



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Aprile 2022

Anno XIII, n. 2 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XIII, n. 2
© 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. 2

Introduzione. Tornare a una prospettiva di better regulation a tutto tondo di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
Istituzionalizzare la democrazia deliberativa: la guida dell'OCSE 2021 di Ludovica Sabato	9
La strategia normativa dell'Unione Europea sulla standardizzazione di Gianluca Sgueo	17
Il monitoraggio annuale dell'attività di <i>advocacy</i> dell'AGCM relativo al biennio 2019-2020 di Gabriele Mazzantini	23
[Recensione] Soluzioni all'incertezza regolatoria per l'uso dell'intelligenza artificiale nelle decisioni delle Agenzie federali statunitensi di Marina Rallo	29
[Recensione] <i>Machine-learning</i> nella pratica regolatoria: identificare le difficoltà organizzative per le agenzie attraverso una prospettiva sociologico-istituzionale di Luca Megale	37

Introduzione. Tornare a una prospettiva di *better regulation* a tutto tondo

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone*

Con la fine dello stato di emergenza, protrattosi per più di due anni, la Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR torna a diversificare i temi relativi alla regolazione, che inevitabilmente si sono concentrati nell'ultimo periodo sull'emergenza, dalla sua gestione normativa alle implicazioni sulle attività e gli approcci.

Questo numero, in particolare, si sofferma su alcune tematiche classiche dei processi regolatori e della *better regulation*, quali il coinvolgimento degli *stakeholders* nella produzione delle decisioni pubbliche e l'esigenza di standardizzazione normativa in un'arena sovranazionale quale quella europea, le cui istituzioni hanno lanciato un'ambiziosa strategia per l'armonizzazione dei mercati (non solo dei beni e servizi, ma anche digitali) che prevede uno sforzo di coordinamento fra gli stati membri (e fra questi e gli attori europei) con luci e ombre. Non meno importante, il ruolo delle autorità indipendenti di *policy advisor* verso le amministrazioni pubbliche, ancora in una cornice comune di *better regulation*, in una prospettiva di cooperazione interistituzionale che comprende la fase ascendente della regolazione.

In tema di coinvolgimento degli *stakeholders*, **Ludovica Sabato** analizza un re-

cente *policy paper* curato dall'OCSE sulle pratiche di democrazia deliberativa. La guida, rivolta ad amministratori e consulenti di *policy* che operano a livello soprattutto locale, si focalizza su alcuni fra i più efficienti strumenti di democrazia deliberativa, con un'attenzione che va al di là delle pratiche sporadiche e sperimentali, alla ricerca dei modi migliori per istituzionalizzarle e renderle percorsi permanenti nelle proprie strutture istituzionali. L'assunto di base è che, seppure auspicabili, le iniziative *una tantum* di deliberazione diretta che non sono supportate da un'adeguata struttura *ad hoc* rischiano di dipendere dalla volontà politica del momento e di non favorire un radicamento delle buone pratiche, determinando benefici solo marginali alla democrazia. Perché esse vengano stabilmente incorporate nei processi decisionali, al di là dell'impegno politico di alcuni, appare pertanto necessario investire di tale ruolo specifiche strutture permanenti, i «deliberative bodies», sfruttando l'onda positiva che in tal senso pare sollevarsi negli ultimi tempi. Un'istituzionalizzazione delle buone pratiche e delle strutture deliberative consentirebbe, inoltre, di estenderne l'utilizzo anche a quelle *policy* più ardue e complesse, che generalmente restano fuori dalla sperimentazione – e che avrebbero maggiore bisogno di una legittimazione rinforzata mediante la partecipazione dal basso.

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

Sul piano della legislazione europea, oggetto dell'analisi di **Gianluca Sgueo**, è la cruciale strategia di standardizzazione delle condizioni per il corretto funzionamento dei mercati digitali. Tale obiettivo, ricompreso nella più ampia strategia europea per il mercato unico (insieme a quello di assecondare le trasformazioni dei mercati e a quello di sostenere l'avanzamento delle transizioni ecologica e digitale) appare quello più ambizioso, in quanto si fonda sulla realizzazione di assetti normativi al contempo *equilibrati*, fra la spinta all'innovazione e la necessaria tutela dei diritti dei soggetti coinvolti, *armonizzati*, fra Stati membri e fra questi e i sistemi extra-europei, e *flessibili*, per consentirne l'adattabilità alle rapide trasformazioni del contesto socio-economico e tecnologico. A questo proposito la strategia prevede, fra l'altro, la ridefinizione del ruolo e delle funzioni svolte dagli organismi europei di normazione (in particolare, il CEN – Comitato europeo di normazione, il CENELEC, Comitato europeo di normazione elettrotecnica, e l'ETSI, Istituto europeo per le norme della telecomunicazione), stabilendo in sostanza che ciascuna organizzazione garantisca che le decisioni relative all'accettazione, al rifiuto e all'esecuzione delle richieste di normazione, quelle relative all'accettazione di nuovi lavori e quelle sull'adozione, revisione e ritiro di norme europee o prodotti della normazione europea siano prese esclusivamente da rappresentanti degli organismi nazionali di normazione in seno all'organo decisionale competente di tale organizzazione. L'autore sottolinea tuttavia che al carattere ambizioso del progetto corrisponde un alto livello di incertezza circa i suoi possibili

effetti: fra questi, ad esempio, è il rischio che questo possa favorire frammentazione e regionalizzazione degli standard internazionali, realizzando piuttosto il paradosso di rallentare il processo di innovazione tecnologica e accrescere possibili tensioni internazionali, legate alla competizione tra le economie globali.

Sul versante domestico, l'analisi di **Gabriele Mazzantini** sull'attività di *advocacy* condotta dall'autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ultimo biennio porta al centro funzioni usualmente ritenute non centrali, ma nondimeno di rilevanza potenzialmente molto alta delle *authorities*, come quella di *policy advice* nei confronti del decisore pubblico. Se si considera, infatti, il bagaglio di competenze tecniche, conoscenze e dati di prima mano che l'Autorità possiede – e può condividere – si comprende bene come il supporto alle amministrazioni pubbliche dotate di poteri regolatori in grado di condizionare l'equilibrio concorrenziale sia cruciale nell'individuazione delle strategie più adatte alla rimozione delle restrizioni concorrenziali che tali regolazioni potrebbero causare. A ciò si aggiunge l'ulteriore merito dell'Antitrust di procedere a un monitoraggio a tappeto delle attività di *advocacy* condotte, diversamente da quanto avviene in contesti analoghi, e di renderne accessibili i risultati a tutti, inclusi gli esiti di tali attività di consulenza, distinguendo fra positivi, parzialmente positivi e negativi (oltre che non valutabili), a seconda che l'amministrazione che ha ricevuto la consulenza qualificata si sia o meno attenuta, nella propria decisione finale, e in che misura, a quanto suggerito dall'Autorità.

Il numero dedica poi due recensioni

a saggi di recente applicazione sull'uso dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico.

Marina Rallo, nel commentare un saggio di A. Gavoor *The Impending Judicial Regulation Of Artificial Intelligence In The Administrative State*, mette in evidenza i pericoli connessi alla mancanza di un quadro normativo che disciplini l'uso dell'intelligenza artificiale da parte di pubbliche amministrazioni, in particolare assicurando trasparenza e spiegabilità. Nell'attesa di un necessario e opportuno intervento pubblico (nell'ordinamento giuridico nordamericano, così come in quello italiano), la tracciabilità e la trasparenza dell'uso dell'intelligenza artificiale nel processo decisionale pubblico dovrebbe essere assicurata per dare seguito ai principi giurisprudenziali in base ai quali il giudice deve essere messo in condizione di comprendere la logica alla base della decisione.

Il saggio di Lukas Lorenz, Judith van Erp, Albert Meijer *Machine-learning algorithms in regulatory practice. Nine organizational challenge for regulatory agencies*, commentato da **Luca Megale**, affronta la relazione tra algoritmi e pratica regolatoria in una prospettiva sociologico-istituzionale. Il saggio organizza la riflessione distinguendo tra regolazione attraverso algoritmi, regolazione degli algoritmi e regolazione degli algoritmi attraverso algoritmi. La regolazione attraverso algoritmi, ad esempio, propone una serie di sfide organizzative, tra cui quella legata all'esigenza di nuove procedure per incrementare alla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale e delle relative responsabilità di utilizzo, agli strumenti per assicurare una costante qualità dei dati, alla salvaguardia

dell'intervento umano che però si scontra con *bias* che lo possono rendere meramente formale (si pensi all'*automation bias*).

