

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

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)

- **Codice della proposta:** COM(2022) 496 del 28/09/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0303 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia

Premessa: finalità e contesto

- *quadro normativo:*
 - *proposte correlate:* la proposta è parte di un pacchetto di misure volte a sostenere la diffusione dell'IA in Europa promuovendo l'eccellenza e la fiducia. Tale pacchetto comprende tre filoni di lavoro complementari:
 - una proposta legislativa che stabilisce norme orizzontali sui sistemi di intelligenza artificiale (legge sull'IA);
 - una revisione delle norme settoriali e orizzontali in materia di sicurezza dei prodotti;
 - norme dell'UE per affrontare le questioni in materia di responsabilità relative ai sistemi di IA.
 - *riferimenti:* proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) (COM(2021) 206 final); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla sicurezza generale dei prodotti (COM/2021/346 final); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui prodotti macchina (COM(2021) 202 final); regolamento delegato (UE) 2022/30 della Commissione, del 29 ottobre 2021, che integra la direttiva 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione dei requisiti essenziali di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettere d), e) ed f), di tale direttiva (GU L 7 del 12.1.2022, pag. 6).
 - *regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia:* la proposta è

coerente con le norme generali e settoriali proposte in materia di sicurezza dei prodotti applicabili ai prodotti macchina e alle apparecchiature radio basati sull'IA.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla sicurezza generale dei prodotti (COM/2021/346 final).

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui prodotti macchina (COM(2021) 202 final).

Regolamento delegato (UE) 2022/30 della Commissione, del 29 ottobre 2021, che integra la direttiva 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione dei requisiti essenziali di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettere d), e) ed f), di tale direttiva (GU L 7 del 12.1.2022).

- *finalità generali*: la proposta si prefigge l'obiettivo di promuovere la diffusione di un'IA affidabile affinché sia possibile sfruttarne appieno i vantaggi per il mercato interno e si propone di conseguirlo garantendo a coloro che hanno subito danni causati dall'IA una protezione equivalente a quella di cui beneficiano quanti subiscono danni causati da prodotti di altro tipo. La proposta riduce inoltre l'incertezza giuridica per le imprese che sviluppano o utilizzano l'IA in relazione alla possibile esposizione alla responsabilità e previene la frammentazione derivante da adeguamenti specifici all'IA delle norme nazionali in materia di responsabilità civile.
- *elementi qualificanti ed innovativi*: nella proposta di legge sull'IA la Commissione ha elaborato norme volte a ridurre i rischi per la sicurezza e a tutelare i diritti fondamentali. Sicurezza e responsabilità sono due facce della stessa medaglia: si applicano in momenti diversi e si rafforzano a vicenda. Le norme volte a garantire la sicurezza e a tutelare i diritti fondamentali ridurranno i rischi, senza tuttavia eliminarli del tutto. Da tali rischi, qualora dovessero concretizzarsi, possono comunque scaturire dei danni. In tali casi si applicheranno le norme in materia di responsabilità previste dalla presente proposta.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La proposta rispetta il *principio di attribuzione* in quanto conforme all'art. 5.2 T.U.E., in ossequio al quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.
- La *base giuridica* della proposta è l'articolo 114 TFUE, che prevede l'adozione di misure volte ad assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il *principio di sussidiarietà*. Gli obiettivi della presente 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. L'incertezza giuridica danneggerebbe 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. Allo stesso tempo, le norme nazionali divergenti in materia di richieste di risarcimento di danni causati dall'IA comporterebbero un aumento dei costi di transazione per le imprese, in particolare per gli scambi transfrontalieri, creando ostacoli significativi nel mercato interno. Inoltre, l'incertezza giuridica e la frammentazione danneggiano in modo sproporzionato le start-up e le PMI, che rappresentano la maggior parte delle imprese e la quota principale degli investimenti nei mercati pertinenti.

In assenza di norme armonizzate a livello di UE in materia di risarcimento dei danni causati dai sistemi di IA, i fornitori, gli operatori e gli utenti dei sistemi di IA, da un lato, e i danneggiati, dall'altro, si troverebbero di fronte a 27 regimi di responsabilità differenti, che comporterebbero livelli di protezione disuguali e una distorsione della concorrenza tra le imprese di Stati membri diversi.

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 può 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. Ciò garantirebbe un livello di protezione (minimo) coerente per tutti coloro che subiscono un danno (persone fisiche e imprese) e incentivi coerenti intesi a prevenire i danni e garantire la rendicontabilità.

Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta è basata su un approccio in più fasi. Nella prima fase, gli obiettivi sono conseguiti mediante un approccio poco invasivo; la seconda fase prevede il riesame della necessità di misure più rigorose o più ampie.

La prima fase, limitata alle misure relative all'onere della prova volte ad affrontare i problemi specifici all'IA individuati, è basata sui presupposti sostanziali della responsabilità attualmente esistenti nelle norme nazionali, come il nesso di causalità o la colpa, ma è

incentrata su misure mirate relative alle prove e garantisce ai danneggiati un livello di protezione equivalente a quello previsto nei casi che non coinvolgono sistemi di IA. Inoltre, tra i vari strumenti disponibili nel diritto nazionale per alleggerire l'onere della prova, la presente proposta ha scelto di utilizzare quello meno intrusivo, ossia le presunzioni relative. La proposta non determina un'inversione dell'onere della prova per evitare di esporre i fornitori, gli operatori e gli utenti dei sistemi di IA a rischi di responsabilità più elevati, che potrebbero ostacolare l'innovazione e limitare l'adozione di prodotti e servizi basati sull'IA. La seconda fase inclusa nella proposta garantisce che, nel valutare l'effetto della prima fase in termini di protezione dei danneggiati e diffusione dell'IA, si tenga conto dei futuri sviluppi tecnologici, normativi e giurisprudenziali in sede di riesame della necessità di armonizzare altri elementi delle domande di risarcimento o altri strumenti relativi alle azioni di responsabilità, anche per le situazioni in cui risulterebbe più appropriata la responsabilità oggettiva, come richiesto dal Parlamento europeo. Tale valutazione prenderebbe inoltre probabilmente in considerazione l'eventuale necessità di accompagnare tale armonizzazione con una copertura assicurativa obbligatoria, per garantire l'efficacia.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

Valutazione del progetto e urgenza

- La *valutazione* delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto le norme nazionali vigenti in materia di responsabilità, in particolare per colpa, non sono adatte a gestire le azioni di responsabilità per danni causati da prodotti e servizi basati sull'IA. In base a tali norme, coloro che subiscono un danno sono tenuti a dimostrare un'azione o un'omissione illecita da parte della persona che ha causato il danno. Le caratteristiche specifiche dell'IA, tra cui la complessità, l'autonomia e l'opacità (il cosiddetto effetto "scatola nera"), possono rendere difficile o eccessivamente costoso, per quanti subiscono un danno, identificare la persona responsabile e dimostrare che sussistono i presupposti ai fini dell'esito positivo di un'azione di responsabilità. In particolare, quando chiedono un risarcimento, i danneggiati potrebbero dover sostenere costi iniziali molto elevati e affrontare procedimenti giudiziari notevolmente più lunghi rispetto a quanto accade nei casi che non riguardano l'IA, venendo pertanto del tutto dissuasi dal chiedere un risarcimento.
- Il progetto è di particolare *urgenza* in quanto le strategie nazionali in materia di IA mostrano che numerosi Stati membri stanno valutando un'azione legislativa in materia di responsabilità civile per l'IA, o la stanno addirittura pianificando concretamente. Si prevede pertanto che, in caso di mancato intervento dell'UE, gli Stati membri adegueranno le loro norme nazionali in materia di responsabilità alle sfide poste dall'IA. Ciò comporterà un'ulteriore frammentazione e un aumento dei

costi per le imprese attive in tutta l'UE.
Conformità del progetto all'interesse nazionale
<p>Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all' interesse nazionale, in quanto con la presente proposta la Commissione mira a garantire che il livello di protezione di cui usufruiscono coloro che subiscono danni causati dall'IA sia equivalente, nell'ambito delle norme in materia di responsabilità civile, a quello di cui beneficiano coloro che subiscono danni cagionati senza il concorso dell'IA. La proposta consentirà quindi un'applicazione efficace a livello privatistico dei diritti fondamentali e preserverà il diritto a un ricorso effettivo laddove si siano concretizzati rischi specifici dell'IA. In particolare, la proposta contribuirà a tutelare i diritti fondamentali tutelati dal nostro ordinamento, come il diritto alla vita, il diritto all'integrità fisica e psichica, il diritto di proprietà, il rispetto della dignità personale, il rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione.</p>
Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune
<ul style="list-style-type: none">• <i>tempistica di adozione prevista</i>: non è prevista allo stato una tempistica per la conclusione del negoziato, la prima riunione è stata calendarizzata per il 28 ottobre p.v.;• <i>eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc.</i>: non sono stati ancora espressi pareri definitivi, ma in linea generale si è condivisa l'impostazione generale della proposta, con riserva di più approfondito esame nel corso del negoziato;• <i>elementi di criticità</i>: da considerare con particolare attenzione l'armonizzazione della responsabilità oggettiva disciplinata dalla direttiva, con le norme interne in tema di responsabilità civile, nonché il bilanciamento tra gli interessi delle parti coinvolte nella domanda di risarcimento e quelli dei terzi interessati in relazione agli eventuali ordini di divulgazione degli elementi di prova da parte degli organi giurisdizionali;• <i>eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune</i>: l'indicazione di eventuali modifiche da apportare al testo appare allo stato prematura, presupponendo la compiuta valutazione di elementi acquisibili solo con lo sviluppo del negoziato;• <i>ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni</i>: si reputa opportuno proseguire le già avviate riunioni di coordinamento interno al Ministero della Giustizia e, in particolare, al Dipartimento per gli Affari di Giustizia, al cui interno è ora costituita l'Unità di staff <i>e-Justice</i> con competenza nelle attività internazionali sull'intelligenza artificiale e sulla digitalizzazione a fini probatori e di cooperazione giudiziaria, prevedendo la partecipazione del Consigliere Giustizia e Affari interni della

Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea ed eventualmente di esperti e di rappresentanti di altre articolazioni ministeriali interessate.

C. Valutazione d'impatto

Impatto finanziario
Al momento non è individuabile un <i>impatto finanziario</i> della proposta, anche se, per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto.
Effetti sull'ordinamento nazionale
<ul style="list-style-type: none">• <i>effetti in termini di semplificazione/armonizzazione/innovazione</i>: la proposta avrà l'effetto di introdurre norme innovative specificatamente destinate a tutelare il diritto dei danneggiati al risarcimento dei danni causati dai sistemi di IA a norma del diritto privato, compreso il risarcimento per le violazioni dei diritti fondamentali, armonizzate a livello europeo;• <i>elementi di criticità</i>: le disposizioni vanno implementate a livello nazionale in modo da non confliggere con principi e regole vigenti nel nostro ordinamento;• <i>adeguamenti resi necessari dalla proposta</i>: lo strumento proposto è una direttiva, per cui andrà adeguata la normativa civile nazionale, contenuta nel codice civile, nel codice di procedura civile e nella legislazione speciale.
Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali
Gli ambiti trattati dalla proposta rientrano nella <i>competenza legislativa esclusiva dello Stato</i> : in particolare, art. 117 della Costituzione, lett. l) ("giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile [...]") e lett. m) ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"); pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).
Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione
Non sono individuabili allo stato effetti in tema di <i>organizzazione della pubblica amministrazione</i> propriamente intesa; ove per pubblica amministrazione si intenda in generale il settore pubblico, si segnala che le autorità giudiziarie dovranno adeguarsi alle norme sostanziali e processuali imposte dall'implementazione della direttiva.
Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese
In termini di impatto sociale, la direttiva rafforzerà la fiducia della società nelle tecnologie di IA e l'accesso a un sistema giudiziario efficace, contribuendo inoltre a un regime di responsabilità civile efficiente, adattato alle specificità dell'IA, nel cui ambito saranno accolte le domande di

risarcimento del danno giustificate. Anche tutte le imprese della catena del valore dell'IA trarrebbero vantaggio da un aumento della fiducia a livello sociale, in quanto rafforzare la fiducia dei cittadini contribuirà a una più rapida adozione dell'IA. Grazie all'effetto incentivante delle norme in materia di responsabilità, prevenire le lacune in materia di responsabilità andrebbe anche indirettamente a beneficio di tutti i cittadini attraverso un livello rafforzato di protezione della salute e della sicurezza (articolo 114, paragrafo 3, TFUE) e l'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute (articolo 168, paragrafo 1, TFUE).

Per quanto riguarda l'impatto ambientale, si prevede che la direttiva contribuisca anche al conseguimento dei relativi traguardi e obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). L'adozione di applicazioni di IA è vantaggiosa per l'ambiente. I sistemi di IA utilizzati nell'ottimizzazione dei processi, ad esempio, riducono gli sprechi (limitando, tra l'altro, la quantità di fertilizzanti e pesticidi necessari, il consumo di acqua a parità di rendimento, ecc.). La direttiva avrebbe inoltre un impatto positivo sugli OSS, in quanto una legislazione efficace in materia di trasparenza, rendicontabilità e diritti fondamentali indirizzerà il potenziale dell'IA affinché vada a beneficio delle persone e della società verso il conseguimento degli OSS.

Altro

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato presso il Consiglio dell'Unione europea e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con esperti e portatori di interessi.

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17 marzo 2015)

Oggetto dell'atto: 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).
– Codice della proposta: COM(2022) 496 del 28/09/2022 – Codice interistituzionale: 2022/0303 (COD) – Amministrazione con competenza prevalente: Ministero della Giustizia

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento
	All'esito dell'adozione della direttiva, sarà necessaria una normativa interna di implementazione della stessa: le norme attuative potrebbero contenere anche modifiche a disposizioni sostanziali contenute nel codice civile (ad esempio, in tema di responsabilità civile extracontrattuale, artt. 2043 e segg., di onere della prova, artt. 2697 e segg., e di surrogazione, ad esempio della compagnia di assicurazioni, artt. 1916 e segg.) o processuali contenute nel codice di procedura civile (ad esempio, in tema di esibizione delle prove, artt. 210 e segg., e di eventuale impugnazione specifica delle relative ordinanze, e di azioni collettive, artt. 840-bis e segg.)	(natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria) Norme di natura primaria (diritto secondario dell'Unione) che richiedono atti di recepimento, ossia misure nazionali di esecuzione, da parte degli Stati membri, nel diritto interno, con necessità, quindi di interventi normativi di natura primaria e secondaria; legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Oneri finanziari ed amministrativi aggiuntivi necessari, ma allo stato attuale non determinabili. Per l'impatto sull'ordinamento nazionale, si rinvia a quanto

	ovvero nel D.Lgs. 150/2011 (decreto di semplificazione dei riti civili).	indicato nella colonna centrale e nelle singole voci a seguire.
Art. 1: Oggetto e ambito di applicazione.		Tale articolo, in relazione alla materia <i>de qua</i> , prevede la necessità di eventuali disposizioni specifiche in tema di - ordini - di esibizione di elementi di prova, eventualmente con specifiche misure per la tutela della riservatezza, e con conseguente eventuale modifica delle disposizioni processuali (ad esempio, artt. 210 e segg. e artt. 840- <i>bis</i> e segg. c.p.c., ovvero con specifico riferimento al Capo III- <i>bis</i> del Titolo I del Libro IV del Codice Civile - Art. 1, co. 1-c, D.Lgs. 150/2011), oltreché di eventuali modifiche delle disposizioni in tema di onere della prova (ad esempio, artt. 2697 e segg. c.c.).
Art. 2: Definizioni.		Tale articolo definisce chi, in relazione alla specifica materia in esame, possa rivestire il ruolo di attore, anche surrogandosi nei diritti del danneggiato, o agire per conto di uno o più danneggiati; definisce altresì una particolare figura di " <i>attore potenziale</i> ".
Art. 3: Divulgazione degli elementi di prova e presunzione relativa di non conformità.		Tale articolo, sempre con precipuo riferimento alla materia <i>de qua</i> , stabilisce che gli Stati membri introducano o implementino specifiche misure

		<p>processuali per l'"attore potenziale", in particolare in materia di peculiari procedure che consentano agli organi giurisdizionali nazionali di emanare ordini di esibizione (eventualmente con specifiche limitazioni a tutela della riservatezza), cui conseguano, però, anche adeguati mezzi procedurali di impugnazione di tali ordinanze (con necessità, eventualmente, di modifica o di integrazione, ad esempio, delle disposizioni di cui agli artt. 210 e segg. c.p.c.); stabilisce altresì di introdurre determinate facoltà, sempre in capo agli organi giurisdizionali nazionali, di presunzione (con necessità, eventualmente, di modifica o di integrazione, ad esempio, delle disposizioni di cui agli artt. 2697 e segg. c.c.).</p>
<p>Art. 4: Presunzione relativa del nesso di causalità in caso di colpa.</p>		<p>Tale articolo, specificamente per la materia in esame, stabilisce l'introduzione, in capo agli organi giurisdizionali nazionali, di facoltà di presunzione anche in punto di nesso di causalità e di onere della prova (con necessità, eventualmente, di modifica o di integrazione, ad esempio, delle disposizioni di cui agli artt. 2043 e 2697 segg. c.c.).</p>
<p>Art. 5: Valutazione e revisione mirata.</p>		<p>Tale articolo stabilisce, a carico degli Stati membri, oneri periodici di raccolta di dati e di</p>

		evidenze, e di relativa relazione, sull'applicazione della direttiva <i>de qua</i> , secondo un programma di monitoraggio che verrà istituito dalla Commissione.
Art. 6: Modifiche della direttiva (UE) 2020/1828.		Tale articolo stabilisce l'aggiunta di un punto (il 67) all'Allegato I della direttiva in rubrica (Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori), introducendo lo specifico riferimento alla direttiva in esame sulla responsabilità da intelligenza artificiale.
Art. 7: Recepimento.		Tale articolo stabilisce, per gli Stati membri, un termine di due anni dall'entrata in vigore della direttiva <i>de qua</i> per mettere in vigore le necessarie disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative, con conseguenti obblighi di comunicazione alla Commissione.

