



Intelligenza artificiale e principio democratico: riflessioni a margine dell'emersione di un quadro normativo europeo

Giovanni Zaccaroni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La risoluzione delle Nazioni Unite su «*safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development*». - 3. La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa su intelligenza artificiale, diritti umani, democrazia e Stato di diritto. - 3.1. La definizione di IA e l'ambito di applicazione della Convenzione - 3.2. Gli obblighi generali ed i principi applicabili all'IA. - 3.3. Il meccanismo di gestione del rischio. - 3.4. Il ruolo dell'Unione europea nella Convenzione quadro. - 4. Il regolamento sull'intelligenza artificiale, la gestione del rischio ed il principio democratico. - 4.1. I riferimenti al principio democratico ed ai diritti fondamentali nella parte introduttiva del regolamento. - 4.2. La gestione del rischio e la valutazione di impatto in materia di diritti fondamentali. - 5. Il *Media Freedom Act*, il *Digital Services Act* ed i profili applicabili alla tutela del principio democratico. - 5.1. Il *Media Freedom Act*. - 5.2. Il *Digital Services Act*. - 6. Conclusione.

1. Introduzione

Il principio democratico (oppure, come recitano in maniera più incisiva i Trattati, i “principi” democratici¹) è uno dei principi che fondano la vita

* Ricercatore a tempo determinato in diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca - giovanni.zaccaroni@unimib.it.

¹ Per semplicità, e salvo diversa indicazione, quando in questo scritto l'Autore menziona il principio democratico intende i “principi” democratici così come definiti nei Trattati e descritti nel paragrafo di seguito.

istituzionale dell'Unione europea², nonché uno dei valori su che ispirano la sua azione³. La ragione per cui ci si riferisce ad una pluralità di principi è probabilmente da ricercarsi nello sfortunato ma ambizioso progetto di Trattato Costituzione⁴. Tale Trattato, infatti, nel Titolo VI distingueva tra tre diversi principi democratici⁵. Il principio dell'uguaglianza democratica, secondo cui le istituzioni dell'Unione dedichino uguale attenzione ai cittadini degli Stati membri⁶. Il principio della democrazia rappresentativa, che si riflette nella possibilità dei cittadini di eleggere e di essere eletti quali membri del Parlamento europeo⁷. Ed il principio della democrazia partecipativa⁸, che prevede la possibilità, per i cittadini e per le relative forme di espressione della vita democratica, quali le associazioni rappresentative degli interessi dei cittadini e la società civile, di partecipare in maniera attiva al lavoro delle istituzioni in varie modalità che il Trattato Costituzione elencava negli artt. successivi. Tra di esse ricordiamo l'iniziativa dei cittadini europei, il dialogo sociale, l'accesso al mediatore europeo e la trasparenza, nonché la protezione dei dati di carattere personale ed il dialogo con le confessioni religiose⁹.

² Su cui v. K. LENAERTS, *The principle of democracy in the case law of the Court of Justice*, in *ICLQ*, 2013, p. 271 ss. M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?* in *I Post AISDUE*, I, 2019, p. 32 ss., www.aisdue.eu/aria-eugenia-bartoloni-il-principio-democratico-rappresentativo-nella-giurisprudenza-della-corte-di-justizia-il-deficit-democratico-dellue-e-una-premessa-necessaria/.

³ Art. 2 TUE. La distinzione tra il “valore” democratico ed il “principio” democratico è ripresa anche nel Preambolo al Trattato di Lisbona, dove si legge dapprima che gli Stati membri «Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali [...] della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto [...]» e successivamente che «Confermando il proprio attaccamento ai principi [...] della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto [...]».

⁴ K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *EU Constitutional Law*, Oxford, 2022, p. 43.

⁵ Sul Trattato Costituzione v. L.S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004.

⁶ Trattato Costituzione, art. I-45.

⁷ Trattato Costituzione, art. I-46.

⁸ Trattato Costituzione, art. I-47.

⁹ Trattato Costituzione, artt. da I-48 a I-52.

Con il Trattato di Lisbona, invece, a seguito delle ormai note vicende legate alla mancata ratifica del Trattato Costituzione, i tre “principi” democratici vengono inseriti all’inizio del Trattato sull’Unione europea (TUE)¹⁰.

Il principio dell’uguaglianza dei cittadini viene inserito all’art. 9 del TUE, dove viene incluso anche il riferimento alla cittadinanza dell’Unione europea. All’art. 10, invece, vengono riassunti i vecchi testi degli artt. I-46 ed I-47 del Trattato Costituzione. I paragrafi 1 e 2 dell’art. 10 si riferiscono alla democrazia rappresentativa, ed i paragrafi 3 e 4 alla democrazia partecipativa. Buona parte, invece, di quegli istituti tipici della democrazia partecipativa più sopra descritti (come il dialogo con i cittadini e le associazioni rappresentative e l’obbligo di consultazioni pubbliche da parte della Commissione europea) tra cui svetta certamente l’iniziativa dei cittadini europei¹¹, vengono concentrati nel testo dell’attuale art. 11 del TUE¹². I restanti istituti vengono dispersi nel testo dei Trattati¹³.

¹⁰ Il Trattato Costituzione avrebbe dovuto entrare in vigore a seguito della ratifica negli Stati membri. In Francia e nei Paesi Bassi sono stati indetti e si sono tenuti referendum per autorizzare la ratifica, con esito sfavorevole. In Danimarca, Irlanda, Portogallo, Polonia, Regno Unito e Repubblica Ceca, il referendum avrebbe potuto comunque avere luogo sia per autorizzare che per confermare la ratifica del Trattato Costituzione. Si veda lo studio della Camera dei Deputati sul Trattato Costituzione, disponibile al *link*: leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/14/14_cap05_sch02.htm#:~:text=La%20ratifica%20del%20Trattato%20costituzionale,%2C32%25%20ha%20votato%20s%20C3%AC.&text=Il%20disegno%20di%20legge%20di,Bundestag%20il%2012%20maggio%202005.

¹¹ Su cui v. A. SANTINI, *L’iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell’Unione?* Napoli, 2019; M. INGLESE, *L’iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *federalismi.it*, 2020, p. 194 ss.

¹² Sulla democrazia partecipativa nel quadro del Trattato di Lisbona v. G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell’Unione europea* in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 37 ss.

¹³ Il dialogo con le confessioni religiose e le organizzazioni non confessionali è attualmente previsto all’art. 17 del TFUE, mentre il Mediatore europeo è menzionato agli artt. 20, 24 e disciplinato all’art. 228 del TFUE. Senza poi dimenticare che buona parte di essi vengono menzionati anche nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nel Titolo IV (Cittadinanza) agli artt. 41 (Diritto ad una buona amministrazione), 42 (Diritto di accesso ai documenti) e 43 (Mediatore europeo).

Dunque, il quadro stabilito dai Trattati crea in capo alle istituzioni un obbligo giuridico di utilizzare il principio democratico e di promuoverlo nelle sue politiche, non solo come valore ma anche come principio che costituisce e caratterizza il metodo dell'Unione europea.

È in virtù, dunque, del ruolo specifico che il principio democratico riveste nell'ordinamento dell'Unione europea che bisogna prestare particolare attenzione alle conseguenze che possono derivare nei suoi confronti dall'utilizzo e dall'applicazione delle innovazioni tecnologiche; ed è vero anche il contrario, perché l'approccio alla regolamentazione dell'innovazione tecnologica può condizionare la democrazia¹⁴.

Se in un primo momento, infatti, sembrava che l'utilizzo dell'innovazione tecnologica potesse rappresentare un'occasione per aumentare la partecipazione dei cittadini al processo democratico (europeo ma anche e soprattutto nazionale)¹⁵, è poi apparso gradualmente chiaro che l'utilizzo della tecnologia andava piuttosto controllato¹⁶. Se tale ragionamento è valido con una tecnologia che ha certamente cambiato il modo con cui l'individuo si relaziona con la politica e l'organizzazione democratica come il World Wide Web¹⁷, è però ancora più importante con una tecnologia come l'intelligenza artificiale che, insieme a molteplici opportunità, può creare anche molti problemi alla struttura dell'ordinamento democratico¹⁸.

¹⁴ V. l'interessante tesi dottorale di M. KLANG, *Disruptive Technology. Effects of Technology Regulation on Democracy*, Gothenburg Studies in Informatics, n. 36, 2006, gupea.ub.gu.se/handle/2077/9910.

¹⁵ V. in senso critico R. PAGANO, *Telematica e democrazia diretta*, in *Rivista di Informatica e Diritto*, n. 3, 1984, p. 27 ss., in particolare a p. 28.

¹⁶ S. RODOTÀ, *Tecnologie e Diritti*, Bologna, 2021. Il volume, pubblicato per la prima volta nel 1995, è stato poi ripubblicato più volte, da ultimo nel 2021 (a cura degli allievi, successivamente alla morte dell'Autore). Alle pp. 124 e 125 l'Autore menziona infatti proprio il tentativo di Newt Gingrich di proporre un "Congresso virtuale" degli Stati Uniti e dunque fare a meno dei rappresentanti eletti.

¹⁷ Il funzionamento della tecnologia che compone World Wide Web è ispirato ai principi della democrazia partecipativa. Per esempio, una delle organizzazioni internazionali più influenti ed importanti per il suo funzionamento, la *Internet Society*, è regolata da un sistema di democrazia partecipativa.

¹⁸ P. NEMITZ, *Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 2018, p. 1 ss.

In virtù delle specifiche caratteristiche del principio democratico nell'ordinamento dell'Unione europea, tale principio tende a spostarsi in maniera consistente verso la democrazia rappresentativa, che è citata direttamente come “fondamento” dell'Unione europea all'art. 10 TUE¹⁹. Tecnologie che possono disintermediare o comunque ridurre la distanza tra la politica ed i cittadini, come l'intelligenza artificiale, devono essere considerate con attenzione per evitare che il funzionamento democratico venga compromesso in tutto o in parte.

Per essere più concreti, si pensi a questo esempio: una piattaforma online utilizza un algoritmo di intelligenza artificiale che seleziona, sulla base della cronologia delle visualizzazioni, i contenuti che ritiene più adatti all'utente. Se tale utente, dunque, è interessato prima di tutto all'ambiente ed all'ecologia (per fare un esempio innocuo) vedrà soprattutto contenuti di questo tenore. Pensiamo poi che, per assurdo, la società che possiede la piattaforma online abbia interessi nel mercato delle energie rinnovabili e che, per questo, cominci a modificare l'algoritmo per mostrare video che promuovono la sostenibilità dei veicoli elettrici e perfino, con l'approssimarsi di una scadenza elettorale, cominci a mostrare i contenuti di un politico che si spende attivamente per l'utilizzo dei motori elettrici al posto di quelli a combustione (ma potrebbe essere il contrario).

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale, infatti, permette agli sviluppatori ed ai fornitori di questi servizi di processare una vasta quantità di dati ed attraverso di essi di prevedere, seppure con qualche approssimazione, i gusti, desideri e comportamenti dei cittadini elettori, fino ad influenzare direttamente o indirettamente il processo elettorale²⁰.

Per mitigare i rischi che possono insorgere per l'ordinamento democratico dallo sviluppo e dalla commercializzazione dell'intelligenza

¹⁹ Art. 10, par. 1: «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa».

²⁰ Tutto questo, peraltro, considerando che gli attori che potrebbero interferire con il processo democratico siano mossi soltanto da motivazioni di natura economica. Qualora, invece, i motivi siano di natura sociale o addirittura politica (per esempio, promuovere il passaggio ad una forma di governo meno democratica) la situazione potrebbe persino peggiorare.

artificiale è però difficile guardare soltanto all'Unione europea. È invece utile rivolgere lo sguardo oltre, e riflettere su altri tentativi, fatti da organizzazioni internazionali, anche a carattere regionale, per cominciare a lavorare sui problemi e sulle opportunità poste dall'intelligenza artificiale.

Proprio per questo, il contributo prenderà dapprima in esame la recente risoluzione delle Nazioni Unite sull'intelligenza artificiale²¹, per poi continuare con l'analisi dell'innovativa Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa su intelligenza artificiale, Stato di diritto e democrazia²², finendo poi con la disciplina rilevante dell'Unione europea, tra cui l'analisi del meccanismo di gestione del rischio per i diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale (*AI Act*)²³ e l'analisi delle disposizioni rilevanti applicabili ai mezzi di comunicazione (*Media Freedom Act*)²⁴ e alle piattaforme digitali (*Digital Services Act*)²⁵.

L'obiettivo di questo scritto è dunque capire se sta davvero emergendo un quadro giuridico europeo (e non solo, visto il riferimento alla risoluzione delle Nazioni Unite) che possa prevenire e contrastare le potenziali minacce che provengono da un utilizzo scorretto dell'intelligenza artificiale sull'ordinamento democratico senza compromettere eccessivamente l'innovazione.

²¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 21 marzo 2024, *Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development*, undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F78%2FL49&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False.

²² Consiglio d'Europa, *Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai.

²³ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 [*AI Act*]. In attesa della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, il testo più recente è pubblicato a questo [link](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3APE_24_2024_REV_1): eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3APE_24_2024_REV_1. I riferimenti successivi all'*AI Act* si intendono fatti a questo testo.

²⁴ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno [*Media Freedom Act*].

²⁵ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali [*Digital Services Act*].

2. *La risoluzione delle Nazioni Unite su «safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development»*

L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha cominciato ad affrontare il tema dell'intelligenza artificiale solo di recente, rispetto ad altre organizzazioni internazionali²⁶. L'istituzione di un *High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence*, per esempio, è arrivata nel 2023, e si concluderà con una relazione che dovrebbe essere pubblicata nella seconda parte del 2024²⁷.

Questo ritardo, però, pare forse legato più all'ampio spettro di competenze e di ruoli che le Nazioni Unite rivestono nell'ordinamento internazionale che a ragioni di opportunità, poiché in realtà è da tempo che si discute dell'applicabilità del diritto internazionale convenzionale all'intelligenza artificiale²⁸.

Tuttavia, e non senza una certa tempestività, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha presentato ed approvato, nella sessione dell'11 marzo 2024, una risoluzione sull'intelligenza artificiale che

²⁶ Come, ad esempio, il Consiglio d'Europa. V. *infra*, par. 3. Bisogna però dire che alcune riflessioni, seppure non ufficiali, erano già disponibili sui canali di comunicazioni delle Nazioni Unite. V. per esempio E. PAUWELS, *How Can Multilateralism Survive the Era of Artificial Intelligence?*, in *UN Chronicles*, 2018, www.un.org/en/chronicle/article/how-can-multilateralism-survive-era-artificial-intelligence.

²⁷ Nazioni Unite, *High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence*. Più informazioni sono disponibili al link: www.un.org/techenvoy/ai-advisory-body.

²⁸ V. P. ČERKA, J. GRIGIENĖ, G. SIRBIKYTĖ, *Liability for damages caused by artificial intelligence*, in *Computer Law & Security Review*, n. 3, 2015, p. 376 ss., dove si discute dell'applicabilità all'intelligenza artificiale dell'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'uso delle comunicazioni elettroniche nei contratti internazionali del 23 novembre 2008. Oppure più generalmente sulla necessità di un dibattito in seno alle Nazioni Unite sull'intelligenza artificiale v. K. J. SMITH, *The AI Community and the United Nations: A Missing Global Conversation & A Closer Look at Social Good*, in *Association for Advancement of Artificial Intelligence (AAAI) Spring Symposium Series*, 2017, cdn.aaai.org/ocs/15387/15387-68202-1-PB.pdf.

probabilmente²⁹ apre la strada all'adozione di una vera e propria convenzione internazionale sul tema³⁰.

Vale dunque la pena soffermarsi sui contenuti di questa risoluzione, per capire come l'approccio seguito dalle Nazioni Unite si caratterizza rispetto a quello perseguito dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa, che vedremo nei prossimi paragrafi.

Il primo elemento degno di nota è che la risoluzione è di un tenore decisamente più ampio rispetto allo scopo di questo scritto, che, come detto, si concentra sul principio democratico³¹. Però, proprio perché nel titolo viene chiamata in causa l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile³², non si può non considerare come l'Agenda stessa menzioni da un lato la democrazia (insieme allo Stato di diritto) come elementi essenziali dello sviluppo sostenibile³³. Inoltre, l'Obiettivo n. 16 dell'Agenda 2030 è intitolato «Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli»³⁴ ed al punto 16.3, ancora più chiaramente, enuncia che uno degli obiettivi secondari dell'Agenda 2030 è «Promuovere lo Stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti». Dunque, il rispetto del principio democratico, benché non espresso apertamente, è richiamato dalla risoluzione attraverso la menzione dello Stato di diritto e dell'Obiettivo n. 16 nell'Agenda 2030.

²⁹ M. FRANCISCO, B. LINNÉR, *AI and the governance of sustainable development. An idea analysis of the European Union, the United Nations, and the World Economic Forum*, in *Environmental Science & Policy*, 2023, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901123002393.

³⁰ E. FOURNIER-TOMBS, *Towards a United Nations Internal Regulation for Artificial Intelligence*, in *Big Data & Society*, 2021, p. 1 ss.

³¹ Considerazione abbastanza immediata, che si ottiene dal titolo «Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development».

³² Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf.

³³ *Ibidem*, p. 4.

³⁴ *Ibidem*, p. 25.

Il secondo elemento interessante è che la risoluzione menziona come ambito di applicazione (nello stesso modo in cui fa la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa) il concetto di “ciclo di vita” (*life cycle*) dell'intelligenza artificiale³⁵. Tale “ciclo di vita” include una serie di passaggi, che vanno dalla fase iniziale di preparazione e programmazione, fino alla sua vendita ed eventuale dismissione: «pre-design, design, development, evaluation, testing, deployment, use, sale, procurement, operation and decommissioning»³⁶.

Sempre secondo la risoluzione, gli elementi che compongono il ciclo di vita dell'intelligenza artificiale devono mettere l'essere umano al centro, essere affidabili, etici, inclusivi e pensati per assicurare il massimo rispetto e la promozione dei diritti fondamentali e del diritto internazionale, nonché proteggere la riservatezza, orientati allo sviluppo sostenibile e responsabili³⁷.

La risoluzione, poi, riconosce anche che lo sviluppo e l'utilizzo improprio dell'intelligenza artificiale può rinforzare i pregiudizi, le diseguaglianze e le discriminazioni, nonché mettere a repentaglio la protezione e la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, incluso il diritto a non essere sottoposti ad arbitrarie interferenze della propria riservatezza³⁸.

³⁵ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 21 marzo 2024, *Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development*, cit. a p. 2.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, p. 2, dove sono elencate le caratteristiche del ciclo di vita dell'intelligenza artificiale che sono state sopra liberamente tradotte dall'Autore a beneficio del Lettore: «human-centric, reliable, explainable, ethical, inclusive, in full respect, promotion and protection of human rights and international law, privacy preserving, sustainable development oriented, and responsible».

³⁸ *Ibidem*, p. 3: «[I]mproper or malicious design, development, deployment and use of artificial intelligence systems, such as without adequate safeguards or in a manner inconsistent with international law, pose risks that could hinder progress towards the achievement of the 2030 Agenda for Sustainable [...] reinforce structural inequalities and biases; lead to discrimination; [...] undercut the protection, promotion and enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the right not to be subject to unlawful or arbitrary interference with one's privacy».

Ma il punto più interessante, quantomeno ai fini della presente trattazione, è il par. n. 5, dove l'Assemblea Generale invita gli Stati membri a rispettare i diritti fondamentali nel corso di tutto il ciclo di vita dell'intelligenza artificiale, nonché a cessare l'utilizzo di tutti quei sistemi di intelligenza artificiale che non possono operare rispettando i diritti fondamentali così come riconosciuti dall'ordinamento internazionale, riaffermando dunque che i diritti di cui le persone godono (o dovrebbero godere) nel mondo reale devono continuare anche nella dimensione *online*³⁹. La notazione della continuità tra lo spazio online e quello offline non è di poco conto, poiché afferma – probabilmente per la prima volta in sede internazionale, quantomeno con riferimento all'intelligenza artificiale - il principio secondo il quale l'ordinamento reale e quello digitale sono distinti, ma che i principi fondamentali che governano un ordinamento governano anche l'altro⁴⁰.

Un altro elemento che può rappresentare un ponte tra gli strumenti che le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali e sovranazionali stanno approvando per regolare l'intelligenza artificiale è senza dubbio il riferimento alla gestione del rischio e alla valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali⁴¹. La risoluzione infatti, cita due strumenti che

³⁹ *Ibidem*, p. 5, par. 5: «Emphasizes that human rights and fundamental freedoms must be respected, protected and promoted throughout the life cycle of artificial intelligence systems, calls upon all Member States and, where applicable, other stakeholders to refrain from or cease the use of artificial intelligence systems that are impossible to operate in compliance with international human rights law or that pose undue risks to the enjoyment of human rights, especially of those who are in vulnerable situations, and reaffirms that the same rights that people have offline must also be protected online, including throughout the life cycle of artificial intelligence systems».

⁴⁰ Tale concetto si può riassumere con quello di sovranità digitale, su cui si rimanda, tra gli altri, a F. FERRI, *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Torino, 2023, che, a p. 45 lo cita con riferimento alla dimensione esterna dell'Unione. Per una ulteriore ed aggiornata ricostruzione del concetto, v. anche E. CELESTE, *Digital constitutionalism, EU digital sovereignty ambitions and the role of the European declaration on digital rights in REBUILD Centre Working Paper*, 2024 ssrn.com/abstract=4698091.

⁴¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 21 marzo 2024, *Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development*, cit. a p. 6, lettera (l).

rappresentano elementi molto importanti sia nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa che nel regolamento dell'Unione europea sull'intelligenza artificiale.

La risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dunque, a una prima lettura, sembra potere far parte a pieno titolo di un potenziale quadro che sta emergendo a tutela del principio democratico e, più in generale, dei diritti fondamentali nell'ambito dell'innovazione tecnologica e dell'intelligenza artificiale. Tuttavia, qualora questo sforzo non guidi, in ultima analisi, ad una Convenzione che garantisca livelli quantomeno comparabili di tutela per gli utilizzatori dei sistemi di intelligenza artificiale nei differenti ordinamenti, è piuttosto probabile che, a livello globale, si rinsaldino “isole” (come l'Unione europea) dove la regolamentazione dell'innovazione tecnologica e la tutela dei diritti è più severa, circondate da un “mare” dove invece la sperimentazione dell'innovazione è liberamente permessa, ma dove potrebbero esserlo anche le violazioni del principio democratico e dei diritti fondamentali.

3. La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa su intelligenza artificiale, diritti umani, democrazia e Stato di diritto

Lo spazio giuridico europeo, come già ben noto, è caratterizzato dalla coabitazione, sin dagli inizi, tra un'organizzazione sovranazionale inizialmente a carattere principalmente economico (che è poi diventata l'Unione europea) ed un'altra che invece ha nella sua vocazione la tutela dei diritti fondamentali (il Consiglio d'Europa). Le strade intraprese dai due ordinamenti si sono poi incrociate molte volte, e più volte è stata tentata l'adesione dell'Unione europea ad una delle Convenzioni di maggior successo promosse dal Consiglio d'Europa, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Il Consiglio d'Europa, nonostante il momento di grave crisi istituzionale⁴², ha preceduto, anche se non di molto, l'Unione europea

⁴² Per un concorrere di ragioni, tra le quali la “concorrenza” dell'Unione europea nella tutela dei diritti fondamentali e la tensione tra allargamento orizzontale (geografico) e

nell'attenzione dedicata al rapporto tra nuove tecnologie e diritti fondamentali, con particolare riferimento al principio democratico⁴³. Tale lavoro è culminato nella recentissima adozione ed apertura alla firma di una Convenzione quadro su intelligenza artificiale, diritti umani, democrazia e Stato di diritto (Convenzione quadro), primo strumento di diritto internazionale ad occuparsi dell'impatto delle nuove tecnologie sull'ordinamento democratico⁴⁴. Tale Convenzione, al momento della pubblicazione di questo scritto, è stata firmata (ma ancora non ratificata) da Andorra, Georgia, Islanda, Norvegia, Moldavia, San Marino, Regno Unito, nonché da Israele e Stati Uniti e dall'Unione europea⁴⁵.

La Convenzione quadro è il risultato di un lavoro più ampio che il Consiglio d'Europa ha cominciato a svolgere sin dal 2018, con diversi documenti pubblicati proprio sull'intelligenza artificiale ed i diritti fondamentali⁴⁶.

Il primo aspetto da ricordare è la natura di “convenzione quadro” dello strumento che il Consiglio d'Europa sta promuovendo tra gli Stati membri, che significa cioè, per stessa ammissione della commissione responsabile per l'approvazione della Convenzione, che potrebbero essere adottate altre

verticale (disponibilità di strumenti giuridici per incidere sulla tutela dei diritti fondamentali. Tali tensioni sono culminate nella crisi che ha coinvolto il Consiglio d'Europa, che ha coraggiosamente marginalizzato la Federazione Russa (suo Stato membro) fin dall'inizio dell'instabilità in Ucraina, culminata con la sua espulsione nelle settimane successive all'invasione di fine febbraio 2022.

⁴³ Sulla competizione – positiva - per regolamentare l'IA tra Consiglio d'Europa e Unione europea, v. J. ZILLER, *The Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence vs. the EU Regulation: two quite different legal instruments*, in *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, 2024, p. 202 ss.

⁴⁴ La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa su intelligenza artificiale, diritti umani, democrazia e Stato di diritto è stata adottata il 17 maggio 2024 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (Sessione n. 133) ed è aperta alla firma a partire dal 5 settembre 2024.

⁴⁵ *Council of Europe opens first ever global treaty on AI for signature*, 5 settembre 2024, www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-opens-first-ever-global-treaty-on-ai-for-signature.

⁴⁶ Una lista che raccoglie gli studi e le ricerche promosse dal Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale è disponibile a questo indirizzo www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/work-in-progress#02EN.

convenzioni dedicate a specifici aspetti che riguardano il rispetto dei diritti fondamentali nel ciclo di vita dell'intelligenza artificiale⁴⁷.

Come accaduto anche per la risoluzione delle Nazioni Unite citata sopra, infatti, il testo della Convenzione fa riferimento sin dal Preambolo alla necessità di rispettare i diritti fondamentali nel corso di tutto il ciclo di vita dell'intelligenza artificiale (IA), specificando che le varie attività che compongono tale ciclo di vita potrebbero avere un impatto profondamente positivo sulla promozione della prosperità e del benessere individuale e collettivo⁴⁸. Subito dopo, poi, il Preambolo continua dichiarando che l'IA potrebbe dare opportunità senza precedenti per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto⁴⁹. Questo approccio sembra partire dai vantaggi dell'applicazione dell'IA, anziché dagli svantaggi, che sono comunque prontamente elencati successivamente: il rischio di minare l'autonomia della persona, la sua dignità, i diritti umani e la democrazia, le potenziali discriminazioni e la possibilità di utilizzare l'IA per reprimere l'espressione dei diritti fondamentali⁵⁰. Il Preambolo della Convenzione quadro cita anche l'esigenza, ripresa già dalla risoluzione delle Nazioni

⁴⁷ Convenzione quadro su intelligenza artificiale, diritti umani, democrazia e Stato di diritto, Preambolo: «Recognising the framework character of this Convention, which may be supplemented by further instruments to address specific issues relating to the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems».

⁴⁸ *Ibidem*, «[...] activities within the lifecycle of artificial intelligence systems, [...] have the potential to promote human prosperity as well as individual and societal well-being, sustainable development, gender equality and the empowerment of all women and girls, as well as other important goals and interests, by enhancing progress and innovation».

⁴⁹ *Ibidem*, «Recognising that activities within the lifecycle of artificial intelligence systems may offer unprecedented opportunities to protect and promote human rights, democracy and the rule of law».

⁵⁰ *Ibidem*, «Concerned that certain activities within the lifecycle of artificial intelligence systems may undermine human dignity and individual autonomy, human rights, democracy and the rule of law; Concerned about the risks of discrimination in digital contexts [...]; Concerned by the misuse of artificial intelligence systems and opposing the use of such systems for repressive purposes [...]».

Unite, di stabilire un quadro giuridico globale che disciplini l'IA⁵¹, e che rispetti e tenga conto del diritto internazionale applicabile⁵².

Con riguardo al contenuto preciso della Convenzione quadro, emergono almeno quattro aspetti: la definizione di intelligenza artificiale ed il suo ambito di applicazione; i principi applicabili all'IA; il meccanismo di gestione del rischio, ed il ruolo riservato dalla Convenzione quadro all'Unione europea.

3.1. *La definizione di IA e l'ambito di applicazione della Convenzione*

Nella Convenzione quadro, l'IA viene definita come: “a machine-based system that for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations or decisions that may influence physical or virtual environments. Different artificial intelligence systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment»⁵³.

Questa definizione che ha alcune caratteristiche interessanti⁵⁴. Prima di tutto, definisce l'IA come “machine-based system”, e cioè che utilizzi la potenza di calcolo di un processore per lavorare i dati che vengono forniti alla macchina. Poi, un sistema che, tramite i dati forniti, inferisca predizioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni⁵⁵. Dunque, anche se tale definizione sembra privilegiare la cosiddetta intelligenza artificiale

⁵¹ *Ibidem*, «Convinced of the need to establish, as a matter of priority, a globally applicable legal framework setting out common general principles and rules governing the activities within the lifecycle of artificial intelligence [...]».

⁵² *Ibidem*, «Mindful of applicable international human rights instruments, such as [...]».

⁵³ Art. 2, Convenzione quadro.

⁵⁴ La definizione contenuta nella Convenzione quadro è sostanzialmente identica a quella data dall'OCSE/OECD (come successivamente aggiornata) e contenuta nelle *OECD Recommendation on AI* (2019). Tale definizione è stata poi aggiornata nel 2023. Su questo, si veda: *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, in *OECD artificial intelligence papers*, n. 3, 2024, www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/explanatory-memorandum-on-the-updated-oecd-definition-of-an-ai-system_623da898-en.

⁵⁵ Sull'inferimento, si veda *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, cit., p. 9.

generativa, che è quella più conosciuta ed utilizzata quantomeno fino ad ora, si può applicare anche ad altre situazioni⁵⁶.

Bisogna poi considerare che (terza caratteristica) i contenuti generati dall'IA possono influenzare l'ambiente fisico o virtuale⁵⁷. In questo modo, dunque, la definizione di IA – in linea con quella proposta dall'OCSE/OECD - sembra includere una vasta gamma di situazioni al suo interno, tra cui anche alcune che potrebbero non essere necessariamente basate sull'intelligenza artificiale⁵⁸. Tuttavia, pensando al ruolo della Convenzione quadro, che si rivolge a 47 Stati membri molto diversi tra di loro, la scelta di una definizione inclusiva sembra appropriata.

Riguardo invece l'ambito di applicazione, la Convenzione quadro si riferisce a tutto il ciclo di vita delle intelligenze artificiali che possono influenzare i diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto: tali IA rientrano sia che siano utilizzate da autorità pubbliche che da soggetti privati, e le parti della Convenzione quadro dovranno dare, all'atto della firma oppure della ratifica, puntuale descrizione degli strumenti utilizzati per dare attuazione alla Convenzione⁵⁹.

Rimangono tuttavia fuori dall'ambito di applicazione della Convenzione i sistemi di IA utilizzati per la tutela degli interessi relativi alla sicurezza nazionale, per le attività di ricerca volte a testare i sistemi di IA e per le materie relative alla difesa nazionale⁶⁰. Tuttavia, nel caso della sicurezza nazionale, la Convenzione quadro esplicita chiaramente che la

⁵⁶ Lo *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, cit., sempre a p. 9, esplicita l'esempio dei sistemi di guida automatica, i quali, per esempio, riconoscono come un pedone i pixel che sono collocati in una determinata regione del campo di visualizzazione di una videocamera.

⁵⁷ Questo terzo elemento non sembra essere spiegato nell'*OECD Explanatory memorandum*, cui rimanda anche la Commissione che ha redatto la Convenzione quadro nel suo *Explanatory Report*.

⁵⁸ Per esempio, la versione della definizione di IA nel precedente documento OECD del 2019 definiva come sistemi IA solo quelli che potevano fornire un output soltanto sulla base di una serie di obiettivi stabiliti da esseri umani ("*for a given set of human-defined objectives*") dunque tenendo al di fuori di essa, per esempio, i sistemi di IA generati da altri sistemi IA.

⁵⁹ Art. 3, par. 1, lettere a) e b), Convenzione quadro.

⁶⁰ *Ibidem*, art. 3, parr. 2, 3, e 4.

tutela degli interessi ad essa legati deve avvenire in coerenza con gli obblighi stabiliti dal diritto internazionale applicabile, e nel rispetto delle istituzioni e dei processi democratici⁶¹. Tale specificazione non è ripetuta, probabilmente in maniera significativa, nel caso della difesa nazionale⁶².

Anche l'*Explanatory Report* della Convenzione quadro sembra mantenere questa distinzione⁶³, poiché per i sistemi di IA legati agli interessi di sicurezza nazionale elenca un ampio numero di strumenti di diritto internazionale applicabili (tra cui, naturalmente, la CEDU)⁶⁴, mentre per le attività relative alla difesa si limita semplicemente a stabilire che la sua esclusione dall'ambito di applicazione della Convenzione non significa che tali attività siano escluse dall'ambito di applicazione del diritto internazionale⁶⁵.

3.2. *Gli obblighi generali ed i principi applicabili all'IA*

La Convenzione quadro stabilisce due obblighi generali: la tutela dei diritti dell'uomo e l'integrità del processo democratico e la protezione dello Stato di diritto.

Riguardo il primo aspetto, viene inserito l'obbligo per le Parti della Convenzione di assicurare che tutte le attività che fanno parte del ciclo di vita dell'intelligenza artificiale siano conformi agli obblighi di tutela dei diritti fondamentali, sia a livello internazionale che a livello interno⁶⁶. L'assolvimento di tali obblighi viene definito, nell'*Explanatory Report*, come un'obbligazione di risultato⁶⁷. Le spiegazioni, infatti, elencano puntualmente gli strumenti di diritto internazionale da rispettare,

⁶¹ *Ibidem*, art. 3, par. 2.

⁶² *Ibidem*, art. 3, par. 4.

⁶³ *Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law in Council of Europe Treaty Series*, n. [225] www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai.

⁶⁴ *Explanatory Report*, par. 32.

⁶⁵ *Ibidem*, par. 36.

⁶⁶ Convenzione quadro, art. 4.

⁶⁷ *Explanatory Report*, cit. par. 38.

includendo anche quelli dell'Unione europea (tra cui la Carta dei diritti fondamentali)⁶⁸.

Riguardo invece l'integrità del processo democratico e il rispetto dello Stato di diritto, la Convenzione quadro stabilisce che l'intelligenza artificiale non possa essere utilizzata per mettere a repentaglio l'integrità, l'indipendenza e l'efficacia dei processi democratici e il principio della separazione dei poteri⁶⁹.

Nel secondo paragrafo, invece, l'art. 5 continua stabilendo un simile principio per il ciclo di vita dell'intelligenza artificiale, prevedendo la possibilità di avere uguale accesso e partecipazione al dibattito pubblico e nella formazione libera delle loro opinioni⁷⁰.

L'*Explanatory Report*, anche in questo caso, fornisce molti dettagli sui comportamenti che le parti contraenti dovranno tenere, elencando una serie di rischi tipici posti dall'intelligenza artificiale, tra cui quelli che riguardano il principio di separazione dei poteri⁷¹.

Riguardo invece i principi applicabili al ciclo di vita dell'intelligenza artificiale, la Convenzione quadro riprende alcuni di quelli che caratterizzano i diritti fondamentali negli ordinamenti nazionali e sovranazionali, come dignità umana, trasparenza, responsabilità, uguaglianza e affidabilità⁷². Vi è tuttavia un principio innovativo, che deriva dall'applicazione del principio di precauzione all'ambito dell'innovazione tecnologica⁷³: il principio dell'innovazione sicura⁷⁴. Tale principio viene definito, nelle spiegazioni alla Convenzione quadro, come un metodo per permettere lo sviluppo di un'innovazione responsabile attraverso l'utilizzo di ambienti controllati (come, per esempio, le c.d.

⁶⁸ *Ibidem*, par. 39.

⁶⁹ Convenzione quadro, art. 5, par. 1.

⁷⁰ Convenzione quadro, art. 5, par. 2.

⁷¹ *Explanatory Report*, cit. par. 46.

⁷² Convenzione quadro, artt. 7-12.

⁷³ Il principio di precauzione, nell'ordinamento dell'Unione, è citato all'art. 191 del TFUE, ma con riferimento alla politica ambientale.

⁷⁴ Convenzione quadro, art. 13.

sandboxes)⁷⁵ che permettano di valutare i rischi posti dall'intelligenza artificiale prima della sua commercializzazione o apertura al pubblico⁷⁶.

3.3. *Il meccanismo di gestione del rischio*

In maniera non dissimile da quanto previsto, per esempio, dal regolamento sull'intelligenza artificiale, anche la Convenzione quadro prevede l'obbligo per le parti contraenti di valutare il rischio rappresentato dai sistemi di IA nel corso del loro ciclo di vita⁷⁷. Tale rischio, tuttavia, a differenza di quanto avviene nell'ambito del diritto dell'Unione europea (dove la gestione del rischio è attuata in via generale ma poi è ulteriormente specificata con la valutazione d'impatto sui diritti fondamentali), si concentra soprattutto sui rischi che l'IA pone per la democrazia, lo Stato di diritto ed i diritti umani⁷⁸. Tale gestione del rischio deve avvenire tenendo conto degli obblighi di carattere generale e dei principi sopra esposti, con particolare riferimento al principio di trasparenza e di responsabilità⁷⁹. È dunque ragionevole pensare che la gestione del rischio e la valutazione dell'impatto dell'IA su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali dovrà coordinarsi, per gli Stati membri dell'Unione europea, con quella prevista dall'*AI Act*.

Le spiegazioni alla Convenzione infatti prevedono che, malgrado lo sforzo per l'adozione di un approccio comune alla gestione del rischio, spetti alle Parti adattare l'obbligo imposto dalla Convenzione al proprio quadro regolatorio⁸⁰.

⁷⁵ Sulle *sandboxes* (anche se con riferimento all'*AI Act*), v. G. RUGANI, *La promozione di strumenti di co-regolazione dell'intelligenza artificiale nell'AI Act, con particolare riferimento alle regulatory sandboxes*, in questo *Fascicolo Speciale*, www.aisdue.eu/gabriele-rugani-la-promozione-di-strumenti-di-co-regolazione-dellintelligenza-artificiale-nellai-act-con-particolare-riferimento-alle-regulatory-sandboxes/.

⁷⁶ *Explanatory Report*, cit. parr. 90-91.

⁷⁷ Convenzione quadro, Titolo V, *Assessment and mitigation of risks and adverse impacts*.

⁷⁸ Convenzione quadro, art. 16, par. 1.

⁷⁹ *Explanatory Report*, cit. par. 105.

⁸⁰ *Ibidem*, par. 106.

La descrizione dei sistemi di gestione del rischio, che avviene di regola all'inizio del ciclo di vita dell'IA, dovrà comunque sempre soppesare la sua gravità e probabilità, assicurare il suo regolare aggiornamento, mettere a disposizione del pubblico la documentazione che dia conto di tali rischi e prevedere l'obbligo di testare i sistemi di IA⁸¹. Anche nelle spiegazioni si dà conto di come la gestione del rischio effettuata all'inizio del ciclo di vita dell'intelligenza artificiale sia solo il primo passaggio di un processo più complesso, che tiene anche conto della sostenibilità ambientale e della salute⁸², e che deve sempre prevedere la possibilità di aggiornare e rivalutare il rischio⁸³.

Gli obblighi di trasparenza sono poi, sempre nelle spiegazioni, ulteriormente dettagliati, stabilendo che i soggetti che sviluppano l'IA devono mettere a disposizione la documentazione tecnica che permette di potere valutare il rischio e di doverla aggiornare, oltre che di dovere dare sempre la possibilità a dei soggetti indipendenti di effettuare dei controlli⁸⁴.

La Convenzione quadro prevede anche, in linea con la disciplina dell'Unione europea, la possibilità per gli Stati che ne faranno parte di vietare determinate tipologie di intelligenza artificiale che costituiscano, sulla base degli strumenti di gestione del rischio, un pericolo per la democrazia, i diritti fondamentali e lo Stato di diritto⁸⁵.

Il sistema di gestione del rischio, governato dai principi applicabili al ciclo di vita dell'IA, sembra dunque ben coordinarsi con gli ulteriori e più generali sistemi di gestione del rischio che potrebbero essere previsti dai legislatori nazionali in applicazione dell'*AI Act*, che sarà esaminata nel paragrafo successivo.

⁸¹ Convenzione quadro, art. 16, par. 2.

⁸² *Explanatory Report*, cit. par. 108.

⁸³ *Ibidem*, par. 109.

⁸⁴ *Ibidem*, par. 109.

⁸⁵ Convenzione quadro, art. 16, par. 4.

3.4. *Il ruolo dell'Unione europea nella Convenzione quadro*

Meritano da ultimo una menzione le disposizioni della Convenzione quadro che prevedono esplicitamente un ruolo dell'Unione europea nella sua attuazione⁸⁶.

Tale ruolo si declina in due aspetti. Il primo, che prevede che l'applicazione della disciplina dell'Unione applicabile all'IA abbia luogo senza creare pregiudizio alla Convenzione⁸⁷. Il secondo, invece, che prevede espressamente la possibilità che l'Unione europea diventi una Parte contraente della Convenzione⁸⁸.

Riguardo al primo aspetto, le spiegazioni precisano che la menzione espressa del diritto dell'Unione serva soprattutto nei rapporti tra gli Stati membri, che potranno dunque avvalersene, per esempio, per denunciare le violazioni del diritto dell'Unione che costituiscano anche una violazione della Convenzione⁸⁹. Si chiarisce poi ulteriormente che la Commissione che ha redatto la Convenzione quadro ritiene che, all'interno della nozione di diritto dell'Unione, ricadano «measures, principles and procedures provided for in the European Union legal order, in particular laws, regulations or administrative provisions as well as other requirements, including court decisions»⁹⁰. Questo è probabilmente il primo caso in cui una Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa cita in maniera così diretta il diritto dell'Unione e la giurisprudenza della Corte di giustizia, ed è anche il segno della maggiore e rinnovata attenzione nei confronti

⁸⁶ Anche alla luce del rinnovato dibattito sull'adesione – non priva di ostacoli – dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, su cui v. N. BERGAMASCHI, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, www.aisdue.eu/nicola-bergamaschi-prime-considerazioni-sul-nuovo-tentativo-di-adesione-dellunione-alla-cedu-e-sui-suoi-principali-ostacoli/.

⁸⁷ Convenzione quadro, art. 27, par. 2.

⁸⁸ Convenzione quadro, art. 30, par. 1.

⁸⁹ *Explanatory Report*, cit. par. 147.

⁹⁰ *Ibidem*.

dell'autonomia e delle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione europea⁹¹.

All'art. 30, invece, la Convenzione prevede la possibilità che l'Unione europea la possa ratificare, diventando dunque parte dell'ordinamento dell'Unione⁹². Rimane tuttavia da verificare se tale Convenzione possa configurarsi come un accordo internazionale concluso esclusivamente dall'Unione oppure come accordo misto, concluso sia dall'Unione che dagli Stati membri⁹³. Una risposta a questa domanda sembra essere stata data dalla firma, da parte della Commissione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa all'atto della sua apertura il 5 settembre 2024⁹⁴. Tale firma esprime la volontà dell'Unione e degli Stati membri di vincolarsi al rispetto della Convenzione. La sua eventuale conclusione da parte dell'Unione la renderebbe comunque parte dell'*acquis* dell'Unione e potrebbe provocarne persino l'applicazione davanti ai giudici degli Stati membri⁹⁵.

La procedura da seguire per ratificare la Convenzione è dettata dall'art. 218 TFUE, che prevede che la Commissione formuli una proposta di decisione al Consiglio, l'approvazione da parte del Parlamento europeo, e la possibilità che gli Stati, il Parlamento, il Consiglio o la Commissione richiedano alla Corte di giustizia un parere sulla compatibilità dell'accordo con i Trattati.

⁹¹ Questo anche alla luce dell'eventuale parere che la Corte di giustizia potrebbe dovere rendere sulla compatibilità della Convenzione con i Trattati.

⁹² V. per esempio, Corte giust. 30 aprile 1974, 181/73, *Haegeman*, punti 3-5.

⁹³ Sulla differenza tra accordi conclusi esclusivamente dall'UE e accordi misti si veda M. GATTI, P. MANZINI, *External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, in *CMLR*, 2012, p. 1703 ss.

⁹⁴ *Commission signed the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and human rights, democracy and the rule of law*, 5 September 2024, digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-signed-council-europe-framework-convention-artificial-intelligence-and-human-rights.

⁹⁵ Sull'effetto diretto degli accordi internazionali conclusi dall'Unione, si vedano F. MARTINES, *Direct Effect of International Agreements of the European Union*, in *European Journal of International Law*, 2014, p. 129 ss. e Á. MOHAY *The status of international agreements concluded by the European Union in the EU legal order*, in *Pravni vjesnik*, 2017, p. 151 ss.

È interessante notare come, in questo caso, non sembrano trovare applicazione le disposizioni dell'art. 218 TFUE che rafforzano la procedura di conclusione degli accordi internazionali nel caso in cui si tratti di aderire alla CEDU⁹⁶. La CEDU è infatti menzionata espressamente, cosa che non avviene invece riguardo la possibilità di entrare a fare parte di altre Convenzioni previste dal Consiglio d'Europa.

Qualora dunque l'Unione decida di stipulare la Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale, la procedura per la sua conclusione potrebbe paradossalmente terminare prima di quella per l'adesione alla CEDU.

4. Il regolamento sull'intelligenza artificiale e le questioni aperte sulla gestione del rischio ed il principio democratico

Il regolamento sull'intelligenza artificiale (*AI Act*) è stato estesamente commentato sia su questa Rivista⁹⁷ che altrove⁹⁸ ben prima della sua

⁹⁶ Come, per esempio, il voto all'unanimità da parte del Consiglio, previsto all'art. 218, par. 8, secondo comma TFUE.

⁹⁷ Si vedano i contributi di E. CIRONE, *L'AI Act e l'obiettivo (mancato?) di promuovere uno standard globale per la tutela dei diritti fondamentali* in questo *Fascicolo Speciale*, www.aisdue.eu/enza-cirone-lai-act-e-lobiettivo-mancato-di-promuovere-uno-standard-globale-per-la-tutela-dei-diritti-fondamentali/. F. FERRI, *Il giorno dopo la rivoluzione: prospettive di attuazione del regolamento sull'intelligenza artificiale e poteri della Commissione europea* in questo *Fascicolo Speciale*, www.aisdue.eu/federico-ferri-il-giorno-dopo-la-rivoluzione-prospettive-di-attuazione-del-regolamento-sullintelligenza-artificiale-e-poteri-della-commissione-europea/. M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?* in questo *Fascicolo Speciale*, www.aisdue.eu/marco-inglese-il-regolamento-sullintelligenza-artificiale-come-atto-per-il-completamento-e-il-buon-funzionamento-del-mercato-interno/. S. VILLANI, *Il sistema di vigilanza sull'applicazione dell'AI Act: ognun per sé?* in questo *Fascicolo Speciale*, www.aisdue.eu/susanna-villani-il-sistema-di-vigilanza-sullapplicazione-dellai-act-ognun-per-se/.

⁹⁸ V. per esempio C. NOVELLI, *L'Artificial Intelligence Act Europeo: alcune questioni di implementazione* in *federalismi.it*, 2024, p. 95 ss. C. NOVELLI, F. CASOLARI, A. ROTOLO, M. TADDEO, L. FLORIDI, *Taking AI risks seriously: a new assessment model for the AI Act*, in *AI & Society*, 2023, p. 1 ss. J. SCHUETT, *Risk management in the artificial intelligence act* in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, p. 1 ss. M. ALMADA, N. PETIT, *The EU AI act: a medley of product safety and fundamental rights?* in *Robert Schuman Centre Working Paper*, 2023, cadmus.eui.eu/handle/1814/75982.

recente adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio⁹⁹. In questa sede, dunque, non mi concentrerò sugli aspetti di carattere generale e sistemico, e neppure sulle questioni più particolari (benché di estremo interesse, quali quelle sulle norme armonizzate)¹⁰⁰ del regolamento e mi limiterò a formulare alcune osservazioni sulla rilevanza che potrebbero avere gli strumenti di gestione del rischio messi a disposizione dal regolamento nel fornire possibilità di tutela nei confronti delle minacce alla democrazia e allo Stato di diritto.

Tali strumenti sono, essenzialmente, la gestione del rischio di carattere generale per le IA ad alto rischio e quella, più specifica, di valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali e su democrazia e Stato di diritto.

4.1. I riferimenti al principio democratico ed ai diritti fondamentali nella parte introduttiva del regolamento

Prima di menzionare tali strumenti, è però necessario offrire una panoramica dei diversi riferimenti al principio democratico ed ai diritti fondamentali, soprattutto nella parte introduttiva del regolamento¹⁰¹.

⁹⁹ Il regolamento è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 13 giugno 2024 ed al momento, come già detto sopra, è ancora in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

¹⁰⁰ Su cui v., su questo Fascicolo, A. VOLPATO, *Il ruolo delle norme armonizzate nell'attuazione del regolamento sull'intelligenza artificiale*, in questo *Fascicolo Speciale*, www.aisdue.eu/annalisa-volpato-il-ruolo-delle-norme-armonizzate-nellattuazione-del-regolamento-sullintelligenza-artificiale/.

¹⁰¹ Tali riferimenti si fondano su un quadro generale di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione che si sta adattando alle innovazioni tecnologiche. Sul punto v. A. ADINOLFI, *Evoluzione tecnologica e diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, n. 15, 2023, p. 323 ss., www.aisdue.eu/adelina-adinolfi-evoluzione-tecnologica-e-tutela-dei-diritti-fondamentali-qualche-considerazione-sulle-attuali-strategie-normative-dellunione/, nonché A. ADINOLFI, *L'intelligenza artificiale tra rischi di violazione dei diritti fondamentali e sostegno alla loro promozione: brevi considerazioni sulla (difficile) costruzione di un quadro normativo dell'Unione*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? – Volume 1: Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Bologna, 2022, p. 127 ss. P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?* in *DUE* -

Questi riferimenti, infatti, ci danno la misura di come, nei lavori sul testo dell'*AI Act*, il baricentro dell'atto legislativo si sia spostato dalla logica della sicurezza dei prodotti con l'obiettivo di armonizzare il mercato unico digitale (logica che caratterizza comunque in maniera netta il regolamento)¹⁰² ad una maggiore preoccupazione per il rispetto dei diritti fondamentali. Tale preoccupazione riflette dunque l'emersione di un quadro giuridico europeo, tra cui in questo momento sembra potere assumere una certa importanza la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, che ha come obiettivo principale proprio quello di tutelare la democrazia nello sviluppo dell'innovazione tecnologica.

La necessità di proteggere i diritti fondamentali, tra cui vengono espressamente menzionati la democrazia e lo Stato di diritto, emergono fin dal primo considerando del regolamento¹⁰³. Nel secondo, invece, viene ribadita l'importanza di un'intelligenza artificiale che rispetti i valori dell'Unione, ed in particolare lo Stato di diritto e la democrazia¹⁰⁴. Anche al considerando n. 8 viene, di nuovo, ripetuta l'importanza dei diritti fondamentali, e tra di essi vengono espressamente menzionati lo Stato di diritto e la democrazia, questa volta però come interessi pubblici alla cui protezione deve tendere il quadro giuridico dell'Unione sull'IA¹⁰⁵. L'esigenza di rispettare i diritti fondamentali e di permettere il controllo

Osservatorio europeo, 2022, images.dirittounione europea.eu/f/sentenze/documento_29xPa_DUE.pdf.

¹⁰² Su questo v. in particolare M. INGLESE, *op. cit.*, p. 6 ss.

¹⁰³ *AI Act*, considerando 1: «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (sistemi di IA) nell'Unione [...] garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), compresi la democrazia, lo Stato di diritto [...]».

¹⁰⁴ *AI Act*, considerando 2: «Il presente regolamento dovrebbe essere applicato conformemente ai valori dell'Unione sanciti dalla Carta agevolando la protezione delle persone fisiche, delle imprese, della democrazia e dello Stato di diritto [...]».

¹⁰⁵ *AI Act*, considerando 8: «Si rende pertanto necessario un quadro giuridico dell'Unione che istituisca regole armonizzate in materia di IA per promuovere lo sviluppo, l'uso e l'adozione dell'IA nel mercato interno, garantendo [...] la sicurezza e la protezione dei diritti fondamentali, compresi la democrazia, lo Stato di diritto [...]».

democratico viene poi invocata nell'ambito dell'alfabetizzazione in materia di IA, passaggio che è ritenuto dalle istituzioni molto importante per diffondere la conoscenza in materia di intelligenza artificiale¹⁰⁶. La democrazia e lo Stato di diritto, poi, vengono di nuovo menzionati nel considerando dedicato alle tecniche di manipolazione, sfruttamento e controllo sociale realizzate tramite IA, che sono tra le IA proibite¹⁰⁷, e al considerando 61 e 62, con riferimento ai sistemi IA ad alto rischio coinvolti nei processi democratici e nell'amministrazione della giustizia. L'importanza del principio democratico viene evidenziata anche con riguardo ai rischi sistemici posti dalle IA generaliste per il processo democratico, attraverso, per esempio, il rischio di disinformazione¹⁰⁸.

Merita invece forse ancora maggiore attenzione il riferimento diretto, fatto al considerando 120, agli obblighi stabiliti dal *Digital Services Act* per le piattaforme online e i motori di ricerca online di grandi dimensioni di individuare i rischi posti dalla diffusione di contenuti ingannevoli o manipolati nei confronti, per esempio, del processo democratico. Tale precisazione, infatti, riflette l'emersione di una disciplina orizzontale destinata a disciplinare le innovazioni tecnologiche ed i rischi per il principio democratico ed i diritti fondamentali.

La necessità di proteggere i diritti fondamentali, tra cui principio democratico e Stato di diritto, viene di nuovo poi ribadita al considerando 176, dove le istituzioni sembrano volere chiudere il cerchio della parte introduttiva del regolamento ribadendo la conformità del regolamento e degli atti di esecuzione ad esso collegati con il principio di sussidiarietà e proporzionalità¹⁰⁹.

¹⁰⁶ *AI Act*, considerando 20: «Al fine di ottenere i massimi benefici dai sistemi di IA proteggendo nel contempo i diritti fondamentali, la salute e la sicurezza e di consentire il controllo democratico, l'alfabetizzazione in materia di IA dovrebbe dotare i fornitori, i deployer e le persone interessate delle nozioni necessarie per prendere decisioni informate in merito ai sistemi di IA [...]». Anche al considerando 56 viene menzionata l'esigenza dell'alfabetizzazione in materia di IA.

¹⁰⁷ *AI Act*, considerando 28.

¹⁰⁸ *AI Act*, considerando 110.

¹⁰⁹ *AI Act*, considerando 176: «Poiché l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere la diffusione di un'IA antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un elevato livello di protezione

Nel testo del regolamento, invece, il riferimento al principio democratico emerge sin dall'art. 1, in cui si delimita l'oggetto. Tale oggetto promuove la costituzione di un'IA antropocentrica ed affidabile, che può essere garantita soltanto da un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali (tra cui vengono elencati la democrazia e lo Stato di diritto).¹¹⁰ Altri riferimenti si possono trovare all'art. 74, par. 8, per i sistemi di IA ad alto rischio legati ai processi democratici, ed al par. 8 dell'Allegato III, sui sistemi di IA ad alto rischio.

Il riferimento alla tutela del principio democratico ed ai diritti fondamentali (incluso il rispetto dello Stato di diritto) sembra avere lo scopo di ricordare al giudice nazionale, che sarà impegnato nell'interpretazione ed applicazione del regolamento, che questo strumento giudico deve essere interpretato in conformità con i diritti fondamentali così come descritti nella Carta dei diritti fondamentali e nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

4.2 La gestione del rischio e la valutazione di impatto in materia di diritti fondamentali

Dopo i riferimenti al principio democratico nella parte introduttiva del regolamento, è necessario menzionare il sistema di gestione del rischio per le IA ad alto rischio e di valutazione d'impatto in materia di diritti

della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione e promuovendo l'innovazione, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata o degli effetti dell'azione, può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 TUE. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso art.».

¹¹⁰ *AI Act*, art. 1, par. 1: «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, e promuovendo l'innovazione».

fondamentali, cui si accompagna il potere di richiesta di informazioni per le autorità responsabili in materia di diritti fondamentali di cui all'art. 77. Tale sistema, che nel caso in cui l'Unione aderisca, dovrà coordinarsi con quello previsto dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, costituisce la principale innovazione normativa proposta dal regolamento.

L'obbligo di attivare tale sistema è applicabile soltanto alle IA ad alto rischio¹¹¹. Il sistema è definito dal regolamento come «un processo iterativo continuo pianificato ed eseguito nel corso dell'intero ciclo di vita di un sistema di IA ad alto rischio, che richiede un riesame e un aggiornamento costanti e sistematici»¹¹².

La caratteristica principale di questo sistema (e forse anche la sua maggiore onerosità) che, come si vedrà più oltre, è composto di quattro sezioni, è dunque quella di richiedere un aggiornamento costante e sistematico. Questo elemento, infatti, implica la sua revisione ed aggiornamento a cadenza regolare, onerando significativamente gli sviluppatori di tali sistemi e rendendone più difficile la commercializzazione. Dal punto di vista, però, dei potenziali rischi per il principio democratico ed i diritti fondamentali, tuttavia, questa caratteristica del sistema di gestione del rischio si traduce in una maggiore tutela per i soggetti deboli e per i consumatori.

Le fasi di cui è composto il sistema di gestione del rischio sono quattro: a) identificazione e analisi dei rischi per la salute, la sicurezza ed i diritti fondamentali; b) stima e valutazione dei rischi che possono emergere da un uso improprio dell'IA; c) valutazione e stima dei rischi successivi

¹¹¹ Tali sistemi sono indicati all'art. 6, par. 1, e all'allegato III dell'AI act. Tra di essi, per esempio, vi sono quelli per la gestione dell'immigrazione, delle procedure di asilo e di controllo alle frontiere e quelli relativi all'amministrazione della giustizia e al processo democratico. Un Autore ha tuttavia sostenuto che sia opportuno che anche le IA a rischio basso o minimo seguano volontariamente lo stesso schema: v. J. SCHUETT, *op. cit.*, p. 7.

¹¹² *AI Act*, art. 9, par. 2. Su tale sistema, e sulle differenze e gradazioni nei diversi atti legislativi dell'Unione che lo applicano, v. G. DE GREGORIO, P. DUNN, *The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age in CMLR*, 2022, p. 473 ss.

all'immissione sul mercato; d) adozione di misure di gestione dei rischi opportune e mirate a limitare i rischi individuati al punto a)¹¹³.

Leggendo poi l'art. 9, par. 2, dell'*AI Act* in combinato disposto con altre sue parti, tra cui, per esempio, il Considerando 1, il riferimento ai diritti fondamentali è da intendersi necessariamente a quelli inclusi nella Carta, e tra di essi hanno un'importanza particolare la democrazia e lo Stato di diritto (oltre alla protezione dell'ambiente, che però esorbita l'obiettivo di questo scritto)¹¹⁴.

Dunque, le persone fisiche o giuridiche che intendono commercializzare un sistema di IA, secondo il regolamento, devono considerare i rischi per la democrazia e, più generalmente, per i diritti fondamentali. Rimane però ancora da capire come tale valutazione e gestione del rischio possa essere fatto in concreto, e quali indicazioni daranno i soggetti che la Commissione dovrà indicare come responsabili ai sensi del regolamento¹¹⁵.

Riguardo invece il sistema di gestione del rischio, nonostante la proposta della Commissione prevedesse sin dall'inizio il meccanismo di cui all'art. 9, par. 2, che includeva anche, tra i criteri di valutazione, il rispetto dei diritti fondamentali, non vi era, nella proposta, la previsione di uno strumento di valutazione dell'impatto limitato ai soli diritti fondamentali. Tale strumento è stato inserito su proposta del Parlamento¹¹⁶ nel corso dei negoziati che hanno preceduto l'adozione del testo finale, ed è ora previsto all'art. 27 del regolamento¹¹⁷.

¹¹³ Per un'analisi dettagliata delle quattro fasi, v. J. SCHUETT, *op. cit.*, pp. 9-13.

¹¹⁴ *AI Act*, considerando 1: «[...] garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente [...]».

¹¹⁵ Si rimanda qui alle osservazioni fatte da E. CIRONE, *op. cit.*, p. 12-13.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 14.

¹¹⁷ La valutazione di impatto sui diritti fondamentali viene introdotta per la prima volta nella lista di emendamenti pubblicata dal Parlamento europeo alla posizione del Consiglio in prima lettura. Questo testo ha fatto poi da base ai triloghi che si sono succeduti nel corso della fine del 2023 e dell'inizio del 2024, che hanno portato all'adozione del testo definitivo. V. art. 29, emendamento n. 413, *Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 14 giugno 2023, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del*

A prima vista, l'art. 27 esplicita un obbligo che era già insito nella prima formulazione dell'art. 9, dove si dice (come è stato esposto nel paragrafo precedente), che il sistema di gestione del rischio deve tenere conto dei rischi per i diritti fondamentali. Si aggiunge, tuttavia, uno strumento più circostanziato, che si integra nel più generale sistema di gestione del rischio e che, verosimilmente, potrebbe essere gestito principalmente da soggetti privati¹¹⁸.

Tale strumento, tuttavia, è maggiormente limitato rispetto a quello generale sia dal punto di vista dell'ambito di applicazione personale che da quello dell'ambito di applicazione materiale.

L'ambito di applicazione personale, infatti, è limitato ai soli *deployer*¹¹⁹. Dunque, solo i soggetti che utilizzano un sistema IA sotto la propria autorità sono tenuti ad effettuare tale valutazione del rischio, e, tra di essi, soltanto quelli che sono organismi di diritto pubblico, oppure sono enti privati che forniscono servizi pubblici o quelli di sistemi di IA ad alto rischio di cui all'allegato III, punto 5, lettere b) e c)¹²⁰.

L'ambito di applicazione materiale, invece, è ristretto alle IA ad alto rischio, ad esclusione di quelle destinate a essere usati nel settore elencati nell'allegato III, punto 2¹²¹.

Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione.

¹¹⁸ V. di nuovo quanto sostenuto e la letteratura citata da E. CIRONE, *op. cit.*, p. 16, dove si discute il processo di 'privatizzazione' della verifica della compatibilità con gli standard in materia di rispetto dei diritti fondamentali. Si potrebbe aggiungere che questo avviene anche in altri ambiti, come, per esempio, negli studi sulla compatibilità della legislazione nazionale con il quadro dell'Unione.

¹¹⁹ I *deployer* vengono definiti all'art. 3, comma 1, numero 4 dell'AI act come: «una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che utilizza un sistema di IA sotto la propria autorità, tranne nel caso in cui il sistema di IA sia utilizzato nel corso di un'attività personale non professionale».

¹²⁰ Questi ultimi sono i sistemi di IA utilizzati per valutare l'affidabilità creditizia o il merito di credito delle persone fisiche (ad eccezione di quelli utilizzati per il contrasto alle frodi finanziarie) e quelli utilizzati per la valutazione dei rischi e la determinazione dei prezzi delle assicurazioni sulla vita e assicurazioni sanitarie.

¹²¹ E cioè: «Infrastrutture critiche: i sistemi di IA destinati a essere utilizzati come componenti di sicurezza nella gestione e nel funzionamento delle infrastrutture digitali critiche, del traffico stradale o nella fornitura di acqua, gas, riscaldamento o elettricità».

La valutazione di impatto si compone, ai sensi delle lettere da a) ad f) del primo paragrafo dell'art. 27, di sei parti: a) la descrizione dei processi in cui il sistema sarà utilizzato, b) una descrizione del tempo e della frequenza di utilizzo, c) le categorie di persone fisiche e gruppi verosimilmente interessati dal suo uso nel contesto specifico, d) i rischi specifici per le categorie interessate, e) la descrizione dell'attuazione delle misure di sorveglianza umana, ed f) le misure da adottare per mitigare eventuali rischi che si presentino.

Rimangono alcune questioni aperte: prima di tutto, in che rapporto sta questa valutazione di impatto con quella prevista nel più generale sistema di gestione del rischio. Il par. 2 dell'art. 27 sembra suggerire che si tratti di due valutazioni diverse, ma che il *deployer* possa utilizzare, per esempio, la valutazione d'impatto già effettuata dal fornitore in prima istanza, e che la valutazione d'impatto già effettuata ai sensi di altre disposizioni di diritto derivato possa integrarsi con quella prevista all'art. 27¹²². È poi compito del *deployer* notificare l'esito della valutazione all'autorità responsabile per la sorveglianza del mercato¹²³.

Il par. 5 dell'art. 27, tuttavia, assegna all'Ufficio IA la competenza a redigere un questionario semplificato per permettere ai *deployer* di assolvere all'obbligo. Potrebbe essere opportuno, in questo caso, coinvolgere l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione europea nell'elaborazione del questionario.

Rimangono ora da analizzare i poteri delle autorità che tutelano i diritti fondamentali, aspetto dell'atto che potrebbe passare a prima vista inosservato. Ai sensi dell'art. 77 dell'*AI Act*, le autorità che tutelano i diritti fondamentali a livello nazionale ed europeo, «hanno il potere di richiedere qualsiasi documentazione creata o mantenuta a norma del presente regolamento o di accedervi, in una lingua e un formato accessibili, quando l'accesso a tale documentazione è necessario per l'efficace adempimento dei loro mandati entro i limiti della loro giurisdizione»¹²⁴.

¹²² *AI Act*, art. 27, par. 4.

¹²³ *AI Act*, art. 27, par. 3.

¹²⁴ *AI Act*, art. 77, par. 1.

Oltretutto, qualora la documentazione prodotta non sia sufficiente per accertare un'eventuale violazione, le autorità nazionali hanno il potere di richiedere all'autorità di vigilanza del mercato di effettuare una prova del sistema IA per capire, in concreto, quali problematiche potrebbe sollevare¹²⁵.

Tali autorità dovranno essere designate entro i tre mesi successivi all'entrata in vigore del regolamento dagli Stati membri e comunicate alla Commissione¹²⁶.

Questi poteri, che potranno essere giudicati compiutamente soltanto dopo la decorrenza della data per l'applicazione dell'*AI Act*¹²⁷, sembrano piuttosto ampi, e potranno certamente restituire centralità alle autorità che hanno mandato, a livello nazionale ed europeo, nei confronti della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea.

Il quadro che emerge dall'*AI Act*, dunque, sembra disegnare una complessa impalcatura finalizzata alla gestione del rischio ed alla valutazione dell'impatto in materia di diritti fondamentali, tra cui anche la democrazia, di cui ci si occupa in particolare in questo saggio. Il rischio che questa impalcatura, una volta che la Commissione e le autorità di vigilanza avranno dato attuazione alle parti dell'*AI Act* che necessitano di atti di diritto derivato, implichi la "burocratizzazione" del meccanismo di valutazione del rischio è certamente elevato. Con esso, sembra profilarsi anche l'eventualità che il meccanismo di gestione e valutazione del rischio venga automatizzato attraverso il ricorso a soggetti privati che certamente, nei prossimi anni, si organizzeranno per fornire questo tipo di servizi ai soggetti pubblici e privati che dovranno conformarsi agli obblighi previsti dal regolamento.

Dunque, se da un lato gli obblighi per i soggetti coinvolti sono certamente consistenti, dall'altro, l'ordinamento dell'Unione sembra caratterizzato dalla certezza e dalla prevedibilità degli oneri.

¹²⁵ *AI Act*, art. 77, par. 3.

¹²⁶ *AI Act*, art. 77, par. 2.

¹²⁷ Due anni dopo la sua entrata in vigore, secondo l'art. 113, par. 2.

5. *Il Media Freedom Act, il Digital Services Act ed i profili applicabili alla tutela del principio democratico*

Vi sono altri strumenti di diritto derivato dell'Unione che possono rivelarsi utili ai fini di assicurare un livello adeguato di protezione per la democrazia ed i diritti fondamentali. Tra di essi sono da menzionare alcuni profili del *Media Freedom Act* e del *Digital Services Act*.

5.1. *Il Media Freedom Act*

Il *Media Freedom Act*¹²⁸, che è entrato in vigore recentemente, è parte di un complesso sistema di misure sia legislative che non legislative introdotte dalla Commissione europea per tutelare l'indipendenza dei mezzi di comunicazione¹²⁹.

La rilevanza di questo regolamento appare evidente sin dal secondo considerando, dove i co-legislatori hanno precisato che la tutela della libertà e del pluralismo dei media sono elementi fondamentali per la democrazia e lo Stato di diritto¹³⁰.

Gli strumenti che questo regolamento mette a disposizione per tutelare i media come “pilastri” della democrazia sono almeno tre: le disposizioni a tutela dell'indipendenza dei media¹³¹, l'istituzione di un comitato europeo per i servizi dei media¹³², e gli obblighi per le piattaforme online di dimensioni molto grandi¹³³.

L'art. 5 del regolamento istituisce l'obbligo che gli Stati membri mettano i mezzi di informazione nelle condizioni di essere indipendenti

¹²⁸ Regolamento (UE) 2024/1083.

¹²⁹ Ad esempio, la direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi.

¹³⁰ *Media Freedom Act*, considerando 2: «Considerato il ruolo unico dei servizi di media, tutelare la libertà e il pluralismo dei media quali due dei pilastri principali della democrazia e dello Stato di diritto costituisce un aspetto essenziale per il buon funzionamento del mercato interno dei servizi di media».

¹³¹ *Media Freedom Act*, art. 5.

¹³² *Media Freedom Act*, art. 8.

¹³³ *Media Freedom Act*, art. 18.

dagli altri poteri che caratterizzano l'ordinamento giuridico. Oltre a questo, al par. 2, l'art. 5 stabilisce che gli Stati membri debbano nominare i membri dei consigli di amministrazione di eventuali mezzi di comunicazione pubblici in maniera tale da preservarne l'indipendenza. Prevede oltretutto che il direttore e i membri del consiglio di amministrazione debbano essere nominati in seguito a procedure imparziali e trasparenti e che non possano essere rimossi se non in via eccezionale, e dunque non per riflettere, per esempio, il nuovo equilibrio politico venutosi a creare per effetto di una tornata elettorale particolarmente favorevole ad un partito che precedentemente era in minoranza.

L'istituzione di un comitato per i servizi media ha invece il fine di creare una vera e propria autorità di vigilanza europea, che sostituisce il precedente gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA)¹³⁴.

Tale comitato, che è composto da rappresentanti delle autorità nazionali di regolamentazione, prende le sue decisioni a maggioranza di due terzi ed è indipendente dal potere politico ed istituzionale sia nazionale che dell'Unione¹³⁵.

Tra le funzioni principali del comitato, è sicuramente molto importante quella di proporre, di propria iniziativa o su richiesta della Commissione, pareri sia sulle «misure normative o amministrative che possono incidere in modo significativo sul funzionamento dei fornitori di servizi di media nel mercato interno dei servizi di media»¹³⁶ che «in merito alle concentrazioni del mercato dei media che possono incidere sul funzionamento del mercato interno dei servizi di media»¹³⁷.

All'interno delle funzioni del comitato ricadono poi gli obblighi nei confronti delle piattaforme online di dimensioni molto grandi di assicurare che i mezzi di comunicazione abbiano a disposizione gli strumenti necessari per qualificarsi come “fornitori di servizi dei media” e dunque per distinguersi da altri soggetti che diffondono informazioni a titolo

¹³⁴ *Media Freedom Act*, art. 8, par. 2.

¹³⁵ *Media Freedom Act*, art. 9.

¹³⁶ *Media Freedom Act*, art. 13, par. 1, lettera f).

¹³⁷ *Media Freedom Act*, art. 13, par. 1, lettera h).

personale, per rendere più difficile, per esempio, la diffusione di notizie false¹³⁸.

Questo regolamento, dunque, istituisce un meccanismo di controllo, da attuarsi tramite il comitato, che permette l'applicazione di un livello uniforme di protezione dell'indipendenza dei mezzi di comunicazione, sia a mezzo stampa che elettronici, nel territorio dell'Unione europea.

Anche in questo caso, con la riserva e l'evidente necessità di vedere nella pratica l'applicazione di queste innovazioni, sembra che, attraverso il diritto dell'Unione, si siano introdotti strumenti che rendono più complicato per i partiti e per la politica nazionale ed europea utilizzare strumentalmente i mezzi di comunicazione, e che permettano dunque di tutelare in maniera più efficiente l'ordinamento democratico.

5.2. *Il Digital Services Act*

Il regolamento sul mercato unico dei servizi digitali (*Digital Services Act*) è lo strumento con cui l'Unione europea disciplina le piattaforme ed i motori di ricerca che operano nel mercato unico digitale¹³⁹. Il *Digital Services Act*, come l'*AI Act* e la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, è caratterizzato da un sistema di valutazione del rischio "sistemico" nei confronti delle piattaforme e dei motori di ricerca molto grandi, che include al suo interno l'esigenza di valutare i rischi nei confronti dei diritti fondamentali¹⁴⁰. Tuttavia, a differenza degli strumenti che abbiamo visto più sopra, tale meccanismo sembra concentrarsi maggiormente sui diritti fondamentali che qualificano i cittadini dell'Unione come consumatori, anziché come soggetti politici. Questo spiega, probabilmente, come mai possono ritrovarsi riferimenti a questo regolamento sia nell'*AI Act* che nel *Media Freedom Act*¹⁴¹.

¹³⁸ *Media Freedom Act*, art. 17.

¹³⁹ Regolamento (UE) 2022/2065.

¹⁴⁰ *Digital Services Act*, art. 34, par. 1, lettera b).

¹⁴¹ Per esempio, *Media Freedom Act*, art. 18, oppure *AI Act*, considerando 11, 118, 119, 120, 138.

La valutazione del rischio sistemico deve essere fatta entro quattro mesi dalla designazione, da parte della Commissione, della piattaforma o del motore di ricerca come “molto grandi”¹⁴². In questo caso, dunque, il possibile rischio sistemico per la democrazia non viene menzionato direttamente¹⁴³.

Alla luce della lettura degli obblighi previsti a tutela dei diritti fondamentali e del principio democratico sia nel testo dell’*AI Act* che del *Media Freedom Act*, tuttavia, la valutazione del rischio sistemico prevista dal *Digital Services Act* sembra assumere un’importanza ancora maggiore. Sembra difficile, dunque, che i meccanismi di gestione e valutazione del rischio previsti dagli atti legislativi più recenti, ma anche nei primi regolamenti che hanno disciplinato l’intelligenza artificiale, possano rimanere separati.

6. *Conclusion*

Giungendo al termine di questo saggio, il lettore potrà apprezzare la complessità e, per certi versi, anche la raffinatezza del sistema congegnato dal Consiglio d’Europa e dall’Unione europea per proteggere i cittadini degli Stati membri, e gli Stati stessi, dai rischi nei confronti del principio democratico e dei diritti fondamentali.

Proprio per questo, riprendendo il titolo che ha inaugurato il Fascicolo in cui è ospitato questo contributo, siamo davvero ancora soltanto all’inizio del “giorno dopo la rivoluzione”¹⁴⁴. Le dimensioni e le conseguenze di un intervento normativo così vasto e stratificato non permettono dunque una risposta definitiva, ma lasciano spazio ad almeno tre domande.

¹⁴² *Digital Services Act*, art. 33, par. 6.

¹⁴³ Si veda, per esempio, la seguente ricerca che studia un possibile meccanismo per la valutazione di un rischio sistemico per la democrazia proveniente da piattaforme online: M. LOI, *Making sense of the Digital Services Act How to define platforms’ systemic risks to democracy in Algorithmic Watch*, 2023, algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2023/08/AlgorithmWatch_Risk_Assessment-DSA.pdf.

¹⁴⁴ F. FERRI, *op. cit.*, p. 2.

Primo, alla luce dell'analisi qui condotta sembra allargarsi il divario tra lo spazio in cui è applicabile uno standard elevato di tutela previsto dalla disciplina (internazionale e sovranazionale) europea e tutto quello che c'è al di fuori (tra cui, a titolo meramente esemplificativo, Cina, Stati Uniti, Regno Unito, India). Le Nazioni Unite, dopo la risoluzione illustrata all'inizio di questo saggio, saranno capaci di proporre una soluzione di compromesso (una convenzione) che spinga gli Stati che hanno uno standard di tutela dei diritti inferiore a ridurre questo divario (che potrebbe certamente causare problemi di competitività all'industria digitale europea), oppure continuerà ad allargarsi? E l'Unione saprà adeguare, se si rivelerà necessario, il suo quadro normativo per favorire un migliore bilanciamento tra la protezione dei diritti e la promozione dell'innovazione?

Secondo, l'interazione tra i meccanismi di valutazione del rischio previsti a livello internazionale (come quello del Consiglio d'Europa) e sovranazionale (per esempio, nell'*AI Act* e nel *Digital Services Act*) è complessa già da sola, e lo è ancora di più nel quadro dei complicati rapporti che riguardano l'adesione dell'Unione alla CEDU. È possibile dunque assicurare una tutela efficace e completa al principio democratico anche nell'ipotesi in cui l'Unione non riesca a completare l'adesione alla CEDU? Questo, oltretutto, alla luce del fatto che l'Unione potrebbe diventare parte della Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di intelligenza artificiale, pur non essendo parte (o comunque ben prima di divenire parte) della CEDU.

Terzo, come possono coordinarsi tra di loro i meccanismi di gestione e valutazione del rischio previsti dai diversi strumenti di diritto derivato ed i complessi obblighi di controllo che il diritto dell'Unione attribuisce alle autorità nazionali ed alla stessa Commissione?

Il giorno dopo la rivoluzione, dunque, se è lecito pensare con ottimismo alla varietà degli strumenti giuridici a disposizione, non si può dimenticare che ora spetta ai governi (nazionali e dell'Unione) ed alla politica (di nuovo, nazionale e dell'Unione) decidere a quali condizioni avvalersene.

ABSTRACT (ITA)

Diverse organizzazioni internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa, si stanno affrettando nel costruire un quadro giuridico convenzionale che permetta lo sviluppo e la commercializzazione di intelligenze artificiali che non entrino in conflitto con il principio democratico ed i diritti fondamentali. Anche l'Unione europea, con l'*AI Act* e con altri atti di diritto derivato, sta adottando strumenti giuridici che permettono di gestire e valutare i rischi che le nuove tecnologie pongono al principio democratico ed ai diritti fondamentali. Siamo dunque di fronte all'emersione di un nuovo quadro giuridico, non solo europeo, che ha l'ambizione di anticipare le potenziali minacce per l'ordinamento democratico che possono provenire dall'utilizzo delle nuove tecnologie. L'emersione di questo quadro giuridico, tuttavia, anziché dare delle risposte chiare, sembra piuttosto lasciare aperte ancora molte domande.

ABSTRACT (ENG)

International organizations, like the Council of Europe, are adopting legal instruments that allow the development of an AI that does not enter in conflict with democracy and fundamental rights. The EU, with the AI Act as well as with other secondary Union legislation, is also adopting legal instruments that allow to manage and assess the risks posed by technological innovations to democracy and fundamental rights. We are thus witnessing the emersion of a new ambitious legal framework that wishes to prevent potential threats to democracy and fundamental rights coming from technological innovations. The emersion of such a legal framework, however, creates more questions than answers.