



Osservatorio AIR

# RASSEGNA TRIMESTRALE

Gennaio 2021  
Anno XII, n. 1 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno XII, n. 1  
© 2021, 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 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. 1

<b>Intelligenza artificiale, big data e antitrust: le nuove sfide della regolazione intelligente</b> di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
<b>Verso la definizione di un quadro giuridico comune sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Le prime proposte del Parlamento europeo</b> di Matteo Falcone	11
<b>Pubbliche amministrazioni, algoritmi, intelligenza artificiale. A proposito di "Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies"</b> di Maria Bianca Armiento	19
<b>Le linee guida dell'Office of Information and Regulatory Affairs degli Stati Uniti d'America sul miglioramento e la riforma dell'attuazione regolatoria da parte delle agenzie amministrative</b> di Livia Lorenzoni	27
<b>Il report dei Dem del Congresso degli USA sulle Big Tech: una pietra miliare per la riforma del mercato digitale?</b> di Luca Megale	33
<b>Caso AGCM A542: si apre per Google un fronte antitrust anche in Italia</b> di Enrico Di Tomaso	41

---

<b>Indagine sulla mobilità dei cittadini e azioni di spinta gentile</b> di Silvia Simone e Eva Valeri	49
<b>L'esperienza di controllo del Regulatory Policy Committee: i margini di miglioramento per l'analisi di impatto della regolazione</b> di Gaia Taffoni	65
<b>[Recensione] L'analisi di impatto della regolamentazione dei regolatori finanziari: l'analisi di J. Ellig sull'esperienza statunitense</b> di Domenico Fichera	71

---

# Intelligenza artificiale, big data e antitrust: le nuove sfide della regolazione intelligente

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone

## 1. Introduzione

Il primo numero del 2021 affronta temi di ampia rilevanza nel dibattito corrente su regolazione e antitrust, resi ancora più attuali dalle sfide inattese che la gestione globale della pandemia da Covid-19 ci ha posto dinanzi.

Il primo tema concerne l'intelligenza artificiale e la necessità che il suo utilizzo avvenga entro un quadro comune di regolamentazione e controllo, per minimizzarne gli effetti indesiderati (e in larga misura ancora sconosciuti) a fronte delle infinite opportunità che essa rappresenta, anche per il settore pubblico. In questo quadro si inscrivono gli sforzi del Parlamento europeo e del governo federale statunitense di porre in essere politiche comuni e condivise con i rispettivi Stati membri.

Il secondo tema ruota intorno alle cosiddette Big Tech, le maggiori aziende mondiali di *information technology*, il cui mercato, praticamente senza confini nazionali, pone ogni giorno nuove questioni e sfide di ordine regolamentare: se il progresso tecnologico e la globalizzazione dei mercati hanno proceduto a un ritmo praticamente insostenibile dal decisore pubblico, l'invasività degli effetti delle azioni e delle scelte delle Big Tech rende quanto mai urgenti interventi di regolamentazione e di enforcement (anche antitrust) che tutelino gli interessi dei singoli e ripristinino forme di concorrenza su un mercato globale sempre meno pluralista.

Vengono poi affrontati temi cari alla *better regulation*, come il *nudge* e l'utilizzo delle analisi di impatto, tema quest'ultimo affrontato anche con riferimento specifico ai mercati finanziari dalla recensione a un recente paper.

## 2. Intelligenza artificiale, machine learning e Big Data: le nuove sfide per la regolazione e l'antitrust

A proposito di intelligenza artificiale, **Matteo Falcone** illustra la corposa strategia del Parlamento europeo, che si articola in tre recenti risoluzioni, mirante a fornire una prima risposta alla necessità di gettare le basi per un regime giuridico unitario e capace al contempo di valorizzarne i numerosi vantaggi e di mitigarne i rischi, a garanzia dei diritti e degli interessi protetti dagli ordinamenti nazionali e dall'ordinamento europeo. Benché ancora in fase embrionale, la strategia del Parlamento tende soprattutto a fare tesoro degli orientamenti maturati negli ultimi anni all'interno della Commissione europea, che sta facendo dell'intelligenza artificiale e della condivisione e circolazione dei dati un aspetto importantissimo di sviluppo delle società europee post-pandemia e di rafforzamento della sovranità digitale, al fine di riequilibrare l'attuale asimmetria geopolitica con le altre potenze mondiali e con i giganti del web. L'obiettivo del Par-

lamento europeo, in particolare, è quello di introdurre una strumentazione tecnologica *accountable*, al servizio delle persone e rispettose dei valori e dei principi delle società europee.

L'uso dell'intelligenza artificiale e del *machine learning* da parte delle agenzie federali americane è oggetto di un importante rapporto realizzato da studiosi della New York University e Stanford University per l'Administrative Conference of the United States, commentato da **Maria Bianca Armiento**. Lo studio empirico e multidisciplinare ha analizzato l'esperienza di 142 amministrazioni, concentrandosi poi nello specifico su 7 di queste. Ne emergono esperienze in parte conosciute nel panorama Europeo e italiano, come l'uso del *machine learning* nell'enforcement fiscale, ma anche la sperimentazione dei veicoli a guida autonoma nella distribuzione della posta e l'uso del *natural language process* per l'analisi dei reclami dei consumatori. Il grande pregio dello studio è il trarre dalle esperienze in atto riflessioni scientifiche e raccomandazioni ai pubblici poteri, come quanto alla trasparenza dell'algoritmo e alla relativa *accountability* attraverso *notice and comment* sulla formazione degli stessi algoritmi o il confronto tra decisioni completamente automatizzate e quelle adottate con l'intervento umano. Rilevanti anche le considerazioni sui rischi connessi all'esternalizzazione dello sviluppo e gestione delle nuove tecnologie, dai potenziali conflitti di interesse all'*adversarial learning*, in modo da aggirare i controlli. Il commento si chiude auspicando l'avvio di una comparabile analisi sul campo anche nelle amministrazioni italiane operanti ai diversi livelli di governo.

Le nuove tecnologie e il loro impatto sulle funzioni di regolazione e controllo antitrust sono al centro di un importante rapporto del Congresso USA sulla concorrenza nei mercati digitali, analizzato da **Luca Megale**. Il rapporto approfondisce analiticamente i comportamenti dei principali attori dei mercati digitali, così come l'impatto sulla concorrenza di determinate caratteristiche dei mercati stessi, ove pochi operatori sono in grado di operare sia come intermediari insostituibili per i venditori, sia come diretti concorrenti di questi ultimi. Agli effetti di rete si aggiunge poi la capacità delle Big Tech di raccogliere dati che difficilmente gli inserzionisti potrebbero ottenere in modo diverso, oltre ad informazioni sui concorrenti nuovi entranti che consente loro di acquisirli sul nascere. Tutto questo ha un impatto notevole sia sulla concorrenza, che sui consumatori, in termini di ridotta protezione della privacy, di diminuzione dell'incentivo all'innovazione, fino ad una compressione dei ricavi pubblicitari delle piccole testate con impatto negativo sulla pluralità dell'informazione e la diffusione di *fake news*. Oltre ad analisi dedicate ai singoli GAFAs (Google, Amazon, Facebook e Apple), il rapporto articola una serie di raccomandazioni volte a ripristinare la concorrenza nei mercati digitali e a rafforzare il controllo antitrust. Il commento si conclude mettendo a confronto l'approccio Nordamericano (a tratti difficilmente implementabile in assenza di specifiche riforme normative, come quanto ai controlli antitrust prescindendo dalla definizione del mercato rilevante) con quello europeo e del Regno Unito.

La concorrenza nei mercati digitali è al centro delle preoccupazioni anche di

varie autorità antitrust nazionali e della Commissione europea. **Enrico Di Tomaso** ripercorre i recenti casi antitrust che hanno interessato condotte di Google in varie parti del mondo, a cornice di una analisi dedicata al recente avvio di istruttoria da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana. Nel contesto italiano, le condotte contestate a Google sarebbero volte ad escludere operatori concorrenti dai mercati dell'intermediazione di pubblicità su siti web. Si tratta del *display advertising*, consistente nella messa a disposizione degli inserzionisti di spazi online per il collocamento e l'esposizione di pubblicità sotto varie forme (come banner o animazioni) da parte dei gestori o proprietari di siti web. Il rifiuto di concedere spazi pubblicitari su YouTube e altre condotte escludenti poste in essere da Google avrebbe impedito agli operatori pubblicitari di profilare accuratamente i destinatari degli spazi pubblicitari, in modo da aumentare l'efficacia della pubblicità on line. Il diniego di accesso ai dati perpetrato da Google impedirebbe così ai concorrenti di accedere a dati non replicabili ed essenziali per operare nel mercato della pubblicità on line, di cui invece dispongono le divisioni interne della società attive nei medesimi mercati. Dal canto suo Google riconduce il divieto di accesso ai dati alle previsioni della disciplina della privacy, che stabilisce l'obbligo del consenso per il trasferimento di dati a soggetti terzi (rispetto alla società stessa), laddove l'Autorità garante della concorrenza sostiene che i comportamenti contestati riducono gli incentivi ad uno sviluppo tecnologico che potrebbe portare all'introduzione di forme pubblicitarie meno invasive per i

consumatori oltre a compromettere i flussi economici verso editori tradizionali (con conseguente peggioramento della qualità dei contenuti).

Le potenzialità (positive) delle nuove tecnologie emergono, tra le altre cose, dall'indagine sulla mobilità dei cittadini svolta dall'Autorità di regolazione dei trasporti commentata da **Silvia Simone** ed **Eva Valeri**. L'indagine demoscopica analizza l'impatto della pandemia sulla domanda e sulle abitudini di spostamento della popolazione, confrontando lo scenario che ha preceduto lo stato di emergenza, a quello successivo al primo *lockdown*, ipotizzando anche uno scenario successivo di superamento dell'emergenza. Di particolare interesse risultano le azioni incentivanti preferite dagli intervistati, che vanno dalla presenza di un addetto che assicuri il distanziamento a bordo e nelle aree di accesso, alla ricezione di informazioni sul grado di affollamento del mezzo. L'indagine fornisce così spunti rilevanti per un ripensamento del trasporto, soprattutto a livello locale, anche grazie alla digitalizzazione e alle nuove tecnologie che consentono una raccolta di dati in tempo reale tale da poter elaborare informazioni al pubblico in grado di modificare comportamenti (ad esempio verso l'uso del trasporto pubblico e, all'interno di questo, dei mezzi meno inquinanti). In prospettiva queste informazioni potrebbero essere rese al pubblico (anche in modo differenziato) sotto forma di "spinte gentili" (menzionate anche dal titolo dell'indagine), che tengano conto o sfruttino i *bias* degli individui per indirirli a comportamenti virtuosi. Ma naturalmente questo presupporrà l'impostazione di specifici esperimenti comportamentali.

### 3. AIR delle autorità indipendenti, supervisione ed enforcement

**Domenico Fichera** recensisce il recente articolo di Jerry Ellig, *Regulatory Impact Analysis for Financial Regulations. Three principles to guide economic analysis of financial regulations*, che affronta il tema delle analisi d'impatto della regolazione finanziaria svolte dalle autorità statunitensi. Fichera sottolinea come non esista un obbligo per le autorità indipendenti americane di sottoporre la propria regolazione all'AIR, benché pressioni politiche le abbiano indotte nel tempo a conformarsi alle agenzie federali e a svolgere comunque analisi d'impatto. Ciò, tuttavia, ha determinato la sostanziale assenza di un *framework* metodologico condiviso, il che ha spinto Ellig a individuare gli elementi essenziali e i principii cardine che le autorità dovrebbero osservare per migliorare la qualità delle analisi da loro prodotte, inserendosi anche in un flusso accademico dove la tematica ha incontrato grande favore e attenzione. Uno dei nodi, infatti, concerne l'esistenza o meno di una peculiarità delle analisi economiche per il settore finanziario, che la maggior parte degli studiosi sembra negare. Come evidenzia Fichera, tuttavia, Ellig ritiene che, più che dalle caratteristiche del settore, la qualità delle AIR dipenda piuttosto dall'adozione di strutture organizzative e *guidelines* idonee.

In tema di better regulation più "tradizionale", **Gaia Taffoni** analizza i contenuti del documento *Impact Assessments: Room for Improvement?*, pubblicato dal Regulatory Policy Committee (RPC), l'*oversight body* operante in Inghilterra nell'agosto 2020. Il report prende spunto dai dati e

dalle informazioni raccolti dall'RPC durante la sua attività di controllo e vigilanza sulla realizzazione delle analisi d'impatto, fornendo spunti preziosi per future azioni di miglioramento. In particolare, fra i punti critici evidenziati dall'RPC – che possono ben applicarsi anche alle analisi d'impatto svolte in altre realtà statuali – si segnalano: l'esigenza di analisi più ampie, generali e comprensive, la scarsità di attività di monitoraggio e valutazione successiva, e i tempi generalmente troppo brevi per la realizzazione delle analisi, che influiscono negativamente sulla loro qualità ed esaustività. Le conclusioni del documento predisposto dall'RPC si rivelano preziose anche per il contesto italiano, considerato anche che fanno aggio sull'esperienza maturata da una prospettiva privilegiata quale quella di un *oversight body*. Non mancano, infine, considerazioni utili sui margini di miglioramento dello stesso ruolo dell'RPC, che a oggi risulta ancora limitato nelle sue prerogative.

Il contesto statunitense torna nel contributo di **Livia Lorenzoni**, che illustra le linee guida dell'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) per il miglioramento dell'efficacia dell'enforcement delle regole da parte delle agenzie amministrative. Le linee guida, adottate il 31 agosto 2020, mirano a fornire indicazioni pratiche per la corretta implementazione dell'Executive Order n. 13924, *Regulatory Relief to Support Economic Recover*, dello scorso maggio, a sua volta finalizzato a dare una serie di indicazioni di policy per affrontare la crisi economica legata all'insorgere della pandemia da Covid-19 negli USA. Le linee guida sull'enforcement, in particolare, rispondono all'esigenza di supportare



i presidenti delle agenzie amministrative nell'applicazione dei principi di equità e correttezza, rivedendo anche le procedure in essere, se del caso. Si esorta anche il coordinamento con il personale dell'OIRA nell'adozione delle regole, preceduta dalla richiesta di commenti pubblici che le agenzie potranno prendere in considerazione in eventuali riforme future. Nel suo contributo, Lorenzoni passa in rassegna i principali contenuti delle linee guida e trae alcune conclusioni riguardo alla loro effettiva utilità per le agenzie amministrative.





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

