



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Gennaio 2022
Anno XIII, n. 1 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XIII, n. 1
© 2022, Osservatorio AIR, Roma

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

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

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

Segretaria di redazione: Maria Bianca Armiento

Direttore responsabile: Carolina Raiola

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



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

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XIII, N. 1

Introduzione. PNRR, indicazioni europee e internazionali per regole a prova di futuro di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
La semplificazione non balla da sola di Alessandro Natalini	9
Il nuovo <i>Better regulation toolbox</i> della Commissione europea di Eleonora Cavalieri	17
La prospettiva internazionale della qualità delle regole nel Report OCSE 2021 di Florentin Blanc e Paola Coletti	25
La regolazione dell'IA tra punti fermi e vuoti da colmare: qualche riflessione a partire dal rapporto di <i>IA Watch 2021</i> di Matteo Falcone	33
Il parere del Consiglio di Stato sul <i>bonus Cultura 18 anni</i>: l'importanza di tutti gli strumenti di <i>better regulation</i> di Simona Morettini	41
[Recensione] <i>Shortcuts to Artificial Intelligence</i>: conoscere il paradigma attuale dell'intelligenza artificiale per cambiarlo di Leonardo Parona	47

Introduzione. PNRR, indicazioni europee e internazionali per regole a prova di futuro

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone*

Questo primo numero del tredicesimo volume della «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR» non poteva che aprirsi con una riflessione sull'impatto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sulla regolazione e sulla capacità amministrativa del nostro Paese. I dibattiti sul PNRR tengono ormai da mesi tenacemente testa negli ambienti, politici, istituzionali e accademici, considerata la rilevanza strategica che tale inedito strumento di meta-regolazione assume per il futuro più o meno prossimo della politica e dell'amministrazione. Accanto alle tematiche di tendenza a livello domestico, tuttavia, l'occasione data dalla pubblicazione di due documenti ormai ritenuti miliari per la *better regulation* internazionale, da un lato il nuovo *Better regulation toolbox* della Commissione europea, e dall'altro l'edizione aggiornata del *Regulatory Policy Outlook* dell'OCSE, ci ricorda l'importanza di non perdere di vista i temi e la strumentazione classica per le politiche di qualità della regolazione, al di là di qualunque emergenza, tanto più alla luce delle nuove sfide per il regolatore, come l'ICT e intelligenza artificiale al centro anch'essa di questo numero, di cui si parla molto ma che ancora non vede l'accordo dei gover-

ni sulle modalità per gestirle al meglio. Si parla anche dell'intervento del Consiglio di Stato sulle nuove norme per il cosiddetto *bonus Cultura* per diciottenni, con cui il supremo organo amministrativo ha colto l'occasione di ribadire il suo ruolo di *advisory board* istituzionale per la diffusione attiva degli strumenti di *better regulation*.

La lucida analisi di **Alessandro Natalini** mette in evidenza come il PNRR rappresenti un punto di svolta nelle politiche di semplificazione degli ultimi trent'anni. La nuova semplificazione è infatti avviata per la prima volta parallelamente agli interventi per il rafforzamento della capacità amministrativa e la digitalizzazione, realizzati sia con il reclutamento di profili tecnici e gestionali, che attraverso una semplificazione dell'accesso ordinario alle PA e un Piano di formazione nazionale. A questo si aggiungano le azioni per l'interoperabilità e la sicurezza delle banche dati. Non mancano però limiti e contraddizioni della nuova semplificazione: le misure sono previste dal centro, anche se ogni amministrazione dovrà adottare Piani integrati di attività e organizzazione; il monitoraggio è concentrato sugli aspetti finanziari; la *governance* frammentata e "caotica" del PNRR si riflette anche su quella della semplificazione, sia con riferimento alle riforme, sia quanto alla formazione, sia all'innovazione e all'amministrazione digitale.

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

Sul piano dell'Unione europea, il programma di lavoro della nuova Commissione europea ha portato a una nuova edizione delle linee guida *better regulation* e del relativo *toolbox*. Gli strumenti tradizionali (come AIR e valutazione *ex post*) vengono arricchiti di nuovi principi informativi e vengono proposti due strumenti "emergenti" (l'analisi comportamentale e le *regulatory sandboxes*). **Eleonora Cavalieri** sottolinea con grande chiarezza la rilevanza dei principi dello *strategic foresight*, dello sviluppo sostenibile (individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite), del *digital by default*, del *do not significant harm* all'ambiente in senso lato. Si tratta di principi che non solo vengono declinati in indicazioni operative per la formulazione e la riforma di regolazioni e politiche europee, ma che costituiscono anche un criterio di valutazione per l'accesso ai finanziamenti del RRF e dunque devono informare i progetti e le riforme proposti nel PNRR. Quanto agli strumenti emergenti, se il *toolbox* del 2017 si limitava a indicare i *biased behaviours* tra i problemi che possono giustificare l'intervento regolatorio, la nuova versione dedica a questi ampio spazio anche nell'ambito dell'analisi di impatto della regolazione. Il secondo strumento emergente è costituito dalle *sandboxes*, strumento molto utile per testare tecnologie o servizi innovativi in ambienti controllati e dunque favorire l'innovazione tutelando i diritti e acquisendo al contempo informazioni fondamentali per eventuali interventi regolatori.

Sul piano internazionale, la pubblicazione del *Regulatory Policy Outlook* da parte dell'OCSE, al centro del contributo di **Florentin Blanc** e **Paola Coletti**, costitu-

isce oramai da anni un appuntamento atteso con un certo interesse dai regolatori e dagli esperti di regolazione e *better regulation*, data l'ampiezza dei temi trattati e dei casi considerati. L'edizione del 2021, inoltre, diventa un'occasione per fare il punto sui risultati raggiunti dagli Stati membri in tema di regolazione, a dieci anni dalla pubblicazione del rapporto OCSE *Recommendation on Regulatory Policy and Governance*. Dieci anni costellati da grandi sfide e rapidi cambiamenti, dalla crisi sanitaria alla rapida transizione digitale, al cambiamento climatico, che hanno imposto una sempre maggiore flessibilità regolatoria da parte dei governi, i quali hanno più che mai dovuto rincorrere, in molti casi, fenomeni di rilevanza collettiva che, in assenza di regolazione, avrebbero potuto costituire una minaccia al bene comune. La reiterata raccomandazione diviene allora quella di una *Regulatory policy 2.0*, la cui agenda si fonda proprio sulla necessità di adattare, modificare e creare un ambiente regolatorio più agile, piuttosto che sulla sua stratificazione rigida, secondo un approccio del tipo «adatta e impara», contrapposto a quello più tradizionale – e obsoleto – del tipo «regola e dimentica».

Fra i temi caldi della regolazione, appare sempre più inderogabile affrontare anche da un punto di vista normativo il tema dell'intelligenza artificiale (AI), il cui impiego nel pubblico e nel privato è ormai pressoché privo di confini. A questo proposito l'attenzione di studiosi è *practitioner* è in aumento, tuttavia, come sottolinea **Matteo Falcone** nel suo contributo, le proposte concrete di policy per una gestione appropriata dei sistemi di AI, che da un lato faccia tesoro delle nuo-

ve tecnologie a disposizione e, dall'altro, sappia tutelare le esigenze di riservatezza e tutela dei diritti fondamentali, sembrano ancora soffrire di eccessiva vaghezza. Un nodo fondamentale, inoltre, va costituendosi attorno alla necessità che le proposte di policy travalichino i confini nazionali, per adeguarsi alla dimensione sempre più globale dell'AI, che proprio per le sue caratteristiche di pervasività, di velocità di diffusione e di tendenza all'innovazione, viene ormai definita una *general purpose technology*. Il recente *technical report* di IA Watch 2021, da cui prende spunto l'analisi dell'Autore, costituisce un *follow-up* delle attività dei primi anni di IA Watch, tenta di formulare alcune proposte di policy su una possibile politica europea comune sui sistemi di IA nel settore pubblico a partire da un complesso lavoro di sistematizzazione delle prime esperienze empiriche di utilizzo dell'IA nelle amministrazioni pubbliche europee. Particolarmente apprezzabile appare lo sforzo di integrare gli elementi più consolidati (il nucleo di principi etici e giuridici di sviluppo e di utilizzo dell'IA e la valutazione d'impatto come strumento principe di *accountability*) di un dibattito internazionale sull'IA, che appare ancora molto frammentato e settorializzato, all'interno di una proposta concreta di policy.

Non manca, anche in questo numero, un'attenzione al ruolo sempre più proattivo e puntuale del Consiglio di Stato nella promozione della *better regulation*, tanto da configurarlo sempre più nettamente come un advisory board istituzionale per ciò che concerne questi temi. Come osserva **Simona Morettini** nel suo contributo, anche in occasione del recente parere espresso sulle modifiche alla legislazione

sul *bonus Cultura* per le e i diciottenni, il Consiglio di Stato non si è lasciato sfuggire l'occasione per tornare a quello che da qualche anno sembra essere diventato il suo *mantra* per la buona regolazione, ossia la necessità di ricorrere con regolarità alla «manutenzione normativa», più che all'introduzione di nuove regole destinate a stratificarsi inefficacemente alle precedenti. A questo proposito, il giudice amministrativo parla di «consumismo normativo», associando all'idea di uno spreco di risorse – che, diversamente, potrebbero essere impiegate proficuamente su altri fronti – la pratica insana di rispondere a problemi collettivi con nuovi *input* normativi, piuttosto che investire nella valutazione *ex post* e nell'analisi degli impatti che tali *input* avranno nell'ambiente regolatorio. Ma la chiarezza e la qualità non passano soltanto dalle analisi di impatto, antecedenti o successive all'adozione della norma: il Consiglio di Stato evidenzia anche il ruolo fondamentale del riordino delle fonti secondarie, nonché del ricorso agli strumenti non normativi di qualità regolatoria, come l'adozione di documenti esplicativi e chiarificatori delle modalità di funzionamento delle decisioni di *policy* intraprese.

L'intelligenza artificiale è al centro anche della recensione a un recente scritto di Nello Cristianini, professore di intelligenza artificiale nell'università di Bristol. **Leonardo Parona** mette in evidenza i passaggi rilevanti per giuristi e *policy-making*, chiamati ad affrontare il “debito etico” creatosi a seguito di tre “scorciatoie” che hanno caratterizzato il cambio di paradigma nell'uso dell'intelligenza artificiale. Si è passati da una logica causale a una di natura statistica e induttiva con apprendimen-

to automatico; si è fatto ricorso a dati già prodotti o raccolti per fini diversi (così da evitare i costi connessi alla relativa generazione, raccolta, ripulitura); ci si è accontentati dei *feedback* impliciti degli utenti assumendo che l'uso di una piattaforma confermerebbe una determinata preferenza (senza tener dunque conto di *bias* o informazioni incomplete a disposizione) in luogo di riscontri espliciti e meccanismi di supervisione. Per fare fronte alle criticità di ordine etico, sociale ed economico generate da queste "scorciatoie", l'Autore propone di tornare a modelli basati su una logica deterministica e relazioni causali, monitoraggio della qualità dei dati, *feedback* espliciti degli utenti in tutte le ipotesi in cui siano in gioco diritti fondamentali. Si tratta di una direzione nel cui solco stanno muovendo le istituzioni europee, diversamente da quelle statunitensi, come conclude Leonardo Parona.