



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Gennaio 2024
Anno XV, n. 1 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XV, n. 1
© 2024, Osservatorio AIR, Roma

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

Editors: Paola Coletti, Gianluca Sgueo

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, Efisio 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.

Direttore responsabile: Carolina Raiola

Segretaria di redazione: Giulia Taraborrelli

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli



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

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XV, N. 1

Introduzione: La qualità della regolazione, tra bilanci e nuovi provvedimenti di Paola Coletti e Gianluca Sgueo	5
L'Agenda OCSE per innovare il settore pubblico di Marco Bevilacqua	9
Il coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione delle politiche innovative di Giulia Taraborrelli	17
L'Executive Order statunitense 2023 sull'Intelligenza Artificiale. Pregi e difetti di un modello diffuso di Gianluca Sgueo	23
Il principio «One in, One Out»: uno strumento per la qualità delle regole? Commento di Paola Coletti	27
Il Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea 2022-2023 di Valerio Di Porto	31
Green Deal europeo: a che punto è la costruzione della nuova Europa? di Dario Bevilacqua	37

Introduzione: La qualità della regolazione, tra bilanci e nuovi provvedimenti

Paola Coletti e Gianluca Sgueo*

Il numero di gennaio 2024 della Rassegna trimestrale propone commenti che, insieme a temi consolidati della regolazione (gli strumenti per favorire l'innovazione nella pubblica amministrazione, gli effetti dell'approccio del tipo "One in, X out" e la qualità dell'attività legislativa in Italia), approfondiscono alcuni dei più recenti provvedimenti adottati sul fronte internazionale: gli Executive Orders statunitensi sull'intelligenza artificiale e i regolamenti europei relativi al Green Deal.

Il contributo di Marco Bevilacqua analizza le evoluzioni delle raccomandazioni elaborate dal rapporto OCSE "*The Innovation Imperative in the Public Sector. Setting an Agenda for Action*", sulle innovazioni del settore pubblico nel 2015. Il concetto di innovazione per il settore pubblico appare problematico perché include molti temi, come ad esempio, il potenziamento della forza lavoro, la produzione di nuove idee, l'adozione di nuovi metodi di lavoro e la riduzione della complessità regolatoria. A distanza di quasi un decennio, le raccomandazioni pubblicate dall'OCSE nel 2015 che effetti hanno avuto? Su questo si interroga Marco Bevilacqua che riflette sulla definizione di innovazione che presenta dei caratteri sfuggenti e che

strumentalmente afferisce alla necessaria implementazione che deve interessare l'innovazione, tale da permettere una traduzione operativa di queste; al carattere di innovatività per l'organizzazione che ne fa uso per la prima volta; alla misurazione dell'impatto che l'innovazione ha prodotto sui risultati dell'attività amministrativa, in termini di efficacia, efficienza e grado di soddisfazione degli amministrati. Il modello antropocentrico proposto dall'OCSE sottolinea che l'essere umano deve diventare destinatario naturale delle attività amministrative ma anche veicolo di innovazione. L'autore rileva alcune criticità come l'applicazione eterogenea tra i Paesi OCSE delle innovazioni di policy nel settore pubblico che rischia di incentivare uno sviluppo economico differenziato tra continenti. Per questo, l'OCSE ha favorito l'approvazione da parte di alcuni Paesi membri e non membri dell'Organizzazione di principi comuni che non forniscono orientamenti operativi concreti con il rischio di tradursi in uno schema tautologico: per rendere l'amministrazione più dinamica è necessario semplificare la normativa di riferimento; ma dall'altro lato, per rendere più chiara e semplice la normativa è altresì necessario che essa stessa presenti un approccio interorganizzativo (esempio: *co-design, co-production, co-delivery*). Inoltre, manca la previsione di un piano

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

di finanziamento a supporto delle riforme amministrative raccomandate ai governi nazionali.

Con il contributo di Giulia Taraborelli rimaniamo in ambito OCSE. L'autrice esamina il rapporto "*Engaging citizens in innovation policy. Why, when and how?*", pubblicato appunto dall'OCSE nel 2023. Il rapporto sottolinea l'importanza del coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile nella definizione delle politiche di scienza, tecnologia e innovazione. Questo processo partecipativo può assumere forme diverse, come assemblee, *workshops* e piattaforme online, e mira a rendere la regolamentazione più inclusiva, attuale e supportata dai cittadini, rafforzando la fiducia nelle istituzioni governative. Alcuni spunti interessanti che emergono dalla lettura dell'articolo. La prima riguarda il concetto di "pubblico", identificato come un gruppo eterogeneo, spesso privo di competenze scientifiche specifiche e poco consapevole del proprio potenziale contributo alle politiche di innovazione. Il secondo riguarda il nesso tra l'aumento della trasparenza e l'avvicinamento del pubblico alle istituzioni attraverso la diretta interazione con politici e funzionari. In questo processo viene anche riconosciuto il contributo essenziale di altri attori, come esperti e stakeholder, nel promuovere gli obiettivi di policy e prevenire la percezione degli esperti come figure elitarie. Rimangono alcune questioni aperte, rispetto alle quali il rapporto non offre risposte univoche. Tra queste ci sono il rapporto tra pubblico generalista ed esperti, la rappresentanza degli interessi secondari e, più in generale, i rischi (per sicurezza, tutela dei dati, accessibilità) dell'utilizzo di strumenti digitali.

Il contributo di Gianluca Sgueo si concentra invece sul tema dell'Intelligenza Artificiale nell'azione del governo federale degli Stati Uniti che con due *Executive Orders* nell'ultimo biennio è intervenuto cercando di regolare il tema dell'IA al fine di promuovere un utilizzo responsabile, conforme alle priorità dell'agenda politica in tema di sicurezza nazionale, di salute pubblica, di cambiamento climatico. Il tema di particolare interesse ha visto nel *Executive Order* del 2023 un ampliamento di prospettiva nei termini di sviluppo e uso dell'IA da parte dei centri di interesse (pubblico, privato e della società civile). La pressione regolatoria su questo ambito di policy è in crescita e merita una specifica attenzione sia rispetto al contesto europeo che per quello statunitense. In particolare, il dibattito è aperto a reazioni divergenti negli Stati Uniti: alcuni osservatori hanno evidenziato criticità, in particolare la mancanza di una legge quadro specifica sull'IA, che potrebbe portare a una frammentazione normativa. Altri hanno sollevato preoccupazioni riguardo alle difficoltà nell'implementazione delle disposizioni, a causa del complesso coordinamento tra le varie agenzie federali coinvolte direttamente o indirettamente dall'Ordine Esecutivo, suggerendo che ciò potrebbe limitarne l'impatto.

Paola Coletti, nel suo contributo, scrive di un tema annoso e affascinante: la riduzione del carico burocratico e normativo. Elemento ricorrente nei programmi elettorali e nei piani programmatici delle pubbliche amministrazioni, l'obiettivo della razionalizzazione del carico normativo è trasversale ai colori politici e agli obiettivi di legislatura. Nello specifico, il contribu-

to analizza l'approccio regolativo «One in, One out» (OIOO), introdotto nel Regno Unito nel 2011 e successivamente adottato dalla Commissione Europea e da diversi Stati membri dell'UE. Il principio OIOO mira a ridurre i costi e gli oneri burocratici associati alla regolamentazione, esigendo che per ogni nuovo onere imposto da una regolamentazione, un onere equivalente sia rimosso. Come sottolinea l'autrice richiamando uno studio del think-tank europeo CEPS, un numero crescente di Paesi (europei e non) ha avviato l'introduzione di forme di controllo degli oneri regolatori. Al netto dei molti benefici garantiti dallo strumento, la parte più interessante del contributo è quella in cui l'autrice ne illustra le criticità. L'applicazione pratica dell'OIOO suscita perplessità in merito alla possibilità di realizzare un equilibrio efficace tra la rimozione di oneri ritenuti non necessari e la conservazione o l'introduzione di regolamentazioni che promuovono obiettivi sociali, economici e ambientali importanti. La sfida sta nel garantire che tale approccio non porti a una deregolamentazione che potrebbe compromettere la protezione dei consumatori, l'ambiente o la salute pubblica. Sarà utile, nel dibattito sugli sviluppi futuri di questo strumento, promuovere una valutazione che vada oltre la semplice contabilità degli oneri, attribuendo maggior rilievo alle considerazioni sulla qualità, sull'efficacia e sull'impatto sociale delle regolamentazioni. Ciò al fine di garantire che il processo legislativo risponda in modo efficace e responsabile alle esigenze della società.

Passiamo al contributo firmato da Valerio Di Porto. Il Rapporto sulla legislazione celebra un quarto di secolo dalla sua na-

scita (nel 1998) e si è affermato come un importante strumento di analisi e sintesi degli andamenti della produzione normativa a livello europeo, statale e regionale. Nel commento dell'autore all'edizione 2022-2023 del rapporto, si evidenzia anzitutto una tendenza verso l'utilizzo di decreti-legge multisettoriali e frammentati che mettono sotto pressione le Camere (pur riconoscendo la capacità innovativa del Parlamento in numerosi contesti). Viene sottolineato l'impegno delle Camere a rimanere coinvolte nei processi decisionali, nonostante una posizione a volte più defilata rispetto al passato. Altra problematica sottolineata nel rapporto riguarda il rischio di conflitto istituzionale generato dall'attivismo legislativo del governo, con fenomeni degenerativi come la confluenza di più decreti-legge in unica legge di conversione. Il Rapporto evidenzia anche l'importanza della leale collaborazione per mitigare tali rischi e la necessità di rispondere adeguatamente ai moniti della Corte costituzionale.

Con Dario Bevilacqua, ci spostiamo sulla policy ambientale nel contesto Europeo; l'autore cerca di fare il punto sulla costruzione sull'attuazione del Green Deal europeo analizzando i due recenti regolamenti dell'UE: il primo esplicita il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere finalizzato ad applicare una tassa basata sull'impronta di carbonio dei prodotti commerciali per spingere gli operatori ad ammodernarsi; il secondo riguarda il "Fondo sociale per il clima" per fornire sostegno finanziario agli stati membri al fine di attuare investimenti finalizzati alla transizione ecologica. L'autore – che assieme a Edoardo Chiti ha recentemente

pubblicato il volume “*Green Deal. Come costruire una nuova Europa*” (edito Il Mulino) – propone la riflessione ampiamente condivisibile in merito al Green Deal come processo regolatorio complesso che combina numerose policies. Il *Green Deal* viene tradotto in programmazioni ai diversi livelli di governo e strumenti di regolazione, che condizionano le modalità di azione di istituzioni e amministrazioni, sulle scelte dei privati.