

Un commento sul Digital Fitness Check dell'UE

Regole coerenti e temporalmente adeguate per un mercato unico digitale competitivo

Anselm Küsters, Philipp Eckhardt e Henning Vöpel



© shutterstock/illus_man

- ▶ Il Digital Fitness Check dell'UE arriva al momento giusto: dopo anni di legislazione digitale ambiziosa, l'Europa deve valutare l'efficacia del proprio acquis digitale. Dal 2020 un'abbondanza di nuova legislazione digitale – che va dal DMA e dal DSA all'AI Act, al Cyber Resilience Act, al Data Act e al PLD rivisto – ha portato a un contesto normativo frammentato, caratterizzato da definizioni contrastanti e logiche di applicazione divergenti tra le autorità dell'UE e quelle nazionali.
- ▶ In particolare, gli obblighi di interoperabilità previsti dal Digital Markets Act sono in conflitto, a livello tecnico, con gli stessi impegni dell'UE nei settori della protezione dei dati e della sicurezza informatica. I conflitti sottostanti non possono essere risolti esclusivamente attraverso l'applicazione della legge.
- ▶ Le ricerche condotte dal Centre for European Policy negli ultimi anni hanno chiaramente dimostrato che la certezza del diritto e la coerenza transfrontaliera sono prerequisiti strutturali necessari per un mercato unico digitale funzionante e un'economia europea competitiva. Di conseguenza, nei prossimi mesi i politici dovranno dare priorità a queste questioni, anziché limitarsi a respingere le attuali richieste di semplificazione e deregolamentazione come pretese egoistiche del settore a cui occorre opporsi.

Contenuto

1	Contesto	3
2	Un inventario normativo dai risultati scomodi	3
3	Dove il DMA incontra i suoi limiti.....	5
4	Cybersecurity: il punto cieco che il Fitness Check non può permettersi	5
5	Agenda del CEP per il Digital Fitness Check.....	6

Nota: questa pubblicazione è stata originariamente concepita come notizia e successivamente ampliata in un formato di commento ad hoc. Di conseguenza, contiene citazioni dirette destinate all'uso da parte dei media.

1 Contesto

Quando, alla fine del 2025, la Commissione Europea ha avviato la consultazione sul «Digital Fitness Check» nell'ambito di un più ampio pacchetto di semplificazione digitale ⁽¹⁾, il clima politico a Bruxelles era visibilmente cambiato: l'attenzione non era più concentrata su *cosa* dovesse essere regolamentato, ma piuttosto *sul fatto che* il quadro normativo esistente, dopo anni di rapida produzione legislativa, potesse funzionare in modo coerente nel suo insieme. Questo cambiamento di tono e di ambizione porterà a una riforma sostanziale? Questa sarà la domanda decisiva nei mesi a venire. Henning Vöpel, Direttore del Centrum für Europäische Politik, commenta: "Un'economia di mercato ha bisogno di regole che siano comprensibili e applicabili. Il quadro digitale dell'UE si è espanso più rapidamente di quanto la sua coerenza e la sua uniformità nel tempo siano riuscite a seguire. Questo è il problema principale che il Digital Fitness Check deve risolvere, ed è una sfida più fondamentale di qualsiasi singolo atto legislativo che esso coinvolga". Di seguito, evidenziamo una serie di punti che riteniamo particolarmente degni di attenzione nella progettazione e nell'attuazione del Digital Fitness Check, senza pretendere di fornire un'analisi esaustiva.

2 Un inventario normativo dai risultati scomodi

Dal 2020, l'UE ha adottato più di una dozzina di importanti strumenti legislativi rivolti al settore digitale. Ciascuno di essi è stato concepito per affrontare un problema reale. Ma nel loro insieme, costituiscono ora un panorama normativo complesso che comprende numerosi organismi dell'UE e nazionali che hanno una qualche forma di responsabilità nella vigilanza digitale. Per le imprese che operano nel mercato unico, ciò significa obblighi di conformità sovrapposti, definizioni e concetti normativi talvolta mutuati da ambiti giuridici diversi, e decisioni attuative che producono conseguenze indesiderate. I compromessi che ne derivano – in termini di competitività, costi di conformità, allineamento geopolitico e prevedibilità giuridica – sono sistematici, eppure raramente figurano nei testi legislativi o nelle valutazioni d'impatto.²

Finora, una delle principali risposte a questa complessità è stata di natura quantitativa, come il conteggio degli obblighi o l'applicazione del principio "One In, One Out".³ Questa logica sembra intuitiva ma, a lungo termine, è inadeguata. L'onere normativo non è sempre correlato al volume legislativo; è legato all'ambiguità definitoria, ai conflitti normativi che generano contenziosi piuttosto che conformità, e ai concetti trapiantati da un ambito giuridico all'altro.⁴ Per cogliere questi problemi, il processo legislativo dell'UE necessita di strumenti diagnostici migliori per valutare la qualità legislativa dell'acquis nel suo complesso. Anselm Küsters, responsabile della digitalizzazione presso il Centrum für

¹ Per ulteriori informazioni sulla consultazione relativa al «Digital Fitness Check», clicca [qui](#).

² Anselm Küsters e Cecilia Emma Sottilotto, «Coping With the Digital Trilemma? Trade-Offs and Risks in EU Digital Policy», *European Policy Analysis*, ottobre 2025, epa2.70023, <https://doi.org/10.1002/epa2.70023>.

³ Sull'utilizzo degli obblighi contabili come misura dell'onere normativo: Jean-Edouard Colliard e Co-Pierre Georg, «Measuring Regulatory Complexity», *Journal of Financial Economics* 174 (dicembre 2025): 104186, <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2025.104186>.

⁴ Alcuni hanno sostenuto che l'OIOO sia «uno strumento per una regolamentazione minore, non migliore» e inadatto a un'autentica migliore legislazione. Cfr.: Xanthaki, H. (2023). [Il principio «One In, One Out»](#), Parlamento europeo, Commissione JURI.

Europäische Politik, osserva: “Per la prima volta, l’IA generativa offre alle autorità di regolamentazione uno strumento scalabile per leggere il proprio regolamento come fanno i professionisti: contemporaneamente tra strumenti, lingue e ambiti giuridici. La domanda è se la Commissione integrerà tale capacità nel processo legislativo”. La frontiera della ricerca si sta già muovendo in questa direzione: i ricercatori hanno dimostrato che i modelli di IA generativa possono essere sistematicamente valutati in base alla loro capacità di leggere e applicare standard normativi complessi in tutti i settori;⁵ mentre altri hanno documentato l’utilità dei modelli di linguaggio di grandi dimensioni (LLM) nel monitoraggio della conformità e nell’analisi di testi giuridici trasversali agli strumenti,⁶ ovvero proprio quella funzione diagnostica che attualmente manca alla vigilanza normativa dell’UE.

Un’altra risposta già in atto alla frammentazione del quadro normativo nel settore digitale consiste semplicemente nell’affinare e semplificare le disposizioni normative esistenti. In questo modo, tuttavia, la Commissione rimane spesso intrappolata nelle dipendenze dal percorso e non trova il coraggio di ripartire da zero. Per rivedere in modo radicale i concetti alla base delle singole normative, sarebbe necessario ricorrere più spesso a un tale nuovo inizio. Un esempio è l’EU Data Act, che ha introdotto norme uniformi e orizzontali sull’utilizzo dei dati e obblighi completi di condivisione dei dati tra prodotti connessi e gruppi di utenti, nonostante non vi fossero prove di un diffuso fallimento del mercato (vedi [cepPolicyBrief](#)). Inoltre, tale messa a punto e semplificazione spesso non si basava e non si basa su valutazioni d’impatto complete, a causa delle pressioni politiche volte a ottenere risultati rapidi in relazione all’agenda di competitività dell’UE. Pertanto, spesso traslascia aspetti importanti, come si può vedere con la proposta di introduzione di un meccanismo di "Single-Entry Point" (SEP) nell'ambito dell'atto legislativo "Digital Omnibus", progettato per facilitare l'adempimento degli obblighi di segnalazione obbligatoria degli incidenti previsti da vari atti legislativi dell'UE, dove la segnalazione è solo centralizzata ma gli obblighi in quanto tali non vengono modificati.⁷ Un altro esempio a questo proposito è la recente proposta EU Inc., pubblicata il 18 marzo 2026⁸ : mentre l’introduzione di un quadro giuridico societario facoltativo di 28° regime persegue un obiettivo importante per aumentare la competitività europea, la proposta poggia su basi giuridicamente precarie. La Commissione fonda la sua proposta sull’articolo 114 TFUE, ovvero la competenza in materia di mercato interno, principalmente per evitare il requisito dell’unanimità in seno al Consiglio. Tuttavia, come ha sottolineato la nostra collega del cep Anja Hoffmann,⁹ il ripetuto ricorso della Commissione al termine “armonizzazione” serve soprattutto a giustificare quella scelta di base giuridica: EU Inc. non allinea i quadri normativi nazionali esistenti in materia di diritto societario, ma istituisce un regime parallelo facoltativo accanto a essi. Ciò, a sua volta, creerà ulteriore incertezza giuridica.

Inoltre, osserviamo con occhio critico la tendenza a raggruppare numerosi atti giuridici in uno solo, con l’obiettivo di eliminare l’attuale mosaico di atti giuridici, semplificare la conformità normativa e garantire la coerenza. Sebbene questo sforzo sia in generale ben accolto, ha un costo che non va sottovalutato. In primo luogo, tale raggruppamento crea l’opportunità di pacchetti contrattuali controproducenti, poiché questioni diverse vengono ora trattate nell’ambito di un unico processo legislativo. Un esempio lampante è il Digital Networks Act (DNA) pubblicato all’inizio di quest’anno, che ora riunisce

⁵ Joseph Marvin Imperial e altri, «Standardizing Intelligence: Aligning Generative AI for Regulatory and Operational Compliance», Versione 1, preprint, arXiv, 2025, <https://doi.org/10.48550/ARXIV.2503.04736>.

⁶ Vedi l’indagine in: Fatemeh Deghani et al., „Large Language Models in Legal Systems: A Survey“, *Humanities and Social Sciences Communications* 12, n. 1 (2025): 1977, <https://doi.org/10.1057/s41599-025-05924-3>.

⁷ COM(2025) 837, Proposta di regolamento su un omnibus digitale, 19.11.2025, cfr. [qui](#).

⁸ COM(2026) 321, Proposta di regolamento sul^{28°} regime del quadro giuridico societario - «EU INC.», 18.3.2026, cfr. [qui](#).

⁹ Europe.Table, 23.03.2026, vedi [qui](#).

in un unico "atto" argomenti ancora più diversi come la politica dello spettro, la regolamentazione dell'accesso alla rete, la neutralità della rete o le questioni di vigilanza.¹⁰ Il risultato potrebbe essere un mercanteggiamento, che potrebbe non portare al risultato più adeguato ed efficace. In secondo luogo, l'aggregazione in quanto tale non rende l'acquis digitale più semplice o migliore. In terzo luogo, la strategia potrebbe ostacolare la futura messa a punto di disposizioni giuridiche molto specifiche, poiché l'adozione di un atto giuridico che combini molti aspetti diversi nel settore digitale aprirebbe quasi sempre la porta alla modifica anche di altre disposizioni. È evidente che la stabilità normativa è un prerequisito fondamentale per le attività di investimento e innovazione. Tuttavia, il raggruppamento di diversi atti giuridici potrebbe ostacolare gli adeguamenti necessari nell'acquis digitale, sebbene si tratti di un settore caratterizzato da un elevato grado di dinamismo.

3 Dove il DMA incontra i suoi limiti

Il Digital Markets Act (DMA) è stato concepito come un intervento strutturale necessario. L'applicazione ex post delle norme sulla concorrenza si è rivelata, da sola, inadeguata alle dinamiche dei mercati delle piattaforme digitali ormai consolidati.¹¹ Questa logica di fondo è stata inizialmente accolta con favore, anche nelle nostre valutazioni,¹² ed è tuttora valida. Tuttavia, tre anni di attuazione hanno fatto emergere alcune tensioni che gli artefici del DMA hanno lasciato irrisolte. È fondamentale che il Digital Fitness Check non eluda queste tensioni in nome della convenienza politica.

Ad esempio, gli obblighi di interoperabilità del DMA impongono ai gatekeeper designati di aprire interfacce tecniche a terzi. L'obiettivo dichiarato, ovvero ridurre il lock-in e abbassare le barriere all'ingresso nel mercato, è da accogliere con favore dal punto di vista del mercato europeo e del suo principio di concorrenza non distorta. Ma la stessa apertura tecnica che serve a tali obiettivi può contemporaneamente minare le garanzie di protezione dei dati che il GDPR era stato concepito per fornire ed erodere le tutele della proprietà intellettuale che sostengono gli incentivi all'innovazione. Non si tratta di tensioni ipotetiche: si sono concretizzate in specifici procedimenti di applicazione e hanno prodotto compromessi che né il testo del DMA né le sue strutture di governance sono in grado di risolvere. La risposta appropriata non è quella di abbandonare gli obiettivi del DMA. Piuttosto, la Commissione deve istituire meccanismi interregolamentari che consentano di identificare e gestire questi compromessi, prima che le decisioni di applicazione impongano esiti improvvisati.

4 Cybersicurezza: il punto cieco che il Fitness Check non può permettersi

Un aspetto del dibattito non ha ricevuto sufficiente attenzione: le conseguenze in materia di sicurezza informatica derivanti dall'obbligo di apertura delle piattaforme. Il Cyber Resilience Act, entrato in vigore nel 2024, ha stabilito obblighi vincolanti di «security-by-design» per i prodotti con componenti digitali, accolti con grande favore (cfr. [cepPolicyBrief](#)). Allo stesso tempo, le specifiche di interoperabilità del DMA hanno imposto agli operatori delle piattaforme di rendere accessibili a terzi le interfacce a livello di sistema. Ciò implica che le decisioni normative adottate in un ambito politico potrebbero di fatto prevalere sulle decisioni ingegneristiche imposte da un altro. Secondo Philipp Eckhardt del Centre

¹⁰ COM(2026) 16, Proposta di regolamento relativo a una legge sulle reti digitali (DNA), 21.1.2026, cfr. [qui](#).

¹¹ Vedi: Anselm Küsters e Isabel Oakes, „Taming Giants: How Ordoliberal Competition Theory Can Address Power in the Digital Age“, *Schmollers Jahrbuch – Journal of Contextual Economics* 141, n. 3 (2021): 149–88.

¹² Vedi la nostra valutazione iniziale del 2020: Andrea De Petris, Alessandro Gasparotti, Lukas Harta, Matthias Kullas, Victor Warhem, *The Digital Markets Act*, cepInput, (24.11.2020); e, più recentemente: Anselm Küsters, *Small is beautiful 2.0: Mit digitaler Dezentralisierung zu einer menschlicheren Wirtschaft*, 1. edizione (Editore Herder, 2026).

for European Policy: «I mandati di interoperabilità che si estendono all'architettura di sicurezza centrale di una piattaforma richiedono alle autorità di regolamentazione di effettuare valutazioni esplicite di compromesso tra gli obiettivi di concorrenza e quelli di sicurezza. Lasciare che tali valutazioni vengano risolte a posteriori, o non risolte affatto, costituisce un rischio strutturale. Tali questioni dovrebbero essere affrontate in modo più approfondito in anticipo piuttosto che a posteriori».

Non si dovrebbe sottovalutare la più ampia implicazione democratica di questo problema. I conflitti normativi irrisolti non scompaiono semplicemente; in genere si trasferiscono nelle decisioni discrezionali delle piattaforme o degli organismi di controllo, lontano dal controllo pubblico.¹³ Sottolineiamo che questa è una delle diverse condizioni che potrebbero alimentare le critiche alla governance digitale dell'UE in quanto tecnocratica. Pertanto, garantire che i compromessi tra concorrenza e sicurezza siano risolti in modo trasparente, con una guida politica esplicita e una responsabilità chiara, non è solo una questione di buona progettazione normativa, come stabilito nei principi di "Migliore regolamentazione" dell'UE, ma in ultima analisi anche un prerequisito per la legittimità democratica in un settore in cui la fiducia del pubblico è già fragile.

5 Agenda del CEP per il Digital Fitness Check

Da una prospettiva di "pensare in termini di ordine" (*Ordnungspolitik*), il valore principale del Digital Fitness Check risiede nel ripristinare il quadro adeguato per l'economia digitale ed emergente basata sull'IA. In breve, l'idea è quella di concentrare gli sforzi politici sulla creazione di un quadro giuridico coerente e temporalmente adeguato (anticipatorio) all'interno del quale i nuovi mercati digitali e l'innovazione possano effettivamente prendere forma e operare. Dal nostro punto di vista, emergono quattro priorità.

In primo luogo, il quadro di responsabilità per la distribuzione di software e prodotti basati sull'IA richiede un chiarimento. Le norme di sicurezza dei prodotti concepite per i beni fisici vengono applicate alle piattaforme digitali in modi che attribuiscono le responsabilità in modo errato e impongono oneri sproporzionati senza migliorare in modo dimostrabile i risultati in termini di sicurezza. Allo stesso modo, la questione di chi si assuma la responsabilità quando un sistema di IA provoca un danno lungo una catena di relazioni commerciali non è stata pienamente risolta dall'AI Act. Questa lacuna è più marcata per i sistemi di IA agenti che operano in modo autonomo e senza interazione continua con l'utente, che l'AI Act semplicemente non era stato progettato per disciplinare, lasciando il loro status normativo formalmente irrisolto nonostante il crescente riconoscimento da parte della Commissione che potrebbero essere necessarie norme dedicate.¹⁴ Un quadro di responsabilità giuridicamente preciso è un presupposto fondamentale sia per la fiducia del mercato che per una legittima tutela dei consumatori. Il principio di responsabilità di Walter Eucken rimane qui, come in ogni altro ambito del diritto economico, fonte di insegnamento: chi prende decisioni e ne ricava i benefici deve assumersi i rischi corrispondenti. Questo principio deve essere applicato anche all'economia digitale.

In secondo luogo, l'UE dovrebbe valutare se una riforma graduale sia sufficiente o se l'architettura istituzionale sottostante richieda un cambiamento più radicale. L'attuale modello di applicazione delle norme – distribuito tra le autorità nazionali competenti e le direzioni generali della Commissione,

¹³ Per le piattaforme, cfr.: Vili Lehdonvirta, *Cloud Empires: How Digital Platforms Are Overtaking the State and How We Can Regain Control* (The MIT Press, 2022).

¹⁴ Vedi: Claudie Moreau e Maximilian Henning, "Could agents be the next stumbling block for Europe's AI rules?", <https://www.euractiv.com/news/could-agents-be-the-next-stumbling-block-for-europes-ai-rules>.

ciascuna con i propri responsabili politici e le proprie culture di applicazione – genera arbitrii e incoerenze. Un'Autorità europea indipendente per l'applicazione delle norme digitali, operativamente separata dalle funzioni di politica commerciale e industriale della Commissione, garantirebbe un'interpretazione giuridica coerente¹⁵ e, soprattutto, proietterebbe una forma di neutralità istituzionale che l'attuale modello non è in grado di offrire. Il suo mandato dovrebbe coprire, come minimo, i due strumenti in cui la coerenza interistituzionale è più rilevante: il DMA, in cui la Commissione agisce attualmente sia come unico responsabile dell'applicazione della legge, sia come attore attivo nella politica commerciale e industriale – un conflitto di interessi strutturale che nessuna garanzia procedurale all'interno della stessa istituzione può risolvere completamente – e il DSA, in cui la divisione tra la supervisione delle VLOP a livello di Commissione e la vigilanza frammentata a livello nazionale delle piattaforme di livello intermedio crea lacune di coordinamento e un'intensità di applicazione disomogenea in tutto il mercato unico che il Comitato europeo per i servizi digitali non è stato finora in grado di colmare. L'architettura di applicazione dell'AI Act aggrava ulteriormente questo problema: basata su un modello ibrido che affida la supervisione delle GPAI esclusivamente alla Commissione, delegando al contempo la vigilanza sull'IA basata sul rischio agli Stati membri (molti dei quali non avevano ancora designato le proprie autorità nazionali entro la scadenza dell'agosto 2025),¹⁶ essa riproduce, per sua stessa natura, proprio quell'incoerenza decentralizzata che un organismo di applicazione indipendente dovrebbe correggere. Nel corso del tempo, e con adeguate garanzie istituzionali, il coordinamento con le autorità di vigilanza del mercato o di protezione dei dati previste dall'AI Act potrebbe quindi rientrare nelle sue competenze. Nel contesto di crescenti attriti transatlantici, la distinzione tra regolamentazione giuridica e leva politica è più importante che mai. La BCE dimostra che un'autorità tecnica isolata a livello europeo può essere sia politicamente realizzabile sia istituzionalmente duratura.

In terzo luogo, il Fitness Check dovrebbe imporre un cambiamento nel modo in cui viene valutata la qualità legislativa, passando da audit quantitativi all'analisi semantica dello stesso acquis. I modelli di IA generativa in grado di effettuare ragionamenti giuridici contestuali su ampi insiemi di documenti multilingue rendono ora possibile, per la prima volta su larga scala, identificare le divergenze definitive tra gli strumenti e segnalare le disposizioni che stabiliscono obblighi contrastanti. Ciò dovrebbe essere adottato sia retrospettivamente, ovvero per mappare le incoerenze esistenti, sia prospetticamente, come requisito strutturato nell'ambito delle valutazioni d'impatto legislativo per le nuove proposte. In un contesto normativo complesso e determinante come il quadro digitale dell'UE, tale capacità diventerà presto una necessità di governance.

In quarto luogo, il Fitness Check dovrebbe consentire discussioni più approfondite. Le discussioni non dovrebbero concentrarsi solo sulle modifiche occasionali della legislazione digitale esistente. Si dovrebbe discutere anche dei concetti normativi stessi e della loro adeguatezza allo scopo. A questo proposito, ad esempio, andrebbero riconsiderate le parti principali del Data Act (vedi [cepPolicyBrief](#)) e della proposta di regolamento sull'accesso ai dati finanziari (FIDA, vedi [cepPolicyBrief](#)). In entrambi i settori, i quadri volontari potrebbero essere più utili degli obblighi vincolanti previsti dai due regolamenti. Questi obblighi obbligatori potrebbero non essere la soluzione migliore in ogni caso.

Nel complesso, il prossimo Digital Fitness Check sarà valutato in base alla misura in cui le imprese e i consumatori europei si troveranno ad operare in un contesto normativo più coerente e competitivo.

¹⁵ Per questa proposta, si veda anche: Ben Brake, «Il vero dibattito europeo sulla concorrenza», in: Europe.Table, 19.03.2026, disponibile all'indirizzo [qui](#).

¹⁶ Per questa analisi, cfr.: Tristan Marcelin, [Enforcement of the AI Act](#), Servizio di ricerca per i deputati (marzo 2026).

**Autori:**

Dr. Anselm Küsters, LL.M.
Responsabile del dipartimento Digitalizzazione e nuove tecnologie
kuesters@cep.eu

Philipp Eckhardt
Responsabile del Dipartimento Mercati Finanziari e Tecnologia dell'Informazione
eckhardt@cep.eu

Prof. Dr. Henning Vöpel
Amministratore delegato e membro del Consiglio di Amministrazione
voepel@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FRIBURGO | BERLINO
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Friburgo
Schiffbauerdamm 40, stanza 4205 | D-10117 Berlino
Tel. + 49 761 38693-0

Il **Centrum für Europäische Politik** FRIBURG | BERLIN, il **Centre de Politique Européenne** PARIS e il **Centro Politiche Europee** ROMA costituiscono la **Rete dei Centri per la Politica Europea** FRIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Libera da interessi particolari e politicamente neutrale, la Rete dei Centri per la Politica Europea fornisce analisi e valutazioni delle politiche dell'Unione Europea, con l'obiettivo di sostenere l'integrazione europea e sostenere i principi di un sistema economico di libero mercato.