



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Ottobre 2021
Anno XII, n. 4 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XII, n. 4
© 2021, Osservatorio AIR, Roma

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

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

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

Segretaria di redazione: Maria Bianca Armiento

Direttore responsabile: Carolina Raiola

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli



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

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XII, N. 4

Vecchi e nuovi strumenti di <i>better regulation</i>, il ruolo della democrazia rappresentativa nella produzione di regole e l'esigenza di cooperazione regolatoria internazionale di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
La Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione di AIR e VIR nel 2020 di Simona Morettini	9
Le nuove linee guida AIR dell'AGCOM: una nuova opportunità per la <i>better regulation</i>? di Maria Bianca Armiento	15
La revisione del Regolamento CONSOB per l'adozione degli atti generali: quali analisi per valutare la disciplina e le attività di <i>better regulation</i>? di Carolina Raiola	23
La risposta dei Parlamenti al prolungato stress pandemico: un quadro in chiaro-scuro, ma con importanti lezioni per il futuro della democrazia rappresentativa di Elena Griglio	33
Cooperazione regolatoria internazionale: i costi superano i benefici? di Luca Megale	43
[Recensione] Le forme sperimentali di regolazione per l'Intelligenza artificiale di Francesco Calisi	51

Vecchi e nuovi strumenti di *better regulation*, il ruolo della democrazia rappresentativa nella produzione di regole e l'esigenza di cooperazione regolatoria internazionale

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone*

In questo numero della Rassegna, che chiude un anno peculiare per gli studi sulla regolazione, da un lato si dà conto di alcune novità normative introdotte da autorità indipendenti nazionali in tema di *better regulation*, dall'altro si illustra lo stato di salute dei più tradizionali strumenti di miglioramento della qualità normativa a livello delle amministrazioni centrali. Viene poi affrontato un tema cruciale per il presente e il futuro della democrazia rappresentativa, che attiene al rapporto tra esecutivo e parlamento in tempo di crisi, e uno strumento sempre più attuale nel dibattito internazionale per affrontare periodi di crisi e non solo, che è quello della cooperazione regolatoria internazionale. Chiude il numero la recensione di un articolo scientifico che fa il punto sulle forme sperimentali di regolazione.

Nel suo contributo, **Simona Morettini** illustra le principali risultanze sullo stato di attuazione di AIR, VIR e altri strumenti di *better regulation* da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, a partire dalla Relazione annuale, trasmessa alle Camere lo scorso 5 maggio 2021 da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento. Ne emerge un quadro di lenta, ma graduale, istituzionalizzazione di tali pratiche, che tuttavia lascia aperte vistose lacune. Il documento evidenzia, in particolare, che

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

gli sforzi per porre la *better regulation* al centro del processo decisionale, compiuti sia attraverso una puntuale revisione della loro regolazione (con l'adozione del Regolamento contenuto nel d.P.C.M. n. 169/2017), sia attraverso un sostanziale rafforzamento della struttura di *governance* posta a loro sostegno (con la previsione di un apposito Nucleo AIR al servizio del Dipartimento affari giuridici e legislativi) sono stati fruttuosi. Tale successo andrebbe, però, consolidato e sostenuto, al fine di ottenere ulteriori miglioramenti. In particolare, si sottolinea, tre sono gli aspetti su cui occorrerebbe intervenire con maggior convinzione: a) curare l'analisi degli impatti generali e specifici in termini quantitativi; b) ricorrere all'utilizzo di professionalità specifiche; c) migliorare la funzione di programmazione nell'attività normativa.

Maria Bianca Armiento commenta le Linee guida per l'applicazione dell'AIR deliberate da AGCOM che, a cinque anni dalla decisione che ne annunciava la futura adozione, definiscono per la prima volta una disciplina analitica dell'AIR. L'Autrice sottolinea che si tratta di un intervento certamente positivo in termini di trasparenza e certezza giuridica, così come va visto con favore l'approccio alla regolazione come un ciclo e la previsione di valutazioni semplificate alla luce del principio di proporzionalità. Al contempo viene evidenziato che le Linee guida avrebbero potuto essere

più esplicite nella disciplina dei vari passaggi che caratterizzano sia AIR che VIR e ne viene criticata l'adozione prescindendo da una previa sottoposizione a consultazione pubblica.

Anche la CONSOB ha recentemente proceduto a una revisione del regolamento per l'adozione degli atti normativi a contenuto generale del 2016, ai fini del suo aggiornamento. In questo caso, la bozza di nuovo regolamento è stata sottoposta a consultazione ed è stata formulata anche in esito a un'analisi statistica dei primi anni di applicazione, come riferisce **Carolina Raiola**. Lo schema di nuovo regolamento presenta però luci e ombre, queste ultime soprattutto con riferimento alla trasparenza e reperibilità delle informazioni che, a valle dell'analisi statistica condotta, sarebbero alla base delle scelte effettuate dalla Commissione. Rispetto ai contenuti delle modifiche, mentre sono da salutare positivamente la scelta di integrare in maniera più decisa le analisi *ex ante* con quelle *ex post* e quella di stabilire un termine minimo di durata delle consultazioni, appaiono invece meno lineari le indicazioni sui casi di deroga rispetto all'obbligo di AIR e alcuni passi indietro in termini di trasparenza delle operazioni di consultazione.

Il contributo di **Elena Griglio** analizza il ruolo dei parlamenti e il loro rapporto con gli esecutivi durante la crisi pandemica. L'Autrice sottolinea come questa abbia enfatizzato e accelerato alcuni processi in atto da tempo volti alla ridefinizione dell'equilibrio tra poteri. Il contributo, particolarmente pregevole per la profondità di analisi anche comparativa, mette in rilievo come a fronte di una indubitabile marginalizzazione nell'adozione degli interventi

di contenimento della pandemia e di sostegno all'economia, i parlamenti abbiano reagito esercitando la funzione di controllo sia *ex ante* (con la definizione di indirizzi politici), che *ex post* (imponendo ai governi di dare conto delle decisioni assunte e dei risultati raggiunti). L'Autrice conclude auspicando che si rifletta anche sulle responsabilità dei Governi, in termini di obblighi informativi e di *accountability* verso gli eletti delle proprie azioni e decisioni.

La globalizzazione delle economie e l'aumento delle problematiche che non possono essere affrontate efficacemente se non a livello globale portano ad affermare l'esigenza di una "cooperazione regolatoria internazionale", CRI. **Luca Megale** commenta le *Best Practices* dell'OCSE al riguardo, analizzandone in prospettiva critica il reale impatto in termini di benefici e costi di attuazione, al di là delle dichiarazioni di principio sulla necessità di tracciare reti sovranazionali in grado di favorire forme di collaborazione. Tra le criticità che possono ostacolare la CRI è menzionata la difficoltà di realizzazione di una cooperazione tra paesi con radici storico culturali profondamente diverse, ma anche di far accettare quella che può essere vissuta come una limitazione di sovranità. L'Autore, oltre a indicare supporti concreti alla cooperazione, come potrebbe essere l'alimentazione di una banca dati con le pratiche di cooperazione realizzate, conclude mettendo in rilievo il ruolo cruciale che può svolgere la fiducia tra Stati per la realizzazione di una CRI che vada oltre esperienze contingenti ed eccezionali, come può essere l'affrontare una crisi pandemica.

Strumenti avanzati di sperimentazione regolamentare sono affrontati dal saggio

di Ranchordas commentato da **Francesco Calisi**. La sperimentazione attraverso *sandboxes* di prodotti/servizi innovativi e/o della relativa regolazione per un periodo di tempo limitato e su una platea circoscritta di destinatari sotto il controllo pubblico è una delle espressioni di quella che viene definita regolazione sperimentale (anticipata o anche proattiva), che si distingue in questo dagli interventi tradizionali normalmente reattivi rispetto ai problemi. Le applicazioni sono molto diffuse e vanno dalle numerose in tema di mercati finanziari, a quelle previste dalla proposta di disciplina europeo sulle applicazioni dell'intelligenza artificiale ad altro rischio, agli strumenti di gestione e protezione dei dati in ambito sanitario. Come per gli altri strumenti per la sperimentazione in un ambiente controllato (e dunque non reale), al fine di evitare indicazioni fuorvianti al decisore pubblico le *sandboxes* andrebbero progettate con cura, informate a regole chiare e trasparenti. L'Autrice sottolinea anche che, quando le *sandboxes* sono previste da regole europee, come nel caso dell'intelligenza artificiale, sono auspicabili strategie di raccordo tra le sperimentazioni nazionali al fine di evitare che queste portino a frammentazioni delle regolazioni.

