questo passaggio è, in base alle indicazioni contenute nel paper, quello di confrontare la regolazione domestica con quella presente in altri paesi e i relativi effetti.

Consultazione pubblica

Tutte le valutazioni *ex post* dovrebbero prevedere la consultazione dei soggetti interessati e, laddove possibile, essere accessibili al pubblico.

L'apertura dei processi di review comporta, secondo l'OCSE, numerosi vantaggi: permette di ottenere informazioni; può aiutare nell'individuazione delle regolazioni o delle aree di regolazione più problematiche; conduce a costruire fiducia nel percorso di valutazione e condivisione intorno ai relativi risultati.

Fissazione di priorità e programmazione

In base alle ricognizioni effettuate dall'OCSE, alcuni dei maggiori successi dei processi valutativi sono stati associati a review *ad hoc* (cfr. *supra*, par. 3). Data la limitatezza delle risorse a disposizione, è pertanto opportuno che queste siano attentamente selezionate e calendarizzate. In particolare, in base al paper, la priorità andrebbe accordata alle regolazioni di ampia applicazione, di significativo impatto e percepite come maggiormente critiche.

Nella programmazione delle attività va infine considerato che può essere vantaggioso valutare gruppi di regolazioni anziché regolazioni singole, soprattutto laddove gli effetti complessivi rappresentino il risultato congiunto di più interventi.

Rafforzamento delle capacità amministrative

È essenziale che le amministrazioni sviluppino al loro interno capacità nel campo della valutazione *ex post*, sia per condurre le review direttamente che per supervisionare quelle eventualmente commissionate all'esterno. Per sviluppare tale capacità, secondo l'OCSE, i paesi membri devono puntare sia sulla formazione del personale già presente che sul reclutamento di nuove competenze.

Impegno dei vertici

Avviare e mantenere un sistema coerente con i *principles* rappresenta, secondo l'OCSE, una sfida che ha maggiore probabilità di successo laddove vi sia il commitment non solo dei vertici politici ma anche di quelli amministrativi: mentre ai primi spetta la definizione degli indirizzi, sono infatti i secondi che – potendo promuovere la cultura della valutazione all'interno delle organizzazioni e la effettiva applicazione delle migliori pratiche – definiscono il modo in cui il sistema di valutazione è, in concreto, in grado di funzionare.

4. Conclusioni

I “*best practice principles*” dell'OCSE intendono fornire ai *policy makers* e ai funzionari pubblici uno strumento per migliorare il disegno e l'applicazione dei sistemi di better regulation. Essi sono stati quindi concepiti per risultare utili e significativi per tutti i paesi membri dell'organizzazione, offrendo indicazioni di carattere generale piuttosto che prescrizioni puntuali,

difficilmente adattabili a contesti istituzionali eterogenei.

Ne deriva che – come già rilevato per altri strumenti di qualità della regolazione¹⁰ – anche i *principles* sulla valutazione *ex post* risultano non certo dirompenti nei contenuti e, nonostante gli intenti, spesso privi di un immediato risvolto pratico nel guidare la concreta realizzazione dei processi valutativi.

Soprattutto in relazione agli aspetti di metodo, il paper si limita in molti casi a compendiare consapevolezze e conoscenze ormai largamente acquisite (le difficoltà nell'applicazione dell'ACB, l'esigenza/opportunità di coniugare più approcci complementari tra loro, i contenuti delle “domande di valutazione” ecc.), presentando alcune esperienze significative realizzate presso i paesi dell'area.

Tuttavia, in relazione agli aspetti di governance (intesi in senso ampio, e ricomprendendovi quindi anche ambiti quali la pianificazione delle attività o il coinvolgimento degli stakeholder) gli orientamenti espressi nel paper, se non innovativi, risultano almeno in parte più definiti, permettendo di identificare in modo più chiaro alcune tendenze in via di consolidamento nei paesi dell'area OCSE.

La maggiore enfasi dedicata a questi aspetti rispetto al passato segnala la progressiva presa di coscienza che a sistemi di better regulation ben disegnati “sulla carta” spesso non corrispondono effettive o efficaci realizzazioni. Peraltro, nel campo della valutazione *ex post* tali problemi rischiano di risultare esacerbati. E questo

¹⁰ In relazione alla valutazione *ex ante*, in particolare, si rimanda Salvi (2019), *op. cit.*

non tanto, o comunque non solo, per le maggiori difficoltà di ordine metodologico connesse alle attività di review rispetto alle valutazioni realizzate in fase di predisposizione degli interventi; ma anche e soprattutto per le maggiori resistenze politiche e burocratiche che (come ben evidenzia l'OCSE) in questo ambito si sviluppano con naturale, maggiore intensità.

Anche nel contesto italiano le difficoltà nell'affermare un sistema di valutazione *ex post* risultano palesi: negli ultimi anni la verifica di impatto della regolazione (VIR), a differenza dell'analisi *ex ante* (AIR), non ha conosciuto sviluppi né di carattere qualitativo né quantitativo¹¹.

Gli evidenti maggiori ostacoli che si pongono nel caso della valutazione *ex post* richiedono quindi – più ancora che nel caso della valutazione *ex ante* – la definizione di un efficace sistema di incentivi e disincentivi in grado di assicurarne l'effettività: *oversight*, programmazione e pubblicizzazione delle valutazioni, partecipazione degli stakeholder (da utilizzare come forma di “pungolo” esterno al sistema nel suo complesso ancora prima che come fonte di dati e informazioni utili alle singole valutazioni).

¹¹ Per quanto riguarda le amministrazioni statali, ad esempio, a fronte di un obbligo pressoché generalizzato previsto dal regolamento allora in vigore, nel 2017 soltanto nove tra ministeri e agenzie hanno effettuato la verifica di propri provvedimenti, per un totale di 29 relazioni comunicate al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio (cfr. Presidenza del consiglio dei ministri (2018), *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – Anno 2017*, Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Boschi), Atti parlamentari - Doc. LXXXIII n. 1, p. 33).

Per quanto riguarda l'Italia queste considerazioni risultano in buona misura già incorporate nel nuovo regolamento AIR e VIR¹², che nell'ambito della valutazione *ex post* ha introdotto significative innovazioni proprio sui temi della programmazione, della trasparenza e della consultazione. Nel prossimo futuro sarà possibile verificare l'idoneità di questi meccanismi a fornire un incentivo sufficiente a mobilitare, all'interno delle amministrazioni, risorse da dedicare ai processi di review della regolazione; in assenza di tale mobilitazione, tutte le attività di valutazione, ma in particolar modo quelle *ex post*, sono infatti destinate – come rilevato dall'OCSE – a essere costantemente spiazzate dalle priorità e dalle urgenze contingenti.

¹² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169 (“Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”).

Doing Business 2020. L'importanza della qualità e della trasparenza regolatoria per lo sviluppo economico e imprenditoriale

Simone Annaratone*

ABSTRACT | This article analyzes the latest edition of Doing Business Report, in which the World Bank compares the economies of 190 countries in accordance with their capability to incentivize entrepreneurial activity. At the international level, the report confirms the positive convergence between the systems of the most advanced countries and those of developing countries. At the Italian level, the World Bank points out the almost total immobility of the regulatory system, with serious problems in tax and judicial matters.

1. Introduzione

Anche per l'anno 2020 il rapporto *Doing Business*¹ della Banca Mondiale (giunto alla 17° edizione) definisce la qualità e la chiarezza della regolazione come potenti incentivi per l'attività imprenditoriale². La capacità delle norme di produrre crescita e sviluppo in una determinata economia attuale è strettamente connessa al loro livello di efficienza, trasparenza e accessibilità nei confronti degli specifici destinatari. Un sistema regolatorio ottimale, infatti, agevola l'ingresso sul mercato di nuove imprese e consente l'espansione degli investimenti, creando nuove opportunità occupazionali.

I dati raccolti e analizzati nell'ultimo rapporto *Doing Business* si concentrano sul ruolo delle politiche governative nell'attività quotidiana delle piccole e medie imprese e tentano di rispondere a tre interrogativi.

Primo: in quali circostanze i governi avviano riforme normative per dare un impulso al settore privato? Secondo: quali sono le caratteristiche distintive dei governi riformisti? E terzo: quali sono gli effetti dei cambiamenti regolatori sull'attività economica e d'investimento? L'obiettivo primario del rapporto, infatti, è incoraggiare una regolazione più efficiente e di facile attuazione.

Lo studio si focalizza su 12 aree dell'attività d'impresa nelle economie di 190 Paesi. Si tratta di aree strategiche come, ad esempio, l'accesso al credito, il pagamento delle tasse, la protezione degli investitori di minoranza, l'ottenimento dei permessi di costruire e l'allacciamento alla rete elettrica. Le performance in 10 di queste aree (sono esclusi gli appalti pubblici e la normativa sull'occupazione) consentono di valutare e confrontare la forza di un sistema imprenditoriale tramite un'apposita classifica che ordina i 190 Paesi in base alla facilità di fare business.

I dati e le informazioni ottenute derivano da quattro tipologie di fonte: le leggi e i regolamenti principali in ogni Stato (che coprono quasi i due terzi del campione numerico complessivo), i governi dei Paesi coinvolti nell'indagine, lo staff regionale

* Dottore magistrale in Scienze del Governo, Università degli Studi di Torino.

¹ Il rapporto *Doing Business 2020* è disponibile al link <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.

² World Bank (2020), *Doing Business 2020*, Washington DC, World Bank, p. 18.

della World Bank e gli esperti (sia nel settore privato che in quello pubblico) appositamente interpellati tramite questionari, *conference call* e sopralluoghi.

L'arco temporale in cui si dispiega l'elaborazione del rapporto va dal dicembre 2018 (con l'aggiornamento e lo sviluppo dei questionari) fino all'agosto 2019, con il termine dell'attività di raccolta e analisi e la pubblicazione ufficiale del documento. Nonostante una impostazione così articolata ed estesa, il rapporto *Doing Business* non riesce ugualmente a fornire un inquadramento esaustivo di tutti i fattori, le politiche e le istituzioni che influenzano la qualità di un sistema economico nazionale e la sua competitività. Come affermato dagli stessi autori, «molte importanti aree di *policy* non sono coperte e, in quelle misurate, il raggio d'azione è ristretto e specifico»³.

2. Economie convergenti ma ancora molto (troppo) distanti

Il rapporto *Doing Business 2020* dimostra che l'efficacia con cui le imprese di uno Stato commerciano a livello transnazionale varia significativamente da una economia all'altra. Ad esempio, per le economie basate sull'interscambio marittimo, si va dagli oltre \$2.200 di costi per la conformità transfrontaliera su ogni carico in partenza dal Congo, agli appena \$300 delle isole Mauritius. A volte, come nel caso di Iraq e Siria, gli alti costi dipendono anche dalla fragilità politica, economica e sociale.

Analizzando la classifica generale sulla facilità del fare impresa, è evidente il diva-

rio tra le prime 20 economie (che nel periodo 2018-2019 hanno realizzato 22 riforme nelle varie aree d'indagine) e le ultime 20 (che ne hanno portate a compimento solo 10). È significativo, inoltre, che più della metà dei top 20 in graduatoria siano tra i Paesi più sviluppati dell'OCSE, mentre 12 delle 20 peggiori economie appartengano all'Africa subsahariana. I migliori della classifica presentano alcuni tratti comuni, come l'ampio utilizzo di sistemi informatici ed elettronici e alti livelli di trasparenza procedurale. Il divario con le ultime economie è rintracciabile in quasi tutti i temi della ricerca. Ad esempio, nelle economie dei primi 20 Paesi si può aprire un'azienda sei volte più velocemente rispetto ai peggiori 50, mentre un trasferimento di proprietà impiega mediamente meno di due settimane contro circa tre mesi.

Tuttavia, i risultati del rapporto 2020 si pongono in continuità con i precedenti, proseguendo la tendenza a una progressiva convergenza tra le economie sviluppate e quelle in via di sviluppo, soprattutto nell'area dell'avvio d'impresa. Nonostante questi numeri positivi, restano disparità notevoli e profonde in numerosi indicatori analizzati dal rapporto. Ad esempio, un imprenditore nelle economie più deboli spende circa il 50% del suo reddito per aprire una nuova azienda, contro il 4% circa di un imprenditore in un Paese sviluppato.

3. Cifre e tendenze più significative del rapporto 2020

Tra le aree maggiormente interessate dalle riforme, spiccano quelle connesse all'avvio d'impresa, come i permessi di

³ *Ivi*, p. 22.

costruire, l'allacciamento alla rete elettrica e il pagamento delle tasse. Continua a scendere il numero di economie che fissano per legge una soglia minima di capitale sottoscritto per costituire un'azienda: dal rapporto *Doing Business 2004* a oggi si sono ridotte di circa il 50%. È un sintomo emblematico di quanto tale requisito formale e rigido sia inefficace nel perseguire il suo obiettivo di proteggere gli investitori. L'analisi dei dati nel rapporto 2020, infatti, mostra che le economie con una soglia minima più bassa o nulla di capitale sottoscritto hanno un tasso di recupero crediti più alto e, al tempo stesso, hanno una regolazione più forte per proteggere gli investitori di minoranza. Parallelamente a questa tendenza decrescente, i rapporti *Doing Business* dal 2005 a oggi denotano un netto incremento (dal 67% del totale all'88%) dei sistemi economici che si sono dotati di istituti di credito e registri di credito, pubblici o privati. Il motivo di una diffusione così capillare va senz'altro ricercato nella capacità di questi strumenti di ridurre le asimmetrie di informazione e offrire un prezioso ausilio per il *risk management* e la stabilità finanziaria.

Nel biennio 2018-2019, ben 24 economie hanno incrementato l'efficienza dei trasferimenti di proprietà, mentre per il nono anno consecutivo l'implementazione e il miglioramento dei sistemi elettronici per il pagamento delle tasse sono al vertice degli obiettivi di riforma. Nel rapporto *Doing Business 2006*, infatti, solo 43 economie erano dotate di sistemi online per consentire il pagamento elettronico di tasse e tributi. Nel rapporto 2020 questo numero è più che raddoppiato (106 su 190), in piena sintonia con l'espansione globale

che l'*e-government* e le nuove tecnologie digitali hanno avuto negli ultimi 15 anni.

Anche il settore della logistica transnazionale è al centro di notevoli cambiamenti, con 25 Paesi che nel 2018-2019 hanno reso più semplici gli scambi commerciali tra i confini nazionali, dimostrando i benefici di una efficace e mirata cooperazione transfrontaliera.

All'interno del rapporto 2020 la Banca Mondiale dà ampio spazio all'analisi della regolazione nel settore lavorativo, tramite l'esame di uno specifico indicatore che misura la flessibilità delle norme. Lo scenario, dunque, è quello della sfida epocale per il raggiungimento di un equilibrio tra la protezione dei lavoratori e la flessibilità del mercato. Entrambi sono elementi fondamentali del sistema. Il rapporto *Doing Business 2020* conferma che i Paesi con un sistema economico arretrato o in via di sviluppo possiedono una regolazione occupazionale più estesa e rigida rispetto alle economie più ricche. Più leggi e norme, dunque, non equivalgono sempre e automaticamente a maggiore efficienza. L'elemento fondamentale è la qualità (non la quantità) della regolazione.

Molti dei Paesi sviluppati, infatti, adottano una regolazione flessibile per disciplinare il mercato del lavoro. I contratti a tempo determinato, ad esempio, sono ammessi in 124 ordinamenti economici e molti dei 76 Paesi che non li prevedono si collocano nel gruppo di quelli meno sviluppati. La maggiore rigidità regolatoria si evince anche dall'ampiezza del periodo di congedo retribuito di cui possono beneficiare i lavoratori nel Nord Africa e in Medio Oriente (23.4 giorni lavorativi) e nell'Africa subsahariana (21.7), contro una media globale

di 18.8 giorni. Anche lo strumento delle regole prioritarie per i licenziamenti e il reimpiego dei lavoratori è tipico delle economie meno sviluppate (circa il 70%). Alcuni studi⁴, infatti, hanno dimostrato che queste regole, malgrado il loro obiettivo di proteggere i lavoratori da licenziamenti ingiustificati, nella realtà rendono più difficoltosa la ricerca di un impiego per quei lavoratori considerati ad alto rischio (giovani, donne, immigrati e persone con disabilità). Inoltre, i dati dell'indagine *Doing Business* assegnano all'Asia meridionale e all'Africa subsahariana il primato dei costi più alti per i trattamenti di fine rapporto.

In sintesi, quindi, se chiamate a fronteggiare un sistema regolatorio rigido e opprimente, le imprese tendono a compensare la riduzione formale degli spazi per il proprio business ricorrendo a canali alternativi, come le assunzioni irregolari, alimentando il mercato sommerso. Una regolazione eccessiva restringe anche la libertà dei lavoratori di scegliere la propria occupazione e il proprio orario di lavoro, penalizzando il livello generale di produttività⁵. Anche per questo, quando si tratta di varare nuove leggi, il rapporto *Doing Business* lancia un appello ai governi affinché vengano valutati con attenzione tutti gli impatti e le ricadute sulle imprese.

L'analisi della Banca Mondiale si focalizza, inoltre, sul settore degli appalti pubblici, attraverso un indicatore relativo all'efficienza delle varie fasi in cui si articola un

determinato appalto. Una regolazione non efficiente in materia di *public procurement* è responsabile non solo di ritardi e di costi aggiuntivi ma anche (e soprattutto) di perdite ingenti di risorse pubbliche. Le cifre in palio, infatti, sono assai consistenti. Mediamente, tra le varie economie mondiali oggetto dell'indagine *Doing Business*, il settore degli appalti pubblici pesa tra il 10 e il 25% del PIL, per un totale complessivo di 10mila miliardi di dollari di spesa ogni anno.

Il campione numerico e informativo raccolto nel rapporto *Doing Business 2020* illustra una sostanziale uniformità di svolgimento dei processi relativi agli appalti pubblici nei vari Paesi del mondo, ma l'efficienza cambia notevolmente. Inoltre, le economie con un sistema ottimale di *public procurement* tendono ad avere minori livelli di corruzione percepita. Nella sostanza, tuttavia, le riforme avviate dai governi nel settore degli appalti pubblici (e i cambiamenti da esse innescati) si estendono a una pluralità di aspetti, tutti strettamente correlati: la gestione dei fondi pubblici, l'efficienza della loro spesa e la responsabilità dei funzionari pubblici⁶.

4. Il focus sul caso italiano

Rispetto all'edizione 2019 del rapporto, l'Italia ottiene un punteggio quasi invariato (72.9 contro 73.0) nella classifica generale sulla facilità di fare business, ma perde 7 posizioni, scendendo dal 51° al 58° posto. Dunque, mentre la qualità regolatoria del nostro sistema economico è rimasta sostanzialmente cristallizzata, altri

⁴ Per un approfondimento, si veda A.D. Kugler e G. Saint-Paul (2004), *How do firing costs affect worker flows in a world with adverse selection?*, in «Journal of Labor Economics», n. 3, pp. 553-584.

⁵ World Bank (2020), *op. cit.*, p. 64.

⁶ *Ivi*, pp. 74-75.

Paesi (*competitor* diretti dell'Italia in classifica) hanno attuato riforme più incisive, guadagnando posizioni.

Nel rapporto 2020 l'Italia occupa il quintultimo posto tra le economie dell'Unione europea ed è quartultima tra i Paesi più sviluppati dell'OCSE. I lievi miglioramenti che il sistema italiano ha conseguito nella risoluzione delle insolvenze (+0.2%), nell'allacciamento alla rete elettrica (+0.1%) e nell'ottenimento dei permessi di costruire (+0.1%) sono accompagnati da un peggioramento nell'indicatore connesso al pagamento delle tasse (-2.3%) che, in quest'area, fa precipitare la nostra economia al 128° posto su 190. In Italia chi gestisce un'impresa deve fare i conti con 14 tipologie di imposta (nei Paesi sviluppati dell'OCSE la media è di 10.8), destinando 238 ore ogni anno (contro una media OCSE di 158.8) all'espletamento di tutte le procedure relative ai vari pagamenti. La pressione fiscale complessiva, inoltre, sfiora il 60% (59.1), assai lontana dalla media OCSE (39.9%).

Tuttavia, il nostro Paese può vantare il primato (a pari merito con altre 15 economie) nell'efficienza del commercio transfrontaliero. Per ogni carico esportato o importato, il tempo medio necessario a ottenere la conformità della documentazione amministrativa è di un'ora, mentre la media OCSE si attesta su valori doppi o tripli (rispettivamente, 2.3 ore per le esportazioni e 3.4 ore per le importazioni). Le differenze maggiori, però, sono localizzate tra i costi monetari della conformità transfrontaliera. In Italia, infatti, questi costi risultano azzerati mentre nell'area OCSE la media è \$136.8 per l'export e \$98.1 per l'import su ogni carico.

Altro settore dove l'Italia si distingue in positivo, conquistando il 21° posto, è la

risoluzione delle insolvenze. Il tasso di recupero dei creditori è del 65.6%, di poco inferiore al valore medio (70.2%) delle economie OCSE più avanzate. Anche la tempistica di recupero è quasi sovrapponibile (1.8 contro 1.7 anni), mentre l'incidenza sul patrimonio è più del doppio (22% contro 9.3%).

La terza area in cui l'Italia si colloca meglio (26° posto) è la registrazione della proprietà, con performance inferiori alla media OCSE rispetto al numero di procedure necessarie per ogni registrazione (4 contro 4.7) e rispetto ai giorni impiegati (16 contro 23.6).

Tornando alle criticità, oltre al già citato settore fiscale e tributario, l'Italia arranca nell'esecuzione dei contratti, collocandosi al 122° posto. A incidere negativamente è soprattutto la durata media dei procedimenti giudiziari (1.120 giorni contro una media OCSE di 589.6 e il record di 120 giorni fatto registrare da Singapore), mentre i costi raggiungono il 27.6% dell'ammontare rivendicato (contro il 21.5% dell'area OCSE e appena lo 0.1% del Bhutan).

Infine, la terza peggiore performance del nostro Paese riguarda l'area dell'erogazione crediti (119° posto), con un indice di protezione dei creditori che su una scala 0-12 si ferma a quota 2 (la media OCSE è 6.1).

5. Conclusioni

Da un punto di vista complessivo, il rapporto *Doing Business 2020* fa emergere due considerazioni fondamentali che si pongono in continuità con le precedenti

edizioni dell'indagine regolatoria curata dalla Banca Mondiale.

In primo luogo, i dati e le informazioni alla base dello studio dimostrano, in linea generale, un miglioramento oggettivo dei sistemi economici appartenenti al campione analizzato, confermando il trend di convergenza tra gli ordinamenti più sviluppati e quelli più arretrati che caratterizza la quasi totalità dei rapporti *Doing Business* a partire dal 2005. Tuttavia, questa tendenza positiva non può distogliere l'attenzione dalle criticità e dai divari notevoli che ancora persistono in numerosi campi dell'attività imprenditoriale.

In secondo luogo, come già evidenziato in altre ricerche su edizioni precedenti del rapporto⁷, anche nel *Doing Business 2020* le economie con il punteggio più alto della classifica generale non sono quelle in cui c'è una regolazione debole o quasi inesistente ma sono quelle in cui «i governi hanno creato regole per agevolare le interazioni sul mercato senza ostacolare inutilmente lo sviluppo del settore privato»⁸. Ancora una volta, dunque, la Banca Mondiale pone un accento forte e deciso sul miglioramento della qualità regolatoria come chiave di volta per la tenuta e il potenziamento del sistema economico globale.

Da un punto di vista centrato sul caso italiano, il rapporto 2020 fotografa un quadro senza variazioni significative rispetto all'anno precedente. In Italia la capacità di fare impresa è frenata *in primis* da una

dimensione fiscale e tributaria eccessiva che si manifesta in termini sia quantitativi (numero di imposte e incidenza sui profitti) che qualitativi (complessità procedurale). L'altro limite principale al business d'impresa riguarda l'esecuzione effettiva dei contratti in essere, con una durata dei contenziosi quasi doppia rispetto al dato medio dei Paesi OCSE più avanzati. Su queste difficoltà strutturali, che collocano il sistema italiano tra i peggiori sia nell'Unione europea che nell'area OCSE di riferimento, si innesta un sostanziale immobilismo governativo nell'attività regolatoria. L'unica variazione registrata dalla World Bank attiene la sfera occupazionale, ovvero le modifiche sancite dal d.l. n. 87/2018 in materia di contratti a tempo determinato. Decisamente troppo poco per un Paese che a livello di politica internazionale siede al tavolo del G7 mentre, nella classifica *Doing Business*, è costretto a inseguire sistemi economici di Stati in via di sviluppo come Thailandia (21°), Ruanda (38°) e Kenya (56°).

⁷ Si veda, ad esempio, G. Sgueo (2016), *I progressi del sistema regolatorio e le raccomandazioni della Banca Mondiale. Un'analisi del rapporto Doing Business 2016*, in «Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. VII/1, pp. 23-25.

⁸ World Bank (2020), *op. cit.*, p. 19.

Macchine “intelligenti” e discrezionalità delle decisioni pubbliche. Alcuni spunti di riflessione sulla regolazione europea e italiana.

Patrizia Calabrese*

ABSTRACT | Artificial Intelligence (AI) is a disruptive technology which is redefining the global distribution of resources and power. Today, also public administrations use AI to improve their performance, but not all processes can be managed with the same effectiveness. This work deals with the regulation which Europe and Italy are drafting in order to guide this innovation, focusing on the advantages and critical issues related to its use in public decisions.

1. Introduzione

Stiamo assistendo ad un fenomeno globale che sta cambiando il modo in cui si produce e si accumula ricchezza, si comunica, ci si intrattiene, si sceglie chi votare e come accedere ai servizi pubblici. È la rivoluzione silenziosa dell'Intelligenza Artificiale (IA)¹, guidata dall'energia potenzialmente illimitata dei Big Data², dalla diffusione globale delle infrastrutture di rete e dalla possibilità di agevolare la vita quotidiana grazie ai servizi disponibili sui dispositivi *mobile* e *Internet of Things*. Un'innovazione pervasi-

va, che avvolge gli utenti in virtù del carattere piacevole, coinvolgente e talvolta quasi umanizzato delle tecnologie che sfrutta³.

Il fenomeno è guidato dalle grandi aziende informatiche cinesi e statunitensi⁴, le quali hanno già consolidato il differenziale economico e informativo che consente loro di dettare le regole della gestione di questo nuovo sistema di potere. Esse hanno diffuso su scala globale servizi a valore aggiunto - come, ad esempio, il palinsesto personalizzato di Netflix, le spedizioni di Amazon e i tragitti di GoogleMaps - grazie ai quali possono conoscere le abitudini dei clienti, riuscendo addirittura ad anticiparne i bisogni. Secondo PwC, entro il 2030 il guadagno potenziale dell'IA in termini di Pil sarà pari a 15,7 trilioni di dollari a livello globale, più dell'attuale produzione della Cina e dell'India messe assieme⁵.

* Giornalista pubblico, Funzionario Esperto Comunicazione e Informazione presso la Giunta Regionale della Campania. Le opinioni espresse sono attribuibili esclusivamente all'Autore e non impegnano l'istituzione.

¹ L'IA fa riferimento ai metodi e alle tecniche che consentono a sistemi complessi (hardware, infrastrutture, connettività, dati e software) di fornire prestazioni intellettuali analoghe a quelle che verrebbero prodotte da un essere umano.

² Ci si riferisce, con questo termine, ad una mole di dati dell'ordine degli zettabyte, ovvero miliardi di terabyte. Tale quantità di dati richiede una potenza di calcolo parallelo e massivo, con strumenti dedicati eseguiti su decine, centinaia o anche migliaia di server.

³ Cfr. P. K. Agarwal (2018), *Public Administration Challenges in the World of AI and Bots* in «Public Administration Review», 78(6), pp. 917-921.

⁴ Si tratta dei colossi hi-tech mondiali dal valore di centinaia di miliardi di dollari: Amazon, Apple, Facebook, Google, Microsoft e Netflix negli USA; Alibaba, Baidu, iFlyTek e Tencent in Cina.

⁵ Sempre secondo lo stesso studio, l'impatto economico dell'IA sarà determinato dai seguenti fattori: incremento della produttività delle aziende che automatizzano processi (incluso l'uso di robot

L'IA, dunque, è un affare economico che i Paesi industrializzati devono tenere d'occhio per decidere come agire nel contesto internazionale. Inoltre, questa tecnologia è già uno strumento che abilita alla riprogettazione delle decisioni pubbliche, poiché permette di applicare una nuova forma di organizzazione scientifica del lavoro sia all'esercizio del potere vincolato che discrezionale⁶. Infatti, è stato dimostrato come l'IA ottimizzi le prestazioni vincolate della PA in termini di scalabilità dei compiti, riduzione dei costi e miglioramento generale della qualità del servizio offerto. Inoltre, risultano nettamente migliorate le decisioni pubbliche discrezionali che sfruttano le IA di ultima generazione, che effettuano previsioni sulla base di dati storici⁷. Pur non

e veicoli autonomi); crescita della produttività delle aziende che aumentano la forza lavoro esistente con tecnologie di intelligenza artificiale (intelligenza assistita e aumentata); incremento della domanda dei consumatori derivante dalla disponibilità di prodotti e servizi personalizzati e/o di migliore qualità grazie all'IA (PWC (2017), *Sizing the prize - What's the real value of AI for your business and how can you capitalize?*, <https://www.pwc.com/gx/en/issues/analytics/assets/pwc-ai-analysis-sizing-the-prize-report.pdf>).

⁶ Sul punto, si vedano J.B. Bullock (2019), *Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy*, in «American Review of Public Administration», 49(7), pp. 751–761 e M.M. Young, J.B. Bullock, J.D. Lecy, (2019) *Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration*, in «Perspectives on Public Management and Governance», Oxford, Oxford University Press, pp. 1–13.

⁷ Ci si riferisce ai sistemi di *machine learning* e *deep learning*, che producono elaborazioni utili a comprendere una situazione o uno scenario complessivo, che invece sfuggirebbe all'essere umano. Questa tecnologia è capace di produrre il sapere “da sé”, attraverso algoritmi di tipo probabilistico, sulla base di una enorme mole di dati immessa all'avvio dell'elaborazione richiesta.

essendo ancora totalmente affidabili perché non dispongono del *common sense* che caratterizza il ragionamento umano, queste ultime producono risultati strabilianti rispetto alle analoghe prestazioni delle persone comuni. Pertanto, come vedremo nel paragrafo successivo, se si usano questi sistemi, si raccomanda la cooperazione con il funzionario pubblico⁸.

Nell'ambito dell'Unione europea, le istituzioni stanno basando la progettazione di servizi basati sull'IA sull'idea che lo *user centered design* debba rendere tale innovazione eticamente compatibile con i principi di dignità, autonomia e autodeterminazione degli esseri umani. Ma, per evolvere, l'IA necessita di interagire con le persone e con l'ambiente, ed essendo questa una tecnologia diretta ad un numero indifferenziato di cittadini, che si perfeziona per il fatto stesso di venire utilizzata, la presenza di una regola inappropriata può produrre una *echo-chamber* di gran lunga più grave rispetto alla temuta parzialità dell'essere umano⁹. Pur essendo meno produttivo, infatti, il funzionario “persona fisica” è capace di procurare danni ad un numero trascurabile e facilmente gestibile di cittadini.

⁸ T. Snow (2019), *Decision-making in the Age of the Algorithm: Three key principles to help public sector organisations make the most of AI tools*, Nesta Publishing, https://media.nesta.org.uk/documents/Decision-making_in_the_age_of_the_algorithm.pdf.

⁹ Si pensi, ad esempio, al sistema *evidence-based* adottato nel sistema giudiziario americano che stima la recidiva e il calcolo del rilascio su cauzione, il quale ha prodotto errate generalizzazioni sul grado di pericolosità sociale di particolari classi di accusati, come i cittadini neri. A tal proposito, si veda J. Larson, S. Mattu, L. Kirchner, J. Angwin (2016), *How we analyzed the COMPAS recidivism algorithm*, in «ProPublica», 5, p. 9.

Dunque, l’obiettivo dell’Europa è gestire questa innovazione rendendola eticamente sostenibile. Al divario tecnologico, economico, di dati e di *know-how* con i leader del settore, si aggiunge una legislazione attenta ai diritti umani ma, per certi versi, limitativa rispetto alla necessità di creare concrete opportunità di business. Quella che, per alcuni, costituisce una criticità è, nelle intenzioni della Commissione Europea, una risorsa da impiegare per diventare un punto di riferimento mondiale¹⁰ e cooperare maggiormente con i Paesi terzi che condividono i nostri stessi principi.

Il gap rispetto ai leader mondiali, che hanno “dettato le regole” del funzionamento di questo mercato sia nel pubblico che nel privato, si fa ancora più evidente nel nostro paese. Come vedremo nell’ultimo paragrafo, in Italia fattori come la varietà della dimensione organizzativa e il ritardo tecnologico delle nostre strutture amministrative, la “fuga dei cervelli” ed un ordinamento imbrigliato da un lato nell’esigenza di avere a disposizione fonti normative scritte - tuttora assenti – e dall’altro nel conferire autorevolezza alle decisioni del giudice amministrativo, rende rivoluzionarie le recenti sentenze nn. 8472, 8473 e 8474 del 13 dicembre 2019, con cui la Sezione VI del Consiglio di Stato ha affermato che tutte le decisioni amministrative, incluse quelle vincolate, sono costruite sulla base di scelte che non possono mai essere totalmente deterministiche. Pertanto, il giudice ha dichiarato legittimi

¹⁰ Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dell’8 aprile 2019 “Creare fiducia nell’intelligenza artificiale antropocentrica” COM (2019)168.

anche gli algoritmi che gestiscono l’attività amministrativa discrezionale.

2. Vantaggi e rischi dell’uso dell’IA nelle decisioni pubbliche

È ormai opinione condivisa che l’IA sia in grado di migliorare la qualità della nostra vita e dell’ambiente circostante liberandoci dai lavori più noiosi, faticosi e pericolosi¹¹. Sono innumerevoli le applicazioni diffuse nei settori più disparati, come l’energia, l’istruzione, la medicina, i servizi finanziari, i trasporti, l’agricoltura¹². Le sue performance, invece, sono meno efficienti quando gestisce problemi di tipo euristico, che nell’ambito pubblico rientrano, invece, nell’esercizio dell’attività discrezionale¹³. Il recente sviluppo di tecnologie che modellizzano l’apprendimento automatico e la possibilità di immagazzinare e gestire i *Big Data*, hanno fatto sì che l’IA potesse acquisire gradualmente la conoscenza su un dato dominio partendo “dal basso”. Questa soluzione, che consente di ottenere risultati strabilianti, necessita di tempo e di dati per essere realistica, efficace e rispettosa dei diritti umani. Di qui l’ostacolo principale che si incontra applicando l’IA nelle decisioni pubbliche, siano esse di natura determini-

¹¹ OECD (2019) *Artificial Intelligence in Society*, OECD Publishing.

¹² Sul cambiamento in atto a seguito della diffusione dell’IA nel nostro sistema socioeconomico, si veda la Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 25 aprile 2018 “L’intelligenza artificiale per l’Europa”.

¹³ Cfr. Young, Bullock, Lecy, (2019), *op. cit.*

stica ovvero euristica. Prima di tutto, è stato osservato che le scelte adottate corrono il rischio di essere minate dai pregiudizi degli operatori che li immettono: i *bias*¹⁴. Ciò accade quando il programma non rappresenta fedelmente la realtà, ad esempio se i dati vengono trascritti in maniera sbagliata o se il codice informatico non traduce fedelmente il contesto che va gestito tramite il software, costituendo un rischio di violazione dei diritti umani e dell'autonomia personale¹⁵. Ancora, i *bias* possono riguardare il cosiddetto "effetto cattura"¹⁶: quando l'uomo affida alla macchina elaborazioni particolarmente onerose, egli tende a dare per buona la soluzione proposta dal calcolatore, anziché effettuare autonomamente le verifiche necessarie. Ciò accade sia per una questione di ragionevolezza che di opportunità: è difficile, infatti, trovare una ragione valida per discostarsi dalle elaborazioni offerte dalla tecnologia quando si affrontano calcoli così complicati. Inoltre, questi calcoli sono talvolta così complessi da non poter essere

spiegati dall'uomo, il quale preferisce astenersi dalla valutazione e affidarsi a quella proposta dalla macchina. Si tratta del cosiddetto problema della *black box*:¹⁷ il fatto che sia possibile descrivere come il programma sia arrivato ad un certo risultato non basta per fornire la spiegazione della decisione offerta. Sono state però progettate delle IA che servirebbero ad aiutare le persone a capire come siano state prese tali scelte.

3. Lo stato dell'arte in Europa

L'Europa ha prima di tutto avuto l'obiettivo di tutelare gli interessi di imprese e consumatori, entrambi in larga parte fruitori dei servizi offerti dai leader internazionali del settore. Per farlo, si è provveduto a normare i dati¹⁸ - la "materia prima" di questo business - sia per proteggere il mercato interno¹⁹ che per tutelare gli interessi

¹⁴ Cfr. R. Angelini (2017), *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in «Astrid Rassegna»; Snow (2019), *op. cit.*

¹⁵ Sui *bias* e sul rischio di violazione dei diritti umani, si vedano i lavori condotti dalla Commissione di esperti del Consiglio d'Europa sulle dimensioni dei diritti umani del trattamento automatizzato dei dati e diverse forme di intelligenza artificiale (MSI-AUT): "Addressing the Impacts of Algorithms on Human Rights: Draft Regulation of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of Algorithmic Systems," MSI-AUT (2018) rev 3, <https://rm.coe.int/draft-recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-states-on-the-hu/168095eefc>

¹⁶ Sul punto, si veda A. Simoncini (2019) *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà* in «BioLaw Journal» - Rivista di BioDiritto, n. 1/2019, pp. 63-89.

¹⁷ Si vedano T.J. Barth e E. Arnold (1999), *Artificial Intelligence and Administrative Discretion Implications for Public Administration*, in «American Review of Public Administration», 29(4); F. Pasquale (2015), *The Black Box Society: The secret algorithms that control money and information*, Harvard, Harvard University Press e H. Mehr (2017), *Artificial Intelligence for Citizen Services and Government*, Harvard Ash Center Technology & Democracy.

¹⁸ Avvenuto con l'approvazione del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, General Data Protection Regulation (GDPR), entrato in vigore il 28 maggio 2018, al quale ha fatto seguito in Italia il Decreto Legislativo di attuazione n. 101 del 2018.

¹⁹ Il Capo V del GDPR conferma il divieto di trasferimento dei dati a Paesi Terzi che non soddisfino adeguati criteri di sicurezza, stabiliti con Decisione della Commissione. Qualunque nuovo accordo in tal senso spetta alla Commissione e non dal Garante nazionale, come avveniva secondo la normativa precedente.

dei cittadini. Il General Data Protection Regulation (GDPR) ha elevato la privacy al livello di diritto fondamentale delle persone fisiche, restituendo al consumatore una briciola del suo potere d'acquisto²⁰ e obbligando le aziende allo sfruttamento industriale di quelli anonimi. Si rammenti che il servizio si basa sulla cooperazione e sullo scambio di informazioni tra chi lo eroga e chi lo riceve: pertanto, il GDPR ha limitato la gestione dei dati personali e dei cookies a quelli strettamente funzionali all'erogazione del servizio, impedendo alle imprese di acquisire conoscenze capaci di ingenerare abusi e discriminazioni. Una prescrizione che, come tutti noi sappiamo per esperienza diretta, è di fatto aggirata da chi presta servizi on line: in quanti leggono l'informativa sulla privacy che ci inducono ad accettare per poter accedere a informazioni o a servizi? La norma contiene i tre principi cui oggi tendono a convergere le decisioni pubbliche automatizzate²¹. Primo tra tutti, quello di conoscibilità del software, secondo cui ognuno ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata. Il secondo principio è la non esclusività della decisione algoritmica: in osservanza dell'art. 22 del GDPR, se un trattamento automatizzato produce effetti giuridici su una persona, questa ha diritto a che tale decisione non sia basata unicamente su tale processo: il funziona-

rio, cioè, deve poter controllare, validare ovvero smentire l'elaborazione automatica. Si tratta del cosiddetto modello *human-in-the-loop* (HITL), secondo cui il risultato dell'elaborazione della macchina è il prodotto della sua cooperazione con l'essere umano²². Infine, il terzo principio è la non discriminazione algoritmica: secondo il considerando 71 del GDPR²³, se il titolare del trattamento sfrutta regole matematiche o statistiche per la profilazione dell'utente, ha l'obbligo di adottare opportune misure per neutralizzare errori e inesattezze dei dati.

A pochi mesi dall'approvazione del GDPR, il Consiglio d'Europa ha approvato le Linee Guida per il trattamento dei dati personali nell'ambito dei Big Data²⁴ allo scopo di evidenziare le lacune insite nella norma - quali la limitazione delle

²² Qui si richiama esplicitamente l'art. 41 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali, “Diritto ad una buona amministrazione”, che obbliga l'amministrazione a dare le ragioni della decisione presa per il tramite di un “funzionario persona fisica”. Tale norma, comunque, non è in grado di evitare il già discusso “effetto cattura”, perché per il momento non esistono sistemi capaci di neutralizzare il condizionamento che l'uomo riceve dalla macchina.

²³ Il Considerando 71 fissa opportune cautele non solo nella scelta della modalità di elaborazione massiva di dati, ma anche in fase di selezione. Inoltre, il Titolare del trattamento deve mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire la sicurezza dei dati personali “sensibili” e potenzialmente discriminatori, affermando che «il processo decisionale automatizzato e la profilazione basati su categorie particolari di dati personali dovrebbero essere consentiti solo a determinate condizioni».

²⁴ “Linee guida sulla protezione delle persone rispetto al trattamento dei dati personali in un mondo di Big Data”, approvate nel gennaio 2017 dalla Direzione Generale per i Diritti Umani e lo Stato di Diritto del Consiglio d'Europa.

²⁰ Si pensi che le pene pecuniarie per chi contravviene possono arrivare fino a venti milioni e che il rispetto della protezione della persona passa attraverso l'obbligo di prediligere, ove possibile, il trattamento dei dati in forma anonima.

²¹ Cfr. Simoncini (2019), cit.

finalità o la minimizzazione dei dati - che possono essere critiche per i sistemi di *machine* e *deep learning*. Pertanto, sono state fornite indicazioni tecniche su come assicurare opportune garanzie alle persone interessate, come l'esercizio dell'autonomia personale e il diritto al controllo dei dati personali.

Secondo alcuni studi, il lavoro condotto in Europa per dare un valore economico ai diritti delle persone costituisce uno "svantaggio competitivo" che rischia di arretrare l'industria europea dell'IA nel contesto mondiale²⁵. Ciononostante, l'Europa ha continuato ad alimentare il dibattito pubblico sulla gestione etica delle decisioni algoritmiche²⁶, creando di fatto un business della privacy e gettando le basi per la creazione di un settore dell'IA di pari rilevanza economica. L'idea-forza dell'Unione è che i bisogni e le caratteristiche dell'uomo debbano essere al centro della progettazione di queste tecnologie. Ma per realizzare l'IA etica ed antropocentrica, bisognava fissare i principi cardine di tale regolazione. A tale

²⁵ Il 19 ottobre 2017, il Consiglio europeo ha dichiarato la necessità di tenersi al passo con il progresso di questa tecnologia «garantendo nel contempo un elevato livello di protezione dei dati, dei diritti digitali e delle norme etiche» e invitando la Commissione a «presentare un approccio europeo all'intelligenza artificiale» (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/en/pdf>). Ancora, sull'esigenza di adeguare il GDPR alle questioni che possono verificarsi con l'uso di una tecnologia in così rapida evoluzione, si veda <https://www.datainnovation.org/2019/05/the-eu-needs-to-reform-the-gdpr-to-remain-competitive-in-the-algorithmic-economy>.

²⁶ <https://theconversation.com/gdpr-isnt-enough-to-protect-us-in-an-age-of-smart-algorithms-97389>.

scopo, nel 2017 il Parlamento europeo²⁷ ha individuato i valori imprescindibili cui deve essere diretto il lavoro dei tecnici che lavorano in questo campo²⁸, costituendo le fondamenta etiche di questo settore²⁹ e avviando l'aggiornamento della normativa in tema di responsabilità. Se è evidente che un qualsiasi strumento, utilizzato consapevolmente per compiere un'azione il-

²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 "Norme di diritto civile sulla robotica", recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica (2015/2103(INL)).

²⁸ Sul punto, si rimanda al Codice Etico-Deontologico degli Ingegneri Robotici, contenuto nella Risoluzione del 16 febbraio 2017 "Norme di diritto civile sulla robotica", cit.: «I ricercatori del settore della robotica dovrebbero impegnarsi a tenere un comportamento etico e deontologico quanto più rigoroso possibile e a rispettare i seguenti principi: beneficenza: i robot devono agire nell'interesse degli esseri umani; non-malvagità: la dottrina del "*primum, non nocere*", in virtù della quale i robot non devono fare del male a un essere umano; autonomia: la capacità di adottare una decisione informata e non imposta sulle condizioni di interazione con i robot; giustizia: un'equa ripartizione dei benefici associati alla robotica e l'accessibilità economica dei robot addetti all'assistenza a domicilio e, in particolare, a quelli addetti alle cure sanitarie».

²⁹ Secondo la citata risoluzione, l'IA deve abilitare le persone a potenziare le proprie capacità senza manipolare le loro scelte. Essa è pensata per fornire una base informativa della quale le persone non potrebbero altrimenti disporre, risultando comunque sempre accessibile per coloro che necessitano di cure mediche, oltre che inclusiva per categorie di cittadini ritenuti svantaggiati. Il Parlamento ha preso in considerazione anche la possibilità che, a lungo termine, l'IA possa superare la capacità intellettuale umana: nonostante il potenziale sbilanciamento intellettuale a favore di questa tecnologia, permanendo la condizione che essa non costituisca una forma di vita, questa dovrà comunque essere ritenuta "servente" rispetto all'essere umano.

lecita, rende imputabile l'autore dell'atto e non l'oggetto, lo stesso principio non è altrettanto lampante per l'IA³⁰. In tutti i casi in cui gli strumenti normativi esistenti risultano insufficienti³¹, sono state previste misure capaci di mitigare le disfunzioni dell'IA, introducendo tre livelli di tutela per i danni provocati da difetti di prodotto³². Tale soluzione evidenzia l'impossibilità di riuscire a tenere il passo con l'evoluzione di questa tecnologia, che necessita di essere testata per essere sfruttata efficacemente. Il “prezzo” che la nostra società ha per il momento deciso di pagare per

tenersi al passo con il progresso, è stato prevedere un rimedio socialmente accettabile nel caso in cui l'IA procuri danno ad un numero indifferenziato di utenti. A conferma della necessità di una base conoscitiva condivisa da tutte le parti sociali, anche il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), organo consultivo che fa da ponte tra le istituzioni decisionali dell'UE e i cittadini dell'Unione, ha emesso un parere sull'argomento³³, discostandosi dagli intendimenti del Parlamento in tema di responsabilità civile³⁴. A tale questione è legata quella dell'*accountability* e della trasparenza del software, vale a dire sia della pubblicazione del codice del si-

³⁰ Si pensi, ad esempio, a strumenti come le auto autonome, i chip neuromorfici e i robot destinati all'assistenza di categorie deboli come bambini, malati e anziani, o ancora a quelli dedicati alla sostituzione e alla riparazione di parti del corpo umano. In tutti questi casi, l'interfaccia volutamente umanizzata dei prodotti può causare dubbi sull'attribuzione della responsabilità. Questione che si rende ancora più ardua con dispositivi come gli *smart speaker* e i software dotati di apprendimento automatico, per i quali sorge il già discusso problema della *black box*. Questi, infatti, elaborano un numero di informazioni così elevato da non poter essere decodificati neanche dai tecnici, con il rischio che eventuali malfunzionamenti della macchina possano indurre l'utente a prendere scelte sbagliate o addirittura a compiere involontariamente azioni illecite.

³¹ E, in particolare: la responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c., la responsabilità del produttore ai sensi del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 224, ma anche la responsabilità oggettiva per esercizio di attività pericolose sul modello dell'art. 2050 c.c.

³² Il Parlamento europeo prevede l'istituzione di un regime assicurativo obbligatorio, dove si imponga a produttori e proprietari di robot di sottoscrivere una copertura dei danni, che tenga conto di tutte le potenziali responsabilità lungo la catena del valore di questo specifico prodotto. Inoltre, esso suggerisce la creazione di un fondo di risarcimento per la riparazione dei danni e l'immatricolazione dei robot con l'iscrizione in un registro specifico dell'Unione.

³³ Si veda il Parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE) del 31 maggio 2017 su “L'intelligenza artificiale — Le ricadute dell'intelligenza artificiale sul mercato unico (digitale), sulla produzione, sul consumo, sull'occupazione e sulla società” 2017/C 288/01, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IE5369&from=NL>.

³⁴ Si veda il Parere del CESE del 31 maggio 2017, cit.: «Il CESE è contrario all'introduzione di una forma di personalità giuridica per i robot o per l'IA (o i sistemi di IA), in quanto essa comporterebbe un rischio inaccettabile di azzardo morale. Dal diritto in materia di responsabilità civile deriva una funzione preventiva di correzione del comportamento, la quale potrebbe venir meno una volta che la responsabilità civile non ricade più sul costruttore perché è trasferita al robot (o al sistema di IA). Inoltre, vi è il rischio di un uso inappropriato e di abuso di uno status giuridico di questo tipo. In questo contesto, il confronto con la responsabilità limitata delle società è fuori luogo, in quanto è sempre la persona fisica a essere responsabile in ultima istanza. A tale riguardo, si dovrebbe esaminare in che misura la normativa nazionale e dell'UE vigente e la giurisprudenza in materia di responsabilità (per danno da prodotti difettosi e di rischio) e colpa propria sia sufficiente a rispondere a tale questione e, in caso contrario, quali soluzioni si impongono sul piano giuridico».

stema informativo che della spiegazione di come questo programma traduca la decisione amministrativa che sta a monte. A tal proposito, un recente studio del Panel per il Futuro della Scienza e della Tecnologia del Parlamento Europeo (STOA), approfondisce il tema della governance della trasparenza algoritmica e della responsabilità, allo scopo di fornire ai decisori politici una cornice di riferimento. Il documento analizza le sfide sociali, tecniche e normative che emergono in questo settore per poi proporre quattro opzioni politiche: la sensibilizzazione, l'impiego responsabile del processo decisionale algoritmico nel settore pubblico, la supervisione e responsabilità legale e, infine, il coordinamento globale per la governance algoritmica³⁵.

La necessità di utilizzare l'IA nelle decisioni pubbliche è emersa anche in sede giudiziaria. Nel dicembre 2018, il Consiglio d'Europa ha fornito ai decisori istituzionali nazionali linee guida etiche³⁶ utili alla regolamentazione sull'uso degli algoritmi nell'amministrazione giudiziaria e nella governance dei sistemi giudiziari³⁷. Lo scopo di questo intervento è di ridurre il rischio che lo Stato decida di limitare la libertà individuale di alcuni dei suoi

cittadini in virtù di una "presunzione automatizzata", eticamente e legalmente non accettabile e comunque già ritenuta incostituzionale dall'ordinamento italiano³⁸.

Ad una robusta base etica ha fatto seguito una concreta progettualità. Ad aprile 2018 la Commissione Europea ha pubblicato la sua strategia sull'IA³⁹, con l'intento di stimolare la capacità tecnologica e industriale dell'UE, prepararsi ai cambiamenti socioeconomici in atto ed assicurare un quadro etico e giuridico adeguato. Nel dicembre dello stesso anno, la Commissione ha sviluppato il "Piano coordinato sull'intelligenza artificiale"⁴⁰, il quale prevede che tutti gli Stati membri sviluppino strategie nazionali per l'IA, delineando i livelli di investimento e le misure di attuazione. Il Piano coniuga l'obiettivo di promuovere un'IA etica e affidabile con l'incremento degli investimenti nel settore, la formazione di eccellenze e la necessità di far accedere le aziende a dati anonimizzati, cosa indispensabile per far evolvere questa tecnologia. L'obiettivo è promuovere la cooperazione transfrontaliera e mobilitare tutti gli attori per aumentare gli investimenti pubblici e privati ad almeno 20 miliardi di euro l'anno nei prossimi dieci anni⁴¹.

³⁵ Parlamento Europeo, Panel per il Futuro della Scienza e della Tecnologia (2019) *A governance framework for algorithmic accountability and transparency* [https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU\(2019\)624262](https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2019)624262).

³⁶ CEPEJ, "Carta etica sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro ambiente", Strasburgo, 2018.

³⁷ Sull'impiego dell'IA in ambito giudiziario, si vedano S. Lacour, D. Piana (2019), *Faites entrer les algorithmes! Regards critiques sur la «justice prédictive»*, in «Humensis», pp. 43-56 e D. Piana (2019), *La justice numérique: un panorama européen*, in «Les cahiers de la justice», 2, pp. 257-268.

³⁸ Si rammenti che l'art. 31 della Legge 10.10.1986 n. 663 ha abrogato l'art. del Codice Penale sulla pericolosità sociale presunta.

³⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione Europea del 25 aprile 2018, cit.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 7 dicembre 2018 "Piano Coordinato sull'Intelligenza Artificiale" COM (2018) 795.

⁴¹ «La Commissione ha raddoppiato gli investimenti nell'IA nel quadro di Orizzonte 2020 e pre-

La successiva Comunicazione della Commissione dell'8 aprile 2019⁴² ha dato il via a una fase pilota, partita nell'estate dello stesso anno, per coinvolgere i portatori di interessi nel testare l'attuazione pratica degli orientamenti etici⁴³ per lo sviluppo e l'utilizzo dell'IA⁴⁴. Tali orientamenti, che dovrebbero essere applicati da tutti gli sviluppatori, fornitori e utenti, si basano sulla condivisione di sette requisiti fondamentali: intervento e sorveglianza degli umani, robustezza tecnica e sicurezza, riservatezza e governance dei dati, trasparenza, diversità, non discriminazione ed equità, benessere sociale e ambientale, accountability. All'inizio del 2020, in base al feedback ricevuto, il Gruppo di Esperti ad Alto livello sull'IA riesaminerà e aggiornerà questi orientamenti. In seguito, analizzata l'esperienza acquisita, la Commissione valuterà i risultati e proporrà gli eventuali passi successivi. Queste at-

tività potranno essere svolte avvalendosi anche dell'Alleanza europea per l'IA e di AI4EU⁴⁵, la piattaforma di IA “on demand”.

4. Il ruolo dell'Italia

Nell'ambito del quadro normativo europeo, anche l'Italia ha avviato una serie di azioni per promuovere l'IA etica e antropocentrica. Nel nostro Paese, il ritardo tecnologico, la diffidenza dei cittadini verso questi strumenti e le variegate condizioni organizzative di partenza delle Pubbliche Amministrazioni rendono l'IA un settore ancora acerbo⁴⁶. Ciononostante, l'Italia sta compiendo significativi passi in avanti per mantenersi al passo con questa innovazione. L'intento iniziale è stato stabilire in un testo normativo le definizioni, gli attori e le relazioni che rappresentassero adeguatamente questo settore emergente. Nel corso della XVII Legislatura è stata presentata la proposta di Legge “Delega al Governo per la disciplina e la promozione dello sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale”. Questa proposta, oltre a fornire delle definizioni che delimitassero il campo di applicazione dell'IA e a creare un fondo di garanzia

vede di investire un miliardo di EUR l'anno a titolo dei programmi Orizzonte Europa e Europa digitale, soprattutto per sostenere spazi di dati comuni nei settori della sanità, dei trasporti e delle attività produttive, grandi centri di sperimentazione come ospedali intelligenti e infrastrutture per i veicoli automatizzati e un'agenda strategica di ricerca», Comunicazione della Commissione dell'8 aprile 2019 “Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica”, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/IT/COM-2019-168-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴² Vedi sopra.

⁴³ Tali orientamenti si basano sul lavoro svolto dal Gruppo europeo sull'etica nelle scienze e nelle nuove tecnologie (GEE) e dall'Agenzia dell'Unione europea per diritti fondamentali (FRA).

⁴⁴ Essi partono dal presupposto che, per ottenere un'intelligenza artificiale affidabile», sono necessari tre elementi: «1) l'IA dovrebbe rispettare la legge, 2) dovrebbe osservare i principi etici e 3) dovrebbe dimostrare robustezza».

⁴⁵ Il progetto AI4EU (<https://www.ai4u.io/>) avviato nel gennaio 2019, riunisce algoritmi, strumenti, set di dati e servizi per aiutare le organizzazioni, in particolare le piccole e medie imprese, ad attuare soluzioni di IA.

⁴⁶ Cfr. AGI-Censis (2019), *Vade Retro Robot - A che punto è giunta la trasformazione digitale della PA - Rapporto di Ricerca*, Progetto di monitoraggio triennale (2017-2019) sulla cultura dell'innovazione degli italiani.

per il risarcimento danni, stabiliva che il principale soggetto di riferimento dell'IA in Italia fosse l'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁴⁷. Inoltre, si prevedeva l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un comitato multidisciplinare permanente per l'IA, con il compito di comporre i vari interessi in gioco fissando gli standard delle prestazioni di questa tecnologia.

Nel corso della Legislatura successiva, il nostro Paese ha attuato un cambio di rotta, decidendo di utilizzare la soft law per applicare la Strategia europea sull'IA, nel frattempo definita a livello unionale. Questo strumento è parso più idoneo, da un lato, a dettare le specifiche tecniche del settore, e dall'altro a rendersi costantemente compatibile con il costante progresso della tecnologia. Cambiano, inoltre, gli interlocutori: l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) diventa il riferimento per la definizione dell'IA nell'ambito dell'Agenda Digitale della Pubblica Amministrazione, mentre il Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE) si è dedicato alla diffusione dell'IA nel tessuto produttivo italiano. Infatti, a marzo 2018 l'AgID ha presentato il "Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino", realizzato dalla

⁴⁷ Il testo conferiva a questa Autorità potere ispettivo e sanzionatorio. Inoltre, essa aveva il compito di istituire un registro pubblico dei sistemi di IA e di pubblicare i dati operativi dei sistemi di intelligenza artificiale rilevati periodicamente e confrontati con i relativi obiettivi di ottimizzazione. L'Autorità, inoltre, avrebbe dovuto avviare una fase di consultazione per la raccolta di osservazioni da parte del pubblico e avrebbe dovuto interfacciarsi anche con il Garante per la protezione dei dati personali e con Ministeri della Salute e della Giustizia per quanto riguarda le questioni di rispettiva competenza.

Task force sull'IA⁴⁸. Il lavoro è stato diretto a mostrare le opportunità offerte dall'IA nel miglioramento dei servizi pubblici e del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini⁴⁹. Successivamente, l'Agenzia ha avviato una mappatura, denominata "Ecosistema Intelligenza Artificiale" per individuare produttori e utilizzatori di soluzioni di IA italiani, pubblici e privati. In seguito, nel settembre 2019 il MISE ha presentato le "Proposte per una strategia italiana per l'IA"⁵⁰, grazie al quale è stata poi formulata la "Strategia nazionale per l'IA", che è stata inviata agli altri Ministeri interessati per le opportune valutazioni⁵¹.

Mentre in Italia si comincia a sperimentare l'IA, il caso "Buona Scuola" costituisce, per nostra fortuna, l'unico evidente insuccesso finora registrato nell'ambito delle decisioni algoritmiche. Si trattava, come si rammenterà, della procedura di assegnazione e mobilità degli insegnanti effettuata secondo la legge n. 107/2015, per la quale nel 2016 il Mi-

⁴⁸ L'AgID ha promosso l'istituzione della "Task force Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino", che si occupa di studiare come la diffusione di soluzioni e tecnologie di IA possa incidere sull'evoluzione dei servizi pubblici per migliorare il rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadini.

⁴⁹ Sul punto, si veda M. Tresca (2018), *I primi passi verso l'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in «Media Laws», Rivista di Diritto dei Media.

⁵⁰ Documento realizzato dal gruppo multidisciplinare di 30 esperti del MISE.

⁵¹ I due lavori sono stati realizzati in armonia con il già citato "Piano coordinato europeo sull'IA", con cui la Commissione ha richiesto a tutti gli Stati membri di sviluppare le loro strategie nazionali per l'IA, delineando i livelli di investimento e le misure di attuazione.

nistero per l’Istruzione, l’Università e la Ricerca (MIUR) utilizzò una procedura gestita con un algoritmo. Il primo grado affermò che il software utilizzato era illegittimo perché le assegnazioni dei docenti non vennero effettuate da un funzionario, ma emersero dalle risultanze dell’elaborazione della macchina, consentendo l’abdicazione della funzione istruttoria e impedendo la partecipazione al procedimento amministrativo⁵². Si tralasciava però che

⁵² Cfr. TAR Lazio sezione III bis n. 9224-9230 del 2018. Qui il Giudice dichiarò incostituzionale l’utilizzo del programma dibattuto in osservanza sia degli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione che dell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo: «Invero il Collegio è del parere che le procedure informatiche, finanche ove pervengano al loro maggior grado di precisione e addirittura alla perfezione, non possano mai soppiantare, sostituendola davvero appieno, l’attività cognitiva, acquisitiva e di giudizio che solo un’istruttoria affidata ad un funzionario persona fisica è in grado di svolgere e che pertanto, al fine di assicurare l’osservanza degli istituti di partecipazione, di interlocuzione procedimentale, di acquisizione degli apporti collaborativi del privato e degli interessi coinvolti nel procedimento, deve seguitare ad essere il dominus del procedimento stesso, all’uopo dominando le stesse procedure informatiche predisposte in funzione servente e alle quali va dunque riservato tutt’oggi un ruolo strumentale e meramente ausiliario in seno al procedimento amministrativo e giammai dominante o surrogatorio dell’attività dell’uomo; ostando alla deleteria prospettiva orwelliana di dismissione delle redini della funzione istruttoria e di abdicazione a quella provvedimentale, il presidio costituito dal baluardo dei valori costituzionali scolpiti negli artt. 3, 24, 97 della Costituzione oltre che all’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo». Sul punto, si vedano D.U. Galetta e J.C. Corvalán (2019), *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in «Federalismi.it» rivista italiana di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo ed E. Stradella (2019), *La regolazione della Robotica*

la decisione presa tramite il software era vincolata⁵³ e scaturiva esplicitamente dall’approvazione del bando prima e delle specifiche del sistema poi: vi erano, pertanto, delle precise responsabilità in capo all’amministrazione e al suo fornitore di servizi informatici⁵⁴. Le assegnazioni del MIUR furono ritenute illegittime non perché mancasse la “spiegazione della decisione”, ma perché vennero effettuate automaticamente e in assenza di un funzionario lungo tutto il processo decisionale⁵⁵. Sul punto è ritornata la VI Sezione del Consiglio di Stato con la Sentenza n. 2270 dell’8 aprile 2019, confermando la decisione per ragioni maggiormente aderenti alla regolazione e al contesto tecnologico contemporanei: il giudice definì l’algoritmo documento amministrativo informatico, ritenendolo ammissibile per svolgere attività amministrative vincola-

e dell’Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione, in «Media Laws», Rivista di Diritto dei Media.

⁵³ Simoncini (2019) cit. osserva in questa Sentenza che «la distinzione tra amministrazione vincolata ed amministrazione discrezionale sembra svanire dinanzi alla infungibilità assoluta tra valutazione “dianoetica” dell’essere umano e la computazione algoritmica. [...] Non si intende, cioè, escludere del tutto l’intelligenza artificiale dalla decisione ma di ribadire la sua natura di supporto, la sua finalità servente e mai autonoma rispetto alla attività decisionale umana».

⁵⁴ Che il programma seguisse un *workflow* esplicitamente deterministico è evidente esaminando la documentazione tecnica fornita dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese responsabile della realizzazione del programma (HP Italia e Finmeccanica) per rispondere alla prima richiesta di accesso agli atti di alcune sigle sindacali: https://www.gilda-unams.it/Federazione/attachments/2183_atti%20algoritmo%2015%20settembre%202016.pdf.

⁵⁵ Cfr. Simoncini (2019), cit.

te⁵⁶. Perché questa tecnologia producesse effetti giuridici, essa doveva assicurare una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, intesa come piena conoscibilità della regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico. Vista la sua natura multidisciplinare, sarebbe spettato alla PA garantire l'esatta traduzione delle decisioni amministrative nel codice informatico, accertandosi di trattare tutti i possibili casi d'uso. Infine, in caso di controversie, secondo il Consiglio di Stato le "spiegazioni della decisione" avverse al Cittadino sarebbero spettate al giudice amministrativo, ampliando così la sfera delle sue prerogative. Scelta, quest'ultima, comprensibile visto lo stato embrionale di tale innovazione in Italia, ma che potrebbe richiedere in futuro degli aggiusti volti a evitare squilibri nella gestione dei pubblici poteri. L'ultimo e maggiormente significativo passaggio è quello condotto dalla medesima Sezione con le recenti sentenze n. 8472, 8473 e 8474 del 13 dicembre 2019⁵⁷, nelle quali afferma che la PA può avvalersi di strumenti procedimentali istruttori come l'algoritmo per gestire processi decisionali sia di tipo vincolato che di natura discrezionale, purché in quest'ultimo caso sia assicurata la cooperazione tra il software e il funzionario persona fisica. Il giudice,

in ossequio alla Carta della Robotica⁵⁸, afferma come vi sia una precisa imputabilità e responsabilità in capo all'organo titolare del potere, che da oggi in poi dovrà svolgere le necessarie verifiche in termini di logicità e legittimità della scelta progettuale. Inoltre, la VI Sezione precisa che il principio di conoscibilità del software, già espresso nella precedente sentenza n. 2270/2019, va letto nell'ottica di limitare il rischio di trattamenti che causino ingiustizie e imparzialità⁵⁹.

⁵⁸ Risoluzione del 16 febbraio 2017 "Norme di diritto civile sulla robotica", cit.

⁵⁹ Cfr Consiglio di Stato VI Sezione, sentenze n. 8472, 8473 e 8474 del 13 dicembre 2019: «Una garanzia di particolare rilievo viene riconosciuta allorché il processo sia interamente automatizzato essendo richiesto, almeno in simili ipotesi, che il titolare debba fornire "informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato". In questo senso, in dottrina è stato fatto notare come il legislatore europeo abbia inteso rafforzare il principio di trasparenza che trova centrale importanza all'interno del Regolamento. L'interesse conoscitivo della persona è ulteriormente tutelato dal diritto di accesso riconosciuto dall'articolo 15 del Regolamento che contempla, a sua volta, la possibilità di ricevere informazioni relative all'esistenza di eventuali processi decisionali automatizzati. Incidentalmente, è stato evidenziato come l'articolo 15, diversamente dagli articoli 13 e 14, abbia il pregio di prevedere un diritto azionabile dall'interessato e non un obbligo rivolto al titolare del trattamento, e permette inoltre di superare i limiti temporali posti dagli articoli 13 e 14, consentendo al soggetto di acquisire informazioni anche qualora il trattamento abbia avuto inizio, stia trovando esecuzione o abbia addirittura già prodotto una decisione. Ciò, ai fini in esame, conferma ulteriormente la rilevanza della trasparenza per i soggetti coinvolti dall'attività amministrativa informatizzata in termini istruttori e decisorii».

⁵⁶ Anzi, secondo la VI Sezione questa scelta serve a evitare interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario essere umano, garantendo maggiore imparzialità nella decisione amministrativa in linea con l'art. 97 della Costituzione e con l'attuale evoluzione tecnologica.

⁵⁷ Cfr. Consiglio di Stato VI Sezione, sentenze n. 8472, 8473 e 8474 del 13 dicembre 2019.

5. Conclusioni

Oggi non si ha il tempo di comprendere il ventaglio delle opportunità offerte dall’IA in ambito pubblico, che subito cominciano a farsi strada nuove tecnologie che richiedono il medesimo sforzo conoscitivo. Pertanto, la difficoltà dei legislatori consiste nell’interiorizzare le innovazioni e identificare le possibili misure regolative. Il quadro mutevole induce le istituzioni europee a ritenere che la soft law sia lo strumento più idoneo a gestire questa innovazione tecnologica, per il tramite di agenzie governative e con il supporto di appositi gruppi multidisciplinari. L’Italia, che comunque necessita di colmare il divario tecnologico rispetto agli altri Paesi europei, si sta muovendo in coerenza con la regolamentazione unionale. Dopo un primo tentativo diretto a produrre la tradizionale legge scritta, anche il nostro paese ha prodotto strumenti regolativi settoriali e flessibili. Interventi di apertura all’amministrazione 4.0 provengono dalle ultime sentenze del Consiglio di Stato sul caso “Buona Scuola”, con cui l’algoritmo diventa una scelta amministrativa “non neutrale” che offre alla PA molteplici opportunità, richiedendo nel contempo l’osservanza di obblighi precisi⁶⁰.

⁶⁰ Nel frattempo, si fa strada tra i cittadini l’idea che l’algoritmo sia un documento amministrativo informatico, e che quindi la PA sia tenuta a garantirne la trasparenza. È il caso del recente ricorso, sempre avverso il MIUR, di numerosi candidati al “Corso-concorso nazionale, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento di dirigenti scolastici presso le istituzioni scolastiche statali”, i quali hanno denunciato il malfunzionamento del software messo a disposizione per lo svolgimento della prova scritta. I ricorrenti hanno richiesto l’accesso al codice

Lo scenario in cui si sta diffondendo l’IA lascia diverse questioni ancora aperte. Prima fra tutte, vi è la necessità di gestire le conseguenze dei danni prodotti da questa tecnologia, perché la responsabilità di imprevisti e malfunzionamenti non è direttamente attribuibile ai singoli responsabili delle varie componenti di questa tecnologia. Altro grande dilemma è il condizionamento dell’utente: il fatto che l’interfaccia dell’IA produca una rappresentazione della realtà, può costituire un limite per l’autonomia individuale. Questione critica quando a servirsi di IA e robot sono le cosiddette fasce deboli - come malati, bambini e anziani - i quali tendono a dipendere da coloro che li accudiscono. Più di altre categorie di utenti, essi avranno bisogno sia di un’interazione umanizzata con l’IA che di adeguati meccanismi che limitino il cosiddetto “effetto cattura”. Infine, resta ancora irrisolta la questione della *black box*: non essendovi per il momento una soluzione tecnica a questo problema, esso necessita di interventi regolativi mirati sia a limitarne i danni che a impedire che tale criticità diventi una diffusa e pretestuosa giustificazione per qualunque tipo di dis-

sorgente, ovvero all’algoritmo del software che ha gestito la prova del concorso, in quanto documento amministrativo accessibile. Il MIUR, invece, si è opposto affermando che l’algoritmo non può essere inteso come documento amministrativo suscettibile di accesso, oltre che «in ragione del grave danno derivante dall’ostensione del codice sorgente, integrato dall’impossibilità di suo riutilizzo non solo in altre procedure concorsuali, ma anche nell’ambito della stessa procedura contestata dagli appellati (per la denegata ipotesi in cui fosse necessario procedere all’espletamento di prove suppletive)». Sul punto, cfr. Consiglio di Stato VI Sezione, Sentenza n. 30 del 2 gennaio 2020.

servizio. Infine, è parere di chi scrive che la stessa natura del *problem solving* non sia gestibile con le odierne tecnologie: la razionalità limitata è elemento imprescindibile del nostro modo di essere intelligenti⁶¹ e qualunque strumento si voglia utilizzare per gestire le relazioni umane - siano esse leggi o tecnologie - deve necessariamente adeguarsi alla nostra natura. Pertanto, un qualsivoglia programma destinato a gestire un procedimento amministrativo - vincolato ovvero discrezionale - non potrà mai essere totalmente obiettivo. Ma, se nel primo caso un'IA programmata per affrontare decisioni algoritmiche riduce quasi a zero i casi di errore in virtù della natura stessa del problema affrontato, sempreché i dati lavorati siano corretti, lo stesso non vale per la seconda ipotesi. Infatti, quando si utilizza un sistema di autoapprendimento per affrontare decisioni di tipo euristico, questo gestisce tre livelli di arbitrarietà: la parzialità involontariamente introdotta dall'uomo, la necessità di agire in un contesto mutevole tramite stime probabilistiche e la capacità di produrre conoscenza da sé. Di conseguenza, gli esiti delle elaborazioni del software saranno maggiormente suscettibili di sfuggire alle intenzioni di chi l'ha progettato, producendo nel lungo termine innovazioni di rilievo ma generan-

do nell'immediato anche disfunzioni per la collettività. Di fatto, per essere sfruttata in maniera intelligente, questo secondo tipo di IA necessita di qualità incompatibili con la razionalità obiettiva (sempreché ne esista una).

Ancora una volta, non si può che concordare con quello che Alan Turing ebbe a dire settant'anni fa: «possiamo vedere nel futuro solo per un piccolo tratto, ma possiamo pure vedere che in questo piccolo tratto c'è molto da fare»⁶².

⁶¹ Sul punto, si veda H. A. Simon (1972), *Theories of Bounded Rationality*, in «Decision and Organization», MacGuire, C.B. e Radner, C., Amsterdam, North-Holland, p. 257: «Il vocabolo razionalità indica un modo di comportamento adatto al raggiungimento di determinati obiettivi, rispettando i limiti imposti dalle condizioni e dai vincoli del caso» e ancora: H. A. Simon (1972) cit., p. 258: «Le teorie che includono limitazioni nella capacità di elaborare le informazioni da parte dell'agente possono essere denominate teorie della razionalità limitata».

⁶² A.M. Turing (1950), *Computing machinery and intelligence*, *Internet Archive*, in «Mind», 59, pp. 433-460.

La Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione di AIR e VIR nel 2018

*Simona Morettini**

ABSTRACT | The Annual Report takes stock of the measures introduced in Italy during the 2018 to deliver better results for citizens and businesses through more open, transparent and evidence-based policy-making. The Report shows that the efforts to put better regulation at the heart of the decision-making process have been successful. This success should be consolidated and sustained so that we can continue to make further improvements.

1. Introduzione

Il 1° agosto 2019 è stata trasmessa alle Camere, da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, la Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione relativa all'anno 2018¹ (di seguito Relazione), come previsto dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione 2005).

Tale documento suscita particolare interesse, in quanto si tratta della prima relazione presentata in applicazione della riforma della disciplina attuativa in materia di AIR e VIR, intervenuta con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, «Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione» (di seguito Regolamento AIR), entrato in vigore dall'11 aprile 2018, ovvero

* Avvocato in Roma presso Studio Legale Sandulli Battini Cimino.

¹ La Relazione è consultabile al seguente link http://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/RelazioneAnnuale2018.pdf

dal giorno successivo alla pubblicazione della nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, contenente la «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione».

Rispetto alla precedente disciplina prevista dall'abrogato DPCM n. 170 del 2008, l'art. 19 del nuovo Regolamento AIR ha integrato inoltre i contenuti della relazione annuale con un esplicito richiamo: al numero di consultazioni realizzate e relative metodologie; ai nuovi Piani biennali per la valutazione e la revisione della regolamentazione; nonché alle iniziative per la formazione e il miglioramento delle capacità istituzionali nello svolgimento dell'AIR, della VIR e delle consultazioni.

2. L'AIR: numeri e contenuti

Dal punto di vista quantitativo, la Relazione sottolinea che il numero complessivo delle relazioni AIR per il 2018 ha registrato una sensibile flessione, pari al 30% in meno, rispetto al 2017, e in generale all'andamento degli ultimi anni. Nel corso del 2018, infatti, le amministrazioni statali

hanno inviato al DAGL 112 relazioni AIR, rispetto alle 157 del 2017.

Tale inversione di tendenza, oltre che al calo fisiologico della produzione legislativa connesso al passaggio della Legislatura, è senz'altro riconducibile agli effetti generati dall'entrata in vigore del nuovo Regolamento AIR, che ha di fatto permesso alle amministrazioni statali di concentrare l'impegno valutativo solo sui provvedimenti di più rilevante impatto per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, sulla base del principio di proporzionalità.

Diminuite le AIR sono aumentati i casi di esenzione (con 33 richieste nel 2018, riferiti a 12 provvedimenti; di questi 28, ovvero l'85%, sono stati accolti, mentre in cinque casi l'esenzione non è stata concessa dal DAGL). Nel 2017 erano stati 3 i casi di esenzione (analogamente al 2016, laddove nel 2015 erano stati 5).

In base alla nuova disciplina introdotta dal nuovo Regolamento, infatti, l'esenzione dall'AIR può essere concessa laddove siano contestualmente presenti talune condizioni, quali: costi di adeguamento di scarsa entità; esiguità del numero dei destinatari; limitatezza delle risorse pubbliche impiegate e irrilevanza degli effetti sulla concorrenza. Secondo la disciplina previgente, invece, il meccanismo dell'esenzione si fondava sui «casi straordinari di necessità e urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti».

La Relazione evidenzia tuttavia come il dato relativo al numero complessivo delle richieste di esenzioni sia comunque inferiore alla stima attesa. Viene pertanto sottolineata l'esigenza di avviare un'adeguata attività di sensibilizzazione delle amministrazioni in materia, proprio al fine di dare

piena attuazione al principio di selettività introdotto dal nuovo Regolamento.

Quanto poi ai casi di esclusione dall'AIR, la Relazione riferisce che, nel 2018, sono stati in tutto 34 (contro i 22 del 2017, i 17 del 2016 e i 38 del 2015) e hanno riguardato le seguenti tipologie di atti normativi: 23 casi di autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali; sei di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; tre in materia di sicurezza e due di approvazione dei bilanci.

Passando ai contenuti delle AIR effettuate, la Relazione evidenzia come nel complesso le relazioni appaiano migliorate sotto tutti i profili, ed in particolar modo con riferimento alla descrizione del contesto e alle motivazioni dell'intervento, degli obiettivi e delle consultazioni svolte.

Permangono invece criticità sulla valutazione degli impatti, sia generali (sociali, economici e ambientali) che specifici (test PMI, oneri amministrativi, concorrenza e cosiddetto *gold plating*). In tali ambiti, infatti, l'analisi continua a limitarsi ai profili qualitativi, a scapito di quelli quantitativi, senza una chiara indicazione dei possibili effetti in termini di costi e benefici per le diverse categorie di destinatari. Inoltre, in taluni casi le relazioni continuano ad essere realizzate in una fase troppo avanzata dell'*iter* normativo, di fatto riducendo l'AIR ad un mero adempimento formale.

Anche la programmazione dell'attività normativa, nella modalità prevista dall'articolo 4 del nuovo Regolamento AIR, ha ancora difficoltà ad entrare a regime. Così come continua a risultare difficoltosa, nonostante la disciplina semplificata prevista dal nuovo Regolamento, l'applicazione dell'AIR ai decreti-legge.

3. La VIR: i Piani biennali per la valutazione

L'articolo 12 del nuovo Regolamento prevede, inoltre, che ogni amministrazione predisponga, sentito il DAGL, un Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione, relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intende svolgere la VIR.

Come indicato nella Relazione, tra dicembre 2018 e gennaio 2019 sono state trasmesse al DAGL 5 Piani Biennali VIR da parte delle seguenti amministrazioni: Ministero per i beni e le attività culturali; Ministero della difesa; Ministero dell'interno; Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero delle politiche agricole, forestali e del turismo.

Altre amministrazioni hanno invece segnalato l'assenza di provvedimenti da sottoporre a VIR, oppure hanno comunicato l'avvio dell'istruttoria per la predisposizione del Piano, che tuttavia poi non è stato trasmesso.

Per quanto riguarda le motivazioni indicate dalle amministrazioni per la redazione del Piano biennale, nel 60% dei casi è stato fatto ricorso al criterio sulla significatività degli effetti, seguito con circa il 30% dal criterio relativo alla rilevanza degli obiettivi, per finire a quello relativo alla criticità rilevata nell'attuazione, pari a circa il 20%. Il criterio delle modifiche nel contesto socio-economico è stato segnalato invece in un solo caso.

4. L'Analisi tecnico-normativa (ATN)

Relativamente alle ATN, in generale nella Relazione si dà conto di un sensibile miglioramento riguardo alle criticità ri-

scontrate negli anni precedenti, con particolare riferimento ai seguenti profili:

- corretto utilizzo della fonte normativa individuata;
- compatibilità dell'intervento normativo con l'ordinamento dell'Unione europea e delle regioni;
- verifica degli effetti su eventuali procedure di infrazione pendenti.

Si è registrato inoltre un graduale progressivo incremento anche nel numero di relazioni ATN riferite ai decreti-legge.

Ciò nonostante, delle 165 relazioni ATN pervenute al DAGL nel 2018, ben 70 hanno richiesto un'integrazione sostanziale per taluni profili che attengono alla corretta compilazione della griglia metodologica.

Come già evidenziato nella precedente Relazione relativa al 2017, anche in questa si ribadisce pertanto l'opportunità di avviare uno studio di revisione e di aggiornamento della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sull'analisi tecnico-normativa del 10 settembre 2008, e della annessa griglia metodologica, nella prospettiva di individuare:

- una metodologia semplificata per i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ed i decreti ministeriali;
- una metodologia differenziata per i decreti-legge;
- brevi linee guida alle singole voci dell'ATN volte a evitare la predisposizione di analisi giuridiche meramente formali e di contenuto apodittico.

5. Le consultazioni

Anche l'ultima Relazione, analogamente a quella dell'anno precedente, non

fornisce alcuna informazione sulle consultazioni svolte nel corso del 2018 dalle amministrazioni statali, nonostante siano state numerose le innovazioni normative apportate dal Legislatore in questo settore.

6. La formazione in materia di AIR e VIR

Per la prima volta, invece, in attuazione delle modifiche recate dal nuovo Regolamento in ordine ai contenuti della relazione annuale, viene dedicato un paragrafo specifico della Relazione alla illustrazione delle iniziative di formazione curate dalla Scuola nazionale dell'Amministrazione (SNA) in tema di AIR e VIR.

I numerosi corsi di formazione, tenuti nel 2018 e che hanno visto il coinvolgimento di esperti di AIR e VIR oltre ad una qualificata docenza in materia, hanno avuto una rispondenza positiva.

Tra i temi oggetto dei percorsi formativi, oltre all'aggiornamento normativo alla luce delle nuove regole introdotte dal citato nuovo Regolamento AIR e alla connessa direttiva 16 febbraio 2018, sono indicati: l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche; il ruolo dell'AIR nell'istruttoria normativa; il ciclo della regolazione dall'AIR alla VIR; la valutazione di impatto *ex post* e le attività di consultazione.

Si conferma, pertanto, la programmazione di tali iniziative di formazione anche per i prossimi anni.

7. Il contesto europeo e internazionale

Nel dare atto delle molteplici iniziative intraprese dal DAGL sia nel contesto

europeo che internazionale, la Relazione si sofferma in particolare sui contenuti della seconda edizione del Rapporto OCSE sulle politiche di regolazione (2108 OECD *Regulatory Policy Outlook*)². Tale Rapporto si propone di offrire una dettagliata disamina delle politiche di *better regulation* dei vari Paesi nel triennio precedente (2015-2017), unitamente ai progressi compiuti per migliorare la qualità della legislazione.

In questo quadro, il DAGL, nel partecipare ai lavori del Comitato per le politiche di regolazione dell'OCSE (*Regulatory Policy Committee*), ha evidenziato la pluralità degli attori istituzionali coinvolti nel processo valutativo della legislazione, facendo registrare all'Italia un significativo progresso nella graduatoria. In particolare, è stato sottolineato il miglioramento nelle attività di coinvolgimento degli stakeholder, il rafforzamento del ruolo di controllo del DAGL sulla qualità delle AIR, nonché il miglioramento delle procedure di valutazione *ex post*.

Nella graduatoria OCSE, l'Italia è così passata:

- per le consultazioni, dal 26° al 12° posto;
- per l'analisi di impatto, dal 24° al 13° posto;
- per la valutazione *ex post* della legislazione primaria, dal 19° al 4° posto.

L'OCSE ha segnalato tuttavia alcuni margini di miglioramento per l'Italia, con particolare riferimento all'esigenza di:

- programmare in modo più sistematico

² Si veda G. DIMITRIO, *La politica della regolazione: le prospettive OCSE nell'anno 2018*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, Anno X, n. 1 del 2019, Osservatorio AIR, Roma.

le valutazioni *ex post* già al momento della elaborazione delle AIR per le norme di maggiore impatto;

- rendere più sistematiche le consultazioni degli stakeholder al fine di raccogliere già in fase di elaborazione delle norme dei problemi applicativi che potrebbero emergere nella fase di valutazione *ex post* delle norme.

8. Le Autorità amministrative indipendenti

Tra le esperienze maturate dalle varie AI nel corso del 2018, merita segnalare quella dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

L’AGCM ha evidenziato, infatti, come la nuova disciplina introdotta dal Regolamento AIR abbia dato un rilievo specifico all’analisi dell’impatto sulla concorrenza (AIRC); valutazione ora espressamente richiesta alle amministrazioni proponenti per ciascuno strumento di regolazione preso in considerazione. Tale circostanza ha quindi rafforzato il ruolo dell’Autorità quale consulente delle amministrazioni in materia di concorrenza.

In questo quadro, è anche progressivamente incrementata l’attività di *advocacy* delle altre AI, ovvero sia di segnalazione di provvedimenti potenzialmente restrittivi della concorrenza, specialmente nell’ambito di regolamentazioni settoriali dalle stesse adottate o in via di adozione.

In particolare, nel 2018, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha adottato complessivamente 6 pareri nei confronti di altre Autorità indipendenti: 3 rivolti all’Autorità garante per le comunicazioni; 2 all’Autorità di regolazione dei Trasporti; 1 all’Autorità Anticorruzione.

9. AIR e VIR nelle Regioni e nelle Province autonome

Con riferimento alle esperienze maturate in ambito regionale sul fronte della qualità della regolamentazione, dalla Relazione emerge la sempre più ampia rilevanza assegnata alle cd. “clausole valutative”, introdotte nelle leggi regionali ai fini della valutazione degli effetti della normativa in questione.

Per clausola valutativa si intende «uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell’attuazione della stessa legge (in primis all’Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all’organo legislativo una serie di informazioni selezionate». Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d’attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d’implementazione; a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l’intera collettività regionale. Alcuni Consigli regionali hanno ritenuto inoltre utile prevedere che l’attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle suddette clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri, dando avvio a una c.d. “missione valutativa”. È evidente che attraverso l’adozione di strumenti di questo tipo (clausole e missioni valutative), i consiglieri regionali divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione.

La Relazione si sofferma poi, nello specifico, sulle iniziative adottate da Abruzzo,

Liguria, Lombardia, Marche, Toscana e Provincia autonoma di Trento nel corso del 2018.

10. Considerazioni conclusive in materia di AIR e VIR nelle Amministrazioni centrali

Dal punto di vista strettamente metodologico, si osserva come, per il modo in cui è strutturata, non sia direttamente evincibile dalla Relazione la differenza nel rilevamento dei dati tra la prima e la seconda parte dell'anno 2018, ciascuna caratterizzata dalla vigenza di due differenti contesti normativi, rispettivamente:

- dal 1° gennaio 2018 al 10 aprile 2018, con i previgenti DPCM n. 170 del 2008, in materia di AIR, e DPCM n. 212 del 2009, in materia di VIR;
- dall'11 aprile 2018 e il 31 dicembre 2018, con il nuovo Regolamento AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017.

Questa circostanza pone un limite alla diretta comparabilità tra l'anno 2017 e l'anno 2018, ricadente quest'ultimo, a differenza del precedente, in un doppio regime giuridico concernente le norme di attuazione.

Sarà pertanto necessario attendere la prossima Relazione annuale relativa al 2019 per poter effettuare un raffronto quanto più possibile fondato su criteri omogenei e valutare gli effetti derivanti dall'entrata in vigore del nuovo Regolamento AIR e VIR.

Nonostante i suddetti limiti, la Relazione mette comunque in luce come, a fronte di un generale miglioramento nell'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione nelle amministrazioni centrali, continuino a permanere talune significative

criticità, a cui tuttavia si può ovviare grazie ad un'adeguata attività di sensibilizzazione.

In particolare, per superare le carenze riscontrate, sarebbe auspicabile implementare i seguenti tre aspetti: l'analisi degli impatti specifici in termini quantitativi; l'utilizzo di professionalità specifiche; la programmazione nell'attività normativa.

Da ultimo, la Relazione sottolinea come in prospettiva si possa individuare nel Pre-consiglio la sede più opportuna per valorizzare il contributo dell'AIR nella fase dell'istruttoria normativa.

IAL Annual Conference: analisi della crisi di fiducia nella legge e nella regolazione

Rossana Amoroso*

ABSTRACT | Today our society is living a time of severe crisis of confidence in legislation and in regulation, and this issue must be tackled at its root. From parliaments' (ir)responsibility to the conflicted role of regulatory enforcement, there are many factors which have determined such alarming situation. IAL Annual Conference was an important opportunity for discussion on the causes and the remedies of the little confidence placed in legislation and in regulation.

1. Introduzione

«L'uomo è un animale sociale», così affermava il filosofo greco Aristotele nel IV secolo a.C.¹ In quanto animale sociale, l'uomo ha sviluppato la necessità di vivere in gruppo e di cooperare e ha maturato una predisposizione alla fiducia. Fiducia che è tuttavia vulnerabile perché minata dall'innato timore dell'ignoto.

Gli esseri umani sono dotati in potenza di una straordinaria capacità, quella di saper aggirare il timore dello sconosciuto e di riuscire a riporre fiducia nel prossimo. Per una fiducia solida e duratura capace di gettare le basi di una proficua cooperazione, però, ogni essere umano necessita di riconoscere, in un'astratta società di sconosciuti, una guida.

Riconoscimento e fiducia sono dunque i due elementi cognitivi essenziali per innescare le dinamiche di una fruttuosa cooperazione² e non vi è scorciatoia che tenga:

in loro assenza non vi può essere adesione condivisa a un progetto di collaborazione, né tantomeno comunione di intenti.

Quanto detto costituisce l'imprescindibile punto di partenza per ogni tipo di ragionamento su qualsiasi rapporto fiduciario che l'uomo sia capace di instaurare e sulle problematiche ad esso connesse. Non si può infatti parlare di fiducia nelle istituzioni e nella legge senza effettuare una dovuta riflessione sul ruolo di guida che queste assumono nella vita di ogni cittadino.

Ebbene, la sfiducia nella legge e nella regolazione è sostanzialmente dovuta proprio al mancato riconoscimento della loro funzione di guida.

Durante la *Annual Conference* della *International Association of Legislation* (IAL), tenutasi il 25 ottobre 2019 presso il Senato della Repubblica³, numerosi studiosi e addetti del settore hanno tentato con successo di catalizzare l'attenzione e di alimentare il dibattito sul preoccupan-

* Dottoranda in Scienze dell'Economia civile, curriculum giuridico-istituzionale, Università LUMSA

¹ Aristotele (IV sec. a. C.), *Politica*.

² Wim Voermans (Universiteit Leiden), *Trust and recognition as the pillars of enacted Law*, intervento al convegno cui è dedicato il presente articolo.

³ Il convegno, "The Crisis of Confidence in Legislation", è stato organizzato da N. Lupo (Luiss Guido Carli), M. De Benedetto (Università degli Studi Roma Tre) e N. Rangone (Università LUMSA) e patrocinato dal Senato della Repubblica e dal Parlamento europeo.

te fenomeno della crisi della fiducia nella legge e nelle istituzioni. Di seguito vengono messe in evidenza le considerazioni e le proposte emerse dalla giornata di lavori, con indicazione in nota degli autori dei diversi interventi.

2. La crisi della fiducia nella legge e nella regolazione

La crisi della fiducia riposta dai cittadini nella legge e nella regolazione è una sfida che attualmente coinvolge le istituzioni dei cosiddetti “W.E.I.R.D. countries”⁴.

Non si tratta però di un fenomeno sviluppatosi di recente. Infatti, già nel XX secolo e, nello specifico, nel periodo che intercorre fra i due conflitti mondiali, i consociati hanno iniziato a percepire sempre più negativamente l’operato dei parlamenti e il ruolo della legge, che ha cominciato dunque ad apparire come mera espressione delle maggioranze politiche.

Nello scorso secolo si diffonde quindi l’idea di una legge debole, incapace di tutelare i cittadini perché rappresentativa della volontà di una specifica fazione politica, e la cui unica forza consiste nella legittimazione *a priori* ad essa conferita⁵.

La sfiducia nella legge è nata dunque come reazione all’affermazione dei regimi autoritari del 1900, tuttavia lo scetticismo nei confronti delle istituzioni e della legge sopravvive ancora oggi⁶.

⁴ W.E.I.R.D. è un acronimo che sta per “*Western, educated, industrialized, rich e democratic*”.

⁵ Jose Esteve Pardo (Universitat de Barcelona), *Trust and distrust in legislation. An historical approach*.

⁶ Per un’analisi approfondita si veda anche J. Esteve Pardo (2019), *Il pensiero antiparlamentare in*

La proliferazione di episodi di corruzione, le continue inosservanze e la creazione di sempre più numerosi spazi di infrazione, le difficoltà nel dare esecuzione alle norme a causa della loro limitata chiarezza e coerenza, l’inflazione legislativa e più in generale il “disordine normativo”⁷ e gli alti tassi di litigiosità sono dunque tutti sintomi della stessa malattia che, come ogni patologia, necessita di una cura rigorosa e definitiva e non di meri palliativi.

La crisi della fiducia nella legge innesca un circolo vizioso dal quale risulta tuttavia difficile uscire: andando a minare direttamente la credibilità delle istituzioni e sostanziosamente nella totale disillusione nei confronti del loro operato, si rende infatti necessario condurre controlli serrati e severi. L’attuazione di questi controlli porta però all’aumento dei costi di transazione gravanti sulle istituzioni con un conseguente inasprimento delle restrizioni finanziarie⁸.

Inevitabilmente, la sfiducia nella legge e nella regolazione si ripercuote negativamente anche sulla loro effettività.

L’inflazione normativa ha come conseguenza che l’utente finale, sia esso il cittadino o l’impresa, sia sempre impegnato nella lettura tra le righe del testo, alla ricerca del significato nascosto e del dettaglio

Europa: l’origine nel periodo tra le due guerre mondiali e la successiva influenza, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 203-204, pp. 7 ss.

⁷ Al “*désordre normatif*” sono dedicati i numeri monografici della *Révue du Droit Public* n. 1/2006 e n. 1/2017.

⁸ Maria De Benedetto (Università degli Studi Roma Tre), *The crisis of confidence in legislation: an outline*.

“diabolico”, anche laddove le disposizioni in esso recate siano semplici, dirette e di immediata comprensione⁹.

La mancanza di fiducia incide immanabilmente sull’effettività delle norme (intesa come osservanza e coerenza con il fine ultimo da queste perseguito¹⁰), proprio perché per i destinatari stessi risulta difficile vivere secondo le leggi emanate da un ordinamento nel quale essi non ripongono fiducia.

Nell’attuale scenario di diffidenza e pessimismo rispetto all’operato delle istituzioni e al contenuto nonché al fine delle leggi e delle regolazioni, per modificare effettivamente i comportamenti sociali, serve dunque un rinnovato ruolo dei parlamenti, un attento uso degli strumenti di better regulation da parte di tutti i decisori pubblici e una valorizzazione della fase di enforcement.

3. La responsabilità dei parlamenti

In quanto assegnatari del potere legislativo, i parlamenti hanno il dovere di intervenire *ex ante*, facendosi fautori di un procedimento legislativo trasparente, lineare e partecipativo, ma anche *ex post*, intervenendo quando la norma si dimostri incapace di realizzare lo scopo per il quale è stata posta in essere.

Nonostante tale ruolo propulsivo, i parlamenti sono oggi le principali vittime del

“paradosso della fiducia” che colpisce la rappresentanza politica¹¹, risultando progressivamente svuotati del loro potere.

Pur essendo degli organi elettivi rappresentativi dei principali partiti, i parlamenti risentono infatti del carisma dei leader politici che, al di fuori dell’arena parlamentare, ponendosi al centro dei dibattiti della sfera pubblica, riescono a instaurare una connessione quasi personale con il singolo elettore¹².

Si tratta naturalmente di legami fittizi basati sull’effetto *framing*, cioè sulla consapevolezza che i cittadini sono influenzati dalle modalità in cui le proposte sono loro presentate. Promuovendo determinate interpretazioni dei fatti, una situazione problematica può invero sembrare meno negativa e viceversa. In questo modo i leader politici riescono a fare breccia negli umori dell’elettorato, guadagnando, di conseguenza, la loro fiducia.

I parlamenti, oltre a essere espressione delle maggioranze, sono necessariamente espressione anche delle minoranze. Essi sono dunque rappresentativi di un tessuto politico variegato e, spesso, conflittuale.

È proprio la conflittualità ad essere l’elemento mancante nella rappresentazione della comunità narcisisticamente omogenea descritta dai leader politici.

Per tali motivi i cittadini preferiscono riporre la loro fiducia in tali esponenti piuttosto che nell’astratta figura del parlamento.

⁹ Helen Xanthaki (University College London), *Confidence in legislation and legislative effectiveness*.

¹⁰ Maria De Benedetto e Nicoletta Rangone (2019), *La questione amministrativa dell’effettività: regole, decisioni, fatti*, in «Diritto pubblico», 3, pp. 747 ss.

¹¹ Giovanni Rizzoni (Camera dei Deputati), *Parliaments and the “confidence paradox” of political representation*.

¹² Nicola Lupo (Luiss Guido Carli), *Confidence in legislation and the role of Parliaments between tradition and innovation*.

Il parlamento, percepito come un catalizzatore di conflitti, appare quindi, ora più che mai, lontano dai cittadini. Analogamente, la legge risulta essere lo sterile compromesso fra interessi e valori confliggenti.

In questo momento storico caratterizzato da una società sempre più multiculturale, i parlamenti hanno dunque il dovere di evolversi e di non essere più una semplice arena. Essi devono diventare un'istituzione trasformativa, capace di instaurare un dialogo fra vari gruppi sociali e di svolgere la propria funzione legislativa tenendo debitamente in considerazione le diversità del tessuto sociale stesso. Solo con questo *modus operandi* i parlamenti potranno colmare il divario che li separa dai cittadini¹³.

I parlamenti devono avvicinarsi alla società producendo norme "affidabili" che non subiscano, in corso d'opera, modifiche capaci di frustrare le aspettative dei cittadini in termini di risultato¹⁴.

Essendo finalizzate all'apertura agli stakeholder dei processi di definizione delle politiche attraverso un approccio *evidence-based*, le pratiche di better regulation possono aiutare il legislatore a superare questa *impasse* senza apparente via d'uscita, accorciando le distanze tra il procedimento legislativo, la legge e i cittadini¹⁵.

¹³ Giovanni Rizzoni (Camera dei Deputati), *Parliaments and the "confidence paradox" of political representation*.

¹⁴ Patricia Popelier (Universiteit Antwerpen), *The role of parliament in producing reliable legislation: linking trust in parliament with legitimate expectations*.

¹⁵ Elena Griglio (Senato della Repubblica), *The involvement of Parliaments in better regulation: between legislation and scrutiny*.

4. Rinnovare la fiducia nella legge e nella regolazione attraverso gli strumenti di better regulation

Gli strumenti di better regulation possono certamente recare un contributo notevole nell'accrescere la fiducia nella legge.

Fra questi ne emerge uno in particolare: le consultazioni, che, se condotte in maniera rigorosa, sono capaci di avvicinare gli stakeholder ai pubblici poteri.

Le consultazioni sono infatti un processo formale con il quale i decisori raccolgono dati, commenti e punti di vista delle parti interessate in riferimento a nuove politiche o a politiche già esistenti. Esse dunque si traducono in «un impegno più strutturato con le parti interessate»¹⁶ e sono soggette a standard minimi e a regole prestabilite.

Tra le ragioni del coinvolgimento degli stakeholder nei processi decisionali pubblici vi è l'obiettivo di ridurre le probabilità del verificarsi di eventi corruttivi, oltre ad aumentare la trasparenza e consentire la partecipazione. Infatti, più il processo legislativo è isolato dal controllo pubblico, più esso si presta a perseguire interessi privati¹⁷.

Attraverso le consultazioni, i "consultati" sono gradualmente preparati alle nuove norme. Ciò implica che essi, una volta otte-

¹⁶ Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi (2017), *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, in «Esperienze», 27.

¹⁷ Claudio M. Radaelli (University College London), *Pros and cons of consultation: corruption as a side-effect of participation in law-making*. Sul punto si veda anche, C.A. Dunlop, J.C. Kamkhaji, C.M. Radaelli, G. Taffoni e C. Wagemann (2019), *Does consultation count for corruption? The impact of consultation design across the European Union*, in «Journal of European Public Policy», in corso di pubblicazioni.

nuto un feedback adeguato su come i loro interventi abbiano contribuito o meno alla decisione pubblica, siano più favorevoli all'osservanza di tali disposizioni.

Le consultazioni possono dunque supportare la restaurazione della fiducia persa, oltre al miglioramento della qualità delle norme, ma, se non impostate adeguatamente, possono rivelarsi inadatte a questi fini, se non controproducenti¹⁸.

In fase di progettazione di una consultazione, ad esempio, occorre adottare accorgimenti che permettano di neutralizzare euristiche e *bias* cognitivi. Pertanto, per limitare l'“*information overload bias*” e il “*choice overload bias*”, a loro volta strettamente interrelati all'“*inertia bias*”, si renderà necessario filtrare le informazioni non rilevanti e redigere quindi documenti di consultazione aperti, non particolarmente lunghi né complicati. Generalmente parlando, un auspicabile approccio “*making things easy*” implica che gli atti in questione siano più semplici possibile. Per evitare di influenzare i destinatari e, quindi, di attivare *bias* cognitivi quali il “*framing effect bias*” e il “*confirmation bias*”, i documenti di consultazione dovrebbero sempre presentare le informazioni in maniera neutrale, mentre i diversi punti di vista degli stakeholder dovrebbero essere adeguatamente valorizzati.

In sostanza, la fiducia nei pubblici poteri, così come l'effettività della legge e della regolazione, non sono automaticamente connesse ai processi di consultazione ed il design delle consultazioni è uno degli stru-

menti che può fare la differenza¹⁹.

Peraltro, ignorare le essenziali regole formali da osservare nella loro ideazione, quale, *inter alia*, la previsione di meccanismi di premi e sanzioni, conduce all'espletamento di consultazioni fallaci, incomplete e non sufficientemente allineate ai contesti amministrativo/istituzionale e socio-politico²⁰, che porteranno inevitabilmente all'adozione di norme nelle quali gli stessi soggetti consultati siano incapaci di ritrovarsi.

Risulta poi di fondamentale importanza, per ristabilire la fiducia, che leggi e regolazione emanate al termine di un procedimento decisionale partecipato riescano, *in primis*, a “parlare” all'utente finale attraverso una semplificazione del linguaggio e dei contenuti²¹.

5. Fiducia ed enforcement

I cittadini del XXI secolo sono costantemente esposti a fattori che vanno al di là della loro capacità di comprensione e di controllo e che sono pertanto percepiti come vere e proprie minacce.

Le tecnologie 4.0, i trattamenti di dati personali su larga scala e i processi decisionali automatizzati, il libero commercio internazionale e la produzione e il consumo di massa: sono solo alcuni esempi di fenome-

¹⁹ Nicoletta Rangone (Università LUMSA), *Consultation as a tool for trust: regulatory evidence and law-making perspective*.

²⁰ Claudio M. Radaelli (University College London), *Pros and cons of consultation: corruption as a side-effect of participation in law-making*.

²¹ Helen Xantaki (University College London), *Confidence in legislation and legislative effectiveness*.

¹⁸ Nicoletta Rangone (Università LUMSA), *Consultation as a tool for trust: regulatory evidence and law-making perspective*.

ni di difficile inquadramento che possono spaventare il cittadino moderno e portarlo all'isolamento, alimentando quella sensazione di sfiducia nei confronti della legge e delle istituzioni che non sono a loro volta in grado di svolgere una funzione di guida in questo incerto cammino a ostacoli.

Le ispezioni e gli altri strumenti di *enforcement* possono aumentare la fiducia nella legge e nella regolazione. Tuttavia, le aspettative circa i risultati perseguiti da tali strumenti si rivelano spesso decisamente irrealistiche, deteriorando la stessa fiducia riposta. Si tratta di un circolo vizioso in cui le aspettative eccessive sono inevitabilmente destinate a essere disattese, alimentando così un senso di sfiducia. Si rende pertanto necessario risolvere il problema della mancanza di fiducia rendendo effettivi gli strumenti di *enforcement*²².

Al contempo, però, l'*enforcement* non risulta essere di facile attuazione per via della "trappola delle leggi" e della loro applicazione. Ed invero, l'implementazione delle norme dovrebbe essere compito delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, sempre più frequentemente le leggi emanate, già numerose e di notevoli dimensioni, sono anche estremamente dettagliate e tendono quindi a invadere il campo d'azione delle amministrazioni. In un contesto così frammentario, caratterizzato da una sovrabbondanza normativa, diviene, per lo stesso legislatore, sempre più difficile riuscire a emanare leggi effettive che non siano contrastanti con lo stock normativo vigente.

²² Florentin Blanc (OECD e Banca Mondiale), *Expectations, Representations and Outcomes: the conflicted role of regulatory enforcement in building (or harming) confidence*.

In sostanza, dunque, l'*enforcement*, potenzialmente idoneo a restaurare la smarrita fiducia nella legge da parte dei cittadini, risulta imbrigliato in una trappola dalla quale né il parlamento, né il governo, né le amministrazioni riescono a liberarsi²³.

6. La legge non sia un "capro espiatorio"²⁴

Le leggi e le regolazioni sono oggi costantemente additate come il male della nostra società.

Al pari degli immigrati, le norme sono infatti divenute il capro espiatorio al quale sia i cittadini che i politici attribuiscono le colpe di ogni malfunzionamento.

Lungi dall'affermare che l'impianto normativo attuale sia perfetto, perché, al contrario, come visto, necessita di considerevoli miglioramenti, occorre tuttavia comprendere che continuare a incolpare le norme non porterà alla risoluzione di alcun problema.

Per non alimentare un circolo vizioso dal quale né i cittadini, né le istituzioni possano uscirne vincitori, è necessario adottare un approccio costruttivo e non demolire brutalmente l'esistente. Con lungimiranza, occorre che le istituzioni e gli studiosi lavorino gradualmente per ricostruire il rapporto di fiducia perso, anche contrastando diffusi luoghi comuni sulle ricadute negative di leggi e regolazioni attraverso argomentazioni basate su evidenze empiriche.

²³ Bernardo Giorgio Mattarella (Luiss Guido Carli), *The Trap of Legislation and the Tragedy of Enforcement*.

²⁴ Cary Coglianese (Pennsylvania University), *Law as scapegoat*.

Recensione. Chi partecipa alle consultazioni delle Agenzie europee? I fattori che influenzano la cattura del regolatore, nella ricerca di Jan Beyers e Sarah Arras

Carolina Raiola*

Jan Beyers, Sarah Arras (2019), *Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations*, Journal of Public Policy, 1-26

L'articolo in commento pone le sue basi nelle perplessità espresse dalla letteratura e dalla politica¹ sui rischi di cattura rinvenibili nel ciclo decisionale, nello specifico relativo alla regolazione delle agenzie europee. Tale rischio, ad avviso degli Autori, è dovuto alla tendenza a fornire, da parte delle industrie regolate, informazioni che sostengono i propri interessi più che l'interesse generale ed è amplificato da due condizioni createsi nell'ultimo ventennio: l'aumento dei casi in cui la regolazione europea, nei più disparati settori, è delegata alle agenzie e l'impegno delle agenzie stesse a coinvolgere soggetti diversi dagli apparati istituzionali nel processo decisionale per soddisfare i propri

bisogni informativi. Diventa, inoltre, più alto nei casi in cui i soggetti partecipanti si coalizzano portando una posizione condivisa presso il regolatore.

A dispetto degli sforzi profusi e deliberatamente perseguiti per disegnare processi consultivi inclusivi, il risultato di tale coinvolgimento, in quanto a varietà dei soggetti partecipanti, non sempre porta agli esiti sperati.

Per questa ragione, l'articolo di Beyers e Arras si pone le seguenti questioni di ricerca: in quale misura la consultazione consente la partecipazione di categorie diverse di stakeholder? E quali sono le ragioni alla base della diversità dei soggetti partecipanti? Esistono caratteristiche di design della consultazione che favoriscono una maggiore diversità di interlocutori oppure il contesto stesso in cui operano le agenzie porta necessariamente alla mancanza di diversità nella partecipazione?

Per rispondere a queste domande gli autori analizzano un cospicuo numero di consultazioni (413) svolte da 10 agenzie europee, in diversi settori di regolazione, nel 2013 e nel 2014, arrivando alla conclusione che la maggioranza delle informazioni provenienti dalle consultazioni è fornita dai soggetti regolati e che la partecipazione dei soggetti non regolati stenta ancora a venire.

Le tipologie di stakeholder individuate

Il concetto di diversità contenuto nell'articolo si fonda su cinque diverse categorie

* Esperto della Delivery Unit Nazionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per le attività inerenti alla consultazione pubblica e alla comunicazione istituzionale.

¹ Nell'articolo, gli Autori citano le perplessità espresse dai membri del Parlamento europeo nel 2010 sulle intense attività di lobbying esistenti nel settore finanziario e sulla corrispondente mancanza di altrettanta mobilitazione da parte dei soggetti controinteressati diversi da quelli regolati. Il documento da cui traggono tali considerazioni è Finance Watch (2010), *A Counter-Weight to the Lobbying Power of the Financial Industry*.

di stakeholder individuati dagli Autori. La prima categoria, che costituisce il riferimento principale di osservazione, è quella degli interessi regolati, ossia le industrie che sono affette direttamente e profondamente dalle attività regolatorie delle singole agenzie. Le altre categorie sono: quella degli operatori non direttamente regolati o per cui l'oggetto delle attività regolatorie non costituiscono *core business*; quella delle organizzazioni non rappresentative degli interessi dell'industria ma di interessi generali dei cittadini (consumatori, diritti umani, diritti degli animali o ambientali ecc.); quella degli esperti, ossia soggetti rappresentativi di associazioni professionali o altri soggetti come ospedali o centri di ricerca; quella, infine, delle istituzioni, tra cui sono compresi i soggetti attuatori delle regolazioni, come gli Stati nazionali.

La categoria degli interessi regolati è quella considerabile come possibile portatrice di interessi di parte, la cui partecipazione in misura cospicua e in assenza o carenza di altre categorie può indicare un possibile rischio di cattura del regolatore.

Le variabili analizzate e le ipotesi formulate

Per procedere all'analisi del grado di varietà presente nella partecipazione alle consultazioni svolte dalle agenzie europee, gli Autori prendono in considerazione due diversi set di variabili, connesse ai processi consultivi e al contesto in cui operano le agenzie.

Le variabili individuate relative ai processi consultivi sono il design della consultazione, il livello di complessità del linguaggio, il periodo di consultazione e la fase in cui la consultazione è svolta. Riguardo al design, gli Autori ritengono rilevante la distinzione tra consultazioni

strutturate e consultazioni non strutturate, considerando come consultazioni strutturate quelle che pongono quesiti o, ancor di più, sviluppano questionari con domande a risposta chiusa². Relativamente alla seconda variabile, ossia la complessità, la ricerca prende a riferimento il linguaggio utilizzato per gli annunci pubblicati a corredo del documento posto in consultazione, ritenendo necessario, affinché possa dirsi semplice, che sia intuibile da parte del lettore quale sia l'oggetto specifico della consultazione presentata³. La terza variabile considera la lunghezza del periodo di consultazione, ossia il tempo concesso ai rispondenti per inviare i propri contributi. Infine, la variabile relativa al momento del processo decisionale in cui la consultazione è svolta prende in considerazione due diverse fasi: la fase iniziale del processo, compresa quella di programmazione, e la fase di implementazione.

Gli Autori individuano un secondo set di variabili potenzialmente in grado di esercitare un'influenza sul tipo di soggetti

² In questa distinzione, gli Autori richiamano le posizioni che in letteratura ritengono che le caratteristiche del design della consultazione (il format del questionario o il modo in cui i soggetti interessati possono inviare il proprio contributo) influenzano la partecipazione dei soggetti non regolati, dal momento che lo sforzo di partecipazione è più basso tenderebbe a essere più basso in presenza di domande a risposta chiusa. Tuttavia, su questo tema, gli Autori esplicitano il trade-off che viene a crearsi tra il livello di strutturazione della consultazione e la profondità e ricchezza dei contributi inviati, sottolineando che le consultazioni meno strutturate agevolano l'inoltro di informazioni dettagliate e di alta qualità (p. 7).

³ In caso di mancanza dell'annuncio di consultazione, gli Autori si riferiscono al documento posto in consultazione, ritenuto comunque di superiore complessità.

rispondenti, inerente al contesto: le discipline sulla partecipazione; gli anni passati dalla costituzione; la composizione degli organi consultivi. Nell'articolo si analizzano invero, per ciascuna agenzia, innanzitutto le disposizioni inerenti la consultazione (per esempio, la sua obbligatorietà) e, in particolare, gli eventuali obblighi di assicurare la partecipazione ai soggetti diversi da quelli regolati; in secondo luogo la longevità della struttura; infine, le categorie di soggetti che siedono negli organi consultivi, al fine di indagare il loro grado di varietà.

In considerazione dei set individuati e delle tendenze rilevate in letteratura, gli Autori formulano alcune ipotesi di ricerca. Di particolare interesse, anche per il contesto italiano, sono quelle relative al design del processo consultivo:

1. Le consultazioni svolte nelle fasi iniziali del processo decisionale favoriscono una maggiore partecipazione degli interessi non regolati rispetto a quelle svolte nelle fasi finali del processo?
2. Le consultazioni accompagnate da annunci scritti con linguaggio semplice favoriscono una maggiore partecipazione degli interessi non regolati rispetto alle altre consultazioni?
3. Le consultazioni che utilizzano questionari anche molto strutturati favoriscono una maggiore partecipazione degli interessi non regolati rispetto alle consultazioni meno strutturate?

Inoltre, gli Autori ipotizzano che una possibile influenza su una maggiore partecipazione dei soggetti non regolati possa essere esercitata dalla presenza di discipline che richiedono un'attenzione al coinvolgimento di questi soggetti, dalla origine

recente e dalla presenza di organi consultivi multistakeholder⁴.

I risultati della ricerca: i fattori che influenzano il rischio di cattura

Gli Autori confermano che i partecipanti delle consultazioni svolte dalle agenzie europee e oggetto di analisi sono in larga maggioranza soggetti appartenenti alla categoria degli interessi regolati.

Attraverso l'analisi delle variabili sopra descritte, l'articolo giunge alla conclusione che i fattori di design del processo consultivo non esercitano un'influenza di rilievo sulla partecipazione di interessi diversi da quelli regolati: la strutturazione del questionario e la complessità degli annunci hanno un impatto limitato, mentre si conferma che in fase di implementazione c'è una maggiore mobilitazione degli interessi regolati.

I fattori di contesto hanno, invece, una più consistente influenza. In particolare, gli Autori affermano che le disposizioni relative alla partecipazione influenzano la varietà di partecipanti e interagiscono significativamente con l'età dell'agenzia e la composizione degli organi consultivi: le agenzie più vecchie attraggono una varietà maggiore di stakeholder e, tra le agenzie non obbligate a ricorrere alla consultazione, sembra che la presenza di organi consultivi composti da membri poco variegati corrisponda a una minore partecipazione

⁴ La presenza di organi con soggetti appartenenti a diverse categorie favorirebbe altrettanta varietà nella partecipazione alle consultazioni, stando agli studi (richiamati nell'articolo) che hanno dimostrato che la mobilitazione in un'arena si ripercuote sulla partecipazione nelle altre arene.

da parte degli interessi non variegati e a una minore varietà nella partecipazione alle consultazioni (pp. 19-21).

Gli spazi per nuove attività di ricerca

Considerate le conclusioni e le scelte effettuate per l'impianto di ricerca, restano aperti alcuni spazi di approfondimento sul tema della varietà della partecipazione alle consultazioni delle agenzie.

In primo luogo, come gli stessi Autori affermano, sarebbe interessante indagare se il settore di regolazione può influenzare o meno la varietà di categorie di soggetti che partecipano alla consultazione, per esempio analizzando quanto sono diffuse tra le diverse categorie di stakeholder le informazioni necessarie a una determinata agenzia. Sarebbe inoltre interessante effettuare analisi comparative multilivello, per analizzare le differenze di varietà tra le consultazioni svolte dalle agenzie e quelle svolte, invece, dalla Commissione europea.

In secondo luogo, maggiori approfondimenti potrebbero essere effettuati relativamente alla numerosità della popolazione dei soggetti appartenenti a ciascuna categoria di partecipanti, in modo da poter bilanciare il numero di partecipanti alle consultazioni con il numero totale di soggetti appartenenti a quella categoria, per verificare, per esempio, se un numero basso di partecipanti corrisponde a un altrettanto basso numero di soggetti appartenenti a quella popolazione.

In terzo luogo, come indicato dagli Autori, un'interessante prospettiva riguarderebbe non già l'analisi delle categorie di soggetti rispondenti quanto, invece, l'indagine sulla varietà delle posizioni espresse, che non necessariamente variano di categoria in categoria.



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

Fabrizio Di Mascio

Consiglio direttivo

Eleonora Cavalieri

Fabrizio Di Mascio

Gabriele Mazzantini

Carolina Raiola

Siriana Salvi

www.osservatorioair.it
www.facebook.com/osservatorioair
[@OsservatorioAIR](https://www.instagram.com/OsservatorioAIR)

Finito di stampare nel mese di aprile 2020
dalla Tipografia Grafica Elettronica - Napoli

