

La costruzione dell'AI Act: tra sfide e soluzioni legislative

Brando Benifei

Parlamento Europeo. Mail brando.benifei@europarl.europa.eu

L'idea di disciplinare l'intelligenza artificiale attraverso una normativa vincolante a livello europeo è nata da una precisa consapevolezza politica: non si trattava semplicemente di regolare una tecnologia emergente, ma di riaffermare il modello europeo di governance, fondato sul primato dei diritti fondamentali, sulla certezza giuridica e sulla trasparenza democratica. L'innovazione, per essere davvero al servizio della società, richiede regole chiare e vincolanti. Era questa la visione alla base del mandato negoziale che il Parlamento europeo ha voluto costruire sin dalle prime fasi del dibattito sull'IA. Il Libro Bianco della Commissione del 2020 ha fissato le coordinate iniziali, proponendo un "ecosistema di fiducia ed eccellenza". Questa espressione, diventata un punto di riferimento nel dibattito, segnalava l'ambizione di un approccio duale: da un lato, promuovere investimenti e ricerca; dall'altro, fissare limiti giuridici che proteggano le persone da abusi, discriminazioni e sorveglianza intrusiva. In questo quadro, l'Unione europea ha assunto una postura distinta sia rispetto al modello di laissez-faire tecnologico adottato in altri contesti, sia rispetto a logiche di controllo statale autoritario. Quando ho assunto il mio ruolo nella Commissione Speciale sull'Intelligenza Artificiale nell'Era Digitale (AIDA), era evidente che il Parlamento non poteva restare spettatore. AIDA ha rappresentato uno spazio di elaborazione strategica e visione di lungo periodo. Abbiamo affrontato i nodi etici, sociali ed economici dell'IA, al di là dei singoli atti normativi, cercando di delineare un modello europeo capace di coniugare

inclusione sociale, competitività e tutela dei diritti. Il rapporto finale della commissione, approvato nel 2022, ha reso esplicativi tre obiettivi centrali: ridurre la dipendenza tecnologica dell'Europa da attori extra-UE, assicurare condizioni eque per le PMI europee nel mercato dell'IA e vietare pratiche che risultino incompatibili con la Carta dei diritti fondamentali. Il lavoro di AIDA ha fornito al Parlamento una base politica coesa e autorevole, utile ad affrontare il processo legislativo successivo. Quando la Commissione ha presentato la proposta di regolamento sull'IA nell'aprile 2021, molte delle nostre richieste erano già visibili nel testo: l'approccio basato sul rischio, la categorizzazione dei sistemi secondo il potenziale impatto sui diritti e sulla sicurezza, la previsione di obblighi più rigorosi per le applicazioni ad alto rischio. Tuttavia, la proposta iniziale lasciava aperti interrogativi cruciali: la norma sarebbe stata sufficientemente chiara da garantire una reale applicabilità? Sarebbe riuscita a colmare le attuali lacune di responsabilità, in particolare dove sono in gioco i diritti delle persone? Sin da subito, abbiamo sostenuto l'esigenza di rafforzare il testo. La regolamentazione doveva essere non solo coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento europeo, ma anche operativa, comprensibile per tutti gli attori coinvolti e dotata di meccanismi efficaci di enforcement. Il regolamento non poteva limitarsi a enunciare valori generali: doveva tradurli in obblighi concreti, prevedendo soglie di rischio, divieti esplicativi e responsabilità chiare per i fornitori. Questa impostazione ha guidato il lavoro del Parlamento in tutte le fasi negoziali. Nel Parlamento europeo abbiamo compreso fin dall'inizio che regolamentare l'intelligenza artificiale non significava affrontare un semplice dossier tecnico. Si trattava di un atto profondamente politico, che chiamava in causa la responsabilità delle istituzioni nel dare risposte a



problematiche già presenti nella vita delle persone. I sistemi di IA oggetto del negoziato stavano già incidendo sull'accesso all'istruzione, al lavoro, all'alloggio e ai servizi pubblici. Ho ascoltato le testimonianze di cittadini segnalati erroneamente come fraudolenti da algoritmi opachi usati nei sistemi di welfare, di lavoratori esclusi da selezioni automatizzate, e di associazioni preoccupate per la diffusione silenziosa delle tecnologie di sorveglianza. L'AI Act non poteva limitarsi ad anticipare scenari ipotetici: doveva affrontare rischi concreti, già documentati. La nostra priorità era assicurare che il regolamento rispondesse a queste realtà, senza per questo bloccare lo sviluppo di soluzioni innovative o ostacolare l'ecosistema tecnologico europeo. Questa ricerca di equilibrio ci ha imposto di mantenere coesa una maggioranza parlamentare ampia e politicamente eterogenea. Alcuni gruppi insistevano sulla necessità di semplificare le regole e stimolare la crescita economica. Altri chiedevano divieti esplicativi e strumenti efficaci di tutela per i cittadini. Il punto di convergenza è stato la chiarezza giuridica e il principio di proporzionalità. Il Parlamento ha rafforzato gli obblighi per i sistemi di IA ad alto rischio, in particolare quelli impiegati nei settori più sensibili come l'istruzione, la sicurezza e le infrastrutture critiche. Abbiamo introdotto requisiti vincolanti sulla qualità dei dati, sulla documentazione e sul controllo umano. Allo stesso tempo, sono state inserite misure per favorire l'innovazione: obblighi semplificati per le PMI, orientamenti mirati per le start-up, e la possibilità di sperimentare in contesti regolatori controllati (sandbox normativi). Questo compromesso rifletteva un principio di fondo: certezza giuridica e progettazione etica non sono ostacoli, ma condizioni essenziali per un'adozione sostenibile delle tecnologie. Uno dei contributi più visibili del Parlamento è stato il lavoro sul riconoscimento biometrico. Nella

proposta iniziale della Commissione erano previste eccezioni ampie per l'uso della sorveglianza facciale in tempo reale da parte delle forze dell'ordine. Abbiamo ritenuto che tale formulazione aprisse a derive incompatibili con i principi democratici. Per questo il Parlamento ha assunto una posizione chiara: l'identificazione biometrica negli spazi pubblici, le tecniche di polizia predittiva e la categorizzazione in base a caratteristiche sensibili, come l'origine etnica o l'identità di genere, dovevano essere vietate. Tali strumenti amplificano i pregiudizi esistenti e producono effetti dissuasivi sulla partecipazione democratica. Non era un rischio teorico, ma una linea politica che non potevamo superare. Abbiamo accompagnato questa posizione con soluzioni giuridiche concrete: obbligo di valutazione preventiva dell'impatto sui diritti fondamentali, rafforzamento dei meccanismi di ricorso e obblighi chiari per le autorità nazionali di vigilanza. Non erano dichiarazioni simboliche, ma garanzie strutturali. Nella fase finale del negoziato, si è imposto all'attenzione il tema dei sistemi di IA general-purpose. Strumenti come GPT-4 o i generatori di immagini Midjourney e Stable Diffusion venivano ormai impiegati in contesti diversi, spesso senza trasparenza sulle modalità di addestramento o sui rischi generati. Questi modelli, per quanto versatili, possono generare contenuti fuorvianti, riprodurre bias discriminatori o alimentare campagne di disinformazione. Il Parlamento ha introdotto obblighi specifici per tali sistemi: requisiti di trasparenza, documentazione e disclosure tecnica. Per i modelli considerati sistemici, con potenziale impatto a catena, abbiamo aggiunto misure più severe: monitoraggio dei rischi, segnalazione degli incidenti, tracciabilità lungo tutta la catena del valore. Allo stesso tempo, abbiamo garantito che i soggetti non commerciali e gli sviluppatori open-source non fossero sottoposti a oneri sproporzionati. L'obiettivo era chiaro:





dotare l'Unione europea di un quadro normativo capace di adattarsi ai cambiamenti rapidi, salvaguardando sia l'innovazione che l'interesse pubblico. La fase interistituzionale del negoziato sull'AI Act ha rappresentato un banco di prova cruciale per l'equilibrio tra ambizione normativa e fattibilità politica. Il Parlamento europeo ha affrontato la trattativa con un mandato chiaro, definito da una posizione votata a larghissima maggioranza, ma si è trovato di fronte a due sfide principali: da un lato, le resistenze del Consiglio a introdurre limiti giuridicamente vincolanti su tecnologie sensibili; dall'altro, la necessità di mantenere una coerenza sistemica con l'approccio basato sul rischio già previsto nel testo della Commissione. Il Consiglio ha espresso preoccupazioni ricorrenti rispetto agli impatti della regolamentazione sul margine di manovra delle autorità pubbliche, in particolare in ambito di sicurezza e ordine pubblico. Alcuni Stati membri hanno insistito per mantenere deroghe ampie all'articolo 5, che vieta specifici usi dell'IA, come il riconoscimento biometrico in tempo reale in spazi accessibili al pubblico. Il Parlamento ha respinto con fermezza tali richieste, riaffermando che i divieti previsti dovevano costituire un nucleo minimo inderogabile a tutela dei diritti fondamentali. Le discussioni più complesse si sono concentrate proprio sulla definizione delle eccezioni, sui criteri per attivarle e sulle salvaguardie procedurali minime da garantire. Un nodo cruciale del negoziato ha riguardato sia il perimetro applicativo del regolamento sia l'architettura di governance. Mentre il Consiglio temeva che obblighi su modelli general-purpose e fornitori upstream penalizzassero gli sviluppatori europei, il Parlamento ha sostenuto la necessità di riconoscere il ruolo sistemico, prevedendo obblighi proporzionali lungo la filiera. Parallelamente, abbiamo promosso un'autorità europea forte, capace di assicurare coerenza regolatoria. Il

compromesso ha introdotto obblighi graduati per i modelli ad alto impatto e istituito l'Ufficio europeo per l'IA, con funzioni di coordinamento, pur restando all'interno della Commissione. È un primo passo verso una governance realmente integrata. Regolare l'intelligenza artificiale non significa solo scrivere norme, ma costruire fiducia pubblica in un futuro tecnologico che rispetti i diritti. La sfida ora è trasformare l'AI Act in pratica concreta: assicurare un'applicazione efficace, risorse adeguate alle autorità competenti, e tutela reale per le persone coinvolte. Sarà decisivo sostenere l'innovazione responsabile, in particolare per le PMI e gli sviluppatori indipendenti. Per me, il cuore politico di questa legge è chiaro: dimostrare che l'Europa può governare il cambiamento tecnologico mettendo al centro la dignità umana, la trasparenza e la giustizia sociale.

