



30 SETTEMBRE 2026

Osservazioni in tema di sanzioni amministrative nella disciplina sull'intelligenza artificiale

di Sandra Antoniazzi

Professoressa associata in Diritto dell'economia
Università di Roma Tor Vergata

Osservazioni in tema di sanzioni amministrative nella disciplina sull'intelligenza artificiale*

di Sandra Antoniazzi

Professoressa associata in Diritto dell'economia
Università di Roma Tor Vergata

Abstract [It]: L'articolo esamina le disposizioni che disciplinano le sanzioni amministrative nel regolamento europeo sull'intelligenza artificiale e il loro impatto sulla legislazione nazionale di attuazione. L'analisi del quadro giuridico mette in evidenza sia gli aspetti consolidati delle sanzioni amministrative europee sia alcune novità, tra cui l'ambito di applicabilità a tipologie complesse di violazioni e il coinvolgimento di più autorità europee competenti, aspetti che potrebbero suscitare questioni critiche di interpretazione. Particolare attenzione è rivolta alle garanzie procedurali e alla tutela giurisdizionale.

Title: Comments on administrative penalties in the regulations on artificial intelligence

Abstract [En]: This article examines the provisions governing administrative sanctions in the European AI Regulation and their impact on national implementing legislation. An analysis of the legal framework highlights references to established aspects of European administrative sanctions as well as new features, including the scope of applicability to complex types of violations and the involvement of multiple competent European authorities. These aspects may give rise to interpretive issues and critical concerns. Particular attention is focused on procedural safeguards and judicial protection.

Parole chiave: Regolamento (UE) 2024/1689 in materia di intelligenza artificiale, L. 23 settembre 2025, n. 132, Sanzioni amministrative, Caratteri e autorità competenti

Keywords: Regulation (EU) 2024/1689 on artificial intelligence, Law No. 132 of 23 September 2025, Administrative penalties, Aspects and Competent Authorities

Sommario: 1. Premessa. 2. I principi generali previsti dal regolamento (UE) 2024/1689. 3. La prima disciplina sulle sanzioni amministrative prevista dal regolamento (CE) 1995/2988, ancora in vigore. 4. Le competenze degli Stati membri nel regolamento (UE) 2024/1689 e la l. 23 settembre 2025, n. 132 "Disposizioni e deleghe in materia di intelligenza artificiale". 5. La valutazione delle circostanze per la quantificazione della sanzione nel caso concreto. 6. La potestà sanzionatoria del Garante europeo della protezione dei dati nei confronti di istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea. 7. Le sanzioni pecuniarie per i fornitori di modelli di IA. 8. Le necessarie garanzie procedurali e la tutela giurisdizionale. Considerazioni conclusive sullo schema giuridico.

1. Premessa

L'articolo¹ affronta il quadro delle norme sulle sanzioni amministrative previste dal regolamento (UE) 2024/1689, che dev'essere attuato nell'ordinamento interno, al fine di verificare l'adequatezza del modello europeo di sanzione amministrativa nel settore specifico dell'intelligenza artificiale (IA) denso di complessità e di aspetti che in parte devono ancora essere sperimentati, soprattutto nel mercato delle

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L'articolo deriva dalla ricerca per il contributo nel volume R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *Il diritto europeo dell'Intelligenza artificiale*, Giappichelli, Torino, 2026, in corso di pubblicazione.

imprese. L'indagine sulle regole europee presuppone una sintetica ricostruzione dei principi generali sulle sanzioni amministrative previsti dal vigente regolamento (CE) 1995/2988 e dalla legge nazionale n. 689/1981, a tutt'oggi disciplina di riferimento.

2. I principi generali previsti dal regolamento (UE) 2024/1689

Gli artt. 99-101 del regolamento UE 2024/1689 prevedono disposizioni sulle sanzioni amministrative e altre misure in forma di avvertimenti e di sanzioni non pecuniarie, in conseguenza della violazione della fonte normativa europea. Negli ordinamenti interni, gli Stati membri devono adottare norme specifiche sulle sanzioni e sulle altre misure di esecuzione, che possono includere anche “avvertimenti e misure non pecuniarie, applicabili in caso di violazione del presente regolamento da parte degli operatori” e adottare tutte le misure necessarie per garantire l'attuazione corretta ed efficace sul presupposto degli orientamenti della Commissione Europea. Inoltre, gli Stati membri devono notificare alla Commissione la disciplina interna sulle sanzioni incluse quelle pecuniarie e garantire l'attuazione corretta ed efficace della funzione di *enforcement* in applicazione del regolamento e delle sanzioni². Per il nostro ordinamento la l. 23 settembre 2025, n. 132 prevede disposizioni e deleghe al Governo in materia di IA e gli artt. 16, 20 e 24 riguardano l'esercizio di poteri sanzionatori.

La Commissione europea emana gli orientamenti in base all'art. 96 e le sanzioni previste devono essere conformi ai principi generali di effettività, proporzionalità e dissuasività, considerando, nel caso concreto, gli interessi delle piccole e medie imprese ed incluse le *start-up* e la sostenibilità economica. In sostanza, il contenuto dev'essere deciso in modo che l'entità economica della sanzione pecuniaria orienti l'operatore verso una condotta conforme fin dall'inizio e prima dell'eventuale violazione, tenendo conto della dimensione dell'impresa.

Le sanzioni descritte presentano gli elementi tipici della sanzione amministrativa dell'ordinamento europeo con alcune particolarità ovviamente dipendenti dal settore di riferimento. Peraltro, è utile richiamare la nozione nazionale contenuta nella nota legge 24 novembre 1981, n. 689, che individua una disciplina di principi generali per il procedimento sanzionatorio³, superando le precedenti leggi di depenalizzazione⁴.

² Considerando n. 179 del regolamento (UE) 2024/1689.

³ Si rinvia ad alcuni studi risalenti sulle sanzioni amministrative pecuniarie del nostro ordinamento, secondo i principi previsti dalla legge n. 689/1981 circa l'accertamento, l'ordinanza di applicazione e il procedimento sanzionatorio: A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, pp. 11 ss. e pp. 89 ss.; M. A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Napoli, 1983; C. E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, 1 ss.; P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, pp. 2 ss.

⁴ Legge 9 ottobre 1967, n. 950 («*Depenalizzazione di norme di polizia forestale*») e legge 24 dicembre 1975, n. 706 («*Depenalizzazione delle contravvenzioni punibili con l'ammenda*»).

La definizione generale qualifica la sanzione amministrativa come specifica misura afflittiva del patrimonio del destinatario e di prevenzione; il presupposto della sua applicazione è l'accertamento della condotta illecita che deve essere tipizzata. È centrale la definizione del procedimento, alla luce delle regole generali della legge n. 689/1981, che si articola in due fasi distinte quella di accertamento, mediante l'individuazione di necessari presupposti istruttori per la stesura di un rapporto al fine della contestazione dell'illecito, e la fase decisoria che si conclude con l'adozione del provvedimento sanzionatorio (ordinanza-ingiunzione) secondo un criterio di proporzionalità tra entità della sanzione e natura della violazione; il procedimento ha carattere quasi-contenzioso nel senso che deve contenere meccanismi a garanzia del contraddittorio ⁵.

I principi classici di legalità ⁶ e di proporzionalità ⁷, come necessaria previsione *ex lege* e di proporzione tra la rilevanza della condotta e la quantificazione della sanzione pecuniaria che pregiudica l'integrità del

⁵ C. E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., pp. 244 ss. Gli Autori affrontano anche la questione del riparto di giurisdizione alla luce dei criteri della riserva di valutazione amministrativa in relazione al carattere discrezionale o vincolato del potere esercitato. Circa le garanzie procedurali secondo la prospettiva CEDU, si rinvia a F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2015, pp. 57 ss.; in generale sul principio del contraddittorio v. S. ANTONIAZZI, *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, pp. 641 ss.; C. FRANCHINI, *Il procedimento*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017, pp. 223 ss. Il problema della giurisdizione è risolto dal codice del processo amministrativo che individua nell'art. 133 i casi di giurisdizione esclusiva e tra questi alcuni settori di sanzioni amministrative pecuniarie. L'art. 134, circa la competenza di merito, prevede nella lett. c) le sanzioni pecuniarie «la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle autorità amministrative indipendenti e quelle previste dall'art. 123 [Sanzioni alternative]». Al giudice ordinario spetta la giurisdizione per il ricorso in opposizione ad alcune sanzioni pecuniarie, ad es. per quelle previste dal Codice della strada oppure in materia di sanzioni amministrative pecuniarie «bancarie». In particolare, per le sanzioni pecuniarie delle autorità indipendenti si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Obbligazioni pubbliche e giurisdizione amministrativa*, Torino, 2010, pp. 99 ss.; ID, *La tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria europea: riparto di giurisdizione e molteplici questioni critiche*, in S. ANTONIAZZI (a cura di), *Forme di tutela nell'Unione bancaria europea*, Napoli, 2023, pp. 30 ss.; v. anche M. DONINI, *Il nodo gordiano della vigilanza bancaria. Aspetti problematici del rapporto tra sanzioni penali e amministrative*, *ivi*, pp. 195 ss.; S. ANTONIAZZI, *Il controllo giurisdizionale sulle sanzioni amministrative bancarie*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2023, pp. 481 ss.; v. anche G. ROMAGNOLI, *Il potere punitivo delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.

⁶ Si rinvia a F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018, pp. 41 ss., che esamina il principio di legalità in relazione all'orientamento della CEDU come effettiva prevedibilità delle conseguenze pregiudizievoli; v. anche G. MARTINI, *Potere sanzionatorio e diritti dell'uomo, I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, Napoli, 2018; in relazione alla giurisprudenza della Corte CEDU v. anche E. BINDI, A. PISANESCHI, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia, Procedimenti e doppio binario al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2018. V. in generale, F. PIEMONTESE, *La sanzione amministrativa, Aporie e opzioni sistematiche*, Giappichelli, Torino, 2025.

⁷ Il principio di proporzionalità è illustrato nell'art. 5, par. 4, TFUE e mira a ricondurre le azioni delle istituzioni dell'Unione Europea entro certi limiti. In virtù di tale principio, le misure dell'Unione devono essere idonee e necessarie a realizzare gli obiettivi; inoltre, esse non devono imporre alle persone un onere eccessivo rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere (proporzionalità in senso stretto). Il principio di proporzionalità è strettamente legato al principio di sussidiarietà, che richiede l'azione dell'Unione solo qualora tale intervento sia più efficace di un'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai Trattati, specifica i criteri di applicazione e in caso di violazione del principio di proporzionalità, gli interessati possono, a determinate condizioni, contestare la validità delle misure dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea. Il principio è diffusamente richiamato nel settore bancario v. G. L. GRECO, *L'equilibrio delle regole nei mercati dinamici, Metodo e prassi della proporzionalità nell'ordinamento bancario*, Cacucci, Bari, 2023.

patrimonio del privato responsabile, rappresentano criteri di riferimento anche per le sanzioni amministrative previste dal regolamento UE 2024/1689. Si aggiungono i principi di irretroattività, di determinatezza e di obbligatorietà del procedimento a fronte di un illecito amministrativo come fatto tipico, antigiuridico e colpevole, secondo l'impostazione ormai consolidata della disciplina europea e nazionale ⁸.

L'art. 99 del regolamento europeo, comma 1, prevede espressamente che le sanzioni devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive. Esse tengono conto degli interessi delle PMI, comprese le *start-up*, e della loro sostenibilità economica". Dal tenore letterale emerge una nuova *ratio* non del tutto punitiva, dato che nella determinazione della sanzione occorre considerare la situazione dell'impresa in relazione alle dimensioni e alla solidità economica; tale spirito collaborativo può essere giustificato dalla complessità di applicazione della nuova disciplina e soprattutto per l'innovativo settore⁹ dell'IA.

Gli obiettivi del regolamento sono assai estesi ed evidenziano i molteplici profili di collegamento e di necessaria compatibilità tra interessi economici e interessi pubblici prevalenti nella promozione della diffusione di un'IA "antropocentrica ¹⁰ e affidabile", al fine di migliorare il funzionamento del mercato interno, ma garantendo nel contempo "un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza ¹¹ e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la

⁸ Si rinvia a C. E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, cit., pp. 133 ss.

⁹ Per recenti studi in tema di regolazione dell'intelligenza artificiale anche in relazione all'azione amministrativa v. G. PESCE, *Funzione amministrativa, intelligenza artificiale e blockchain*, Napoli, 2021; A. MORESCHINI, *La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale nel contesto globale*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022, pp. 145 ss.; C. COLAPIETRO, *La Proposta di Artificial Intelligence Act: quali prospettive per l'Amministrazione digitale?*, in *Ceridap*, 2022, 1, pp. 9 ss.; D. U. GALETTA, G. PINOTTI, *Automation and Algorithmic Decision-Making Systems in the Italian Public Administration*, in *Ceridap*, 2023, 1, pp. 13 ss.; A. LALLI (a cura di), *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale*, Torino, 2024, in particolare in tema di sanzioni amministrative v. P. LAZZARA, *La governance dell'IA*, 141 ss., spec. pp. 154-155; E. DE GIOVANNI, *Intelligenza artificiale e legislazione europea: le iniziative assunte e i possibili sviluppi*, *ivi*, pp. 99 ss. E. BOCCHINI, *La regolazione giuridica dell'intelligenza artificiale*, Torino, 2024; G. CERRINA FERONI, C. FONTANA, E. C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology, Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Bologna, 2024; G. CASSANO, E. M. TRIPODI, *Il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale. Commento al Reg. UE n. 1689/2024*, Rimini, 2024; M. PROTO (a cura di), *Intelligenza artificiale e rapporti bancari, Umano e non umano nelle relazioni tra intermediari e clienti*, Pisa, 2024; R. COSIO (a cura di), *L'intelligenza artificiale nel labirinto normativo*, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2025; U. RUFFOLO, *AI Act: la regolamentazione europea dell'intelligenza artificiale*, Luiss, Roma, 2025; D. BORELLI, G. MARTINELLI (a cura di), *Governance dell'intelligenza artificiale: applicare il nuovo regolamento UE*, F. Angeli, Milano, 2025; Per un quadro generale degli aspetti di necessaria regolazione v. A. ANANTHASWAMY, *Why Machines Learn, The Elegant Math Behind Modern AI*, New York, 2024; M. HERVEY, M. LAVY, *The Law of Artificial Intelligence*, London, 2024; M. BERGSTRÖM, V. MITSILEGAS (eds.), *EU Law in the Digital Age*, Oxford, 2025.

¹⁰ In tema v. P. STANZIONE, *L'uomo e le macchine: una visione antropocentrica dell'intelligenza artificiale*, in G. CERRINA FERONI, C. FONTANA, E. C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology*, cit., 15 ss.; C. FONTANA, *Definizioni e lineamenti tecnici essenziali dell'intelligenza artificiale: cenni al quadro regolamentare e ai principali problemi giuridici*, *ivi*, pp. 65 ss.

¹¹ Si rinvia a G. CORASANITI, *Intelligenza artificiale e sicurezza informatica tra standard tecnologici e fattore umano*, in G. CERRINA FERONI, C. FONTANA, E. C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology*, cit., p. 325 ss.; M. BARONI, *Intelligenza artificiale e cybersicurezza in una prospettiva costituzionale*, *ivi*, pp. 371 ss.

democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, e promuovendo l'innovazione"¹².

Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, tenendo conto degli interessi di operatori di piccole dimensioni, come le *start-up* e della loro sostenibilità economica; il contesto degli interessi richiede un adeguato bilanciamento tra il contenuto repressivo, attenuato dal nuovo fine di non pregiudicare le strategie delle piccole e medie imprese e gli investimenti per l'innovazione, e l'effettività delle sanzioni pecuniarie. In effetti, la quantificazione può comportare somme assai rilevanti in relazione alle specifiche violazioni per l'inosservanza di pratiche di IA vietate o di non conformità ai requisiti *ex* artt. 5 e 10 oppure in caso di informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti fornite agli organismi notificati e alle autorità nazionali. Il *quantum* è determinato in relazione alla gravità delle violazioni secondo i noti criteri generali (natura, gravità, durata della violazione, ambito dell'infrazione, divieto del *ne bis in idem*), oltre alla necessaria considerazione della quota di mercato dell'operatore.

Il meccanismo di controllo dell'applicazione della disciplina è basato sugli obblighi imposti agli operatori di inserimento di sistemi di sorveglianza e monitoraggio e sono tenuti a segnalare qualsiasi caso di condotta non funzionale agli interessi tutelati; essi devono, inoltre, fornire informazioni con la massima trasparenza¹³ presentando la documentazione tecnica giustificativa della conformità alla disciplina. Lo schema della vigilanza si caratterizza per una prima fase di controllo degli adempimenti degli operatori e una seconda fase di *enforcement* mediante l'adozione di provvedimenti di contenuto inibitorio o sanzionatorio valutati in relazione al caso concreto.

3. La prima disciplina sulle sanzioni amministrative prevista dal regolamento (CE) 1995/2988, ancora in vigore

La disciplina delle sanzioni in materia di IA dev'essere inserita nell'ambito delle sanzioni amministrative comunitarie i cui principi risalgono al regolamento (CE) n. 2988/1995, ancora vigente, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, come normativa generale sul riconosciuto potere sanzionatorio¹⁴. La disciplina stabilisce il quadro giuridico europeo per contrastare le irregolarità e le frodi

¹² Art. 1 del regolamento (UE) 2024/1689.

¹³ Secondo l'art. 91, par. 4, la richiesta di informazioni deve indicare la base giuridica e lo scopo della richiesta, la natura delle informazioni e il termine di necessaria comunicazione nonché le sanzioni pecuniarie *ex* art. 101 qualora le informazioni siano "inesatte, incomplete e fuorvianti".

¹⁴ Per il fondamento e l'evoluzione di questo potere soprattutto per il contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia, v. P. CERBO, *op. ult. cit.*, pp. 321 ss.; A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998, pp. 15 ss. e per un ampio commento del Regolamento v. pp. 103 ss.; M. V. FERRONI, *I principi generali delle sanzioni nel diritto comunitario e la loro rilevanza nel diritto interno*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa, Principi generali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 53 ss., che esamina l'evoluzione delle sanzioni amministrative comunitarie fino al Regolamento CE n. 2988/1995; per ulteriori riferimenti v. H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE, A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, pp. 695-696.

che ledono il bilancio comunitario, definisce le sanzioni e le misure amministrative omogenee, fissando i principi generali, come la prescrizione e la proporzionalità.

La *ratio* è quella di uniformare i vari ordinamenti interni per il sistema sanzionatorio predisposto a tutela degli interessi comunitari, con la conseguenza che anche le previgenti norme di settore dovevano adeguarsi a questa impostazione basata su concetti uniformi. Tra le definizioni che hanno agevolato l'integrazione, occorre considerare la definizione di irregolarità¹⁵ come qualsiasi violazione del diritto comunitario, derivante da un'azione od omissione di un operatore economico, che rechi o possa recare pregiudizio al bilancio generale dell'UE. Per le misure e le sanzioni amministrative, occorre prevedere misure dissuasive e proporzionate, es. revoca di un vantaggio indebitamente percepito, confisca, esclusione temporanea da vantaggi comunitari¹⁶.

Il regolamento (CE) 1995/2988 stabilisce principi di garanzia e importanti tutele giuridiche, tra cui il principio di irretroattività, il principio di legalità e l'applicazione della sanzione più favorevole al reo¹⁷. Mentre riguardo alla prescrizione, il termine per l'azione di contestazione delle irregolarità è previsto in quattro anni dalla realizzazione della condotta, fatto salvo il potere degli Stati membri di applicare termini più lunghi¹⁸.

Per finalità di certezza giuridica, la sanzione pecuniaria è contenuta in un provvedimento che dev'essere conforme ai principi di legalità, di irretroattività¹⁹ e di determinatezza della fattispecie astratta. Si prospettò la questione della compatibilità tra il modello comunitario volto alla tutela di interessi dell'amministrazione sovranazionale e lo schema nazionale previsto dalla legge n. 689/1981 in cui l'obiettivo di tutela degli interessi dell'amministrazione è limitato, tanto più che esclude l'esercizio di discrezionalità – circa l'*an* e il *quantum* in relazione all'interesse specifico protetto – da parte dell'autorità competente ad irrogare la sanzione²⁰.

Il regolamento del 1995 definisce il concetto di condotta sanzionabile che si caratterizza per l'irregolarità in conseguenza della violazione del diritto comunitario, così definita dall'art. 1 come «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità

¹⁵ Art. 1.

¹⁶ Artt. 4-5.

¹⁷ Art. 2.

¹⁸ Art. 3.

¹⁹ Il presupposto, secondo la giurisprudenza che ha considerato applicabile alle sanzioni il principio di irretroattività, è l'art. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; si rinvia a A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, cit., 92 ss.; in particolare, sulle tutele procedurali e giurisdizionali secondo la CEDU, v. F. GOISIS, *Sanzioni amministrative, tutele procedurali e giurisdizionali secondo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, cit., pp. 32 ss.; S. L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., pp. 109 ss.

²⁰ V. P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 326.

o ai bilanci da queste gestiti». Il pregiudizio deve intendersi come «diminuzione o soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita». Peraltro, l'art. 5 prevede la sanzione amministrativa solamente per le irregolarità intenzionali o causate da negligenza, mentre in assenza di questi elementi soggettivi, l'art. 4 stabilisce che ogni irregolarità comporta la «revoca del vantaggio indebitamente ottenuto» mediante misure amministrative (ad es., rimborso di importi indebitamente percepiti o perdita della garanzia per un vantaggio concesso), mentre non è richiamata l'imputabilità del responsabile, come nell'art. 2 della legge n. 689/1981.

I caratteri principali della sanzione amministrativa sono l'effettività, la proporzionalità²¹ e il contenuto dissuasivo²², al fine di una corretta applicazione del diritto comunitario, principi che derivano anche dall'elaborazione giurisprudenziale²³; tali contenuti sono presenti anche nell'art. 99, comma 1 del regolamento (UE) 2024/1689. La sanzione deve realizzare in concreto lo scopo per il quale è prevista e il pregiudizio per il patrimonio deve essere limitato a quanto sia necessario per il raggiungimento di questa finalità e, quindi, nel senso della minore incidenza possibile del pregiudizio per il destinatario; la giurisprudenza del giudice europeo ha delineato nel tempo il principio secondo cui ogni onere imposto ai singoli o alle imprese dalle istituzioni comunitarie o dagli Stati membri, in applicazione di norme comunitarie, deve essere limitato alla misura necessaria al raggiungimento dello scopo perseguito con il minor sacrificio possibile²⁴.

²¹ Sull'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni amministrative proporzionate v. Corte giust., sez. IX, 23 ottobre 2025, C-466/24, in www.curia.europa.eu.

²² Principi frequentemente richiamati dalla Corte di giustizia, sul carattere appropriato, effettivo, proporzionato e dissuasivo della sanzione amministrativa, v. Corte giust., Grande Sezione, 26 febbraio 2013, C-617/10; Corte giust., sez. IV, 26 settembre 2013, C-218/11; Corte giust., sez. X, 22 marzo 2017, cause riunite C-497/15 e C-498/15; Corte giust., sez. I, 14 settembre 2017, C-184/16; Corte giust., Grande Sezione, 5 dicembre 2017, C-42/17; Corte giust., sez. I, 27 giugno 2024, C-201/19 P, in www.curia.europa.eu.

²³ Per un esame di questi caratteri v. A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, cit., pp. 67 ss. L'Autore esamina il principio di effettività ricollegato dalla giurisprudenza al principio di necessità nella logica di realizzazione degli obiettivi del Trattato, come nesso relazionale tra questi obiettivi e le disposizioni sanzionatorie che «alla fine tende a convertirsi nel criterio generale di adeguatezza dell'uno rispetto all'altro» a protezione di una pluralità di interessi (tutela del bilancio comunitario, del mercato agricolo, dei prezzi, ecc.). Quindi, i principi di riferimento sono quelli tradizionali «legati, storicamente al raggiungimento degli obiettivi del Trattato – quali appunto la proporzionalità –» e non tanto i nuovi principi che derivano dalla garanzia della legalità e dalla natura afflittiva della sanzione e non dalla tutela di un interesse settoriale dell'amministrazione. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a M. SQUINTU, *Il principio di proporzionalità*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, cit., pp. 88 ss.; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011; G. DELLA CANANEA, *I principi generali*, e *I principi comuni alle forme di azione amministrativa*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *I principi dell'amministrazione europea*, cit., pp. 57 ss. e pp. 98 ss. in tema di principio di proporzionalità nel diritto amministrativo europeo.

²⁴ A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, pp. 75-76. Il criterio della proporzionalità è lo strumento tipico per misurare sia la legittimità delle previsioni sanzionatorie, sia il corretto esercizio del potere discrezionale della Commissione europea che ha individuato la sanzione, alla luce di pronunce della Corte di giustizia; per un esame dell'evoluzione della giurisprudenza e sull'individuazione dell'ambito di discrezionalità nella valutazione degli interessi v. pp. 77 ss.; spec. p. 102.

La dissuasività è, invece, un concetto che emerge anche nel modello previsto dalla legge n. 689/1981, in quanto la sanzione deve costituire un valido deterrente all'attuazione dell'illecito, come strumento di prevenzione, *ratio* della sanzione amministrativa pecuniaria. L'impostazione dell'illecito che emerge è oggettiva nel senso che le misure e le sanzioni comunitarie si applicano agli operatori economici come categoria da intendersi in senso ampio come persone fisiche o giuridiche e agli altri organismi a cui il diritto nazionale riconosce capacità giuridica²⁵, a prescindere da un collegamento in senso soggettivo tra il fatto e il suo autore e da una concezione soggettivistica dell'illecito.

Prevale, quindi, una visione dell'illecito in senso oggettivo che si estende al concetto di gravità della violazione e alla natura dell'infrazione in relazione alla norma violata e non tanto riguardo alla condotta del soggetto, anche se vi è una considerazione di parametri soggettivi che considerano il grado di responsabilità²⁶. Da ciò un certo conflitto con l'impostazione nazionale che coinvolge i profili sia soggettivo, sia oggettivo; tuttavia, il regolamento (CE) 1995/2988 rinvia per la formulazione del procedimento sanzionatorio²⁷ al diritto dello Stato membro, che può, quindi, differenziarsi per alcuni aspetti e occorre considerare gli artt. 13 ss. della legge n. 689/1981.

Tali riferimenti ricostruttivi sono utili per l'interpretazione e l'applicazione delle sanzioni previste dal regolamento (UE) 2024/1689 e le competenze delle autorità nazionali.

4. Le competenze degli Stati membri nel regolamento (UE) 2024/1689 e la l. 23 settembre 2025, n. 132 “Disposizioni e deleghe in materia di intelligenza artificiale”

Gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per l'attuazione delle norme del regolamento, anche stabilendo sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione, nel rispetto del principio del *ne bis in idem*. Per esigenze di *enforcement* è necessario armonizzare le sanzioni amministrative stabilendo limiti massimi per la fissazione delle sanzioni pecuniarie per alcune specifiche violazioni²⁸.

L'art. 99 illustra diverse competenze per gli Stati membri che, in conformità alle condizioni del regolamento, devono prevedere norme sulle sanzioni e sulle misure di esecuzione con la possibilità di includere avvertimenti e misure non pecuniarie, in conseguenza della violazione della disciplina europea da parte degli operatori. Quindi, agli Stati è attribuito il compito di garantire un'efficace attuazione del regolamento nell'ordinamento interno, tenendo conto degli orientamenti della Commissione europea in base all'art. 96, con un certo ambito di autonomia nella scelta delle sanzioni amministrative da irrogare in caso di violazione e delle misure volte a garantire un'attuazione corretta ed efficace della disciplina

²⁵ Art. 7, regolamento (CE) 1995/2988.

²⁶ P. CERBO, *op. ult. cit.*, pp. 335-336.

²⁷ V. S. L. VITALE, *op. cit.*, pp. 229 ss.

²⁸ *Considerando* n. 168 del regolamento (UE) 2024/1689.

europea. L'autonomia è riconosciuta per individuare sanzioni da irrogare alle autorità e agli organismi pubblici che hanno commesso violazioni.

È previsto un obbligo di notifica – “senza indugio e al più tardi entro la data di entrata in applicazione” – da parte dello Stato membro alla Commissione delle norme interne sulle sanzioni e delle altre misure di esecuzione nonché di notifica “immediata” delle successive modifiche, con una *ratio* di necessaria supervisione della disciplina nazionale per fini di integrazione. Inoltre, gli Stati membri possono introdurre, con una certa autonomia, norme sull'ambito di applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie ad autorità pubbliche e organismi pubblici dell'ordinamento interno ²⁹.

Per la tutela, il legislatore deve prevedere norme riguardo alla competenza dei giudici nazionali o di altri organismi secondo le soluzioni interne adottate e l'applicazione delle norme ha effetto equivalente nel senso che le conseguenze giuridiche non devono pregiudicare le posizioni soggettive se derivano dall'attuazione delle regole comuni europee. Infine, gli Stati membri sono tenuti a riferire annualmente alla Commissione riguardo alle sanzioni pecuniarie inflitte, alle controversie e ai relativi procedimenti giudiziari nello stesso periodo di riferimento.

Nella valutazione dell'importo, gli Stati membri dovrebbero tenere conto di tutte le circostanze del caso concreto quanto alla natura, gravità e durata della violazione e delle sue conseguenze, delle dimensioni del fornitore ³⁰, rilevando il carattere di PMI e di *start-up*. Questa particolare considerazione è ovviamente giustificata dallo stretto collegamento tra innovazione e applicazioni nelle imprese di minori dimensioni con l'obiettivo di agevolare l'attività.

I paragrafi 3, 4 e 5 dell'art. 99, definiscono le condotte di violazione, presupposto delle indicate sanzioni pecuniarie di importo assai rilevante nel valore massimo e quantificate in base al noto criterio economico della percentuale del fatturato; in caso di violazione del divieto delle pratiche di IA *ex* art. 5 (ad es., v. pratiche vietate ³¹ *ex* par. 1, lett. b) è prevista la sanzione fino a 35 000 000 di euro; se l'autore della condotta è un'impresa, il *quantum* consiste in una percentuale fino al 7% del fatturato mondiale totale annuale dell'esercizio precedente, se superiore.

Il medesimo criterio di quantificazione della sanzione è applicato nel caso di condotte non conformi alle disposizioni precisate nel paragrafo 4 (lett. da a) a g) che riguardano obblighi ³² a cui sono tenuti operatori

²⁹ Art. 99, par. 8.

³⁰ Si rinvia alla definizione di fornitore *ex* art. 3, 3), par. 1 del Regolamento europeo.

³¹ Per le pratiche vietate: “l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di un sistema di IA che sfrutta la vulnerabilità di una persona fisica o di uno specifico gruppo di persone, dovute all'età, alla disabilità o 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”.

³² Art. 4, lett. da a) a g) per gli obblighi di diverse categorie di operatori di cui agli artt. 16 (fornitori), 22 (rappresentanti autorizzati), 23 (importatori), 24 (distributori), 26 (*deployers*), 31 (requisiti e obblighi degli organismi notificati di cui agli artt. 31, 33, par. 1, 3, 4, 34) e gli obblighi di trasparenza per i fornitori e i *deployers* *ex* art. 50.

o organismi, norme di certo diverse da quelle previste dall'art. 5 "Pratiche di IA vietate"; per queste violazioni è prevista l'applicabilità di sanzioni pecuniarie fino a 15 000 000 euro oppure se l'autore del reato è un'impresa fino al 3% del fatturato mondiale annuo dell'esercizio precedente, se superiore.

Un ulteriore illecito consiste nella comunicazione di "informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti" agli organismi notificati o alle autorità nazionali competenti per la richiesta, come condotta di violazione di obblighi di trasparenza che giustifica sanzioni pecuniarie fino a 7 500 000 euro oppure, se l'autore del reato è un'impresa, fino all'1% del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente, se superiore. È, invece, previsto un criterio parzialmente diverso nel caso in cui le violazioni siano commesse da piccole e medie imprese e da *start-up*, dato che la sanzione pecuniaria dev'essere pari nel massimo alle percentuali o all'importo individuato nei paragrafi 3, 4 e 5, se inferiore.

Gli artt. 16, 20 e 24 della l. 23 settembre 2025, n. 132 "Disposizioni e deleghe in materia di intelligenza artificiale"³³ contengono riferimenti significativi per l'irrogazione di sanzioni; l'art. 16, terzo comma, stabilisce i principi per l'esercizio della delega e la lett. b) prevede l'individuazione di "un apparato sanzionatorio per il caso di violazione delle disposizioni introdotte ai sensi della lettera a)" e relative al regime di utilizzo dei dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di IA e dei diritti e degli obblighi gravanti sulla parte che intenda utilizzarli.

L'art. 20 individua le autorità nazionali competenti per l'attuazione e l'applicazione della disciplina europea e nazionale sull'IA: l'Agenzia per l'Italia digitale e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e quest'ultimo ente è responsabile per la vigilanza dei sistemi, competenza che include le attività ispettive e sanzionatorie. Più precisamente, tra i principi e i criteri direttivi specifici della delega di cui all'art. 24, comma 2, la lett. a) prevede l'attribuzione alle autorità *ex art.* 20 "di tutti i poteri di vigilanza, ispettivi e sanzionatori previsti dal regolamento (UE) 1689/2024" per la verifica del rispetto delle relative norme e della normativa dell'Unione europea attuativa del medesimo regolamento.

Inoltre, la lett. d) dell'art. 24, comma 2 prevede l'attribuzione alle autorità di cui all'art. 20 del potere di imporre le sanzioni e le altre misure amministrative di cui all'art. 99 del regolamento europeo per la violazione delle norme e degli atti di attuazione, nel rispetto delle procedure e dei limiti edittali stabiliti dal medesimo art. 99 e dalle disposizioni nazionali che disciplinano l'irrogazione delle sanzioni e l'applicazione delle altre misure amministrative. Un ulteriore principio specifico è previsto nella lett. n) circa l'adeguamento del quadro sanzionatorio, anche in deroga ai criteri e ai limiti previsti dall'art. 32,

³³ Per recenti commenti v. G. CASSANO, E. M. TRIPODI (a cura di), *Intelligenza artificiale, La disciplina italiana: Legge 23 settembre 2025, n. 132*, Pacini, Pisa, 2026; P. PERRI, G. VACIAGO, G. ZICCARDI (a cura di), *AI Act e legge nazionale sull'intelligenza artificiale: regolamento (UE) 2024/1689 e legge n. 132/2025*, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2026; A. AGUILAR CALAHORRO, F. BALAGUER CALLEJON, M. D'AMICO, S. DI GIOVANNI, P. GAMBATESA (a cura di), *Commentario tematico del Regolamento (UE) 2024/1689 e della legge italiana 23 settembre 2025, n. 132*, Giappichelli, Torino, 2026.

comma 1, lett. d) della l. 24 dicembre 2012, n. 234³⁴ e dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, inclusa la definizione delle misure di esecuzione applicabili in base al regolamento (UE) 2024/1689 e del procedimento per l'irrogazione delle sanzioni o l'applicazione delle misure di esecuzione, in coerenza con l'art. 17, comma 4-*quater*, del d.l. 14 giugno 2021, n. 82 (conv. nella l. 4 agosto 2021, n. 109, in materia di cybersicurezza).

5. La valutazione delle circostanze per la quantificazione della sanzione nel caso concreto

Nell'adozione e nella determinazione dell'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie, l'autorità competente deve tenere conto della sussistenza delle circostanze previste dall'art. 99, par. 7, lett. a) - j) che consistono in elementi oggettivi e soggettivi. Tra gli elementi di fatto rilevanti la natura, la gravità e la durata della violazione e delle sue conseguenze, nel contesto specifico del sistema di IA e, qualora sia opportuno, rileva il numero delle persone pregiudicate dal danno e l'entità di questo, aspetti che caratterizzano la categoria generale di sanzioni amministrative pecuniarie.

Nel rispetto del principio del *ne bis in idem*, occorre accertare se altre autorità di vigilanza del mercato abbiano eventualmente già adottato sanzioni pecuniarie nei confronti al medesimo operatore e per la stessa violazione oppure per la violazione di altre norme del diritto dell'UE o dell'ordinamento interno, quando riguardino la stessa attività o omissione che rappresenta una violazione del Regolamento (UE) 2024/1689.

In questa fase di quantificazione della sanzione, rilevano l'entità del fatturato, la dimensione e la quota del mercato dell'operatore autore della violazione nonché le eventuali circostanze aggravanti o attenuanti, quali i benefici finanziari o le perdite evitate, in via diretta o indiretta, in conseguenza del mancato rispetto della disciplina; anche il "ravvedimento operoso" contribuisce a ridurre l'entità della sanzione in riferimento all'entità della cooperazione con le autorità competenti, al fine di limitare la violazione o attenuare gli effetti pregiudizievoli.

Sono determinanti il grado di responsabilità dell'operatore che dev'essere valutato in relazione all'introduzione di misure tecniche ed organizzative di IA e alle modalità di avvenuta conoscenza della violazione e di notifica da parte dell'operatore nonché alle azioni adottate per attenuare il danno; la condotta deve avere carattere colposo o doloso, elemento soggettivo che dev'essere accertato nel caso concreto.

Quindi, la decisione finale di adozione del provvedimento sanzionatorio, dopo un'approfondita fase istruttoria, contiene la determinazione dell'entità monetaria che dipende da una complessa valutazione

³⁴ Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

del caso di specie. Infatti, sono considerati diversi profili di cui alcuni sono presupposto essenziale (ad es., elemento soggettivo, natura della condotta ed entità del pregiudizio causato) dell'illecito ed altri aggiuntivi in quanto qualificano ulteriormente la condotta specifica di violazione, che può essere anche attenuata dal contributo dell'operatore in forma di collaborazione con l'autorità che irroga la sanzione o di operosità al fine di ridurre il danno.

6. La potestà sanzionatoria del Garante europeo della protezione dei dati nei confronti di istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea

Le sanzioni sono applicabili anche alle istituzioni, organi agenzie e agli organismi dell'Unione che rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina europea sull'IA in conseguenza delle rispettive violazioni. Il potere sanzionatorio spetta al Garante europeo della protezione dei dati, in base all'art. 100; nell'adozione del provvedimento sanzionatorio, l'Autorità deve tenere conto dei principi e dei criteri di applicabilità e quantificazione in relazione al caso specifico e della collaborazione nella limitazione della violazione e nell'attenuazione degli effetti pregiudizievoli, analogamente al ravvedimento operoso, oltre a "tutte le circostanze pertinenti della situazione specifica" e, in particolare, sono richiamate le circostanze di cui all'art. 99, par. 7 ma riferite ovviamente all'istituzione, organo o organismo dell'Unione.

Anche in questo caso rilevano ad es., il grado di cooperazione di questi soggetti pubblici con il Garante europeo per ridurre gli effetti negativi della violazione, il bilancio annuale, il mancato adeguamento al divieto di pratiche di IA *ex art.* 5. Tuttavia, sono previste alcune modalità diverse rispetto all'art. 99 che dipendono dai diversi soggetti coinvolti. Il Garante, prima di adottare "qualsiasi decisione" consente all'istituzione, organo o organismo europeo coinvolto nell'avvio del procedimento amministrativo sanzionatorio, di "esprimersi in merito all'eventuale violazione", vale a dire di essere sentito circa la violazione contestata, come strumento di contraddittorio procedimentale.

Inoltre, la norma precisa che l'Autorità basa la sua decisione solamente sugli elementi e sulle circostanze di fatto riguardo alle quali le parti sono state sentite nell'audizione illustrando la loro posizione; anche eventuali ricorrenti sono inseriti nel procedimento in cui sono pienamente garantiti il diritto di difesa delle parti interessate e il diritto di accesso al fascicolo, pur considerati gli interessi delle persone fisiche o delle imprese alla tutela dei dati personali o dei segreti aziendali.

Un confronto tra le sanzioni previste dal regolamento europeo sull'IA e quelle previste dalla disciplina contenuta nel GDPR evidenzia diverse similitudini riguardo al noto criterio di quantificazione riferito al fatturato, alle garanzie procedurali e al coinvolgimento delle autorità europea e nazionale; ciò consente

di ricostruire un medesimo schema giuridico, pur con le necessarie distinzioni che dipendono dal settore specifico di riferimento³⁵.

Infine, la destinazione dei fondi raccolti a seguito dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie rientra nel bilancio generale dell'Unione; in ogni caso la loro entità non deve pregiudicare l'effettivo funzionamento dell'ente sanzionato ed è stabilito un obbligo di rendicontazione alla Commissione europea mediante la notifica annuale delle sanzioni pecuniarie irrogate e delle controversie che ne siano derivate.

7. Le sanzioni pecuniarie per i fornitori di modelli di IA

L'art. 101 individua la Commissione europea come autorità competente ad irrogare sanzioni amministrative nei confronti dei fornitori di modelli di IA per finalità generali e le norme sono complesse; la quantificazione dell'importo non dev'essere superiore al 3% del fatturato annuo mondiale dell'esercizio precedente o a 15 000 000 di euro, se superiore, quando l'istituzione accerti una condotta intenzionale o negligente del fornitore nella violazione di norme del regolamento (UE) 2024/1689 oppure una condotta di non ottemperanza a richieste di documenti o di informazioni *ex art.* 91 oppure di trasmissione di notizie inesatte, fuorvianti o incomplete, o a una misura richiesta ai sensi dell'art. 93, a cui si rinvia. Un'ulteriore condotta di violazione del fornitore attiene alla mancata esibizione del modello di IA per finalità generali con rischio sistemico, al fine di effettuare una valutazione in base all'art. 92³⁶. Tale disposizione evidenzia l'importanza del rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina europea sull'IA; il *Considerando* n. 169 sottolinea come sia necessario rendere esecutivi gli obblighi *ex art.* 53 mediante sanzioni pecuniarie; anche l'inottemperanza da parte dei fornitori alle misure richieste dalla Commissione europea può comportare l'irrogazione di una sanzione pecuniaria "fatti salvi adeguati termini di prescrizione conformemente al principio di proporzionalità".

Al fine della quantificazione dell'importo della sanzione pecuniaria o della penalità di mora, la Commissione deve valutare la natura, la gravità e la durata della violazione secondo i principi di proporzionalità e di adeguatezza, già richiamati, nonché gli impegni *ex art.* 93, par. 3 o definiti nei codici di condotta *ex art.* 56. L'irrogazione della sanzione, effettiva, proporzionata e dissuasiva secondo il noto schema generale europeo, al fornitore del modello IA dev'essere preceduta dalla comunicazione delle contestazioni mediante un accertamento preliminare e con la possibilità di audizione orale dell'interessato.

³⁵ Si rinvia all'art. 83, comma 3, del GDPR volto, come è noto, alla protezione dei dati personali e al riconoscimento dei diritti dei titolari; v. S. ANTONIAZZI, *Le sanzioni amministrative*, in V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 1098 ss. e la bibliografia ivi citata.

³⁶ Art. 92, par. 4, secondo cui la richiesta di accesso indica la base giuridica, lo scopo e i motivi della richiesta e fissa il termine entro il quale deve essere fornito l'accesso e le sanzioni pecuniarie *ex art.* 101 in caso di mancata fornitura dell'accesso.

Peraltro, al Comitato europeo per l'IA devono essere comunicate informazioni riguardo alle sanzioni irrogate.

In base all'art. 80, par. 4, il fornitore deve garantire che siano adottate tutte le misure necessarie ³⁷ per rendere il sistema di IA conforme ai requisiti e agli obblighi del regolamento e, trascorso il termine di cui al par. 2, in caso di inadempimento si applicano le sanzioni *ex art.* 99. Le sanzioni pecuniarie sono applicabili anche quando l'autorità di vigilanza del mercato stabilisca che il sistema IA è stato classificato erroneamente dal fornitore come "non ad alto rischio al fine di eludere l'applicazione dei requisiti di cui al Capo III, sezione 2". Si prospettano nuovi problemi di coordinamento per la frammentazione della potestà sanzionatoria esercitata da più autorità con diverse missioni.

8. Le necessarie garanzie procedurali e la tutela giurisdizionale. Considerazioni conclusive sullo schema giuridico

Il procedimento sanzionatorio è il presupposto della decisione di irrogazione della sanzione e deve prevedere garanzie di contraddittorio, del diritto di difesa e di accesso al fascicolo, secondo regole generali già contenute nel regolamento (CE) 1995/2988 destinate ad istituzioni e organi europei e ormai già inserite come vincolanti nei procedimenti sanzionatori degli ordinamenti nazionali, secondo lo schema europeo confermato dal regolamento (UE) 2024/1689 per i principi generali che garantiscono omogeneità in una materia complessa.

Tuttavia, il settore specifico dell'IA prevede contesti nuovi e, infatti, il regolamento prevede tre soggetti competenti ad irrogare le sanzioni: le autorità nazionali in base alla disciplina interna, il Garante europeo della protezione dei dati e la Commissione europea, a seconda delle categorie dei destinatari e degli autori della violazione.

La complessità della disciplina europea, che sarà poi attuata nei sistemi nazionali, prospetta il rischio di un contenzioso rilevante, soprattutto per i profili interpretativi e tecnici; gli artt. 99 e 101 del regolamento europeo prevedono non solo garanzie procedurali e un contraddittorio procedimentale in linea con il diritto europeo e nazionale, ma anche norme sulla tutela giurisdizionale.

In particolare, l'art. 99, par. 10 richiama il ricorso giurisdizionale effettivo e il giusto processo che dev'essere garantito dall'ordinamento nazionale secondo le regole interne. Invece l'art. 101, par. 5 prevede la giurisdizione della Corte di Giustizia estesa al merito per l'impugnazione delle decisioni della Commissione europea di irrogazione di sanzioni pecuniarie, consentendo valutazioni in senso riduttivo del valore e non solo il sindacato di annullamento con la conseguente estinzione dell'illecito; tale

³⁷ Oltre a tutte le opportune misure correttive e adeguate nei confronti dei sistemi di IA interessati che hanno messo a disposizione sul mercato dell'Unione, v. art. 80, parr. 5 e 6.

estensione del sindacato è previsto dall'art. 261 TFUE, che impone un vincolo di previsione *ex lege* per questa estensione del sindacato³⁸.

Peraltro, la Commissione europea deve adottare specifici atti di esecuzione, secondo la procedura *ex art.* 98 (a cui si rinvia), per la disciplina di modalità dettagliate riguardo al procedimento e alle garanzie procedurali per l'applicazione di sanzioni. Il *Considerando* 169 del Regolamento (UE) 1689/2024 ben chiarisce che ai fini dell'applicazione di sanzioni pecuniarie, è opportuno stabilire "livelli adeguati" anche in caso di violazione di obblighi imposti ai fornitori di modelli di IA e di mancato rispetto delle misure richieste dalla Commissione in base al regolamento, salvi i termini di prescrizione conformi al principio di proporzionalità.

Quanto alle sanzioni irrogate dal Garante europeo dei dati, per l'impugnazione è prevista la giurisdizione della Corte di Giustizia secondo i principi contenuti nel TFUE e nel regolamento (UE) 2016/679.

In conclusione, il sistema di sanzioni previsto dal Capo XII del regolamento (UE) 2024/1689 conferma lo schema europeo uniforme già noto e rappresenta uno strumento fondamentale, al fine di garantire un efficace *enforcement* per l'attuazione delle disposizioni e un utilizzo responsabile ed etico dell'IA. Vi sono alcune particolarità giustificate dallo stretto collegamento tra innovazione tecnologica e imprese, come nelle *start-up* costituite per l'innovazione, che integrano l'IA nella gestione, nell'organizzazione interna e nella produzione di beni e servizi³⁹. Emerge, infatti, una tendenza collaborativa nei confronti delle imprese di piccola dimensione, al fine di promuovere e sostenere la diffusione dell'IA. L'impostazione dovrebbe favorire la necessaria mitigazione dei rischi, la diffusa promozione dei benefici e dell'efficienza derivanti dall'innovazione tecnologica nel rispetto dei principi fondamentali di protezione dei diritti e dei dati personali, secondo regole di sicurezza e di non discriminazione dei cittadini europei.

L'applicazione concreta delle norme europee e nazionali evidenzierà la solidità del modello europeo di sanzione amministrativa, che si differenzia dalle sanzioni previste da discipline interne su altri sistemi digitali, come nel caso del Codice dell'amministrazione digitale⁴⁰. Peraltro, sono già prospettabili esigenze

³⁸ In tema di giurisdizione di merito per le sanzioni amministrative pecuniarie europee v. S. ANTONIAZZI, *La tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria europea: riparto di giurisdizione e molteplici questioni critiche*, in ID. (a cura di), *Forme di tutela dell'Unione bancaria europea*, cit., pp. 45-48.

³⁹ In tema S. ANTONIAZZI, *Imprese, innovazione digitale e concorrenza*, Lefevre Giuffrè, Milano, 2025, pp. 53 ss.

⁴⁰ Si rinvia all'art. 14 *bis*, comma 2, lett. i) per il potere sanzionatorio dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e alle sanzioni amministrative previste dall'art. 32 *bis* ovvero dall'art. 18 *bis* per le violazioni accertate a carico dei soggetti vigilati e quantificate in relazione alla gravità della violazione e all'entità del danno provocato all'utenza. Il potere di vigilanza è riconducibile agli obiettivi generali di garantire la transizione digitale nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa i cittadini e le imprese, oltre alla legalità, all'imparzialità e alla trasparenza; ad es., l'irrogazione di sanzioni può derivare dalla violazione di obblighi di transizione digitale (art. 18 *bis*). Nel CAD le norme sulle sanzioni seguono lo schema tradizionale interno e, infatti, sono previsti limiti minimi e massimi e il rinvio alla l. n. 689/1981 nonché al regolamento dell'AgID per la specifica procedura di contestazione, l'accertamento, la segnalazione e l'irrogazione; il diritto europeo richiamato (regolamento (UE) 2014/910 e il GDPR) non incide sull'autonomia del legislatore nazionale.

di integrazione delle fattispecie per le condotte che potranno manifestarsi con modalità del tutto nuove proprio per l'utilizzo di sistemi di IA, soprattutto se consideriamo che le imprese spesso ricorrono a soluzioni di "esternalizzazione tecnologica" per reperire i *software* necessari per la gestione interna e l'attività economica esercitata. Infatti, la diffusione di tecniche di IA ha sollecitato l'offerta di servizi sul mercato da parte di società digitali che potrebbero non essere conformi alla disciplina europea e nazionale; inoltre, le imprese acquirenti si avvalgono del proprio personale tecnico interno che potrebbe non avere una formazione adeguata riguardo alla valutazione delle soluzioni integrate nella gestione dell'azienda.

Occorre anche considerare le scelte di sistemi di IA adottate dagli amministratori delegati e dai consigli di amministrazione delle società quotate in borsa e le responsabilità collegate ai ruoli e alle funzioni⁴¹; si prospettano problemi analoghi alla certificazione esterna obbligatoria dei bilanci delle imprese per esigenze di trasparenza e di *rating* ai fini degli investimenti.

Come è noto, i bilanci sono elaborati da algoritmi sulla base delle istruzioni e dei dati forniti dagli amministratori, al fine di integrare i dati contabili con i requisiti *ESG* e gli obiettivi di sostenibilità richiesti dalle discipline europee e nazionali. I sistemi di *machine learning* e le reti neurali possono svolgere un compito di validazione dei risultati dell'algoritmo utilizzato, nel senso di validità legale e scientifica e di essenziale trasparenza e tracciabilità delle scelte adottate sul presupposto di dati oggettivi; ne deriverà una riforma dei compiti delle società di revisione e della relativa regolazione anche sul piano delle modalità di condotta, che dev'essere *compliance* alla disciplina sull'IA.

Infine, occorre considerare gli aspetti di intrinseca "opacità" degli algoritmi di IA e la difficoltà di individuare per i sistemi interpretazioni trasparenti o facilmente intelleggibili, elementi che potranno essere fonte di condotte imprevedibili di violazione di norme europee e/o nazionali. Il modello europeo di sanzione amministrativa e, di conseguenza, anche lo schema nazionale saranno di certo sottoposti ad una "prova di resistenza" a fronte delle nuove tecnologie e, in caso di lacune, saranno opportuni futuri adattamenti normativi e integrazioni delle fattispecie ad oggi previste⁴².

⁴¹ Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *op. ult. cit.*, pp. 72 ss.

⁴² Ad es. sembra emergere la lacuna di una previsione specifica di sanzione europea per il caso di utilizzo di IA e di risultato decisorio automatizzato nell'esercizio della funzione giurisdizionale.