Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo n. 1/2025

BlogDUE

Ancora sul "ddl intelligenza artificiale": il parere circostanziato della Commissione europea ai sensi dell'art. 6, par. 2, comma 2, della direttiva (UE) 2015/1535

Camilla Burelli (RTT in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano) – 2 febbraio 2025

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le disposizioni nazionali oggetto del parere circostanziato: l'art. 5, comma 1, lett. d), e l'art. 23 del "ddl intelligenza artificiale". – 3. Altre quattro ipotesi di violazione dell'*Artificial Intelligence Act*. – 4. Brevi riflessioni finali.

1. La Commissione europea, in data 4 novembre 2024, ha inviato alle autorità italiane un parere circostanziato ai sensi dell'art. 6, par. 2, comma 2, della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento e del Consiglio del 9 settembre 2015, che prevede una procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (nel prosieguo, "la direttiva"), avente ad oggetto il disegno di legge A.S. 1146 "Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale" (di seguito "ddl", su cui v. C. BURELLI, *Prime brevi considerazioni sul "ddl intelligenza artificiale": incompatibilità o inopportunità?*, in *Quaderni AISDUE – Fascicolo speciale*, n. 2/2024, *La nuova disciplina UE sull'intelligenza artificiale* – a cura di F. FERRI, p. 237 ss.; sul tema della regolamentazione tecnica, invece, v., per tutti, A. COMBA, *Libera circolazione delle merci e normativa tecnica*, in F. POCAR (a cura di), *Le politiche delle Comunità europee*, Milano, 1986, p. 105 ss.; nonché L. VOLPE, *Le "regolamentazioni tecniche" nazionali tra obblighi statuali di natura procedimentale e "misure equivalenti" ex art. 30 (ora 28) del trattato CE*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, p. 1306 ss.; più di recente, v. anche le considerazioni di carattere generale contenute in A. PINELLA, *Regole tecniche e obblighi di notifica nel diritto dell'UE: il caso delle norme regionali in tema di giochi d'azzardo*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, p. 325 ss.).

Più in particolare, da quanto emerge dall'allegato A del resoconto della seduta della Camera dei deputati dell'11 novembre 2024, il parere della guardiana dei trattati, di cui alla notifica 2024/0438/IT, concerne l'art. 5, comma

1, lett. d), e l'art. 23 del ddl (l'allegato in questione è consultabile *online* al seguente *link*: www.documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0379/leg.19.sed0379.allegato_a.pdf).

Come noto, l'art. 5, par. 1, della direttiva stabilisce, per quanto qui rileva, che gli Stati membri comunichino "immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica [...]", unitamente ai motivi che ne rendono necessaria l'adozione (a meno che non risultino già dal progetto).

Nell'ambito del testé citato articolo *Prime brevi considerazioni sul "ddl intelligenza artificiale": incompatibilità o inopportunità?*, spec. p. 261, si era in effetti ipotizzato che l'Italia avesse comunicato il disegno di legge alla Commissione; Commissione che, qualora nutra delle perplessità sulla conformità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione europea, è tenuta, per l'appunto, a trasmettere allo Stato un parere circostanziato.

L'art. 6, par. 1, della direttiva dispone, inoltre, che gli Stati membri rinviino di tre mesi dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione *ex* art. 5, par. 1, l'adozione del progetto di regola tecnica. Ne segue che, se le autorità italiane hanno presumibilmente notificato il disegno di legge alla Commissione nell'estate del 2024, l'Italia era tenuta a rinviarne l'adozione almeno (indicativamente) sino a dicembre 2024.

Tali circostanze offrono l'occasione per continuare le riflessioni già avviate nel menzionato Fascicolo speciale sui profili di incompatibilità del ddl "Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale" con il diritto dell'Unione europea e, più in particolare, con il regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (il c.d. *Artificial Intelligence Act* – nel prosieguo "AIA" o "il regolamento").

Di seguito, quindi, saranno dapprima esaminate le – si badi, al momento solo presunte – infrazioni oggetto del parere circostanziato della Commissione (§ 2) e, successivamente, si tratteggeranno altre eventuali ipotesi di incompatibilità del ddl con il regolamento "comunitario" (§ 3) per, infine, concludere con qualche considerazione critica (§ 4).

2. Nell'ambito dello studio condotto nel citato *Fascicolo speciale* (spec. pp. 256-263), sono state individuate due precise circostanze in cui la normativa nazionale entra in conflitto con quella "comunitaria": da un lato, l'incompatibilità dell'art. 23, comma 1, lett. b) e lett. c) del ddl (disposizione invero oggetto del parere *de quo*) con l'art. 53, comma 1, lettera c), dell'AIA e, dall'altro lato, il contrasto tra la definizione di "modelli di intelligenza artificiale" contenuta nell'art. 2 del ddl e quella di cui all'art. 3 del regolamento (che, non costituendo formalmente una "regola tecnica", non è stata contestata nel parere circostanziato; per più ampie considerazioni sul punto, comunque, v. *infra*, § 3).

Muovendo dall'art. 23, comma 1, del ddl, la lettera b) stabilisce, in sintesi, le norme per l'identificazione dei contenuti prodotti da sistemi di IA, disponendo che qualsiasi contenuto creato, modificato o alterato anche in parte dall'intelligenza artificiale e diffuso in qualsiasi modalità (inclusi i video *on*

demand e lo *streaming*) deve indicare chiaramente l'utilizzo dell'IA, sia all'inizio sia alla fine della trasmissione del contenuto. Il medesimo articolo, alla lettera c), prescrive che le piattaforme che consentono agli utenti di caricare video debbano prevedere un modo per segnalare se questo sia stato creato o modificato con l'aiuto dell'intelligenza artificiale.

Il ddl, con tali disposizioni, risulta a ben vedere molto più rigoroso di quanto non sia il regolamento, che, all'opposto, si mantiene su termini decisamente più generici e flessibili. Invero, l'art. 53, comma 1, lett. c), dell'AIA, che enuclea gli obblighi dei fornitori di modelli di IA per finalità generali, impone meramente (e genericamente) che i predetti fornitori "attu[i]no una politica volta ad adempiere alla normativa dell'Unione in materia di diritto d'autore", in particolare per individuare e rispettare le eventuali riserve dei diritti espresse dai loro titolari.

Il ddl, quindi, imponendo obblighi piuttosto stringenti non solo ai fornitori dei modelli, ma a qualsiasi piattaforma che trasmetta qualsivoglia tipo di contenuto, pare eccedere nella regolamentazione, imponendo oneri ulteriori rispetto a quanto richiesto dal diritto UE. Assumendo che il livello di armonizzazione imposto dal regolamento sia massimo, tale sovraregolamentazione costituirebbe un caso di *gold-plating* illegittimo.

Ora, è chiaro che l'uso del regolamento da parte del legislatore dell'Unione induce a ritenere che il grado di armonizzazione richiesto dall'AIA sia massimo. Eppure, come osservato da M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno*, in *La nuova disciplina UE sull'intelligenza artificiale*, cit., p. 71 ss., spec. p. 85: "l'approccio del legislatore [UE][...] pare voler superare la rigida distinzione tra armonizzazione minima e massima in favore di un approccio maggiormente pragmatico, probabilmente dettato dall'ambito specifico oggetto di intervento normativo". Il tenore del regolamento, infatti, non è eccessivamente prescrittivo e svariati spazi d'azione sono lasciati agli Stati membri, con ciò potendosi affermare che il grado di armonizzazione, se non propriamente minimo, non pare in senso stretto nemmeno massimo.

Ad ogni modo, a completamento di quanto già scritto, l'art. 23, comma 1, lett. b) e c) è problematico anche se lo si legge alla luce dell'art. 50 dell'AIA. Con riguardo, in particolare, alla disposizione di cui lettera b), essa parrebbe contrastare – introducendo nuovi obblighi non previsti dal regolamento – anche con l'art. 50, commi 2 e 4. Tale articolo dell'AIA, infatti, impone che i fornitori di sistemi di IA che generano contenuti artificiali – siano essi testuali, fotografici o audiovisivi – debbano garantire che questi siano rilevabili come creati (interamente o parzialmente) da un'intelligenza artificiale. L'art. 50 prescrive un obbligo, ad ogni buon conto, chiaro, preciso e incondizionato (v., per l'utilizzo di tale "formula" con riferimento ai regolamenti, sentenza della Corte del 14 dicembre 1971, causa 43/71, *Politi c. Ministero delle Finanze*): ne segue un'illegittima sovrapposizione dell'art. 23, comma 1, lett. b), del ddl con l'art. 50 dell'AIA. L'eliminazione della lettera b) dell'art. 23 del ddl,

quindi, dovrebbe essere uno degli interventi assolutamente indifferibili da porre in essere a livello nazionale.

Analoghe considerazioni valgono anche rispetto alla lettera c) dell'art. 23, comma 1: l'art. 50, commi 1, 2 e 4, dell'AIA già stabilisce obblighi nei confronti dei fornitori e degli operatori in relazione ai contenuti generati e manipolati con sistemi di IA e tali obblighi perseguono i medesimi obiettivi di quelli posti dall'art. 23 del ddl: la norma nazionale, quindi, anche non ponendo obblighi *ulteriori* rispetto a quelli stabiliti dal regolamento, si sovrappone illegittimamente a quella "comunitaria" e, per tale ragione, pregiudica la diretta e uniforme applicazione dell'AIA in tutti gli Stati membri.

Come accennato, il parere circostanziato ha ad oggetto anche l'art. 5, comma 1, lett. d), del ddl. Tale disposizione, che detta "*Principi in materia di sviluppo economico*", prevede che lo Stato e le altre autorità pubbliche "indirizz[i]no le piattaforme di *e-procurement* delle amministrazioni pubbliche [...] in modo che, nella scelta dei fornitori di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale, siano privilegiate quelle soluzioni che garantisc[a]no la localizzazione e l'elaborazione dei dati critici presso *data center* posti sul territorio nazionale, nonché modelli in grado di assicurare elevati *standard* in termini di trasparenza nelle modalità di addestramento e disviluppo di applicazioni basate sull'intelligenza artificiale generativa, nel rispetto della normativa sulla concorrenza e dei princìpi di non discriminazione e proporzionalità".

Al netto dell'eccessiva genericità dell'aggettivo "*critici*", che potrebbe creare dell'ambiguità giuridica, ciò che potrebbe risultare particolarmente problematico in questa disposizione è l'evidente *favor* nei confronti dei "*data center* posti sul territorio nazionale". Ciò non significa necessariamente che i *data center* situati negli altri Stati membri siano esclusi, ma il carattere non vincolante della norma, forse, dovrebbe essere meglio esplicitato, al fine di evitare di incorrere nella violazione non solo della citata direttiva (UE) 2015/1535, ma anche di basilari principi dettati in materia di libera circolazione (tutelati dalla direttiva *de qua*).

3. Un'altra ipotesi di incompatibilità identificata nello scritto pubblicato nei *Quaderni AISDUE* è relativa, come accennato, alla definizione di "modello di intelligenza artificiale". Quella posta dal ddl, infatti, risulta indubbiamente più estesa di quella offerta dal regolamento: sebbene, *prima facie*, l'art. 2 del ddl si limiti a definire, quantomeno formalmente, i "modelli di intelligenza artificiale", nella sostanza il contenuto della norma si estende anche ai "modelli di intelligenza artificiale *per finalità generali*", fattispecie differente e definita dall'AIA all'art. 3, punto 63. La conseguenza, come già rilevato nel predetto scritto, è che si generi incertezza giuridica.

In ogni caso, e più in generale, è opportuno aggiungere, rispetto a quanto già rilevato, che è difficile comprendere la *ratio* di una norma che pone definizioni di concetti e termini invero già definiti nel regolamento dell'Unione. Anche da questo punto di vista, quindi, la disposizione andrebbe rimossa (non essendo nemmeno necessario, in questo senso, un rinvio espresso e incondizionato all'AIA, che, oltre a essere pleonastico, risulterebbe parimenti

“spinoso” nella misura in cui potrebbe celare la natura “comunitaria” della rilevante norma dell’AIA, pregiudicandone la diretta applicabilità, dal momento che essa non richiede alcuna misura di attuazione).
Pare utile, infine, soffermarsi brevemente su altri tre profili di incompatibilità. Questi, che non rilevano ai fini della direttiva (UE) 2015/1535, concernono il Capo II del ddl, dedicato alle “disposizioni di settore”.

Il regolamento, come noto, non disciplina dettagliatamente l’utilizzo dei sistemi di IA in tutti i settori in cui essi potrebbero rilevare (ad esempio, quelli della sanità, del lavoro e della pubblica amministrazione). Tuttavia, esso ha una “natura orizzontale”, per cui si applica a tutti gli usi dei sistemi di IA, a prescindere dal settore specifico in cui sono utilizzati e indipendentemente dal fatto, quindi, che tale settore sia o meno regolato dall’AIA. L’unica eccezione a tale regola riguarda la circostanza in cui un dato settore (come, ad esempio, quello militare, della difesa o della sicurezza nazionale) sia espressamente escluso dal suo ambito di applicazione. Non opererebbe, pertanto, quanto sostenuto dall’Avvocato generale Szpunar nelle sue conclusioni, dell’11 gennaio 2024, cause riunite C-662/22 e C-667/22, *Airbnb Ireland*, par. 125, e cioè che “[n]ei limiti in cui una [normativa nazionale] non rientra nell’ambito di applicazione di [un] regolamento, quest’ultimo non osta ad essa”.

Ne segue che gli obblighi informativi posti dal ddl all’art. 7, comma 3, dettato con riferimento all’uso dell’IA in ambito sanitario e di disabilità, supererebbero ampiamente quanto già stabilito dall’AIA – oltre che, a ben vedere, dal regolamento generale sulla protezione dei dati, il c.d. “GDPR”, per usare la nota sigla inglese. Quest’ultimo, infatti, garantisce un adeguato grado di trasparenza quando decisioni sanitarie particolarmente delicate vengono prese sulla base di trattamenti automatizzati di dati (v., in proposito, gli artt. 14, par. 2, lett. g); 15, par. 1, lett. h); 20, par. 1, lett. b), nonché l’intera sezione 4 del GDPR) e, pertanto, gli obblighi informativi di cui all’art. 7, comma 3, del ddl si sovrappongono a quanto già stabilito a livello “comunitario”, determinando il rischio di “dissimulare ai singoli” la diretta applicabilità di tali regolamenti (per dirla con sentenza della Corte del 25 novembre 2021, causa C-372/20, *Finanzamt Österreich*, punto 45) e ciò a prescindere dal fatto che l’art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, qui evidentemente rilevante, imponga che sia garantito un livello elevato di protezione della salute umana “nella definizione e nell’attuazione di *tutte* le politiche e attività dell’Unione” (corsivo aggiunto), perché il regolamento sulla protezione dei dati ha natura, per l’appunto, “generale” (peraltro, sulla “difficoltosa coerenza” tra l’AIA e il GDPR, e per alcune considerazioni critiche sul fatto che le due normative “non sono sempre facilmente conciliabili, ispirandosi a principi e interessi parzialmente diversi”, v. S. LATTANZI, *Prime riflessioni sull’applicazione del nuovo regolamento sull’intelligenza artificiale al settore sanitario*, in *La nuova disciplina UE sull’intelligenza artificiale*, cit., p. 181 ss., spec. pp. 198-201).

Lo stesso vale anche per l’art. 14 del ddl, che disciplina l’uso dei sistemi di IA nell’attività giudiziaria, limitandolo all’organizzazione e alla semplificazione del lavoro giudiziario, della giurisprudenza e della ricerca dottrinale.

L'attività giurisdizionale rientra tra quelle che, se interessate dall'utilizzo di sistemi di IA, può comportare un rischio alto e, per tale ragione, è elencata nel già menzionato allegato III dell'AIA. Peraltro, l'allegato in questione, al punto 8, lett. a), include, tra i sistemi di IA ad alto rischio nel settore dell'"amministrazione della giustizia" solo quelli destinati "a essere usati da un'autorità [...] *nella ricerca e nell'interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge a una serie concreta di fatti*, o a essere utilizzati in modo analogo nella risoluzione alternativa delle controversie". La norma nazionale, quindi, avrebbe un ambito di applicazione più esteso del regolamento, in violazione dell'art. 6 dell'AIA, che stabilisce le regole di classificazione per i sistemi di IA ad alto rischio e non consente agli Stati membri di includere nuove restrizioni all'uso dei sistemi di IA (il tema fuoriesce dall'oggetto del presente lavoro, ma non possono non evidenziarsi, seppur brevemente, i potenziali rischi dell'uso dei sistemi di IA a supporto dell'attività giudiziaria, specie in punto di tutela del diritto alla difesa, del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, ma anche della certezza e della prevedibilità del diritto. In argomento v., più ampiamente, A. FORMISANO, *L'impatto dell'intelligenza artificiale in ambito giudiziario sui diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, 2024, p. 112 ss., ma anche la relazione dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Preparare un giusto futuro. L'intelligenza artificiale e i diritti fondamentali*, 29 gennaio 2021, che si è occupata, in particolare, del "*droit au juge*", sostenendo che "per contestare efficacemente le decisioni basate sull'utilizzo dell'IA le persone devono essere a conoscenza dell'utilizzo dell'IA, e delle modalità e delle sedi in cui presentare un reclamo. Le organizzazioni che si avvalgono dell'IA devono saper spiegare il loro sistema e le decisioni basate sull'IA", spec. p. 75).

Infine, anche l'art. 22 del ddl, che attribuisce la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi al fine di, *inter alia*, "definire organicamente la disciplina nei casi di uso di sistemi di intelligenza artificiale per finalità illecite" è, forse, "pleonastico" se si considera che tale attività è già regolata dall'AIA e che, tutt'al più, gli Stati membri, ai sensi dell'art. 99, comma 1, del regolamento, sono autorizzati (solo) a prevedere le pertinenti norme in materia di sanzioni.

4. Il quadro, così brevemente delineato, è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di potenziali infrazioni che, sebbene siano ancora tutte da verificare, se mantenute potrebbero verosimilmente condurre all'apertura di una procedura *ex* art. 258 TFUE (eventualmente anche per violazione del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE).

Il disegno di legge, al 27 novembre 2024 (ultimo aggiornamento disponibile), era in corso di esame nella commissione al Senato che riunisce l'ottava e la decima commissione (rispettivamente, "ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica" e "affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale"). Al netto del parere circostanziato della Commissione, sono stati presentati anche innumerevoli emendamenti di origine parlamentare (alcuni dei quali, comunque, di

segno “positivo”, nella misura risolverebbero alcune delle questioni sopra evidenziate: si pensi, ad esempio, agli emendamenti da 5.15 a 5.17, che suggeriscono di aggiungere, al menzionato art. 5, comma 1, lett. d), le parole “ovvero di uno Stato membro dell’Unione europea”, dopo “territorio nazionale”; gli emendamenti sono consultabili *online* sul al seguente *link*: www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=19&id=58262).

Ciò che si può ipotizzare, comunque, è che il legislatore nazionale seguirà *in toto* quanto richiesto dalla guardiana dei trattati, e ciò potrebbe essere particolarmente vero con riguardo agli artt. 5 e 23 del ddl, cioè le disposizioni che hanno formato l’oggetto del parere circostanziato *de quo*. È facile supporre, comunque, che anche l’art. 2 del ddl, che enuclea una serie di definizioni, tra cui quella, problematica, di “modello di IA”, verrà rimosso. Lo stesso vale per l’art. 22: non pare poi così “spinosa” l’eliminazione di quella parte di frase ove si richiede che i decreti attuativi definiscano “organicamente la disciplina nei casi di uso di sistemi di intelligenza artificiale per finalità illecite”.

Per quanto, invece, concerne le “disposizioni di settore”, tra cui rientrano quelle relative all’ambito sanitario e di disabilità e all’attività giudiziaria, non essendo state contestate formalmente e possedendo esse un valore “politico” più pregnante, incidendo su materie particolarmente delicate, è più difficile immaginarne la sorte: è comunque probabile che verranno mantenute, ma riesaminate nel senso di eliminare qualsiasi esplicita restrizione all’uso di sistemi di IA che non siano classificati come “ad alto rischio” dall’AIA.

Tuttavia, anche assumendo che il legislatore nazionale proceda nel senso testé descritto, scongiurando, quindi, l’avvio di una procedura di infrazione, resta il dubbio sull’opportunità e il senso stesso di questa misura, la cui *ratio* pare di natura eminentemente, se non esclusivamente, politica. Nel complesso, quindi, anche “epurato” delle violazioni sopra enucleate e anche scongiurata qualsivoglia forma di sovrapposizione con il regolamento “comunitario”, il ddl resta, a conti fatti, quantomeno con riguardo alle parti esaminate, superfluo.

ABSTRACT (ITA)

Il 4 novembre 2024, la Commissione europea ha inviato all'Italia un parere circostanziato ai sensi dell'art. 6, par. 2, comma 2, della direttiva (UE) 2015/1535 avente ad oggetto il disegno di legge "Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale". Il presente contributo si propone, dapprima, di esaminare le censure ivi mosse e, successivamente, di tratteggiare altre eventuali ipotesi di incompatibilità del ddl con il regolamento "comunitario", per concludere, infine, con qualche considerazione critica sulla "solidità" giuridica del disegno di legge.

ABSTRACT (ENG)

On November 4th 2024, the European Commission issued an opinion under Article 6 (2) of the Directive (EU) 2015/153 on Italy's draft law on artificial intelligence, highlighting several inconsistencies with EU Law. The present work first examines the specific criticisms raised within the opinion and then explores other potential areas of non-compliance. Finally, it offers a critical assessment of the overall legal soundness of the draft law.