



DdL Disposizioni e deleghe al Governo in  
materia di intelligenza artificiale

## **Memoria di Confindustria**

Maggio 2025

Il disegno di legge “Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale”, approvato dal Senato il 20 marzo scorso e assegnato alla Camera alle Commissioni riunite X (Attività produttive) e IX (Trasporti), ha l’obiettivo di disciplinare l’utilizzo dell’intelligenza artificiale e promuovere l’utilizzo delle nuove tecnologie, individuando una serie di disposizioni e principi volti a proteggere i diritti fondamentali dell’individuo.

Come auspicato da Confindustria, la nuova versione del DDL si uniforma maggiormente e in più punti al regolamento (UE) 2024/1689 sull’intelligenza artificiale (AI Act) – approvato dal Consiglio europeo il 21 maggio scorso ma che dovrà essere completato con successivi provvedimenti – e si articola in sei capi che disciplinano altrettante aree tematiche: principi e finalità, disposizioni di settore, governance e azioni di promozione, tutela del diritto d’autore, disposizioni penali e disposizioni finanziarie e finali.

## **Principi e finalità**

La proposta mira a promuovere un utilizzo “corretto, trasparente e responsabile” dell’intelligenza artificiale (IA), in una dimensione antropocentrica, e fa riferimento alla definizione di IA adottata a livello europeo (riprendendo la definizione dell’OCSE nella sua versione più recente).

I principi generali citati per lo sviluppo e l’utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale sono quelli della trasparenza, proporzionalità, sicurezza, protezione dei dati personali, riservatezza, accuratezza, non discriminazione, parità dei sessi e sostenibilità.

Le disposizioni del DDL non si applicano al settore della Difesa, analogamente a quanto previsto dall’AI Act.

In linea con la posizione di Confindustria, Il DDL esplicita per la prima volta il ruolo dello Stato nel facilitare la disponibilità e l’accesso a dati di alta qualità per le imprese che sviluppano o utilizzano sistemi IA e per la comunità scientifica.

## **Disposizioni di settore**

Oltre a promuovere l’utilizzo dell’IA a beneficio dell’economia, il DDL indirizza le piattaforme di e-procurement della Pubblica Amministrazione in modo che possano essere privilegiate soluzioni di intelligenza artificiale che garantiscano la localizzazione ed elaborazione dei dati strategici presso data center sul territorio nazionale, le cui procedure di “resilienza operativa” siano implementate su data center ubicati nel territorio nazionale. In aggiunta, l’articolo 6 comma 2 richiede che i sistemi di IA destinati all’utilizzo in ambito pubblico debbano essere installati su server nel territorio nazionale.

Confindustria accoglie con favore la disposizione in base alla quale lo Stato e le altre autorità pubbliche favoriscano la ricerca collaborativa tra imprese, organismi di ricerca e criteri di trasferimento tecnologico in materia di intelligenza artificiale al fine di incoraggiare la valorizzazione economica e commerciale dei risultati della ricerca.

Il DDL promuove inoltre l’utilizzo dell’IA nel sistema sanitario, autorizzando il trattamento di dati anche personali, definendoli di rilevante interesse pubblico in attuazione dell’articolo 32 della Costituzione, per la realizzazione di database e modelli di base per lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale, mirati alla ricerca di nuovi farmaci, strumenti e tecnologie

per la prevenzione, diagnosi e cura di malattie. È sempre autorizzato il trattamento di dati personali privi degli elementi identificativi diretti, fermo restando l'obbligo di informativa dell'interessato. I trattamenti dei dati sanitari devono essere approvati da parte dei comitati etici interessati e comunicati al Garante per la protezione dei dati personali.

Il DDL prevede la creazione, da parte di AGENAS, di una piattaforma di IA per l'assistenza territoriale, volta a fornire supporto ai professionisti sanitari, suggerimenti non vincolanti ai medici e facilitare l'accesso degli utenti ai servizi delle Case di Comunità.

Sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro, art.11, è importante la finalizzazione del ricorso all'IA "per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psico-fisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone". La previsione va letta in coordinamento con la precedente disposizione (art. 7) relativa al ricorso all'IA anche al fine di migliorare le condizioni delle persone con disabilità (anche ai fini dell'inserimento sociale). Il DDL richiede, nei casi previsti dal D.Lgs. 26 maggio 1997 n. 152, che il datore di lavoro informi il lavoratore sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale, cosa che l'AI Act europeo prevede solo per i sistemi ad alto rischio. Istituisce inoltre presso il Ministero del lavoro un Osservatorio sull'adozione di sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro, che avrà il compito di definire una strategia sull'utilizzo di questa tecnologia in ambito lavorativo, monitorare il suo impatto e identificare i settori lavorativi maggiormente interessati.

Inoltre, il DDL delega al Governo il potenziamento delle competenze STEM nei curricula scolastici e l'inserimento di attività formative sull'uso consapevole dell'IA nell'istruzione terziaria. Apre all'impiego dell'IA nella pubblica amministrazione e nell'attività giudiziaria, preservando comunque l'autonomia decisionale finale delle persone.

## **Governance e azioni di promozione**

Il DDL esplicita il ruolo dello Stato e di altre autorità pubbliche nel facilitare la disponibilità e l'accesso a dati di alta qualità per le imprese che sviluppano o utilizzano sistemi di IA e per la comunità scientifica e dell'innovazione. In conformità con l'AI Act europeo, che prevede che ogni Stato membro si doti di un'"Autorità nazionale per l'intelligenza artificiale", il DDL individua come autorità nazionali di vigilanza sull'intelligenza artificiale l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN). Specifica, inoltre, che rimangono invariati i poteri ispettivi, interdittivi e sanzionatori del garante per la protezione dei dati personali.

Il DDL attribuisce un miliardo di euro di risorse per lo sviluppo di un ecosistema italiano di IA, assegnandolo a CDP Ventures per investimenti in imprese specializzate in tecnologie digitali. Si segnala che i fondi sono destinati non solamente ad aziende che operano sulle tecnologie dell'intelligenza artificiale, ma anche della cybersicurezza, del calcolo quantistico, delle telecomunicazioni, del Web3 e di altre tecnologie.

## **Protezione del diritto d'autore e obblighi di trasparenza**

Il Disegno di legge include alcune disposizioni relative alla protezione del copyright, a partire dalla modifica della sua definizione, contenuta nell'articolo 1 della legge 633/1941, in base alla quale sono protette "le opere dell'ingegno di carattere creativo umano (...), qualunque ne sia il modo o la forma di espressione anche laddove create con l'ausilio di strumenti di intelligenza artificiale, purché costituenti risultato del lavoro intellettuale dell'autore."

Con tale intervento si rafforza il riconoscimento del diritto d'autore alla sola opera intellettuale dell'uomo, che si può avvalere dei nuovi strumenti di IA, nella misura in cui siano solo un mezzo per creare un'opera riconducibile al lavoro intellettuale dell'autore.

Inoltre, viene introdotto un nuovo art. 70 septies nella legge 633/1941 (di seguito LDA), che applica le eccezioni al diritto d'autore per il text and data mining per scopi di ricerca scientifica (art. 70 ter) e per scopi commerciali (art. 70 quater) ai modelli e sistemi di intelligenza artificiale anche generativa, nei limiti indicati nella LDA e dalla Convenzione di Berna. A tal riguardo, l'estrazione di testo e dati da opere o altri materiali contenuti in rete o banche dati è consentita purché si abbia legittimamente accesso alle banche dati e ai contenuti in rete, il diritto non sia stato riservato dal titolare del copyright o dal titolare della banca dati e la conservazione dei contenuti sia limitata al tempo necessario ai fini dell'operazione di text and data mining.

## **La posizione di Confindustria**

I principi generali esposti non sembrano per ora evidenziare particolari criticità, a meno di interpretazioni eccessivamente restrittive da parte delle autorità di vigilanza in futuro. Il riferimento all'accesso ai dati di alta qualità è inoltre positivo, considerato il ruolo dei dati come fattore abilitante cruciale per lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale efficaci.

Si segnala invece come criticità che l'impostazione del DDL si discosta, in alcuni punti e nonostante alcuni interventi correttivi, dall'approccio basato su categorie di rischio e casi d'uso seguito dall'Artificial Intelligence Act dell'Unione Europea e si raccomanda di tenerne adeguatamente conto nell'ambito della delega assegnata al Governo dall'art. 24 comma 1, ovvero l'adozione, di uno o più decreti legislativi che adeguino la normativa nazionale al regolamento dell'AI Act. Questa divergenza potrebbe influire sul principio di proporzionalità applicato ad alcune disposizioni, in particolare per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario (art. 7) o in materia di lavoro (art. 11), dove alcuni obblighi potrebbero risultare eccessivamente restrittivi se applicati a sistemi di intelligenza artificiale a rischio minimo o nullo secondo i criteri di valutazione dell'AI Act.

La disposizione all'art. 4, comma 4 sul consenso genitoriale per l'accesso alle tecnologie di intelligenza artificiale da parte dei minori di quattordici anni richiederebbe una attenta valutazione. Oltre a non rendere chiare le modalità con cui andrebbe espresso il commento, l'AI Act europeo non interviene sul tema dell'*age verification*. L'introduzione dell'approccio basato sul rischio citato in precedenza potrebbe migliorare la proporzionalità della norma, ad esempio non richiedendo un consenso parentale nel caso in cui i rischi di un sistema IA siano minimi o nulli.

Il trattamento dei dati personali previsto dall'art. 4 del Disegno andrebbe letto alla luce dell'art. 8 del GDPR, che prevede non solo il consenso come base giuridica ammessa per i soggetti tra i 14 e i 18 anni, ma anche l'interesse legittimo, attualmente non citato all'interno dell'art. 4. Si raccomanda quindi di risolvere questa criticità introducendo una menzione esplicita all'interesse legittimo quale ulteriore base giuridica consentita dal GDPR.

Si ritiene positivo che il Senato sia intervenuto per emendare la formulazione dell'art. 8 del Disegno di Legge, ampliandone l'ambito soggettivo. La prima formulazione escludeva i soggetti privati for-profit dalla possibilità di trattare dati, anche personali, in quanto necessari ai fini della realizzazione e dell'utilizzazione di banche dati e modelli di base per la ricerca e la sperimentazione scientifica nella realizzazione di sistemi di intelligenza artificiale per finalità di ambito sanitario (ad esempio, la prevenzione, diagnosi e cura di malattie, sviluppo di farmaci, la realizzazione di apparati medicali). Tale possibilità, nella formulazione originale della disposizione era consentita esclusivamente ai "soggetti pubblici e privati no-profit". L'ampliamento dell'ambito soggettivo approvato dal Senato consente l'applicazione della norma anche agli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) nonché ai soggetti privati for-profit. Questi ultimi possono prendere parte a condizione che operino nell'ambito sanitario e avviino un progetto di ricerca con i soggetti pubblici e privati no-profit, nonché con gli IRCCS. Si auspica che tale modifica venga confermata in sede di approvazione del provvedimento da parte della Camera dei Deputati.

Si ritiene altrettanto positiva l'introduzione dell'art. 9 che rimanda ad un decreto del Ministero della Salute la disciplina del trattamento di dati particolari, anche personali, con il massimo delle modalità semplificate consentite dal Regolamento 2016/679 per finalità di ricerca e sperimentazione anche tramite sistemi di intelligenza artificiale e machine learning, inclusi la costituzione e l'utilizzo di spazi speciali di sperimentazione a fini di ricerca, anche mediante l'uso secondario dei dati personali. Tale decreto dovrà essere emanato entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente disegno di legge, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, gli enti di ricerca, i presidi sanitari nonché le autorità e gli operatori del settore.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, in termini di utilizzo di dati per l'addestramento di sistemi di IA, segnaliamo delle criticità connesse a quanto disposto dall'art.16, che conferisce una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dati, algoritmi e metodi matematici per definire una disciplina per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale, entro un anno dall'entrata in vigore del presente disegno di legge su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia.

Vista l'estesa disciplina esistente, con relativi obblighi giuridici per le imprese, di protezione dei dati personali (tramite il GDPR) e di contenimento dei rischi dell'IA (tramite l'AI Act), l'articolo appare eccessivamente generale nei suoi scopi e contravvenendo al principio di proporzionalità, oltre a introdurre nuovi obblighi in contraddizione con l'articolo 3 comma 5 dello stesso disegno di legge. L'introduzione di una tale disciplina rischia di aumentare l'incertezza e di ridurre sensibilmente la competitività delle aziende italiane che sviluppano sistemi di IA, visto l'aumento del carico regolatorio rispetto a concorrenti esteri. Viste queste criticità, si raccomanda l'eliminazione dell'articolo o, almeno, di circoscriverlo a casi specifici rilevanti. In quest'ultimo caso, visto il ruolo strategico giocato dal settore privato

nell'economia dei dati come sviluppatore e utilizzatore, riteniamo importante il coinvolgimento del settore privato nella fase di definizione della disciplina.

È positivo, invece, il riferimento al potenziamento delle competenze STEM nell'istruzione e in generale alla diffusione di competenze legate all'intelligenza artificiale nel sistema educativo e professionale (art. 24 comma e, f, g, i), in particolare dati gli obiettivi di competenze digitali fissati dal Decennio Digitale e ancora lontani dall'essere raggiunti. Si valuta inoltre positivamente il riferimento agli ITS Academy insieme alle università e agli enti di ricerca in ambito di ricerca e trasferimento tecnologico.

Si consiglia di valutare tutte le opzioni per massimizzare l'efficacia delle politiche di formazione sulle competenze digitali e di IA. Esempi possono essere la creazione di una Fondazione in partnership pubblico-privata, l'estensione dei percorsi di alfabetizzazione di cui al comma e a cittadini e imprese (aprendo alla possibilità di finanziamenti per la formazione aziendale) e finanziamenti per incentivare percorsi di formazione specifici all'IA per i dipendenti delle aziende, in un ottica di *upskilling* e *reskilling*. L'industria ICT potrebbe inoltre essere coinvolta, ad esempio con le sue Academy, per sostenere l'ampliamento dei curricula scolastici e l'offerta di competenze specialistiche. L'attribuzione dei ruoli nazionali previsti dall'AI Act (art. 20) a due entità, AGID e ACN, renderà importante monitorare la divisione dei rispettivi ruoli. Sarà quindi necessario evitare una sovrapposizione di competenze e di ridurre al minimo il rischio di frammentazione e confusione normativa, per non danneggiare gli sviluppatori nazionali di sistemi IA tenuti a svolgere la relativa attività di risk assessment e a condividere la propria documentazione secondo gli obblighi del regolamento europeo.

Al riguardo, nell'ambito delle Deleghe al Governo per l'adozione, di uno o più decreti legislativi che adeguino la normativa nazionale al regolamento UE dell'AI Act, accogliamo favorevolmente l'abrogazione di quanto previsto al punto a) comma 2 ex art.22, ora art.24, che prevedeva la delega al Governo per la designazione dell'autorità di vigilanza del mercato, dell'autorità di notifica, nonché il punto di contatto con le istituzioni dell'Unione europea, ora disciplinate direttamente dal nuovo art. 20 (ACN e AGID).

Per quanto riguarda la Strategia nazionale per l'intelligenza artificiale (art. 19), si invita a rafforzare il ruolo di coordinamento del Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD), e a coinvolgere maggiormente i Ministeri competenti nella realizzazione della Strategia. La creazione di un forum di coordinamento tra Autorità, Agenzie pubbliche e altri stakeholder interessati a consultazione periodica potrebbe inoltre rendere più efficace il periodico aggiornamento e applicazione della strategia nazionale per l'intelligenza artificiale. Ad ogni modo, è apparente la necessità di un piano di politiche industriali che supporti le imprese (soprattutto le PMI) nell'adozione delle tecnologie innovative quali l'AI e nel reperimento delle competenze, rafforzando l'ecosistema dell'innovazione.

Le misure legate agli investimenti nei settori dell'intelligenza artificiale (art. 21) meritano particolare attenzione. Lo stanziamento previsto di un miliardo di euro all'interno del piano quinquennale 2024-28 di CDP Venture Capital (per una media di 200 milioni l'anno) rischia di risultare insufficiente se confrontato con le risorse introdotte da altri Paesi dentro e fuori l'Europa. A questo si aggiunge la distribuzione dei fondi assegnati a CDP Ventures non solo sull'intelligenza artificiale ma su più tecnologie abilitanti, che rischia di portare a una frammentazione delle risorse disponibili, impedire alle PMI e start-up scelte di sviluppare

una massa critica necessaria per la propria crescita aziendale e vanificare gli sforzi del Governo di sviluppare un ecosistema nazionale dell'intelligenza artificiale. Anche non considerando la frammentazione delle risorse esistenti, date le capacità economiche dei grandi attori privati globali del digitale potrebbe essere utile considerare se questi fondi non potrebbero essere invece destinati a startup e PMI sviluppatrici di sistemi di intelligenza artificiale concentrate su nicchie specializzate, all'interno di settori specifici e rilevanti per l'economia italiana.

Al netto dei fondi già stanziati, si invita inoltre a non sottovalutare l'importanza delle infrastrutture di supercalcolo condivise (sul modello del supercalcolatore Leonardo di Bologna) e a considerare uno stanziamento ad hoc, in cofinanziamento Stato-Regioni e in partnership pubblico privato, mirato al loro potenziamento, orientato verso settori specifici e a disposizione delle imprese, soprattutto PMI, per lo sviluppo di progetti di Intelligenza Artificiale.

Allo stesso tempo si invita a valutare nello stato di previsione del Ministero delle Imprese e del Made in Italy un fondo triennale per il finanziamento di progetti di ricerca, sviluppo e diffusione sul territorio italiano di terapie digitali basate su servizi e sistemi di intelligenza artificiale, con il concorso delle risorse assegnate alla Fondazione ENEA Tech e Biomedical, in collaborazione con AGENAS e Ministero della Salute.