

Milano, 08 maggio 2025

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

Memoria di InnovUp

Camera dei Deputati

IX Commissione Trasporti e X Commissione Attività produttive

InnovUp - Italian Innovation & Start Up Ecosystem | www.innovup.net

InnovUp è l'associazione no profit e super partes che dal 2012 rappresenta e unisce la filiera dell'innovazione italiana: Startup, Scaleup, PMI innovative, Centri di Innovazione, (incubatori, acceleratori, parchi scientifici e tecnologici, startup studio/venture builder), piattaforme di crowdfunding, studi professionali, società di consulenza e corporate.

InnovUp lavora per rafforzare e promuovere l'ecosistema dell'imprenditorialità innovativa italiana attraverso 3 aree di attività principali: Advocacy, Networking, Knowledge.

InnovUp è referente italiano di IASP, ESN, EBN, EBAN, AFS (Allied for Startups), EuroCrowd e ESNA (European Startup Nations Alliance).

presidente@innovup.net info@innovup.net

Alla c.a. dei membri della
IX Commissione Trasporti e della
X Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati

Premessa

L'intelligenza artificiale si sta sempre più affermando come un elemento cardine della trasformazione economica e sociale globale, e rappresenta per l'Italia un'opportunità strategica da cogliere con decisione. Non solo in quanto leva di innovazione tecnologica trasversale a tutti i settori produttivi, ma anche come motore per rilanciare la competitività del Paese, valorizzare il capitale umano e rafforzare la capacità di attrazione degli investimenti. In questo scenario, startup e PMI innovative ricoprono un ruolo essenziale: sono soggetti agili, capaci di sperimentare modelli di sviluppo basati sull'intelligenza artificiale e di guidare processi di rinnovamento industriale e scientifico.

L'introduzione di un quadro normativo nazionale organico, che si ponga in linea con il recente AI Act europeo e con i principi del GDPR, è un passaggio fondamentale per creare un ecosistema di innovazione solido e sicuro. L'obiettivo deve essere duplice: da un lato, abbattere le barriere all'ingresso per le startup e le PMI innovative, facilitando la sperimentazione e l'accesso alle tecnologie AI; dall'altro, promuovere la crescita di un mercato competitivo e dinamico, capace di generare valore economico e sociale per l'intero Paese e contribuire significativamente ad uno sviluppo coeso del mercato europeo.

Per sfruttare al meglio l'impatto positivo che l'intelligenza artificiale potrebbe avere sul sistema produttivo nazionale, è fondamentale che il quadro normativo adotti un approccio proporzionale e orientato all'inclusività. Ciò significa che obblighi, procedure e requisiti devono essere calibrati tenendo conto della dimensione e della fase di sviluppo delle imprese. Le startup e le PMI innovative, pur essendo motori centrali di innovazione, operano spesso con risorse economiche e umane limitate: per queste realtà, i costi di conformità possono risultare sproporzionati rispetto alla loro capacità operativa, rischiando di soffocare l'innovazione anziché accompagnarla.

È quindi necessario ragionare su modelli regolatori che accompagnino la crescita e non penalizzino l'accesso al mercato. Un'applicazione efficace del principio di proporzionalità, già previsto dall'AI Act europeo, è essenziale per evitare che la spesa per adeguarsi superi quella per innovare. Solo attraverso un quadro normativo equilibrato, che promuova l'adozione dell'IA e ne faciliti l'accesso anche alle imprese più giovani e dinamiche, sarà possibile sostenere uno sviluppo tecnologico inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali e della sicurezza dei cittadini.

Con riferimento al Disegno di Legge attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari, InnovUp, in qualità di principale Associazione di rappresentanza della filiera dell'innovazione in Italia, ritiene opportuno sottoporre all'attenzione delle SS.LL. le seguenti considerazioni:

Articolo 2 - Definizioni

La definizione di "sistema di intelligenza artificiale" contenuta all'articolo 2, comma 1, lettera a), riprende la formulazione del regolamento europeo sull'AI Act, mantenendosi volutamente ampia per abbracciare l'evoluzione tecnologica futura. Tuttavia, l'uso del termine "intelligenza" riferito a sistemi computazionali rischia di generare confusione sul piano tecnico e giuridico.

L'attribuzione implicita di capacità assimilabili al ragionamento umano a *software* che, nella sostanza, applicano modelli matematici per elaborare dati — come nel caso dell'apprendimento automatico (*machine learning*) — può infatti condurre a un'errata comprensione della natura e dei limiti di tali tecnologie. L'assenza di una delimitazione più operativa del perimetro della definizione ostacola inoltre la definizione di standard, obblighi e responsabilità specifiche, generando incertezza per imprese e startup chiamate a conformarsi alla normativa.

Per questi motivi, si suggerisce una riformulazione della definizione che, pur restando allineata al quadro europeo, specifichi in modo più chiaro la natura computazionale e non cognitiva dei sistemi in questione, richiamando esplicitamente le principali tecniche attualmente utilizzate (es. *machine learning* e reti neurali), senza escludere future evoluzioni tecnologiche.

Articolo 3 – Principi generali

Interazione con l'AI Act europeo e rischio di sovrapposizioni normative

L'articolo 3, comma 5, del disegno di legge in esame stabilisce come la normativa nazionale non debba produrre "nuovi obblighi" rispetto a quanto già previsto dal regolamento UE 2024/1689 (AI Act), riconoscendone esplicitamente la preminenza e adottando un approccio dichiaratamente di "recepimento" dei principi europei. Tuttavia, tale impostazione rischia di risultare contraddittoria rispetto ad altre disposizioni contenute nel testo, che sembrano introdurre oneri aggiuntivi o prescrizioni ulteriori rispetto al quadro europeo.

Tali contraddizioni emergono da diverse disposizioni del disegno di legge che introducono obblighi o vincoli potenzialmente più stringenti rispetto a quanto previsto dal Regolamento europeo. Sebbene motivati da esigenze legittime (come la tutela della sicurezza nazionale o la protezione dei dati sensibili) alcuni di questi requisiti rischiano di determinare una sovrapposizione normativa o, in alcuni casi, un completo disallineamento rispetto all'impostazione armonizzata e basata sul rischio adottata dall'Unione Europea con l'AI Act.

Il DDL italiano, pur formalmente allineato all'AI Act UE, introduce una normativa parallela che rischia di creare un doppio binario rispetto ai percorsi già intrapresi da Francia e Germania, che si sono limitate al rafforzamento attuativo dell'AI Act, concentrandosi invece su incentivi e formazione.

Al fine di evitare effetti distorsivi sul mercato interno e garantire la piena interoperabilità dei sistemi AI sviluppati o adottati in Italia, è fondamentale che le disposizioni nazionali risultino effettivamente armonizzate con il quadro normativo europeo.

Art. 6. Disposizioni in materia di sicurezza e difesa Nazionale

Servizi di Intelligenza Artificiale destinati alla Pubblica Amministrazione

L'articolo 6, comma 2, introdotto durante la discussione al Senato, prevede che i servizi di intelligenza artificiale destinati all'uso in ambito pubblico – fatta eccezione per quelli impiegati all'estero nell'ambito di operazioni militari – debbano essere installati su server ubicati nel territorio nazionale, con l'obiettivo dichiarato di tutelare la sovranità e la sicurezza dei dati sensibili dei cittadini.

La formulazione attuale potrebbe risultare problematica sotto diversi profili. Si tratta innanzitutto di una disposizione particolarmente critica sotto i profili del diritto della concorrenza e del diritto dell'Unione Europea, poiché in contrasto con il principio della libera circolazione dei servizi all'interno del territorio UE. In particolare, l'estensione a tutti i servizi di intelligenza artificiale per la Pubblica Amministrazione congiuntamente alla richiesta che siano installati su "server ubicati nel territorio nazionale" rischia di entrare in potenziale tensione con il quadro normativo europeo ed italiano vigente in materia, nonché con i principi di interoperabilità, efficienza e continuità operativa che caratterizzano le infrastrutture digitali moderne. Inoltre, si evidenzia che l'obbligo indiscriminato di localizzazione dei server sul territorio nazionale potrebbe generare un impatto economico e operativo rilevante per le imprese che operano con la PA, incluse startup e PMI innovative, introducendo costi non previsti di migrazione e adeguamento infrastrutturale, senza che vi sia, peraltro, alcuna garanzia di pari qualità o affidabilità rispetto ai provider europei o esteri attualmente utilizzati.

Riteniamo che il principio della sovranità digitale non possa essere perseguito isolatamente. La localizzazione dei server per i dati pubblici sensibili deve essere affrontata a livello europeo, promuovendo soluzioni sicure ma interoperabili. Per superare queste criticità, potrebbe essere valutata una formulazione più equilibrata che consenta la localizzazione dei server anche all'interno dell'Unione Europea, soluzione che risulterebbe conforme ai principi del mercato unico e della libera circolazione dei servizi, pur garantendo elevati standard di sicurezza e affidabilità.

,In alternativa, proponiamo di circoscrivere l'ambito di applicazione della norma ai soli sistemi di IA che usano dati strategici in un contesto di sicurezza nazionale, in linea con quanto previsto dall'articolo 5 della proposta di legge, e in coerenza con l'emendamento discusso in Senato, che si muoveva in questa direzione.

Qualora non fosse possibile intervenire direttamente sul testo in sede di discussione alla Camera, suggeriamo se non altro l'approvazione di un ordine del giorno che impegni il Governo a modificare la disposizione in una fase successiva – ad esempio, in sede di conversione di un futuro decreto legge – per garantire un migliore coordinamento normativo, evitare impatti negativi sull'ecosistema dell'innovazione e assicurare al tempo stesso adeguati livelli di sicurezza per la PA.

Articolo 11 - Disposizioni sull'uso dell'intelligenza artificiale in materia di lavoro

L'articolo 11 disciplina l'uso dell'intelligenza artificiale nei contesti lavorativi, con l'obiettivo di migliorarne le condizioni, tutelare i diritti dei lavoratori e prevenire ogni forma di discriminazione. La norma impone trasparenza nell'utilizzo di sistemi di IA da parte del datore di lavoro e affida alla tecnologia un ruolo di supporto, mai sostitutivo, al contributo umano. Tuttavia, nell'attuale formulazione, il testo risulta orientato più alla protezione preventiva che allo sviluppo proattivo di modelli virtuosi di adozione dell'AI.

In particolare, il DDL non intercetta un'opportunità strategica per il sistema produttivo italiano: utilizzare l'intelligenza artificiale per favorire il trasferimento di conoscenze intergenerazionali, specialmente all'interno delle PMI¹. Queste imprese, spesso familiari e radicate nei distretti del Made in Italy, rischiano di perdere un patrimonio di competenze destinate a sparire con il pensionamento della classe dirigente, in assenza di strumenti per codificare, conservare e trasmettere tali saperi. L'introduzione nel DDL di meccanismi di incentivazione – ad esempio tramite agenti di AI dedicati alla raccolta del *know-how* professionale – permetterebbe di valorizzare i lavoratori senior come “formatori digitali” e assicurare continuità e competitività alle filiere produttive più esposte alla transizione generazionale.

Alla luce di ciò, si suggerisce un'integrazione dell'articolo 11 per promuovere esplicitamente modelli di AI orientati al *knowledge transfer* tra lavoratori, sostenuti da forme di riconoscimento contrattuale e da incentivi fiscali per le imprese che adottano strumenti AI con finalità formative.

¹ A tal proposito, si sottolinea che è già stato presentato al Senato un emendamento al disegno di legge A.S. 1066, “Norme per lo sviluppo e per l'adozione di tecnologie di intelligenza artificiale”, volto a promuovere l'IA come strumento per sostenere le imprese nel passaggio generazionale delle competenze.

Articolo 13 - Disposizioni in materia di professioni intellettuali

L'articolo 13, così come formulato, presenta una serie di criticità che ne limitano la chiarezza. In primo luogo, l'ambito di applicazione è eccessivamente ristretto alle sole professioni intellettuali, ignorando il fatto che i sistemi di intelligenza artificiale sono oggi ampiamente utilizzati anche in contesti produttivi, tecnici e operativi, come ad esempio nelle filiere industriali o nei sistemi predittivi per la manutenzione e la qualità. Questa limitazione tematica appare particolarmente problematica anche sotto il profilo della compatibilità con il diritto comunitario, poiché va a imporre ulteriori restrizioni all'uso dell'IA in un ambito molto specifico, senza una giustificazione sufficiente in termini di interesse pubblico o rischio elevato.

È noto, infatti, che nel corso dell'iter di elaborazione del testo la Commissione europea è già intervenuta richiamando l'esigenza di garantire la coerenza con l'AI Act e più in generale con il quadro normativo dell'Unione Europea. La versione attuale dell'articolo 13, se approvata in questi termini, rischia dunque non solo di essere inefficace, ma addirittura di risultare, in parte, incompatibile con la normativa europea², con il conseguente rischio di disapplicazione e di un danno reputazionale per il nostro Paese.

In secondo luogo, il testo attuale prevede che il professionista debba informare il cliente sull'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale attraverso un linguaggio chiaro, semplice ed esaustivo. Tuttavia, non viene definito cosa debba rientrare in tale comunicazione, né viene tenuto conto della complessità delle tecnologie in questione. Esistono inoltre numerosi scenari in cui l'utilizzo dell'intelligenza artificiale può avvenire in modo indiretto o inconsapevole, ad esempio attraverso software che integrano algoritmi di IA sviluppati da terze parti, spesso collocati in giurisdizioni estere non soggette al medesimo quadro normativo. In questi casi, è irrealistico e sproporzionato pretendere una piena consapevolezza e una comunicazione dettagliata da parte del professionista, che potrebbe non avere accesso alle informazioni tecniche necessarie.

Alla luce di queste osservazioni, si propone una riformulazione dell'articolo 13 che riconosca l'uso dell'intelligenza artificiale che distingue tra l'utilizzo consapevole e diretto dei sistemi di IA e i casi in cui tali tecnologie siano incorporate in strumenti digitali complessi o di terze parti. La responsabilità informativa del professionista deve essere proporzionata alla sua effettiva possibilità di conoscere e controllare il funzionamento dei sistemi utilizzati.

² in particolare, il contrasto risulta marcato rispetto agli articoli 2, 6 e 83 del regolamento europeo

Art 20 - Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale

L'attuale formulazione dell'articolo 20 attribuisce competenze rilevanti a una molteplicità di soggetti istituzionali (AgID, ACN, autorità di vigilanza, comitati interministeriali), ma non prevede un meccanismo chiaro e stabile di coordinamento. L'assenza di una governance unitaria rischia di generare sovrapposizioni, incertezze operative e una frammentazione del quadro decisionale che penalizza l'efficacia dell'attuazione e la chiarezza verso gli operatori del mercato, in particolare startup e PMI innovative. La costituzione di un Comitato di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio non risulta sufficiente a garantire una cabina di regia operativa e rappresentativa dell'ecosistema nazionale dell'innovazione.

Si propone, quindi, di rafforzare l'impianto di governance mediante l'istituzione di un'unica Cabina di Regia Nazionale sull'Intelligenza Artificiale, collocata preferibilmente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o, in alternativa, presso il MIMIT. Tale struttura dovrebbe svolgere funzioni di indirizzo strategico, monitoraggio dell'attuazione della normativa, armonizzazione delle iniziative istituzionali e raccordo con l'ecosistema dell'innovazione. È essenziale che la Cabina preveda una rappresentanza stabile delle startup, delle PMI innovative, dei centri di ricerca e delle università, garantendo un approccio partecipativo e accountability diffusa. Una strategia nazionale sull'intelligenza artificiale può essere efficace solo se supportata da una governance unificata, chiara e autorevole.

Articolo 26 - Modifiche al codice penale e ad ulteriori disposizioni penali

L'introduzione di un nuovo reato specifico per la diffusione di contenuti falsificati o alterati mediante l'uso di sistemi di IA di cui all'articolo 25, comma 1, lettera e) richiede particolare attenzione nella sua formulazione e implementazione.

La formulazione attuale del nuovo reato appare infatti troppo ampia e generica, rischiando di colpire anche condotte lecite o non sufficientemente gravi da giustificare l'intervento penale. La semplice diffusione di contenuti generati o modificati con IA potrebbe rientrare nella fattispecie, anche senza l'intento di ingannare o arrecare danno. Va considerato inoltre che eventuali abusi e danni causati dall'uso illecito di contenuti IA potrebbero essere già efficacemente affrontati attraverso gli strumenti giuridici esistenti, come il reato di diffamazione, eventualmente adeguandoli alle nuove sfide tecnologiche.

Per questi motivi, suggeriamo di introdurre nell'articolo un'esenzione dalla responsabilità penale per i fornitori di servizi online, allineandosi ai principi del Digital Services Act europeo, il quale esonera gli intermediari digitali dalla responsabilità sui contenuti di terzi fino a quando, informati della loro illegalità, non omettano di rimuoverli. Questa modifica permetterebbe di

bilanciare l'esigenza di contrastare gli usi dannosi dell'IA con la tutela dell'innovazione digitale e delle attività legittime online.

Articolo 27 - Clausola di invarianza finanziaria

L'articolo 21 del disegno di legge introduce la consueta clausola di invarianza finanziaria, precisando che dall'attuazione delle disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La norma prevede unicamente alcune autorizzazioni di spesa limitate e puntuali per attività di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Tuttavia, la portata strategica attribuita all'intelligenza artificiale nel corpo del provvedimento, anche sul piano politico e comunicativo, risulta difficilmente conciliabile con l'assenza di una dotazione finanziaria strutturata. La mancanza di risorse dedicate a supportare l'implementazione delle misure previste rischia di indebolire l'efficacia della legge e compromette la possibilità di sostenere concretamente l'ecosistema nazionale dell'IA, soprattutto nella sua componente più dinamica rappresentata da startup, PMI innovative, centri di innovazione e formazione.

In questo quadro, risulta particolarmente rilevante il fatto che l'Italia abbia già beneficiato di risorse europee dedicate all'intelligenza artificiale tramite la rete degli European Digital Innovation Hubs (EDIH). Si tratta di enti selezionati dalla Commissione europea per supportare la diffusione dell'IA e delle tecnologie digitali presso le piccole e medie imprese su tutto il territorio dell'Unione. In Italia operano 36 hub attivi, con una dotazione complessiva di circa 140 milioni di euro da spendere entro febbraio 2026, dedicati a servizi fondamentali per le imprese come formazione, test-before-invest, supporto all'accesso a finanziamenti pubblici e privati. Di particolare interesse è il fatto che questi aiuti siano compatibili con le esigenze delle microimprese e delle startup, non ricadendo nei vincoli del regime de minimis. Le risorse, già disponibili, devono essere impiegate in tempi molto stretti, e a novembre 2025 è prevista una seconda call per il rafforzamento degli hub come centri di eccellenza sull'IA. Un maggiore coordinamento con questi strumenti può offrire leve operative immediate per l'attuazione della legge.

Proposte di ulteriori linee di intervento

- È utile avviare un confronto sul ruolo delle risorse private nello sviluppo dell'IA: il dibattito Europa-USA non può basarsi solo su un confronto tra spesa pubblica europea e investimenti privati americani, spesso ibridati con il sistema pubblico. Servono strumenti regolatori e incentivi per mobilitare capitali privati, superando un modello ancora troppo bancocentrico.
- L'introduzione delle sandbox regolatorie (in collaborazione con incubatori, parchi scientifici tecnologici, centri di ricerca e startup studio) rappresenta un'opportunità strategica per startup e imprese emergenti, consentendo loro di sperimentare soluzioni innovative in ambienti controllati, con minori oneri burocratici. Questo approccio può favorire l'attrazione di capitale privato, senza compromettere la sicurezza né la conformità alle normative vigenti. Tuttavia, sarà fondamentale monitorarne attentamente l'attuazione concreta, affinché non si riducano a strumenti meramente formali.
- Sempre in ottica comunitaria, ribadiamo quanto si ritenga auspicabile sostenere l'adozione del "28° regime europeo", un'iniziativa della Commissione Europea che propone un quadro normativo opzionale e armonizzato per le startup, semplificando aspetti come diritto societario, fallimentare, fiscale e del lavoro. Questo regime mira a facilitare l'espansione delle startup in tutta l'UE, riducendo gli oneri burocratici e promuovendo un ambiente più favorevole all'innovazione.
- Il fondo da €1 miliardo gestito da CdP Venture Capital destinato all'acquisizione di startup o PMI innovative che operino nel settore dell'IA e affini, discusso all'articolo 23 del DDL in oggetto, rappresenta una mossa ambiziosa che, tuttavia, rischia di mancare di efficacia in assenza di una chiara strategia industriale sull'IA italiana né un piano per attrarre talenti e imprese. A tale scopo, suggeriamo l'istituzione di un Fondo "Fast Track AI" per startup e PMI con iter semplificato e la possibilità di co-finanziare borse per il rientro di ricercatori italiani e percorsi di alta formazione nelle imprese deep tech, allo stesso tempo, dando priorità nell'e-procurement alle startup IA con tecnologie certificate.
- Il DDL in oggetto attualmente dedica un'attenzione marginale alla formazione, in un panorama internazionale in cui paesi come Francia e Germania investono miliardi nella creazione di poli di eccellenza e dottorati industriali, l'Italia rischia di rimanere indietro in questa competizione globale. Per far fronte a questo divario, si auspica lo sviluppo di

programmi co-finanziamento pubblico volti alla formazione duale sull'IA in collaborazione con startup e università. Inoltre, rimane di centrale importanza incentivare dottorati industriali con startup deep tech e creare voucher formativi per founder, CTO e product manager attivi nel campo dell'IA. Queste misure mirano a sviluppare competenze avanzate, facilitare il trasferimento tecnologico e promuovere l'adozione dell'IA nel tessuto produttivo nazionale.