



Senato della Repubblica  
Servizio Studi  
Servizio degli affari  
internazionali - Ufficio dei  
rapporti con le istituzioni  
dell'Unione europea

# Elementi di valutazione sui progetti di atti legislativi dell'UE



N. 6

## ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale) ([COM\(2022\) 496](#))**

<b>Deferimento per merito</b>	2 <sup>a</sup> Commissione permanente (con parere della 9 <sup>a</sup> Commissione permanente)
<b>Deferimento per sussidiarietà</b>	4 <sup>a</sup> Commissione permanente
<b>Scadenza otto settimane</b>	28 novembre 2022

Ai sensi dell'art. 6 della [legge n. 234/2012](#), la proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. È pervenuta alle Camere la [relazione governativa](#) prevista dall'art. 6, comma 5, della medesima legge.

### Obiettivi

Scopo della proposta di direttiva è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno attraverso un'armonizzazione delle norme nazionali in materia di "responsabilità extracontrattuale per colpa", in modo da garantire che coloro che chiedono il risarcimento del danno causato da un sistema di intelligenza artificiale (IA) godano di un livello di protezione equivalente a quello riconosciuto alle persone che chiedono il risarcimento del danno causato senza il concorso di un sistema di IA. La proposta intende inoltre ridurre l'incertezza giuridica per le imprese che sviluppano o utilizzano l'IA e prevenire la frammentazione delle norme nazionali in materia di responsabilità civile<sup>1</sup>.

Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione europea ricorda che da un'[indagine](#) realizzata dall'Ipsos nel 2020 è emerso che la responsabilità è uno dei tre ostacoli principali all'uso dell'IA da parte delle imprese europee. Nel suo [Libro bianco](#) sull'IA del 19 febbraio 2020 la Commissione si è impegnata ad affrontare i rischi associati a determinati utilizzi di tale tecnologia e, nella [relazione](#) sulle implicazioni dell'IA

---

<sup>1</sup> La proposta di direttiva è stata adottata insieme alla proposta di revisione della [direttiva 85/374/CEE](#) sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi ([COM\(2022\) 495](#)) allo scopo di adeguare le norme in materia di responsabilità all'era digitale e all'intelligenza artificiale, garantendo il necessario allineamento fra questi due strumenti giuridici che la Commissione sottolinea essere complementari.

in materia di responsabilità che accompagna il Libro bianco, ha individuato le sfide specifiche poste dall'IA alle norme vigenti in materia di responsabilità. Nelle sue [conclusioni](#) del 9 giugno 2020 sul tema "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", il Consiglio ha a sua volta espresso il proprio apprezzamento in merito alla consultazione relativa alle proposte strategiche contenute nel Libro bianco sull'IA e ha invitato la Commissione a presentare proposte concrete. Il 20 ottobre 2020 il Parlamento europeo ha adottato una [risoluzione](#) di iniziativa legislativa a norma dell'articolo 225 TFUE in cui chiedeva alla Commissione di adottare una proposta relativa a un regime di responsabilità civile per l'IA, basata sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Nella relazione la Commissione ricorda anche che, secondo quanto espresso dai cittadini in sede di [consultazione](#) pubblica, l'effetto "scatola nera" (derivante dalle caratteristiche specifiche dell'IA, fra cui la complessità, l'autonomia e l'opacità) può rendere difficile, per il danneggiato, dimostrare la colpa e il nesso di causalità, e potrebbe esservi incertezza sul modo in cui le giurisdizioni interpreteranno e applicheranno le norme nazionali vigenti in materia di responsabilità nei casi riguardanti l'IA. Dalla consultazione è inoltre emersa una preoccupazione generale per quanto riguarda il modo in cui le azioni legislative avviate dai singoli Stati membri per adeguare le norme in materia di responsabilità e la conseguente frammentazione inciderebbero sui costi per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), impedendo l'adozione dell'IA in tutta l'Unione.

## Contenuto normativo

L'**articolo 1** definisce **oggetto e ambito di applicazione** della proposta di direttiva, precisando che questa stabilisce norme comuni riguardanti: 1) la divulgazione di elementi di prova relativi a sistemi di IA ad alto rischio per consentire all'attore in un'azione civile di responsabilità extracontrattuale per colpa di motivare adeguatamente la domanda di risarcimento del danno; 2) l'onere della prova nel quadro delle azioni civili di responsabilità extracontrattuale per colpa avviate dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali per ottenere il risarcimento del danno causato da un sistema di IA. La direttiva lascia impregiudicate le norme dell'Unione che disciplinano i criteri di responsabilità nel settore dei trasporti; i diritti che le norme nazionali di attuazione della [direttiva 85/374/CEE](#) possono riconoscere al danneggiato; le esenzioni dalla responsabilità e gli obblighi in materia di dovere di diligenza stabiliti dalla legge sui servizi digitali; nonché le norme nazionali che stabiliscono a quale parte incombe l'onere della prova e qual è il grado di certezza richiesto in relazione al livello della prova o che definiscono il concetto di colpa, tranne in relazione a quanto previsto ai seguenti articoli 3 e 4.

A fini di coerenza, le **definizioni** di cui all'**articolo 2** riprendono le definizioni della legge sull'IA<sup>2</sup>. L'articolo 2 stabilisce che le domande di risarcimento del danno possono essere presentate non solo dalla persona danneggiata, ma anche da persone che sono subentrate o si sono surrogate nei diritti del danneggiato, o anche da una persona che agisce per conto di uno o più danneggiati conformemente al diritto dell'Unione o nazionale.

L'**articolo 3**, paragrafo 1, prevede che un organo giurisdizionale possa ordinare la divulgazione di **elementi di prova** rilevanti in relazione a specifici sistemi di IA ad alto rischio che si sospetta abbiano cagionato danni. Le richieste di elementi di prova saranno rivolte al fornitore di un sistema di IA, a una persona soggetta agli obblighi del fornitore (di cui all'articolo 24 o all'articolo 28, paragrafo 1, della legge sull'IA) o a un utente. Le richieste dovranno essere suffragate da fatti e prove sufficienti a dimostrare la plausibilità della domanda di risarcimento del danno in questione e gli elementi di prova richiesti dovranno essere a disposizione dei destinatari. Gli organi giurisdizionali nazionali potranno ordinare tale divulgazione solo nella misura necessaria a sostenere una domanda di risarcimento, in quanto - precisa la Commissione - le informazioni potrebbero costituire elementi di prova fondamentali ai fini della domanda di risarcimento in caso di danni che coinvolgono sistemi di

---

<sup>2</sup> Cfr. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) ([COM\(2021\) 206](#)), tuttora all'esame delle istituzioni dell'UE.

IA<sup>3</sup>. L'articolo 3, paragrafo 5, introduce la **presunzione di non conformità a un obbligo di diligenza** da parte del convenuto.

L'**articolo 4**, paragrafo 1, stabilisce la **presunzione del nesso di causalità in caso di colpa**. La colpa del convenuto dovrà essere dimostrata dall'attore conformemente alle norme dell'Unione o nazionali applicabili e potrà essere accertata, ad esempio, per non conformità a un obbligo di diligenza a norma della legge sull'IA o di altre normative stabilite a livello di Unione. Tale colpa potrà anche essere presunta dall'organo giurisdizionale sulla base del mancato rispetto di un'ordinanza giudiziaria di divulgazione o conservazione degli elementi di prova. I paragrafi 2 e 3 dell'art. 4 operano tuttavia una distinzione fra le azioni intentate nei confronti del fornitore di un sistema di IA ad alto rischio o di una persona soggetta agli obblighi del fornitore a norma della legge sull'IA, da un lato, e le azioni intentate nei confronti dell'utente di tali sistemi, dall'altro. In caso di sistemi di IA ad alto rischio, quali definiti dalla legge sull'IA, l'articolo 4, paragrafo 4, stabilisce un'eccezione alla presunzione di causalità qualora il convenuto dimostri che l'attore può ragionevolmente accedere a elementi di prova e competenze sufficienti per dimostrare il nesso causale. Nel caso di sistemi di IA che non sono ad alto rischio, l'articolo 4, paragrafo 5, stabilisce una condizione per l'applicabilità della presunzione di causalità, in base alla quale quest'ultima sarà soggetta alla condizione che l'organo giurisdizionale stabilisca che è eccessivamente difficile per l'attore dimostrare l'esistenza del nesso causale. Nei casi in cui un convenuto utilizzi il sistema di IA nel corso di un'attività personale non professionale, l'articolo 4, paragrafo 6, stabilisce che la presunzione di causalità dovrà applicarsi solo se il convenuto ha interferito materialmente con le condizioni di funzionamento del sistema di IA o se il convenuto aveva l'obbligo ed era in grado di determinare le condizioni di funzionamento del sistema di IA e non l'ha fatto. L'articolo 4, paragrafo 7, stabilisce infine che il convenuto avrà il diritto di confutare la presunzione di causalità fondata sull'articolo 4, paragrafo 1.

Al fine di fornire alla Commissione informazioni sugli incidenti che coinvolgono i sistemi di IA, la proposta istituisce, all'**articolo 5**, un programma di **valutazione e revisione mirata**.

È fissato il termine di due anni dall'entrata in vigore della direttiva per l'adozione delle necessarie misure di **recepimento** da parte degli Stati membri, i quali dovranno comunicare immediatamente alla Commissione le disposizioni adottate (**articolo 7**).

## **Valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità**

### **Base giuridica:**

La **base giuridica** è individuata nell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede l'adozione di misure volte ad assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

### **Sussidiarietà:**

In ordine al **principio di sussidiarietà**, la Commissione europea evidenzia che gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti adeguatamente a livello nazionale poiché l'emergere di norme nazionali divergenti aumenterebbe l'incertezza giuridica e la frammentazione, creando ostacoli alla diffusione di prodotti e servizi basati sull'IA in tutto il mercato interno. La Commissione rileva che

---

<sup>3</sup> La proposta precisa che, nel valutare la proporzionalità di un ordine di divulgazione o di conservazione degli elementi di prova, gli organi giurisdizionali nazionali dovranno tenere conto dei legittimi interessi di tutte le parti, compresi i terzi interessati, soprattutto in relazione alla protezione dei segreti commerciali ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della [direttiva \(UE\) 2016/943](#), e delle informazioni riservate, come le informazioni relative alla sicurezza pubblica o nazionale.

tale incertezza e frammentazione danneggerebbero in particolare le imprese attive a livello transfrontaliero (imponendo necessità supplementari in termini di informazioni giuridiche/rappresentanza legale, costi di gestione dei rischi e comportando la perdita di entrate), nonché le *start-up* e le PMI, che rappresentano la maggior parte delle imprese e la quota principale degli investimenti nei mercati. D'altra parte, misure armonizzate a livello di UE migliorerebbero notevolmente le condizioni per la diffusione e lo sviluppo delle tecnologie di IA nel mercato interno, prevenendo la frammentazione e aumentando la certezza del diritto. Tale **valore aggiunto** sarebbe generato in particolare mediante una minore frammentazione e una maggiore certezza del diritto "*per quanto riguarda l'esposizione alla responsabilità civile dei portatori di interessi*". Inoltre, solo un'azione dell'UE potrà conseguire in modo coerente l'effetto desiderato di promuovere la fiducia dei consumatori nei prodotti e nei servizi basati sull'IA, prevenendo il formarsi di lacune in materia di responsabilità connesse alle caratteristiche specifiche dell'IA in tutto il mercato interno.

Con riferimento al **principio di proporzionalità**, la Commissione sottolinea che la proposta non va al di là di quanto necessario, precisando che: 1) l'intervento dell'UE è mirato perché non farà che alleggerire l'onere della prova per chi ha subito il danno, armonizzando solo quegli elementi di responsabilità che risultano problematici nel contesto dell'AI, lasciando che altri elementi, come la determinazione della colpa e del nesso di causalità, siano disciplinati dalle leggi nazionali esistenti; 2) la valutazione della necessità di armonizzare la responsabilità oggettiva è rinviata a una **fase successiva**, quando sarà possibile raccogliere maggiori informazioni sull'IA e sui suoi usi; 3) si prevede un'armonizzazione "minima", la quale pur non creando condizioni di parità totali, garantisce che le nuove norme possano essere integrate senza attriti nel quadro giuridico vigente in materia di responsabilità civile in ciascuno Stato membro.

### **Esame presso i Parlamenti nazionali**

Al momento della pubblicazione della presente documentazione, la proposta risulta all'esame di dodici Parlamenti nazionali (Bundestag e Bundesrat tedeschi, Sejm e Senato polacchi, Parlamento svedese, Senato ceco, Camera dei rappresentanti maltese, Parlamento danese, Seimas lituana, Parlamento finlandese, Parlamento della Lettonia, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca). Hanno completato l'esame il Consiglio federale austriaco, le Cortes generales spagnole e l'Assemblea della Repubblica del Portogallo. Nessuno di questi ha, per il momento, segnalato elementi di criticità. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito [IPEX](#).

---

12 dicembre 2022

A cura di: *Viviana Di Felice*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.