

Il Presidente

CAMERA DEI DEPUTATI

IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE
NELLE COMUNICAZIONI GIACOMO LASORELLA**

C. 2316

Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale

6 maggio 2025

Onorevole Presidente Deidda, Onorevole Presidente Gusmeroli, Onorevoli Deputati,

1. Vorrei innanzitutto **ringraziarvi**, anche a nome del Collegio che rappresento, per aver voluto acquisire il punto di vista dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell’ambito di questo ciclo di audizioni informali.

Il disegno di legge in esame individua principi, criteri e disposizioni normative specifiche destinate a integrare il **regolamento europeo n. 2024/1689**, meglio noto come **AI Act**¹, di **portata orizzontale**, destinato ad essere applicato a tutte attività socioeconomiche interessate dall’avvento dell’intelligenza artificiale.

I possibili scenari derivanti da questo cambiamento e le implicazioni etiche, cognitive e socioeconomiche sono al centro di un acceso dibattito pubblico, su cui non mi dilungherò.

Vorrei dire subito, però, che **il mio intervento** – coerentemente con una linea che ha sempre caratterizzato l’Autorità – **non intende rivendicare in alcun modo una competenza di carattere generale** in materia di intelligenza artificiale ma limitarsi, in una chiave collaborativa e, per così dire, di sistema, ad indicare i numerosi punti di contatto tra intelligenza artificiale e settori che già sono di competenza dell’Autorità, indicando al riguardo le possibili soluzioni normative, sia pure nella consapevolezza dello stato dell’iter del provvedimento.

¹ Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull’intelligenza artificiale).

In estrema sintesi, **l'intelligenza artificiale, per sua natura, incide in profondità su ambiti storicamente affidati alla cura e alla vigilanza dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni**: penso all'equilibrato sviluppo del **sistema dei media**; alla **tutela del pluralismo informativo**, alla **tutela dei diritti degli utenti**, in particolare, dei **minori**; alla protezione del diritto d'autore nel contesto digitale; alla **salvaguardia di dinamiche concorrenziali** di lungo periodo nei mercati delle **comunicazioni elettroniche**.

A ciò si aggiunge il contributo al **buon funzionamento dell'intero ecosistema digitale**, che AGCOM è chiamata a dare nella sua qualità di **Coordinatore dei servizi digitali**, designato dalla legge nel settembre 2023, ai sensi dell'articolo 49 del *Digital Services Act*.²

In un contesto in cui l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale può comportare, o amplificare, rischi significativi in tali settori, mi permetto di osservare quanto sia **essenziale**, in una prospettiva di sistema, **che l'Agcom possa fornire un contributo all'applicazione delle relative norme europee e nazionali, in coordinamento con le altre autorità competenti**.

2. A questo riguardo vorrei in primo luogo sottolineare **la forte interazione tra il DSA e l'AI Act** e il ruolo che AGCOM già svolge, in ambito europeo e nazionale,

² Articolo 5 del Decreto "Caivano" (d.l. n. 123 del 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 159 del 2023).

nella sua qualità di Digital Service Coordinator, nel contribuire ad una loro applicazione coerente e coordinata.

Com'è noto, l'AI Act, proposto dalla Commissione Europea già nell'aprile 2021 e adottato nella primavera dello scorso anno, rappresenta un tassello fondamentale della più ampia strategia digitale europea, articolata su diversi plessi normativi tra cui, per gli aspetti che interessano maggiormente AGCOM, il Digital Services Act (DSA)³ e il Digital Markets Act (DMA)⁴ e l'European media freedom act.

Tralascio, per brevità, di soffermarmi in dettaglio sui contenuti di questi provvedimenti.

Mi limito a dire che, che **in materia di servizi digitali la disciplina del DSA e quella dell'IA act sono in qualche modo complementari**, in quanto il primo disciplina le modalità con le quali sono erogati i servizi, il secondo la progettazione dei sistemi di intelligenza artificiale destinati a gestire, tra gli altri, i suddetti servizi. Inoltre, entrambi, seppur con significative differenze, adottano un approccio fondato sulla prevenzione **dei rischi sistemici**⁵.

³ Regolamento (UE) 2022/2065 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui Servizi Digitali).

⁴ Regolamento (UE) 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regolamento sui Mercati Digitali).

⁵Nel contesto DSA, si sono conclusi i primi due cicli di valutazione di rischi sistemici e, ai sensi dell'articolo 35 DSA, è in fase di elaborazione il primo report della Commissione che presenta un'analisi delle valutazioni alla luce dei risultati degli audit indipendenti e delle misure di mitigazione adottate Comitato europeo dei coordinatori dei servizi digitali, di cui AGCOM è membro attivo.

Benché le categorie di rischi oggetto di valutazione siano diverse, questa prima esperienza regolativa potrà fornire utili spunti per la messa a punto delle procedure di risk assessment nel quadro dell'AI Act. Sul fronte delle misure di mitigazione di rischi sistemici e della relativa attività di monitoraggio, l'attuazione del DSA fornisce già importanti esempi di regolamentazione dell'intelligenza artificiale in un'ottica di *risk-based regulation*. Si pensi, ad esempio, alle *Elections Guidelines (Communication from the Commission – Commission Guidelines for providers of Very Large Online Platforms and Very Large Online Search Engines on the mitigation of systemic risks for electoral processes pursuant to Article 35(3) of Regulation (EU) 2022/2065)* adottate in occasione delle elezioni europee del 2024 che hanno previsto specifiche misure di mitigazione dei rischi sistemici legati all'impiego dell'IA generativa nelle

Non vi è dubbio, pertanto, che nell'analizzare le modalità di erogazione dei servizi **già il DSA comporti inevitabilmente una valutazione approfondita dei sistemi di intelligenza artificiale.**

Mi riferisco, ad esempio, alle **funzioni algoritmiche di raccomandazione e moderazione dei contenuti**, connaturate nelle modalità di fornitura di servizi da parte di piattaforme online e motori di ricerca.

Tali funzioni hanno un impatto profondo sulla diversità culturale e/o linguistica, sulla diffusione del linguaggio d'odio, sui fenomeni di disinformazione – accelerando i meccanismi di diffusione delle notizie false e potenziando l'efficacia delle strategie mirate di disinformazione - nonché sulla trasparenza e la correttezza dell'impiego dei sistemi di IA nei rapporti con gli utenti commerciali delle piattaforme di e-commerce, marketplaces, app stores, social media e strumenti di comparazione dei prezzi.

In linea con il richiamato approccio comune *risk based*, sia l'AI Act sia il DSA riconoscono il potenziale impatto delle funzioni automatizzate di raccomandazione e

campagne elettorali, chiarendo che la valutazione dei rischi per l'integrità delle elezioni debba comprendere gli effetti quali la manipolazione dei processi elettorali mediante creazione e diffusione di deepfake o altri contenuti sintetici non autentici, distorti e fuorvianti (tra cui testo, audio, immagini e video) riguardanti attori politici, rappresentazioni false di eventi, sondaggi elettorali, contesti o narrazioni; informazioni inesatte, incoerenti o contraffatte.

A tal fine, le Election Guidelines raccomandano misure e tecniche idonee a rendere riconoscibili contenuti generati con sistemi di IA, quali, ad esempio, le tecniche di rilevabilità mediante watermarking e metadata, l'indicazione delle fonti, la segnalazione di potenziali errori, i test di red teaming prima della distribuzione al pubblico, l'etichettatura dei deepfake e dei messaggi pubblicitari, campagne di alfabetizzazione mediatica.

L'Autorità ha contribuito attivamente a questa prima esperienza di vigilanza europea sui processi elettorali, sia in qualità di DSC nazionale, nell'ambito delle attività di un gruppo di lavoro ad hoc istituito nell'ambito del Comitato dei coordinatori di servizi digitali, sia mediante la partecipazione all'elaborazione di una posizione ufficiale dell'organismo europeo delle autorità indipendenti dei media (presieduto proprio da AGCOM per il biennio 2023-2024), chiarendo l'importanza di un sistema di monitoraggio tarato sull'impiego dell'IA nella comunicazione politica e, parallelamente, la necessità di condurre una valutazione di impatto sui diritti fondamentali, preservando la sfera di competenza delle autorità di settore. Questa prima esperienza è oggi consolidata nello strumento del DSA Elections Toolkit for Digital Services Coordinators che affida ai coordinatori nazionali dei servizi digitali importanti compiti di monitoraggio sui rischi sistemici che impattano in materia elettorale.

moderazione di contenuti sui diritti fondamentali, lasciando impregiudicate le discipline settoriali.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei **sistemi di IA generativa per la creazione di deep fake**, l'articolo 50 dell'AI Act prevede un obbligo di trasparenza in capo ai *deployer*, al fine di rendere noto in modo chiaro che il contenuto è stato creato o manipolato artificialmente, etichettando di conseguenza immagini o contenuti audio o video generati con intelligenza artificiale, affinché gli utenti possano fare valutazioni e prendere decisioni informate⁶.

3. Il regime di trasparenza dell'AI Act si pone peraltro in rapporto di complementarità con quella settoriale dei media audiovisivi, sia per quanto riguarda la regolamentazione dei sistemi di raccomandazione e moderazione dei contenuti, sia per quanto riguarda gli impieghi di IA generativa, comportando un necessario coordinamento con le autorità dei media primariamente competenti, in virtù della direttiva SMAV del 2018, nei confronti delle piattaforme di condivisione video, con particolare riguardo alla diffusione dei discorsi d'odio e di contenuti nocivi per i minori.

Inoltre, l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale generativa e di raccomandazione pone nuove sfide per la tutela del pluralismo, della libertà di espressione

⁶ Saranno comunque esentati i contenuti generati da AI, ma sottoposti a un processo di revisione umana o di controllo editoriale ed è fatta salva la responsabilità editoriale per i diritti e le libertà dei terzi che pubblicano il contenuto.

e del diritto di cittadini ed utenti ad una informazione corretta e trasparente, valori affidati ad AGCOM sin dalla sua istituzione.⁷

Nei mercati audiovisivi, la portata trasformativa dell'IA ha messo i regolatori di fronte a un fenomeno dirompente, capace di ridefinire i **processi di produzione, distribuzione e fruizione di servizi e contenuti**.

D'altro canto, la quantità di investimenti necessari e gli altri fattori di contesto sopra richiamati incide sulla **concentrazione dei mercati audiovisivi** e, di conseguenza, sul **valore del pluralismo**, il cui stesso contenuto ha subito un'evoluzione alla luce della diffusione di notizie attraverso piattaforme e motori di ricerca che utilizzano funzioni algoritmiche automatizzate.

Peraltro, l'entrata in vigore del Regolamento europeo sulla libertà dei media (**EMFA**), adottato lo scorso anno, fornirà ad AGCOM - in qualità di autorità competente - l'opportunità di **monitorare**, insieme alle altre autorità nazionali ed alla Commissione europea, **i processi di concentrazione nei mercati dei media** indotti dallo sviluppo dell'IA e di intervenire laddove le concrete condizioni di accesso a informazioni di qualità siano compromesse dall'applicazione di sistemi e modelli di IA, sia come nuova leva competitiva, sia in relazione al possibile rafforzamento del potere economico di attori di mercato verticalmente integrati.

⁷ Legge 249/1997 «Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo» .

4. La disciplina del **diritto d'autore** nell'ecosistema digitale nell'era dell'intelligenza artificiale rappresenta senza dubbio una delle **frontiere più sensibili nell'intersezione tra innovazione tecnologica e protezione dei diritti**.

Gli algoritmi di IA generativa — capaci di produrre testi, immagini, musica, video — si basano sull'addestramento effettuato su enormi quantità di opere preesistenti, spesso senza un consenso esplicito dei titolari dei diritti.

L'articolo 4 della direttiva copyright, richiamato anche dall'AI Act, introduce un'eccezione obbligatoria per il *text and data mining* per qualsiasi scopo, estendendo significativamente la portata del precedente art. 3, in favore degli enti di ricerca e delle istituzioni culturali, e permettendo di copiare, estrarre ed utilizzare testi e dati da opere legalmente accessibili (tramite abbonamento, acquisto o altro sistema di autorizzazione nel rispetto dei diritti dei titolari del copyright).

In virtù della clausola di *opt-out* prevista al comma 3, i titolari di diritti autoriali possono riservare espressamente i diritti sulle opere utilizzate per l'addestramento dei modelli di IA, chiedendo esplicitamente l'esclusione degli usi delle proprie opere per attività di estrazione di testo e dati finalizzate a generare informazioni, purché la richiesta di opt-out sia effettuata in modo che i sistemi automatizzati utilizzati per il text and data mining possano riconoscere e rispettare queste riserve.

Si tratta di un tema di grande rilevanza in relazione al quale AGCOM è pronta a mettere a disposizione la propria esperienza.

5. Nel settore delle **comunicazioni elettroniche**, l'adozione di sistemi di IA per **l'ottimizzazione delle reti**, la **gestione della sicurezza** e **l'offerta di servizi innovativi** comporta nuove opportunità e nuovi rischi. L'AI Act stesso individua come sistemi ad alto rischio le componenti basate su IA nelle infrastrutture digitali critiche.

Si assiste al sempre più pervasivo utilizzo di sistemi di IA per l'ottimizzazione e la virtualizzazione di reti e servizi di comunicazioni elettroniche; d'altro canto, cresce l'esigenza di connessioni ad altissima capacità, qualità e bassa latenza, anche al fine di abilitare lo sviluppo di sistemi di IA.

Guardando allo sviluppo prospettico di nuovi mercati, l'IA nelle comunicazioni elettroniche presenta un potenziale significativo nella **fornitura di servizi su reti 5G**, nel **miglioramento dei servizi Internet of Things (IoT)** e nell'offerta di servizi sempre più personalizzati da parte delle piattaforme digitali.

Inoltre, i servizi basati su *cloud* ed *edge computing*, progressivamente più integrati nelle funzionalità delle reti di comunicazione elettronica, costituiscono un volano per lo sviluppo di nuove tecnologie fondate sull'applicazione dell'IA in una varietà di settori: dall'istruzione (e-learning), alla sanità (e-health), alla tutela dell'ambiente.

AGCOM, nell'ambito delle proprie competenze in materia di reti di comunicazioni elettroniche, è **chiamata a monitorare l'impatto dell'uso dell'IA** sui principi di neutralità della rete, sulla qualità del servizio, sulla sicurezza e sulla protezione dei dati, oltre che a garantire, anche insieme ad altre autorità, la tutela dei consumatori e nel

garantire che l'adozione delle nuove tecnologie avvenga nel rispetto dei diritti fondamentali.

A livello europeo, **AGCOM** partecipa ai lavori del **BEREC** che ha dedicato una serie di rapporti e documenti all'impatto dell'IA nel settore delle comunicazioni elettroniche, condensati nel contributo formale BEREC alla consultazione pubblica della Commissione europea su IA generativa e mondi virtuali del gennaio 2024.

La necessità di promuovere investimenti infrastrutturali su scala europea al fine di garantire la connettività di elevata qualità indispensabile alla piena abilitazione dei servizi digitali nell'Unione, ivi incluse le applicazioni di IA, è d'altro canto al centro del dibattito europeo in corso, innescato dal Libro bianco della Commissione "How to master Europe's digital infrastructure needs?" pubblicato nel febbraio 2024⁸ e destinato a sfociare, entro la fine del 2025, in una proposta legislativa per un Digital Networks Act.

6. Il disegno di legge oggetto dell'odierna audizione si colloca nel contesto appena descritto.

In armonia con il regolamento europeo, il testo del disegno di legge declina in chiave nazionale le regole per lo sviluppo, l'utilizzo e la governance dei sistemi di intelligenza

⁸ European Commission, *White Paper - How to master Europe's digital infrastructure needs?* COM(2024) 81 final (digital-strategy.ec.europa.eu).

artificiale e richiama, inoltre, la protezione dei diritti fondamentali, la garanzia del pluralismo e la tutela della creatività umana.

Per brevità vorrei limitarmi a segnalare **alcuni aspetti specifici** della proposta legislativa che meritano, a mio avviso, un approfondimento.

Ricordo che tra i principi fissati dal DDL all'articolo 4 vi è un **espresso richiamo all'utilizzo dei sistemi di IA nei mezzi di comunicazione** che deve avvenire senza pregiudizio ai principi di libertà e pluralismo alla libertà di espressione e del diritto all'obiettività, completezza, imparzialità e lealtà dell'informazione.

A fronte di questa disposizione che correttamente richiama i principi affidati alla cura dell'Autorità dalla legislazione di settore, il testo approvato dal Senato presenta tuttavia rilevanti scostamenti rispetto al testo originario del Governo, che comportano un **significativo ridimensionamento del ruolo e dei compiti affidati ad AGCOM nei settori di competenza**.

In particolare, la precedente versione del ddl (AS1146)⁹ attribuiva ad AGCOM specifici compiti in materia di tutela dei consumatori con riguardo ai contenuti generati da intelligenza artificiale e di diritto d'autore.

L'articolo 23 prevedeva disposizioni integrative del TUSMA, attribuendo ad AGCOM l'adozione di misure volte a favorire l'identificazione e il riconoscimento dei sistemi di intelligenza artificiale nella creazione di contenuti testuali, fotografici, audiovisivi

⁹ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01418921.pdf>

e radiofonici, con regole specifiche per i deepfake, fatta eccezione per l'opera o un programma manifestamente creativo, satirico, artistico o fittizio, fatte salve le tutele per i diritti e le libertà dei terzi.

Le misure attuative avrebbero quindi dovuto essere definite con specifico regolamento dell'AGCOM.¹⁰

Nel **testo approvato dal Senato e trasmesso alla Camera**, queste previsioni **sono scomparse**; l'art. 23 riguarda ora esclusivamente investimenti in IA, cybersicurezza e calcolo quantistico.

La **rimozione di queste previsioni** dirette a vietare la manipolazione ingannevole di contenuti tramite IA e a introdurre obblighi di segnalazione per i fornitori di media e piattaforme di video-sharing, con sanzioni specifiche e meccanismi di co- e autoregolamentazione sotto la vigilanza di AGCOM, rappresenta, a mio avviso, un arretramento rispetto al testo precedente, che solo in parte può essere compensato in base alla vigente legislazione europea.

¹⁰ Più precisamente, le procedure per facilitare l'identificazione dei contenuti generati o modificati da sistemi di IA, prevedevano diverse modifiche al TUSMA:

- Divieto di manipolare in modo non riconoscibile contenuti informativi tramite IA (modifica dell'art. 6 TUSMA).
- Obbligo per i fornitori audiovisivi e radiofonici di segnalare chiaramente i contenuti generati o alterati da IA (nuovo art. 40-bis TUSMA).
- Obblighi aggiuntivi per le piattaforme di video-sharing:
 1. Adozione di misure per tutelare il pubblico da contenuti informativi fuorvianti generati da IA (modifica all'art. 42, comma 1);
 2. Funzione per permettere agli utenti di dichiarare se i video caricati siano stati generati o modificati da IA (modifica all'art. 42, comma 7);
 3. Sanzioni per chi viola questi obblighi (modifica all'art. 67).

Il testo prevedeva inoltre che AGCOM disciplinasse, vigilasse e promuovesse codici di condotta tramite co- e autoregolamentazione, senza nuovi oneri per lo Stato o per le imprese.

Per quanto riguarda il **copyright**, vorrei soffermarmi sulle previsioni dell'**art. 25**, che introduce importanti novità, integrando la vigente legislazione in materia di diritto d'autore:

- specifica che solo le opere frutto dell'ingegno umano sono tutelabili, ma **ammette la protezione di opere realizzate con l'ausilio dell'IA** se rispondono a un requisito di lavoro intellettuale umano;
- introduce l'art. 70-septies alla legge sul diritto d'autore (legge n. 633/41), che **consente il text & data mining** anche a fini generativi, purché nel rispetto degli articoli 70-ter e 70-quater della legge medesima.

Le disposizioni perseguono un punto di equilibrio complessivamente condivisibile; restano peraltro alcune **zone grigie rilevanti**, quali:

- la soglia di sufficienza dell'apporto umano per ottenere la protezione;
- le modalità di verifica nei casi di IA *no-code*;
- la gestione del diritto di *opt-out* da parte degli autori per il training dei modelli IA.

Queste questioni, inoltre, **intersecano direttamente l'attuazione dell'AI Act**, in particolare sul fronte della trasparenza dei dataset utilizzati.

In materia di giurisdizione, il DDL agli articoli 16 e 17 prevede che le **controversie in materia di IA e diritto d'autore** siano attribuite in via esclusiva alle sezioni specializzate in materia di impresa dei tribunali ordinari, rafforzando la specializzazione

giurisdizionale in un settore altamente tecnico. È una previsione condivisibile, in linea con i precedenti in materia di proprietà intellettuale e concorrenza.

7. Alcune considerazioni conclusive non possono che riguardare le norme che disegnano la **governance nazionale in tema di intelligenza artificiale**.

L'art. 20 definisce un sistema istituzionale articolato, individuando l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) quali "Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale", identificandole rispettivamente, ai sensi dell'articolo 70 dell'AI Act, come "autorità di notifica" e "autorità di vigilanza del mercato e punto unico di contatto unico con le istituzioni dell'Unione europea", fatte salve le competenze di vigilanza assegnate a Banca d'Italia, CONSOB e IVASS, nonché le competenze del Garante per la protezione dei dati personali.

Viene inoltre istituito un **Comitato di coordinamento** presso la Presidenza del Consiglio, composto dai vertici amministrativi di AgID e ACN e del Dipartimento per la trasformazione digitale, incaricato di assicurare il coordinamento "con le altre pubbliche amministrazioni e le autorità indipendenti" e il raccordo tra le stesse. La norma prevede che la **partecipazione al Comitato sia estesa Banca d'Italia, CONSOB e IVASS**, ove siano affrontati temi di rispettiva competenza.

AGCOM non è espressamente menzionata in tale disegno istituzionale; se ne deduce che essa possa essere coinvolta come "autorità indipendente", esclusivamente nell'ambito delle iniziative di coordinamento svolte dal Comitato.

Vorrei sottolineare che **questo rischia di limitare la possibilità per AGCOM di fornire il proprio contributo nei numerosi ambiti di competenza sopra richiamati.**

A tal fine, si potrebbe prevedere un espresso richiamo alle specifiche competenze esercitate da AGCOM, come previsto per il garante privacy, oppure, mediante una chiara previsione della possibilità di partecipazione *ratione materiae* alle attività del Comitato, in linea con quanto previsto per le autorità finanziarie.

Un più diretto coinvolgimento dell'Autorità nelle attività di coordinamento consentirebbe inoltre un più efficace esercizio del ruolo di Coordinatore nazionale dei servizi digitali, nella sua duplice declinazione europea e nazionale.

Quelle fin qui avanzate costituiscono una serie di “osservazioni minime” volte a migliorare il testo in un’ottica di sistema, pur considerando lo stato dell’iter nel quale esso si trova.

AGCOM è pronta a offrire il proprio contributo al disegno di una governance nazionale dell’intelligenza artificiale che sia al tempo stesso robusta, inclusiva e capace di garantire la tutela effettiva dei diritti dei cittadini, accompagnando lo sviluppo tecnologico lungo una traiettoria coerente con i valori democratici del nostro ordinamento.

Vi ringrazio.