

## **Audizione riguardante il disegno di legge recente “Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale” (AC2316) presso le Commissioni riunite IX (Trasporti) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati**

**8 maggio 2025**

di *Alessandro Sterpa* (Professore di diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi della Tuscia - [sterpa@unitus.it](mailto:sterpa@unitus.it))

Con riguardo al disegno di legge in questione, svolgerò alcune considerazioni in particolare sulle previsioni legate alla deroga relativa alla *sicurezza nazionale* e la relativa tecnica legislativa impiegata in sede europea e nazionale.

Il testo in esame affronta una pluralità di profili, nell’ambito del Regolamento (UE) 2024/1689 che definisce un quadro di regole che si impone al legislatore nazionale sia in termini generali (riparto delle competenze tra Stato e Ue e principi) che specifici ossia rispetto alle singole misure previste, senza dimenticare il divieto di porre ulteriori obblighi rispetto a quelli individuati dal legislatore europeo.

Con riferimento al tema della *sicurezza nazionale*, come noto, l’art. 2 del Regolamento (UE) 2024/1689 prevede espressamente una serie di deroghe rispetto al settore militare, della difesa e a quello della sicurezza nazionale. Secondo le previsioni europee, il regolamento “*non si applica a settori che non rientrano nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione e, in ogni caso, non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale, indipendentemente dal tipo di entità incaricata dagli Stati membri di svolgere compiti in relazione a tali competenze*”, “*non si applica ai sistemi di LA se e nella misura in cui sono immessi sul mercato, messi in servizio o utilizzati con o senza modifiche esclusivamente per scopi militari, di difesa o di sicurezza nazionale, indipendentemente dal tipo di entità che svolge tali attività*” e “*non si applica ai sistemi di LA che non sono immessi sul mercato o messi in servizio nell’Unione, qualora l’output sia utilizzato nell’Unione esclusivamente per scopi militari, di difesa o di sicurezza nazionale, indipendentemente dal tipo di entità che svolge tali attività*”.

Si tratta di una impostazione del Regolamento che va letta – come correttamente avviene all’art. 6 del disegno di legge – in senso ampio (anche rispetto a come impostata nei precedenti testi di lavoro del Regolamento) ossia con un approccio funzionale e ben oltre quello che si potrebbe dedurre da una mera formale lettura. Vediamo perché.

Prima di tutto il Trattato sull’UE prevede che la materia della sicurezza nazionale sia di esclusiva spettanza dello Stato: l’UE “*rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell’integrità territoriale, di mantenimento dell’ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro*” (art. 4, comma 2); si tratta di una competenza, quella riservata allo Stato in materia di sicurezza nazionale, che è completata da altre previsioni europee (art. 346 del TFUE) con la conseguenza, ad esempio, del condizionamento delle regole in materia di *procurement* pubblico in deroga parziale al principio di concorrenza nel mercato europeo.

*La non applicabilità del regolamento sull’LA agli scopi militari e di difesa, come si evince dai testi, è associata alle attività per la tutela della sicurezza nazionale quale materia di competenza degli Stati al fine di disegnare un complessivo ambito di “sicurezza” che entra in relazione con l’intelligenza artificiale in modo variegato.*

La Corte costituzionale ci ha ben spiegato che la sicurezza nazionale consiste nella difesa dell'assetto costituzionale repubblicano e dei suoi valori fino alla esistenza stessa dello Stato. Si tratta di un compito che non si risolve ed esaurisce nella preziosa attività delle forze armate ma che, come sappiamo, investe anche l'apparato di *intelligence* che fornisce – anche grazie alle qualificate competenze del settore militare – informazioni decisive per le decisioni politiche. Se ne ricava che la deroga del Regolamento UE includa in senso ampio anche la difesa “non militare” della sicurezza nazionale ossia l'*intelligence* e le operazioni sotto copertura delle forze di polizia.

Così, correttamente, l'art. 6 del DDL non solo si muove in questo senso, ma esplicita anche che le attività in questo punto previste sono svolte nel rispetto, oltre che “*dei diritti fondamentali e delle libertà previste dalla Costituzione*”, anche di quanto espresso all'art. 3, comma 4, dello stesso disegno di legge. Qui è utile una ulteriore puntualizzazione. Il rinvio è infatti al testo del progetto di legge secondo cui “*l'utilizzo di sistemi di intelligence artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica e l'esercizio delle competenze e funzioni delle istituzioni territoriali sulla base dei principi di autonomia e sussidiarietà*”. Nel caso della sicurezza nazionale, i limiti che il testo esprime costituiscono in realtà il fine delle politiche di sicurezza nazionale come individuati prima dalla giurisprudenza costituzionale e poi dal legislatore nazionale fino alla legge n. 124 del 2007.

A ben vedere, ulteriori elementi di fatto – legati anche a recenti vicende europee e al contesto internazionale – muovono nel senso di una definizione ampia della deroga prevista dall'art. 6 del disegno di legge (coerente con il disegno europeo) stante *il rinnovato ruolo dell'intelligence nella difesa della democrazia liberale per il quale è deciso l'impiego dell'IA*.

Il riferimento è alla “*cognitive warfare*” in atto contro i nostri sistemi liberali e tesa a condizionarne i processi democratici e a sovvertire per via interna l'assetto costituzionale utilizzando il fondamento delle nostre istituzioni ossia la libertà individuale intesa come autodeterminazione. In questo contesto (ben tratteggiato anche dallo Stato Maggiore della difesa<sup>1</sup> e dalla Relazione non classificata sulla politica dell'informazione per la sicurezza al Parlamento) *il ruolo dell'intelligence è del tutto rinnovato rispetto al passato*.

Nel Novecento si trattava di un ruolo incentrato sull'esigenza di informare le istituzioni (per gli atti di competenza) e nel caso segretare le informazioni nei confronti dell'esterno e l'opinione pubblica (segreto di Stato *et similia*); ciò accadeva nell'ambito della “difesa della democrazia” incentrata sui partiti costituzionali (c.d. “democrazia militante”) e/o nella “democrazia protetta” (come nella Costituzione tedesca con lo scioglimento dei partiti anti-sistema).

*Oggi lo scenario è molto diverso ed è sempre più rilevante il ruolo degli individui-elettori che si formano e si informano in gran parte proprio sulla rete e attraverso l'IA possono essere condizionati in termini cognitivi fino a tal punto da poter assumere scelte che contrastano con l'interesse nazionale e la sicurezza del Paese. Si pensi a quanto accaduto recentemente in Germania rispetto all'offerta politica (AfD) e al ruolo che ha avuto l'intelligence o, ancora, all'annullamento del primo turno delle elezioni presidenziali in Romania sulla base di una sentenza della Corte costituzionale (seguita da altre) che muove proprio dalla de-secretazione di informazioni fornite dall'intelligence.*

---

<sup>1</sup>[https://www.difesa.it/assets/allegati/29459/4.cognitive\\_warfare\\_-\\_la\\_competizione\\_nella\\_dimensione\\_cognitiva\\_ed.2023.pdf](https://www.difesa.it/assets/allegati/29459/4.cognitive_warfare_-_la_competizione_nella_dimensione_cognitiva_ed.2023.pdf)

Vi è inoltre un profilo di esegesi del testo del Regolamento che rende ancora più ampia, per altri aspetti, la deroga prevista a favore degli scopi militari, di difesa e di sicurezza nazionale e che, quindi, non può non riverberarsi sul disegno di legge in questione.

Se guardiamo al testo del Regolamento, infatti, sono descritte molte ipotesi di deroga che non sono schiacciate sui profili soggettivi dei produttori di IA o degli utilizzatori: l'obiettivo espresso è quello di tutelare il fine e gli *output* generati che servano a scopi militari, di difesa e di *intelligence* per la tutela della sicurezza nazionale. L'approccio, insomma, è correttamente finalistico.

Ad esempio, la deroga prevista del Regolamento riguarda una gamma più ampia di sistemi di IA: la "legge europea" non si applica ai sistemi di IA sviluppati in sede militare/difesa/sicurezza nazionale ma non necessariamente in essa immediatamente impiegati e al tempo stesso non si applica a quelli non sviluppati in sede di sistema di difesa e sicurezza ma in quella sede comunque impiegati. Peraltro, la normativa italiana non potrà frenare l'acquisizione di strumenti di IA dall'esterno dell'UE dove, come noto, sono presenti *capacità* molto avanzate.

Ciò significa, a parere di chi scrive, che le aziende interessate potranno avvalersi di deroghe al regolamento sull'IA qualora lo sviluppo sia ad "esclusivo" scopo di sicurezza nazionale, ma non che le tecnologie militari possano essere impiegate in sede diversa in quanto sviluppate fuori dai canoni del regolamento. Si apre, in poche parole, una questione di fondo: come regolare la circolazione dei sistemi di IA tra mondo militare e non militare, potenzialmente nel doppio senso di marcia. Occorre lasciare alle fonti nazionali misurare l'effetto che può concretamente avere sulla dinamica delle tecnologie duali che già hanno ampiamente caratterizzato la dialettica tra mondo militare e non militare la sua regolazione. *L'idea di chi scrive è che lo scopo di sicurezza nazionale (militare o meno) assorba ogni altro aspetto e comporti di per sé la non applicazione del Regolamento e della legge statale all'IA impiegata a tal fine ossia all'IA il cui output concorre alla funzione di difesa della sicurezza nazionale. E ben fa il legislatore nazionale a lasciare ai regolamenti di cui all'art. 43 della legge n. 124 del 2007 ampi spazi di regolazione della questione con eventuali elementi di segretezza delle regole adottate.*

Un ulteriore aspetto di riflessione riguarda la tipologia di sviluppo tecnologico a cui facciamo riferimento. È noto, infatti, che il rapporto tra esigenze militari e imprese è sempre stato del tutto peculiare, anche per deroghe ammesse nell'ambito di altri apparati di regole dalla concorrenza alla trasparenza. In questo caso parrebbe rileva anche la dimensione immateriale dello sviluppo e della produzione industriale dell'IA. Come è facile immaginare, un conto è costruire un'arma o un componente d'arma con una evidente dimensione materiale e con materie prime tracciabili e definirne le regole con riguardo a standard di produzione, segretezza industriale e di sicurezza nazionale. Cosa diversa è il settore informatico che, salvo le impattanti infrastrutture per "farlo girare" e il grande consumo di energia, può in piccolo e diffusamente sia sviluppare l'IA che produrre gli *output* più differenti. Si pensi alla complessità che genera già in tal senso la protezione del "perimetro" di sicurezza *cyber*.

In conclusione, per quanto riguarda l'ampiezza delle deroghe previste dal Regolamento UE, esse vanno lette come poste a favore di un sistema aperto e flessibile di "sicurezza nazionale"<sup>2</sup>; peraltro - come noto e come riconosciuto dal Regolamento - nei singoli Paesi

---

<sup>2</sup> Il regolamento sull'IA cita la sicurezza nazionale anche in materia di riservatezza, prevedendo che "*nel momento in cui i sistemi di IA ad alto rischio [...] sono utilizzati dalle autorità di contrasto, di controllo delle frontiere, di immigrazione o di asilo, le informazioni scambiate in via riservata tra le autorità nazionali competenti, o tra le autorità nazionali competenti e la Commissione, non sono divulgate senza previa consultazione dell'autorità nazionale competente e del deployer che hanno prodotto tali informazioni, qualora tale divulgazione rischi di compromettere gli interessi pubblici e di sicurezza nazionale*".

membri l'assetto dei sistemi di *intelligence* non è identico: in alcuni è appannaggio delle strutture civili e in altri di quelle militari, salvo le inevitabili connessioni e collaborazioni. La regolazione nell'ambito difesa dell'IA è, ci sia permesso sottolinearlo, non solamente un tema "militare" ma soprattutto un tema – più generale – di "sicurezza nazionale".

Ancora, vale la pena ricordare che l'impatto del Regolamento UE non va considerato solamente nell'ambito dei singoli temi affrontati dal DDL; l'atto sovranazionale costituisce una cornice generale di riferimento anche ai fini interpretativi del testo, incluso lo stesso art. 6 nel quale – alla luce di quanto detto – il richiamo all'obbligo della ubicazione dei server sul territorio nazionale nei casi dei "*sistemi di intelligenza artificiale destinati all'uso in ambito pubblico*" non può che essere interpretato in modo coerente con la deroga a favore della sicurezza nazionale; saranno di volta in volta l'impiego specifico e le condizioni di destinazione concrete a declinare l'applicabilità di questa indicazione (proprio al fine di non comprimere la necessaria flessibilità delle attività preposte alla sicurezza nazionale) e quindi senza che essa costituisca così regola generale per tutti gli ambiti pubblici.

Correttamente, il DDL in esame individua come fonte del diritto che integra il quadro regolatorio in materia di IA e sicurezza nazionale anche i regolamenti *ex art.* 43 della legge n. 124 del 2007 che, come noto, possono godere di adeguate forme di riduzione della loro pubblicità. La scelta è funziona e non desta preoccupazioni visto che si inserisce nell'ambito del collaudato sistema di controllo delle attività di intelligence da parte del COPASIR nelle forme previste della legge. Tema diverso, casomai, è se e come aggiornare la normativa sui controlli parlamentari viste le nuove condizioni operative di difesa delle istituzioni democratiche a cui sovrintende il sistema di sicurezza nazionale adesso anche nel campo dell'IA.

Alla luce di quanto detto, in conclusione, vanno lette le due deleghe *ex art.* 76 Cost. previste dal DDL per implementare la regolazione della materia. Se per l'intero settore appare necessario che esse non aggravino istituzioni e imprese con un continuo mutamento del quadro regolatorio (del quale la stabilità di lungo periodo è invece decisiva per la capacità di incidere sulla realtà), esse non paiono esercitabili in materia di sicurezza nazionale per la quale occorre tenere in considerazione gli specifici principi e criteri direttivi desumibili dall'intera legislazione nazionale speciale oltre che, ovviamente, la più volte citate deroghe previste dal Regolamento UE.

#### *Riferimenti bibliografici*

A. Sterpa, *Gli studi di Carlo Mosca e il tenore costituzionale della sicurezza e dell'intelligence* in V. Antonelli, B. G. Mattarella, a cura di, *Carlo Mosca uomo della Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, pp. 143 e ss.

S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024* in *federalismi.it* (ISSN 1826-3534), n. 4 del 2025, pp. 162 e ss.

A. Sterpa, E. Iannario, *Quando le autocrazie sfidano la forma di stato liberal-democratica: riflessioni a margine del recente "editto" russo* in *federalismi.it* (ISSN 1826-3534), n. 28 del 2024, pp. 192 e ss.