

Bilanciare Regolamentazione e Innovazione: Le Sfide del Mercato Digitale Europeo

Gabriele Maglio¹

Policy Brief n. 2/2024

Negli ultimi anni, l'Unione Europea ha implementato un ampio quadro normativo volto a creare un mercato digitale sicuro e competitivo. Tuttavia, queste regolamentazioni hanno sollevato interrogativi circa il loro impatto sull'innovazione, specialmente nel settore dell'intelligenza artificiale (IA). Il seguente Policy Brief ripercorre le principali normative europee in materia digitale, evidenziandone le criticità e il divario esistente tra l'Europa e altre potenze tecnologiche come gli Stati Uniti e la Cina.

Peraltro, in questo contesto, iniziano a proliferare anche i possibili scenari relativi ai costi di conformità all'AI Act, soprattutto in riferimento alle PMI europee. I risultati di questi primi studi mostrano stime di costo assai diversificate ma si può sottolineare che un grado di sostenibilità potrebbe essere raggiunto solo attraverso il ricorso ad approcci capaci di bilanciare la regolamentazione con misure di reale supporto pratico alle PMI. Ne discende che una visione normativa equilibrata che supporti l'innovazione e la competitività nel mercato digitale europeo risulti davvero ineludibile.

¹ Research Fellow, Policy Observatory, Luiss School of Government.

Introduzione

Negli ultimi anni, l'Unione Europea ha implementato un vasto quadro normativo volto a creare un mercato digitale sicuro, competitivo e armonizzato. Tuttavia, tale attività normativa di regolamentazione ha sollevato interrogativi, soprattutto in termini quantitativi, circa un potenziale impatto negativo sui processi di innovazione, specialmente in alcuni settori in maggiore espansione (e.g., Intelligenza Artificiale). In tal senso, questo *brief* intende fornire una panoramica delle principali normative europee in materia digitale, evidenziarne le criticità e discutere il divario digitale esistente tra l'Europa e le altre potenze tecnologiche, quali gli Stati Uniti e la Cina, con l'obiettivo ultimo di stimolare un dibattito costruttivo, possibilmente con ricadute pratiche sull'attività legislativa europea.

Quadro normativo europeo in ambito digitale

Il quadro normativo europeo in ambito digitale, che negli ultimi venti anni si è notevolmente articolato, comprende numerosi regolamenti e direttive volti a regolamentare vari aspetti del mercato digitale. Di seguito si presentano cronologicamente i principali strumenti legislativi:

- Direttiva ePrivacy - Direttiva (UE) 2002/58/CE: la direttiva regola la privacy e la protezione dei dati nel settore delle comunicazioni elettroniche, complementando il GDPR e garantendo un livello elevato di protezione per gli utenti.
- Payment Services Directive 2 (PSD2) - Direttiva (UE) 2015/2366: la PSD2 regola i servizi di pagamento elettronico, promuovendo l'innovazione nei pagamenti digitali e migliorando la sicurezza delle transazioni.
- General Data Protection Regulation (GDPR) - Regolamento (UE) 2016/679: il GDPR è uno dei regolamenti più noti dell'UE, progettato per proteggere i dati personali degli individui e imporre rigide norme sulla privacy e la sicurezza dei dati. Questo regolamento ha avuto un impatto significativo su tutte le aziende che trattano dati di cittadini europei.
- Direttiva NIS - Direttiva (UE) 2016/1148: la direttiva NIS stabilisce misure per garantire un livello comune di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'UE, con l'obiettivo di migliorare la resilienza delle infrastrutture digitali critiche.
- Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche (EECC) - Direttiva (UE) 2018/1972: l'EECC crea un quadro normativo per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, promuovendo la concorrenza, migliorando la connettività e proteggendo i consumatori.
- Direttiva sul Diritto d'Autore nel Mercato Unico Digitale - Direttiva (UE) 2019/790: questa direttiva modernizza le norme sul diritto d'autore per l'era digitale.

- Cybersecurity Act - Regolamento (UE) 2019/881: questo regolamento rafforza le misure di sicurezza informatica a livello europeo, istituendo un quadro di certificazione della sicurezza informatica per prodotti, processi e servizi.
- Digital Markets Act (DMA) - Regolamento (UE) 2022/1925: il DMA è concepito per garantire mercati digitali equi e contestabili, regolando le pratiche dei "gatekeeper" – le grandi piattaforme digitali che controllano l'accesso ai mercati. Questo regolamento mira a prevenire comportamenti anticoncorrenziali.
- Digital Services Act (DSA) - Regolamento (UE) 2022/2065: il DSA stabilisce nuove norme per la gestione dei contenuti online, imponendo obblighi di trasparenza e responsabilità alle piattaforme digitali per combattere i contenuti illegali e proteggere i diritti degli utenti.
- AI Act - Regolamento sull'Intelligenza Artificiale 2024/1689: l'AI Act introduce regole specifiche per i sistemi di IA, classificandoli in base al rischio e imponendo requisiti di trasparenza, sicurezza e affidabilità per garantire un uso sicuro e responsabile dell'IA.

Impatto dell'iper-regolamentazione sull'innovazione: osservazioni

La regolamentazione europea, sebbene costruita con l'intento di creare un mercato digitale sicuro e competitivo, sta avendo l'effetto collaterale di disincentivare gli investimenti e l'innovazione nel settore tecnologico. Ad esempio, le rigide norme sulla privacy e la sicurezza dei dati hanno imposto requisiti di liceità e obblighi agli operatori di IA che hanno reso più costoso e complesso lo sviluppo di nuove tecnologie, rallentando il progresso in settori-chiave. Le aziende europee, infatti, devono affrontare costi elevati e complessità amministrative per conformarsi alle norme, riducendo le risorse disponibili per l'innovazione e lo sviluppo di nuove tecnologie ed aumentando le barriere all'accesso per startup e PMI².

Peraltro, le società europee sembrano essere spesso in una posizione di svantaggio rispetto ai concorrenti americani e cinesi, che operano in ambienti normativi più flessibili e favorevoli all'innovazione. L'esempio degli Stati Uniti è emblematico: l'Ordine Esecutivo in materia di IA, pur delineando le linee guida che le agenzie federali devono seguire al fine di orientare le pratiche industriali e comunque imponendo ai soggetti privati il rispetto di determinati requisiti di segnalazione, si mostra comunque assai più flessibile della struttura normativa europea³. Questa disparità rende difficile per le imprese europee competere su scala globale, limitando la loro capacità di attrarre talenti e investimenti. Non a caso, all'interno dell'UE, gli investimenti in ricerca e sviluppo e in *venture capital* sono significativamente inferiori rispetto a Stati Uniti e Cina⁴.

² V. in questa direzione, Pablo Ibáñez Colomo, *The Draft Digital Markets Act: A Legal and Institutional Analysis*, *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 7, September 2021, Pages 561–575, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab065>

³ Per una disamina degli aspetti comparatistici, v. Scarpellino, C., *EU and US regulatory approach to AI: a comparative perspective*, Policy Paper n. 10/2024, Luiss Policy Observatory, Giugno 2024.

⁴ Benjamin Cedric Larsen and Sabrina Küspert, *Regulating general-purpose AI: Areas of convergence and divergence across the EU and the US*, Maggio 2024, Brookings, <https://www.brookings.edu/articles/regulating-general-purpose-ai-areas-of-convergence-and-divergence-across-the-eu-and-the-us/>

In questo senso, più nel dettaglio, numerose osservazioni critiche emergono riguardo alla normativa europea nel settore digitale. Di seguito, si tenta una ricostruzione posizionale:

- Elevati Costi di Conformità: le aziende devono affrontare costi significativi per conformarsi alle numerose normative, riducendo le risorse disponibili per la ricerca e lo sviluppo. Questi costi possono scoraggiare gli investitori e limitare le opportunità di crescita per le imprese tecnologiche europee.
- Ritardo Tecnologico: la regolamentazione ha rallentato l'adozione di nuove tecnologie, mettendo l'Europa in una posizione di svantaggio rispetto a Stati Uniti e Cina. Questo ritardo tecnologico può compromettere la competitività dell'Europa nel settore globale dell'IA⁵.
- Necessità di Un Approccio Equilibrato: è importante bilanciare la protezione dei consumatori e la promozione dell'innovazione, adottando un approccio più flessibile e favorevole all'innovazione. Questo equilibrio è essenziale per garantire che l'UE possa competere efficacemente nel panorama tecnologico globale.

Segue: i costi di conformità all'AI Act per le PMI

Alla luce di quanto *supra*, può risultare particolarmente utile soffermarsi su un interessante studio di Intellera Consulting che analizza l'impatto economico dell'AI Act sulle piccole e medie imprese (PMI) europee⁶. Lo studio si basa su un'analisi dettagliata dei costi di conformità per una tipica PMI nel settore tecnologico, con un fatturato annuo di €23 milioni, 150 dipendenti e un investimento annuale di circa 3 milioni di euro in ricerca e sviluppo nel settore dell'IA. La metodologia dello studio prende in considerazione vari approcci per calcolare i costi di conformità, utilizzando modelli basati sia sul valore totale del mercato dell'IA che sugli investimenti in R&D⁷.

Nello specifico, lo studio presenta quattro scenari distinti: il primo scenario utilizza il modello di costo standard dell'IARR, che calcola i costi di conformità come una proporzione lineare del valore totale del mercato dell'IA. I costi totali per una PMI, secondo questo approccio, sono stimati a circa €3.977.779, pari al 17,3% dei ricavi totali. Questo metodo, sebbene preciso, risulta estremamente oneroso per le PMI.

Il secondo scenario adotta un approccio simile ma basa i costi sugli investimenti in R&D, ipotizzando che essi rappresentino una base più accurata per la determinazione dei costi di conformità. In questo caso, i costi di conformità risultano essere di circa €610.947, equivalenti al 2,7% dei ricavi totali.

Il terzo scenario propone un approccio alternativo che considera i costi delle attività di conformità in relazione agli investimenti in R&D. Questo modello non calcola i costi come proporzione del valore del mercato dell'IA, ma piuttosto li stima basandosi sulle spese effettive di sviluppo del software e conformità normativa. In tale

⁵ V. più diffusamente Accenture, *Innovate or Fade*, 2023.

⁶ Intellera Consulting, *The AI Act Help or Hindrance for SMEs?*

⁷ Lo studio di Intellera Consulting si appoggia al lavoro fondamentale dell'"Impact Assessment of Regulatory Requirements" (IARR), che fornisce un quadro di riferimento per valutare i costi di conformità normativi. I costi totali calcolati dall'IARR includono sia i costi di compliance che quelli di conformità, utilizzando il valore totale del mercato dell'IA come base di calcolo.

scenario, i costi di conformità sono stimati in una percentuale variabile tra il 2% e il 6% degli investimenti in R&D, con una media del 4%. Questo porta a costi complessivi di circa €301.200, pari all'1,3% dei ricavi totali. Il quarto scenario si basa sulle assunzioni dello Scenario 3, ma include anche i risparmi sui costi derivanti dal coinvolgimento degli European Digital Innovation Hubs (EDIH) e delle Testing and Experimentation Facilities (TEF). Questi hub e strutture forniscono supporto tecnologico, legale e gestionale, permettendo alle PMI di ottenere economie di scala. I costi complessivi in questo scenario sono stimati a circa €229.444, rappresentando l'1,0% dei ricavi totali.

Si può concludere che, se i costi di adozione dell'AI Act saranno quelli previsti dallo Scenario 1, l'impatto sulle PMI sarà estremamente critico e oneroso. In questo senso, i risultati evidenziano che l'approccio basato sugli investimenti in R&D, e in particolare l'inclusione di supporti esterni come gli EDIH e i TEF, offra una via sostenibile per le PMI per conformarsi alle normative dell'AI Act, riducendo l'impatto economico e promuovendo al contempo l'innovazione e la competitività. Queste considerazioni sottolineano l'importanza di strategie integrate che siano capaci di bilanciare la regolamentazione con misure di supporto pratico alle PMI, consentendo loro di prosperare nel contesto normativo europeo.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Costi totali per la PMI (€)	3.977.779	610.947	301.200	229.444
Costi totali in % sui ricavi	17,3	2,7	1,3	1,0

Divario digitale tra UE, USA e Cina

D'altra parte, il divario digitale tra l'UE e le altre potenze tecnologiche, come gli Stati Uniti e la Cina, è evidente in vari indicatori chiave. Secondo il rapporto "HAI AI Index 2024", gli Stati Uniti e la Cina stanno rapidamente avanzando nel campo dell'IA, superando di gran lunga l'UE in termini di investimenti, sviluppo tecnologico e innovazione.

In particolare, gli Stati Uniti hanno visto un notevole aumento degli investimenti privati in IA, raggiungendo \$67.2 miliardi nel 2023, quasi otto volte più della Cina. L'Europa, invece, ha registrato una diminuzione degli investimenti, riflettendo una mancanza di attrattiva per il capitale di rischio internazionale. Ancora, nel 2023, gli Stati Uniti hanno prodotto 61 modelli di IA di rilievo, rispetto ai 21 dell'Unione Europea e ai 15 della Cina, il che evidenzia la capacità degli Stati Uniti di attrarre talenti e risorse per sviluppare tecnologie avanzate.

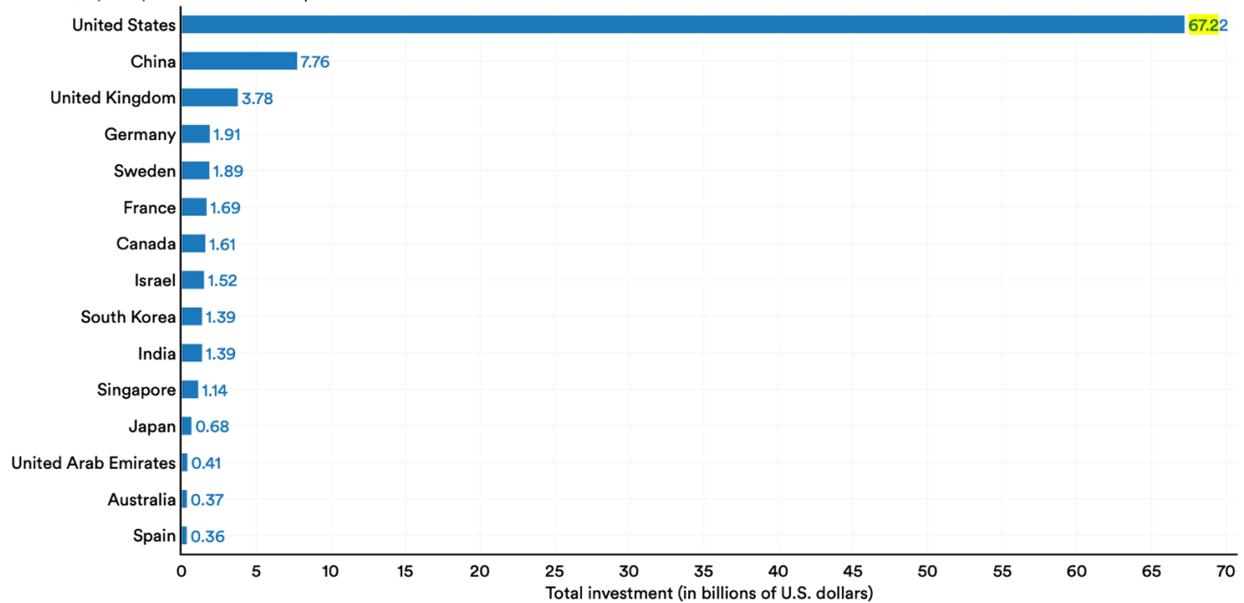
Si può dire che gli ambienti normativi più flessibili degli Stati Uniti e della Cina facilitino l'adozione e lo sviluppo di nuove tecnologie, permettendo una crescita più rapida e una maggiore competitività globale, mentre la rigidità della legislazione europea limiti gli investimenti in ricerca e sviluppo, riducendo la capacità delle aziende europee di innovare e competere su scala globale. Questo sta portando ad un divario crescente nelle competenze tecnologiche e nella competitività dell'Unione⁸.

⁸ McKinsey Global Institute, Securing Europe's competitiveness addressing its technology gap, Settembre 2022.

Tutto ciò ha anche un impatto negativo sull'occupazione nel settore tecnologico europeo. Infatti, l'ambiente favorevole sopra descritto è in grado di creare più posti di lavoro nel settore tecnologico e attrarre talenti dal resto del mondo.

Private investment in AI by geographic area, 2023

Source: Quid, 2023 | Chart: 2024 AI Index report



Conclusioni e raccomandazioni

In conclusione, per ridurre il divario digitale e promuovere l'innovazione, l'UE dovrebbe adottare un approccio più equilibrato. Intervenire con misure specifiche nei seguenti campi potrebbe garantire già nel breve termine una crescita sostenibile e inclusiva nel settore digitale:

1. Armonizzazione Normativa e Flessibilità Regolatoria: semplificare e armonizzare le normative tra i vari Stati membri per ridurre la complessità e i costi di conformità per le imprese. Da un lato si tratta di adottare un approccio normativo più flessibile che faciliti l'innovazione e l'adozione di nuove tecnologie, dall'altra di garantire l'applicazione delle norme in maniera equilibrata evitando incoerenze tra diversi Regulatori nazionali o di settore, che spesso creano incertezza giuridica.
2. Formazione e Incentivi all'Innovazione: investire nell'educazione e nella formazione per sviluppare le competenze digitali necessarie per sostenere l'innovazione e la crescita nel settore tecnologico. Aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo e creare incentivi per il *venture capital* nel settore tecnologico. Gli incentivi fiscali e i fondi di investimento pubblico possono stimolare l'innovazione e attrarre investitori privati.
3. Dialogo pubblico-privato: avviare progetti di collaborazione, dialogo e sviluppo tra la pubblica amministrazione e le grandi aziende tecnologiche per comprendere le difficoltà degli imprenditori

digitali nel mercato europeo, evidenziarne i vantaggi ed individuare soluzioni per aumentare il flusso di investimenti dall'estero. Questo anche nell'ottica di ottimizzare l'efficacia degli investimenti, sfruttando infrastrutture e tecnologie già disponibili – in particolare sull'intelligenza artificiale – per accrescere la competitività delle imprese e dei settori in cui l'Europa e l'Italia già vantano un significativo know-how e una leadership a livello globale, in coerenza con la collocazione geopolitica dell'Italia.