

# BlogDUE

Dopo il Senato, anche la Camera approva, con ulteriori modifiche, il “ddl intelligenza artificiale”: *accompagnamento* od *ostacolo* al regolamento europeo sull’intelligenza artificiale?

Giulia Agrati (Assegnista di ricerca di tipo “B”, Università degli Studi di Milano) – 28 luglio 2025

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le modifiche apportate dal Senato, in sede di approvazione del ddl, a valle del parere circostanziato della Commissione. – 3. Conclusioni.

1. Lo scorso 25 giugno 2025, la Camera ha approvato, con modifiche, il disegno di legge C. 2316 “*Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale*” (di seguito “ddl”). Il giorno seguente il ddl è stato trasmesso al Senato per la terza lettura e assegnato per l’esame alle Commissioni riunite VIII “ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica” e X “affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale” (si precisa che il testo, oggi nuovamente in esame al Senato, ha ora l’identificativo: S. 1146-B).

L’iter legislativo è stato avviato, come noto, con iniziativa governativa n. 1066AS del 13 marzo 2024, giunta contestualmente all’approvazione in sede “comunitaria” del regolamento sull’intelligenza artificiale (regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024) (v. C. BURELLI, *Prime brevi considerazioni sul “ddl intelligenza artificiale”: incompatibilità o inopportunità?*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024; A. PAJNO, *La governance dell’intelligenza artificiale tra regolamento europeo e disciplina nazionale*, in *ASTRID Rassegna*, n. 13, 2024).

Successivamente, in data 2 agosto 2024, nel rispetto della procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche, prevista dalla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015, il ddl – e, in particolare, gli articoli 5 comma 1, lett. d) e 23 comma 1, lett. b) e c) del ddl, contenenti regole tecniche – è stato notificato dalle autorità italiane alla Commissione, la quale, in data 4 novembre 2024, si è espressa con parere circostanziato. Nel parere la Commissione ha segnalato alle autorità italiane alcuni profili di possibile contrasto tra il ddl e il diritto dell’Unione europea, con l’avvertimento che l’inosservanza, in fase di adozione del testo definitivo, dei rilievi formulati potrebbe comportare l’avvio di una procedura

di infrazione nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 258 TFUE (in proposito v. C. BURELLI, *Ancora sul "ddl intelligenza artificiale": il parere circostanziato della Commissione europea ai sensi dell'art. 6, par. 2, comma 2 della direttiva (UE) 2015/1535*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024).

Il ddl è stato approvato, con modifiche, in prima lettura dal Senato in data 20 marzo 2025 e, successivamente, trasmesso alla Camera per la seconda lettura; la Camera lo ha approvato, con modifiche, in data 25 giugno 2025 e ritrasmesso al Senato.

Nell'attesa dell'approvazione definitiva del disegno di legge, il presente contributo intende dare conto delle modifiche apportate da Senato e Camera al testo oggetto di iniziativa legislativa, anche a seguito dell'intervenuto parere circostanziato espresso dalla Commissione.

Da un primo esame del ddl nella sua attuale versione si nota, anzitutto, che il testo non si discosta significativamente da quello proposto dal Governo. In effetti, rispetto al regolamento comunitario sull'intelligenza artificiale, il quale consta di 113 articoli e prevede XII allegati, il ddl si presenta ancora come un atto molto snello che, dai 26 articoli originari, è passato ai 28 odierni per effetto delle modifiche apportate dal Senato; la Camera non ha invece inciso sulla struttura del ddl. Al di là dell'aggiunta di un ultimo articolo di coordinamento normativo (articolo 28 "Disposizioni finali"), sono stati infatti introdotti due soli nuovi articoli: l'attuale articolo 9, contenente "Disposizioni in materia di trattamento di dati personali" (poi rubricato dalla Camera "Trattamento dei dati personali per finalità di ricerca e sperimentazione") e l'attuale articolo 16, rubricato "Delega al Governo in materia di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale", mentre viene eliminato unicamente l'articolo 23 "Identificazione dei contenuti testuali, fotografici, audiovisivi e radiofonici prodotti da sistemi di intelligenza artificiale" di cui meglio si dirà nel prosieguo (cfr. *infra*, par. 2).

In linea generale pare che i rilievi formulati dalla Commissione siano stati accolti e che, dunque, le (poche) modifiche al testo vadano ora nel senso di renderlo compatibile con il diritto dell'Unione.

È necessario tuttavia precisare che, oltre ad alcuni aspetti specifici del testo, nella sua attuale versione, – i quali, ad avviso di chi scrive, non paiono ancora essere pienamente in linea con il diritto dell'Unione (par. 2) – permangono comunque, e innanzitutto, dubbi circa la sovrapponibilità del ddl con il regolamento sull'intelligenza artificiale e, quindi, sulla legittimità e sull'opportunità di un siffatto intervento normativo a livello nazionale. In proposito si tornerà tuttavia in sede di conclusioni (par. 3).

2. A quanto emerge dall'allegato A del resoconto della seduta della Camera dell'11 novembre 2024, nel parere circostanziato la Commissione si è espressa sulla compatibilità con il diritto dell'Unione dei notificati articoli 5 comma 1, lett. d) e 23 comma 1, lett. b) e c) del ddl, rilevando in entrambi i casi profili di criticità.

L'articolo 5 detta "principi in materia di sviluppo economico" e, alla lett. d), nell'orientare l'operato delle amministrazioni pubbliche nella scelta dei

fornitori di sistemi e modelli di intelligenza artificiale (dunque, in sostanza, nella stesura degli atti di gara), prevedeva che “(fossero) privilegiate quelle soluzioni che garanti(ssero) la localizzazione e l’elaborazione dei dati critici presso *data center* posti sul territorio nazionale (enfasi aggiunta)”. Come già segnalato in dottrina (v. C. BURELLI, *Ancora sul “ddl intelligenza artificiale”*, cit., n. 1, 2024, p. 4), due sarebbero stati i profili “censurati” dalla Commissione: l’indeterminatezza del termine “critico”, tendenzialmente in contrasto con l’esigenza di certezza del diritto, e “l’evidente *favor* nei confronti dei *data center* posti sul territorio nazionale”, in contrasto con, anzitutto, i principi di libera circolazione di cui ai Trattati “comunitari”.

In proposito, si deve rilevare che il testo è stato modificato dal Senato tramite il richiamo a “dati strategici” e non più a “dati critici”, mentre l’espressione “siano privilegiate” è stata sostituita da “possano essere privilegiate”. Pare dunque che il Senato abbia emendato il testo del ddl in un’ottica di maggiore compatibilità con il diritto comunitario. Per quanto concerne la seconda delle due modifiche apportate si deve però rilevare che, sebbene il Senato abbia così accentuato il carattere non vincolante dell’indicazione, sottolineando, con l’uso del verbo “potere”, l’assenza di un dovere in capo alle amministrazioni di escludere quei *data center* non posti sul territorio nazionale, in frontale contrasto con il diritto dell’Unione, pare ancora permanere una (neppure troppo “velata”) preferenza basata sul criterio della nazionalità. In effetti, l’uso del verbo “privilegiare” è comunque evocativo di un *favor*, che, nel caso di specie, non trova giustificazione: seppur veicolato in modo non vincolante, lo “spirito” della disposizione rischia infatti di essere quello di permettere, se non suggerire, alle amministrazioni una disparità di trattamento che non dovrebbe trovare spazio nel contesto dell’Unione europea. La Camera ha approvato la norma nella versione proposta dal Senato.

Passando all’articolo 23 comma 1 del ddl, con cui vengono apportate modifiche al Testo unico dei servizi media audiovisivi (d.lgs. 8 novembre 2021 n. 208), si rammenti che, in dottrina (v. C. BURELLI, *Ancora sul “ddl intelligenza artificiale”*, cit., p. 3), la Commissione aveva rilevato la potenziale incompatibilità delle lettere b) e c) in ragione della stretta sovrapposibilità delle disposizioni in esse contenute con quanto previsto all’articolo 50 commi 1, 2 e 4 del regolamento sull’intelligenza artificiale.

In base al *principio della diretta applicabilità*, non sarebbe infatti consentito agli Stati membri adottare misure di recepimento di disposizioni direttamente applicabili di matrice “comunitaria” (tale principio è stato così declinato a partire dalla sentenza della Corte del 10 ottobre 1973, causa 34/73, *F.lli Variola*). Sempre in base al medesimo principio, sarebbero tutt’al più ammissibili misure di attuazione del regolamento ma a condizione che queste ultime (i) non ostacolino la diretta applicabilità del regolamento stesso, (ii) non dissimolino la natura della disciplina quale comunitaria e, infine, (iii) siano tali da precisare l’esercizio del margine discrezionale ad esse eventualmente conferito dal regolamento, rimanendo nei limiti di quest’ultimo. Ebbene, anche in tale ottica, non paiono ammissibili misure nazionali che, come nel caso di specie, siano più restrittive di quella “comunitaria”, le quali potrebbero

comportare ipotesi illegittime di cd. *gold-plating* (v. C. BURELLI, *Il gold-plating e l'armonizzazione "spontanea", due tecniche legislative a confronto*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2022).

In particolare, l'articolo 23, comma 1, lett. b) richiedeva, per l'identificazione dei contenuti audiovisivi e radiofonici prodotti, modificati o comunque alterati da sistemi di intelligenza artificiale, l'inserimento, all'inizio e alla fine della trasmissione, di "un elemento o segno identificativo, anche in filigrana o marcatura incorporata purché chiaramente visibile e riconoscibile, con l'acronimo "IA" (enfasi aggiunta)" o, nel caso di contenuti audio, di "annunci audio o [...] tecnologie adatte a consentire il riconoscimento". L'articolo 50 del regolamento sull'intelligenza artificiale si limita invece a disporre che "i fornitori garantiscono che i sistemi di IA destinati a interagire direttamente con le persone fisiche sono progettati e sviluppati in modo tale che le persone fisiche interessate siano informate del fatto di stare interagendo con un sistema di IA (enfasi aggiunta)" (comma 1), "i fornitori di sistemi di IA [...] garantiscono che gli *output* del sistema di IA siano [...] rilevabili come generati o manipolati artificialmente (enfasi aggiunta)" (comma 2) e, infine, che "i *deployer* di un sistema di intelligenza artificiale rendono noto che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente (enfasi aggiunta)" (comma 4). Le difformità evidenziate potrebbero quindi prestare il fianco a censure di non conformità dell'articolo 23, comma 1, lett. b) del ddl con il regolamento sull'intelligenza artificiale, suggerendone l'eliminazione.

Simili considerazioni sono state svolte con riferimento a quanto previsto dalla successiva lett. c) del citato articolo 23 comma 1 del ddl, che introduceva anch'essa modifiche al Testo unico dei servizi media audiovisivi imponendo obblighi più stringenti rispetto a quanto disposto dal diritto dell'Unione.

Ebbene, a seguito del parere circostanziato della Commissione, il Senato ha optato per eliminare del tutto l'articolo 23 dal ddl: tale intervento è senza dubbio il più significativo apportato dal Senato e, d'altronde, come rilevato in dottrina (v. C. BURELLI, *Ancora sul "ddl intelligenza artificiale"*, cit., p. 4), anche quello maggiormente necessario per ricondurre, quantomeno a grandi linee, il ddl a compatibilità con il diritto comunitario.

Al netto delle descritte modifiche alle regole tecniche, il ddl presenta una serie di ulteriori emendamenti rispetto alla versione notificata alla Commissione, anch'essi apportati in un'ottica di una maggiore compatibilità del testo con il diritto dell'Unione.

Il primo, e più importante, emendamento approvato dal Senato concerne l'articolo 2 del ddl che forniva, alla lett. c), una definizione di "modelli di intelligenza artificiale" più ampia rispetto alla nozione "comunitaria" contenuta all'articolo 3 n. 63 del regolamento sull'intelligenza artificiale; difformità che, coinvolgendo una "definizione essenziale" ai fini della disciplina di specie, si rifletteva sull'ambito di applicazione materiale dei due testi normativi, con particolari criticità anche dal punto di vista pratico. Ebbene, questa "ambiguità giuridica" pare sia stata efficacemente eliminata dal Senato: l'attuale versione dell'articolo 2 del ddl, rimasta invariata a seguito della lettura da parte della Camera, rimanda infatti espressamente e in via incondizionata al

regolamento comunitario per la definizione di modelli e sistemi di intelligenza artificiale (lettere a) e c)), oltre che “per (tutto) quanto non espressamente previsto” dal ddl medesimo. In merito, si rammenti tuttavia che il regolamento, anche qualora non sia autosufficiente dal punto di vista operativo, non contempla alcun atto di trasposizione – ma, semmai, di attuazione – e deve essere applicato direttamente e immediatamente dalle autorità nazionali. Ebbene, nel caso di specie, l’applicazione del regolamento sull’intelligenza artificiale rischia di essere pregiudicata proprio dal rinvio esterno di cui all’articolo 2 del ddl, che potrebbe confondere i destinatari dell’atto e indurli all’applicazione della normativa “comunitaria” soltanto “per quanto non espressamente previsto” a livello nazionale. Parimenti al (vecchio) articolo 23 del ddl, anche l’articolo 2 in questione avrebbe potuto essere eliminato in sede di approvazione da parte del Senato.

Come la versione originale del ddl, anche quella attuale contiene poi, al Capo II, una serie di disposizioni di settore, che precisano le modalità d’uso dell’intelligenza artificiale in diversi ambiti (sanitario, lavoro, pubblica amministrazione, attività giudiziale).

Tali disposizioni si pongono, fin da un primo sguardo, in contrasto con la *natura orizzontale* del regolamento in questione che, salvo specifiche eccezioni, risulta applicabile a tutti i sistemi di intelligenza artificiale, indipendentemente dalle singole specificità settoriali. Ad ogni modo, in via del tutto prevedibile, né il Senato né la Camera sono intervenuti sul punto ma hanno entrambi scelto di mantenere, anche in sede di approvazione del testo, la struttura del Capo II: diversamente avrebbero infatti dovuto mettere in discussione la legittimità e l’opportunità dell’intervento nazionale in quanto tale, avente proprio lo scopo di “accompagnare” il regolamento sull’intelligenza artificiale nei settori specifici del diritto interno in Italia (sul punto cfr. *infra* § 3).

Oggetto di riforma sono invece state le disposizioni di cui all’articolo 7 comma 3 e agli articoli 12 e 14 del ddl.

Con riferimento all’articolo 7, rubricato “Uso dell’intelligenza artificiale in ambito sanitario e di disabilità”, si noti che, nella versione originaria del comma 3, parevano venir codificati, in via potenzialmente illegittima, degli obblighi informativi molto più stringenti di quelli previsti dall’Unione europea nel regolamento sull’intelligenza artificiale. La nuova versione della norma, per effetto dell’intervento del Senato, prevede, invece, ora il diritto dell’interessato “di essere informato sull’impiego di tecnologie di intelligenza artificiale”, senza più alcun riferimento all’informativa circa i vantaggi, diagnostici e terapeutici, derivanti dall’utilizzo di nuove tecnologie e circa la logica decisionale utilizzata.

Anche gli articoli 12 e 14 del ddl, nell’originaria versione sottoposta al vaglio della Commissione, apparivano come più “restrittivi” rispetto a quanto previsto a livello comunitario, ponendo dei limiti all’utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, rispettivamente nelle professioni intellettuali (art. 12) e nell’attività giudiziaria (art. 14), a prescindere dal fatto che si trattasse o meno di sistemi qualificati come “ad alto rischio”. Come noto, infatti, il regolamento sull’intelligenza artificiale è invece espressione di un *approccio basato sul*

*rischio*, in ragione del quale, al di là dei generali obblighi di trasparenza, vengono imposti obblighi specifici soltanto a quei sistemi di intelligenza artificiale qualificati come “ad alto rischio” dal regolamento stesso.

Ebbene, in entrambi i casi le disposizioni del ddl paiono essere state modificate dal Senato in termini tendenzialmente più permissivi. L'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nelle professioni intellettuali passa infatti dall'essere “consentito per (enfasi aggiunta)” all'essere “finalizzato al (enfasi aggiunta)” solo esercizio di attività strumentali e di supporto all'attività professionale. Parimenti, circa l'attività giudiziaria, se originariamente il ddl permetteva l'uso di sistemi di intelligenza artificiale “esclusivamente per l'organizzazione e la semplificazione del lavoro giudiziario, nonché per la ricerca giurisprudenziale e dottrinale (enfasi aggiunta)”, a valle delle modifiche apportate dal Senato, la previsione è ora più generica e stabilisce che, nei casi di utilizzo di siffatti sistemi, “è sempre riservata al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti” (v. per un approfondimento in merito C. CASTELLI, *Le disposizioni sulla giustizia del ddl sull'intelligenza artificiale approvato dal Senato: un'ottica conservativa*, in *Giustizia insieme*, 30 aprile 2025).

3. A valle delle considerazioni espresse circa la bontà delle modifiche apportate in sede di approvazione del ddl, residuano le criticità, già evidenziate in dottrina, circa la legittimità e l'opportunità del ddl quale strumento di “accompagnamento” al regolamento sull'intelligenza artificiale (v. C. BURELLI, *Prime brevi considerazioni sul “ddl intelligenza artificiale”*, cit.).

Posta, infatti, la precisa scelta normativa delle istituzioni europee circa l'impiego del regolamento per disciplinare e, quindi, *unificare* negli ordinamenti nazionali, l'utilizzo di sistemi e modelli d'intelligenza artificiale, non si comprende appieno quale sia il senso e la finalità di una siffatta normativa nazionale.

Pacifico è infatti, che, in presenza di regolamenti, l'attività normativa nazionale possa solo limitarsi ad applicare, ossia a rendere concretamente operativo, il testo comunitario. Difficile è quindi comprendere come potesse essere applicato un testo che, all'inizio dell'*iter* legislativo per l'adozione della normativa nazionale, non era ancora stato adottato dalle istituzioni dell'Unione (si rammenti in proposito che l'iniziativa governativa è stata esercitata ancor prima che il regolamento sull'intelligenza artificiale potesse essere approvato dal Consiglio dell'Unione europea).

Inoltre, sebbene, attualmente, le tempistiche di adozione dei due atti – comunitario e nazionale – si siano “riallineate” allo schema previsto dai Trattati (che, per logica, vuole prima l'adozione del regolamento e, poi, delle misure nazionali di applicazione del medesimo), deve tenersi in considerazione che il regolamento richiede una significativa attività di implementazione, affidandosi in gran parte all'attività esecutiva della Commissione, prioritaria (in quanto volta a dettare condizioni uniformi di esecuzione) rispetto a quella degli Stati membri; attività che, tuttavia, allo stato, non è ancora stata esercitata

in sede “comunitaria”. Ci si chiede, pertanto, quale utilità pratica possa avere un atto nazionale adottato con tale anticipo e come possa “resistere” alla successiva implementazione del regolamento a livello comunitario. Il rischio, evidente, è che la normativa nazionale nasca “già vecchia” e quindi incompatibile con quella adottata e applicata (successivamente) dall’Unione europea.

Per altro, nella sua attuale conformazione, il ddl non pare neppure avere le caratteristiche di un atto applicativo: è un atto molto snello, che difetta di indicazioni tecniche e operative ma, anzi, sembra più che altro dettare “principi” in materia di intelligenza artificiale, tendenzialmente ricalcando una parte del contenuto del regolamento sull’intelligenza artificiale.

Il timore, in conclusione, è quello di generare incertezza giuridica e, tramite la descritta, confusa, stratificazione di norme, giungere a frammentare, invece che unificare (o, quantomeno, armonizzare), il mercato interno, con pregiudizio di quegli stessi diritti che il regolamento comunitario mirava proprio a tutelare. In effetti, una siffatta concomitanza di norme applicabili alla medesima fattispecie, in assenza di opportuno dialogo e coordinamento in fase di redazione, non può che comportare il rischio di un contrasto tra quelle stesse norme e, conseguentemente, generare confusione negli operatori del diritto. Il rischio si acuisce se si considera che saranno gli operatori amministrativi i primi a dover garantire l’applicazione della disciplina sull’intelligenza artificiale, i quali, privi di una qualsiasi possibilità di confronto con il giudice dell’Unione, si troveranno a dover “dirimere” il contrasto in autonomia. L’esito prevedibile è pertanto quello di un’applicazione in via prioritaria della normativa italiana – più immediata e “vicina” all’ordinamento nazionale – seppur eventualmente incompatibile con il diritto comunitario; situazione alla quale si potrà porre rimedio soltanto per via contenziosa (con i rispettivi costi e lungaggini processuali che militano a sfavore dell’efficacia del diritto dell’Unione).

Anche a valle delle modifiche apportate dal Senato e dalla Camera, inoltre, il timore di un futuro avvio di una procedura d’infrazione non pare essere stato fugato.

### **ABSTRACT (ITA)**

Dopo l’approvazione del Senato, giunta in primavera, il 25 giugno 2025 anche la Camera ha approvato, con modifiche, il “ddl intelligenza artificiale” (disegno legge C. 2316). Il testo è stato, quindi, nuovamente trasmesso al Senato per la terza lettura (dove ha ora l’identificativo S. 1146-B). Il presente contributo ripercorre il percorso legislativo del ddl in parola, esaminando, in particolare, la compatibilità del nuovo testo con il diritto dell’Unione europea, anche a valle del parere circostanziato offerto dalla Commissione lo scorso 4 novembre 2024. Considerata la recente approvazione del regolamento europeo sull’intelligenza artificiale, oltre a un’analisi circa la legittimità del ddl, il lavoro si propone di offrire qualche riflessione anche in termini di opportunità della misura nazionale.

### **ABSTRACT (ENG)**

After the Senate passed the Italian draft law on the artificial intelligence, on June 25, 2025, the Chamber of Deputies also approved it, with amendments (C. 2316). The text was then sent back to the Senate for a third reading, where it now carries the identifier S. 1146-B. This article traces the legislative path of the Italian draft law, examining the compatibility of the amended text with EU law, also considering the opinion issued by the European Commission on November 4, 2024. Given the recent European regulation on artificial intelligence, this paper not only analyzes the legitimacy of the draft law, but also offers some reflections on the appropriateness of the national measure.