

# Divergenze e convergenze nella *governance* dell'intelligenza artificiale: un confronto sull'attuazione dell'*AI Act* in Italia e Spagna

di Luca Pellizzoni

**Abstract:** *Divergences and convergences in artificial intelligence governance: a comparison of the implementation of the AI Act in Italy and Spain* - The article examines the governance model of the AI Act and its transposition in Italy and Spain, comparing the solutions adopted in the two legal systems. Through an analysis of the designated authorities and their functions, it highlights how both national experiences, while diverging in terms of organisation, converge towards structures characterised by a limited independence from the executive, raising critical issues in relation to EU law.

**Keywords:** AI act; Governance; Authorities; Italy; Spain

## 1. Introduzione

L'*Artificial Intelligence Act* (Reg. UE 2024/1689) costituisce il più significativo tentativo di stabilire un quadro regolatorio per lo sviluppo e l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, non destinato a regolare i singoli settori in cui la tecnologia può trovare applicazione, ma l'intelligenza artificiale in quanto tale.

L'approvazione del regolamento giunge al termine di un percorso di riflessione e analisi in seno alle istituzioni europee cominciato con il Parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE), «L'intelligenza artificiale – Le ricadute dell'intelligenza artificiale sul mercato unico (digitale), sulla produzione, sul consumo, sull'occupazione e sulla società»<sup>1</sup>, in cui venivano identificate le aree critiche in cui l'IA pone sfide di rilievo, tra cui *privacy*, trasparenza, responsabilità, legislazione, *governance* e democrazia, guerra e superintelligenza. A questo documento seguiva la Comunicazione COM (2018) 237, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, con la quale la

---

• Il presente contributo è frutto dell'attività di ricerca svolta nell'ambito del dottorato in "Applied Data Science and Artificial Intelligence", ambito Pubblica amministrazione-Diritto amministrativo, XXXVIII ciclo, presso l'Università di Trieste, finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP J92B22000900007.

<sup>1</sup> Pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 288/1 del 31 agosto 2017.

Commissione europea formulando una prima definizione di intelligenza artificiale<sup>2</sup>, sosteneva la necessità di un quadro giuridico adeguato al fine di favorire lo sviluppo tecnologico, tutelare i diritti fondamentali e affrontare le conseguenze socioeconomiche derivanti dall'impiego di sistemi autonomi. Mentre nella Comunicazione COM (2019)168 venivano enunciati i requisiti fondamentali per l'IA affidabile, ovvero intervento e sorveglianza umana, trasparenza, *governance*, *accountability*. Principi ulteriormente articolati nel Libro bianco sull'intelligenza artificiale<sup>3</sup>, in cui veniva promosso un approccio integrato alla regolazione<sup>4</sup>, secondo un modello basato sul rischio, nel quale questo deve essere individuato con riferimento al settore interessato, agli interessi in gioco, al pericolo per la sicurezza e i diritti fondamentali<sup>5</sup>.

Nel 2021 la Commissione presentava la Proposta di regolamento dell'intelligenza artificiale illustrandone gli obiettivi, ossia «assicurare che i sistemi di IA immessi sul mercato dell'Unione e utilizzati siano sicuri e rispettino la normativa vigente in materia di diritti fondamentali e i valori dell'Unione; assicurare la certezza del diritto per facilitare gli investimenti e l'innovazione nell'intelligenza artificiale; migliorare la *governance* e l'applicazione effettiva della normativa esistente in materia di diritti fondamentali e requisiti di sicurezza applicabili ai sistemi di IA [...]»<sup>6</sup>. L'intento è di rendere l'UE leader nel settore dell'IA, recuperando sul piano giuridico il ritardo tecnologico rispetto ai mercati americano e cinese,

---

<sup>2</sup> Nella Comunicazione si afferma che «Intelligenza artificiale (IA) indica sistemi che mostrano un comportamento intelligente analizzando il proprio ambiente e compiendo azioni, con un certo grado di autonomia, per raggiungere specifici obiettivi. I sistemi basati sull'IA possono consistere solo in software che agiscono nel mondo virtuale (ad esempio assistenti vocali, software per l'analisi delle immagini, motori di ricerca, sistemi di riconoscimento vocale e facciale), oppure incorporare l'IA in dispositivi hardware (per esempio in robot avanzati, auto a guida autonoma, droni o applicazioni dell'Internet delle cose)».

<sup>3</sup> COM (2020) 65, Libro Bianco sull'intelligenza artificiale-un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia.

<sup>4</sup> U. Salanitro, *Intelligenza artificiale e responsabilità: la strategia della commissione europea*, in *Riv. dir. civ.*, 2020, 6, 1250, il quale osserva che vengono identificati due obiettivi prioritari, da un lato, incentivare l'adozione dell'IA nei settori strategici, dall'altro, affrontare i rischi associati a utilizzi sensibili della tecnologia, ponendo l'accento su criteri quali sicurezza, responsabilità e protezione dei diritti dei consumatori e dei dati personali.

<sup>5</sup> Cfr. Libro Bianco cit., p. 19 «Tale approccio basato sul rischio è importante per garantire la proporzionalità dell'intervento normativo, ma richiede che siano definiti criteri chiari per distinguere tra le diverse applicazioni di IA, in particolare per stabilire se tali applicazioni siano o meno 'ad alto rischio'. I criteri per stabilire che cosa sia un'applicazione di IA ad alto rischio dovrebbero essere chiari, facilmente comprensibili e applicabili a tutte le parti interessate. Le applicazioni di IA rimangono comunque interamente soggette al diritto vigente dell'UE, anche qualora non siano considerate ad alto rischio».

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione europea COM (2021) 206.

attraverso il *Brussels Effect*<sup>7</sup>, in una prospettiva orientata verso il mercato<sup>8</sup>, ma tenendo in considerazione i diritti fondamentali<sup>9</sup>. Un tanto si può ricavare dalla lettura del Considerando 1 al Regolamento secondo cui «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme [...] nell'Unione», che dichiara l'intento di armonizzazione della normativa degli Stati membri in questa materia<sup>10</sup>.

La base giuridica del Regolamento è l'art. 114, implicando, per come affermato nella stessa relazione di accompagnamento alla proposta, la volontà di adottare uno strumento normativo che «prevede l'adozione di misure destinate ad assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno [...] L'obiettivo principale della presente proposta è assicurare il buon funzionamento del mercato interno fissando regole armonizzate, in particolare per quanto concerne lo sviluppo, l'immissione sul mercato dell'Unione e l'utilizzo di prodotti e servizi che ricorrono a tecnologie di intelligenza artificiale o forniti come sistemi di IA indipendenti», nel quale trova spazio la tutela dei diritti fondamentali, ed in particolare la *privacy* dei dati personali utilizzati per addestrare i sistemi di IA, in forza del richiamo all'art. 16 del TFUE, quale ulteriore base giuridica del Regolamento<sup>11</sup>. Nella relazione illustrativa, la Commissione ha, infatti, ricordato gli obiettivi fissati nel Libro bianco, per cui lo scopo è quello di «sviluppare un ecosistema di fiducia proponendo un quadro giuridico per l'IA affidabile» e di affrontare i rischi associati a determinati usi di tale tecnologia. In particolare, la questione della discriminazione è stata oggetto di una valutazione particolare durante l'elaborazione dell'atto<sup>12</sup>, proprio in ragione del potenziale impatto sociale negativo, tenendo conto al contempo dei vantaggi derivanti dal sostegno allo sviluppo dell'IA attraverso la

---

<sup>7</sup> C. Casonato, *L'intelligenza artificiale e il diritto pubblico comparato ed europeo*, in *DPCE*, 2021, 1, 178. Sulla teoria del *Brussels Effect* cfr. A. Bradford, *The Brussels Effect*, 107 *Nw. U. L. Rev.* 1 (2012), disponibile in [scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](http://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271).

<sup>8</sup> B. Carotti, *Le finzioni dell'intelligenza senza corpo, o dell'AI Act*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, 1, 35.

<sup>9</sup> O. J. Gstrein, *AI Regulation: Brussels Effect versus Human Dignity?* in 4 *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS)* 758 (2022), disponibile in SSRN: [ssrn.com/abstract=4214358](https://ssrn.com/abstract=4214358).

<sup>10</sup> R. Scarciglia, *Artificial intelligence and the state from a comparative perspective*, in 17(2) *IJPL* 474, 484 (2025). J. Chun, C. Schroeder de Witt, K. Elkins, *Comparative Global AI Regulation: Policy Perspectives from the EU, China, and the US*, in *arXiv* (2025).

<sup>11</sup> L'Art. 16 cpv TFU recita, infatti, «Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano», il cui richiamo viene spiegato dalla Commissione nella sua relazione di accompagnamento in ragione del fatto che «la presente proposta contiene talune regole specifiche sulla protezione delle persone fisiche per quanto concerne il trattamento di dati personali, in particolare restrizioni sull'utilizzo di sistemi di IA per l'identificazione biometrica remota 'in tempo reale' in spazi accessibili al pubblico a fini di attività di contrasto, è opportuno basare il presente regolamento, per quanto concerne tali regole specifiche, sull'articolo 16 TFUE».

<sup>12</sup> A. Neri, *Usa di un algoritmo discriminatorio nella contrattazione privata*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2021, 4, 985.

regolamentazione<sup>13</sup>. L'*AI Act* si presenta quindi come una dichiarazione di valori all'interno del settore dell'*artificial intelligence* e uno strumento dedicato alla sicurezza dei prodotti<sup>14</sup>, collocandosi all'interno del pacchetto normativo dell'UE dedicato alla disciplina del digitale<sup>15</sup>, ma anche nella legislazione dedicata ai beni di consumo<sup>16</sup>.

Il regolamento definisce inoltre un'architettura di *governance* costituita da strumenti per gestire la produzione e la diffusione dei sistemi di IA e di organismi istituiti per assicurare l'applicazione e il rispetto delle disposizioni, sia in seno all'UE sia indicando agli Stati membri di designare le autorità volte a vigilare sul rispetto del regolamento e degli obblighi ivi previsti, secondo un modello sovente prescelto dall'Unione europea per l'attuazione del diritto unionale e il perseguimento delle politiche comuni<sup>17</sup>.

Il presente lavoro si sofferma, quindi, sulla designazione delle autorità, confrontando i casi di Italia e Spagna, in ragione della affinità derivanti dalla comune tradizione amministrativa di matrice francese<sup>18</sup>, che tuttavia hanno deciso di disciplinare diversamente le autorità amministrative. Questa differenza si riflette anche nella designazione delle autorità ai sensi dell'*AI Act*, che tuttavia, in questo caso pur essendo stata fatta una scelta opposta presenta similitudini. L'obiettivo è mettere in luce convergenze e divergenze nei processi di attuazione dei due Stati, valutando come tali scelte possano incidere sulla conformità al regolamento.

## 2. La *governance* dell'intelligenza artificiale nell'*AI Act*

Il Regolamento UE 2024/1689 costituisce uno strumento di tutela, ma anche di promozione del mercato dell'IA, e la strategia adottata dal legislatore europeo per coniugare questi due aspetti si regge su un articolato sistema di *governance* composto da autorità di vigilanza, strumenti normativi

<sup>13</sup> E. Chiti, B. Marchetti, *Divergenti? Le strategie di Unione europea e Stati Uniti in materia di intelligenza artificiale*, in *Riv. reg. mercati*, 2020, 1, 33.

<sup>14</sup> M. Kop, *EU Artificial Intelligence Act: The European Approach to AI*, in *2 Stanford - Vienna Transatlantic Technology Law Forum, Transatlantic Antitrust and IPR Developments*, Stanford University (2021), disponibile in [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3930959](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3930959).

<sup>15</sup> Nel quale vengono ricompresi il *General Data Protection Regulation*, il *Digital Service Act*, il *Digital Market Act*, il *Data Governance Act* e il *Data Act*. Cfr. sul punto J. Ruohonen, S. Mickelsson, *Reflections on the Data Governance Act*, in *2 Dig. Soc'y* (2023), doi.org/10.1007/s44206-023-00041-7.

<sup>16</sup> N. Sousa e Silva, *The Artificial Intelligence Act: Critical Overview* (2024) disponibile in [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4937150](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4937150).

<sup>17</sup> H. Hofmann, *European Administration - Nature and Developments of a Legal and Political Space*, C. Harlow, G. della Cananea, L. Sandberg (Eds.), *Research Handbook in EU Administrative Law*, Cheltenham, 2016, 21, 30.

<sup>18</sup> A. Rallo Lombarte, *Las administraciones independientes: una aproximación constitucional*, in C. P. Chuvi, B.T. Mallén (Eds.), *Las administraciones independientes*, Valencia, 2009, 11, 12. E. Ongaro, *The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain*, in M. Painter, B.G. Peters (Eds.), *Tradition and Public administration*, London, 2010, 174-190.

e tecnici per garantirne un uso rispettoso dei diritti, della sicurezza e della trasparenza, senza comprimere lo sviluppo tecnologico e il mercato. Questo equilibrio viene in primo luogo conseguito attraverso un approccio basato sul rischio, inteso dal Regolamento, come «la combinazione della probabilità del verificarsi di un danno e la gravità del danno stesso» (art. 3, n. 2), con conseguente adattamento della disciplina, ossia dell'intensità degli obblighi e dei limiti, a seconda dell'intensità e della portata dei rischi<sup>19</sup>, dei sistemi di intelligenza artificiale. Nell'adottare un approccio regolatorio basato sul rischio il legislatore sceglie precisamente di fare riferimento ai "sistemi di IA" in luogo della più ampia espressione "intelligenza artificiale". Tale scelta risulta giustificata dal mantenimento di una normativa tecnologicamente neutra<sup>20</sup>, che consideri come operano queste tecnologie e non le tecniche con cui sono state progettate e programmate<sup>21</sup>.

Il Regolamento adotta quindi un criterio di classificazione dei sistemi di IA basato sulla distinzione in quattro categorie di rischio, ossia inaccettabile, alto, limitato, minimo<sup>22</sup>, che si riflette sull'assetto regolatorio diversificato per ciascuna categoria<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. Considerando 26 «Al fine di introdurre un insieme proporzionato ed efficace di regole vincolanti per i sistemi di IA è opportuno avvalersi di un approccio basato sul rischio definito in modo chiaro. Tale approccio dovrebbe adattare la tipologia e il contenuto di dette regole all'intensità e alla portata dei rischi che possono essere generati dai sistemi di IA. È pertanto necessario vietare determinate pratiche di IA inaccettabili, stabilire requisiti per i sistemi di IA ad alto rischio e obblighi per gli operatori pertinenti, nonché obblighi di trasparenza per determinati sistemi di IA».

<sup>20</sup> R. Petruso, G. Smorto, *Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale: una prima lettura*, in *Nuova giur. civ. com.*, 2024, 4, 990. Nella relazione al Regolamento redatta dalla Commissione si legge infatti che «Il titolo I definisce l'oggetto del regolamento e l'ambito di applicazione delle nuove regole concernenti l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'utilizzo di sistemi di IA. Stabilisce inoltre le definizioni utilizzate in tutto l'atto. La definizione di sistema di IA nel quadro giuridico mira ad essere il più possibile neutrale dal punto di vista tecnologico e adeguata alle esigenze future, tenendo conto dei rapidi sviluppi tecnologici e di mercato relativi all'IA. Al fine di fornire la necessaria certezza del diritto, il titolo I è integrato dall'allegato I, contenente un elenco dettagliato di approcci e tecniche per lo sviluppo dell'IA che deve essere adattato dalla Commissione in linea con i nuovi sviluppi tecnologici».

<sup>21</sup> Ed infatti l'art. 3 definisce il sistema di IA, un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'*input* che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisico virtuali». In tal senso il Considerando 12 del Regolamento chiarisce infatti che con IA si intende una tecnologia allineata a standard internazionali, flessibile, basata su capacità inferenziale, distinguendola da *software* e sistemi a regole.

<sup>22</sup> Definiti dal Regolamento «un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'*input* che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali». Per una ricostruzione schematica del Regolamento cfr. G. Crialesi, *Verso un'intelligenza artificiale UE antropocentrica e affidabile che garantirà la sicurezza e i diritti di imprese e cittadini*, in *Prat. fisc. prof.*, 2024, 14, 45.

<sup>23</sup> Nel caso dei sistemi classificati come a rischio inaccettabile, l'art. 5 stabilisce espressamente il divieto, facendo riferimento alle pratiche vietate, piuttosto che alle

La parte più complessa della disciplina riguarda i sistemi ad alto rischio per i quali il Regolamento prevede specifici criteri di classificazione, stabiliti secondo una duplice modalità dall'art. 6, ovvero da un lato se il sistema è componente di sicurezza di un prodotto o è prodotto soggetto alla normativa di armonizzazione e ad una valutazione di conformità da parte di terzi, dall'altro mediante rinvio alle varie ipotesi in cui un sistema di IA può essere considerato ad alto rischio, mediante rinvio agli allegati I (contenente l'elenco della normativa di armonizzazione) e III (contenente una casistica dedicata alle funzioni che tali sistemi possono svolgere, come la biometria, classificazione dei gruppi sociali o valutazione delle persone)<sup>24</sup>.

Accanto alla disciplina basata sul rischio, l'AIA ne prevede una apposita per i *general-purpose AI model*. Tale distinzione si coglie nel Considerando 97 laddove si specifica «La nozione di modelli di IA per finalità generali dovrebbe essere chiaramente definita e distinta dalla nozione di sistemi di IA per consentire la certezza del diritto. La definizione dovrebbe basarsi sulle principali caratteristiche funzionali di un modello di IA per finalità generali, in particolare la generalità e la capacità di svolgere con competenza un'ampia gamma di compiti distinti», un riferimento, come poi viene specificato al successivo Considerando 99, ai modelli generativi<sup>25</sup>, come

---

tecnologie, poiché infatti la disciplina è finalizzata a mitigare i rischi per i diritti, la salute e la sicurezza, invece di vietare specifiche tecnologie viene posto un divieto a quegli strumenti tecnologici dotati di caratteristiche specifiche, quali, ad esempio, *software* che utilizzano tecniche subliminali o che sono in grado di compiere classificazioni delle persone o di gruppi sociali. Cfr. sul punto N. Zorzi Galgano, *Il Regolamento UE 2024/1689 del 13 giugno 2024 sul c.d. alto rischio inaccettabile: le pratiche inerenti sistemi di intelligenza artificiale vietate dal legislatore europeo*, in *Contr. impr.*, 2025, 1, 49. Viceversa, per i sistemi a rischio limitato il Regolamento impone unicamente un obbligo di trasparenza, ovvero i produttori e soprattutto gli utilizzatori devono rendere edotti i consumatori o utenti di un servizio che stanno interagendo con uno strumento di IA (ad esempio una chatbot). Mentre nel caso dei sistemi a rischio minimo non vengono stabiliti particolari adempimenti.

<sup>24</sup> Rispetto a questa categoria di sistemi vengono introdotti, all'art. 7, una serie di requisiti che essi devono avere, oltre a obblighi per i produttori, quali la redazione della documentazione tecnica, nonché la registrazione automatica degli eventi (denominata "log") per tutto il ciclo di vita del sistema (art. 12), oltre a obblighi di verifica della qualità dei dati impiegati per l'addestramento del sistema onde mitigare i rischi di discriminazione e garantire la trasparenza, intesa quale obbligo di consentire ai *deployer*, ossia coloro che impiegano tali sistemi, di poter interpretare l'output (art. 13). Inoltre, viene prevista l'utilizzo di detti sistemi solo se è possibile la supervisione umana. L'art. 14 par. 3 recita, in particolare, «Le misure di sorveglianza sono commisurate ai rischi, al livello di autonomia e al contesto di utilizzo del sistema di IA ad alto rischio e sono garantite mediante almeno uno dei tipi di misure seguenti: a) misure individuate e integrate nel sistema di IA ad alto rischio dal fornitore prima della sua immissione sul mercato o messa in servizio, ove tecnicamente possibile; b) misure individuate dal fornitore prima dell'immissione sul mercato o della messa in servizio del sistema di IA ad alto rischio, adatte ad essere attuate dal *deployer*».

<sup>25</sup> I grandi modelli di IA generativi sono un tipico esempio di modello di IA per finalità generali, dato che consentono una generazione flessibile di contenuti, ad esempio sotto forma di testo, audio, immagini o video, che possono rispondere a un'ampia gamma di compiti distinti.

GPT<sup>26</sup>. Tale distinzione viene introdotta nell'art. 3 n. 63 laddove si definisce un modello di IA a finalità generale quel «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 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».

Il Regolamento distingue tra modelli di IA per finalità generali e quelli che presentano un rischio sistemico<sup>27</sup>, stabilendo obblighi aggiuntivi per i fornitori della seconda tipologia, che, ai sensi dell'art. 51, viene individuata al verificarsi di due condizioni, ovvero se il modello:

«a) presenta capacità di impatto elevato valutate sulla base di strumenti tecnici e metodologie adeguati, compresi indicatori e parametri di riferimento;

b) sulla base di una decisione della Commissione, ex officio o a seguito di una segnalazione qualificata del gruppo di esperti scientifici, presenta capacità o un impatto equivalenti a quelli di cui alla lettera a), tenendo conto dei criteri di cui all'allegato XII<sup>28</sup>».

Il medesimo articolo introduce inoltre, al paragrafo 2, una presunzione di impatto elevato, che si verifica «quando la quantità cumulativa di calcolo utilizzata per il suo addestramento misurata in operazioni in virgola mobile

---

<sup>26</sup> Ovvero *General Pre-trained Transformer*, una tipologia di *Large Language Model*, una categoria di modelli fondativi addestrati su grandi quantità di dati, per renderli capaci di comprendere e quindi generare linguaggio naturale.

<sup>27</sup> Definito dall'art. 3 n. 65 «un rischio specifico per le capacità di impatto elevato dei modelli di IA per finalità generali, avente un impatto significativo sul mercato dell'Unione a causa della sua portata o di effetti negativi effettivi o ragionevolmente prevedibili sulla salute pubblica, la sicurezza, i diritti fondamentali o la società nel suo complesso, che può propagarsi su larga scala lungo l'intera catena del valore».

<sup>28</sup> Ovvero i seguenti criteri: il numero di parametri del modello, la qualità o la dimensione del set di dati, ad esempio misurata mediante token, la quantità di calcolo utilizzata per addestrare il modello misurata in operazioni in virgola mobile o indicata da una combinazione di altre variabili quali il costo stimato dell'addestramento, il tempo stimato necessario per l'addestramento o il consumo energetico stimato per l'addestramento, le modalità di input e output del modello, come da testo a testo (modelli linguistici di grandi dimensioni), da testo a immagine, multimodalità e soglie di punta per determinare le capacità ad alto impatto per ciascuna modalità, nonché il tipo specifico di input e output (ad esempio sequenze biologiche); i parametri di riferimento e le valutazioni delle capacità del modello, anche tenendo conto del numero di compiti, che non richiedono un addestramento aggiuntivo, la capacità di apprendere nuovi compiti distinti, il livello di autonomia e scalabilità e gli strumenti a cui ha accesso, se il modello ha un alto impatto sul mercato interno in considerazione della sua portata, che viene presunta quando il modello stesso è stato messo a disposizione di almeno 10.000 utenti commerciali registrati stabiliti nell'Unione, il numero di utenti finali registrati.

è superiore a  $10^{25}$ » (art. 51, par. 2)<sup>29</sup>. I modelli a rischio sistemico vengono quindi inseriti in un apposito elenco mantenuto aggiornato dalla Commissione.

Infine, l'art. 52, par. 3 introduce una sorta di clausola di salvaguardia, conferendo alla Commissione europea potere di delega «per modificare le soglie di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo, nonché per integrare parametri di riferimento e indicatori alla luce degli sviluppi tecnologici in evoluzione». Una soluzione per ovviare alla rigidità derivante dall'adozione di un parametro quantitativo ai fini dell'inclusione di un modello nell'ambito di applicazione del Regolamento, anche se, come è stato osservato<sup>30</sup>, a contrario vi è il rischio della moltiplicazione dei modelli assoggettabile alla disciplina dell'AIA, con conseguente difficoltà di monitoraggio o di eccessiva regolazione.

Con riferimento all'IA con finalità generale, ulteriore aspetto preso in considerazione è la scelta di normare i modelli e non i sistemi, come si ricava dall'art. 3, n. 63, secondo cui il modello non è un sistema di IA, ma è parte di esso. L'inclusione di un modello nella disciplina applicabile viene determinata sulla base di un parametro quantitativo (ovvero il numero di operazioni eseguibili dal modello), in luogo dell'impatto che lo stesso può avere; in altre parole, viene normata la tecnologia stessa invece delle sue applicazioni<sup>31</sup>. Ed un tanto può essere spiegato sulla base della difficoltà di stabilire a priori quale possa essere il rischio specifico<sup>32</sup>. Correlativamente, a differenza dei sistemi di IA, per cui vengono contemplati diversi destinatari della normativa, i soggetti obbligati a conformarsi alla disciplina relativa ai *general-purpose AI models* risultano essere espressamente i fornitori<sup>33</sup>. In particolare, i fornitori di modelli a finalità generale sono tenuti ad osservare

---

<sup>29</sup> Il parametro indicato nella disposizione (in inglese *floating point operation*) viene utilizzato nella *computer science* per indicare il numero di operazioni con numeri decimali eseguite per secondo. Questo viene utilizzato per misurare la capacità di calcolo di un sistema e quindi valutarne la *performance*. Tale metodo classificatorio viene spiegato nel Considerando 111, laddove si afferma l'opportunità di «stabilire una metodologia per la classificazione dei modelli di IA per finalità generali come modelli di IA per finalità generali con rischi sistemici. Poiché i rischi sistemici derivano da capacità particolarmente elevate, si dovrebbe considerare che un modello di IA per finalità generali presenti rischi sistemici se ha capacità di impatto elevato, valutate sulla base di metodologie e strumenti tecnici adeguati, o se ha un impatto significativo sul mercato interno a causa della sua portata». V. sul punto R. Cingolani, D. Andresciani, *Robots, macchine intelligenti e sistemi autonomi: analisi della situazione e delle prospettive*, in G. Alpa (cur.), *Diritto e intelligenza artificiale*, Pisa, 2020, 27.

<sup>30</sup> Sul punto cfr. I. Kumar, S. Manning, *Trends in Frontier AI Model Count: A Forecast to 2028*, in *arXiv* (2025).

<sup>31</sup> F. G'sell, *An Overview of the European Union Framework Governing Generative AI Models and Systems*, (2024) disponibile in [ssrn.com/abstract=4762804](https://ssrn.com/abstract=4762804).

<sup>32</sup> O.J. Gstrein, N. Haleem, A. Zwitter, *General-purpose AI regulation and the European Union AI Act*, in 13(3) *Internet Policy Rev.* (2024), doi.org/10.14763/2024.3.1790.

<sup>33</sup> M. Ricolfi, *L'impiego di opere protette come input e come output dell'intelligenza artificiale*, in *Dir. ind.*, 2024, 5, 417.

obblighi di trasparenza<sup>34</sup> e di tutela del diritto d'autore (art. 53), mentre per i modelli con rischio sistemico si aggiungono ulteriori obblighi in ragione del potenziale impatto sulla salute, la sicurezza e i diritti fondamentali. I fornitori devono, infatti, compiere una valutazione di conformità dei modelli al fine di attenuare i rischi sistemici e documentare e riferire all'Ufficio per l'IA e le autorità nazionali circa il verificarsi di incidenti gravi<sup>35</sup>.

## 2.1 Gli organismi di controllo e per l'attuazione dell'AI Act

L'ampia e complessa disciplina, in particolare quella dedicata ai sistemi di IA ad alto rischio, prevede la predisposizione di una *governance* al fine di assicurarne l'effettiva osservanza. L'Unione europea si è preoccupata infatti di istituire strutture dedicate a livello sia unionale sia dei singoli Stati membri<sup>36</sup>, per coordinare ed assicurare l'applicazione uniforme del Regolamento.

Il regolamento istituisce a livello unionale l'Ufficio per l'Intelligenza artificiale (art.64), il Consiglio europeo per l'intelligenza artificiale (art. 65), il Forum consultivo (art. 67) e il Gruppo di esperti scientifici indipendenti (art. 68). Il primo è un ufficio amministrativo creato in seno alla Commissione europea ed è responsabile dell'attuazione, della supervisione e del monitoraggio del regolamento, nonché del coordinamento tra gli Stati membri, ed è responsabile della supervisione dei modelli di IA per uso generale<sup>37</sup>. Gli altri organismi europei istituiti dal regolamento sono invece organismi consultivi. Il Consiglio europeo per l'IA (disciplinato dagli art. 65, 66) è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e alle sue

---

<sup>34</sup> Gli specifici obblighi di trasparenza vengono elencati nell'allegato XII.

<sup>35</sup> L'art. 55 par. 1 elenca tra gli obblighi, l'effettuazione di una valutazione di conformità dei modelli ai protocolli e strumenti standardizzati, anche tramite *adversarial testing*, al fine di individuare e attenuare i rischi sistemici; tenere traccia e comunicare 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; garantire un livello adeguato di protezione della cibersicurezza per quanto riguarda il modello di IA per finalità generali con rischio sistemico e l'infrastruttura fisica del modello.

<sup>36</sup> Il Considerando 148 indica infatti la necessità di istituire un quadro di *governance* che consenta di coordinare e sostenere l'applicazione dello stesso a livello nazionale, nonché di sviluppare capacità a livello dell'Unione e integrare i portatori di interessi nel settore dell'IA, coordinando e sviluppando competenze centrali a livello dell'Unione. In tal senso l'ufficio per l'IA è stato istituito con decisione della Commissione e ha la missione di sviluppare competenze e capacità dell'Unione e di contribuire all'attuazione del diritto dell'Unione in materia di IA. Mentre il coordinamento con gli Stati è perseguito tramite l'istituzione del Consiglio per l'IA composto da rappresentanti degli Stati membri, un gruppo di esperti scientifici, oltre a un forum consultivo per raccogliere il contributo dei portatori di interessi all'attuazione del presente regolamento.

<sup>37</sup> L'art. 3, n. 47 definisce infatti l'ufficio per l'IA «la funzione della Commissione volta a contribuire all'attuazione, al monitoraggio e alla supervisione dei sistemi di IA e dei modelli di IA per finalità generali, e della governance dell'IA prevista dalla decisione della Commissione del 24 gennaio 2024. I riferimenti all'ufficio per l'IA contenuti nel presente regolamento si intendono fatti alla Commissione». Il richiamo è alla decisione COM., Dec. 24 gennaio 2024, n. C/2024/1459.

riunioni partecipano anche un rappresentante dell'Ufficio per l'IA, nonché il Garante europeo della protezione dei dati in qualità di osservatore<sup>38</sup>. Tra le diverse funzioni attribuite al Consiglio vi è quella di contribuire al coordinamento delle autorità designate dagli Stati membri per l'applicazione del regolamento (art. 66, par. 1 lett. a), assicurare la cooperazione tra gli Stati membri attraverso la condivisione delle migliori pratiche e conoscenze. Inoltre, svolge funzione consultiva sull'attuazione del regolamento, assistendo la Commissione e formulando raccomandazioni e pareri in relazione all'attuazione del regolamento, in particolare nell'elaborazione di linee guida e progetti di misure normative future, ma anche in relazione a questioni internazionali connesse all'IA.

Il Forum consultivo è un organo tecnico istituito per fornire consulenza al Consiglio per l'IA e alla Commissione ed è composto da «una selezione equilibrata di portatori di interessi, tra cui l'industria, le start-up, le PMI, la società civile e il mondo accademico. La composizione del forum consultivo è equilibrata per quanto riguarda gli interessi commerciali e non commerciali e, all'interno della categoria degli interessi commerciali, per quanto riguarda le PMI e le altre imprese» (art. 67, co. 2), al fine di garantire un equilibrio tra rappresentanza commerciale e non commerciale<sup>39</sup>. L'equilibrio di rappresentanza viene garantito dalla Commissione europea, alla quale ai sensi del medesimo art. 67 compete la nomina dei membri tra i portatori di interessi, che rimangono in carica due anni fino a massimo quattro anni. Ai componenti nominati dalla Commissione si aggiungono anche quattro membri permanenti, ossia l'Agenzia per i diritti fondamentali, l'ENISA (Agenzia europea per la cybersicurezza), il Comitato europeo di normazione (CEN), il Comitato europeo di normazione elettrotecnica (CENELEC) e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI).

Il Consiglio per l'IA ed il Forum consultivo assolvono alla funzione di garantire la rappresentanza degli Stati membri e della società civile raccogliendo anche il contributo dei portatori di interessi all'attuazione del

---

<sup>38</sup> Inoltre, ai sensi dell'art. 65, co. 6 «Il consiglio per l'IA istituisce due sottogruppi permanenti al fine di fornire una piattaforma di cooperazione e scambio tra le autorità di vigilanza del mercato e notificare le autorità su questioni relative rispettivamente alla vigilanza del mercato e agli organismi notificati».

<sup>39</sup> L'intento perseguito con l'istituzione del Forum è chiarito nel Considerando 150, in cui viene ritenuto importante coinvolgere in maniera costante i portatori di interessi «nell'attuazione e nell'applicazione del presente regolamento, è opportuno istituire un forum consultivo per fornire consulenza e competenze tecniche al consiglio per l'IA e alla Commissione. Al fine di garantire una rappresentanza diversificata ed equilibrata dei portatori di interessi che tenga conto di interessi commerciali e non commerciali e, all'interno della categoria degli interessi commerciali, con riferimento alle PMI e alle altre imprese, il forum consultivo dovrebbe comprendere, tra l'altro, l'industria, le start-up, le PMI, il mondo accademico, la società civile, comprese le parti sociali, nonché l'Agenzia per i diritti fondamentali, l'ENISA, il Comitato europeo di normazione (CEN), il Comitato europeo di normazione elettrotecnica (CENELEC) e l'Istituto europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI)».

regolamento, in tal modo coadiuvando la Commissione<sup>40</sup>, in questo assicurando una *governance* condivisa.

Infine, il Gruppo di esperti scientifici indipendenti (art.68) è composto da soggetti selezionati dalla Commissione in base alle loro competenze scientifiche o tecniche nel settore dell'IA necessarie per svolgere i compiti di assistenza e sostegno all'Ufficio IA e alle autorità nazionali di controllo, con particolare riferimento ai modelli *general-purpose AI*, proponendo strumenti e metodologie per la classificazione dei sistemi di IA.

Il modello di *governance* adottato dal regolamento appare quindi finalizzato al coinvolgimento di tutte le componenti fondamentali della società, dagli Stati, attraverso loro rappresentanti, ai portatori di interessi, fino agli esperti del settore. Tutti questi soggetti, attraverso gli organi consultivi, sono chiamati a contribuire alla *governance*, coadiuvando la Commissione nell'applicazione dell'*AI Act*, anche con riferimento all'esercizio dei poteri delegati<sup>41</sup> previsti dall'art. 97, che consente alla Commissione europea di adottare atti delegati con riferimento a diversi aspetti del Regolamento, inclusa la possibilità di modificare la procedura di valutazione di conformità dei sistemi ad alto rischio o di integrare o modificare i criteri di classificazione degli stessi. Infine, a completamento vi è la previsione contenuta nell'art. 70 ai sensi del quale gli Stati membri devono indicare un'autorità di notifica e un'autorità di vigilanza del mercato<sup>42</sup>.

Per come delineato, il sistema di *governance* risulta essere strutturato

---

<sup>40</sup> Cfr. Considerando 121 «In sede di elaborazione della richiesta di normazione, la Commissione dovrebbe consultare il forum consultivo e il consiglio per l'IA al fine di ottenere le competenze pertinenti», ovvero la possibilità dei vari portatori di interesse della società di fare richiesta alla Commissione di normazione, per fornire le soluzioni tecniche migliori e la conformità alle norme armonizzate. Il considerando 121 è collegato a quanto viene poi stabilito dall'art. 40, 2, a mente del quale «In conformità dell'articolo 10 del regolamento (UE) n. 1025/2012, la Commissione presenta senza indebito ritardo richieste di normazione riguardanti tutti i requisiti di cui alla sezione 2 del presente capo e, se del caso, richieste di normazione riguardanti gli obblighi di cui al capo V, sezioni 2 e 3, del presente regolamento. La richiesta di normazione chiede inoltre prodotti relativi a processi di comunicazione e documentazione intesi a migliorare le prestazioni dei sistemi di IA in termini di risorse, come la riduzione del consumo di energia e di altre risorse del sistema di IA ad alto rischio durante il suo ciclo di vita, e allo sviluppo efficiente sotto il profilo energetico dei modelli di IA per finalità generali. Nel preparare una richiesta di normazione, la Commissione consulta il consiglio per l'IA e i pertinenti portatori di interessi, compreso il forum consultivo». La finalità risulta essere quella di promuovere attraverso il diritto le norme tecniche dei sistemi e prodotti tecnologici.

<sup>41</sup> L'esercizio del potere delegato è previsto dall'art. 290 TFUE, che consente, tramite atto legislativo, di conferire una delega alla Commissione per l'adozione di atti non legislativi di portata generale, che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo.

<sup>42</sup> Il Considerando 153 recita, infatti, che «Gli Stati membri svolgono un ruolo chiave nell'applicare ed eseguire il presente regolamento».

per i sistemi ad alto rischio<sup>43</sup>. Viceversa, per i *general purpose AI models* viene prevista una *governance* peculiare, con la centralizzazione in capo alle istituzioni dell'Unione europea. Ai sensi dell'art. 52, qualora il modello ricada nei requisiti previsti dall'AIA, il fornitore deve seguire una procedura per informare la Commissione europea, che quindi rispetto ai modelli a finalità generale costituisce autorità di notifica. Il monitoraggio avviene anche grazie al supporto del Gruppo di esperti scientifici indipendenti, che segnala «all'ufficio per l'IA i possibili rischi sistemici a livello dell'Unione dei modelli di IA per finalità generali» (art. 68, par. 3, lett. a), i) avvalendosi dei criteri indicati nell'allegato XII<sup>44</sup>. Inoltre, rispetto a questi modelli, nel momento in cui sono presenti sul mercato, la Commissione, ovvero l'Ufficio per l'IA, è altresì autorità di vigilanza del mercato (art.75)<sup>45</sup>, operante in cooperazione con le autorità nazionali aventi la stessa funzione, le quali vigilano sui sistemi ad alto rischio che incorporano un modello a finalità generale.

L'approccio anche in questo caso è collaborativo, ma, a differenza dei sistemi di IA, la supervisione sui modelli a finalità generale è svolta dall'organo esecutivo dell'Unione, che accentra una funzione regolatoria, anche solamente attraverso la predisposizione di linee guida, codici di condotta o di buone pratiche<sup>46</sup>, ed una di controllo. Tale architettura stride con quanto richiesto agli Stati membri. Da un lato si domanda l'indipendenza delle autorità di controllo nazionali designate, mentre tale caratteristica viene meno con riferimento all'Ufficio per l'IA, creando quindi un duplice scenario, in cui i sistemi di IA vengono monitorati da enti indipendenti, mentre i modelli di IA con finalità generale sono, potenzialmente, soggetti all'agenda politica della Commissione europea<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Dal momento che sono la categoria maggiormente interessata dalla disciplina di valutazione del rischio e di monitoraggio successivo.

<sup>44</sup> Inoltre, l'art. 68, par. 3 specifica i compiti del gruppo di esperti scientifici, ovvero di fornire consulenza e sostegno all'Ufficio per l'IA per:

«a) sostenere l'attuazione e l'esecuzione del presente regolamento per quanto riguarda i modelli e i sistemi di IA per finalità generali [...]

b) sostenere il lavoro delle autorità di vigilanza del mercato, su richiesta di queste ultime;

c) sostenere le attività transfrontaliere di vigilanza del mercato di cui all'articolo 74, paragrafo 11, fatti salvi i poteri delle autorità di vigilanza del mercato;

d) sostenere l'ufficio per l'IA nello svolgimento delle sue funzioni nell'ambito della procedura di salvaguardia dell'Unione di cui all'articolo 81».

<sup>45</sup> Art. 75, par. 1 «Qualora un sistema di IA si basi su un modello di IA per finalità generali e il modello e il sistema siano sviluppati dallo stesso fornitore, l'ufficio per l'IA ha il potere di monitorare e supervisionare la conformità di tale sistema di IA agli obblighi di cui al presente regolamento. Per svolgere i suoi compiti di monitoraggio e supervisione, l'ufficio per l'IA dispone di tutti i poteri di un'autorità di vigilanza del mercato prevista dalla presente sezione e dal regolamento (UE) 2019/1020».

<sup>46</sup> Art. 56.

<sup>47</sup> Cfr. sul punto C. Novelli, P. Hacker, et al., *A Robust Governance for the AI Act: AI Office, AI Board, Scientific Panel, and National Authorities*, in 16(2) *Eur. J. Risk Regul* (2024).

## 2.2 Le autorità nazionali di vigilanza

Con la COM/2021/205 la Commissione europea aveva già puntualizzato l'importanza della cooperazione tra istituzioni europee e Stati membri per assicurare «un'attuazione tempestiva e agevole del quadro giuridico dell'UE per l'IA». Questo obiettivo viene realizzato con l'obbligo per gli Stati membri di istituire o designare le autorità nazionali<sup>48</sup>.

Il Regolamento prevede infatti un coinvolgimento diretto degli Stati membri, i quali ai sensi dell'art. 70 devono designare almeno due autorità, una di notifica e una di vigilanza del mercato. La prima è «l'autorità nazionale responsabile dell'istituzione e dell'esecuzione delle procedure necessarie per la valutazione, la designazione e la notifica degli organismi di valutazione della conformità e per il loro monitoraggio» (art. 3, n. 19), mentre la seconda è «l'autorità nazionale che svolge le attività e adotta le misure a norma del regolamento (UE) 2019/1020»<sup>49</sup> (art. 3, n. 26), ossia le attività svolte e le misure adottate dalle autorità di sorveglianza del mercato per garantire che i prodotti siano conformi ai requisiti della normativa di armonizzazione dell'Unione applicabile e tutelino l'interesse pubblico<sup>50</sup>. Con tale disposizione, viene perseguito lo scopo di rendere la vigilanza, e quindi il monitoraggio sull'applicazione del regolamento, diffusi, garantendo al contempo un coordinamento tra le varie autorità nazionali attraverso il Consiglio sull'IA.

L'autorità di notifica viene compiutamente disciplinata dagli artt. 28 e seguenti e svolge la funzione di vigilare sugli organismi di valutazione di conformità dei sistemi di IA. Essa è responsabile dell'istituzione e

---

<sup>48</sup> Considerando 153 «Gli Stati membri svolgono un ruolo chiave nell'applicare ed eseguire il presente regolamento. A tale riguardo, è opportuno che ciascuno Stato membro designi almeno una autorità di notifica e almeno una autorità di vigilanza del mercato come autorità nazionali competenti al fine di controllare l'applicazione e l'attuazione del presente regolamento. Gli Stati membri possono decidere di nominare qualsiasi tipo di entità pubblica per svolgere i compiti delle autorità nazionali competenti ai sensi del presente regolamento, conformemente alle loro specifiche caratteristiche ed esigenze organizzative nazionali. Al fine di incrementare l'efficienza organizzativa da parte degli Stati membri e di istituire un punto di contatto unico nei confronti del pubblico e di altre controparti sia a livello di Stati membri sia a livello di Unione, è opportuno che ciascuno Stato membro designi un'autorità di vigilanza del mercato come punto di contatto unico».

<sup>49</sup> Il riferimento è al Reg. UE n. 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011, finalizzato a rafforzare la sorveglianza sui prodotti immessi sul mercato anche attraverso la vigilanza del mercato da parte di autorità designate, le quali vigilano sui prodotti immessi sul mercato e ove occorra indicano all'operatore economico quali azioni correttive adottare per eliminare eventuali difformità rispetto alla normativa unionale.

<sup>50</sup> Nella relazione alla Proposta di regolamento, infatti, la Commissione spiega che «Il titolo VIII stabilisce gli obblighi in materia di monitoraggio e segnalazione per i fornitori di sistemi di IA per quanto riguarda il monitoraggio successivo all'immissione sul mercato e la segnalazione di incidenti e malfunzionamenti correlati all'IA nonché le indagini in merito».

dell'esecuzione delle procedure necessarie per la valutazione, la designazione e la notifica degli organismi di valutazione della conformità, nonché per il loro monitoraggio (art. 3, n. 19). Si tratta di organismi che svolgono, per conto di terzi, attività di valutazione della conformità (ossia se i requisiti previsti dal regolamento con riferimento ai sistemi ad alto rischio sono stati soddisfatti), incluse prove, certificazioni e ispezioni<sup>51</sup>. Questi compiono quindi un'attività di verifica *ex ante* sui sistemi di IA, in particolare dei sistemi ad alto rischio, come si ricava dalla lettura dei considerando 123, 124 e 125<sup>52</sup>.

I soggetti che intendono proporsi quali valutatori della conformità dei sistemi di IA al regolamento europeo devono, ai sensi dell'art. 29, presentare domanda di notifica all'autorità designata, dimostrando di essere in possesso dei requisiti previsti dall'art. 31 e di essere indipendenti. L'autorità, quindi, valuta la richiesta e in caso positivo designa tali organismi, sui quali esercita un'attività di monitoraggio costante al fine di verificare la permanenza dei requisiti necessari.

L'autorità di vigilanza del mercato è invece l'autorità nazionale che svolge le attività e adotta le misure a norma del regolamento UE n. 2019/1020 (art. 3 n. 26), vigilando sui sistemi di IA immessi sul mercato, i quali ancorché conformi possano costituire un rischio elevato, monitorando il reale funzionamento e l'eventuale verificarsi di incidenti gravi (art. 73), e controllando l'esito della valutazione di impatto dei sistemi di IA che devono essere impiegati da enti di diritto pubblico o enti privati fornitori di pubblici servizi (art. 27).

Tale soluzione mostra un modello di *governance* oltreché multilivello anche diffuso e che si articola su un sistema di controllo sia *ex ante* sia *ex post*. Da un lato, gli organismi a cui è demandato il compito di valutare la conformità dei sistemi di IA, vigilati dall'autorità di notifica, effettuano un controllo sui sistemi che devono essere immessi sul mercato, verificandone la conformità al regolamento nonché alle linee guida adottate dalla Commissione. Dall'altro l'autorità di vigilanza del mercato verifica il rispetto

---

<sup>51</sup> La disciplina relativa alla procedura di notifica, nonché ai requisiti che devono avere gli organismi di valutazione notificata è contenuta negli artt. 31 e seguenti.

<sup>52</sup> Considerando 123: «Al fine di garantire un elevato livello di affidabilità dei sistemi di IA ad alto rischio, è opportuno sottoporre tali sistemi a una valutazione della conformità prima della loro immissione sul mercato o messa in servizio».

Considerando 124: «Al fine di ridurre al minimo l'onere per gli operatori ed evitare eventuali duplicazioni, la conformità ai requisiti del presente regolamento dei sistemi di IA ad alto rischio collegati a prodotti disciplinati dalla vigente normativa di armonizzazione dell'Unione basata sul nuovo quadro legislativo dovrebbe essere valutata nell'ambito della valutazione della conformità già prevista da tale normativa. L'applicabilità dei requisiti del presente regolamento non dovrebbe pertanto incidere sulla logica, la metodologia o la struttura generale specifiche della valutazione della conformità a norma della pertinente normativa di armonizzazione dell'Unione».

Considerando 125: «Data la complessità dei sistemi di IA ad alto rischio e i rischi ad essi associati, è importante sviluppare un'adeguata procedura di valutazione della conformità per quanto riguarda i sistemi di IA ad alto rischio che coinvolgono organismi notificati, la cosiddetta valutazione della conformità da parte di terzi. [...]».

dei requisiti prescritti dalla normativa europea dei sistemi presenti sul mercato.

Alla possibilità di istituire o designare un'autorità di vigilanza del mercato, il regolamento introduce tuttavia alcune eccezioni. Quanto alla prima eccezione, l'art. 74, par. 6 precisa che per i sistemi di IA ad alto rischio, immessi sul mercato, a servizio o usati da istituti finanziari, l'autorità di vigilanza del mercato è l'autorità nazionale pertinente responsabile della vigilanza finanziaria di tali enti, nella misura in cui l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso del sistema di IA siano direttamente collegati alla fornitura di servizi finanziari. La seconda eccezione è invece prevista dall'art. 74, par. 8, in base al quale il Garante per la protezione dei dati è designato autorità di vigilanza del mercato con riferimento a quei sistemi impiegati ai fini di attività di contrasto, gestione delle frontiere, giustizia e democrazia e per i sistemi di IA ad alto rischio elencati nell'allegato III. Mentre l'art. 74, par. 3 individua quale autorità di vigilanza del mercato specifica per i sistemi ad alto rischio, quella designata ai sensi della normativa di armonizzazione prevista dall'allegato I, sezione A.

Il sistema di controllo diffuso risulta molto articolato, soprattutto in considerazione delle molteplici autorità previste, il cui coordinamento viene centralizzato a livello unionale, come si è già detto, attraverso il Consiglio per l'IA in cui siedono i rappresentanti degli Stati membri e della Commissione europea<sup>53</sup>.

Il modello organizzativo delineato dall'*AI Act* può essere fatto rientrare in quello delle reti e sistemi comuni<sup>54</sup> (laddove le reti costituiscono una forma di cooperazione tra l'amministrazione europea e le amministrazioni nazionali, dando vita a sistemi comuni), nella variante in cui i sistemi sono caratterizzati da indipendenza, ma in cui la Commissione riveste un ruolo centrale di coordinamento delle autorità nazionali (ciò è vero specialmente con riferimento ai modelli di IA a finalità generale). Mentre per altro verso presenta elementi collaborativi e di supporto all'azione della Commissione. Questo è vero se si guarda agli organismi istituiti per dare supporto all'attività dell'istituzione, e il costante riferimento alla collaborazione richiesta alle autorità nazionali e assicurata dal Consiglio per l'IA.

Sotto il profilo ricostruttivo, circa la natura di queste autorità, un'indicazione viene fornita dall'art. 70, secondo cui le autorità istituite o designate devono esercitare i loro poteri in modo indipendente, imparziale e senza pregiudizi. Viene lasciata libertà di scegliere se creare un'autorità nuova oppure assegnare le funzioni ad un ente esistente, fatte salve le

---

<sup>53</sup> Cfr. art. 66.

<sup>54</sup> Per spiegare il modello organizzativo tracciato dall'*Artificial Intelligence Act*, si fa riferimento alla classificazione dei modelli organizzativi europei proposta da F. Giglioni, *La composizione dei sistemi amministrativi comuni*, in S. Del Gatto, G. Vesperi (cur.), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2024, 159-174 e G. Vesperi, *Il diritto amministrativo europeo e le trasformazioni istituzionali dell'Unione europea*, in *Gior. dir. amm.*, 6, 2024.

eccezioni e deroghe previste, ma le autorità nazionali devono essere indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni.

Come debba essere inteso il requisito dell'indipendenza può essere ricavato da quanto già espressamente previsto nel *General Data Protection Regulation* (reg. UE n. 2016/679), con riferimento alla figura del Garante per la protezione dei dati personali. L'art. 51 del GDPR stabilisce testualmente l'istituzione di autorità di controllo indipendenti, nel senso specificato dal successivo art. 52, quale assenza di pressioni o istruzioni esterne dirette o indirette da parte dei suoi componenti<sup>55</sup>. Nel caso del regolamento sulla *privacy* l'esplicitazione dei corollari, ha fatto parlare di indipendenza piena, quindi non solo assenza di un rapporto gerarchico, ma anche assenza di influenze indirette<sup>56</sup>. Un tanto ha trovato giustificazione nelle funzioni fondamentali di protezione dei dati delle persone fisiche<sup>57</sup>, per cui si è inteso in senso rafforzato il concetto di potere indipendente, diversamente da quanto accade per altre autorità di controllo, per cui l'indipendenza è intesa quale neutralità tecnico scientifica e autonomia dalle interferenze rispetto alla cura degli interessi affidati<sup>58</sup>.

Già da tempo si registra una tendenza nell'Unione europea alla creazione di poteri indipendenti, europei e nazionali, ma collegati<sup>59</sup>, iniziata a partire dagli anni Novanta del secolo scorso e giustificata dall'assicurare maggiore uniformità nell'applicazione del diritto europeo<sup>60</sup> e coordinamento tra una molteplicità di attori<sup>61</sup>.

L'*Artificial Intelligence Act* non si discosta da questo percorso, tuttavia l'autorità di vigilanza, in senso lato, contemplata nel regolamento sull'IA presenta aspetti peculiari. Il primo elemento caratterizzante sta nelle funzioni assegnate ad essa, poiché oltre a vigilare sulla conformità al regolamento dei prodotti, assicura la tutela dei cittadini rispetto alle

<sup>55</sup> Tale definizione è stata codificata a partire dall'interpretazione data dalla Corte di giustizia UE, Grande Sez., 9 marzo 2010, C-518/07, sul punto v. commento di F. Fabbrini, *Il diritto dell'UE e l'indipendenza delle autorità nazionali garanti della protezione dei dati*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 10, 1028.

<sup>56</sup> M. Macchia, C. Figliolia, *Autorità per la privacy e Comitato europeo nel quadro del General Data Protection Regulation*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 4, 424.

<sup>57</sup> M. Macchia, C. Figliolia, *op. cit.*, 426.

<sup>58</sup> A. Magliari, *L'indipendenza delle autorità di vigilanza finanziaria: le esigenze di uniformazione e l'uso (improprio) della soft law*, in *Gior. dir. amm.*, 2024, 3. G. Grasso, *L'anomalia di un «modello»: le autorità (amministrative) indipendenti nei paesi membri dell'unione europea. Prime ipotesi per un «inventario»*, in *Il Politico*, 2000, 261, 263.

<sup>59</sup> C. Franchini, *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Dir. amm.*, 2008, 1.

<sup>60</sup> E. Vos, *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*, in *European Parliamentary Research Service*, 2018, 19, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS\\_STU\(2018\)627131\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU(2018)627131_EN.pdf). G. Napolitano, *Autorità amministrative indipendenti e agenzie amministrative*, voce in M. Clarich, F. Fonderico (cur.), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 86. V. Turchini, *Le autorità amministrative indipendenti oggi. La necessità di un approccio storico e comparato*, in *Quad. Corte conti*, 2022, 1, 33, 45.

<sup>61</sup> H. Hofmann, *op. cit.*, 30.

violazioni dei diritti causate dai sistemi di IA. Il secondo elemento caratterizzante risiede nella previsione di più autorità di vigilanza del mercato. Non solo quelle designate, ma quelle *ex lege* previste, come il Garante della *privacy* oppure quelle di vigilanza bancaria e finanziaria. Il terzo elemento caratterizzante riguarda specificamente l'Ufficio per l'IA. Come visto, ed esplicitato nel regolamento stesso, il riferimento a questo ufficio va inteso alla Commissione, costituendo un'articolazione interna. A questo ufficio vengono tuttavia assegnate anche funzioni di autorità di vigilanza del mercato con riferimento ai *general-purpose AI models*<sup>62</sup>, cosa che implica una frizione in primo luogo con il grado di indipendenza che si vorrebbe avere per lo svolgimento di questo tipo di funzione, scevro da condizionamenti politici; in secondo luogo l'osservanza delle regole generali previste dalla Commissione in tema ad esempio di trasparenza, poiché il Regolamento 2001/1049/CE<sup>63</sup> prevede eccezioni al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni europee se ciò può danneggiare gli interessi di una persona giuridica o fisica, tra cui la proprietà intellettuale<sup>64</sup>. Questo tema emerge dalla lettura dell'art. 75, par. 3 ai sensi del quale «Qualora non sia in grado di concludere la propria indagine sul sistema di IA ad alto rischio perché non può accedere a determinate informazioni relative al modello di IA per finalità generali [...], un'autorità di vigilanza del mercato può presentare una richiesta motivata all'Ufficio per l'IA, che garantisce l'accesso a tali informazioni», per cui non solo vi è un tema di accesso da parte dei cittadini, ma anche da parte delle autorità di controllo nazionali.

Il quarto elemento risiede nel diverso grado del requisito dell'indipendenza. Come accennato nel caso del GDPR, viene espressamente prevista tale caratteristica per l'autorità di controllo, esplicitando come debba essere intesa e assicurata. Mentre in riferimento all'autorità ai sensi dell'*AI Act*, si parla solo di esercizio delle funzioni in maniera indipendente e imparziale.

Il richiamo alle funzioni rinvia a una nozione di indipendenza intesa nel senso classico<sup>65</sup> delle agenzie indipendenti dell'Unione europea, ossia indipendenza tecnica e assenza di influenza politica<sup>66</sup>, in vista delle finalità

---

<sup>62</sup> L'art. 75 par. 1 cpv. recita, infatti, che «Per svolgere i suoi compiti di monitoraggio e supervisione, l'ufficio per l'IA dispone di tutti i poteri di un'autorità di vigilanza del mercato prevista dalla presente sezione e dal regolamento UE 2019/1020».

<sup>63</sup> Regolamento 1049/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea.

<sup>64</sup> C. Novelli, P. Hacker, et al., *op. cit.*, 21.

<sup>65</sup> A. Magliari, *op. cit.* C. Massa, *L'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione dal potere politico: recenti sviluppi nel settore dei media in Italia*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, 2024, 1, 121-142, 125.

<sup>66</sup> R. Rustichelli, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato: origini e prospettive*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 1, 65. G. Scarselli, *Autorità amministrative indipendenti: appunti per una possibile riforma*, in *Il Foro Italiano*, 126(11), 231/232-249/250. <http://www.jstor.org/stable/23197926>. G. Amato, *Le autorità indipendenti nella Costituzione economica*, in AA.VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, 1997, 16.

perseguite, quali la necessità di competenze tecniche per affrontare le questioni in settori specifici, la credibilità e stabilità delle scelte adottate (indipendentemente dal mutare del contesto politico)<sup>67</sup>.

Come si vedrà nei paragrafi seguenti, tramite il confronto tra Italia e Spagna, il requisito dell'indipendenza trova una declinazione differente e si traduce in scelte apparentemente distanti, ma simili. Il punto di partenza della comparazione muove dalla funzione (come descritto poc'anzi) cui sono chiamate a svolgere le autorità nazionali e si sofferma sugli elementi caratterizzanti l'indipendenza, quali la nomina dei vertici di questi enti e l'autonomia organizzativa e di bilancio<sup>68</sup>, come parametri di confronto tra i due casi analizzati.

### 3. Le autorità designate dalla legge 132/2025

Il 23 aprile 2024 il Governo ha licenziato il disegno di legge n. 1146 contenente principi e regole in materia di intelligenza artificiale, al fine di disciplinare lo sviluppo, l'applicazione e l'uso di sistemi di IA (art. 1), in un contesto finora connotato dall'assenza di una regolamentazione apposita e, come è stato osservato<sup>69</sup>, soggetto invece alle regole del mercato.

La presentazione del disegno di legge ha di fatto anticipato l'entrata in vigore dell'*AI Act*, avvenuta in parte il 2 agosto 2024<sup>70</sup>, ponendosi, quantomeno sotto il profilo dei principi<sup>71</sup>, in coerenza con esso, anche apparentemente sotto il profilo della *governance*. Sull'opportunità di stabilire regole nazionali prima ancora del dispiegarsi degli effetti di quelle comunitarie, sono sorte perplessità, come il rischio di stratificazione normativa o incompatibilità tra norme interne e comunitarie<sup>72</sup>. Su questo aspetto la Commissione europea ha manifestato alcuni dubbi, inviando il parere (C (2024) 7814)<sup>73</sup> al Governo italiano con cui ha richiesto di rendere

---

<sup>67</sup> M. Manetti, *Sull'autonomia e indipendenza delle autorità*, in *Riv. AIC*, 2023, 2, 33. C. Sartoretti, *Le authorities al tempo del covid-19. Riflessioni sul ruolo delle autorità indipendenti: modello in declino o consolidato?*, in *DPCE*, 2021, 2, 2133, 2138.

<sup>68</sup> L. Orlando, *Genesis delle autorità amministrative indipendenti: natura e funzioni principali*, in [www.ildirittoamministrativo.it/Genesis-delle-autorit%C3%A0-amministrative-indipendenti-natura-funzioni-principali-Luigi-Orlando/stu524](http://www.ildirittoamministrativo.it/Genesis-delle-autorit%C3%A0-amministrative-indipendenti-natura-funzioni-principali-Luigi-Orlando/stu524), 4-7-2019.

<sup>69</sup> M. Macchia, A. Mascolo, *Intelligenza artificiale e regolazione*, in A. Pajno, F. Donati, A. Perrucci (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Bologna, 2022, 97.

<sup>70</sup> Il regolamento infatti prevede un'entrata in vigore progressiva delle varie disposizioni in modo da consentire l'adeguamento graduale degli ordinamenti, tra cui la designazione delle autorità nazionali entro il 2 agosto 2025.

<sup>71</sup> G. Barone, *La regolamentazione dell'Intelligenza Artificiale: è "corsa agli armamenti"*, in *Dir. pen. proc.*, 2024, 8, 993.

<sup>72</sup> Per una analisi sul punto cfr. C. Burelli, *Prime brevi considerazioni sul "ddl intelligenza artificiale": incompatibilità o inopportunità?*, in *Quad. AISDUE, Fascicolo speciale*, 2024, 2.

<sup>73</sup> Si tratta di un parere reso ai sensi della Direttiva (UE) 2015/1535, sull'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e dei servizi della società dell'informazione, derivante dall'obbligo degli Stati membri di comunicare alla Commissione europea ogni progetto di regola tecnica. È possibile visionare le osservazioni della Commissione nel

più esplicito il richiamo al regolamento, in special modo nella parte relativa alle definizioni, al quale il legislatore si è conformato aggiungendo una norma di rinvio contenuta nell'art. 2, co. 2, secondo cui «Per quanto non espressamente previsto, si rimanda alle definizioni di cui al regolamento UE 2024/1689», Il disegno di legge è stato quindi definitivamente approvato divenendo legge dello Stato n. 132 del 23 settembre 2025, che introduce nell'ordinamento per la prima volta un insieme di regole espressamente dedicate all'IA, che va ad integrare e precisare quanto previsto dall'*AI Act*.

La nuova legge da un lato enuncia i principi generali nel campo della ricerca, sperimentazione, sviluppo, adozione, applicazione e utilizzo dell'IA (art. 3, co. 1) garantendo sempre la sicurezza cibernetica<sup>74</sup>, che assurge quindi a principio fondamentale<sup>75</sup>, dall'altro, stabilisce regole settoriali<sup>76</sup>, per ciascun ambito della società, dal lavoro alle professioni intellettuali, alla Pubblica amministrazione<sup>77</sup>.

Accanto alle norme di principio, anche il legislatore italiano decide di dedicare alcune disposizioni al Capo III al tema della *governance*. All'art. 19 viene prevista la predisposizione della strategia nazionale per l'intelligenza artificiale da parte di apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in innovazione e transizione digitale, alla quale viene anche affidato il compito di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione di detta strategia<sup>78</sup>. Mentre, recependo quanto previsto nell'*AI Act*, l'art. 20

---

resoconto approvato dal Senato consultabile al seguente link [www.senato.it/show-doc?id=1435866&leg=19&tipodoc=SommComm&part=doc\\_dc-allegato\\_a:1](http://www.senato.it/show-doc?id=1435866&leg=19&tipodoc=SommComm&part=doc_dc-allegato_a:1).

<sup>74</sup> Il comma 5 dell'art. 3 statuisce infatti che debba «essere assicurata, quale condizione essenziale, la cybersicurezza lungo tutto il ciclo di vita dei sistemi e dei modelli di intelligenza artificiale, secondo un approccio proporzionale e basato sul rischio».

<sup>75</sup> Nella relazione tecnica al testo, p. 20, si legge infatti che gli articoli da 1 a 6 hanno carattere ordinamentale, in quanto norme di principio.

<sup>76</sup> L'art. 6, anch'esso contenente norme di principio, esclude dall'ambito applicativo della legge le attività di cui al menzionato art. 3, comma 1, quando svolte per scopi di sicurezza nazionale o di cybersicurezza e resilienza indicate dall'art. 1, comma 1 lett. a) e b) del D.L. n. 14 giugno 2021 n. 82 (istitutivo dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale), ossia quelle volte a proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche.

<sup>77</sup> Con particolare riferimento a quest'ultimo ambito vengono dettate, all'art. 14, tre regole per l'utilizzo dell'IA, ossia promozione del suo uso per incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi erogati, strumentalità rispetto all'attività provvedimentale e all'autonomia e al potere decisionale della persona, adozione di misure tecniche, organizzative e formative per garantire un uso responsabile. In parte, come si può notare, vengono richiamati i principi dettati dalla nota sentenza del Consiglio di Stato del 13 dicembre 2019, n. 8472, successivamente codificati nell'art. 30 del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, in materia di appalti.

<sup>78</sup> Ancor prima dell'entrata in vigore di questa legge, il Governo, attraverso l'Agenzia per l'Italia digitale ha elaborato una strategia italiana per l'IA 2024-2026. Il comma 1 dell'art. 19 dichiarando «La strategia nazionale per l'intelligenza artificiale è predisposta e aggiornata dalla struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale, d'intesa con le Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale di cui all'articolo 20» consolida questa centralità dell'organo politica.

della l. 132/2025 designa le autorità nazionali per l'intelligenza artificiale individuandole in due strutture esistenti: l'Agenzia per l'Italia Digitale, quale autorità di notifica (comma 2) e l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale, quale autorità di vigilanza del mercato e punto di contatto unico (comma 2 cpv.). Alla prima viene assegnata la responsabilità di definire le procedure e i compiti in materia di notifica, valutazione, accreditamento e monitoraggio dei soggetti incaricati di verificare la conformità dei sistemi di IA (comma 1 lett. a) oltre alla promozione dell'innovazione e dello sviluppo dell'IA, mentre alla seconda viene attribuito il compito di vigilanza con poteri ispettivi e sanzionatori, oltreché della promozione e dello sviluppo dell'IA relativamente ai profili di cybersicurezza (comma 1 lett. b). Nella dossier del Servizio studi del Senato<sup>79</sup> viene chiarita tale scelta in ragione delle competenze e delle strutture già disponibile in queste due Agenzie<sup>80</sup>, in conformità con la clausola di invarianza finanziaria prevista all'art. 26 del medesimo disegno di legge.

Un ulteriore possibile spiegazione, quantomeno con riferimento alla designazione dell'ACN può trovare fondamento nel fatto che la cybersicurezza si salda inevitabilmente con l'intelligenza artificiale. L'IA non solo può essere un efficace strumento per prevenire e mitigare i rischi informatici, grazie alla capacità di analizzare in tempo reale grandi quantità di minacce e predisporre risposte automatiche agli attacchi<sup>81</sup>, attenuando il rischio derivante dal fattore umano, ma può essere anche elemento vulnerabile agli attacchi o strumento di penetrazione dei sistemi informatici. Per questo lo sviluppo e l'utilizzo di sistemi di IA non può prescindere dal considerare la sicurezza dei dati e delle infrastrutture critiche, su cui si concentra l'azione dell'ACN.

Alle due agenzie designate si affiancano la Banca d'Italia, la Consob e

---

<sup>79</sup> Dossier XIX legislatura, *Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale del Servizio Studi del Senato*, 141, consultato al seguente link [documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/ID0010d.pdf](https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/ID0010d.pdf).

<sup>80</sup> Per quanto attiene all'ACN queste sono individuate nel dl 82/2021 all'art. 7 e specificamente al comma 1 lett. r) «perseguendo obiettivi di eccellenza, supporta negli ambiti di competenza, mediante il coinvolgimento del sistema dell'università e della ricerca nonché del sistema produttivo nazionali, lo sviluppo di competenze e capacità industriali, tecnologiche e scientifiche. A tali fini, l'Agenzia può promuovere, sviluppare e finanziare specifici progetti ed iniziative, volti anche a favorire il trasferimento tecnologico dei risultati della ricerca nel settore.

L'Agenzia assicura il necessario raccordo con le altre amministrazioni a cui la legge attribuisce competenze in materia di cybersicurezza e, in particolare, con il Ministero della difesa per gli aspetti inerenti alla ricerca militare. L'Agenzia può altresì promuovere la costituzione di aree dedicate allo sviluppo dell'innovazione finalizzate a favorire la formazione e il reclutamento di personale nei settori avanzati dello sviluppo della cybersicurezza, nonché promuovere la realizzazione di studi di fattibilità e di analisi valutative finalizzati a tale scopo». Mentre per quanto attiene all'AgID il richiamo è alle competenze previste dall'art. 14 bis del CAD, in particolare al comma 2.

<sup>81</sup> A. Rugolo, *Intelligenza Artificiale: la rivoluzione della Cybersecurity*, in *Difesa online*, 22-8-2024, [www.difesaonline.it/2024/08/22/evidenza-cyber-intelligenza-artificiale-la-rivoluzione-della-cybersecurity/](https://www.difesaonline.it/2024/08/22/evidenza-cyber-intelligenza-artificiale-la-rivoluzione-della-cybersecurity/).

l'IVASS. Infatti, l'art. 20, co. 2 recepisce e richiama espressamente l'art. 74, par. 6 del Regolamento, ove si indicano quali debbano essere le autorità di vigilanza per quei sistemi di IA ad alto rischio immessi sul mercato o usati da istituti finanziari. Tale recepimento risulta essere obbligato, se si legge il par. 7 del medesimo articolo, che consente allo Stato membro di derogare quanto previsto dal par. 6 in determinate circostanze (anche se non è chiaro quali), così come quello di preservare, ancorché non fosse necessario farlo esplicitamente, le competenze del Garante per la protezione dei dati personali.

Infine, stante la coesistenza di diverse autorità di controllo, viene previsto un Comitato di coordinamento, composto dai direttori generali di AgID e ACN e dal capo del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, per assicurare il coordinamento tra le due agenzie. Al medesimo comitato possono partecipare rappresentanti delle di Banca d'Italia, CONSOB e IVASS, quando si tratta di questioni di rispettiva competenza (art. 20, co. 3).

Il legislatore recepisce quindi quanto previsto dalla normativa europea. L'ACN e l'AgID diventano quelle autorità previste dal regolamento, dotate, tra l'altro, di poteri di vigilanza dei soggetti intenzionati ad utilizzare un sistema di IA, i quali devono compiere una valutazione di impatto sui diritti fondamentali che il sistema può avere e comunicare i risultati di questa valutazione all'autorità di vigilanza del mercato (art. 27). Inoltre, AgID venendo designata quale autorità di notifica, dovrà verificare il possesso dei requisiti degli organismi di valutazione della conformità dei sistemi di IA, ivi incluso il possesso di idonei requisiti di cybersicurezza (ai sensi dell'art. 31 *dell'AI Act*). Pertanto, si demanda ad ente non preposto alla materia relativa alla sicurezza cibernetica la verifica di requisiti in questa materia da parte degli organismi chiamati a valutare la conformità dei sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio.

La designazione di queste due Agenzie pone il tema della compatibilità rispetto al comma 1 cpv dell'art. 70, secondo cui «Tali autorità nazionali competenti esercitano i loro poteri in modo indipendente, imparziale e senza pregiudizi». Il requisito dell'indipendenza richiesto risulta infatti stridere con il modello organizzativo dell'Agenzia per l'Italia digitale ed in particolare dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale.

Per comprendere se un tanto sia vero, si può muovere da due ordini di considerazioni. La prima attiene al diritto dell'Unione europea, in cui un riferimento all'indipendenza degli enti lo si trova nell'art. 298 TFUE, con riferimento all'assolvimento dei compiti, nondimeno nelle varie fonti di rango secondario, ovvero le direttive e i regolamenti istitutive delle agenzie, l'indipendenza ha trovato varie declinazioni più o meno marcate<sup>82</sup>. La seconda riguarda i requisiti di cui deve essere in possesso un'autorità indipendente elaborati in letteratura, quali il possesso di poteri e

---

<sup>82</sup> C. Massa, *op. cit.*, 121-142, 127.

responsabilità propri conferiti dal diritto pubblico, essere dotata di autonomia organizzativa rispetto ai ministeri o ai loro vertici e non essere soggetta né a elezione diretta, né alla gestione da parte di rappresentanti politici<sup>83</sup>. Da queste considerazioni si può svolgere un'analisi sulle caratteristiche delle due agenzie designate in Italia.

Con riferimento all'ACN, con il d.l. 82/2021 istitutivo il legislatore ha voluto dare una sistemazione alla disciplina e riorganizzare le competenze nel settore della *cybersecurity*<sup>84</sup> definendo una *governance* unitaria attraverso l'istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale<sup>85</sup> (art. 5) avente personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. L'organo di vertice dell'Agenzia è il direttore generale, il quale, unitamente al vicedirettore, viene nominato dal Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>86</sup>.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 5, l'attività dell'Agenzia è regolata dal decreto-legge stesso e da appositi atti, mentre per quanto attiene all'organizzazione, il successivo art. 6 stabilisce che «L'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia sono definiti da un apposito regolamento» adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Al Presidente del Consiglio viene attribuita in via esclusiva, oltre al potere di nominare il vertice dell'Agenzia, «a) l'alta direzione e la responsabilità generale delle politiche di cybersicurezza; b) l'adozione della strategia nazionale di cybersicurezza, sentito il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC) di cui all'articolo 4;» (art.1, comma 1). Quanto previsto dalla lettera a) viene esplicitato dal successivo comma 2, secondo cui il Presidente «impartisce le direttive per la cybersicurezza ed emana ogni disposizione necessaria per l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale». Inoltre, allo stesso spetta il compito di determinare la dotazione finanziaria annuale dell'ACN (art.11, comma 1), oltre a adottare con proprio decreto il regolamento di contabilità.

Appare evidente il ruolo centrale svolto dal capo del Governo, il quale esercitando un controllo e una funzione di indirizzo incisivo, dispone di un potere di direzione sull'ente<sup>87</sup>, che quindi rispetto all'organo politico

---

<sup>83</sup> M. Kozak, O. Batura, *Study on the NRA independence Final Report*, 2022, 17, [www.berec.europa.eu/system/files/2023-02/BoR%20%2822%29%20189%20\\_Report%20on%20NRAs%20Independence.pdf](http://www.berec.europa.eu/system/files/2023-02/BoR%20%2822%29%20189%20_Report%20on%20NRAs%20Independence.pdf), in cui viene ricostruita la nozione di indipendenza.

<sup>84</sup> Prima distribuite tra l'Agenzia per l'Italia digitale, il DIS e il Ministero dello Sviluppo economico.

<sup>85</sup> M. Ridolfi, *Servizi di informazione e cybersicurezza*, in *Gior. dir. amm.*, 2023, 2, 176.

<sup>86</sup> Tra soggetti scelti tra i magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa, gli avvocati dello Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari di ruolo, ovvero tra estranei alla pubblica amministrazione, di cui all'art. 18, co. 2 della l. 23 agosto 1988 n. 400.

<sup>87</sup> S. Rossa, *Cybersicurezza e Pubblica amministrazione*, Napoli, 2023, 95.

adempie, si può concludere, una funzione strumentale<sup>88</sup>. Infatti, nel regolamento, adottato con DPCM 9 dicembre 2021 n. 223, viene evidenziato il ruolo strumentale dell'ACN, che ai sensi dell'art. 3, comma 1 svolge le funzioni previste dal decreto-legge «e da altre disposizioni di legge, sulla base delle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità delegata».

Il rapporto di direzione tra l'Agenzia e l'organo politico si desume altresì dall'art. 5 del DPCM, il quale indica il direttore generale quale diretto referente del Presidente del Consiglio (o dell'autorità delegata se istituita), attribuendogli la legale rappresentanza dell'ACN, la responsabilità di curare i rapporti esterni dell'Agenzia, adottare i provvedimenti necessari per il funzionamento dell'agenzia, definendone gli indirizzi e coordinandone l'attività<sup>89</sup>. Inoltre, l'art. 16 gli attribuisce il potere di adottare ogni provvedimento, anche regolamenti, necessario all'attuazione delle funzioni dell'Agenzia.

Infine, l'incisività dell'influenza politica si desume dal potere attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri di adottare il regolamento di contabilità ai sensi dell'art. 11, comma 3 del D.L. 82/2021, anche in deroga all'art. 17 della l. 400/1988<sup>90</sup>.

Il potere di direzione esercitato dal Presidente del Consiglio dei ministri appare in effetti coerente rispetto alla specifica funzione per cui è stata istituita l'ACN, essendo la sicurezza cibernetica inserita nell'alveo della disciplina più ampia della sicurezza nazionale, in cui il Presidente del Consiglio rappresenta il vertice istituzionale in materia di sicurezza e di digitale<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> I. Forgione, *Il ruolo strategico dell'agenzia nazionale per la cybersecurity nel contesto del sistema di sicurezza nazionale: organizzazione e funzioni, tra regolazione europea e interna*, in *Dir. amm.*, 2022, 4, 1119.

<sup>89</sup> In base all'art. 4 del DPCM sono organi dell'Agenzia, il direttore generale, il vicedirettore e il collegio dei revisori dei conti. In quanto organi, questi sono gli unici soggetti titolari di poteri e capaci quindi di esprimere all'esterno la volontà dell'ente. Sul concetto di organo, F.G. Scoca, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (cur.), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.

<sup>90</sup> Il quale, invece, prevede in questi casi l'adozione di regolamenti con Decreto del Presidente della Repubblica.

<sup>91</sup> L'art. 14 del CAD dispone infatti che «In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime». In base alla Costituzione è dunque attribuita allo Stato la competenza in materia di digitalizzazione ed in particolare relativamente alla sicurezza informatica. Tale compito vede il Presidente del Consiglio dei ministri rivestire un ruolo centrale nelle politiche di trasformazione e innovazione digitale, come si evince dalla lettura dell'art. 16 CAD (modificato dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), il quale attribuisce a quest'ultimo il compito di garantire un coordinamento nel processo di digitalizzazione e nello sviluppo di sistemi informativi

Un discorso analogo può essere fatto per l'AgID, istituita con l'art. 19 del d.l. 22 giugno 2012 n. 83. Essa è espressamente soggetta al potere di vigilanza e indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro delegato. Il potere di vigilanza sulle agenzie si esplica, ai sensi del d.lgs. 300/1999, nel potere del ministro competente di emanare gli statuti, nel caso dell'AgID con DPCM 8 gennaio 2014; mentre quello di indirizzo consiste, ai sensi dell'art. 2, co. 5 dello Statuto, nel perseguimento dei fini istituzionali secondo gli indirizzi impartiti dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro da lui delegato. Come si desume anche dall'art. 14 bis CAD, AgID è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Italia digitale, in coerenza con gli indirizzi dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Può allora ritenersi conforme all'art. 70 dell'*AI Act* la designazione di ACN e AgID?

Se si volge lo sguardo al requisito dell'indipendenza dal potere politico, anche nella declinazione attenuato di chi sostiene che essa debba tradursi nell'assenza di un rapporto gerarchico<sup>92</sup>, il dato che emerge è lo stretto rapporto tra organo politico e direttore, da che quest'ultimo è considerato un referente e sebbene possa sostenersi l'esistenza di un'autonoma organizzazione delle due agenzie, il potere del Presidente del Consiglio di incidere mediante proprio decreto sull'organizzazione delle stesse, specialmente dell'ACN, fa venire meno anche questo requisito.

Ed infatti, non sono mancati rilievi da parte della Commissione europea, sull'opportunità di ripensare la designazione di queste due agenzie proprio per la carenza di indipendenza<sup>93</sup>. Dubbi sollevati con il menzionato parere C (2024) 7814, con il quale l'istituzione europea ha ricordato che le autorità nazionali devono possedere lo stesso livello di indipendenza previsto dalla Direttiva UE 2016/680 per le autorità preposte alla protezione dei dati nelle attività delle forze dell'ordine, nella gestione delle migrazioni e controllo delle frontiere, nell'amministrazione della giustizia e nei processi democratici. Tale direttiva specifica, all'art. 42, il requisito di indipendenza, intendendolo quale indipendenza dei membri dell'autorità di controllo, ovvero assenza di pressioni esterne, né dirette, né indirette, o di istruzioni, nonché divieto per gli stessi di compiere azioni o svolgere attività incompatibili con le loro funzioni.

Se è pure vero che l'art. 70 fa riferimento all'esercizio delle funzioni in maniera indipendente, non precludendo in maniera netta un collegamento

---

da parte delle amministrazioni centrali, nonché di promozione e sostegno di progetti aventi grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica, di preminente interesse nazionale. Parimenti l'art. 1 della L. 3 agosto 2007 n. 124 assegna «Al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuiti, in via esclusiva: a) l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento; [...]».

<sup>92</sup> G. Sgueo, *Le autorità amministrative indipendenti: genesi, funzioni e ruolo*, in, [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 14-6-2007.

<sup>93</sup> G. Barone, *op. cit.*, 994.

con le autorità politiche<sup>94</sup>, lo stretto rapporto di direzione esistente tra Presidente del Consiglio e autorità designate è sufficiente a far ritenere una possibile influenza del potere politico nell'azione di ACN e AgID.

#### 4. L'Agenzia istituita con Real Decreto 729/2023, del 22 agosto 2023

Il caso della Spagna presenta alcune similitudini con quello italiano, pur muovendo da una premessa differente. Infatti, ancor prima dell'approvazione dell'*Artificial Intelligence Act*, la Spagna ha deciso di dotarsi del primo ente dedicato alla supervisione dell'Intelligenza artificiale, istituendo un'apposita agenzia<sup>95</sup>. Infatti, nello stesso anno in cui la Commissione europea presentava la proposta di un regolamento sull'intelligenza artificiale, il Parlamento spagnolo con la Legge dei Bilanci Generali dello Stato, 28 dicembre 2021 n. 22 dava autorizzazione al Governo alla creazione di un'agenzia nazionale di supervisione dell'IA<sup>96</sup>. La base giuridica dell'autorizzazione è contenuta nell'art. 91 della Ley 1° ottobre 2015 n. 40, *de Régimen Jurídico del Sector Público*<sup>97</sup>, il quale prevede la creazione di enti pubblici unicamente mediante legge, che ne definisce altresì le finalità generali, il Dipartimento da cui dipende, nonché la natura giuridica, il regime patrimoniale e fiscale. Su queste basi la Ley 22/2021 attribuisce alla nuova agenzia personalità giuridica di diritto pubblico, patrimonio proprio e

---

<sup>94</sup> F. Resta, *Articolo 70*, in A. Mantelero, G. Resta, G.M. Riccio (cur.), *Intelligenza artificiale. Commentario*, Milano, 2025, 628-639, 638.

<sup>95</sup> Il contesto spagnolo si mostra proattivo sotto il profilo della regolamentazione dell'IA. Lo dimostra anche il fatto che anche le Comunità territoriali abbiano avviato iniziative. Ad esempio la Comunità autonoma della Galizia ha approvato la Ley 2 del 2 aprile 2025 con l'obiettivo di definire (art.1) un «quadro per la progettazione, l'acquisizione, l'implementazione e l'uso dell'intelligenza artificiale nell'amministrazione generale della Comunità autonoma di Galizia e nel suo settore pubblico, in conformità con la normativa dell'Unione europea e con la normativa fondamentale dello Stato in materia, di cui costituisce lo sviluppo e l'implementazione nella Comunità autonoma di Galizia». Si tratta di una legge avente lo scopo di regolare l'uso dell'IA nel settore pubblico galiziano promuovendo altresì l'adozione di una IA incentrata sull'uomo, sicura e affidabile, che offra un elevato livello di protezione della salute e dei diritti fondamentali e sia anche rispettosa dell'ambiente. Per perseguire questi fini, la legge ha previsto anche l'istituzione di un Consiglio dell'IA, un organo collegiale avente finalità consultiva e di promozione dell'IA nella Galizia, attraverso l'identificazione di strategie per migliorare le politiche pubbliche nel campo dell'IA.

<sup>96</sup> L'autorizzazione è contenuta nella *Disposición adicional centésima trigésima. Creación de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial*.

<sup>97</sup> D. Fierro Rodriguez, (2023) *Luces y sombras en el panorama de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial*, in *eXtoikos*, 26/2023, 18. Questa legge unitamente alla Ley 39/2015, del 1° ottobre 2015, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, costituiscono i due testi normativi fondamentali del diritto amministrativo spagnolo, approvati nel 2015 con lo scopo di semplificare e razionalizzare la materia; cfr. sul punto R. G., Vioque, (2016) *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [BOE n.o 236, de 2-X-2015]*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, nùm. 1/2016, 224.

autonomia gestionale, con potestà amministrativa, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo e supervisionare i progetti relativi all'intelligenza artificiale inseriti nella Strategia Nazionale sull'Intelligenza Artificiale, così come quelli promossi dall'Unione europea, sotto il controllo della Segreteria di Stato alla Digitalizzazione e all'Intelligenza artificiale, inquadrata nel *Ministero de Asuntos Económicos y Transformación Digital*.

L'effettiva creazione di questo organismo è avvenuta grazie ai finanziamenti previsti nel *Plan de Recuperación, Transformación, y Resiliencia*, Componente 16, Investimento 1 (dedicato alla digitalizzazione), tramite l'impegno di spesa deciso con l'Orden PCM/1203/2022, del 5 dicembre 2022 del Consiglio dei ministri. L'Agenzia è stata quindi formalmente istituita con il Real Decreto 729/2023, del 22 agosto 2023, recante l'approvazione dello Statuto, il quale consta di 51 articoli in cui si definiscono gli obiettivi, le funzioni e l'organizzazione dell'ente.

Dal punto di vista sistematico, l'AESIA è un'agenzia rientrante nella disciplina dalla Ley 1° ottobre 2015 n. 40<sup>98</sup>. Inizialmente prevista dalla Ley 19 luglio 2006 n. 28, tale espressione identificava una nuova forma organizzativa della pubblica amministrazione per l'assolvimento di funzioni connotate da natura tecnica<sup>99</sup>. Tale legge consentiva la costituzione di nuovi organismi, previa autorizzazione parlamentare, e con l'approvazione dello statuto, dipendenti dal Ministro che ne aveva promosso la creazione<sup>100</sup>, per l'assolvimento delle politiche generali pubbliche.

Questo approccio incentrato su un modello di organizzazione amministrativa applicabile in via generale è stato superato dalla Ley 40/2015, con la quale è stata operata una riforma dell'organizzazione, successivamente modificata dalla Ley 30 dicembre 2020 n. 11, con cui è stata introdotta un'apposita disciplina delle agenzie (agli art. 108bis e seguenti)<sup>101</sup> ridefinendone la nozione, non più in termini di modello organizzativo, bensì includendole tra gli Enti Statali collegati o dipendenti dall'Amministrazione Generale dello Stato<sup>102</sup>, e quindi tra quelli che in generale compongono la Pubblica amministrazione<sup>103</sup>. L'art. 84 della Ley 40/2015 distingue infatti «*Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General*

<sup>98</sup> J.J. Montero Pascual, *Artículo 70*, in M. Barrio Andrés (dir.), *Comentarios al Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial*, Madrid, 2024, 664-672, 671.

<sup>99</sup> A. Boto, (2015) *La agencia como forma organizativa de optimización de servicios públicos. Pasado, presente y futuro en una España en crisis*, in *Revista digital de Derecho Administrativo*, 2015, 51.

<sup>100</sup> J.B. Gomez Moreno, (2022) *Agencias estatales: el modelo consolidado en sistemas jurídicos de tradición anglosajona que fracasó en España*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nùm. 58/2022, 359.

<sup>101</sup> La modifica è stata apportata con la *Disposición final trigésima cuarta. Modificación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, che ha introdotto una nuova sezione nella Ley 40/2015, interamente dedicata alle agenzie.

<sup>102</sup> Definita, mediante elenco delle amministrazioni di cui si compone, dall'art. 55 della Ley 40/2015.

<sup>103</sup> J.B. Gomez Moreno, *op. cit.*, 373.

del Estado» in tre tipologie, organismi autonomi, enti commerciali pubblici e agenzie statali, quale categoria diversa dagli organismi pubblici così detti “separati” come le autorità amministrative indipendenti<sup>104</sup>. Le agenzie rientrano quindi negli organismi pubblici comuni, sono soggette alla Ley 40/2015, sono organismi di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica pubblica, patrimonio proprio e autonomia gestionale, autorizzati a esercitare poteri amministrativi (art. 108 bis), possono essere create solo con legge e, in particolare, sono al servizio dell’Amministrazione Generale dello Stato<sup>105</sup>.

L’AESIA rientra pertanto nella categoria dell’agenzia statale, come espressamente indicato nell’art. 1 dello Statuto, ai sensi del quale «*La Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial [...] es una entidad de derecho público regulada en los artículos 108 bis a 108 sexies de la Ley 40/2015*», dotata di autonomia e indipendenza tecnica, intesa quale specializzazione, professionalità e responsabilità individuale del personale<sup>106</sup>, come stabilito dall’art. 8 dello Statuto.

Per quanto attiene agli obiettivi, questi vengono definiti nell’art. 4, secondo cui l’AESIA promuove un uso dell’intelligenza artificiale responsabile, sostenibile e affidabile, offrendo consulenza e supporto ai cittadini e agli attori istituzionali e privati coinvolti nello sviluppo e nell’applicazione di sistemi di IA, assicurando altresì la protezione degli utilizzatori dei sistemi di IA al fine di evitare discriminazioni<sup>107</sup>. Tuttavia, la sua competenza in materia non è esclusiva, poiché le altre agenzie (ad esempio *Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios*) conservano la competenza anche rispetto all’utilizzo dell’IA nei settori specifici cui sono preposte<sup>108</sup>.

Quanto all’organizzazione lo Statuto distingue tra organi di governo e organi esecutivi. I primi sono costituiti dal Presidente e dal Consiglio

---

<sup>104</sup> R. Caballero Sanchez, (2024) *Teoría general de la organización administrativa*, in F. Velasco Caballero, M. M. Darnacullea Gardella (eds.), *Manual de Derecho administrativo*, 2024, 216.

<sup>105</sup> F. B. Lòpez-Jurado, *Administración y sector público estatal*, in F. Velasco Caballero, M. M. Darnacullea Gardella (eds.), *Manual de Derecho administrativo*, 2024, 243.

<sup>106</sup> D. Fierro Rodriguez, *op. cit.*, 24.

<sup>107</sup> L’art. 4, co. 3 dello Statuto elenca infatti gli obiettivi dell’Agenzia:

«*Asimismo, la actuación de la Agencia responderá a los siguientes fines:*

a) *La concienciación, divulgación y promoción de la formación, y del desarrollo y uso responsable, sostenible y confiable de la inteligencia artificial.*

b) *La definición de mecanismos de asesoramiento y atención a la sociedad y a otros actores relacionados con el desarrollo y uso de la inteligencia artificial.*

c) *La colaboración y coordinación con otras autoridades, nacionales y supranacionales, de supervisión de inteligencia artificial.*

d) *El fomento de entornos reales de prueba de los sistemas de inteligencia artificial, para reforzar la protección de los usuarios y evitar sesgos discriminatorios.*

e) *La supervisión de la puesta en marcha, uso o comercialización de sistemas que incluyan inteligencia artificial y, especialmente, aquellos que puedan suponer riesgos significativos para la salud, seguridad, la igualdad de trato y no discriminación, en particular entre mujeres y hombres, y para los demás derechos fundamentales».*

<sup>108</sup> D. Fierro Rodriguez, *op. cit.*, 24.

direttivo, mentre gli organi esecutivi sono la Direzione, il Segretariato generale, la Sotto-direzione di Certificazione, valutazione delle tendenze, coordinamento e formazione in materia di intelligenza artificiale. Il ruolo del Presidente viene dallo Statuto assegnato al Segretario per la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale, il quale inoltre presiede il Consiglio direttivo, che è composto da otto membri nominati dal Ministero dell'Economia.

Con l'approvazione dell'*AI Act*, il tema della designazione delle autorità di controllo ivi prevista si è posto anche per il legislatore spagnolo. L'aver istituito un'agenzia con le descritte funzioni prima dell'entrata in vigore del regolamento ha generato uno scollamento con quanto previsto dall'art. 70 del regolamento, per due ragioni. In primo luogo, la previsione dell'istituzione di autorità nazionali di vigilanza del mercato ha richiesto al Governo di licenziare un disegno di legge, nel marzo 2025, *Para un uso ético, inclusivo y beneficioso de la inteligencia artificial* con cui designare l'AESIA quale autorità di vigilanza del mercato, altrimenti ente non inquadrabile nel perimetro normativo unionale. In secondo luogo, il quadro giuridico in cui si colloca l'AESIA mostra una divergenza rispetto a quanto indicato nell'*AI Act*, ove si specifica, come già ribadito, che le autorità nazionali agiscono nel quadro del Regolamento UE 2019/1020 relativo alle autorità di vigilanza del mercato<sup>109</sup>. Anche nel caso dell'Agenzia spagnola di supervisione dell'intelligenza artificiale si pone infatti il tema dell'indipendenza.

Muovendo da un confronto con quegli elementi caratteristici dell'indipendenza sopra richiamati, appare evidente come non possa parlarsi di autonomia dal potere politico. Come si è già avuto modo di evidenziare, l'Agenzia di Supervisione dell'Intelligenza artificiale rientra nella categoria degli organismi pubblici strumentali, e quindi dipendenti dell'Amministrazione Generale dello Stato. Tale vincolo di dipendenza si evince altresì sotto un duplice profilo. In primo luogo, dalla lettura dell'art. 108 *ter*, co. 3 Ley 40/2015 (espressamente richiamato dallo Statuto dell'Agenzia), in base al quale l'azione dell'ente avviene in conformità con il contratto pluriennale di gestione, nel quale vengono definiti gli obiettivi da perseguire, i piani d'azione e i risultati attesi, che ai sensi dell'art. 39 dello Statuto viene approvato dal Ministero degli Affari Economici. In secondo luogo, il vincolo con l'amministrazione centrale emerge con più forza dalla lettura degli artt. 12 e seguenti dedicati agli organi di governo dell'ente. In particolare, l'art. 12 espressamente prevede che il Presidente dell'agenzia è il Segretario di Stato della Digitalizzazione e dell'Intelligenza artificiale, il quale presiede e dirige il *Consejo Rector*, composto da sei rappresentanti, di cui quattro del Ministero degli Affari Economici, uno del Ministero delle Finanze e della Funzione Pubblica, uno del Ministero dell'Industria, del Commercio e del Turismo e solamente un rappresentante indipendente selezionato tra gli esperti in materia di IA dal *Consejo Asesor de Inteligencia Artificial y la Comisión Permanente de Digitalización de la Economía, la*

---

<sup>109</sup> J.J. Montero Pascual, *op. cit.*, 670.

### *Administración y la Ciudadanía.*

Alle considerazioni che precedono vale la pena aggiungere un'ulteriore considerazione. Lo Statuto dell'AESIA non richiama l'art. 109 della Ley 40/2015 rubricato *Les autoritats administratives independents d'àmbit estatal*, collocando in effetti tale ente al di fuori degli organismi indipendenti, similmente a quanto avviene per l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e l'Agenzia per l'Italia Digitale.

## 5. Conclusioni

Anche nel campo dell'intelligenza artificiale il diritto europeo si pone l'obiettivo di avvicinare gli ordinamenti nazionali verso una disciplina comune, anche mediante la creazione di nuovi organismi. Tuttavia, il confronto tra i casi di Italia e Spagna, per quanto riguarda le autorità di vigilanza e notifica, mette in luce come le modalità di recepimento dell'*AI Act* adottate dai due Paesi, pur divergenti, conducano a esiti simili in concreto, discostandosi dallo statuto di indipendenza descritto dall'art. 70 del regolamento. L'opzione italiana di designazione, quali autorità, di due agenzie esistenti (ACN e AgID), e quella spagnola istitutiva di un ente nuovo e specializzato, l'AESIA, mostrano un paritetico problema di interferenza del potere politico, nel primo caso potenziale, nel secondo evidente. Le due soluzioni ripropongono un modello di autorità strumentali, fortemente integrate nell'apparato governativo, ma se nel caso dell'Italia un tanto si deve a una scelta del legislatore di declinazione del requisito di indipendenza, per la Spagna sembra piuttosto frutto della scelta di aver anticipatamente istituito un ente dedicato all'IA. Eppure, in entrambi i casi si pone un problema di autonomia dell'esercizio delle funzioni, che in considerazione del ruolo di vigilanza del mercato, si ripercuoterà sulla tutela dei consumatori e dei diritti delle persone.

Luca Pellizoni  
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali  
Università degli Studi di Trieste  
[luca.pellizoni@phd.units.it](mailto:luca.pellizoni@phd.units.it)

