

Bruxelles, 28.9.2022
SWD(2022) 320 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

**relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile
extracontrattuale all'intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza
artificiale)**

{COM(2022) 496 final} - {SEC(2022) 344 final} - {SWD(2022) 318 final} -
{SWD(2022) 319 final}

Scheda di sintesi
Valutazione d'impatto riguardante l'iniziativa in materia di responsabilità civile per i danni causati dall'IA
Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?
<p>La diffusione dell'IA è sia un obiettivo della Commissione sia una tendenza prevista. Anche se i prodotti /servizi basati sull'IA dovrebbero essere più sicuri di quelli tradizionali, si verificheranno sempre degli incidenti.</p> <p>Le norme vigenti in materia di responsabilità, in particolare le norme nazionali basate sulla colpa, non sono adatte per la gestione delle domande di risarcimento dei danni causati da prodotti /servizi basati sull'IA. In base a tali norme, coloro che subiscono un danno sono tenuti a dimostrare un'azione/omissione illecita da parte della persona che ha causato il danno. Le caratteristiche specifiche dell'IA, tra cui l'autonomia e l'opacità (il cosiddetto effetto "scatola nera"), rendono difficile o eccessivamente costoso identificare la persona responsabile e dimostrare che sussistono i presupposti ai fini dell'esito positivo di un'azione di responsabilità.</p> <p>La Commissione intende evitare che coloro che subiscono un danno causato dall'IA, ad esempio cittadini o imprese, siano meno protetti di coloro che subiscono un danno da tecnologie tradizionali. La mancanza di risarcimento può incidere sulla fiducia nell'IA e alla fine sull'adozione di prodotti /servizi basati sull'IA.</p> <p>Non si sa con certezza come le norme nazionali in materia di responsabilità possano essere applicate alle specificità dell'IA. Inoltre, di fronte a un esito ingiusto per chi ha subito il danno, gli organi giurisdizionali potrebbero applicare le norme vigenti <i>ad hoc</i> per giungere a un risultato equo. Ciò provocherà incertezza giuridica. Di conseguenza le imprese avranno difficoltà a prevedere le modalità di applicazione delle norme vigenti in materia di responsabilità in caso di danno. Sarà quindi per loro difficile valutare la loro esposizione alla responsabilità e stipulare la relativa copertura assicurativa. Tale effetto è amplificato nel caso delle imprese attive a livello transfrontaliero, in quanto l'incertezza riguarderà diverse giurisdizioni, e interesserà in particolare le PMI, che non possono avvalersi di competenze giuridiche al loro interno o di riserve di capitale.</p> <p>Si prevede inoltre che, se l'UE non agirà, gli Stati membri adegueranno le loro norme nazionali in materia di responsabilità alle sfide poste dall'IA. Ciò comporterà un'ulteriore frammentazione e aumenterà i costi per le imprese attive a livello transfrontaliero.</p>
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
<p>L'iniziativa va incontro alla priorità accordata dalla Commissione alla transizione digitale. L'obiettivo generale è promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale affidabile affinché sia possibile sfruttarne appieno i vantaggi. L'obiettivo del Libro bianco è così creare un ecosistema di fiducia per promuovere la diffusione dell'IA. L'iniziativa in materia di responsabilità è il necessario corollario alle norme in materia di sicurezza adattate all'intelligenza artificiale e completa quindi la legge sull'IA.</p> <p>L'iniziativa riguardante l'IA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - garantirà che coloro che subiscono danni da prodotti/servizi basati sull'IA usufruiscano di una tutela pari a quella di cui beneficiano coloro che subiscono danni da tecnologie tradizionali; - ridurrà l'incertezza giuridica per quanto riguarda l'esposizione alla responsabilità delle imprese che

sviluppano o utilizzano l'IA;

- eviterà la frammentazione derivante da adeguamenti specifici all'IA delle norme nazionali in materia di responsabilità civile.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

Promuovere la diffusione dell'intelligenza artificiale in Europa comporta la necessità di aprire il mercato unico dell'UE a quegli operatori economici che vogliono sviluppare o adottare l'IA nelle loro imprese.

I presupposti sono ridurre l'incertezza giuridica ed evitare la frammentazione nel caso in cui gli Stati membri comincino autonomamente ad adattare le norme nazionali in maniera divergente.

Secondo le stime prudenti, un'azione a livello dell'UE in materia di responsabilità civile per l'IA avrebbe come impatto positivo un aumento compreso tra il 5 e il 7 % sul valore di produzione dei pertinenti scambi transfrontalieri rispetto allo scenario di riferimento.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso contrario, perché?

Opzione strategica 1: tre misure atte ad alleggerire, per chi ha subito il danno, l'onere di dimostrare la fondatezza dell'azione di responsabilità:

a) armonizzazione delle modalità con cui le informazioni registrate/documentate conformemente alle norme in materia di sicurezza dei prodotti di cui alla legge sull'IA possono essere divulgate nell'ambito dei procedimenti giudiziari in modo che il danneggiato possa individuare e dimostrare quale azione/omissione abbia causato il danno;

b) se il danneggiato dimostra che la persona responsabile non ha rispettato i requisiti di sicurezza di cui alla legge sull'IA, intesi a prevenire i danni, gli organi giurisdizionali potrebbero presumere che il danno sia stato cagionato da tale non conformità. La persona potenzialmente responsabile avrebbe la possibilità di confutare tale presunzione, ad esempio dimostrando che un'altra causa è all'origine del danno;

c) nel caso in cui l'unico modo, per il danneggiato, di provare la fondatezza della sua azione di responsabilità, sia dimostrare quanto sia accaduto all'interno del sistema IA, tale onere a questi incombente verrebbe alleggerito. La persona potenzialmente responsabile avrebbe la possibilità di dimostrare di non avere agito con negligenza.

Opzione strategica 2: le misure di cui all'opzione 1 + l'armonizzazione di un regime di responsabilità oggettiva per i casi di utilizzo dell'IA che presentano un particolare profilo di rischio. Responsabilità oggettiva significa che una persona che espone il pubblico a un rischio (spesso in relazione a interessi giuridici di valore elevato (la vita, la salute, la proprietà)) e ne trae vantaggio, è ritenuta responsabile se un tale rischio si concretizza - la responsabilità del proprietario di una macchina ne è un esempio. In tali casi, il danneggiato deve solo dimostrare che il danno verificatosi deriva dalla sfera di rischio della persona responsabile. Tale regime può essere accompagnato da una copertura assicurativa obbligatoria.

Opzione strategica 3: approccio in più fasi (**opzione strategica prescelta**) così costituito:

- prima fase: le misure di cui all'opzione 1, e

- seconda fase: un meccanismo di revisione per riesaminare la necessità di armonizzare la responsabilità

oggettiva per i casi di utilizzo dell'IA che presentano un particolare profilo di rischio (eventualmente associato a una copertura assicurativa obbligatoria).

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Nel complesso, la maggior parte dei portatori di interessi si è dimostrata d'accordo con i problemi individuati e si è espressa a favore di un'azione a livello di UE.

I cittadini dell'UE, le organizzazioni dei consumatori e le istituzioni accademiche hanno confermato ad ampia maggioranza la necessità di un'azione dell'UE per alleviare i problemi riscontrati dai danneggiati in relazione all'onere della prova. Pur riconoscendo gli effetti negativi dell'incertezza in merito all'applicazione delle norme in materia di responsabilità, le imprese si sono mostrate più caute e hanno chiesto misure mirate per non limitare l'innovazione.

Un quadro analogo è emerso per quanto riguarda le opzioni strategiche. I cittadini dell'UE, le organizzazioni dei consumatori e le istituzioni accademiche hanno espresso un forte sostegno quantomeno per le misure sull'onere della prova, e si sono inoltre espressi a favore della misura più incisiva, ossia l'armonizzazione della responsabilità oggettiva associata a una copertura assicurativa obbligatoria.

Le imprese si sono rilevate più discordanti, anche in funzione delle loro dimensioni. La responsabilità oggettiva è stata ritenuta sproporzionata. L'armonizzazione dell'alleggerimento dell'onere della prova ha ottenuto maggiore sostegno, in particolare tra le PMI. Le imprese hanno tuttavia messo in guardia contro un completo trasferimento dell'onere della prova.

Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione strategica prescelta garantirebbe che coloro che subiscono danni da prodotti e servizi basati sull'IA (persone fisiche, imprese e altri soggetti pubblici o privati) non siano meno protetti di coloro che subiscono danni da tecnologie tradizionali. Essa comporterebbe la crescita del livello di fiducia nell'IA e ne promuoverebbe l'adozione.

L'iniziativa ridurrebbe inoltre l'incertezza giuridica e preverrebbe la frammentazione, aiutando in tal modo le imprese (soprattutto le PMI) che intendono realizzare appieno il potenziale del mercato unico dell'UE attraverso la diffusione transfrontaliera di prodotti e servizi basati sull'IA.

L'iniziativa migliorerebbe inoltre le condizioni affinché gli assicuratori possano offrire una copertura delle attività connesse all'IA, il che è fondamentale in particolare per le PMI per gestire i rischi.

In termini di benefici ambientali, l'iniziativa dovrebbe generare efficienze e contribuire all'innovazione in materia di tecnologie rispettose dell'ambiente.

La maggior parte dei prodotti e servizi di punta che l'iniziativa intende promuovere non sono ancora presenti sul mercato. Le misure proposte sono all'avanguardia in quanto adattano il quadro giuridico alle esigenze e alle sfide specifiche dell'IA, in modo da creare un ecosistema di fiducia e certezza del diritto.

In virtù di questo approccio strategico che guarda al futuro, non sono disponibili dati sufficienti per quantificare l'impatto dell'opzione strategica prescelta. Tale impatto è stato quindi valutato principalmente sotto il profilo qualitativo, tenendo conto di tutti i dati disponibili, delle stime degli esperti e dei contributi

dei portatori di interessi. Sulla base di ipotesi motivate sono stati seguiti alcuni metodi di quantificazione.

Si stima in particolare che l'opzione strategica prescelta genererebbe un aumento del valore di mercato dell'IA nell'UE-27 compreso tra 500 milioni di EUR circa e 1,1 miliardi di EUR circa nel 2025. Inoltre, un'analisi microeconomica basata sui dati di mercato per gli aspirapolvere robot suggerisce che l'iniziativa genererebbe un aumento di benessere totale compreso fra i 30,11 e i 53,74 milioni di EUR per questa sola categoria di prodotti nell'UE-27.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione strategica prescelta previene le lacune in materia di responsabilità derivanti dalle caratteristiche specifiche dell'intelligenza artificiale. Essa garantirebbe che, nei casi in cui le caratteristiche specifiche dell'IA non consentissero al danneggiato di dimostrare i fatti necessari, il costo verrebbe sostenuto non da questi, bensì dalla persona responsabile del danno.

Ciò è in linea con uno degli obiettivi fondamentali della legge in materia di responsabilità, vale a dire garantire che una persona che danneggia un'altra persona in modo illegale risarcisca il danno causato alla vittima; Si inserisce inoltre nell'obiettivo politico della Commissione di garantire che le vittime di danni causati con il concorso di sistemi di IA beneficino dello stesso livello di protezione delle vittime di danni causati dalle tecnologie tradizionali. L'opzione strategica prescelta porta a una più efficiente attribuzione dei costi alla persona che ha effettivamente causato i danni e che è maggiormente in grado di evitare il loro verificarsi.

È altamente probabile che i soggetti potenzialmente responsabili (in particolare le imprese attive sul mercato dell'IA) siano coperti da un'assicurazione. Le soluzioni assicurative consentono di ripartire l'onere della responsabilità in tutta la comunità degli assicurati, limitando in tal modo i costi delle persone responsabili ai premi assicurativi annuali. Le persone responsabili assicurate percepirebbero quindi il costo dell'indennizzo della vittima solo come un aumento marginale dei loro premi assicurativi.

Una quantificazione dei costi molto solida e precisa non è stata possibile perché i prodotti e i servizi all'avanguardia promossi da questa iniziativa non sono per la maggior parte ancora sul mercato. Sulla base dei dati disponibili, di analisi di esperti e di ipotesi motivate, è stato stimato che l'opzione strategica prescelta potrebbe portare a un aumento dell'importo complessivo dei premi di assicurazione per responsabilità generale versati annualmente nell'UE fra i 5,35 milioni di EUR e i 16,1 milioni di EUR.

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

Migliorando le condizioni di funzionamento del mercato interno per i prodotti e servizi basati sull'intelligenza artificiale, l'iniziativa avrebbe un impatto positivo sulla competitività delle imprese attive sul mercato europeo dell'IA. Tali imprese diventerebbero più competitive su scala mondiale, il che consente di rafforzare la posizione dell'UE nei confronti dei suoi concorrenti nella corsa mondiale all'intelligenza artificiale (principalmente Stati Uniti e Cina). Poiché l'IA è una tecnologia abilitante trasversale, tali benefici non si limiterebbero a determinati settori specifici, ma si applicherebbero, anche se in misura diversa, in tutti i settori in cui l'IA è sviluppata o utilizzata.

La riduzione dell'incertezza giuridica e della frammentazione gioverebbe alle piccole e medie imprese ancor più che agli altri portatori di interessi, dato che sono le PMI ad essere maggiormente colpite da questi problemi nel contesto delle attuali norme in materia di responsabilità. L'iniziativa migliorerebbe le condizioni in particolare per le PMI che desiderano diffondere prodotti o servizi basati sull'IA in altri Stati membri. Ciò è fondamentale perché il mercato dell'intelligenza artificiale dell'UE è trainato in larga

misura dalle PMI che sviluppano, diffondono o utilizzano tecnologie di IA.

Le PMI trarrebbero vantaggio da questa iniziativa anche in quanto vittime di danni causati dall'IA, in quanto potrebbero contare sull'alleggerimento del loro onere della prova per chiedere un risarcimento.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Non si prevede un impatto significativo né sui bilanci né sulle amministrazioni nazionali.

Le misure previste per alleggerire l'onere della prova per i danneggiati potrebbero essere integrate senza attriti nei quadri procedurali e in materia di responsabilità civile esistenti negli Stati membri.

Gli Stati membri dovranno riferire in merito all'attuazione dell'iniziativa e dovranno fornire determinate informazioni per la revisione mirata della Commissione. Tuttavia, tali obblighi di comunicazione si limiteranno alle informazioni disponibili attraverso le banche dati esistenti degli Stati membri e alle informazioni comunicate nell'ambito di altri strumenti giuridici (ad esempio la legge sull'IA o la direttiva sull'assicurazione degli autoveicoli), il che consentirà di realizzare sinergie e di garantire la coerenza delle future misure politiche nei vari settori.

Sono previsti altri impatti significativi?

Diritti fondamentali: l'iniziativa contribuirà a sostenere un'applicazione efficace a livello privatistico dei diritti fondamentali e a preservare il diritto a un ricorso effettivo laddove si siano concretizzati rischi per i diritti fondamentali derivanti dall'IA (ad esempio la discriminazione).

Dimensione internazionale: proponendo un approccio equilibrato in materia di responsabilità per i danni causati dall'intelligenza artificiale, l'UE ha l'opportunità di stabilire un parametro di riferimento globale e di promuovere il suo approccio come soluzione globale, il che in ultima analisi genererebbe un vantaggio competitivo per l'intelligenza artificiale "made in Europe".

Proporzionalità

L'opzione prescelta è concepita per preparare il terreno per lo sviluppo e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale, conseguendo nel contempo l'obiettivo principale di promuoverne la diffusione nell'UE.

Tale opzione non andrà tuttavia al di là di quanto necessario. In primo luogo, l'intervento dell'UE è mirato perché non farà che alleggerire l'onere della prova per chi ha subito il danno. Armonizzerà solo quegli elementi di responsabilità che risultano problematici nel contesto dell'intelligenza artificiale, lasciando che altri elementi, come la determinazione della colpa e del nesso di causalità, siano disciplinati dalle leggi nazionali esistenti.

In secondo luogo, l'opzione prescelta rinvia la valutazione della necessità di armonizzare la responsabilità oggettiva a una fase successiva, quando sarà possibile raccogliere maggiori informazioni sull'intelligenza artificiale e sui suoi usi (cfr. oltre).

In terzo luogo, l'opzione prescelta proporrà un approccio di armonizzazione minima. Anche se l'armonizzazione minima non crea condizioni di parità totali, essa garantisce che le nuove norme possano essere integrate senza attriti nel quadro giuridico vigente in materia di responsabilità civile in ciascuno Stato membro.

Gli Stati membri potranno così integrare gli interventi mirati dell'UE previsti dall'opzione prescelta nel loro diritto nazionale, e l'iniziativa rafforzerà, in tutta l'UE, la certezza del diritto, eviterà un'ulteriore

frammentazione giuridica e garantirà una protezione efficace dei danneggiati, comparabile al livello di protezione per altri danni.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

L'opzione strategica prescelta prevede un approccio in più fasi, che consiste in primo luogo nell'introdurre misure volte ad alleggerire l'onere della prova a carico della vittima e poi, sulla base di una clausola di revisione, nel valutare la situazione cinque anni dopo. Tale processo consentirà alla Commissione di valutare, alla luce dello sviluppo della tecnologia e dei suoi usi, se, oltre alle misure che alleviano l'onere della prova, sia necessaria anche un'armonizzazione della responsabilità oggettiva e della copertura assicurativa obbligatoria.