



Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?

Marco Inglese*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Strategia per il completamento del mercato unico digitale e il regolamento come strumento di armonizzazione. – 3. Basi giuridiche, armonizzazione, sussidiarietà, proporzionalità e diritti fondamentali: un facile bilanciamento? – 4. Osservazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il regolamento sull'intelligenza artificiale (IA) ha, sin dai tempi della proposta di atto legislativo da parte della Commissione¹, attirato l'attenzione della dottrina. Esso, infatti, si inserisce in un quadro

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Parma, Dipartimento di Giurisprudenza, Studi politici e internazionali, Dipartimento di eccellenza 2023-2027. Il presente contributo rientra nelle attività del progetto *Human-Centered Approach and Regulatory Dimension in Developing an Interoperable and Secure Cyberspace* (HARD DISC), a sua volta parte del progetto *Security Rights in Cyber Space* (SERICS).

¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, COM (2021) 206final, 21 aprile 2021. A dispetto della traduzione ufficiale, ci si premura di sottolineare che la fonte *legge* non esiste nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

globale² e regionale³ nel quale diversi attori – istituzioni, imprese, consumatori, comitati etici, gruppi di investimento, attivisti per i diritti digitali – si muovono per comprendere, da un lato, gli innegabili benefici dell'IA – ad esempio, in termini di velocizzazione dei processi decisionali e produttivi – e, dall'altro, i rischi che essa apporterebbe al godimento di taluni diritti fondamentali. Del resto, tali e tanti possono essere e, probabilmente, saranno gli effetti dell'IA sulla vita quotidiana degli individui che ne sono già stati minuziosamente esaminati i profili più eterogenei. Le posizioni emerse in letteratura – sulle quali si ritornerà anche *infra* – possono, sostanzialmente, suddividersi per comodità ma, naturalmente, senza pretesa di esaustività, valorizzando due approcci.

In primo luogo, alcuni autori hanno messo in evidenza come il diritto necessariamente segua, o meglio, *insegua*, le nuove tecnologie, sforzandosi di approntare soluzioni nuove a problemi prima inesplorati ovvero a saggiare se le categorie più consolidate – si pensi, ad esempio, alla tutela del consumatore nei contratti negoziati al di fuori dai locali commerciali o alle diverse forme di manifestazione del consenso – siano ancora in grado di reggere l'urto dell'innovazione. Più nello specifico, ne costituisce un esempio saliente la verifica dell'applicabilità della direttiva sui prodotti difettosi anche ai sistemi di IA⁴.

In secondo luogo, altri autori si sono interrogati sulla tutela dei diritti fondamentali negli spazi digitali⁵ per comprendere se, ed eventualmente, in che modo, l'IA rischi di comprimerli e, di

² United Nations, General Assembly, Seventy-eight session, 11 March 2024, Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development, A/78/L.49.

³ Council of Europe, 133rd Session of the Committee of Ministers, 17 May 2024, Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law.

⁴ T. S. CABRAL, *Liability and Artificial Intelligence in the EU: Assessing the Adequacy of the Current Product Liability Directive*, in *MJECL*, 2020, p. 615 ss.; L. BELDER, *Governance of Digital Technology: Towards Principles for the Regulation of the Design, Implementation and Monitoring of AI Systems*, in U. BERNITZ, X. GROUSSOT, J. PAJU, S. A. DE VRIES (eds.), *General Principles of EU Law and the EU Digital Order*, Alphen den Rijn, 2020, p. 385 ss.

⁵ A. ADINOLFI, *Evoluzione tecnologica e diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, n. 15, 2023, p. 323 ss.

conseguenza, come il legislatore debba intervenire in un difficile esercizio di bilanciamento, creando idonei spazi di salvaguardia⁶.

Peraltro, è appena il caso di sottolineare che entrambi gli approcci contestualizzano l'IA nel più ampio piano di sviluppo dell'autonomia strategica e tecnologica dell'Unione – anche, ma non solo, nel settore della difesa⁷ – soprattutto rispetto agli Stati Uniti e alla Cina, sottolineando la necessità di poderosi investimenti per recuperare il divario attualmente creatosi.

Partendo dal suesposto quadro dottrinale e muovendosi in assenza di prassi delle istituzioni nell'applicazione del regolamento IA e di giurisprudenza della Corte di giustizia nell'interpretazione dello stesso, il presente contributo intende assumere una posizione più modesta ma, cionondimeno, saldamente ancorata alle fondamenta dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Infatti, è stato finora sottaciuto, a parte qualche rara eccezione⁸, che il regolamento IA altro non sia che un classico atto

⁶ In particolare, F. DONATI, *Diritti fondamentali e algoritmi nella proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *DUE*, 2021, p. 454 ss.; F. FERRI, *Transizione digitale e valori fondanti dell'Unione: riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *DUE*, 2022, p. 277 ss.; C. GRIECO, *Intelligenza artificiale e tutela degli utenti nel diritto dell'Unione europea*, Macerata, 2023; F. M. MANCIOPPI, *La regolamentazione dell'intelligenza artificiale come opzione per la salvaguardia dei valori fondamentali dell'UE*, in *federalismi.it*, 2024, p. 112 ss.; G. SARTOR, *Artificial Intelligence and Human Rights: Between Law and Ethics*, in *MJECL*, 2020, p. 705 ss.; C. SCHEPISI, *Le "dimensioni" della regolazione dell'intelligenza artificiale nella proposta di regolamento della Commissione*, in *I Post di AISDUE*, n. 16, 2022, p. 330 ss.; F. UFERT, *AI Regulation through the Lens of Fundamental Rights: How Well Does the GDPR Address the Challenges Posed by AI?*, in *EP*, 2020, p. 1087 ss.

⁷ A Strategic Compass for Security and Defence for a European Union that Protects its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security, www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf. Il tema ha già attirato un interesse crescente in letteratura: C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *DUE*, 2022, p. 9 ss.; P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, 2023, p. 5 ss.; G. PEROTTO, *The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy*, in *EP*, 2023, p. 475 ss.; S. POLI, *Reinforcing Europe's Technological Sovereignty through Trade Measures: The EU and Member States' Shared Sovereignty*, in *EP*, 2023, p. 429 ss.

⁸ S. DE VRIES, O. KANEVSKAIA, R. DE JAGER, *Internal Market 3.0: The Old "New Approach" for Harmonising AI Regulation*, in *EP*, 2023, p. 583 ss.; S. DE VRIES, *Recent Trends in EU Internal Market Legislation. Bringing back the Old Concepts?*,

di diritto derivato adottato per il ravvicinamento delle legislazioni, il completamento e il buon funzionamento del mercato interno, nella sua *species* di mercato unico digitale (MUD)⁹. In questo senso, sembra che l'orientamento del legislatore sia evidente fin dalla scelta della base giuridica, l'art. 114 TFUE¹⁰, accompagnato dall'art. 16 TFUE, con il primo a fungere da centro di gravità rispetto al secondo¹¹.

Di conseguenza, il paragrafo 2 posiziona il regolamento sull'IA nella ormai decennale Strategia per il MUD¹², nella quale, originariamente non ve ne era traccia. È solo con la successiva revisione

in T. VAN DEN BRINK, V. PASSALACQUA (eds.), *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, Cheltenham, 2024, p. 17 ss.

⁹ Per quanto possano essere note le modifiche linguistiche e stilistiche del Trattato e della giurisprudenza che hanno portato alla trasformazione del mercato da comune a unico e, infine, interno, sembra opportuno richiamare come i tre aggettivi siano ormai usati in modo intercambiabile. La prima definizione di mercato comune si rinviene in Corte giust. 5 maggio 1982, 15/81, *Schul*, punto 33 «la nozione di mercato comune, elaborata dalla Corte nella sua costante giurisprudenza, mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno. È importante che i vantaggi di tale mercato siano garantiti, oltre che ai commercianti di professione, anche ai privati che si trovino a intraprendere operazioni commerciali oltre le frontiere nazionali». Innestandosi su questi presupposti, l'art. 26, par. 2, TFUE lo definisce «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati». Per una ricostruzione, ormai di carattere storico ma sempre pertinente, si veda K. MORTELMANS, *The Common Market, the Internal Market and the Single Market, What's in a Market?*, in *CMLR*, 1998, p. 101 ss. Per una ricostruzione più attuale, invece, S. WEATHERILL, *The Internal Market as a Legal Concept*, Oxford, 2016. Per quanto, ancora, concerne, alcune discrepanze nella giurisprudenza della Corte e i loro effetti sul legislatore e, di conseguenza, sulle tecniche regolatorie, J. LINDEBOOM, *Interpreting the EU Internal Market*, in F. AMTENBRINK, G. DAVIES, D. KOCHENOV, J. LINDEBOOM (eds.), *The Internal Market and the Future of European Integration. Essays in Honour of Laurence W. Gormley*, Cambridge, 2019, p. 81 ss.

¹⁰ Sull'art. 114 TFUE come base giuridica si richiama l'approfondito studio di T. M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, Bari, 2018.

¹¹ La scelta del legislatore è, inoltre, evidenziata, in Commission Staff Working Document. Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts, SWD (2021)84. In particolare, «[his] initiative constitutes a core part of the EU single market strategy» (p. 30) e *passim*, p. 31.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia per il mercato unico digitale in Europa, COM (2015) 192final, del 6 maggio 2015.

intermedia¹³ che l'IA inizia ad essere considerata come un tema particolarmente sensibile da integrare nelle catene di valore della produzione; pertanto, l'Unione si propone di investire nella ricerca e nello sviluppo di sistemi innovativi di IA¹⁴. Inoltre, ci si interrogherà su alcuni profili critici relativi all'uso costante del regolamento come strumento privilegiato per l'armonizzazione nel MUD. Il paragrafo 3, invece, esamina più in dettaglio le caratteristiche essenziali del regolamento IA ponendo l'accento sui consolidati principi di sussidiarietà e proporzionalità che devono guidare l'Unione nell'esercizio di una competenza concorrente quale il mercato interno secondo l'art. 4, par. 2, lett. a), TFUE. Dunque, ci si soffermerà anche sul ruolo delle c.d. clausole trasversali¹⁵ ex art. 10 e art. 12 TFUE concernenti, rispettivamente, il contrasto alle discriminazioni e la tutela dei consumatori. Peraltro, esse trovano ulteriore manifestazione anche nell'art. 21 e nell'art. 38 della Carta. Di conseguenza, si farà riferimento alla consolidata tecnica del bilanciamento nella misura in cui le potenziali esternalità negative dell'IA – si pensi, in prima battuta, alla discriminazione algoritmica o alla difficoltà di individuare il responsabile di un evento dannoso – devono essere internalizzate, tramite un atto di diritto derivato quale il regolamento in commento, attraverso il contemperamento di esigenze contrapposte. Non si tratta di una novità, anzi, nel tempo, ciò è andato affermandosi come la normalità dell'azione legislativa, in particolare nei settori che richiedono particolare cautela. Basti rammentare, a titolo di esempio, la direttiva sui prodotti del tabacco¹⁶ e le esigenze di consentirne la libera

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale, Un mercato unico digitale connesso per tutti, COM (2017) 228final, del 10 maggio 2017.

¹⁴ Nel prosieguo della trattazione si farà particolare riferimento alle comunicazioni della Commissione che hanno preparato l'adozione degli atti legislativi volti a completare e garantire il buon funzionamento del MUD. Sul ruolo, invece, del Parlamento, si rinvia a G. DI FEDERICO, *Il ruolo del Parlamento europeo nella costruzione del mercato unico digitale*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo: 1979-2019*, Torino, 2021, p. 71 ss.

¹⁵ Sulla proliferazione delle clausole trasversali, si rimanda integralmente a F. IPPOLITO, M. E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (eds.), *The Proliferation of Integration Principles under the Treaty of Lisbon*, London-New York, 2014.

¹⁶ Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative

circolazione nel rispetto della salute degli individui e, in particolar modo, delle fasce più vulnerabili, tra cui i minori. In conclusione, si sostiene che il regolamento IA ben si collochi nella più ampia (e ormai storica) rappresentazione del mercato interno dell'Unione, la quale si caratterizza, secondo l'art. 3 TUE¹⁷, sia per «instaurar[lo]» sia per voler essere «una economia sociale di mercato fortemente competitiva» prestando attenzione, quindi, sia alle dinamiche di carattere economico-mercantile sia alla tutela dei diritti degli individui¹⁸.

2. *La Strategia per il completamento del mercato unico digitale e il regolamento come strumento di armonizzazione*

Pubblicata nel 2015, la Strategia per il completamento del MUD aveva un triplice obiettivo. Innanzitutto, la Commissione prevedeva l'adozione di un pacchetto molto eterogeneo di atti di diritto derivato

degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

¹⁷ I. GOVAERE, *Internal Market Dynamics: On Moving Targets, Shifting Contextual Factors and the Untapped Potential of Article 3(3) TEU*, in I. GOVAERE, S. GARBEN (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2020, p. 75 ss.

¹⁸ Soprattutto nell'ultima decade si è assistito a un rinnovato interesse verso la locuzione «economia sociale di mercato fortemente competitiva». Essa compare *verbatim* in numerose conclusioni degli Avvocati generali, tra le quali ci si limita a segnalare solo le più recenti: conclusioni dell'Avv. gen. Szpunar, del 15 luglio 2021, C-261/20, *Thelen Technopark*, par. 76; dell'Avv. gen. Pitruzzella, del 16 luglio 2020, C-372/19, *SABAM*, par. 26; dell'Avv. gen. Bot, del 3 settembre 2015, C-121/14, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, par. 71; dell'Avv. gen. Kokott, del 30 gennaio 2014, C-557/12, *Kone e a.*, par. 66; dell'Avv. gen. Wathelet, del 15 gennaio 2014, C-533/12 *Corsica Ferries France*, par. 27; dell'Avv. gen. Villalon, del 5 maggio 2010, C-515/08, *Santos Palhota e a.*, par. 51. In letteratura, invece, si veda L. AZOULAI, *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of an Ideal and the Conditions for its Realization*, in *CMLR*, 2008, p. 1335 ss.; G. CONTALDI, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *OIDU*, 2018, p. 544 ss.; D. DAMJANOVIC, *The EU Market Rules as Social Market Rules: Why the EU Can Be a Social Market Economy*, in *CMLR*, 2013, p. 1685 ss.; P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *SIE*, 2014, p. 265 ss.; C. E. O' SULLIVAN, *The EU Between Market State Ideals and Social Market Economy Objectives – Placing the Social Market Economy within the Union's Constitutional History*, in D. FERRI, F. CORTESE (eds.), *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Abingdon e New York, 2019, p. 17 ss.; A. PREDIERI, *L'economia sociale di mercato nell'Europa di Maastricht*, in *DCI*, 1995, p. 531 ss.

volti a regolamentare il mercato digitale al fine di consentire la libera circolazione dei servizi, con una particolare attenzione anche alla tutela dei diritti degli individui, conscia che l'impeto dello sviluppo tecnologico stava già evidenziando i limiti degli atti giuridici al tempo in vigore. In seconda battuta, essa intendeva creare un *level playing field* in grado di stimolare la competitività delle imprese e attrarre nuovi investimenti. Da ultimo, occorre prestare particolare attenzione al potenziale esacerbarsi di dinamiche anticoncorrenziali, soprattutto considerando la posizione di dominanza di alcune grandi imprese.

Come anticipato nel paragrafo precedente, in questo contesto originario, l'IA non era stata ancora oggetto di riflessione¹⁹. Ciò avverrà solo nel 2017, con la revisione intermedia nella quale, per la prima volta, inizia a emergere chiaramente la necessità per l'Unione di intervenire anche in questo settore, in quel momento esplicitata soltanto con la previsione di investimenti e con l'obiettivo di facilitare la ricerca. In seguito, nel 2018, la Commissione adotta una prima comunicazione sull'IA²⁰, successivamente arricchita, nel 2020, dalla pubblicazione di un Libro bianco²¹. Da ultimo, nel 2021, è presentata una ulteriore comunicazione²², in concomitanza della proposta di regolamento.

Ora, considerando la pubblicazione a piè sospinto dei summenzionati atti atipici, due ordini di riflessioni possono essere svolte.

In primo luogo, sembra emergere la volontà della Commissione di intraprendere la via legislativa per accreditare l'Unione come un *global standard setter* in materia di IA e, al tempo stesso, tentare di colmare il

¹⁹ Per una prima ricostruzione dell'ingresso dell'IA nel contesto del MUD, si rinvia alle riflessioni di A. ADINOLFI, *L'Unione europea dinanzi allo sviluppo dell'intelligenza artificiale: la costruzione di uno schema di regolamentazione europeo tra mercato unico digitale e tutela dei diritti fondamentali*, in S. DORIGO (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pisa, 2020.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM (2018) 237final, del 25 aprile 2018.

²¹ Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia, COM (2020) 65final, del 19 febbraio 2020.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Promuovere un approccio europeo all'intelligenza artificiale*, COM (2021) 205final, del 21 aprile 2021.

divario di sviluppo con i principali concorrenti a livello globale. Non è quindi una coincidenza che, accanto ai lavori preparatori della proposta di regolamento IA, si siano nel tempo affiancati una pletora di altri atti, afferenti materie solo apparentemente diverse, ma sempre legate dal *fil rouge* di rendere l'Unione maggiormente competitiva in ambiti nei quali sconta un forte *gap* di carattere tecnico. Ci si riferisce, in particolare, alla strategia sui *microchip*²³, ma anche agli sforzi profusi nel settore strategico della cibersecurity. Ancora, notevole è il contributo della Commissione per quanto concerne la responsabilità da prodotto difettoso in materia di IA²⁴, lo spazio europeo dei dati sanitari²⁵ e dei dati non personali²⁶. Anche qui, lo si vedrà meglio nel prosieguo, è particolarmente avvertita la necessità di addivenire a un bilanciamento tra l'armonizzazione del mercato interno²⁷, evitando possibili frammentazioni nazionali che possano comprometterne il buon funzionamento, e il forte impatto sui diritti fondamentali.

In secondo luogo, si evince come questa incessante attività preparatoria, che si manifesta per lo più attraverso l'uso delle comunicazioni, debba necessariamente giungere a compimento con l'adozione di atti tipici di diritto derivato. In proposito, sembra potersi rinvenire una tendenza difficilmente controvertibile nel MUD nella misura in cui il regolamento, a causa delle sue caratteristiche, sia l'atto

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una normativa sui *chip* per l'Europa, COM (2022) 45final, dell'8 febbraio 2022.

²⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale, COM (2022) 496final, del 28 settembre 2022. V. anche A. CASTAGNEDI, *La grande corsa verso un modello di intelligenza artificiale affidabile: il Parlamento europeo propone un nuovo regime di responsabilità civile*, in *EJ*, 2021, p. 114 ss.

²⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo spazio europeo dei dati sanitari, COM (2022) 197final, del 3 maggio 2022.

²⁶ Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea.

²⁷ Per il concetto di armonizzazione, sul quale si tornerà diffusamente *infra*, si richiama innanzitutto S. WEATHERILL, *Harmonization in the EU Internal Market*, in *Oxford Encyclopedia of EU Law*, Oxford, 2024, p. 1 ss. Sull'armonizzazione come processo di carattere anche costituzionale e istituzionale, si veda L. AZOULAI, *The Complex Wave of Harmonization*, in D. CHALMERS, A. ARNULL (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, 2015, p. 589 ss.

da preferire rispetto alla direttiva. Infatti, attraverso l'uso di quest'ultimo, l'Unione occupa un intero spazio legislativo, lasciando solo taluni – ben delineati quanto limitati – margini di manovra all'attività normativa statale con ciò creando un *level playing field* dalle caratteristiche uniformi. Questo fenomeno se, da un lato, sembra ascrivere in prima battuta alle caratteristiche del regolamento, a ben vedere, è dovuto all'incisività della regolamentazione proposta, aspetto saliente soprattutto nel MUD.

Sembra, dunque, necessario fornire qualche dato qualitativo e quantitativo per provare a tracciare i caratteri essenziali di questa tendenza²⁸. Innanzitutto, il regolamento generale sui dati personali²⁹ (RGDP) ha abrogato una direttiva. Ancora, sembra opportuno menzionare i due regolamenti sui mercati³⁰ e sui servizi digitali³¹ ma anche il regolamento sugli utenti commerciali delle piattaforme digitali³², il regolamento sui blocchi geografici³³, il regolamento sul *roaming*³⁴, il regolamento sulla cibersecurity³⁵, il regolamento sulle

²⁸ Per una efficace ricostruzione, G. CAGGIANO, *Il quadro normativo del mercato unico digitale*, in F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Mercato unico digitale, dati personali e diritti fondamentali, Fascicolo speciale in EJ*, 2020, p. 13 ss.

²⁹ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

³⁰ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828.

³¹ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE.

³² Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

³³ Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE.

³⁴ Regolamento (UE) 2022/612 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

³⁵ Regolamento (UE) 2019/881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cibersecurity, e alla certificazione della cibersecurity per le tecnologie dell'informazione e della

locazioni brevi³⁶, sull'identità digitale³⁷ e sulla libertà dei media³⁸. Una notevole eccezione si rinviene, invece, nella proposta di direttiva sui lavoratori delle piattaforme³⁹. Vero è, però, che quest'ultima non presenta l'art. 114 TFUE come base giuridica, aspetto che accomuna invece gli atti sopra elencati e la direttiva sulla cibersecurity⁴⁰.

Inoltre, proprio a causa della sovrabbondanza del ricorso ai regolamenti, pare opportuno interrogarsi anche sul coordinamento tra le loro disposizioni, soprattutto quelle aventi carattere squisitamente definitorio e che ne delimitano il campo di applicazione materiale. In realtà, al momento, la questione non sembra investire quello sull'IA per la semplice considerazione che esso è il primo a fornire una definizione di sistema di IA. Sarà la Commissione, in futuro, a dover garantire detto coordinamento, anche al fine di evitare incertezze interpretative e applicative da parte dei giudici, oltre che per assicurare la certezza del diritto agli operatori economici.

Quest'ultima preoccupazione trae, invero, origine dall'esperienza di altri regolamenti ove i profili di coordinamento, quantomeno per ciò che attiene alle definizioni normative, non sempre risultano compiutamente intellegibili, come quanto repentinamente avvenuto nel

comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013. Particolarmente interessante è l'intersezione tra cibersecurity, intelligenza artificiale e dispositivi medici; sul punto, E. SCALCON, *Cibersecurity e dispositivi medici: la tutela della salute e della sicurezza dei pazienti dalle vulnerabilità informatiche nel Regolamento (UE) 2017/745 e nell'Artificial Intelligence Act*, in *BioLaw Journal – Rivista di biodiritto*, 2024, p. 183 ss.

³⁶ Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724.

³⁷ Regolamento (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo relativo a un'identità digitale.

³⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE, COM (2022) 457final, del 16 settembre 2022.

³⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, COM (2021) 762final, del 9 dicembre 2021.

⁴⁰ Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersecurity nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2).

settore delle piattaforme digitali. Infatti, il punto di partenza è la nozione di servizio della società dell'informazione ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. *b*), dell'omonima direttiva⁴¹ secondo il quale esso è qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi. Su di esso, è poi ricalcato il servizio di intermediazione *online* secondo l'art. 2, par. 2, del regolamento sugli utenti commerciali delle piattaforme digitali. Ancora, l'art. 2, par. 2, del regolamento sui mercati digitali si riferisce ai servizi di piattaforma di base includendovi i summenzionati servizi di intermediazione *online*. Infine, la proposta di direttiva sui lavoratori delle piattaforme utilizza la nozione di piattaforma di lavoro digitale richiamando, in parte, la definizione di servizio della società dell'informazione. In altre parole, la proliferazione dei regolamenti certamente contribuisce all'unitarietà o, se si preferisce, a evitare la potenziale frammentazione del MUD. Tuttavia, di converso, l'efficacia di detta scelta dipende anche, se non soprattutto, dall'armonico coordinamento con tutti gli altri atti presenti nel MUD.

Vieppiù, la scelta del regolamento se, da un lato, ha il pregio di evitare l'intervento degli Stati membri – con i possibili inadempimenti che potrebbero derivare da una tardiva trasposizione di una direttiva – e la possibilità di invocarne l'effetto diretto anche nelle situazioni orizzontali⁴², non elimina del tutto alcune potenziali incertezze applicative, sulle quali si ritornerà nel paragrafo seguente. Sul punto, infatti, appare emblematica la scelta di proporre due regolamenti in materia IA: il primo, quello qui in commento, per quanto riguarda i profili trasversali della materia, e il secondo, ancora in fase di adozione e già menzionato in precedenza, sulla responsabilità del produttore.

Come noto, inoltre, per il completamento del MUD, le comunicazioni e il regolamento IA insistono sull'immissione in commercio di sistemi che siano sicuri e che, essenzialmente, non comprimano ovvero non rischino di comprimere i diritti fondamentali protetti dalla Carta. In proposito, assumono particolare rilevanza i

⁴¹ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

⁴² Sul punto, si rinvia integralmente a F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2022.

profili antidiscriminatori, come richiamati in molte disposizioni di diritto primario, segnatamente, gli articoli 9 e 18 TFUE accompagnati dall'art. 21 della Carta. Si pensi, infatti, al tema sempre più discusso della c.d. discriminazione algoritmica e al c.d. punteggio sociale, soprattutto per quanto concerne aspetti solo apparentemente neutri della vita quotidiana degli individui, come il luogo di residenza. Può, quest'ultimo, essere automaticamente considerato un parametro di solvibilità nella richiesta di mutuo laddove l'individuo risieda in una zona densamente popolata da etnie diverse? In questo senso, anche l'art. 12 TFUE e l'art. 38 della Carta, dedicati alla tutela dei consumatori, rappresentano un perimetro di sicurezza nel confronto di trattamenti interamente automatizzati e potenzialmente pregiudizievoli.

Su questi temi specifici, attinenti al bilanciamento tra diritti fondamentali e libertà economiche, si innestano altrettanti profili classici dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, quali quelli concernenti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e l'utilizzo dell'art. 114 TFUE, in congiunzione con l'art. 16 TFUE, quali basi giuridiche del regolamento IA.

3. Basi giuridiche, armonizzazione, sussidiarietà, proporzionalità e diritti fondamentali: un facile bilanciamento?

La tecnica legislativa usata per l'adozione del regolamento IA è consolidata e prevede un sapiente bilanciamento tra le esigenze del completamento del MUD e la tutela dei diritti fondamentali degli individui.

In prima battuta, il mercato interno è una materia di competenza concorrente secondo l'art. 4, par. 2, lett. a), TFUE. Di conseguenza, la scelta delle basi giuridiche è rigorosa. L'art. 114 TFUE è affiancato dall'art. 16 TFUE, entrambi prevedendo la procedura legislativa ordinaria. Sul punto appaiono anche superate le incertezze legislative, giurisprudenziali e dottrinarie che avevano contribuito a creare un ricco

dibattito sugli intrecci tra la disciplina dei prodotti del tabacco e la tutela della salute⁴³.

Si è, dunque, in presenza di un facile bilanciamento tra esigenze del mercato e rispetto dei diritti fondamentali? E questo bilanciamento è stato correttamente perseguito tramite un atto di armonizzazione massima?

Ora, partendo dal presupposto che l'Unione abbia esercitato la propria competenza concorrente *ex art. 4, par. 2, lett. a)*, TFUE in modo talvolta poco intellegibile⁴⁴, o meglio, cercando di adeguarsi alle contingenze del momento, sulla questione del bilanciamento tra mercato interno e diritti fondamentali nella fase legislativa possono essere svolti due ordini di considerazioni sulla tecnica legislativa del bilanciamento e sul rispetto dei principi ad essa sottesi. Ciò necessariamente si interseca con l'armonizzazione massima⁴⁵ e, conseguentemente, con l'abbandono – quantomeno nel MUD – dell'armonizzazione minima⁴⁶. Effettivamente, come è stato evidenziato nel paragrafo precedente, la scelta del regolamento quale atto *migliore* nel MUD sembra caratterizzare l'intera politica legislativa dell'Unione in *subiecta materia*.

Per quanto riguarda il primo ordine di considerazioni, esaminando la giurisprudenza della Corte di giustizia, i precedenti relativi al bilanciamento tra libera circolazione e diritti fondamentali costituiscono uno dei punti di forza di un ordinamento che, seppur sprovvisto di una specifica competenza in materia, intenda, cionondimeno, proteggere i diritti fondamentali. A solo fine storico ricostruttivo, in un momento in cui la Carta non aveva ancora assunto carattere vincolante e rango primario, la Corte era già puntualmente

⁴³ S. WEATHERILL, *The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law has become a "Drafting Guide"*, in *German Law Journal*, 2019, p. 827 ss.

⁴⁴ G. DAVIES, *The Competence to Create an Internal Market: Conceptual Poverty and Unbalanced Interests*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, cit., p. 74 ss.

⁴⁵ S. WEATHERILL, *The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation*, S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Internal Market 2.0*, Oxford-London, 2020, p. 261 ss.

⁴⁶ M. DOUGAN, *Minimum Harmonization and the Internal Market*, in *CMLR*, 2000, p. 853 ss.

intervenuta. Si pensi alla giurisprudenza *Omega*⁴⁷, dove i giudici di Lussemburgo dichiararono che la tutela della dignità umana può ergersi a esigenza imperativa qualora si tratti di restringere la libera prestazione dei servizi. Ancora, con la sentenza *Schmidberger*⁴⁸ la Corte ha bilanciato le restrizioni alla libera circolazione delle merci con la libera manifestazione del pensiero. Più di recente, e con specifico riferimento alla tutela dei dati personali, la Corte ha annullato la decisione della Commissione relativa al c.d. sistema *Safe Harbour*⁴⁹. I precedenti, dunque, militano in favore di un approccio rigoroso e condivisibile, volto a garantire la tutela dei diritti fondamentali. Certo, in futuro il bilanciamento avverrà tenendo in considerazione la *vis expansiva* del MUD ma gli approdi teorici cui si è pervenuti appaiono sufficientemente solidi da reggere il confronto con la digitalizzazione e l'avvento delle nuove tecnologie come l'IA.

Il secondo ordine di considerazioni attiene ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i quali, in verità, non sembrano porre particolari interrogativi. Data la dimensione, la scala e gli effetti previsti non sono state sollevate perplessità sul loro rispetto⁵⁰. Esso è, infatti, assodato e, ormai, *in re ipsa*, con la Commissione che si limita a inserire alcune clausole di stile nei considerando dell'atto. Né, come noto, la Corte si è spinta a scrutinarne il rispetto, riconoscendo l'ampio margine di discrezionalità conferito al legislatore una volta che quest'ultimo abbia deciso di procedere. Inoltre, non si registrano incertezze da parte dei Parlamenti nazionali che, chiamati a esprimere il loro parere, non hanno sollevato obiezioni⁵¹.

In concreto, le sue suesposte riflessioni trovano un aggancio tanto nei considerando quanto nelle disposizioni del regolamento IA. Da un

⁴⁷ Corte giust. 14 ottobre 2004, C-36/02.

⁴⁸ Corte giust. 12 giugno 2003, C-112/00.

⁴⁹ Corte giust. 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*.

⁵⁰ È stato efficacemente sottolineato in letteratura come ormai il rispetto di tali principi sia per lo più affidato alla presenza di mere clausole di stile nei considerando degli atti legislativi. P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *DUE*, 2021, p. 429 ss.

⁵¹ Gli Stati membri i cui Parlamenti hanno espresso il parere concernente il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sono i seguenti: Austria, Belgio, Croazia, Cechia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna. I dati sono accessibili al [link](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2021-0206) www.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2021-0206.

lato, i primi si riferiscono al fatto che taluni Stati membri stiano già ipotizzando l'adozione di norme nazionali volte a disciplinare l'IA, con ciò potendo comportare sia una frammentazione del mercato sia una riduzione della certezza del diritto. Di conseguenza, la garanzia di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali potrebbe essere compromessa. Per quanto attiene, invece, alla scelta dell'atto si legge espressamente che «le disposizioni del regolamento non sono *eccessivamente* [corsivo aggiunto] e lasciano spazio a diversi livelli di azione da parte degli Stati membri in relazione ad aspetti che non pregiudicano il conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa, in particolare l'organizzazione interna del sistema di vigilanza del mercato e l'adozione di misure destinate a promuovere l'innovazione⁵²». In particolare, il Titolo VI (*Governance*) e il Titolo VIII (Monitoraggio successivo all'immissione sul mercato, condivisione delle informazioni, vigilanza del mercato) confermano la volontà del legislatore di lasciare taluni ben determinati spazi di manovra agli Stati. Posto che, a norma dell'art. 59, «ciascuno Stato membro istituisce o designa autorità nazionali competenti al fine di garantire l'applicazione e l'attuazione» del regolamento e che, secondo il successivo par. 4, gli Stati membri «garantiscono che le autorità nazionali competenti dispongano di risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i loro compiti» rimane il dubbio di una potenziale frammentazione a livello nazionale. Sembra, del resto, non potersi escludere la possibilità che alcune di tali autorità non siano adeguatamente equipaggiate, tanto sotto il profilo economico quanto quello delle competenze tecniche. Da un angolo differente emerge, poi, l'obbligo per gli Stati membri di agevolare il coordinamento secondo l'art. 63, par. 7. Anche in questo contesto, è di cruciale importanza la verifica dell'esercizio da parte degli Stati membri della discrezionalità loro attribuita.

Un altro elemento di flessibilità si rinviene, poi, nell'uso del linguaggio. L'art. 47, par. 1, si riferisce a motivi «eccezionali di sicurezza pubblica o di protezione della vita e della salute delle persone e di protezione dell'ambiente e dei principali beni industriali e infrastrutturali», elementi che saranno valutati dagli organismi di vigilanza. Ancora, l'art. 10, par. 2, lett. *f*), indica «potenziali

⁵² COM (2021) 206final, cit., p. 8.

distorsioni» mentre l'art. 13 menziona un «funzionamento dei [...] sufficientemente trasparente da consentire agli utenti di interpretare l'output del sistema e utilizzarlo adeguatamente». Questi elementi di carattere testuale si contraddistinguono per un livello di indeterminatezza che pare contrastare con l'obiettivo dichiarato di creare un *level playing field* per i produttori di sistemi di IA.

Purtuttavia, complessivamente inteso, l'approccio del legislatore, dunque, 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.

In altre parole, con il regolamento IA l'Unione ha inteso armonizzare il settore dell'IA precludendo agli Stati membri spazi di manovra che, altrimenti, avrebbero potuto compromettere un approccio unitario ai profili delle nuove tecnologie che impattano sui diritti dei singoli. Alcune criticità, come si è visto, permangono rispetto alla formazione dei comitati di controllo che saranno composti da soggetti aventi carattere *nazionale*⁵³, con ciò, quantomeno astrattamente, minando la possibilità di avere una visione genuinamente *comunitaria*, dei profili di valutazione del rischio. Peraltro, questa forma di decentramento pare non collimare esattamente con la creazione, all'interno della Direzione generale *Communication Networks, Content and Technology* della Commissione dell'Ufficio europeo per l'intelligenza artificiale⁵⁴.

4. Osservazioni conclusive

Una valutazione complessiva del regolamento IA è ancora prematura in assenza sia di una prassi applicativa – tanto a livello nazionale quanto a livello della Commissione – sia di giurisprudenza

⁵³ Sul punto si rinvia a S. VILLANI, *Il sistema di vigilanza sull'applicazione dell'AI Act: ognun per sé?*, in questo fascicolo speciale.

⁵⁴ Decisione della Commissione, del 24 gennaio 2024, che istituisce l'Ufficio europeo per l'intelligenza artificiale, C/2024/390, del 14 febbraio 2024. Sui poteri della Commissione in esecuzione del regolamento IA, si rinvia a F. FERRI, *Il giorno dopo la rivoluzione: prospettive di attuazione del regolamento sull'intelligenza artificiale e poteri della Commissione europea*, in questo fascicolo speciale.

della Corte di giustizia. Cionondimeno, l'interesse che la materia ha attirato dimostra, da un lato, la preoccupazione dovuta a potenziali violazioni dei diritti fondamentali degli individui salvaguardati dalla Carta; dall'altro lato, la sempre viva curiosità verso le tecniche legislative impiegate per normare fenomeni digitali e tecnologici che, per loro stessa natura, faticano a essere incapsulati all'interno di rigide categorie giuridiche. Sotto entrambi questi profili, l'IA non costituisce un'eccezione, basti pensare alle ulteriori sfide regolatorie poste, a titolo di esempio, dalle c.d. criptovalute, dalle identità digitali e dalla *blockchain*. L'attività legislativa è, quindi, incessante, come si è visto nel settore delle piattaforme digitali. Semmai, occorrerebbe verificare se, ed eventualmente in che misura, il diritto – tanto più quello derivante da un ordinamento giuridico di *nuovo genere* – l'attività legislativa, *rectius*, le procedure legislative ordinarie basate sull'art. 114 TFUE e, potenzialmente, anche sull'art. 16 TFUE, siano in grado di concludersi entro tempi ragionevoli, laddove la *ragionevolezza* è necessariamente dettata dalla velocità delle nuove tecnologie.

Effettivamente, pare comprendersi che il regolamento IA rappresenti solo il primo degli atti giuridici in materia poiché, come anticipato, è ancora in corso la procedura legislativa ordinaria che porterà all'adozione di un altro regolamento – anch'esso avente per base giuridica l'art. 114 TFUE – sulla responsabilità da prodotto difettoso. Su questo profilo specifico, sembra difficile esporre un'opinione definitiva. Da un lato, il regolamento IA è già di per sé particolarmente complesso e aggiungere profili delicati come quelli attinenti la responsabilità avrebbe richiesto uno sforzo ulteriore con il rischio di dilatarne eccessivamente l'adozione e, di conseguenza, lasciare l'IA in un limbo giuridico. Dall'altro lato, con la previsione di un regolamento a sé stante, il coordinamento tra i due atti sarà demandato non solo e non tanto alle loro stesse norme ma, in caso di controversie, ai giudici nazionali ed eventualmente, tramite rinvii pregiudiziali, alla Corte. Dunque, anche questo elemento di riflessione non trova una conclusione esauriente, persuadendo l'interprete a sospendere le proprie valutazioni.

Ciò che rimane di certo – per l'interprete, per i produttori e per i consumatori – è, in ultima analisi, l'obiettivo del regolamento IA, ossia, lo si ribadisce, la messa in commercio di sistemi di IA sicuri, basati su

un approccio complessivamente inteso alla prevenzione e alla gestione del rischio, inteso nella sua più ampia accezione⁵⁵. Sotto questo angolo visuale, a dispetto dell'intrinseca novità dell'oggetto da regolare, la tecnica legislativa è consolidata e affonda le proprie radici già negli anni '90. Si pensi, semplicemente, al regolamento sulla sicurezza alimentare che ha istituito l'EFSA⁵⁶. Esso richiama sia le esigenze di libera circolazione delle merci, ossia, nel caso di specie, degli alimenti per uso umano, sia la necessità che questi siano sicuri; del resto, l'atto era basato sul previgente art. 95 TCE, oltre che sugli articoli 37, 133 e 152, par. 4, lett. b), TCE.

L'unico modo per addivenire a un idoneo bilanciamento tra esigenze di completamento e buon funzionamento del mercato interno e *altri* interessi idonei a essere tutelati – che siano i diritti fondamentali o meno – è per il tramite dell'art. 114 TFUE, accompagnato di volta in volta da altre basi giuridiche, sempre, però, nel rispetto di una unica procedura legislativa. In questo contesto, se ne può rammentare l'utilizzo anche nella direttiva sui c.d. *whistleblower*⁵⁷ nella misura in cui, accanto ad esso, ne sono richiamate altre dieci.

Alla luce delle suesposte considerazioni, l'accorto bilanciamento tra mercato e diritti presente nel regolamento IA potrebbe, conseguentemente, inquadarsi nella *formula* dell'economia di mercato

⁵⁵ Per ragioni di spazio ed economia espositiva, il presente contributo non può esaminare gli aspetti generali e specifici attinenti, da un lato, alla gestione del rischio e, dall'altro, alle specifiche casistiche di rischio alto, medio e basso. I singoli profili sono stati, invece, esaminati in letteratura. H. FRASER, J. M. BELLO Y VILLARIN, *Acceptable Risks in Europe's Proposed AI Act: Reasonableness and Other Principles for Deciding How Much Risk Management Is Enough*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, p. 1 ss.; P. LOI, *Il rischio proporzionato nella proposta di regolamento sull'IA e i suoi effetti nel rapporto di lavoro*, in *federalismi.it*, 2023, p. 239 ss.; J. SCHUETT, *Risk Management in the Artificial Intelligence Act*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, p. 1 ss.

⁵⁶ Regolamento (CE) 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare

⁵⁷ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. Accanto all'art. 114 TFUE, l'atto è basato sulle seguenti norme: articolo 16, l'articolo 43, paragrafo 2, l'articolo 50, l'articolo 53, paragrafo 1, gli articoli 91, 100 e 114, l'articolo 168, paragrafo 4, l'articolo 169, l'articolo 192, paragrafo 1, e l'articolo 325, paragrafo 4 TFUE.

fortemente competitiva, secondo l'art. 3, par. 3, TUE, la quale – non è una coincidenza – si attaglia proprio al completamento del mercato interno e, *in extenso*, del MUD.

Da un punto vista sistemico, è esattamente in questo profilo che si rinviene la bontà dell'opera del legislatore. Se, infatti, a lungo l'Unione è parsa preoccuparsi maggiormente di aumentare la propria competitività sui mercati, trascurando gli aspetti più squisitamente, sociali o, se si preferisce, legati all'innalzamento della tutela dei diritti, il regolamento IA ne fa la propria *raison d'être*. Quanto ciò si realizzerà in modo tangibile nella vita quotidiana degli individui dovrà essere oggetto di studi negli anni a venire.

La portata del cambio di paradigma, se non addirittura di linguaggio⁵⁸, imposto dall'IA, è destinata a riflettersi anche nelle attività interistituzionali, come evidenziato dalla Dichiarazione sui diritti e principi digitali per il decennio digitale⁵⁹.

Per giunta, se finora la letteratura si è concentrata su come il diritto insegua l'innovazione tecnologica – o su come sia necessario aggiornare il concetto di mercato interno⁶⁰ – e come la regolamentazione debba tutelare i diritti fondamentali⁶¹, iniziano ad affacciarsi anche nuovi studi. Ad esempio, è stato solo parzialmente esplorato il tema dell'impatto dell'IA sul cambiamento climatico⁶² e, più in generale, sulla sostenibilità ambientale. Ancora, l'autonomia dell'individuo, nella sua capacità di negoziare in quanto consumatore,

⁵⁸ A. D'ALOIA, *Ripensare il diritto nel tempo dell'intelligenza artificiale*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Bologna, 2022, p. 79 ss.

⁵⁹ Dichiarazioni comuni, Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea, Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, 2023/C 23/01. Per le prime analisi si rinvia a L. CIANCI, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali: quid pluris?*, in *DPCE*, 2022, p. 381 ss.; P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *DUE*, 2022, p. 163 ss.

⁶⁰ I. LIANOS, *Updating the EU Internal Market Concept*, in F. AMTENBRINK, G. DAVIES, D. KOCHENOV, J. LINDEBOOM (eds.), *op. cit.*, p. 495 ss.

⁶¹ V. anche V. KOSTA, *Fundamental Rights in EU Internal Market Legislation*, London, New York, 2018.

⁶² F. CORTEZ, *Artificial Intelligence, Climate Change and Innovative Democratic Governance*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, p. 484 ss.

potrebbe essere compressa⁶³. Inoltre, i profili del coordinamento non attengono solo al regolamento IA e alla responsabilità del produttore ma anche, quando le imprese avranno raggiunto una posizione particolarmente *grande* nel mercato interno, potranno essere designate dalla Commissione come *gatekeeper* secondo il regolamento sui mercati digitali, con ciò essendo soggette a obblighi aggiuntivi⁶⁴. Infine, una specifica applicazione cumulativa si prospetta anche con il RGDP, soprattutto per quanto attiene l'individuazione del titolare del trattamento dei dati⁶⁵.

Come autorevolmente sostenuto, l'Unione, quindi si muove in una dimensione in cui il proprio mercato interno⁶⁶, da ultimo evolutosi nel MUD, possa iniziare a fungere da collettore di rinnovate esigenze, cui la risposta istituzionale deve essere la garanzia per gli individui di beni e servizi tanto sicuri quanto avanzati.

⁶³ S. FASSIAUX, *Preserving Consumer Autonomy through European Union Regulation of Artificial Intelligence: A Long-Term Approach*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, p. 710 ss.

⁶⁴ P. HACKER, J. CORDES, J. ROCHON, *Regulating Gatekeeper Artificial Intelligence and Data: Transparency, Access and Fairness under the Digital Markets Act, the General Data Protection Regulation and Beyond*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, p. 49 ss.; P. HACKER, *Sustainable AI Regulation*, in *CMLR*, 2024, p. 345 ss.

⁶⁵ G. CONTALDI, *La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale e la protezione dei dati personali*, in G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea sui mercati digitali*, Bari, 2021, p. 207 ss.

⁶⁶ E. LETTA, *Much more than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens*, 2024, disponibile *online*: www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo intende contestualizzare il regolamento sull'intelligenza artificiale (IA) nel più ampio quadro legislativo relativo al completamento del mercato unico digitale. In particolare, esso si presta a una duplice analisi: da un lato, presenta indubbi profili di carattere costituzionale, concernenti, nello specifico, il bilanciamento tra tutela dei diritti degli individui e immissione sul mercato interno di dispositivi di IA comportanti dei rischi; dall'altro lato, il regolamento è basato anche sull'art. 114 TFUE, norma cardine dell'architettura del mercato interno. Il presente contributo, quindi, si interroga sulla capacità del legislatore di addivenire a una sintesi tra due esigenze solo apparentemente contrapposte, le quali, in verità, esprimono la propria *raison d'être* nella locuzione di «economia sociale di mercato fortemente competitiva» secondo l'art. 3, par. 3, TUE.

ABSTRACT (ENG)

This paper wishes to position the artificial intelligence (AI) Regulation within the wider legislative framework related to the internal market's completion. In particular, the Regulation can be analysed from a twofold perspective. On the one hand, it undoubtedly showcases certain constitutional features, related to the balance between individuals' rights protection and the market of dangerous AI systems. On the other hand, Article 114 TFUE – the norm upon which the internal market architecture is grounded – is the Regulation's legal basis too. This paper, hence, questions the legislator's ability to find a balance between two only apparently competing interests which, indeed, features their *raison d'être* in the expression «highly competitive social market economy» according to Article 3 (3) TEU.