

Intelligenza artificiale e *soft law* Il ruolo dei codici di comportamento nell'*Artificial Intelligence Act*

di Paolo Inturri*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Obiettivi e metodologia. – 3. La *soft-law* dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale. – 3.1. Gli atti di *pre-law*. – 3.2. Gli atti di *para-law* e *post-law*. – 4. I codici di comportamento nel diritto dell'Unione europea. – 4.1. I codici di comportamento nell'*Artificial Intelligence Act*. – 4.2. I codici di buone pratiche. – 4.3 I codici di condotta per l'applicazione volontaria di requisiti specifici. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Lo sviluppo del mercato dell'Intelligenza Artificiale (di seguito IA) costituisce una delle trasformazioni più significative dell'economia contemporanea. Dal 2013 ad oggi l'ammontare degli investimenti privati nel settore è più che decuplicato, per un totale di quasi 92 miliardi di dollari nel solo 2022¹. La crescita di tale industria si scontra con la necessità di affrontare i rischi che l'IA comporta per i diritti individuali². Nel bilanciare queste contrapposte esigenze l'Unione Europea (di seguito UE) ha adottato un approccio umano-centrico, nel quale la regolamentazione costituisce veicolo per declinare il progredire dell'IA nell'ottica del rispetto dei diritti fondamentali³.

Nel perseguimento della strategia europea la *soft law* è emersa come strumento privilegiato per fronteggiare un contesto in perenne evoluzione. Questa tendenza è stata confermata anche nell'*Artificial Intelligence Act*⁴ (di seguito

* Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Catania.

¹ N. MASLEJ et al., *The AI Index 2023 Annual Report*, AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford, April 2023, 171.

² Approfonditamente sul tema v. M. A. PRESNO LINERA, *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

³ L. FLORIDI, *The European legislation on AI: a brief analysis of its philosophical approach*, in *Philos. Technol.*, n. 34, 2021, 215–222.

⁴ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

AI Act), che ha attribuito un ruolo significativo nella disciplina dell'IA ad un tipico atto di *soft-law*: il codice di comportamento. Di conseguenza, l'analisi della *soft law* in materia di IA appare imprescindibile per comprendere in che modo questa tecnologia trova regolazione nell'ordinamento dell'UE.

2. *Obiettivi e metodologia*

Il presente scritto propone un inquadramento della *soft law* dell'UE in materia di IA teso a dimostrarne la prevalente funzione di *pre-law*, quale premessa per comprenderne il ruolo nell'ambito dell'*AI Act*.

La metodologia di analisi elaborata per il perseguimento di tale obiettivo prevede di organizzare l'esposizione nel modo seguente.

Nel paragrafo tre vengono catalogati i principali atti di *soft law* eurounitari in materia di IA sulla scorta della tripartizione elaborata da Senden⁵, onde ricavarne la funzione prevalentemente assolta nella strategia europea ed evidenziarne la relazione con l'*AI Act*.

Nel paragrafo quattro, premessa una panoramica generale sull'impiego del codice di comportamento nel diritto UE, vengono analizzate le disposizioni che l'*AI Act* dedica a tale strumento.

Nel paragrafo cinque, viene prospettato il possibile ruolo della *soft-law* nella regolazione dell'IA alla luce dell'entrata in vigore dell'*AI Act*.

3. *La soft-law dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*

Gli interventi dell'UE in materia di IA sono caratterizzati dal ricorso preminente ad atti variamente riconducibili alla tipologia della *soft-law*.

In dottrina non ne sussiste una definizione unanimemente condivisa. Al più è possibile riscontrare che la formula ricomprende un insieme eterogeneo di fatti e atti di *status* giuridico incerto⁶ non riconducibili alle tradizionali fonti del diritto e, cionondimeno, produttivi di norme di comportamento⁷, benché sprovviste di una sanzione ordinamentale in reazione alla loro violazione⁸.

⁵ L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford-Portland, 2004, 118-120.

⁶ M. FITZMAURICE, *International Protection of the Environment*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 293, Leiden-Boston, 2001, 123.

⁷ Cfr. L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, cit., 111-113.

⁸ E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008, 8-9.

Della locuzione *soft law* si fa ampiamente ricorso anche nell'ambito del diritto dell'UE con riferimento ad un complesso di strumenti non vincolanti e comunque produttivi di effetti giuridici rilevanti⁹. Più nel dettaglio, nel contesto sovranazionale il concetto rimanda tanto alle raccomandazioni e ai pareri – atti di diritto secondario espressamente previsti dall'articolo 288 TFUE – quanto ad una serie di atti c.d. atipici¹⁰.

Come anticipato, tra i diversi settori in cui l'UE si è avvalsa di strumenti di *soft-law* figura anche quello dell'IA. In particolare, il quadro della *soft law* sovranazionale in materia appare eterogeneo, ma in ogni caso ordinabile impiegando tassonomie consolidate. In tale ottica, appare utile la tripartizione elaborata da Senden, in cui gli atti di *soft law* eurounitari sono catalogati in ragione della funzione svolta in rapporto alla legislazione. Così, la *soft-law* assolve una funzione di *pre-law* ogni qualvolta viene adottata in chiave preparatoria di *policy* e interventi normativi venturi oppure allorquando la sua adozione dimostra l'opportunità di regolare un determinato settore. Invece, la funzione sarà di *post-law* allorché la *soft law* integra la legislazione eurounitaria, così da facilitarne l'interpretazione e la corretta uniforme applicazione in tutti gli Stati membri. Infine, verrà esplicitata una funzione di *para-law* nel caso in cui la *soft-law* venga posta temporaneamente o permanentemente come alternativa a norme di *hard law*.

Tutto ciò premesso, ai sottoparagrafi che seguono corrisponde un raggruppamento della principale *soft-law* dell'UE in materia di IA sulla base delle categorie anzidette.

3.1. *Gli atti di pre-law*

Agli atti di *soft-law* dell'UE che assolvono ad una funzione di *pre-law* bisogna, innanzitutto, ricondurre le risoluzioni che il Parlamento europeo ha adottato in materia di IA.

In primo luogo, nella risoluzione del 12 febbraio 2019 viene affermata l'esigenza di sviluppare un quadro normativo in materia di IA sufficientemente flessibile per non ostacolarne l'innovazione¹¹.

⁹ Critico sull'impiego della dicotomia *hard law-soft law* nel diritto dell'UE. T. TRIDIMAS, *Indeterminacy and legal uncertainty in EU law*, in *EU Executive Discretion and the Limits of the Law*, Mendes, a cura di J. MENDES, Oxford, 2019, 40-63.

¹⁰ A. DI PASCALE, *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione Europea*, Milano 2017, 54.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 su una politica indu-

Poi, con la risoluzione del 12 febbraio 2020, il Parlamento europeo invita la Commissione ad elaborare un modello di valutazione del rischio dei sistemi di IA teso ad orientare un futuro intervento normativo nel settore¹².

Significativa è la risoluzione del 20 ottobre 2020 contenente la richiesta di avanzare una proposta di regolamento ai sensi dell'articolo 225 TFUE sui principi etici relativi allo sviluppo, alla diffusione e all'utilizzo dell'IA basata sul testo ad essa allegato¹³.

Analogamente con la risoluzione del 20 ottobre 2020 il Parlamento europeo chiede alla Commissione di presentare una proposta di regolamento *ex* articolo 225 TFUE in materia di responsabilità civile per l'IA seguendo le raccomandazioni contenute nell'allegato¹⁴.

Infine, la risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sollecita azioni dirette ad acquisire un ruolo centrale a livello mondiale nel settore dell'IA¹⁵.

Spostando l'analisi sulle iniziative della Commissione europea, bisogna prendere in considerazione una serie di strumenti di tipo sia preparatorio sia informativo¹⁶.

Muovendo proprio dagli strumenti di tipo informativo, assumono rilievo un paio di comunicazioni interistituzionali e segnatamente: la comunicazione del 25 aprile 2018 con cui è stata annunciata la strategia europea per l'IA¹⁷ e la comunicazione del 7 dicembre 2018¹⁸ che ha delineato il “*Piano coordinato*

striale europea globale in materia di robotica e intelligenza artificiale, P8_TA (2019)0081.

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2020 sui processi decisionali automatizzati: garantire la tutela dei consumatori e la libera circolazione di beni e servizi, P9_TA (2020)0032.

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate, 20 ottobre 2020, P9_TA (2020)0275.

¹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione su un regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale, P9_TA-PROV (2020)0276.

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sull'intelligenza artificiale in un'era digitale, P9_TA (2022)0140.

¹⁶ Cfr. L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, cit., 123-138.

¹⁷ 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, 25 aprile 2018, COM (2018) 237.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano coordinato sull'intelligenza artificiale, 7 dicembre 2018, COM (2018) 795.

sull'intelligenza artificiale", una cornice di riferimento entro cui gli Stati aderenti si sono impegnati a progettare le rispettive strategie nazionali nel settore. In tal senso, può dirsi che il piano assolve una funzione di "*pre-soft-law*", costituendo un atto preliminare di altri strumenti di *soft-law* quali sono propriamente le strategie nazionali in materia di IA.

Invece, per quanto attiene agli atti di tipo preparatorio, bisogna considerare il "*Libro bianco sull'intelligenza artificiale*"¹⁹ del 19 febbraio 2020, che programma le *policies* da adottare nel settore, tra cui l'adeguamento della normativa europea.

A ben vedere, l'assolvimento di una funzione di *pre-law* è inerente a tutti gli atti esaminati, in quanto non rivolti a porre regole di condotta, ma a preparare futuri interventi normativi²⁰. Così, le risoluzioni del Parlamento europeo seppur inidonee a generare obblighi giuridici vincolanti nei confronti delle altre istituzioni europee, ne hanno indirizzato l'azione²¹, sollecitando e modulando, in particolare, i poteri di iniziativa della Commissione che il 21 aprile 2021 ha presentato la proposta di *AI Act*²² e il 28 settembre 2022 quella di direttiva sulla responsabilità dell'IA²³.

3.2. Gli atti di *para-law* e *post-law*

Spostando la focale verso la *soft-law* eurounitaria in materia di IA che assolve una funzione di *para-law*, bisogna prendere in considerazione alcuni strumenti di indirizzo²⁴. Nello specifico, la Risoluzione del Parlamento euro-

¹⁹ Commissione europea, Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia, 19 febbraio 2020, COM (2020) 65. Sui libri bianchi come strumenti preparatori assolvono una funzione di *pre-law* v. L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, cit., 126-128.

²⁰ Cfr. L. SENDEN, *Soft-law, self-regulation and co-regulation in European law: Where Do They Meet?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, disponibile all'indirizzo www.ejcl.org, vol. 9.1, 2005, 23.

²¹ Cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, ed. IX, Torino, 2023, 106.

²² 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, 21 aprile 2021, COM (2021) 206.

²³ Proposta per una direttiva del Parlamento e del Consiglio sull'adeguamento delle norme sulla responsabilità civile extracontrattuale dell'intelligenza artificiale (Direttiva sulla responsabilità dell'IA), 28 settembre 2022, COM (2022) 496.

²⁴ Cfr. L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, cit., 155-158, che parla di «steering instruments».

peo del 16 febbraio 2017 che contiene in allegato la c.d. “*Carta sulla robotica*”²⁵ – un codice deontologico al quale possono volontariamente sottoporsi tutti i ricercatori e i progettisti del settore – e la Comunicazione dell’8 aprile 2019²⁶, in cui la Commissione europea espone gli “*Orientamenti etici per un’IA affidabile*”²⁷, adottabili discrezionalmente da tutti i portatori di interessi nel campo dell’IA.

In entrambi i casi la *soft-law* assume una sicura valenza di *para-law*, avendo posto regole di condotta che, in assenza di interventi di *hard law* in materia, rappresentano una alternativa alla legislazione.

Infine, per quanto concerne l’espletamento di una funzione di *post-law* può considerarsi la “Risoluzione del Parlamento europeo sull’intelligenza artificiale: questioni relative all’interpretazione e applicazione del diritto internazionale nella misura in cui l’UE è interessata relativamente agli impieghi civili e militari e all’autorità dello Stato al di fuori dell’ambito della giustizia penale” del 20 gennaio 2021, che già nel titolo indica espressamente la propria finalità interpretativa²⁸.

Giunti al termine della ricognizione intorno agli atti di *para-law* e *post-law* sembra possibile riconoscere che, per lo meno sotto il profilo quantitativo, essi costituiscano un numero esiguo se paragonati con quelli di *pre-law*. Inoltre, considerando che questi ultimi hanno effettivamente condotto all’attivazione della procedura legislativa ordinaria, è possibile concludere che la *soft-law* dell’UE in materia di IA abbia assolto, sino a questo punto, una prevalente funzione di *pre-law*.

²⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica, 16 febbraio 2017, P8_TA (2017)0051.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Creare fiducia nell’intelligenza artificiale antropocentrica, 8 aprile 2019, COM (2019) 168.

²⁷ Commissione europea, Direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie, Orientamenti etici per un’IA affidabile, Ufficio delle pubblicazioni, 2019.

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2021 sull’intelligenza artificiale: questioni relative all’interpretazione e applicazione del diritto internazionale nella misura in cui l’UE è interessata relativamente agli impieghi civili e militari e all’autorità dello Stato al di fuori dell’ambito della giustizia penale, 20 gennaio 2021, P9_TA-PROV (2021)0009

4. I codici di comportamento nel diritto dell'Unione europea

Tra gli strumenti di *soft-law* di cui l'UE intende avvalersi nel perseguire la strategia per l'IA una certa rilevanza deve riconoscersi ai codici di comportamento²⁹.

Primariamente, bisogna evidenziare che nel diritto UE i codici di comportamento non corrispondono agli omonimi strumenti del diritto internazionale pubblico³⁰ e del diritto di impresa³¹. Sotto il profilo funzionale, i codici in esame assolvono una funzione di *para-law*³². Tuttavia, tali strumenti figurano nel diritto sovranazionale con funzioni e denominazioni variegate. Per tale ragione, appare nuovamente utile affidarsi a delle classificazioni.

Innanzitutto, i codici di comportamento possono distinguersi in ragione dei destinatari. Così, si definiscono “*interni*”³³ allorché regolano il comportamento delle istituzioni europee; “*esterni*”³⁴ ogniqualvolta mirano ad orientare il comportamento degli Stati membri³⁵; “*orizzontali*” allorché si rivolgono ai privati.

²⁹ La locuzione è impiegata nel testo come espressione “ombrello” per ricomprendere tutti gli strumenti di *soft-law* variamente riconducibili al tipo.

³⁰ In dottrina, da una parte, non vi è convergenza circa la riconducibilità dei codici di comportamento alle fonti del diritto internazionale, dall'altra, appare pacifico che gli stessi siano improduttivi di obblighi e diritti in capo agli Stati, che possono, tuttavia, osservarne liberamente le regole di comportamento, cfr. C. V. MAELEN, *Hardly law or hard law? Investigating the dimensions of functionality and legalisation of codes of conduct in recent EU legislation and the normative repercussions thereof*, in *European Law Review*, vol 47, 2022, 754.

³¹ Nel contesto evidenziato i codici di comportamento rappresentano uno strumento di *corporate governance* mediante il quale le imprese si impegnano volontariamente a rispettare *standard* e principi per la conduzione di attività commerciali sul mercato con lo scopo di stabilire un paradigma comportamentale in settori caratterizzati da potenziali crisi di reputazione ed immagine. Per approfondire v. A. SCOTTI, *I codici di condotta tra mercato, impresa e contratto*, in *Quaderni romani di diritto commerciale*, Milano, 2019; N. BRUTTI, *Codici di comportamento (profili generali)*, in *Enc. Dir.*, Annali VI, Milano, 2013, 149-170.

³² L. SENDEN, “*Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet?*”, cit., 23-24.

³³ Si veda ad esempio European Commission, Commission Decision on a Code of Conduct for the Members of the European Commission [2018] OJ C65/06.

³⁴ Si consideri a titolo esemplificativo Council of the European Union, Council Common Position 2008/944/CFSP Defining Common Rules Governing Control of Exports of Military Technology and Equipment [2008] OJ L335/99, 944.

³⁵ In questi termini la bipartizione di M. SEERUTHUN-KOWALCZYK, *Hard Law and Soft Law Interactions in EU Corporate Tax Regulation: Exploration and Lessons for the Future*, Edimburgo, 2012, 168.

In seno a quest'ultima categoria è possibile operare un'ulteriore bipartizione a seconda che i codici di comportamento siano predisposti dalle istituzioni europee³⁶ – eventualmente con la partecipazione degli *stakeholders* – o dagli stessi privati a cui sono indirizzati, ricevendo, al contempo, una qualche forma di riconoscimento da parte del diritto sovranazionale³⁷. Si parla in quest'ultimissimo caso di coregolamentazione

(*co-regulation*)³⁸ proprio per evidenziare quel collegamento tra regolazione privata e statale, che trasforma la *soft-law* da manifestazione del fenomeno di *self-regulation* – in cui spontaneamente la società civile si autoregolamenta – a tassello di una più articolata struttura normativa, in cui il potere pubblicistico riconosce a talune fonti private la capacità di produrre norme rilevanti in determinati contesti giuridici³⁹.

In particolare, l'impiego di meccanismi di *co-regulation* costituisce parte integrante della politica legislativa eurounitaria⁴⁰ e trova esplicita valorizzazione nel programma “Legiferare meglio” dell'Unione⁴¹.

³⁶ Si consideri esemplificativamente: European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register, Annex 3 (Code of Conduct).

³⁷ Per una classificazione parzialmente diversa cfr. C. V. MAELEN, *Hardly law or hard law? Investigating the dimensions of functionality and legalisation of codes of conduct in recent EU legislation and the normative repercussions thereof*, cit., 755.

³⁸ Il termine costituisce la traduzione del corrispettivo tedesco “*regulierte Selbstregulierung*” impiegato per la prima volta da W. HOFFMAN-RIEM, *Multimedia-Politik vor neuen Herausforderung*, in *Rundfunk und Fernsehen*, XLIII, 1995, n. 2, 125. Diffusamente sul tema v. M. DE COCK BUNING, L. SENDEN, *Private Regulation and Enforcement in the EU. Finding the Right Balance from a Citizen's Perspective*, Oxford-New York, 2020.

³⁹ Secondo la definizione ufficiale fornita dalle istituzioni europee: «*si intende per coregolamentazione il meccanismo mediante il quale un atto legislativo comunitario conferisce la realizzazione degli obiettivi definiti dall'autorità legislativa ai soggetti interessati riconosciuti in un determinato settore (in particolare agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni)*» [European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making* [2003] OJ C321, par.17].

⁴⁰ Per approfondire il rapporto tra *co-regulation* e legittimazione delle istituzioni europee v. P. VERBRUGGEN, *Does Co-Regulation Strengthen EU Legitimacy?*, in *European Law Journal*, Vol. 15, n. 4, July 2009, 425–441.

⁴¹ Con questa espressione si fa riferimento ad una serie di atti di *soft-law* eurounitari in materia di qualità della legislazione. In particolare, tra gli atti che prendono espressamente in considerazione la *co-regulation* quale strumento per migliorare la qualità della normazione sovranazionale si riportano: European Commission, ‘European Governance: A White Paper’, COM (2001) 428; European Commission, Communication

Per quanto pertiene ai fini del presente discorso, l'impiego di codici di comportamento in contesti di *co-regulation* rappresenta un fenomeno di una certa rilevanza nella legislazione sovranazionale⁴² soprattutto in materia di *Information and Communication Technologies*⁴³ e che ha trovato spazio, da ultimo, anche nell'*AI Act*, per la cui analisi la trattazione appare a questo punto matura.

4.1. I codici di comportamento nell'*Artificial Intelligence Act*

L'*AI Act* rappresenta una delle ultime tappe della strategia europea in materia di IA. Esso mira alla creazione di un quadro giuridico certo al fine

from the Commission on Impact Assessment, COM(2002) 276, 5 June 2002; European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, Interinstitutional Agreement on Better Law-Making [2003] OJ C321, par.17; European Commission Communication, "A Renewed EU Strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility" COM(2011) 681 final, par. 4.3; European Commission, Principles for Better Self- and Co-Regulation (11 February 2013); European Commission, The Community of Practice for Better Self- and Co-Regulation (26 February 2015). Sul programma "Legiferare meglio" *ex aliis* v. J. WIENER, *Better Regulation in Europe*, in *Current legal problems*, a cura di J. HOLDER, C. O'CONNOR, vol. 59, 2016, 447-518; L. TAFANI, *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, in *Esperienze*, n. 5, Ufficio valutazione impatto, Senato della Repubblica, 2015.

⁴² Tra gli atti di diritto derivato dell'UE che prevedono l'impiego di codici di comportamento nell'ambito di meccanismi di *co-regulation* si considerino a titolo esemplificativo: Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»); Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

⁴³ Si vedano esemplificativamente: Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi); 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 (regolamento generale sulla protezione dei dati); 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 (regolamento sui servizi digitali). Approfonditamente sul tema C. V. MAELEN, *Hardly law or hard law? Investigating the dimensions of functionality and legalisation of codes of conduct in recent EU legislation and the normative repercussions thereof*, cit.

di agevolare uno sviluppo del settore che sia rispettoso dei diritti e dei valori fondamentali dell'Unione, evitando al contempo la frammentazione del mercato unico⁴⁴.

Più nel dettaglio, il legislatore europeo ha inteso regolare il mercato dell'IA secondo un approccio basato sul rischio⁴⁵. In termini pratici, l'*AI Act* modula la disciplina dei modelli di IA in relazione al livello di pericolo per i diritti fondamentali, restituendo una quadripartizione in sistemi che comportano: un rischio inaccettabile e perciò vietati (Capo II); un rischio alto e dunque ammissibili solo al rispetto di certi requisiti (Capo III); un rischio limitato e quindi sottoposti a puntuali obblighi di trasparenza (Capo IV); un rischio basso e quindi volontariamente subordinabili alle prescrizioni dei codici di condotta (Capo X).

Il quadro delineato trova applicazione con riferimento a quei sistemi di IA programmati per svolgere una serie di compiti predeterminata, rispetto ai quali è, dunque, possibile svolgere a monte una valutazione del livello di rischio. Infatti, un simile assetto risulterebbe inefficace con riferimento ai modelli di IA per finalità generali (di seguito GPAI)⁴⁶, che, come evidenziato dalla definizione adottata nell'*AI Act*⁴⁷, non presentano necessariamente un numero prefissato di compiti eseguibili, ma possono essere anche in grado di svolgerne ulteriori non volutamente predeterminati al momento della pro-

⁴⁴ Regolamento (UE) 2024/1689, considerando 1.

⁴⁵ Sul tema v. G. FINOCCHIARO, *La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale: il modello europeo basato sulla gestione del rischio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2, Milano, 2022, 303 ss.; A. ODDENINO, *Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali: alcune notazioni critiche sulla recente Proposta di Regolamento dell'UE, con particolare riferimento all'approccio basato sul rischio e al pericolo di discriminazione algoritmica*, in *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, a cura di A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI, vol. 1, Bologna, 2022, 165-202. Per una critica v. C. NOVELLI, *L'Artificial Intelligence Act Europeo: alcune questioni di implementazione*, in *www.federalismi.it*, n. 2, 2024, 95-113; C. NOVELLI et al., *AI Risk Assessment: A Scenario-Based, Proportional Methodology for the AI Act*, in *DISO* 3, 13, 2024.

⁴⁶ In questi termini, C. Gutierrez et al., *A Proposal for a Definition of General Purpose Artificial Intelligence Systems*, in *DISO* 2, 36, 2023, 6; C. NOVELLI et al., *Taking AI risks seriously: a new assessment model for the AI Act*, in *AI & Soc.*, 2023, 1.

⁴⁷ «Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti: [...] "modello di IA per finalità generali": un modello di IA, anche laddove tale modello di IA sia addestrato con grandi quantità di dati utilizzando l'autosupervisione su larga scala, che sia caratterizzato da una generalità significativa e sia in grado di svolgere con competenza un'ampia gamma di compiti distinti, indipendentemente dalle modalità con cui il modello è immesso sul mercato, e che può essere integrato in una varietà di sistemi o applicazioni a valle, ad eccezione dei modelli di IA utilizzati per attività di ricerca, sviluppo o prototipazione prima di essere immessi sul mercato» (art. 3, par. 1, n. 63).

grammazione⁴⁸. Proprio per tale ragione il regolamento prevede un apposito Capo dedicato alla disciplina dei GPAI⁴⁹.

Come anticipato, l'impianto normativo risulta arricchito da alcuni rimandi ai codici di comportamento, secondo una diversificazione terminologica in “codici di buone pratiche” e “codici di condotta” atta a sottolinearne il diverso regime.

L'*AI Act* non fornisce una definizione di tali strumenti di regolazione né in seno all'articolo 3 (“*Definizioni*”) né nelle disposizioni ad essi appositamente dedicati⁵⁰. Per tale ragione, natura e funzione specifiche di ciascun codice devono essere desunti dalla relativa disciplina, sulla cui analisi si incentra il prosieguo del discorso.

4.2. I codici di buone pratiche

La prima tipologia di codice delineata nell'*AI Act* è prevista nell'articolo 50, di cui si compone l'omonimo Capo IV (“*Obblighi di trasparenza per fornitori e utenti di determinati sistemi di intelligenza artificiale*”).

Tale articolo impone specifici obblighi di trasparenza volti a garantire la libertà di autodeterminazione di utenti e consumatori che interagiscano con sistemi di IA a rischio c.d. limitato⁵¹.

In tale contesto si prevede che l'Ufficio per l'IA⁵² debba incoraggiare

⁴⁸ Costituiscono esempi di GPAI i *large language models* (LLMs) “Chat Gpt-4” e “Gemini”. Per approfondire, si rinvia a: R. BOMMASANI et al., *On the opportunities and risks of foundation models*, in *arXiv preprint arXiv:2108.07258*, 12 luglio 2022; D. GANGULI et al., *Predictability and surprise in large generative models*. *ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 2022, 1747-1764; J. HOFFMANN, *A. Training compute-optimal large language models*, in *arXiv preprint arXiv:2203.15556*, 29 marzo 2022.

⁴⁹ Sul problema di regolare i GPAI v. P. HACKER et al., *Regulating ChatGPT and other Large Generative AI Models*, in *2023 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '23)*, ACM, New York, 2023.

⁵⁰ A differenza di quanto avviene ad esempio nella Direttiva 2005/29/CE che all'articolo 2, par. 1, lett. f) definisce codice di condotta «un accordo o una normativa che non sia imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici».

⁵¹ In particolare, si tratta delle IA sviluppate per: agire direttamente con le persone fisiche (par. 1); generare audio, immagini, video, testi (par. 2); riconoscere emozioni o effettuare categorizzazioni biometriche (par. 3); manipolare contenuti, c.d. deepfake (par. 4).

⁵² L'articolo 3 (“*Definizioni*”), par. 1, n. 47, dispone che ai fini dell'*AI Act* per “Uffi-

e agevolare la redazione a livello sovranazionale di codici di buone pratiche volti a facilitare l'efficace attuazione degli obblighi di rilevazione ed etichettatura dei contenuti artificialmente generati o manipolati (par. 7).

La seconda tipologia di codice prefigurata nell'*AI Act* è prevista all'articolo 56 ("*Codici di buone pratiche*"), collocato nell'omonima Sezione 4 del Capo V ("*Modelli di LA per finalità generali*").

Nello specifico, in quest'ultimo sono contenuti degli obblighi orizzontali in capo ai fornitori dei modelli di GPAI (art.53)⁵³, prevedendo al contempo delle prescrizioni supplementari allorché tali sistemi presentino un c.d. rischio sistemico⁵⁴ (art. 55)⁵⁵.

cio per l'IA" debba intendersi *«la funzione della Commissione volta a contribuire all'attuazione, al monitoraggio e alla supervisione dei sistemi di LA e dei modelli di LA per finalità generali, e della governance dell'IA prevista dalla decisione della Commissione del 24 gennaio 2024 [...]»*. In particolare, esso costituisce parte della struttura amministrativa della Direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie (CNECT) della Commissione. Sull'istituzione dell'Ufficio per l'IA v. Commissione europea, Decisione, Istituzione dell'Ufficio europeo per l'intelligenza Artificiale, C(2024) 390 final, 24 gennaio 2024.

⁵³ In particolare, l'art. 53, par. 1, dispone che i fornitori di GPAI:

«a) redigono e mantengono aggiornata la documentazione tecnica del modello, compresi il processo di addestramento e prova e i risultati della sua valutazione, che contiene almeno gli elementi di cui all'allegato XI affinché possa essere trasmessa, su richiesta, all'ufficio per l'IA e alle autorità nazionali competenti;

b) elaborano, mantengono aggiornate e mettono a disposizione informazioni e documentazione per i fornitori di sistemi di LA che intendono integrare il modello di LA per finalità generali nei loro sistemi di LA. Fatta salva la necessità di rispettare e proteggere i diritti di proprietà intellettuale e le informazioni commerciali riservate o i segreti commerciali conformemente al diritto dell'Unione e nazionale, le informazioni e la documentazione:

i) consentono ai fornitori di sistemi di LA di avere una buona comprensione delle capacità e dei limiti del modello di LA per finalità generali e di adempiere ai loro obblighi a norma del presente regolamento; nonché

ii) contengono almeno gli elementi di cui all'allegato XII;

c) attuano una politica volta ad adempiere alla normativa dell'Unione in materia di diritto d'autore e, in particolare, a individuare e rispettare, anche attraverso tecnologie all'avanguardia, una riserva di diritti espressa a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2019/790;

d) redigono e mettono a disposizione del pubblico una sintesi sufficientemente dettagliata dei contenuti utilizzati per l'addestramento del modello di LA per finalità generali, secondo un modello fornito dall'ufficio per l'IA».

⁵⁴ Sono considerati GPAI a rischio sistemico i modelli dotati di capacità di impatto elevate, le quali sono presunte quando la quantità cumulativa di calcolo utilizzata per il suo addestramento, misurata in operazioni in virgola mobile (FLOP), è superiore a 10^{25} (art. 51, par. 1-2).

⁵⁵ Nello specifico, l'art. 55, par. 1, oltre a quanto disposto all'art. 53, prevede che i fornitori di modelli di GPAI a rischio sistemico:

L'osservanza di tali obblighi può essere dimostrata dai fornitori di GPAI ricorrendo proprio ai codici di buone pratiche o ad altri mezzi adeguati, fino a quando non verrà pubblicato uno *standard* europeo armonizzato (art. 53, par. 4, e art. 55, par.2).

La redazione di codici di buone pratiche a livello dell'Unione – da ultimarsi entro il 2 maggio 2025 (par. 9) – è incoraggiata e facilitata, tenendo conto degli approcci internazionali⁵⁶, dall'Ufficio per l'IA (art. 56, par. 1).

Quest'ultimo coinvolge nel processo di stesura tutti i fornitori di modelli di GPAI e le autorità nazionali competenti, tenendo in considerazione gli apporti degli *stakeholders* (par. 3).

Nel corso di tale fase, l'Ufficio per l'IA e il Comitato per l'IA garantiscono che il contenuto minimo dei codici sia rappresentato dagli obblighi di cui articoli 53 e 55⁵⁷ (par. 2), il cui perseguimento deve essere assicurato dalla

«a) effettuano una valutazione dei modelli in conformità di protocolli e strumenti standardizzati che rispecchino lo stato dell'arte, anche svolgendo e documentando il test contraddittorio (adversarial testing) del modello al fine di individuare e attenuare il rischio sistemico;

b) valutano e attenuano i possibili rischi sistemici a livello dell'Unione, comprese le loro fonti, che possono derivare dallo sviluppo, dall'immissione sul mercato o dall'uso di modelli di IA per finalità generali con rischio sistemico;

c) tengono traccia, documentano e riferiscono senza indebito ritardo all'ufficio per l'IA e, se del caso, alle autorità nazionali competenti, le informazioni pertinenti su incidenti gravi ed eventuali misure correttive per porvi rimedio;

d) garantiscono un livello adeguato di protezione della cibersecurity per quanto riguarda il modello di IA per finalità generali con rischio sistemico e l'infrastruttura fisica del modello».

⁵⁶ Si veda a tal proposito il codice di condotta internazionale per le organizzazioni che sviluppano sistemi di IA basato sui principi in materia di IA elaborati dall'OCSE approvato il 30 ottobre 2023 dai paesi del G7, il quale, in base a quanto dichiarato dalla Commissione europea, rappresenta un complemento a livello internazionale dell'AIA (European Commission, Commission welcomes G7 leaders' agreement on Guiding Principles and a Code of Conduct on Artificial Intelligence, Press Conference, 30/10/2023).

⁵⁷ Così dispone l'art. 56, par. 2, il quale, inoltre, specifica che gli obblighi di cui agli artt. 53 e 55 includono:

«a) i mezzi per garantire che le informazioni di cui all'articolo 53, paragrafo 1, lettere a) e b), siano mantenute aggiornate alla luce degli sviluppi tecnologici e di mercato;

b) un adeguato livello di dettaglio nella sintesi dei contenuti utilizzati per l'addestramento;

c) l'individuazione del tipo e della natura dei rischi sistemici a livello dell'Unione, comprese le rispettive fonti, se del caso;

d) le misure, le procedure e le modalità per la valutazione e la gestione dei rischi sistemici a livello dell'Unione, compresa la relativa documentazione, che devono essere proporzionate ai rischi e tenere conto della loro gravità e probabilità e delle sfide specifiche nell'affrontare tali rischi alla luce dei modi possibili in cui tali rischi possono emergere e concretizzarsi lungo la catena del valore dell'IA».

previsione di impegni o misure, compresi, se del caso, indicatori chiave di prestazione, tenendo al contempo in considerazione le esigenze e gli interessi di tutte le parti interessate a livello dell'Unione (par. 4).

Conclusa la redazione dei codici di buone pratiche, all'Ufficio per l'IA compete invitare i fornitori di modelli GPAI a prendervi parte. Peraltro, i fornitori di modelli che non presentino un rischio sistemico possono optare per una adesione integrale o limitata agli obblighi di cui all'articolo 53 (par. 7).

In seguito all'adesione, i partecipanti ai codici di condotta devono riferire regolarmente all'Ufficio per l'IA circa l'attuazione degli impegni, le misure adottate e i risultati ottenuti, se del caso anche sulla base dei citati indicatori chiave di prestazione (par. 5)⁵⁸.

Sulla base di tali informazioni l'Ufficio per l'IA e il Comitato per l'IA pubblicano la valutazione dell'adeguatezza dei codici di buone pratiche, in esito all'attività di controllo periodico e di stima del raggiungimento degli obiettivi (artt. 56, par. 6, e 89, par. 1). Nell'espletamento di tale funzione, l'Ufficio per l'IA, laddove necessario, può incoraggiare e facilitare la revisione e l'adattamento dei codici di buone pratiche, tenendo in particolare considerazione gli standard emergenti (par. 8).

Soprattutto, si prevede che la Commissione, mediante atti di esecuzione⁵⁹, possa decidere di approvare un codice di buone pratiche e di conferirgli validità generale a livello sovranazionale (par. 6)⁶⁰. Il che se appare ragionevole per garantire l'applicazione del regolamento, volendo operare anche come un monito verso gli stakeholders, rivela una sfiducia di fondo proprio verso i meccanismi di coregolamentazione.

Tuttavia, se entro il 2 agosto 2025 non sarà stato finalizzato un codice di buone pratiche o se l'Ufficio per l'IA ritiene che quello elaborato sia inadeguato, la Commissione fornirà, mediante atti di esecuzione, le regole comuni per l'attuazione degli obblighi dei GPAI (par. 9).

⁵⁸ La richiamata disposizione precisa che: «*Gli indicatori chiave di prestazione e gli impegni di comunicazione riflettono le differenze in termini di dimensioni e capacità tra i vari partecipanti*».

⁵⁹ Espressamente si prevede che tali atti debbano essere dotati secondo la procedura d'esame di cui all'art. 98, par 2, *ALA*, il quale rinvia al procedimento previsto dall'art. 5 del Regolamento (UE) n. 182/2011 del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

⁶⁰ In particolare, al rispetto di tale standard europeo armonizzato il regolamento riconduce una presunzione relativa di conformità agli obblighi previsti per i GPAI (art. 53, par. 4, e art. 55, par.2).

In maniera analoga, si attribuisce alla Commissione il potere di approvare un codice di buone pratiche relativo ai contenuti artificialmente generati o manipolati, nonché la facoltà di dettare autonomamente le regole necessarie a garantire il rispetto degli obblighi di cui al Capo IV nell'ipotesi in cui reputi inadeguati quelli elaborati (art. 50, par. 7).

Infine, si prevede che nel determinare l'ammontare della sanzione pecuniaria da infliggere ai fornitori di GPAI la Commissione deve tenere conto degli obblighi per gli stessi previsti dai codici di buona pratica (art. 101, par. 1).

4.3. I codici di condotta per l'applicazione volontaria di requisiti specifici

L'ultima tipologia di codice presente nell'*AI Act* trova la sua disciplina nell'articolo 95 ("*Codici di condotta per l'applicazione volontaria di requisiti specifici*"), collocato nel Capo X dedicato specificamente a "*Codici di condotta e orientamenti*".

Secondo il disegno del Legislatore europeo essi rappresentano parte integrante dell'architettura di gestione del rischio⁶¹, nonché veicolo per la realizzazione di un'IA etica e affidabile⁶².

In particolare, l'articolo 95 delinea due tipi di codice di condotta distinti sotto il profilo dei sistemi di IA interessati e dei relativi contenuti.

Il primo (par. 1) mira a promuovere l'applicazione volontaria ai sistemi di IA a rischio limitato e basso di tutti o anche solo di alcuni dei requisiti che il Capo III, Sezione II, richiede per quelli ad alto rischio⁶³, nonché dei relativi meccanismi di *governance*, adattati in funzione della finalità prevista dei sistemi e tenendo conto delle soluzioni tecniche disponibili e delle *best practice* di settore, come modelli e schede dati⁶⁴.

⁶¹ Commissione europea, Legge sull'intelligenza artificiale, Relazione introduttiva, COM(2021) 206 final, 2021/0106 (COD), Bruxelles, 21.4.2021, 10.

⁶² Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 13 marzo 2024 sulla 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)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD), 13 marzo 2024, considerando 27 e 165.

⁶³ Si tratta di una serie di obblighi di varia natura riguardanti segnatamente: il sistema di gestione dei rischi (art. 9); la *governance* dei dati (art. 10); la documentazione tecnica (art. 11); la conservazione delle registrazioni (art. 12); la trasparenza e la fornitura di informazioni ai deployer (art. 13); la sorveglianza umana (art. 14); l'accuratezza, la robustezza e la cybersicurezza (art. 15).

⁶⁴ Regolamento (UE) 2024/1689, considerando 165.

Il secondo (par. 2) tende ad agevolare l'applicazione volontaria⁶⁵ a tutti i sistemi di IA di varie tipologie di requisiti elencati a titolo esemplificativo⁶⁶, sulla base di obiettivi chiari e indicatori chiave di prestazione che ne misurino il conseguimento.

Tali codici possono essere elaborati singolarmente o congiuntamente da singoli fornitori o *deployer* di sistemi IA e dalle organizzazioni che li rappresentano, anche con la partecipazione di tutti gli altri portatori di interessi e le loro organizzazioni rappresentative. Inoltre, essi possono avere ad oggetto anche più di un sistema di IA purché vi sia una certa similarità nelle finalità (par. 3).

Il compito di incoraggiare e agevolare l'elaborazione dei codici *de qua* è affidato all'Ufficio per l'IA e agli Stati membri (parr. 1-2), tenendo conto degli interessi e delle esigenze dei fornitori di piccole dimensioni e delle *start-up* (par. 4).

Infine, alla Commissione viene attribuito il compito di svolgere con cadenza triennale⁶⁷ una valutazione di impatto e di efficacia dei codici di condotta di cui all'art. 95 (art. 112, par. 7).

5. Conclusioni

L'esame condotto ha mostrato che la strategia dell'UE sull'IA è stata delineata ricorrendo ampiamente a diverse tipologie di atti di *soft law*. Per

⁶⁵ La disposizione specifica che l'applicazione volontaria deve riguardare anche i *deployer*.

⁶⁶ Si riporta l'elencazione del par. 2:

- a) *gli elementi applicabili previsti negli orientamenti etici dell'Unione per un'IA affidabile;*
- b) *la valutazione e la riduzione al minimo dell'impatto dei sistemi di IA sulla sostenibilità ambientale, anche per quanto riguarda la programmazione efficiente sotto il profilo energetico e le tecniche per la progettazione, l'addestramento e l'uso efficienti dell'IA;*
- c) *la promozione dell'alfabetizzazione in materia di IA, in particolare quella delle persone che si occupano dello sviluppo, del funzionamento e dell'uso dell'IA;*
- d) *la facilitazione di una progettazione inclusiva e diversificata dei sistemi di IA, anche attraverso la creazione di gruppi di sviluppo inclusivi e diversificati e la promozione della partecipazione dei portatori di interessi a tale processo;*
- e) *la valutazione e la prevenzione dell'impatto negativo dei sistemi di IA sulle persone vulnerabili o sui gruppi di persone vulnerabili, anche per quanto riguarda l'accessibilità per le persone con disabilità, nonché sulla parità di genere.*

⁶⁷ A partire da quattro anni dopo l'entrata in vigore del regolamento.

comprendere quale fosse la funzione prevalentemente assolta da tali strumenti, nel terzo paragrafo si è proceduto ad una loro catalogazione, in esito alla quale si è giunti a constatare come le istituzioni europee si siano avvalse della *soft-law* principalmente in chiave di *pre-law*. In seguito, riscontrato come gli strumenti di *pre-law* abbiano efficacemente portato alla presentazione di due proposte normative in materia di IA, nel quarto paragrafo si è proceduto all'analisi di una delle due: l'*AI Act*.

In particolare, i risultati esegetici permettono di constatare che l'approvazione dell'*AI Act* non determina un abbandono del ricorso alla *soft-law* in materia di IA, ma, al contrario, istituzionalizza il ricorso ad un tipico strumento di *para-law*, il codice di comportamento, fornendogli la relativa base giuridica. Inoltre, inalterata rimane la facoltà delle istituzioni UE di ricorrere a strumenti di *pre-law*, in vista di nuove iniziative legislative di settore, mentre l'impiego di atti di *post-law* è espressamente previsto dall'articolo 96 *AI Act*, che attribuisce alla Commissione il compito di pubblicare orientamenti sull'attuazione del regolamento.

Invece, per quanto attiene al diverso profilo dell'efficacia dell'assetto di *co-regulation* pubblico-privato delineato nell'*AI Act* in attesa dell'elaborazione dei codici di comportamento *de quibus*⁶⁸ non può che tentarsi qualche prospettiva meramente speculativa.

La scelta del Legislatore europeo di demandare ad una fonte di *soft-law* la regolazione di specifici aspetti del settore dell'IA risponde all'obiettivo di conferire al regolamento l'elasticità necessaria per adattarsi ai costanti mutamenti del mercato, per come interpretati dai privati chiamati all'auto-implementazione dei codici di comportamento. Tale decisione si colloca nel solco di una tendenza affermata nella politica legislativa dell'Unione in materia di nuove tecnologie, che si fonda sulla constatazione dell'imprescindibilità del coinvolgimento dei soggetti privati che operano in settori connotati da un elevatissimo grado di conoscenze e competenze specialistiche⁶⁹.

L'analisi delle disposizioni che il regolamento dedica ai codici di compor-

⁶⁸ Si segnala che il 30 luglio 2024 la Commissione ha invitato i *provider* e gli *stakeholder* a prendere parte al processo di redazione del primo codice di buone pratiche in materia di GPAI. A tal riguardo v. European Commission, Consultation, *AI Act: Have Your Say on Trustworthy General-Purpose AI*, 30 luglio 2024; Id., News article, *AI Act: Participate in the drawing-up of the first General-Purpose AI Code of Practice*, 30 luglio 2024.

⁶⁹ M. E. BARTOLONI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'Unione Europea. Riflessioni sulla disciplina relativa al settore dell'innovazione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3, 2021, 1334.

tamento permette di inquadrare l'assetto di *co-regulation* descritto alla stregua di una *sponsored regulation*, nell'ambito della quale il Legislatore sovranazionale, in luogo di legiferare direttamente, incoraggia la formazione di norme da parte dei privati, condizionate al rispetto di limiti contenutistici (c.d. *concerted action*)⁷⁰. Dunque, l'attività para-normativa dei privati non si realizza separatamente e parallelamente rispetto al diritto pubblico europeo, bensì in condizione di complementarità, alla stregua di una ripartizione basata su un criterio funzionale⁷¹.

A ben vedere, tale ricostruzione appare tanto adeguata a descrivere l'assetto di coregolamentazione relativo ai codici di condotta *ex art.* 95, quanto insufficiente per il modello delineato dai codici di buone pratiche di cui agli artt. 50 e 56. Infatti, in quest'ultimo caso non bisogna trascurare che le regole elaborate dai privati diventano vincolanti per l'intero settore dei modelli di GPAI, divenendo così parte integrante dell'ordinamento sovranazionale (c.d. *incorporation model*)⁷², secondo un meccanismo che ricalca quello dei codici di condotta del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016⁷³, i quali sono stati in grado di assumere un ruolo di rilievo nel settore della *privacy*⁷⁴.

Più in generale, l'analisi precedentemente svolta evidenzia una certa asimmetria di disciplina tra codici di buone pratiche e codici di condotta, evidentemente voluta dal Legislatore sovranazionale, come evincibile già sul piano lessicale.

Tali differenze risultano astrattamente coerenti con la struttura generale del regolamento, nel quale l'intensità dei vincoli è graduata proporzional-

⁷⁰ Cfr. L. SENDEN et al., *Mapping Self- and Co-regulation Approaches in the EU Context. Explorative Study for the European Commission*. DG Connect, RENFORCE, Utrecht, Marzo, 2015, 35-39.

⁷¹ M. E. BARTOLONI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'Unione Europea. Riflessioni sulla disciplina relativa al settore dell'innovazione*, cit., 1347.

⁷² Cfr. L. SENDEN et al., *Mapping Self- and Co-regulation Approaches in the EU Context. Explorative Study for the European Commission*. DG Connect, cit., 39.

⁷³ In tal senso, Commissione europea, *Artificial Intelligence – Questions and Answers*, Bruxelles, 12 December 2023.

⁷⁴ V in part. artt. 40 e 41 Regolamento (UE) 2016/679, per un commento dei quali si rinvia R. D'ORAZIO, *Commento agli artt. 40 (Codici di condotta) e 41 (Controllo dei codici di condotta approvati)*, in *GDPR e normativa privacy*, a cura di G.M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, I ed., Milano, 2018, 352-379. Cfr. A. SIMONCINI, *Quale modello per la regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *La via europea per l'intelligenza artificiale. Atti del Convegno del Progetto Dottorale di Alta Formazione in Scienze Giuridiche*, a cura di C. CAMARDI, Venezia, 25-26 novembre 2021, 251-253.

mente ai rischi sottesi al sistema di IA considerato, ragion per cui ai codici di buone pratiche dei modelli di GPAI e dei sistemi di IA a rischio limitato viene attribuita maggiore incisività, onde replicare le *performance* conseguite nel settore della *privacy*.

Allo stesso tempo, proprio per tale motivo, risulta opinabile non avere previsto un unico modello di codice di comportamento anche per le ipotesi contemplate dall'art. 95, così da garantire il medesimo e più elevato livello di tutela per tutti gli utenti e i consumatori.

Invece, secondo l'assetto delineato da quest'ultimo l'elaborazione, l'adozione, l'applicazione e l'interpretazione dei codici di condotta appare rimessa prevalentemente alle dinamiche della prassi degli operatori del settore; circostanza foriera di rischi per l'uniforme applicazione del diritto dell'UE e per la tutela di utenti e consumatori, i quali potranno essere arginati soltanto dal modo effettivo in cui l'Ufficio per l'IA, il Comitato europeo per l'intelligenza artificiale⁷⁵ e gli Stati membri interpreteranno le proprie funzioni.

Tutto ciò lascia presagire che in assenza di forme di semplificazioni amministrative, di agevolazioni all'ingresso al mercato, di modulazioni sanzionatorie⁷⁶, di un meccanismo del tipo *comply or explain* o di attribuzione di efficacia vincolante generale, il vero incentivo all'adozione dei codici di condotta rimanga sul piano reputazionale⁷⁷ e, dunque, sui benefici alla *corporate reputation* discendenti dal valore che il mercato attribuirà all'orientare la commercializzazione dei sistemi di IA ai principi e ai valori cristallizzati nell'*AI Act*.

In definitiva, soltanto l'analisi della futura prassi applicativa potrà mostrare se l'assetto di coregolamentazione descritto condurrà ai risultati prospettati.

⁷⁵ Nello specifico, il Comitato su richiesta della Commissione o *ex officio* può formulare raccomandazioni e pareri su qualsiasi questione pertinente ai codici di buone pratiche e di condotta (art. 66, par. 1, lett. e, I).

⁷⁶ Com'era stato, invece previsto in Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 14 giugno 2023, alla 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)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)), art. 71, par. 6, lett. c-*septies*.

⁷⁷ Sul tema v. A. SCOTTI, *I codici di condotta tra mercato, impresa e contratto*, cit., 203-223.

Abstract

Lo sviluppo del mercato dell'intelligenza artificiale (IA) costituisce una delle trasformazioni più significative dell'economia contemporanea. L'integrazione sempre più pervasiva tra questo strumento e la dimensione quotidiana ha evidenziato la necessità in seno all'Unione europea (UE) di sviluppare un apparato normativo che sia in grado di tutelare i diritti individuali fondamentali senza rallentare il progresso tecnologico. In questo contesto, la *soft law* è emersa come strumento privilegiato per regolare un settore in costante evoluzione, caratterizzato da un elevato grado di tecnicità.

Nel contesto dell'UE l'espressione *soft law* rinvia ad una serie di strumenti disomogenei che, pur privi di effetti vincolanti, risultano comunque, in vario modo, giuridicamente rilevanti. Il successo della *soft law* in materia di IA deve ricondursi ai suoi tratti di flessibilità e adattabilità ai continui sviluppi del settore, la cui dinamicità rischia di condurre i tradizionali strumenti di *hard law* ad una rapida obsolescenza.

Nel solco di tali rilievi si colloca l'*AI Act*, atto di *hard law* con il quale, tuttavia, le istituzioni europee non hanno inteso rinunciare del tutto all'impiego di strumenti di normazione *soft*, come suggerito dal rinvio operato ai codici di comportamento dei privati del settore ad integrazione della disciplina sovranazionale.

Il contributo propone una ricostruzione della *soft law* dell'UE in materia di IA, valorizzandone la natura di *pre-law*, quale premessa per comprenderne il ruolo alla luce dell'entrata in vigore dell'*AI Act*.

In particolare, si prospetta un mutamento nel rapporto tra *hard law* e *soft law* nel campo dell'IA nell'ottica della compartecipazione di entrambe le fonti alla sua disciplina, secondo un assetto di *co-regulation* pubblico-privato.

Nel sostenere tale tesi, l'analisi si focalizza sugli articoli 50, 56 e 95 dell'*AI Act*, dedicati proprio alla disciplina dei codici di comportamento, nonché sulle altre disposizioni rilevanti, proponendo, in conclusione, delle più ampie riflessioni circa la potenziale efficacia dell'assetto di *co-regulation* delineato dal Legislatore sovranazionale in materia di IA.

Artificial intelligence and soft law

The role of codes of conduct in the *Artificial intelligence act*

The development of the artificial intelligence (AI) market constitutes one of the most significant transformations in the contemporary economy. The increasingly pervasive integration between this tool and the everyday dimension has highlighted the need within the European Union (EU) to develop a regulatory apparatus that can protect fundamental individual rights without jeopardize the technological development. In this context, soft law has emerged as the preferred instrument for regulating a constantly evolving field characterized by a high degree of technicality.

In the context of the EU, the expression soft law refers to a series of disparate instruments that, while lacking binding effects, are nonetheless, in various ways, legally relevant. The success of soft law in the field of AI must be traced back to its traits of flexibility and adaptability to the continuous developments in the field, the dynamism of which risks leading traditional hard law instruments to rapid obsolescence.

In this context, the AI Act represents a hard law act with which, however, the European institutions did not intend to completely renounce to soft law instruments, as it is suggested by the reference made to the codes of conduct of private AI operators as a supplement to the EU discipline.

The contribution proposes a reconstruction of EU soft law in the field of AI, emphasising its pre-law nature, as a premise for understanding its role following the entry into force of the AI Act.

In particular, a change in the relationship between hard law and soft law in the field of artificial intelligence is envisaged: a co-participation of both sources in its regulation, according to a public-private co-regulation arrangement.

In supporting this thesis, the analysis focuses on articles 50, 56 and 95 of the proposed Regulation, dedicated precisely to the regulation of codes of conduct, as well as on the other relevant provisions, proposing in the conclusions broader reflections about the potential effectiveness of the co-regulation set-up outlined by the EU Legislator in the field of AI.