

Commissioni riunite  
IX Trasporti e X Attività produttive  
Camera dei Deputati

**Osservazioni e proposte**

Audizione del 06/05/2025

**Fernanda Faini**

**ricercatrice in *tenure track* e docente di informatica giuridica**

**Università Telematica Pegaso**

**Disegno di legge C. 2316, approvato il 20/03/2025 dal Senato della Repubblica, recante**

**“Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale”**

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,  
ringrazio per l’invito; mi onora poter portare il mio contributo.

Premesso che:

il disegno di legge, che intende promuovere un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell’intelligenza artificiale, volto a coglierne le opportunità e garantire la vigilanza sui rischi economici e sociali e sull’impatto sui diritti fondamentali dell’intelligenza artificiale, merita un apprezzamento generale anche in considerazione della centralità e della sensibilità della tecnologia affrontata e alla luce dell’impatto pervasivo sulla vita dei singoli e delle organizzazioni;

il disegno di legge precisa in modo opportuno che le sue disposizioni si interpretano e si applicano conformemente al regolamento europeo 2024/1689 cosiddetto *Artificial Intelligence Act*;

la Commissione europea ha trasmesso all’Italia il 05/11/2024 un parere circostanziato (C(2024) 7814), in cui evidenziava potenziali criticità e sovrapposizioni tra disegno di legge nazionale e regolamento europeo, solo in parte superate nelle modifiche apportate in Senato;

di conseguenza, le osservazioni, le integrazioni e i suggerimenti di seguito proposti sono diretti proprio a una puntuale attuazione delle finalità e degli obiettivi che si prefigge il presente disegno di legge, oltre che alla considerazione sistematica dell'esistenza di un regolamento europeo in materia le cui norme come tali si applicano direttamente agli Stati membri disapplicando eventuali norme in contrasto;

tanto premesso e considerato si suggerisce quanto segue, partendo dalle considerazioni generali afferenti all'intero testo per poi approfondire specifici profili, settori e disposizioni puntuali:

- 1) a livello di scelta legislativa, preme sollevare **qualche perplessità sull'opportunità stessa** di una legge nazionale in tale momento (ossia mentre il regolamento non è ancora pienamente applicato e implementato) su una materia da disciplinare e governare evidentemente a livello sovranazionale e che vede la presenza di un regolamento europeo, con cui (come sarà evidenziato) possono aprirsi pericolose discrasie. Preme precisare al riguardo che persino il livello europeo può risultare riduttivo, in considerazione del pluralismo etico/giuridico che caratterizza i diversi blocchi geopolitici e alla luce della contestuale evidente applicazione per lo più globale delle soluzioni di intelligenza artificiale. In particolare la **tempistica non pare congrua**, dal momento che una legislazione nazionale potrebbe rivelarsi opportuna laddove strutturata in modo almeno parzialmente diverso e soprattutto successivamente alla piena applicazione e all'implementazione del regolamento europeo e all'emersione delle potenziali criticità e vuoti di disciplina;
- 2) a livello sistemico, si suggerisce di **superare la prevista clausola di invarianza finanziaria** di cui all'art. 24 e all'art. 27 (presente anche in ambito sanitario nell'art. 10, in ambito delle pubbliche amministrazioni nell'art. 14 e nel caso del previsto Osservatorio sull'adozione di sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro di cui all'art. 12), secondo cui dall'attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, escluso per l'applicazione dell'art. 21 che prevede l'applicazione sperimentale dell'intelligenza artificiale ai servizi forniti dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. La disposizione precisa che le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'adempimento delle disposizioni della presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Il presente



**stretto coordinamento anche con altre autorità già esistenti** che hanno indiscutibile funzione in relazione all'intelligenza artificiale (la cui anima risiede nei dati), al fine di realizzare strategie condivise in modo orizzontale, evitando verticalizzazioni (es. Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità Garante per le garanzie nelle comunicazioni) per garantire un approccio olistico nel governo dell'IA; si prevedono invece generici e poco chiari concetti di "coordinamento e collaborazione". Diversamente da quanto immaginato si ritiene opportuno se non necessario un **emendamento** atto a istituire **un'autorità terza e indipendente** da quelle esistenti per garantirne maggiore efficacia, neutralità e imparzialità, oltre ad assicurare un monitoraggio effettivo degli impatti etico-giuridici-sociali, in considerazione della rilevanza dell'ambito trattato; tale autorità andrebbe dotata di piena indipendenza e autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, oltre che di stretti meccanismi di cooperazione, collaborazione e coordinamento con le autorità esistenti. Peraltro questo suggerimento (relativo all'indipendenza dell'autorità da istituire) giunge anche dalle osservazioni della Commissione europea, cui si suggerisce di conformarsi. Sarebbe peraltro opportuna una **governance trasparente e inclusiva**, prevedendo esplicitamente **organismi all'interno dell'autorità di nuova costituzione o meccanismi atti a coinvolgere e garantire un coordinamento attivo del sistema universitario pubblico e privato, dei diversi livelli di governo (anche regionali e locali) e di esperti** in materia;

- 4) **in merito alla delega al Governo** di cui all'art. 24 si ritiene siano delegati **ambiti troppo ampi e sensibili**; si pensi alla delega per adeguare e specificare la disciplina dei casi di realizzazione e di impiego illeciti di sistemi di intelligenza artificiale, su cui si è espressa anche la Commissione europea. Emerge il rischio che l'esercizio della delega determini l'introduzione di **normative nazionali potenzialmente più restrittive e, in ogni caso, non conformi** rispetto a quanto previsto dal regolamento europeo sull'intelligenza artificiale. Di conseguenza appare necessario circoscrivere in modo puntuale oggetto, ambito e criteri direttivi, vincolando il Governo a limitarsi solo ad aspetti non presenti o rinviati gli Stati membri da parte del regolamento europeo e strettamente necessari per l'ordinamento nazionale. Inoltre preme precisare che la delega quale strumento *ex se* espone a **ritardi e incertezze** per gli operatori che in tale ambito però sono necessariamente chiamati a fare investimenti a lungo termine e potrebbero incorrere in

prevedibili e complesse difficoltà nell'esercizio delle loro attività. Inoltre nella delega si parla tra i principi di trasparenza e non discriminazione, che caratterizza e ispira il nostro ordinamento e deve ispirare l'uso di tale tecnologia, soprattutto in ambiti particolarmente sensibili: seppur il richiamo sia assolutamente opportuno, si intravede però un'occasione mancata, dal momento che non sono presenti riferimenti tecnici precisi su come garantire trasparenza, sicurezza e affidabilità degli algoritmi anche in relazione ai profili discriminatori e *bias* in cui possono incorrere le soluzioni di IA e su cui poteva essere opportuna una previsione puntuale e non il richiamo generico del principio (peraltro già presente nel regolamento europeo);

- 5) si suggerisce di integrare il disegno di legge, prevedendo disposizioni dedicate alla **formazione, alla ricerca e allo sviluppo di adeguate competenze, valorizzando il ruolo del sistema universitario, pubblico e privato, in una disposizione dedicata** e non come attualmente in cui si prevedono mere previsioni parziali e limitanti nel decreto delegato al Governo nell'art. 24, comma 2, lett. e), che prevede soltanto genericamente percorsi di alfabetizzazione e formazione in materia di utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale. In considerazione dell'impatto dell'intelligenza artificiale nella vita dei singoli e delle organizzazioni, risulta **pericolosa la mancanza di disposizioni tese a valorizzare in questo ambito il ruolo del sistema universitario pubblico e privato** e il contributo che può fornire in linea con le attività che lo caratterizzano. Al riguardo si suggerisce anche la possibile istituzione di **partenariati** in particolare con le Università, che possono vantare competenze e linee strategiche in materia, per governare il fenomeno e anche al fine di creare quella consapevolezza, parte integrante e indispensabile della cultura digitale. Al riguardo risulta necessario prevedere **azioni di cultura digitale rivolte alla collettività** per elevare la consapevolezza generale in materia (la formulazione può avvenire sul modello dell'art. 8 del d.lgs. 82/2005). Pertanto si suggerisce quale **emendamento** di inserire una disposizione *ad hoc* nel testo di legge o quanto meno modificare e ampliare la disposizione di cui all'art. 24 comma 2 lett. e) disponendo quanto segue: *“previsione di percorsi di alfabetizzazione, formazione e ricerca in materia di utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale, atte a permettere lo sviluppo di adeguate competenze di informatica giuridica, tecnologiche e manageriali, avvalendosi della stretta collaborazione del sistema universitario, pubblico e privato, anche attraverso l'istituzione*

*di organismi consultivi o di partenariati”*. In tale senso si propone di **emendare anche l’art. 5** in materia di sviluppo economico nel comma 1 lett. e) integrando il riferimento al sistema universitario e non solo agli organismi di ricerca, riformulando pertanto come segue: *“favoriscono la ricerca collaborativa tra imprese, Università, organismi di ricerca e centri di trasferimento tecnologico in materia di intelligenza artificiale al fine di incoraggiare la valorizzazione economica e commerciale dei risultati della ricerca”*;

- 6) in considerazione del fatto che le disposizioni si applicano parimenti ad amministrazioni pubbliche profondamente diverse (nazionali, regionali e locali) si suggerisce di integrare il disegno di legge con una disposizione atta a prevedere puntuali **meccanismi istituzionali atti a garantire il solido coinvolgimento delle Regioni, degli enti locali e dei diversi livelli istituzionali** in linea con il modello partecipato, federato e non gerarchico, che caratterizza il nostro ordinamento, e atta altresì ad assicurare omogeneità territoriale nell’applicazione delle disposizioni stesse pur nella diversità dei livelli di governo. Sul punto non è prevista alcuna disposizione (se non in disposizioni puntuali il richiamo alla previa intesa in conferenze stato regioni, che è altro rispetto a quanto proposto);
- 7) **sanità (art. 7 ss.)**: emergono disposizioni generiche di principio senza dettagliare il “come” si voglia ottenere quanto espresso; es. l’interessato ha diritto di essere informato circa l’impiego di tecnologie di intelligenza artificiale e si precisa che l’obbligo “può essere assolto anche mediante un’informativa generale messa a disposizione sul sito *web* del titolare e senza ulteriore consenso dell’interessato ove inizialmente previsto dalla legge”: la disposizione rischia di essere ambigua o poco garantista nell’implementazione concreta, anche alla luce della delicatezza del contesto e dei dati ivi trattati. Non solo: si prevede che **con decreto ministeriale siano disciplinate le soluzioni di IA in ambito sanitario**: si esprimono perplessità sul fatto che ciò sia capace di garantire al massimo grado i diritti dei cittadini come assolutamente necessario, considerando la delicatezza e sensibilità del contesto specifico e le possibili problematiche;
- 8) **lavoro (art. 11 ss.)**: si evidenziano rischi, dato che si prevedono disposizioni generiche e insufficienti a evitare usi invasivi nei confronti dei lavoratori. Non si precisa come debba avvenire la prevista informazione ai lavoratori e quali siano le eventuali conseguenze. La

previsione di un **Osservatorio** (oltretutto nuovamente a costo zero), seppur sia positiva e da plaudire, però non aiuta a superare le criticità sotto tale profilo dal momento che servono norme, che l'Osservatorio dovrà attuare;

- 9) **professioni intellettuali (art. 13)**: poca chiarezza su come debbano avvenire gli obblighi previsti; in specifico il professionista deve avvisare il cliente dell'uso di IA, ma in quali modalità? Anche in tal caso risulta opportuno precisare le conseguenze di una mancata o errata informativa;
  
- 10) **uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione (art. 14)**: si suggerisce l'introduzione di un comma con cui si **obbligano** i soggetti pubblici interessati dalle disposizioni ad attivare una specifica **formazione delle proprie risorse umane nelle amministrazioni pubbliche avvalendosi della collaborazione del sistema universitario pubblico e privato**, funzionale a garantire l'effettiva e corretta applicazione delle norme stesse e una solida cultura in materia grazie alle attività didattiche, di ricerca e terza missione. Pertanto in modo conforme a quanto previsto dagli art. 13 e 13-bis del d.lgs. 82/2005 si suggerisce il seguente **emendamento**, ossia una disposizione dedicata del seguente tenore: *“Le pubbliche amministrazioni attuano politiche di reclutamento e formazione del personale in collaborazione con il sistema universitario pubblico e privato, finalizzate alla conoscenza e all'uso dell'intelligenza artificiale e volte allo sviluppo in materia di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali. A tal fine possono avvalersi, singolarmente o in forma associata, di uno o più esperti in possesso di comprovata esperienza e qualificazione professionale nello sviluppo e nella gestione di soluzioni, sistemi e modelli di intelligenza artificiale”*;
  
- 11) **attività giudiziaria (art. 15)**: si suggerisce di integrare nel comma 4 il sistema universitario pubblico e privato, al fine di garantire una formazione di qualità in un ambito così sensibile. In tale senso si propone di **emendare l'art. 15, comma 4** integrando il riferimento al sistema universitario e integrando pertanto con tale formula finale: *“Per raggiungere le finalità e svolgere le attività ivi previste il Ministro della giustizia prevede nelle linee programmatiche puntuali meccanismi di coinvolgimento del sistema universitario pubblico e privato”*;

- 12) **strategia nazionale in materia di IA (art. 19)**: si ritiene occorra integrare con il coinvolgimento e puntuali meccanismi di coordinamento con il sistema universitario pubblico e privato, data l'importanza, delicatezza dell'atto e la necessità di competenze al massimo livello. Pertanto si suggerisce il seguente **emendamento** atto a integrare la disposizione con un nuovo comma: *“La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale provvede alla predisposizione, all'aggiornamento e al monitoraggio dell'attuazione della strategia di cui al comma 1, avvalendosi di meccanismi di coinvolgimento del sistema universitario pubblico e privato, che devono essere puntualmente definiti nella strategia stessa”*;
- 13) **sanzioni**: nel parere della Commissione europea già si sollevava come il regolamento europeo preveda specifiche disposizioni in materia di sanzioni per violazioni del regolamento da parte degli operatori. Di conseguenza si suggerisce di mitigare gli effetti del nuovo impianto normativo al riguardo e altresì restringere l'ampiezza della delega per quanto attiene all'ambito sanzionatorio (art. 24);
- 14) **illecita diffusione di contenuti generati o alterati con sistemi di intelligenza artificiale (art. 612 quater)**: si atpeggia come una norma potenzialmente “aperta” e poco definita che potrebbe di conseguenza generare ambiguità applicative, mentre il principio in materia è la determinatezza della condotta. Il rischio insito nell'eccessiva genericità della definizione riguarda la potenziale penalizzazione anche di comportamenti legittimi.

Resto a disposizione per approfondimenti e ringrazio per l'invito e per l'attenzione.

Fernanda Faini, PhD  
Ricercatrice in *tenure track* e docente di informatica giuridica  
Università Telematica Pegaso