

Sara Perugini<sup>63</sup>

## L'AGCM di fronte all'intelligenza artificiale

*Il quadro normativo europeo e nazionale in materia di LA fondato su una visione antropocentrica ha lo scopo di individuare criteri regolatori capaci di bilanciare le opportunità e i rischi offerti dalle nuove tecnologie.*

*In parallelo, l'uso degli algoritmi, i recenti sviluppi dell'intelligenza artificiale e l'ultima frontiera dell'intelligenza generativa agevolano l'adozione da parte delle imprese di condotte che oltre a produrre un impatto concorrenziale incidono, spesso in modo improprio, sulle scelte dei consumatori.*

*Il presente contributo intende discutere il ruolo – attuale e futuro – che l'AGCM, attraverso una solida ed equilibrata politica di protezione dei consumatori e di tutela della concorrenza, può giocare per garantire anche in questo settore competitività tra le imprese e benessere dei consumatori.*

SOMMARIO. 1. Premessa – 2. Intelligenza artificiale e tutela del consumatore: interventi dell'AGCM – 3 AI Act e Codice del Consumo – 4. Intelligenza artificiale e criticità concorrenziali: cenni – 5. Conclusioni

### 1 Premessa

L'utilizzo sempre più pervasivo dei modelli e dei sistemi di intelligenza artificiale e lo sviluppo dell'AI generativa hanno indotto l'UE ad adottare, dopo molteplici iniziative di *soft law*<sup>64</sup>, il Reg. UE 2024/1689 del

---

<sup>63</sup> Le opinioni dell'autrice non impegnano l'Istituzione cui appartiene.

<sup>64</sup> Cfr. Commissione Europea, *Libro bianco sull'intelligenza artificiale - Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, COM(2020) 65 final, Bruxelles, 19 febbraio 2020; Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate*, 2020/2012(INL), Bruxelles, 20 ottobre 2020; Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni della presidenza - La Carta dei diritti fondamentali nel contesto dell'intelligenza artificiale e della trasformazione digitale*, 11481/20, Bruxelles, 21 ottobre 2020.

13 giugno 2024 entrato in vigore il 1° agosto 2024 (AI Act)<sup>65</sup>.

La normativa rappresenta il primo atto di regolamentazione del settore dell'IA a livello globale e si inserisce nel più ampio quadro dei recenti interventi dell'UE adottati in ambito digitale, primi fra tutti, il *Digital Services Act* (DSA) e il *Digital Market Act* (DMA).

L'obiettivo è quello di istituire un quadro giuridico armonizzato<sup>66</sup> promuovendo la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile mediante una classificazione dei sistemi di IA<sup>67</sup> in base al livello di rischio associato al loro uso (inaccettabili, alti, limitati e minimi) per cui maggiore è il rischio e maggiori le responsabilità e i divieti per chi sviluppa o adopera sistemi di intelligenza artificiale.

L'ambito di applicazione soggettivo coinvolge l'intera catena di valore dell'IA, dai fornitori ai distributori, indipendentemente dalla collocazione della loro sede sul territorio dell'UE, purché l'*output* prodotto dal sistema di IA sia utilizzato nell'UE<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Il presente regolamento si dovrebbe applicare a decorrere dal 2 agosto 2026. Tuttavia, tenuto conto del rischio inaccettabile associato all'uso dell'IA in determinati modi, i divieti nonché le disposizioni generali del presente regolamento dovrebbero applicarsi già a decorrere dal 2 febbraio 2025. Sebbene la piena efficacia di tali divieti discenda dall'istituzione della governance e dall'esecuzione del presente regolamento, è importante anticipare l'applicazione di detti divieti per tenere conto dei rischi inaccettabili e avere un effetto su altre procedure, ad esempio nel diritto civile (cfr. considerando 179).

<sup>66</sup> Il considerando 8 evidenzia che “*Si rende pertanto necessario un quadro giuridico dell'Unione che istituisca regole armonizzate in materia di IA per promuovere lo sviluppo, l'uso e l'adozione dell'IA nel mercato interno, garantendo nel contempo un elevato livello di protezione degli interessi pubblici, quali la salute e la sicurezza e la protezione dei diritti fondamentali, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, come riconosciuti e tutelati dal diritto dell'Unione. Per conseguire tale obiettivo, è opportuno stabilire regole che disciplinino l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di determinati sistemi di IA, garantendo in tal modo il buon funzionamento del mercato interno e consentendo a tali sistemi di beneficiare del principio della libera circolazione di beni e servizi*”.

<sup>67</sup> Ai sensi dell'art. 3 n 1) del Regolamento il sistema di IA è “*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*”.

<sup>68</sup> Quanto all'ambito di applicazione oggettivo, il Regolamento non si applica “*ai settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione*” nonché “*ai sistemi di IA o modelli di IA, ivi compresi i loro output, specificamente sviluppati e messi in servizio al solo scopo di ricerca e sviluppo scientifici*” e, in ogni caso, “*non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*” e “*non osta al mantenimento o all'introduzione da parte degli Stati membri di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori*”.

Sotto il profilo dell'*enforcement*, il Regolamento istituisce un Consiglio europeo per l'intelligenza artificiale per il coordinamento delle politiche nazionali e una uniforme applicazione della normativa e attribuisce alla Commissione la competenza esclusiva per la vigilanza e l'esecuzione del capo V<sup>69</sup> concernente i modelli di IA con finalità generali<sup>70</sup>, ivi compreso il potere di infliggere loro sanzioni pecuniarie amministrative nei casi indicati dall'art. 101 del Regolamento<sup>71</sup>.

Gli Stati membri dovranno a loro volta istituire autorità nazionali per facilitare una conforme applicazione delle norme del Regolamento e la sorveglianza del mercato e l'applicazione di sanzioni amministrative<sup>72</sup>.

Sul piano interno, lo si è accennato nell'introduzione al presente Rapporto, il legislatore nazionale con il disegno di legge n. 1146/2024<sup>73</sup> prevede di introdurre "*misure specifiche adatte al contesto italiano*" che ne rafforzino la competitività assicurando la tutela dei diritti fondamentali mediante la supervisione umana in ogni fase di sviluppo e di utilizzo dei sistemi IA e individuando, a livello di *governance*, l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID)<sup>74</sup> e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN)<sup>75</sup> quali esclu-

<sup>69</sup> Ai sensi dell'art. 88, paragrafo 1, del Regolamento "*La Commissione affida l'attuazione di tali compiti all'ufficio per l'IA, fatte salve le competenze di organizzazione della Commissione e la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione sulla base dei trattati?*".

<sup>70</sup> La definizione di "modello di IA per finalità generali" è contenuta nell'art. 3 punto 63 del Regolamento.

<sup>71</sup> Ai sensi dell'art. 101 del Regolamento "*La Commissione può infliggere ai fornitori di modelli di IA per finalità generali sanzioni pecuniarie non superiori al 3 % del fatturato mondiale annuo totale dell'esercizio precedente o a 15 000 000 EUR, se superiore, ove essa rilevi che il fornitore, intenzionalmente o per negligenza: a) ha violato le pertinenti disposizioni del presente regolamento; b) non ha ottemperato a una richiesta di documento o di informazioni a norma dell'articolo 91 o ha fornito informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti; c) non ha ottemperato a una misura richiesta a norma dell'articolo 93; non ha messo a disposizione della Commissione l'accesso al modello di IA per finalità generali o al modello di IA per finalità generali con rischio sistemico al fine di effettuare una valutazione a norma dell'articolo 92?*".

<sup>72</sup> L'entità di queste è definita nel Regolamento e varia in base alla gravità e alla natura dell'infrazione nonché alla dimensione e al fatturato dell'operatore economico responsabile al fine di garantirne la capacità dissuasiva.

<sup>73</sup> "*Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale?*".

<sup>74</sup> L'AgID è responsabile di promuovere l'innovazione e lo sviluppo dell'intelligenza artificiale e provvede a definire le procedure e a esercitare le funzioni e i compiti in materia di notifica, valutazione, accreditamento e monitoraggio dei soggetti incaricati di verificare la conformità dei sistemi di intelligenza artificiale (art. 18 comma 1, lett. a) Reg.).

sive autorità competenti<sup>76</sup>.

In parallelo, lo sviluppo dell'AI generativa a partire dal lancio nel novembre 2022 di ChatGPT 3.5. da parte di Open AI – in pochi mesi scaricato e utilizzato da milioni di utenti – ha provocato una corsa allo sviluppo di *software* analoghi da parte di altre grandi imprese digitali concorrenti, sollevando una serie di questioni di rilievo concorrenziale e preoccupazioni di natura consumeristica che l'Autorità *Antitrust* è chiamata ad affrontare.

In tale contesto, scopo della presente analisi, è quello di verificare, dopo un cenno a quanto sino ad oggi fatto, l'impatto delle nuove previsioni europee e nazionali sulle discipline *antitrust* e consumeristiche di competenza dell'AGCM e, al contempo, ragionare sul ruolo attuale e futuro che l'Autorità – stante la possibile geometria europea e nazionale dell'*enforcement* in materia – può giocare per garantire anche in questo ambito competitività tra le imprese e benessere dei consumatori.

## 2 Intelligenza Artificiale e tutela del consumatore: interventi dell'Agcm

L'intelligenza artificiale mediante il *machine learning*, i *big data* e i vari strumenti che alimenta, sta rivoluzionando il contesto tecnologico delle aziende con un impatto sulla nostra economia e sulla società. I sistemi di intelligenza artificiale stanno infatti diventando parte integrante di molti settori, in particolare dei mercati digitali, consentendo alle aziende di automatizzare le procedure, analizzare grandi quantità di dati e supportare un processo decisionale informato.

*Chatbot* basati sull'intelligenza artificiale, analisi predittiva e consigli

---

<sup>75</sup> L'ACN, invece, è responsabile per la vigilanza, ivi incluse le attività ispettive e sanzionatorie, dei sistemi di intelligenza artificiale; la stessa autorità nazionale è, altresì, responsabile per la promozione e lo sviluppo dell'intelligenza artificiale relativamente ai profili di cybersicurezza (art. 18 comma 1, lett. b) Reg.).

<sup>76</sup> Ai sensi dell'art. 70, par. 1, del Regolamento “*Ciascuno Stato membro istituisce o designa come autorità nazionali competenti ai fini del presente regolamento almeno un'autorità di notifica e almeno un'autorità di vigilanza del mercato. Tali autorità nazionali competenti esercitano i loro poteri in modo indipendente, imparziale e senza pregiudizi, in modo da salvaguardare i principi di obiettività delle loro attività e dei loro compiti e garantire l'applicazione e l'attuazione del presente regolamento. I membri di tali autorità si astengono da qualsiasi atto incompatibile con le loro funzioni. A condizione che siano rispettati detti principi, tali compiti e attività possono essere svolti da una o più autorità designate, conformemente alle esigenze organizzative dello Stato membro*”.

personalizzati sono solo alcuni esempi di come queste tecnologie stanno migliorando l'esperienza dei clienti e ottimizzando le operazioni.

Dal lato del consumatore, l'IA offre strumenti potenti per migliorarne la sicurezza e la soddisfazione, ma pone anche nuove sfide che richiedono una scrupolosa attenzione.

L'uso distorto dell'intelligenza artificiale può infatti favorire, specialmente in ambito digitale, l'adozione di condotte scorrette da parte delle imprese alcune delle quali da tempo al centro dell'azione dell'AGCM.

Si pensi al fenomeno delle false recensioni che – oltre ad essere oggetto di specifiche ipotesi di pratiche ingannevoli introdotte nel nostro ordinamento in attuazione della Direttiva c.d. Omnibus<sup>77</sup> – è stato sanzionato dall'Autorità anche prima della riforma.

Recentemente, è stata accertata la vendita da parte di una piattaforma *online* di “interazioni”/“apprezzamenti” tra utenti non riconducibili a utenti reali e/o a reali esperienze di consumo<sup>78</sup> e lo scorso anno è stata sanzionata la vendita di recensioni non autentiche, in quanto generate artificialmente al fine di promuovere la visibilità, i prodotti o i servizi di chi le acquistava, con l'effetto di alterare le scelte di consumo degli utenti<sup>79</sup>.

Lo sfruttamento di tecniche di intelligenza artificiale può, inoltre, generare un indebito condizionamento negli utenti e integrare una pratica commerciale aggressiva.

Un valido esempio in tal senso è rappresentato dalla recente istruttoria chiusa nei confronti di TikTok<sup>80</sup>. Con la decisione – concernente la presenza di video di ragazzi che adottano comportamenti autolesionistici – l'Autorità ha accertato, tra l'altro, la sussistenza di una pratica commerciale aggressiva consistente nell'uso di un sistema di raccomandazione basato su tecniche di profilazione algoritmica che, adoperando i dati degli utenti,

---

<sup>77</sup> La Direttiva 2019/2161/CE (c.d. Omnibus) e il Decreto Legislativo del 7 marzo 2023, n. 26, di recepimento, hanno dato un notevole rilievo alla necessaria autenticità delle interazioni sui media sociali, tipizzando una nuova fattispecie di pratica in ogni caso ingannevole, ovvero quella di “*inviare, o incaricare un'altra persona giuridica o fisica di inviare, recensioni di consumatori false o falsi apprezzamenti o di fornire false informazioni in merito a recensioni di consumatori o ad apprezzamenti sui media sociali, al fine di promuovere prodotti*”, di cui all'art. 23, lett. bb-quater), del Codice del consumo.

<sup>78</sup> Cfr. Provv. n. 31261 dell'11 giugno 2024 PS12665 in Boll. 26/2024.

<sup>79</sup> Cfr. Provv. 30574 del 28 marzo 2023, PS12371, in Boll. 29/2023. L'istruttoria è stata condotta ai sensi degli artt. 20 e 21 del Codice del consumo, prima dell'attuazione a livello nazionale della Direttiva c.d. *Omnibus*.

<sup>80</sup> Cfr. Provv. 31124, del 5 marzo 2024, PS12543, in Boll. 11/2024.

personalizza la visualizzazione della pubblicità e ripropone contenuti simili a quelli già visualizzati e con cui si è interagito attraverso la funzione *like*.

Il ricorso alla disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette può mitigare anche le ripercussioni che le scelte commerciali dei consumatori hanno nei servizi supportati dall'intelligenza artificiale sul trattamento dei dati personali. È quanto contestato in un caso ancora in corso avviato nei confronti di una piattaforma avente ad oggetto l'utilizzo, attraverso la profilazione algoritmica, dei dati degli utenti finalizzata a personalizzare la visualizzazione della pubblicità, inducendoli indebitamente ad un uso crescente della piattaforma<sup>81</sup>.

Altre criticità che possono emergere dalla diffusione di sistemi di IA generativa sono legate alla proliferazione di pubblicità occulte, di pubblicità talmente personalizzate sulle caratteristiche e fragilità personali (o *bias* cognitivi) da poter diventare manipolative, nonché di nuove forme più sofisticate di attacchi di *phishing*.

### 3 AI Act e Codice del Consumo

In tale contesto viene innanzitutto da chiedersi se l'entrata in vigore del Regolamento europeo e la futura adozione del disegno di legge nella sua attuale formulazione possano generare, sotto il profilo sostanziale, interferenze con le discipline consumeristiche di competenza dell'Autorità<sup>82</sup>.

Invero, se da un lato, il diverso interesse tutelato dal Regolamento porterebbe ad escludere la sussistenza di un rischio di interferenza con le discipline di vocazione consumeristica, dall'altro, una più attenta analisi porta a rilevare come il provvedimento europeo contenga nozioni che si intersecano con le fattispecie contenute nel Codice del Consumo.

Già ad una prima lettura, la nozione stessa di “pratiche di IA vietate”<sup>83</sup> contenuta nel Regolamento europeo nell'ambito dei sistemi AI che

---

<sup>81</sup> Cfr. comunicato stampa Google PS12714.

<sup>82</sup> L'entrata in vigore del Regolamento pone questioni di sovrapposizione anche con altre discipline già in vigore in campi ad essa vicini se non sovrapponibili. Si pensi al *Digital Service Act* e a come andrebbero chiariti tra l'altro il regime giuridico e i requisiti per le VLOP nel processo di adeguamento alla nuova normativa o al *Data act* il cui obiettivo primario è migliorare l'accesso e l'uso dei dati derivanti dagli strumenti e richiederà una riflessione sui processi decisionali basati su informazioni acquisite da detti strumenti grazie all'IA.

<sup>83</sup> Ai sensi dell'art. 5 lett. a) e b) del Regolamento vi rientrano, tra le altre, “l'immissione sul

pongono rischi inaccettabili vietati nel mercato interno dell'UE, appare costruita sulla falsariga della nozione di pratica commerciale scorretta (*rectius* sleale di cui alla Direttiva 2005/29/CE) e con essa in parte coincide.

Pur distinguendosi da quest'ultima in termini di ampiezza e di requisiti – a ben vedere anche più stringenti<sup>84</sup> – la fattispecie appare atta a ricomprendere, in assenza di norme che ne escludono esplicitamente l'applicazione, anche condotte ingannevoli che, mediante l'uso di un sistema di IA, appaiono idonee a “*distorcere il comportamento di un consumatore*” e ad incidere su decisioni di “*natura commerciale*” e, dunque, condotte vietate dal Codice del Consumo.

Vengono altresì in rilievo gli obblighi di trasparenza cui sono soggetti i sistemi di IA che presentano “*rischi limitati*” come l'obbligo di informare gli utenti che i contenuti sono generati ricorrendo all'IA, in modo che possano prendere decisioni informate in merito all'ulteriore utilizzo (art. 50 Reg.).

Un tipico esempio è rappresentato da sistemi di IA come i *chatbot*: i destinatari devono essere informati del fatto che stanno interagendo con una macchina in modo che possano prendere una decisione informata se continuare o fare un passo indietro e i *provider* devono anche garantire che

---

*mercato, la messa in servizio o l'uso di un sistema di IA che utilizza tecniche subliminali che agiscono senza che una persona ne sia consapevole o tecniche volutamente manipolative o ingannevoli aventi lo scopo o l'effetto di distorcere materialmente il comportamento di una persona o di un gruppo di persone, pregiudicando in modo considerevole la loro capacità di prendere una decisione informata, inducendole pertanto a prendere una decisione che non avrebbero altrimenti preso, in un modo che provochi o possa ragionevolmente provocare a tale persona, a un'altra persona o a un gruppo di persone un danno significativo” ovvero “l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di un sistema di IA che sfrutta le vulnerabilità di una persona fisica o di uno specifico gruppo di persone, dovute all'età, alla disabilità o a una specifica situazione sociale o economica, con l'obiettivo o l'effetto di distorcere materialmente il comportamento di tale persona o di una persona che appartiene a tale gruppo in un modo che provochi o possa ragionevolmente provocare a tale persona o a un'altra persona un danno significativo”.*

<sup>84</sup> Rispetto alla nozione di pratica commerciale contenuta nel Codice del Consumo la nozione di pratica di IA di cui all'art. 5 lett. a) Cod. cons. appare per un verso, più ampia in quanto atta a ricomprendere condotte idonee ad incidere su qualsiasi decisione anche di natura non commerciale; per altro verso connotata da requisiti più stringenti. Perché si configuri una pratica in violazione dell'art. 5 del Regolamento, infatti, a differenza di quanto richiesto dagli artt. 18 e ss. del Codice del Consumo, deve ricorrere l'elemento soggettivo della volontà (“*tecniche volutamente manipolative e ingannevoli*”) nonché l'idoneità della condotta a generare un *danno significativo* nei destinatari. Sul punto il considerando 29 chiarisce che “*non è necessario che il fornitore o il deployer abbiano l'intento di provocare un danno significativo, purché tale danno derivi da pratiche manipolative o di sfruttamento consentite dall'IA*”.

il contenuto generato dall'IA sia identificabile. Ciò si applica anche ai contenuti audio e video che costituiscono *deep fake*.

La violazione dei suddetti obblighi qualora idonea ad incidere su una decisione di natura commerciale, potrebbe integrare una omissione ingannevole in violazione dell'art. 22, comma 5, cod. cons.

Rilevano, ancora a titolo esemplificativo, le disposizioni che incoraggiano l'elaborazione di codici di condotta intesi a promuovere l'applicazione volontaria ai sistemi di IA, diversi dai sistemi di IA ad alto rischio, di alcuni o di tutti i requisiti previsti per questi ultimi (art. 95 Reg.)<sup>85</sup>.

È noto, infatti, come gli impegni che il professionista assume aderendo ad un codice di condotta assumano rilevanza nell'ambito della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette integrando, qualora disattesi, una azione ingannevole in violazione dell'art. 21 comma 2, lett. b) Cod. cons. ovvero ipotesi di pratiche commerciali di per sé ingannevoli in violazione dell'art. 23, comma 1 lett. a) e c) Cod. cons. Più in generale, il professionista potrebbe incorrere in una violazione dell'art. 21, comma 2, lett. b) Cod. cons. anche in relazione a codici di condotta che non rientrano nelle suddette fattispecie.

Rispetto a queste e ad altre interferenze sostanziali che potrebbero presentarsi nel caso concreto, l'interprete è chiamato ad applicare il modello sancito dalla sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2018 secondo cui il *contrasto* cui si riferisce l'articolo 3, paragrafo 4, della Direttiva 2005/29/Ue, da un lato, riguarda solo norme dell'Unione e non norme nazionali che non costituiscono diretta trasposizione di disposizioni europee; dall'altro, che lo stesso sussiste solo quando disposizioni estranee alla Direttiva 2005/29/Ue, disciplinanti *aspetti specifici* delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, *obblighi incompatibili* con quelli stabiliti dalla Direttiva 2005/29/Ue, dando vita ad una divergenza che non ammette la coesistenza di entrambi i plessi normativi<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Ai sensi dell'art. 95 paragrafo 3, del Regolamento “*I codici di condotta possono essere elaborati da singoli fornitori o deployer di sistemi di IA o da organizzazioni che li rappresentano o da entrambi, anche con la partecipazione di qualsiasi portatore di interessi e delle sue organizzazioni rappresentative, comprese le organizzazioni della società civile e il mondo accademico. I codici di condotta possono riguardare uno o più sistemi di IA tenendo conto della similarità della finalità prevista dei sistemi pertinenti*”.

<sup>86</sup> La giurisprudenza amministrativa successiva, nel tentativo di esplicitare la suddetta incompatibilità, ha evidenziato che «*Per contrasto deve intendersi non la mera difformità, bensì un rapporto di incompatibilità che non permetta la coesistenza di entrambe le realtà normative*» (Consiglio di Stato, VI, 31 dicembre 2021, n. 8757, PS1747-Arkopbarma-4321 SLIM) e ha rilevato

Applicato al rapporto in esame, stante l'indubbio rango europeo del Reg. UE 2024/1689, la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette dovrà considerarsi recessiva rispetto al Regolamento unicamente nei casi di *incompatibilità assoluta* tra norme e limitatamente allo *specifico aspetto* considerato.

Nel merito, l'analisi che precede conduce, *prima facie*, ad un giudizio di complementarità tra le due discipline data l'assenza, almeno in astratto, di prescrizioni tra loro incompatibili che diano vita ad una *divergenza insanabile*.

Un conforto a favore di tale interpretazione viene, del resto, dallo stesso legislatore europeo che, a più riprese, sottolinea la *complementarità* tra le prescrizioni del Regolamento e il vigente diritto dell'Unione in materia di tutela dei consumatori<sup>87</sup>. Inoltre, con riferimento alle pratiche di IA il Regolamento esplicitamente prevede che il divieto “è *complementare alle disposizioni contenute nella direttiva 2005/29/CE*”<sup>88</sup>.

A corollario, sul piano del rapporto tra discipline, potrà farsi applicazione della disciplina in materia di pratiche commerciali sia nel caso di comportamenti non conformi al Regolamento che nel caso di comportamenti che si presentino, per quello specifico aspetto, conformi a prescrizioni del Regolamento, purché tali prescrizioni siano “compatibili” rispetto

---

che «*Il contrasto sussiste solo quando disposizioni di stretta derivazione UE, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi “incompatibili” con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29, dando vita a una divergenza insanabile che non ammette la coesistenza di entrambi i plessi normativi*» (Consiglio di Stato, VI, 27 dicembre 2021, n. 8620, PS50 - *Telecom-Disservizi passaggio ad altro operatore*) ovvero che «*Il citato “criterio di incompatibilità” implica che tra le due discipline sussista una complessiva divergenza di contenuti che non ne consenta l'astratta coesistenza*» (Consiglio di Stato, VI, 5 giugno 2020, n. 3575, PS10666 *ATAC – Soppresse corse ferroviarie*).

<sup>87</sup> Il considerando 9 del Regolamento recita: “*Le norme armonizzate stabilite nel presente regolamento dovrebbero applicarsi in tutti i settori e, in linea con il nuovo quadro legislativo, non dovrebbero pregiudicare il vigente diritto dell'Unione, in particolare in materia di protezione dei dati, tutela dei consumatori, diritti fondamentali, occupazione e protezione dei lavoratori e sicurezza dei prodotti, al quale il presente regolamento è complementare. Di conseguenza, restano impregiudicati e pienamente applicabili tutti i diritti e i mezzi di ricorso previsti da tali disposizioni di diritto dell'Unione a favore dei consumatori e delle altre persone su cui i sistemi di LA possono avere un impatto negativo, anche in relazione al risarcimento di eventuali danni a norma della direttiva 85/374/CEE del Consiglio*”. Inoltre, secondo il considerando 45 “*il presente regolamento non dovrebbe incidere sulle pratiche vietate dal diritto dell'Unione, ivi incluso dal diritto in materia di protezione dei dati, non discriminazione, protezione dei consumatori e concorrenza*”.

<sup>88</sup> Cfr. il considerando 29.

alla disciplina in materia di pratiche commerciali<sup>89</sup>.

Una diversa valutazione deve essere riservata, almeno in linea di principio, alle norme contenute nel disegno di legge n. 1146/2024 rispetto alle quali non trova applicazione il modello seguito dalla Corte di giustizia in quanto prive di rango europeo.

In proposito c'è da dire tuttavia che il testo, nella sua attuale formulazione, non sembra contenere prescrizioni che interferiscono con la disciplina in materia di pratiche commerciali<sup>90</sup>.

Ulteriori questioni si pongono sotto il profilo dell'*enforcement*.

Il Regolamento affida ampi e rilevanti poteri di vigilanza agli Stati Membri che sono tenuti a designare 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 Regolamento<sup>91</sup>.

Come evidenziato in premessa, il Governo ha presentato il disegno di legge 1146/2024, attualmente approvato dal Senato<sup>92</sup> che designa come autorità nazionali per l'intelligenza artificiale l'Agazia per l'Italia Digitale (funzione di notificazione) e l'Agazia per la Cybersicurezza Nazionale (funzione di controllo) e domanda loro il compito di assicurare “*il coordinamento e la collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni e le autorità indipen-*

---

<sup>89</sup> Ciò che ne discende è la possibilità per l'Autorità di continuare ad accertare e sanzionare condotte che facciano uso di sistemi di IA vietati dal Regolamento (art. 5 lett. a) e b) che incidono su decisioni di natura commerciale. Diversamente, ricadranno nell'esclusivo ambito di applicazione della novella e della competente Autorità nazionale (AGID) tutte quelle pratiche di IA vietate che incidono su decisioni non commerciali purché, naturalmente, presentino gli ulteriori requisiti previsti dalla fattispecie (volontarietà, danno potenziale ecc.). Allo stesso modo, i *chatbot* che non chiariscano l'uso di intelligenza artificiale, saranno contrari all'art. 50 del Regolamento e, qualora utilizzati in ambito commerciale, suscettibili di integrare una omissione ingannevole in violazione dell'art. 22, comma 5 Cod. cons. accertata e sanzionata dalla sola Autorità in applicazione dell'art. 27 comma 1 bis cod. cons.

<sup>90</sup> Il decreto, infatti, introduce norme in materie come la salute, la sicurezza e il diritto di autore oggetto di specifiche clausole di salvaguardia contenute nel Codice del Consumo (art. 19 comma 2 cod. cons.) o, come nel caso dei *deepfake*, nuove fattispecie di reato.

<sup>91</sup> Secondo il considerando 154 “*Le autorità nazionali competenti dovrebbero esercitare i loro poteri in modo indipendente, imparziale e senza pregiudizi, in modo da salvaguardare i principi di obiettività delle loro attività e dei loro compiti e garantire l'applicazione e l'attuazione del presente regolamento. I membri di tali autorità dovrebbero astenersi da qualsiasi atto incompatibile con le loro funzioni e dovrebbero essere soggetti alle norme in materia di riservatezza ai sensi del presente regolamento*”.

<sup>92</sup> Cfr. il link <<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58262.htm>>.

*dent?*" (art. 18).

Viene pertanto da chiedersi quale sia il rapporto tra le azioni amministrative rispettivamente esercitate dall'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette e dalle suddette autorità competenti in materia di IA.

Sul punto, non sembra possa dubitarsi dell'applicazione, anche in tale ambito, del criterio di ripartizione preventiva delle competenze sancito dall'art. 27 co. 1-bis Cod. cons. con conseguente competenza dell'Autorità ad accertare la scorrettezza di pratiche commerciali scorrette integranti contestualmente anche violazioni del Regolamento. L'Autorità sarà inoltre tenuta, nel caso di pratiche commerciali che facciano uso di sistemi di IA, a richiedere il parere settoriale previsto dalla medesima disposizione.

Ciò che ne discende è la possibilità per l'Autorità di continuare ad accertare e sanzionare condotte che facciano uso di sistemi di IA vietati dal Regolamento (art. 5 lett. a) e b) che incidono su decisioni di natura commerciale.

Diversamente, ricadranno nell'esclusivo ambito di applicazione della novella e della competente Autorità nazionale (AGID) tutte quelle pratiche di IA vietate che incidono su decisioni non commerciali purché, naturalmente, presentino i requisiti ulteriori richiesti dalla fattispecie (volontarietà, danno potenziale ecc.).

Allo stesso modo, i *chatbot* che non chiariscano l'uso di intelligenza artificiale, saranno contrari all'art. 50 del Regolamento e, qualora utilizzati in ambito commerciale, suscettibili di integrare una omissione ingannevole in violazione dell'art. 22, comma 5 Cod. cons. accertata e sanzionata dalla sola Autorità in applicazione dell'art. 27 comma 1 bis cod. cons.

Pertanto, da un lato, l'assenza di ipotesi di incompatibilità sostanziale tra le singole prescrizioni dell'IA Act e le disposizioni in materia di pratiche commerciali scorrette e, dall'altro, l'operatività del criterio di ripartizione preventiva di cui all'art. 27 co. 1bs Cod. cons. appaiono scongiurare che, in questa materia, possa configurarsi il rischio di una concreta violazione del principio *ne bis in idem*<sup>93</sup>. Rispetto ai poteri di *enforcement* attribuiti alla Commissione che, come detto, ha la competenza esclusiva per la vigilanza e l'esecuzione del capo V concernente i modelli di IA con finalità generali, ivi

---

<sup>93</sup> Del resto, alla luce più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato e del TAR Lazio, in materia di pratiche commerciali scorrette stante la vigenza dell'art. 27 comma 1-bis Cod. cons., l'operatività del principio del *ne bis in idem* e delle condizioni elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia al ricorrere delle quali sarebbero ammesse limitazioni al principio stesso deve essere esclusa proprio in forza della presenza del suddetto criterio di ripartizione preventiva.

compreso il potere di infliggere ai fornitori di tali modelli sanzioni pecuniarie amministrative nelle ipotesi di cui all'art. 101 del Regolamento, non sembra possano presentarsi casi di interferenza con le competenze dell'Autorità in materia. La figura del fornitore, infatti, stando alla definizione offerta dal Regolamento<sup>94</sup>, non sembra essere destinata a intrattenere rapporti con gli utenti finali e, dunque, per quanto di interesse a porre in essere pratiche commerciali scorrette vietate dal Codice del Consumo.

Sul punto conviene tuttavia ricordare che, nel caso in cui dovesse verificarsi una ipotesi di condotta pluri-offensiva soggetta all'*enforcement* della Commissione ex art. 101 del Regolamento e all'*enforcement* dell'AGCM, l'art. 27 comma 1 bis cod. cons. non troverebbe applicazione in quanto circoscritto all'ambito nazionale. In questo caso, troverebbe applicazione l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, nello specifico, il rispetto delle condizioni richieste dalla giurisprudenza euro-unitaria per ammettere limitazioni all'applicazione del principio del *ne bis in idem* ivi sancito<sup>95</sup>, tra cui, il rispetto del principio di leale collaborazione tra gli organismi

---

<sup>94</sup> Cfr. art. 3, punto 3) del Reg. “*una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che sviluppa un sistema di LA o un modello di LA per finalità generali o che fa sviluppare un sistema di LA o un modello di LA per finalità generali e immette tale sistema o modello sul mercato o mette in servizio il sistema di LA con il proprio nome o marchio, a titolo oneroso o gratuito*”.

<sup>95</sup> Come noto, per essere ritenuto giustificato un cumulo di procedimenti o sanzioni per gli stessi fatti deve soddisfare tre condizioni: i) che tale cumulo non costituisca un onere eccessivo per l'interessato; ii) che esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e omissioni possano essere oggetto di cumulo; iii) che i procedimenti in questione siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo. In proposito viene in rilievo la sentenza della Corte di Giustizia del 14 settembre 2023 resa a seguito del rinvio pregiudiziale disposto dal Consiglio di Stato nell'ambito del contenzioso tra l'AGCM e le società Volkswagen Group Italia S.p.A. (VW Italia) e Volkswagen Aktiengesellschaft (VW AG) sul caso PS10211 - *Volkswagen-emissioni inquinanti autoveicoli diesel*. La Corte di Giustizia – nel chiarire le condizioni che possono giustificare limitazioni all'applicazione del principio del *ne bis in idem* – declina in modo nuovo il principio di leale collaborazione tra autorità. La Corte afferma espressamente che “*Il coordinamento di procedimenti o sanzioni riguardanti gli stessi fatti può certamente rivelarsi più difficile qualora, come nel caso di specie, le autorità di cui trattasi appartengano a Stati membri diversi. Sebbene occorra prendere in considerazione i vincoli pratici propri di tale contesto transfrontaliero, questi ultimi non possono giustificare che si relativizzi detto requisito o che non se ne tenga conto*”. La Corte mostra di considerare indispensabile il requisito del coordinamento tra i procedimenti istruttori per ammettere la suddetta deroga, anche in occasione del cumulo di procedimenti di due Stati membri che siano stati avviati da autorità competenti in diversi settori di attività e in assenza di un meccanismo giuridico di coordinamento dei loro interventi.

deputati al controllo e, dunque, in questo caso tra Commissione e Autorità.

#### 4 Intelligenza Artificiale e criticità concorrenziali: cenni

L'avanguardia delle tecnologie di IA e la loro integrazione nel *business* delle aziende, costituisce la chiave per mantenere un vantaggio competitivo nel mercato.

Lo stesso disegno di legge n. 1146/2024 al fine di accrescere la competitività del sistema economico nazionale nel settore dell'IA pone come principio generale, tra gli obiettivi dello Stato e delle altre Autorità pubbliche, la promozione della concorrenza unita a innovatività ed equità (art. 5).

Il mercato dell'intelligenza artificiale, tuttavia, presenta molteplici criticità concorrenziali sulle quali, non a caso, si è concentrato il Summit dei membri del G7 Concorrenza Italia (*G7 Competition Authorities and Policymakers' Summit*) svolto presso la sede dell'AGCM nelle scorse giornate del 3 e 4 ottobre<sup>96</sup>.

Ciò che preoccupa è, in primo luogo, la capacità delle grandi aziende digitali con un potere sostanziale nei contigui mercati digitali di consolidare o estendere tale potere nei mercati adiacenti dell'AI.

Tale rischio è amplificato dagli effetti di rete, dal riutilizzo degli *output* come *input* per affinare i modelli di fondazione AI (*data feedback loop*) e dall'integrazione in ecosistemi non contendibili e scarsamente competitivi<sup>97</sup>. Elementi questi ultimi che possono determinare barriere all'ingresso, ostacoli alla concorrenza e una riduzione del benessere dei consumatori. Un ulteriore timore riguarda la possibilità che gli *incumbent* del mercato digitale possano – in ragione della complessa serie di *partnership* sussistente con altre aziende di AI – ostacolare la concorrenza. L'acquisizione di talenti

---

<sup>96</sup> Cfr. *Discussion Paper for the G7 Competition Summit* e il *G7 2024 - Digital Competition Communiqué* allegati al comunicato stampa del 4 ottobre 2024 <<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2024/10/G7-Concorrenza-le-Autorita-contro-i-rischi-dell-IA>>.

<sup>97</sup> Lungo la filiera dell'AI si assiste, in particolare, all'integrazione verticale delle grandi aziende digitali anche attraverso accordi, alleanze strategiche e/o l'acquisizione di partecipazioni di minoranza nelle fasi a monte (talvolta stipulati con modalità che sfuggono allo scrutinio sulle concentrazioni delle autorità *antitrust*), con esiti che favoriscono il consolidamento di ecosistemi integrati (in tutte le fasi), limitatamente sostituibili tra loro sotto il profilo concorrenziale.

(forza lavoro qualificata) e la definizione di alleanze strategiche<sup>98</sup>, potrebbe consentire agli operatori digitali esistenti di sfuggire ai controlli *antitrust*, consolidando al contempo la rispettiva posizione dominante e indebolendo la concorrenza nel settore dell'AI.

Si pensi al caso Microsoft e Open I concernente l'assunzione da parte di Microsoft di diversi dipendenti e soprattutto dirigenti della start-up Inflection. Mustafa Suleyman, uno dei protagonisti del settore dell'IA a livello mondiale, aveva annunciato a marzo di voler lasciare il suo incarico di amministratore delegato di Inflection, da lui co-fondata, per unirsi al colosso americano, insieme ad altri dipendenti chiave dell'azienda, come un altro co-fondatore, Karén Simonyan. Lo scorso settembre l'Autorità *antitrust* britannica ha annunciato la chiusura dell'indagine ritenendo che non vi sono rischi per la concorrenza in quanto, così come nel precedente via libera alla *partnership* siglata tra Microsoft e la francese Mistral, non sono stati riscontrati i presupposti di una fusione societaria.

Un'ulteriore criticità attiene alla possibilità che l'uso dell'AI e degli algoritmi faciliti la collusione tra le imprese, consentendo loro di coordinare i prezzi, condividere informazioni sensibili e minare la concorrenza. Inoltre, è possibile che le tecnologie di AI vengano impiegate per attuare forme di discriminazione di prezzo, a danno dei consumatori e delle dinamiche di mercato.

Né sembra che possa essere trascurato l'emergere di pratiche anti-concorrenziali da parte di imprese già attive nell'AI. Condotte quali il *self-preferencing*, la vendita abbinata o aggregata (*tying or bundling*), limitano di fatto la scelta dei consumatori e aumentano le barriere all'ingresso per le imprese di minori dimensioni e le *start-up*.

Un ultimo profilo, non per questo meno rilevante, attiene all'eccessiva concentrazione dei principali fattori per lo sviluppo di soluzioni AI. Ciò può favorire l'insorgere di posizioni dominanti in capo a un numero ristretto di imprese, in grado di sfruttare i colli di bottiglia esistenti o emergenti, ridurre la concorrenza e limitare l'accesso al mercato a nuovi operatori. Anche l'accesso alle risorse energetiche rappresenta una preoccupazione crescente in quanto i modelli di fondazione AI continuano ad aumentare in dimensione e complessità.

Simili preoccupazioni concorrenziali richiedono una applicazione tempestiva e vigorosa del diritto *antitrust* (*ex post*) e dei suoi principi guida<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Quale modalità alternativa all'acquisizione diretta di asset, suscettibili di integrare le c.d. *killer acquisition* e, quindi, soggette a scrutinio *antitrust* in talune giurisdizioni.

<sup>99</sup> Quali i principi di concorrenza non falsata, accesso al mercato e opportunità, scelta per

e, date le caratteristiche del mercato, un costante monitoraggio da parte dell'Autorità degli sviluppi della filiera dell'IA, per anticipare e affrontare i potenziali rischi per la concorrenza e per formulare soluzioni di *policy*.

Accanto all'applicazione tradizionale del diritto della concorrenza un ruolo tutt'altro che neutrale nel mercato dell'IA è affidato anche alla regolamentazione *ex ante* contenuta nel *Digital Market Act* che nei limitrofi mercati digitali stabilisce regole per prevenire comportamenti anticoncorrenziali da parte delle grandi piattaforme<sup>100</sup>.

Difatti, per un verso, alcune delle preoccupazioni concorrenziali che caratterizzano la filiera dell'IA sono oggetto di specifici divieti posti a carico dei *gatekeepers* stabiliti per mercati digitali dal DMA. Si pensi a condotte quali il *self-preferencing*, la vendita abbinata o aggregata (*tying or bundling*) che, nei mercati digitali, il DMA mira a contrastare mediante la prevenzione dell'autopreferenzialità e la facilitazione dell'interoperabilità con altre piattaforme. Si pensi anche all'accesso ai dati e all'obbligo imposto ai *gatekeepers* dal DMA di consentire ai propri utenti aziendali di accedere ai dati generati durante l'utilizzo delle piattaforme. Un obbligo che, è prevedibile, spiegherà effetti anche per la prevenzione del consolidamento di posizioni di vantaggio competitivo nella disponibilità di dati proprietari derivante dall'intensificarsi di accordi di *partnership* e/o di licenza che legano gli sviluppatori alle grandi imprese digitali<sup>101</sup>.

Per altro verso, i *gatekeepers* destinatari del DMA offrono servizi che – come emerge anche dalle indagini di «non conformità» al DMA avviate dalla Commissione verso Apple, Google e Meta – sono basati in molti casi sull'uso di sistemi di intelligenza artificiale.

È dunque evidente che, anche i *gatekeepers* in qualità di utilizzatori dei sistemi di IA, dovranno conformarsi alle regole dettate dall'IA Act e saranno considerati responsabili in caso di mancata conformità, a meno che non decidano di bloccare negli Stati europei l'introduzione dei suddetti servizi<sup>102</sup>.

Pertanto, da un lato, l'IA Act si intersecherà inevitabilmente con il

---

i consumatori/utenti, interoperabilità, innovazione, trasparenza e responsabilità (accountability).

<sup>100</sup> Sul rapporto tra regolazione *ex ante* ed *ex post* nel settore cfr. Rapporto OCSE Rapporto dell'OCSE sull'impatto delle regolamentazioni dei mercati digitali nei Paesi G7.

<sup>101</sup> In materia di dati, occorre tenere presente anche il Regolamento 2023/2854 (c.d. Data Act) che entrerà in vigore il 12 settembre 2025.

<sup>102</sup> È quanto, ad esempio, dichiarato da Apple in relazione a servizi che fanno uso di sistemi di IA applicati altrove per migliorare l'assistente Siri.

DMA e dall'altro, l'Autorità in qualità di autorità nazionale competente per la sua attuazione, avrà un ruolo significativo nel rilevare condotte poste in essere dai *gatekeepers* nella filiera dell'IA analoghe a quelle vietate nel mercato digitale dal DMA, nonché nel monitoraggio delle eventuali violazioni di regole sui mercati digitali delle imprese attive nel segmento dell'IA.

## 5 Conclusioni

Il quadro europeo e nazionale brevemente descritto cerca di disciplinare l'intelligenza artificiale in tutti gli aspetti del suo dispiegarsi, ma deve fare i conti con uno sviluppo tecnologico imprevedibile nei tempi e nelle direzioni in cui si muoverà.

L'analisi che precede mostra, tuttavia, come l'entrata in vigore del Regolamento europeo e la *governance* che va delineandosi in ambito nazionale non costituisca un ostacolo all'azione di *enforcement* dell'AGCM che, dotandosi delle competenze e degli strumenti tecnologici necessari ad affrontare la natura complessa e dinamica dell'IA e dei mercati digitali e agendo sul doppio binario della tutela del consumatore e di promozione della concorrenza, potrà continuare a svolgere un ruolo centrale nelle sfide poste dall'era digitale<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> L'AGCM – così come sta progressivamente avvenendo in altre Istituzioni e Autorità di Vigilanza – si è recentemente dotata di una Unità di Data Science. Cfr. comunicato stampa del 22 luglio 2024 al link <<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2024/7/Creata-l-Unita-Data-Science-dell-AGCM>>.