

2/2025 anteprima

Rivista di diritto dei media



ISSN 2532-9146

La legislazione delegata in materia di intelligenza artificiale: la costruzione di una disciplina organica al confine tra scelte governative, controllo parlamentare e vincoli europei

Oreste Pollicino - Giuseppe Muto

Sommario

1. La legislazione delegata: la nozione di «disciplina organica» e le «deleghe al governo» (c. 1). - 2. L'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale (c. 1). - 2.1. Il bilanciamento tra l'interesse pubblico all'accesso alla IA generativa e la tutela del diritto d'autore nell'utilizzo di dati per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale generativa. - 2.2. La necessità di perseguire un'adeguata *data governance* e un'elevata *data quality*. - 3. La proposta congiunta e il controllo parlamentare: il delicato equilibrio tra indirizzo governativo e funzione di garanzia delle Camere. - 4. I principi e i criteri della delega legislativa: diritti e obblighi nella regolamentazione dell'utilizzo dei dati, degli algoritmi e dei metodi matematici al confine con l'AI Act (c. 3). - 5. Conclusione.

1. La legislazione delegata: la nozione di «disciplina organica» e le «deleghe al governo» (c. 1)

Nel quadro della crescente attenzione normativa verso l'intelligenza artificiale, l'art. 16 del disegno di legge A.S. 1146, come successivamente modificato, conferisce al Governo una delega per adottare «uno o più decreti legislativi per definire una disciplina organica relativa all'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale». Tale disposizione offre l'occasione per riflettere sul ruolo della

delegazione legislativa¹ come strumento di costruzione di una «disciplina organica», con particolare attenzione ai rischi connessi alla frammentazione regolatoria e alla necessità di garantire una coerenza sistemica tra i diversi livelli normativi. In tale prospettiva, la scelta di ricorrere alla delegazione legislativa per intervenire in un settore tecnologicamente denso e giuridicamente trasversale solleva questioni che toccano la stessa struttura delle fonti e i principi costituzionali relativi alla produzione normativa². Regolare l'intelligenza artificiale, come già accaduto per la privacy³, evidenzia la difficoltà di governare fenomeni digitali con strumenti normativi settoriali e disarticolati. In assenza di un impianto legislativo unitario e razionalmente costruito, l'intervento pubblico è esposto al rischio di generare un corpus normativo frammentato, incoerente e incapace di garantire uniformità di trattamento e certezza giuridica.

¹ * Sebbene l'opera sia il frutto delle riflessioni e del lavoro congiunto di entrambi gli autori, per esigenze di attribuzione si specifica che i paragrafi 2 e 4 sono da attribuirsi a Oreste Pollicino, mentre i paragrafi 1 e 3 sono da ascrivere a Giuseppe Muto. Invece, le conclusioni sono state elaborate da entrambi gli autori. Il presente contributo è destinato al volume di prossima pubblicazione *“Commentario alla legge sull'intelligenza artificiale”* a cura di C. Contessa - P. Del Vecchio - A. Gambino, Editoriale scientifica, Napoli.

Sull'istituto della delegazione legislativa, si considerino tra gli altri: L. Paladin, *Art. 76*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979; E. Lignola, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956; L. Paladin, *Decreto legislativo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1960; P.G. Grasso, *Decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 867 ss.; M. Ruotolo, *Delega legislativa*, in S. Cassese (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, III, Milano, 2006, 1760 ss.; M. Ruotolo - S. Spuntarelli, *Art. 76*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1484 ss.; V. Crisafulli - L. Paladin, *Art. 76 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 470 ss.; A.A. Cervati, *La delega legislativa*, Milano, 1972; G. Bognetti, *Legislation, Delegated*, vol. IX, Torino, 1994; A. Cerri, *Delega legislativa*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1993; P. Perlingieri - P. Femia, *Commento all'art. 76*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001, 518 ss.; F. Politi, *Delega legislativa (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 2006, 1 ss.; M. Patrono, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, Padova, 1981; M. Malo, *Art. 76*, in S. Bartole - R. Bin (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 695 ss.

² Per un'analisi monografica della diverse questioni relative alla delegazione legislativa, si guardi: N. Maccabiani, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, 2005; G. Marchetti, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa. In particolare: la “sistemazione” normativa tramite delega, il ruolo del Parlamento nell'adozione dei decreti delegati e il ricorso ai decreti integrativi e correttivi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2019; M. Patrono, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, cit.; S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990; E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999; C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001; P. Magarò, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, 2003; G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016; F. Roselli, *La delega legislativa*, in N. Lipari (a cura di) *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Napoli, 2006, 423 ss.; A. Alberti, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015; Aa.Vv., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta*, 24 ottobre 2008, Milano, 2009; L. Iannuccilli - A. De Vita (a cura di), *La delega legislativa*, 2008, in *cortecostituzionale.it*; Aa.Vv., *Le deleghe legislative*, in P. Caretti - A. Ruggeri (a cura di), *Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale. Atti del Convegno, Pisa 11 giugno 2002*, Milano, 2003.

³ Il considerando n. 9 del Regolamento (UE) 2016/679 afferma che «la direttiva 95/46/CE non ha impedito la frammentazione dell'applicazione della protezione dei dati personali nel territorio dell'Unione, né ha eliminato l'incertezza giuridica».

La dottrina⁴ e la giurisprudenza costituzionale⁵ hanno da tempo chiarito che la delegazione legislativa costituisce una deroga all'ordinario esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento e, per questo, incontra una disciplina rigorosa all'art. 76 Cost., che impone il rispetto di tre parametri essenziali: la definizione dell'oggetto, l'indicazione dei principi e criteri direttivi e la fissazione di un termine temporale di esercizio della delega⁶. Come rilevato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 3 del 1957, la norma costituzionale non è neutra nel rapporto tra organo delegante e organo delegato, ma funge da elemento normativo che struttura la legittimità dell'intero procedimento delegato⁷. In tal senso, il legislatore delegante non può affidare al Governo un mandato normativo "in bianco", né può diluirne nel tempo o nell'indeterminatezza dell'oggetto la sua concreta applicazione⁸. Tuttavia, una parte consistente della dottrina ha accreditato l'idea secondo cui la legge di delega costituirebbe non solo una condizione di validità dell'atto delegato, ma, addirittura, un fondamento

⁴ Si richiamano a tal riguardo le fonti indicate alla nota n. 1.

⁵ Sul ruolo della delega legislativa nel sistema delle fonti, si considerino alcune tra le più recenti pronunce della Corte costituzionale: sentenza n. 127/2017 (red. Zanon); sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia); sentenza n. 5/2014 (red. Lattanzi); sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio); sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi); ordinanza n. 5/2013 (red. Mazzella); sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo); ordinanza n. 89/2009 (red. Finocchiaro); sentenza n. 401/2007 (red. Quaranta); sentenza n. 171/2007 (red. Amirante); ordinanza n. 428/2006 (red. F. Gallo); ordinanza n. 150/2006 (red. Mazzella); ordinanza n. 45/2006 (red. Finocchiaro); sentenza n. 384/2005 (red. Amirante); ordinanza n. 257/2005 (red. Maddalena); ordinanza n. 253/2005 (red. Finocchiaro); ordinanza n. 209/2005 (red. Vaccarella); sentenza n. 205/2005 (red. Vaccarella).

⁶ Sul contenuto costituzionalmente necessario, si consideri la sentenza della Corte costituzionale n. 104/2017 (red. Cartabia), secondo cui ai sensi dell'art. 76 Cost., il legislatore delegante, nel conferire al Governo l'esercizio di una porzione della funzione legislativa, è tenuto a circoscriverne adeguatamente l'ambito, predeterminandone i limiti di oggetto, di contenuto e di tempo. A questo scopo, la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ma può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa. I confini del potere legislativo delegato risultano dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo in cui essa si inserisce, nonché della ratio e delle finalità che la ispirano. Entro questa cornice unitaria – emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica – deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, chiamato a sviluppare, e non solo a eseguire, le previsioni della legge di delega. Altre pronunce in tema sono, per tutte, la sentenza n. 98 del 2008 e n. 158 del 1985.

⁷ M. Ruotolo - S. Spuntarelli, *Art. 76*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, cit.

⁸ G. Di Cosimo, *E le Camere stanno a guardare*, in G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), *Scritti in Onore di Lorenza Carlassare*, I, *Fonti del diritto*, Napoli, 2009, 151 ss.; G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014, secondo cui i «parametri costituzionali relativi alle fonti governative (artt. 76, 77, 117, sesto comma)» avrebbero il «medesimo obiettivo del principio di legalità sostanziale, ovvero la delimitazione del potere normativo del Governo».

normativo concorrente, legittimando l'introduzione di vincoli ulteriori rispetto a quelli tipizzati in Costituzione⁹. Nel caso di specie, tale vincolo si traduce nella previsione di cui al c. 2, che dispone l'adozione di un parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato.

Nell'ambito delle nuove tecnologie digitali, anche in considerazione della ragguardevole velocità trasformativa, il legislatore ha deciso di ricorrere frequentemente alla delega, anche per assicurare un certo grado di flessibilità operativa¹⁰. Tuttavia, la scelta dell'istituto del decreto legislativo richiede una certa cautela e attenzione. Infatti, l'uso reiterato di decreti legislativi integrativi e correttivi¹¹ genera effetti distorsivi, poiché il risultato sarebbe quello di estendere di fatto la durata e l'ambito della delega iniziale, dando luogo a un fenomeno di legislazione delegata "per fasi" non prevista dal dettato costituzionale¹². In tali condizioni, la disciplina organica perde il suo carattere sistematico per assumere i tratti di una normazione adattiva e fluida, più vicina ad una produzione normativa progressiva, che a un riassetto strutturale.

Diversamente, il richiamo alla nozione di «disciplina organica» implica, in senso proprio, la costruzione di un sistema normativo coerente, strutturato e fondato su una visione unitaria della materia. Tale esigenza si è manifestata con chiarezza nella disciplina della privacy. L'esperienza normativa culminata nel d.lgs. n. 196/2003 è emblematica di una transizione da un approccio normativo frammentario¹³ a uno sistemico¹⁴: l'iniziale pluralità di fonti (l. n. 675/1996 e l. n. 675/1996¹⁵, normative settoriali, disposizioni

⁹ A. Alberti, *Il mono-fondamento della decretazione legislativa delegata e le sue ricadute pratiche*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2016, 721 ss.

¹⁰ R. D'Orazio et al., *Codice della privacy e data protection*, Milano, 2021.

¹¹ Su un'analisi dei decreti legislativi integrativi e correttivi, si considerino: N. Lupo, *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996; M. Ruotolo, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in Aa.Vv., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*; L. Gori, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019; M. Cartabia, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, in A. Bardusco - F. Pizzetti (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998.

¹² G. Marchetti, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa. In particolare: la "sistemazione" normativa tramite delega, il ruolo del Parlamento nell'adozione dei decreti delegati e il ricorso ai decreti integrativi e correttivi*, cit.. Per un'analisi nel contesto digitale, si consideri M. Bassini, *Le tecnologie avanzano, le norme passano ma le costituzioni rimangono*, in *diritticomparati.it*, 3 novembre 2014.

¹³ Infatti, l'Italia si poneva come fanalino di coda nel panorama europeo per la mancanza di una regolazione sistematica della materia. Si veda G. Buttarelli, *Banche dati e tutela della riservatezza. La privacy nella Società dell'Informazione. Commento analitico alle leggi 31 dicembre 1996, nn. 675 e 676 in materia di trattamento dei dati personali e alla normativa comunitaria ed internazionale*, Milano, 1997; F. Pizzetti, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679*, vol. 2, Torino, 2016.

¹⁴ G.M. Salerno, *Le origini ed il contesto*, in L. Califano - C. Colapietro (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli, 2017.

¹⁵ Per un'analisi di queste fonti normative, si rimanda a B. Buttarelli, *Banche dati e tutela della riservatezza. La privacy nella Società dell'Informazione. Commento analitico alle leggi 31 dicem-*

regolamentari) aveva generato una situazione disomogenea, priva di un centro di coordinamento concettuale e normativo. Solo attraverso la delega contenuta nella l. n. 127/2001, il Governo fu incaricato di costruire un corpus organico, capace di garantire una maggiore certezza del diritto, una tutela uniforme dei diritti fondamentali¹⁶. La disciplina organica, in quel caso, non ha solo significato razionalizzazione delle fonti, ma, anche, rafforzamento delle autonomie istituzionali e adeguamento alla disciplina europea¹⁷, anticipando di fatto l'armonizzazione successiva per opera del GDPR¹⁸.

È proprio la trasversalità fisica e temporale del fenomeno digitale a imporre oggi, anche per l'intelligenza artificiale, un approccio analogo. Il diritto del digitale non può essere concepito come una somma di interventi settoriali, ma esige una vera e propria architettura normativa, fondata su principi comuni, categorie giuridiche determinate e regimi giuridici coordinati¹⁹. La disciplina dell'IA, se vuole essere effettivamente efficace, non potrà limitarsi a definire standard tecnici o requisiti di conformità algoritmica, ma dovrà integrare diritti, limiti, regole procedurali e assetti istituzionali, seguendo una logica di sistema e non una logica di reazione²⁰.

Il legislatore dovrà prestare attenzione ad evitare che la delega si traduca in una moltiplicazione di livelli normativi privi di coordinamento. Il rischio è elevato; infatti, come notato da una certa dottrina costituzionale²¹, il fenomeno della delegificazione, quando privo di confini chiari e presidi giurisdizionali, tende a «dissolvere» il ruolo della legge, violando il principio di legalità sostanziale e alimentando confusione tra le fonti²². Oggi tale rischio emerge con forza: il decreto legislativo che verrà redatto dal legisla-

bre 1996, nn. 675 e 676 in materia di trattamento dei dati personali e alla normativa comunitaria ed internazionale, cit.

¹⁶ E. Celeste - G. De Gregorio, *Digital Humanism: The Constitutional Message of the GDPR*, in *Global Privacy Law Review*, 3, 1, 2022, 4 ss.

¹⁷ Infatti, in quel testo il legislatore italiano aveva recepito, *inter alia*, le direttive 2009/136/CE e 2009/140/CE.

¹⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati, GDPR), GUUE L 119, 4.5.2016.

¹⁹ Tra le molte fonti sul punto, O. Pollicino, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: A Road Towards Digital Constitutionalism?*, Oxford, 2021; M. Bassini - O. Pollicino, *Verso un Internet Bill of Rights*, Roma, 2015; O. Pollicino, *Internet law and protection of fundamental rights*, Milano, 2022; G. De Gregorio, *The rise of digital constitutionalism in the European Union*, in *International Journal of Constitutional Law*, 19, 1, 2021, 41 ss.

²⁰ G. De Gregorio, *The Normative Power of Artificial Intelligence*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 30, 2, 2023, 55 ss.

²¹ G. Di Cosimo, *Delegificazione e tutela giurisdizionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, 241 ss.

²² Appare particolarmente chiarificatoria la sentenza n. 96/2001 (red. Vari), secondo cui «L'esame del vizio di eccesso di delega va condotto, da un lato, definendo, alla luce del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega, la portata delle norme che fissano i principi e criteri direttivi e, dall'altro, considerando che i principi posti dal delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate ma strumenti per l'interpretazione della portata delle stesse, le quali, pertanto, vanno lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con detti principi».

tore delegato dovrà necessariamente guardare (e conformarsi) all'AI Act²³, che, stando a quanto affermato dalle istituzioni di Bruxelles, rappresenta «il primo quadro giuridico globale in assoluto in materia di intelligenza artificiale a livello mondiale»²⁴.

In conclusione, l'attuazione della delega contenuta nel testo oggetto di commento è un passaggio decisivo per definire un quadro normativo coerente sull'intelligenza artificiale. Per evitare il rischio di frammentazione e confusione tra le fonti, il legislatore dovrà esercitare la delega con rigore, nel rispetto del principio di legalità e delle garanzie costituzionali, guardando con particolare rigore ai limitati ambiti di discrezionalità che l'AI Act riconosce agli Stati membri.

2. L'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale (c. 1)

I sistemi di IA generativa basati sul *machine learning* si fondano sull'addestramento tramite enormi quantità di dati elaborati mediante algoritmi matematici avanzati. In concreto, i modelli – spesso definiti *foundation models* o *Large Language Model* nel caso di IA linguistiche – analizzano miliardi di esempi (testi, immagini, suoni) per individuare schemi ricorrenti e inferire regole statistiche utili a generare contenuti nuovi. Questa fase di *training* implica tipicamente la riproduzione e l'estrazione di informazioni da opere preesistenti. Dunque, le questioni legali che il legislatore delegato si troverà a dirimere con riferimento al procedimento di allenamento di un sistema di IA sono sostanzialmente di due ordini. In primo luogo, sarà necessario definire il corretto bilanciamento tra l'interesse pubblico all'accesso a sistemi di IA adeguatamente allenati e performanti e la tutela del diritto d'autore delle opere usate per lo stesso addestramento. Inoltre, il legislatore dovrà occuparsi di adottare idonei presidi volti a garantire che i dati utilizzati per l'allenamento e gli algoritmi impiegati siano di adeguata qualità. Per entrambe le questioni appena delineate l'analisi dovrà considerare anche le fonti sovranazionali.

²³ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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), GUUE L 2024/1689, 12.7.2024.

²⁴ Commissione europea, *La Commissione accoglie con favore l'accordo politico sulla legge sull'intelligenza artificiale*, in [digital-strategy.ec.europa.eu](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/artificial-intelligence-act), 2023.

2.1 Il bilanciamento tra l'interesse pubblico all'accesso alla IA generativa e la tutela del diritto d'autore nell'utilizzo di dati per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale generativa

L'uso massivo di dati per addestrare i sistemi di intelligenza artificiale generativa potrebbe configurare una violazione dei diritti esclusivi di riproduzione ed elaborazione delle opere originarie²⁵. La legislazione sul diritto d'autore tradizionale non contemplava esplicitamente il *data mining* massivo di contenuti protetti a fini di addestramento dell'IA, sicché l'attività di *training* può astrattamente configurare un illecito, in mancanza del consenso espresso dei titolari di quei diritti. Dunque, il quesito a cui si dovrà cercare di rispondere è fino a che punto l'uso non autorizzato di opere protette per addestrare un'IA debba ritenersi lecito in virtù della funzione innovativa e “di trasformazione” dell'operazione, e quando, invece, siano travalicati i limiti della libera utilizzazione, sfociando nel plagio o nella violazione del diritto di sfruttamento esclusivo. La crescente rilevanza della questione è evidenziata dal numero di azioni legali che alcuni colossi dell'informazione stanno promuovendo contro le principali fornitori di IA²⁶.

La fase di copiatura o di estrazione del contenuto protetto spesso avviene su larga scala, mediante tecniche automatizzate di raccolta (*web scraping*) e successiva analisi statistica (*text and data mining*). Al di là della finalità meramente analitica, il rischio di violare i diritti esclusivi del titolare – in particolare, il diritto di riproduzione – emerge con forza²⁷. A ciò si aggiunge l'eventualità che il sistema di IA “memorizzi” passaggi o porzioni significative di opere protette, finendo talvolta per generarne usi derivati. Da qui l'esigenza di distinguere il processo di addestramento di un sistema di IA dalla “formazione” di una persona umana nel mondo analogico. A differenza dell'essere umano, che assimila in modo selettivo e soggettivo il contenuto di opere artistiche, letterarie o scientifiche, un modello

²⁵ Il trattato dell'OMPI sul diritto d'autore, adottato a Ginevra il 20 dicembre 1996, afferma che «il diritto d'autore è un termine giuridico utilizzato per descrivere i diritti che i creatori detengono sulle loro opere letterarie e artistiche». Dunque, il diritto d'autore tutela l'espressione delle idee, e non le idee in quanto tali, conferendo tali diritti con riguardo a quanto viene giuridicamente qualificato come “opere”. In giurisprudenza, ancor prima, si veda la sentenza CGUE, C-5/08, *Infopaq International A/S contro Danske Dagblades Forening* (2009).

²⁶ Tra gli altri si consideri, per esempio M. M. Grynbaum - R. Mac, *The Times Sues OpenAI and Microsoft Over A.I. Use of Copyrighted Work*, in *The New York Times*, 2023; *Getty Images and others v Stability AI* [2025] EWHC 38 (Ch). In quest'ultimo caso, il giudice ha rigettato la richiesta attorea di ottenere un risarcimento ex *rule* 19.8 CPR, dal momento che ha ritenuto il *petitum* eccessivamente generico data l'assenza di una norma che chiarisca formalmente come deve essere condotto il campionamento e l'estrapolazione delle opere coinvolte.

²⁷ G. Giannone Codiglione - M. Bassini, *From private enforcement to public enforcement. Copyright enforcement in the digital age: a comparative overview*, in *Copyright and Fundamental Rights in the Digital Age*, London, 2020, 216 ss.; C. Geiger - V. Iaia, *Generative AI, Digital Constitutionalism and Copyright: Towards a Statutory Remuneration Right Grounded in Fundamental Rights*, *MediaLaws.it*, 2023.

computazionale procede sulla base di correlazioni matematiche, identificando regole statistiche senza alcuna percezione o interpretazione “emotiva” dell’opera originaria²⁸. Mentre per la persona fisica la copia integrale di un’opera non è sempre necessaria per l’apprendimento (e, soprattutto, viene filtrata dall’esperienza e dalla sensibilità individuale), il sistema di IA procede in modo sistematico, riproducendo temporaneamente ingenti volumi di contenuti per elaborarli²⁹. Tale differenza, spesso definita³⁰ come *discrimen* tra “uso espressivo” (tipico del fruitore umano, che coglie e rielabora consapevolmente il messaggio dell’opera) e “uso non espressivo” (riconducibile all’algoritmo, che si limita a sfruttare *pattern* ed estrazioni di dati), rappresenta la ragione per cui il mero parallelismo tra “apprendimento umano” e “addestramento dell’IA generativa” risulta fuorviante sotto il profilo giuridico. Inoltre, l’elevata capacità di calcolo permette di processare simultaneamente milioni di opere, superando ampiamente la quantità e la qualità di qualsiasi fruizione umana sostenibile. Inevitabilmente, tale abilità fa sorgere conflitti con i diritti di sfruttamento esclusivo. Dal punto di vista regolatorio, le eccezioni di *text and data mining* (TDM) rappresentano lo strumento normativo essenziale per consentire, entro certi limiti, l’utilizzo di opere protette durante l’addestramento degli algoritmi di IA. Nell’ordinamento europeo, la Direttiva (UE) 2019/790³¹ sul diritto d’autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale configura due regimi di eccezione e limitazione, rispettivamente dedicati all’uso per finalità di ricerca scientifica (art. 3) e all’uso generale (art. 4)³². Nello specifico, l’art. 3 CDSMD riserva l’eccezione TDM esclusivamente a enti di ricerca e istituzioni culturali. Questa disposizione mira a favorire l’innovazione scientifica e culturale, permettendo a tali enti di accedere e utilizzare grandi quantità di dati e testi senza incorrere in violazioni dei diritti d’autore. Tuttavia, questa limitazione esclude fortemente gli attori privati e commerciali, che rappresentano una parte significativa del panorama di innovazione europea³³. La restrizione imposta dall’art. 3, quindi, se da un lato protegge i diritti d’autore, dall’altro limita le potenzialità di sviluppo

²⁸ K. Geddes, *Generative AI’s Public Benefit*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, 2024.

²⁹ A tal proposito si consideri M. A. Lemley - B. Casey, *Fair Learning*, in *Texas Law Review*, 99, 4, 2021, 743 ss., secondo cui «il maggior problema che i sistemi [di IA] devono affrontare è l’incapacità di catturare le parti non proteggibili [delle opere coperte da copyright] da utilizzare per l’addestramento, senza fare una copia rozza anche di quelle proteggibili». Coerentemente anche N. Lucchi, *ChatGPT: A Case Study on Copyright Challenges for Generative Artificial Intelligence Systems*, in *European Journal of Risk Regulation*, 15, 3, 2024, 602 ss.

³⁰ R. Brauneis, *Copyright and the Training of Human Authors and Generative Machines*, SSRN Scholarly Paper, Social Science Research Network, 2024; G. G. Starr, *Aesthetic experience models human learning*, in *Frontiers in Human Neuroscience*, 17, 2023; M. Sag, *Copyright Safety for Generative AI*, in *Houston Law Review*, 61, 2, 2023, 295 ss.

³¹ Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d’autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE (Copyright in the Digital Single Market Directive, CDSMD), GUUE L 130, 17.5.2019.

³² Per una dettagliata analisi, si guardi J. P. Quintais, *Generative AI, copyright and the AI Act*, in *Computer Law & Security Review*, 56, 2025.

³³ C. Geiger et al., *Text and Data Mining: Articles 3 and 4 of the Directive 2019/790/EU*, SSRN Scholarly Paper, Social Science Research Network, 2019.

tecnologico e commerciale nel settore privato. Diversamente, l'art. 4 CD-SMD cerca di bilanciare la limitazione prevista dall'art. 3 ampliando la platea dei beneficiari dell'eccezione TDM, includendo anche attori privati e commerciali³⁴. Tuttavia, questa eccezione è subordinata alla possibilità per i titolari dei diritti d'autore di esercitare un *opt-out*³⁵, tramite segnali leggibili da macchina³⁶. In teoria, questo meccanismo dovrebbe permettere ai titolari dei diritti di mantenere il controllo sulle proprie opere, ma in pratica l'assenza di standard tecnici armonizzati³⁷ e la frammentazione delle implementazioni nazionali³⁸ generano grande incertezza normativa. I titolari dei diritti spesso faticano a rendere effettiva la propria volontà di *opt-out*³⁹, mentre gli sviluppatori di IA sono chiamati a una *due diligence* onerosa e spesso inefficace. L'AI Act introduce ulteriori obblighi di trasparenza e di conformità per gli sviluppatori di intelligenza artificiale. Questi obblighi includono la necessità di documentare e rendere trasparenti i processi di raccolta e di utilizzo dei dati, nonché di implementare politiche di conformità volte a garantire l'effettività del diritto d'autore⁴⁰. Tuttavia, l'AI Act non risolve la mancanza di strumenti tecnici e una *governance* condivisa, lasciando irrisolti molti dei problemi pratici legati all'implementazione delle eccezioni TDM⁴¹.

2.2 La necessità di perseguire un'adeguata *data governance* e un'elevata *data quality*

Nell'esercizio della delega per la definizione della «disciplina organica relativa all'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale», il legislatore delegato non potrà esimersi dal tenere bene a mente la necessità di assicurare la qualità dei dati e un'opportuna *governance* degli stessi.

Infatti, garantire un'adeguata qualità dei dati rappresenta un presupposto imprescindibile per assicurare l'affidabilità dei sistemi di intelligenza artificiale⁴². Non solo i dati devono essere accurati, completi, coerenti e privi

³⁴ T. Margoni - M. Kretschmer, *A Deeper Look into the EU Text and Data Mining Exceptions: Harmonisation, Data Ownership, and the Future of Technology*, in *GRUR International*, 71, 8, 2022, 685 ss.

³⁵ EUIPO, *The Development of Generative Artificial Intelligence from a Copyright Perspective*, 2025, secondo cui «Such reservations are commonly referred to as 'TDM opt-out', and the reservation of rights is an active decision and assertion made by the right holder to derogate from this general permission».

³⁶ J. P. Quintais, *Generative AI, copyright and the AI Act*, cit.

³⁷ L. de Béthune, *Balancing the Scales: Navigating text and data mining, awaiting standardisation*, CîTIP Blog, 2025; P. Mezei, *A saviour or a dead end?: Reservation of rights in the age of generative AI*, in *European intellectual property review*, 46, 7, 2024, 461 ss.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ P. Keller - Z. Warso, *Defining best practices for opting out of ML training*, *OpenFuture.it*, 2023.

⁴⁰ Art. 53 AI Act.

⁴¹ Per un'analisi puntuale si consideri, per esempio, J. P. Quintais, *Generative AI, copyright and the AI Act*, cit.

⁴² M. G. Peluso, *Intelligenza Artificiale e dati di qualità: la tecnologia come valido alleato*, in questa

di *bias*, ma occorre anche considerare che la varietà e l'eterogeneità delle fonti di dati aumentano il rischio di errori, distorsioni e discriminazioni⁴³. Il fenomeno del “*garbage in, garbage out*” è stato ampiamente discusso in dottrina⁴⁴: dati di scarsa qualità, o caratterizzati da una sotto-rappresentazione di determinate categorie, possono produrre *output* distorti e discriminatori, con effetti negativi sia per i singoli, che per la collettività. La Commissione Europea, nel contesto dell'AI Act, ha ribadito che i dati di addestramento devono essere pertinenti, rappresentativi e aggiornati, ma la sola quantità di dati non è sufficiente a garantire la loro qualità. È necessario un controllo attento sulla loro esattezza e sulla loro capacità di rappresentare fedelmente la realtà⁴⁵. Dunque, non esistono dati o algoritmi neutrali: le scelte operate nella raccolta, selezione e trattamento dei dati riflettono, inevitabilmente, valori, priorità e asimmetrie informative⁴⁶. La possibile conseguenza è quella di creare *filter bubble*, che possono accentuare i rischi di discriminazione e di esclusione di gruppi minoritari. Per questo motivo, la valutazione della qualità dei dati deve includere anche l'analisi dei *bias* e la predisposizione di strumenti di audit e documentazione, come richiesto dall'AI Act⁴⁷.

Dunque, in considerazione di quanto fin qui analizzato, è possibile affermare che la *data quality* è intrinsecamente connessa con un elevato livello di *data governance*. La *governance* dei dati comprende l'insieme di politiche, procedure, standard e strumenti che regolano la gestione dei dati all'interno di un'organizzazione con l'obiettivo di assicurare un utilizzo etico, trasparente e conforme alle normative⁴⁸. Dunque, una *data governance* efficace si fonda su principi di responsabilità (*accountability*), trasparenza, tracciabilità e sicurezza e richiede la definizione chiara di ruoli e responsabilità tra i diversi attori coinvolti nel ciclo di vita del dato. In particolare, la tracciabilità consente di ricostruire a posteriori le operazioni effettuate sui dati, facilitando audit, controlli e la gestione di eventuali incidenti di sicurezza o violazioni normative. La trasparenza, invece, implica la possibilità per gli interessati e per le autorità di comprendere le logiche sottese ai trattamenti, le fonti dei dati, i criteri di selezione e le modalità di utilizzo nei processi

Rivista, 2, 2022, 322 ss.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Si veda, per tutti, C. Gallese, *La standardizzazione nell'AI Act*, in O. Pollicino - F. Donati - G. Finocchiaro - F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Milano, 2025, 305 ss.

⁴⁵ Sul punto si pensi alle linee guida in materia di IA emanate dal comitato consultivo della Convenzione 108 e indirizzate ai *policy maker* e agli sviluppatori degli algoritmi. Comitato Consultivo Convenzione 108, *Linee guida in materia di intelligenza artificiale e protezione dei dati*, 2019, T-PD (2019) 01.

⁴⁶ A. C. Amato Mangiameli, *Algoritmi e big data. Dalla carta sulla robotica*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2019, 107 ss., secondo cui gli algoritmi non si limitano a riflettere la realtà, ma mostrano una propria versione «fatta di formule classificanti, dal peso attribuito ai singoli parametri inseriti, dalle procedure che determinano il risultato». Sul punto, si tenga anche in considerazione la tesi espressa da F. Pizzetti, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali*, Torino, 2016.

⁴⁷ Art. 10 AI Act.

⁴⁸ G. De Gregorio, *Privacy, tutela dei dati personali e Big Data*, in E. Tosi (a cura di), *Privacy Digitale*, Milano, 2019, 447 ss.

decisionali automatizzati.

3. La proposta congiunta e il controllo parlamentare: il delicato equilibrio tra indirizzo governativo e funzione di garanzia delle Camere (c. 2)

Il secondo comma dell'art. 16 del disegno di legge A.S. 1146 si colloca in un ambito di rilevante complessità, sia sotto il profilo della tenuta dei rapporti fra Governo e Parlamento, sia in relazione al principio di legalità e alle esigenze di certezza giuridica che presiedono all'esercizio della funzione normativa di tipo delegato. In particolare, la previsione secondo cui i decreti legislativi in materia di IA devono essere adottati «su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia» manifesta una duplice linea di continuità con la tradizionale impostazione della potestà regolatoria del Governo. Infatti, da un lato, emerge il modello costituzionale che assegna al Governo, beneficiario della fiducia parlamentare e della collegialità ministeriale, il compito di dar corso specifico alla funzione nomogenetica nei limiti definiti dalla Costituzione e dalla legge di delegazione stessa; dall'altro, si individua in due figure centrali – il Presidente del Consiglio dei ministri, responsabile dell'indirizzo politico generale e il Ministro della giustizia, titolare dell'unico dicastero di rilevanza costituzionale – il fulcro della legittimazione a predisporre lo schema di decreto delegato⁴⁹. Tale riserva congiunta di potestà propositiva non risulta priva di riflessi sistematici, giacché richiama il consolidato principio secondo cui la delega legislativa non presuppone soltanto un trasferimento di competenze dal Parlamento all'Esecutivo⁵⁰, ma, altresì, una necessaria assunzione di responsabilità da parte dei titolari formali della funzione propositiva, la quale si basa sulla garanzia di unitarietà dell'atto di esercizio del potere delegato⁵¹.

La parte successiva del comma in esame disciplina il passaggio dello schema di decreto alle Camere, affinché le Commissioni parlamentari competenti possano esprimere un parere⁵². Tale passaggio appare in linea con

⁴⁹ P. Perlingieri - P. Femia, *Commento all'art. 76*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, cit., 518 ss.

⁵⁰ La dottrina maggioritaria è concorde nel ritenere che «la delega legislativa, infatti, risulta abilitativa per il delegato ma non privativa per il delegante» (M. Ruotolo - S. Spuntarelli, *Art. 76*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.). È concorde anche M. Ruotolo, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000, 192 ss. In senso contrario, C. De Fiore, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 296.

⁵¹ Su questo dibattito, si è ampiamente pronunciata la dottrina. Con riferimento alla tesi secondo cui la legge di delega trasferisca l'esercizio di una competenza di cui il parlamento è titolare, tra gli altri, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, 78. Invece, altra dottrina ritiene che la legge delega conferisce al Governo una competenza nuova (A. Cerri, *Delega legislativa*, cit., 4; A. A. Cervati, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, 946).

⁵² G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, 47 ss e 246 ss.

quanto consolidatosi su un piano applicativo nel corso degli ultimi decenni, soprattutto per effetto della prassi seguita di dare attuazione alle deleghe “correttive” o “integrative”⁵³. Infatti, come è noto, la Costituzione, all’art. 76, non stabilisce una procedura specifica e vincolante per l’esercizio della funzione legislativa delegata, limitandosi a richiedere la determinazione di principi, criteri direttivi, oggetto e termine della delega⁵⁴. Da lì il procedimento è storicamente regolato dalle stesse leggi di delegazione o dalla legislazione ordinaria. Un esempio è l’art. 14, c. 4, l. 400/1988, che ha previsto, nel caso di delega eccedente i due anni, l’obbligo per il Governo di chiedere il parere alle Commissioni permanenti competenti per materia sugli schemi dei decreti legislativi. Tuttavia, il parere delle Commissioni, sebbene non costituzionalmente imposto, rappresenta un meccanismo consolidato, volto a garantire un raccordo ulteriore con il Parlamento nella fase di formazione dell’atto delegato. La dottrina si è interrogata se il dovere di chiedere il parere alle Commissioni (parere obbligatorio, ma non vincolante) racchiuda anche un dovere di osservarlo (parere obbligatorio e vincolante). Appare appena il caso di notare che la previsione di un parere vincolante determinerebbe un’attribuzione *de facto* del potere legislativo alle Commissioni, in violazione dell’art. 72, c. 4, Cost.⁵⁵. Di converso, è stato fatto notare che la Costituzione non regola la fase di predisposizione dei decreti legislativi e che la vincolatività dei pareri delle Commissioni produrrebbe l’effetto di rafforzare il ruolo del Parlamento (coerentemente con il dettato costituzionale)⁵⁶. Ciò appare coerente con l’osservazione, più volte ribadita anche in sede di giurisprudenza costituzionale, secondo cui la delega non configurerebbe un nuovo centro di produzione normativa libero nei fini, bensì un potere “specializzato” per definizione, le cui scelte devono rientrare nel perimetro dei principi stabiliti dalla legge delegante⁵⁷. L’intervento delle Commissioni, benché non si risolva mai in un potere di “co-legiferare” in senso formale, di fatto contribuisce a vincolare l’esercizio della delega, specialmente se il parere viene intercettato in prossimità della scadenza del termine. Infatti, in tale ipotesi il Governo rischia di trovarsi, di diritto o di fatto, costretto ad adeguarsi alle indicazioni delle Commissioni, non avendo il tempo materiale di un eventuale “passaggio supplementare” che la medesima legge delega potrebbe richiedere per completare la procedura in caso di dissenso rispetto ai rilievi formulati dal

⁵³ B. G. Mattarella, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2017.

⁵⁴ R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, 335.

⁵⁵ Sul punto si veda, S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, 125.

⁵⁶ Questa tesi è condivisa da L. Paladin, *Art. 76*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 28; A. Cerri, *Delega legislativa*, cit., 9. Una posizione intermedia è stata assunta da coloro che hanno affermato che i limiti ulteriori non siano altro che particolari criteri direttivi. In questo senso, S. M. Cicconetti, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 16, 3, 1966.

⁵⁷ Secondo E. Lignola, *La delegazione legislativa*, cit., 149 ss., il potere di adottare un decreto legislativo «si tratta di un potere legislativo discrezionale e non libero nei fini per effetto della predeterminazione parlamentare dei principi e dei criteri direttivi. Temporalmente delimitato e definito quanto agli oggetti, senza poter coinvolgere altre situazioni sia pure connesse, e quindi specializzato per definizione».

Parlamento⁵⁸. Tale fenomeno è stato ricondotto dalla dottrina a un processo di “consulenza rinforzata” da parte delle Commissioni, che non riduce in astratto le prerogative governative, ma condiziona, nei fatti, l’esercizio del potere delegato.

Inoltre, la disposizione oggetto di commento stabilisce che, decorsi sessanta giorni dalla data di trasmissione ai due rami del Parlamento, il Governo può adottare il decreto legislativo «anche in mancanza dei pareri». Da un lato, tale elemento pone un chiaro limite temporale all’intervento delle Commissioni parlamentari, in coerenza con l’esigenza di razionalizzare i passaggi procedimentali ed evitare l’esaurimento della delega per inerzia o ritardo degli organi parlamentari; dall’altro, conferma che il parere non ha valore vincolante in senso stretto, se non per quanto attiene la possibilità di una “seconda lettura” (laddove espressamente prevista dalla delega). Non poche perplessità si sono sollevate circa la piena coerenza di un simile meccanismo con il principio di effettività del controllo parlamentare: se, infatti, la dimensione temporale si fa eccessivamente stringente, si corre il rischio di marginalizzare il ruolo delle Commissioni, trasformando il parere in un atto meramente “postumo” o irrilevante per la concreta formulazione del testo.

Particolare interesse suscita la clausola che consente la proroga automatica del termine di delega di sessanta giorni quando la scadenza dello stesso cada «nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l’esercizio della delega o successivamente». Questa tecnica normativa rivela un duplice intento. Anzitutto, si mostra diretta a evitare che il Parlamento venga posto di fronte a scadenze talmente prossime da inibire la possibilità di esprimere un parere utile; in secondo luogo, si coordina con il principio di buon andamento e certezza della normativa delegata, scongiurando che la delega scada senza un concreto margine per esaminare lo schema di decreto. Da una prospettiva costituzionale, ciò appare compatibile con l’esigenza, variamente sottolineata, di evitare deleghe “in bianco” e di dimostrare la persistenza e l’“opinabilità” del controllo parlamentare sino all’ultimo momento possibile⁵⁹. Certo, in termini di “pressing temporale” sul Governo, la proroga non costituisce, di per sé, un meccanismo sufficiente a garantire un effettivo bilanciamento: se il Governo fosse in ritardo e depositasse lo schema di decreto troppo tardi, la proroga semplice di sessanta giorni potrebbe non coprire tutte le esigenze di revisione sostanziale. Resta, tuttavia, il dato formale che, in tale fattispecie, si è dinanzi a una clausola automatica, e non a una decisione situazionale rimessa a ulteriori passaggi di natura politica o procedurale, rendendo il meccanismo di proroga assai più fluido rispetto a sistemi che richiedono un intervento legislativo *ad hoc* per la dilazione dei termini⁶⁰.

⁵⁸ B. G. Mattarella, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, cit.

⁵⁹ Sui limiti di ragionevolezza e la compatibilità costituzionale dei meccanismi di proroga, si veda, M. Malo, *Art. 76*, in R. Bin - S. Bartole (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 701.

⁶⁰ Sul punto, Lupo evidenzia come in alcune disposizioni eurounitarie compaia una disposizione, secondo cui, laddove il termine per l’espressione del parere parlamentare cada in prossimità della scadenza della delega, quest’ultima viene automaticamente prorogata (N. Lupo, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Rivista tri-*

Quanto alla compatibilità di tale assetto con il dettato costituzionale, si può osservare che la Carta non vieta affatto la predisposizione di termini e proroghe automatiche, demandando, invece, alla legge di delegazione la definizione puntuale del “tempo limitato” ai sensi dell’art. 76 Cost.⁶¹ In tal senso, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che la ragionevolezza della disciplina ben può adattarsi a meccanismi di proroga tacita o automatica qualora siano diretti a preservare la possibilità di un controllo parlamentare effettivo e non a eludere i limiti sostanziali della delega stessa⁶². Il nodo interpretativo più delicato potrebbe semmai riguardare l’eventuale “esercizio ripetuto” della delega, ossia la possibilità che il Governo, entro la nuova scadenza prorogata, modifichi profondamente l’impianto dello schema rispetto alle linee originariamente trasmesse alle Camere. In linea di principio, però, la prassi parlamentare e il quadro legislativo di riferimento consentono interventi correttivi e integrativi, a condizione di rispettare i principi e i criteri direttivi stabiliti nella legge di delegazione e di mantenere un collegamento con l’oggetto “definito” predisposto dal legislatore⁶³. Il rischio di alterazioni sostanziali *in extremis* appare mitigato dalla tradizionale lettura costituzionalmente orientata delle deleghe, per cui «la delega legislativa non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato», ma occorre che le scelte operate rientrino «nella *ratio* della delega» e «la scelta diretta ad attuare un espresso criterio direttivo contenuto nella legge di delega non eccede i margini lasciati al legislatore delegato»⁶⁴.

strale di diritto pubblico, 4, 1999, 1022).

⁶¹ Sulla limitatezza del potere legislativo delegato, si consideri F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2002, 50; E. Tosato, *Le leggi di delegazione*, Torino, 1931, 24; A. A. Cervati, *Legge di delegazione e legge delegata*, cit.; L. Paladin, *Decreto legislativo*, cit., 293 ss.

⁶² Sul punto si veda la sentenza n. 261/2017 (red. Barbera), secondo cui «La legge di delega può subordinare la proroga del termine per l’esercizio della delega alla precisa ed espressa condizione che la richiesta dei pareri sullo schema di decreto pervenga alle Commissioni parlamentari prima della scadenza del termine originario». Coerentemente anche, la sentenza n. 156/1985 (red. Bucciarelli Ducci), secondo cui «Il Parlamento può concedere in modo reiterato la proroga del termine per l’emanazione dei provvedimenti delegati poiché l’organo che ha l’autorità di fissare una scadenza può anche prorogarla».

⁶³ Infatti, a partire dalla XIII legislatura, si sono stabilizzate e generalizzate le cosiddette deleghe “correttive e integrative” (anche dette bifasiche o polifasiche). Queste deleghe sono contenute nelle leggi di delegazione con formule che autorizzano il Governo ad adottare, entro un certo termine dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi “principali”, uno o più decreti legislativi correttivi o modificativi dei primi, “nel rispetto degli stessi principi, criteri direttivi e norme procedurali». Si veda, A. Celotto - E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2002. Sebbene parte della dottrina abbia censurato questa prassi (si veda F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, 145), la Corte costituzionale le ha ritenute lecite. Si veda sentenza n. 206/2001 (red. Onida), secondo cui «Il legislatore delegante può conferire al Governo la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dall’entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega principale, al fine di correggere o integrare la disciplina, ma pur sempre nell’ambito dello stesso oggetto, nell’osservanza dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse garanzie procedurali».

⁶⁴ Corte cost., sentenza n. 163/2000 (red. Marini). Sul punto, anche D. De Lungo, *La fisionomia attuale della delega legislativa, fra giurisprudenza costituzionale e sviluppi della prassi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2024, 1865 ss.

Dunque, sotto il profilo dell'equilibrio fra Governo e Parlamento, la soluzione prescelta dal secondo comma dell'art. 16 sembra muoversi lungo un sentiero già tracciato da molte leggi di delegazione precedenti, nelle quali s'introduceva un termine per il parere parlamentare, decorso il quale il decreto poteva legittimamente essere emanato. La differenza risiede nel meccanismo di proroga automatica, che rafforza, almeno formalmente, la posizione delle Camere, concedendo più tempo per una valutazione critica del testo. In termini di bilanciamento, ne risulta un potenziale incremento della qualità legislativa, poiché il margine più ampio potrebbe favorire un vaglio più approfondito di possibili profili problematici, in particolare in temi assai complessi, come quelli legati alla regolazione dell'intelligenza artificiale⁶⁵. D'altro canto, la previsione di un secondo passaggio — nel caso in cui il Governo non si conformi ai rilievi formulati — costituisce ormai da tempo oggetto di una diffusa e consolidata prassi istituzionale, secondo cui il potere del Parlamento di incidere concretamente e in maniera determinante sul contenuto dell'atto delegato viene progressivamente spinto sino al punto da prefigurare quasi vere e proprie forme di codecisione paritaria. Parte della dottrina ha, tuttavia, evidenziato come siffatto sistema procedurale non contraddica, in linea di massima, l'art. 76 Cost., a condizione che esso non surrogli mai l'assemblea parlamentare nella fase deliberante della legge di delegazione e non determini un'inammissibile dilatazione o indeterminatezza dei criteri direttivi presenti nella delega, tali da compromettere l'equilibrio costituzionale tra Parlamento e Governo.

4. I principi e i criteri della delega legislativa: diritti e obblighi nella regolamentazione dell'utilizzo dei dati, degli algoritmi e dei metodi matematici al confine con l'AI Act (c. 3)

Il c. 3 dell'art. 16 del disegno di legge A.S. 1146 si inserisce in un contesto normativo e politico di grande complessità, segnato dalla tensione tra esigenze di innovazione, tutela dei diritti fondamentali e necessità di certezza giuridica. In particolare, la previsione di principi e criteri direttivi per la futura disciplina organica dell'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento dei sistemi di intelligenza artificiale solleva questioni di rilievo sia sul piano della tecnica legislativa, sia su quello della coerenza con il quadro regolatorio europeo, in particolare con l'AI Act⁶⁶. È lo stesso legislatore italiano ad esserne consapevole, come chiarito dal vincolo previsto al primo comma dell'articolo oggetto di commento secondo cui non possono essere previsti obblighi ulteriori rispetto a quelli fissati dall'AI Act.

⁶⁵ Ivi, 1878; B. Cimino - S. Morettini - C. Tancredi Palma, *La delegazione legislativa*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 107 ss.

⁶⁶ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio 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, AI Act), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024.

Emerge, con grande evidenza, la necessità di misurarsi con la pervasività di clausole aperte che, nel tentativo di offrire un quadro regolatorio elastico, rischiano, al contempo, di produrre incertezze interpretative e di rendere oltremodo gravoso l'agire degli operatori chiamati a rispettare la disciplina *in fieri*⁶⁷. In particolare, la lettera a) del c. 3, là dove prevede che il Governo individui «ipotesi per le quali appare necessario dettare il regime giuridico dell'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale», implica un'implicita apertura del legislatore a futuri sviluppi tecnologici non ancora interamente codificati. La conseguenza è che sarà la successiva produzione normativa di dettaglio, o le stesse interpretazioni giurisprudenziali, a definire il concreto perimetro di applicazione di tale disciplina⁶⁸. Tale soluzione, sebbene coerente con le istanze di flessibilità richieste da un settore in rapida evoluzione, può sollevare rilevanti questioni di compatibilità con il sistema delle fonti, richiedendo una costante verifica di coerenza tra la delega legislativa e i successivi decreti legislativi⁶⁹. Al contempo, risulta emblematico il confronto con l'Allegato III dell'AI Act⁷⁰, relativo ai sistemi "ad alto rischio", poiché quest'ultimo, nell'esercizio del meccanismo "*top-down*", affida alla Commissione europea la potestà di aggiornare e integrare, in via delegata, l'elenco dei settori e usi suscettibili di considerarsi quali forieri di rischi significativi per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali⁷¹. Proprio la

⁶⁷ O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2025, 129, il quale mette in guardia come esista una discordanza tra l'etichetta di "regolamento" e l'ampiezza di moltissime clausole, che necessiteranno di un recepimento da parte degli Stati membri. In questo senso, l'A. conia la definizione di "direttive mascherate".

⁶⁸ *Ibid.*, «secondo cui non potrà che essere la Corte di giustizia (ma anche i giudici nazionali) ad attribuire un significato meno equivoco a tali concetti, sulla base di una giurisprudenza per forza di cose rapsodica, in quanto fondata sui diversi casi e contesti fattuali che si presenteranno».

⁶⁹ Come notato da Andrea Morrone, «il sistema di fonti normative è il riflesso dello specifico rapporto tra società civile e pubblici poteri (forma di stato) e del rapporto tra i poteri pubblici dello stato (forma di governo)» (A. Morrone, *Fonti normative*, Bologna, 2018, 15). Coerentemente anche N. Maccabiani, *Co-regolamentazione, nuove tecnologie e diritti fondamentali: questioni di forma e di sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, secondo cui le modalità con cui è consegnato il sistema delle fonti del diritto non ha portata meramente formale e procedurale, bensì è «materia di diritto costituzionale».

⁷⁰ Art. 7, AI Act, a mente del quale «Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 97 al fine di modificare l'elenco di cui all'allegato III rimuovendo sistemi di IA ad alto rischio [...]».

⁷¹ In questo senso, l'AI Act si distingue per l'adozione di un approccio al rischio profondamente diverso rispetto a quello previsto dal GDPR. Mentre quest'ultimo demandava in larga misura al titolare del trattamento la responsabilità di valutare l'impatto delle operazioni di trattamento sui diritti alla riservatezza e alla protezione dei dati personali dell'interessato, configurando così un modello di gestione del rischio di tipo "*bottom-up*", l'AI Act adotta, al contrario, una logica "*top-down*". Tale impostazione prevede una classificazione preventiva e centralizzata dei sistemi di intelligenza artificiale in base ai livelli di rischio stabiliti dal legislatore europeo. Sul punto si veda, O. Pollicino - F. Paolucci, *Regolare l'intelligenza artificiale: la lunga via dei diritti fondamentali*, in *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, a cura di O. Pollicino - F. Donati - G. Finocchiaro - F. Paolucci, Milano, 2025, 26; G. De Gregorio - P. Dunn, *The European risk-based approaches: Connecting constitutional dots in the digital age*, in *Common Market Law Review*, 59, 2, 2022, 473 ss.; G. Finocchiaro, *Intelligenza*

facoltà riconosciuta alla Commissione di emendare tale elenco e, dunque, di rimodellare l'area dei sistemi AI “ad alto rischio”, rappresenta un esempio paradigmatico di “clausola aperta” a livello europeo, in grado di generare un potenziale *deficit* di certezza giuridica e una riallocazione di potere dall'organo legislativo a quello esecutivo⁷².

Nel contesto italiano, dove non si prevede un meccanismo di aggiornamento automatico paragonabile a quello europeo, la tensione fra esigenze di flessibilità e certezza del diritto si manifesta in modo ancora più marcato: la lettera *a)* del c. 3 dell'art. 16 delega il Governo a definire le ipotesi o le categorie meritevoli di disciplina specifica, ma non chiarisce se tale elencazione verrà periodicamente rivista, né entro quali limiti potrà esercitarsi la discrezionalità governativa⁷³.

Il confronto con l'AI Act evidenzia, inoltre, un limitato margine di manovra lasciato agli Stati membri. Basti considerare, in tal senso, che l'AI Act si basa su un approccio a gerarchia di rischi, distinguendo tra rischio inaccettabile (che determina un divieto), alto rischio (soggetto a requisiti di conformità) e rischio basso o minimo (per il quale valgono obblighi di trasparenza o, al più, codici di condotta)⁷⁴. Se, da un lato, ciò consente un livello di armonizzazione elevato su scala europea, dall'altro, impedisce agli ordinamenti nazionali di introdurre misure particolarmente restrittive che superino il regime delineato dall'AI Act⁷⁵. In questa prospettiva, l'art. 16 del disegno di legge italiano deve necessariamente operare in maniera coerente con il *risk-based approach* delineato nell'AI Act, anche in considerazione del divieto imposto al legislatore delegato di prevedere obblighi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella disciplina eurounitaria. Non sono poche, infatti, le disposizioni del testo europeo che disciplinano in modo puntuale il ciclo di vita del sistema di intelligenza artificiale – dall'addestramento all'immissione sul mercato – riducendo, in concreto, gli spazi

artificiale. *Quali Regole*, Bologna, 2024.

⁷² G. De Gregorio - P. Dunn, *The European risk-based approaches: Connecting constitutional dots in the digital age*, cit.

⁷³ A. Barone, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 1, 1-2, 2020, 63 ss.

⁷⁴ Art. 5 AI Act (Pratiche vietate), Artt. 6 e ss. AI Act (Sistemi di IA ad alto rischio), Art. 50 AI Act (Obblighi di trasparenza per i sistemi a rischio limitato), Art. 95 AI Act (Codici di condotta per i sistemi a rischio minimo).

⁷⁵ AI Act, considerando 3 «Alcuni Stati membri hanno già preso in esame l'adozione di regole nazionali per garantire che l'IA sia affidabile e sicura e sia sviluppata e utilizzata nel rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali. Normative nazionali divergenti possono determinare una frammentazione del mercato interno e diminuire la certezza del diritto per gli operatori che sviluppano, importano o utilizzano sistemi di IA. È pertanto opportuno garantire un livello di protezione costante ed elevato in tutta l'Unione al fine di conseguire un'IA affidabile, mentre dovrebbero essere evitate le divergenze che ostacolano la libera circolazione, l'innovazione, la diffusione e l'adozione dei sistemi di IA e dei relativi prodotti e servizi nel mercato interno, stabilendo obblighi uniformi per gli operatori e garantendo la tutela uniforme dei motivi imperativi di interesse pubblico e dei diritti delle persone in tutto il mercato interno». Sul punto, si veda, tra gli altri, M. Inglese, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, 2, 2024, numero speciale *La nuova disciplina UE sull'intelligenza artificiale*.

normativi per iniziative di dettaglio⁷⁶. In questo senso, il governo italiano dovrà porre particolare attenzione nell'esercizio della delega, al fine di evitare che possano sorgere conflitti con l'ordinamento eurounitario.

Nondimeno, come evidenziato dalla norma oggetto di commento, la legge di delegazione italiana sembra voler dedicare particolare cura alla figura del "deployer", ossia il soggetto che utilizza o implementa i sistemi di intelligenza artificiale in contesti specifici⁷⁷. Ciò appare evidente non soltanto dal riferimento all'«utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici» (con un implicito richiamo alla fase di *training* del sistema di IA), ma anche dalle previsioni che, nel dettare i criteri per individuare i diritti e gli obblighi delle parti, rivelano una volontà di ancorare la responsabilità civilistica e la conformità tecnica alle effettive operazioni di personalizzazione e messa in servizio dei sistemi⁷⁸. In altri termini, il legislatore italiano, con la menzione dei «diritti e obblighi gravanti sulla parte che intenda procedere al suddetto utilizzo», lascia intravedere una scelta di campo: non si limita a regolamentare genericamente chi sviluppa o commercializza l'IA, ma vuole anche regolare lo sfruttamento della stessa nell'operatività quotidiana. Tale sensibilità si inserisce in una cornice più ampia, dove le fattispecie di responsabilità, in un contesto di rapida riconfigurazione tecnologica, dovrebbero essere ripensate in funzione delle effettive potestà di controllo e modifica delle funzionalità algoritmiche in capo a ciascun attore. È ben noto, infatti, che nel contesto dell'AI Act la figura del "deployer" (o "utente professionale" di un sistema IA ad alto rischio) sia stata oggetto di un'attenzione rilevante, seppur non sempre risolutiva, e che i soggetti coinvolti nella catena di fornitura del prodotto (fornitore, importatore, distributore) abbiano obblighi modulati in relazione al grado di incidenza che essi hanno sulle specifiche del sistema⁷⁹. A livello interno, la richiesta di prevedere strumenti di tutela di carattere risarcitorio o inibitorio (lettera *b*) della norma in commento) si iscrive nella medesima logica, volta a colmare una lacuna potenziale nella disciplina europea, nell'ipotesi in cui l'uso dell'IA produca pregiudizi di elevata gravità a soggetti terzi⁸⁰. Dunque, se

⁷⁶ Si pensi agli artt. 8-15 AI Act per i sistemi di IA ad alto rischio e agli artt. 16-25 AI Act con riguardo agli obblighi dei fornitori e degli altri operatori.

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 3, n. 4, AI Act, il *deployer* è «una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che utilizza un sistema di IA sotto la propria autorità, tranne nel caso in cui il sistema di IA sia utilizzato nel corso di un'attività personale non professionale».

⁷⁸ Per un'analisi nel contesto normativo, si veda M. Ebers, *Truly Risk-based Regulation of Artificial Intelligence How to Implement the EU's AI Act*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2024.

⁷⁹ Considerando 83 AI Act, secondo cui «Alla luce della natura e della complessità della catena del valore per i sistemi di IA e in linea con il nuovo quadro legislativo, è essenziale garantire la certezza del diritto e facilitare il rispetto del presente regolamento. È pertanto necessario chiarire il ruolo e gli obblighi specifici degli operatori pertinenti lungo tale catena del valore, come importatori e distributori che possono contribuire allo sviluppo dei sistemi di IA». Sul punto anche G.M. Riccio - G. Giannone Codiglione, *La rilevanza delle basi giuridiche per il trattamento di dati personali mediante sistemi di intelligenza artificiale*, in A. Pajno - F. Donati - A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, vol. I, Bologna, 2022, 281 ss.

⁸⁰ F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in

l'*acquis communautaire* in materia di responsabilità per prodotto difettoso o i tradizionali rimedi civilistici non risultassero idonei a regolare la gran varietà di danni potenzialmente causati dai sistemi di IA⁸¹, il disegno di delega mira a formalizzare un apparato sanzionatorio di tipo specializzato, che richiami i modelli già noti in altri settori tecnologici ad alto impatto (ad esempio, la responsabilità da dispositivo medico o quella in ambito di protezione dei dati)⁸². Sul punto, assume primaria rilevanza la disposizione di cui alla lettera c), che riconosce la competenza a decidere alle sezioni specializzate in materia di impresa. È un approccio molto innovativo: collega un tema ad alto contenuto tecnico-scientifico (quello algoritmico) a un modello di contenzioso specializzato, favorendo la pronuncia di sentenze potenzialmente più coerenti con la complessità del fenomeno. Dunque, la scelta di affidare le liti alle sezioni specializzate rientra in un più generale disegno di canalizzazione delle controversie in sedi altamente qualificate, con la prospettiva, da un lato, di ridurre la frammentazione interpretativa e, dall'altro, di favorire un più rapido consolidarsi di orientamenti giurisprudenziali.

Pur restando il margine di incertezza generato dai concetti di «clausole aperte» e di «futuro regime giuridico dell'uso di dati e algoritmi», si può cogliere un filo conduttore che accomuna l'impianto del disegno di legge a quello dell'AI Act: il tentativo di individuare un corretto bilanciamento tra l'innovazione tecnologica, la tutela dei diritti fondamentali e la certezza dei rapporti giuridici⁸³. Se l'Allegato III dell'AI Act codifica in modo dettagliato e «aggiornabile» (tramite atti delegati) l'elenco dei settori critici, l'art. 16 del DDL, dal canto suo, spinge l'ordinamento nazionale a un'analoga operazione di selezione delle ipotesi degne di regolazione, sebbene affidandola alla legislazione delegata, che, nei suoi caratteri essenziali, non dif-

Rivista AIC, 1, 2025, 13; G. Schneider, *La proposta di regolamento europeo sull'intelligenza artificiale alla prova dei mercati finanziari: limiti e prospettive (di vigilanza)*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3, 2023, 1014.

⁸¹ European Commission, *European enterprise survey on the use of technologies based on artificial intelligence: final report*, Publications Office, 2020, 58 ss.

⁸² In tema di responsabilità aquiliana e sulla possibilità di riconoscere personalità giuridica e diritti in capo ai sistemi di IA, si veda M. Hildebrandt, *Legal Personhood for AI?*, in M. Hildebrandt (a cura di), *Law for Computer Scientists and Other Folk*, Oxford, 2020, 237 ss.; inoltre i contributi raccolti in A. Pajno - F. Donati - A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, vol. II, Bologna, 2022, tra cui O. Pollicino - G. De Gregorio, *Intelligenza artificiale, data protection e responsabilità*, 345 ss.; U. Ruffolo, *Artificial Intelligence e responsabilità. «Persona elettronica» e teoria dell'illecito*, 229 ss.

⁸³ Donati, in un'analisi approfondita, evidenzia che l'intero percorso normativo dell'Unione europea sull'IA è caratterizzato da una tensione tra la volontà di rafforzare la competitività e l'innovazione e la necessità di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e della certezza giuridica. Donati sottolinea che l'Unione europea ha scelto una soluzione di compromesso, rifiutando sia un approccio eccessivamente leggero (*market-driven*) sia un controllo pervasivo (*state-driven*), per bilanciare efficienza, tutela dei diritti e certezza dei rapporti (F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, cit., 8). Coerentemente anche A. Oddenino, *Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali: alcune notazioni critiche*, in A. Pajno - F. Donati - A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, cit., 165 ss.; G. Finocchiaro, *I molteplici obiettivi perseguiti dal regolamento*, in O. Pollicino - F. Donati - G. Finocchiaro - F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, cit., 111.

ferisce molto dagli interventi europei di matrice esecutiva. Resta evidente, però, che l'AI Act si colloca a un grado di dettaglio e di vincolatività tale da ridurre, almeno in parte, l'autonomia nazionale, soprattutto nell'individuazione dei requisiti e delle procedure di valutazione della conformità. Dunque, il disegno di legge italiano potrà, al più, affiancare a detto impianto delle norme integrative o complementari, senza intaccare la sostanza del modello eurounitario.

Si configura, pertanto, una situazione nella quale l'iniziativa normativa italiana - riconosciuta altresì dalle lettere *b)* (previsione di un apparato sanzionatorio) e *c)* (attribuzione della competenza alle sezioni specializzate) del c. 3 - risulterà condizionata dalla necessità di evitare sovrapposizioni con il quadro regolatorio dell'Unione europea. La stessa attenzione per il "deployer" si configura, in definitiva, come un tentativo di predisporre un anello di congiunzione fra normativa di matrice europea e il contesto nazionale. Nella prospettiva del legislatore italiano, tale tentativo di regolazione aspira a colmare le lacune normative, che potrebbero scaturire dall'incontro dell'IA con la (oramai anziana) marcatura CE.

In conclusione, se l'art. 16, c. 3, del disegno di legge AS1146 si presenta come una norma di "conciliazione" tra innovazione e salvaguardia dei diritti, nondimeno resta cruciale scongiurare l'inversione di tendenza per cui le clausole aperte, da flessibili, si tramutino in fonti di incertezza; il tutto in un quadro europeo impregnato di un approccio rigoroso, benché costantemente soggetto a revisione⁸⁴. L'auspicio è che, nella fase di concreta attuazione della delega, la cooperazione tra le autorità nazionali e le istituzioni europee consentano un equilibrato bilanciamento: da un lato, garantendo la coerenza con il *framework* dell'Unione europea e, dall'altro, riconoscendo le peculiarità dei modelli di implementazione dell'IA proposti dall'Italia.

5. Conclusione

L'analisi dell'art. 16 del disegno di legge AS1146 rivela un tentativo legislativo di affrontare la complessità dell'intelligenza artificiale attraverso lo strumento della delega al Governo, con l'obiettivo di delineare una «disciplina organica». Tuttavia, l'intrinseca dinamicità del settore dell'IA, unita all'approccio a tratti generico della delega e alla contemporanea presenza di un quadro normativo sovranazionale come l'AI Act, obbliga il legislatore italiano a tenere in opportuna considerazione il rischio di frammentazione normativa e le relative implicazioni sulla *rule of law*.

La nozione di «disciplina organica» è, in teoria, volta a prevenire un *corpus* normativo disarticolato e incoerente, garantendo uniformità e certezza giuridica (si pensi al d.lgs. 196/2003 in materia di privacy). Tuttavia, la presenza di "clausole aperte" nella delega⁸⁵ se, da un lato, conferisce la necessaria flessibilità per adattarsi all'evoluzione tecnologica, dall'altro in-

⁸⁴ Si considerino, tra gli altri, gli artt. 7 e 112, AI Act.

⁸⁵ Si pensi alla previsione di individuare «ipotesi per le quali appare necessario dettare il regime giuridico dell'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale».

troduce un'incertezza interpretativa che potrebbe rendere gravoso l'agire degli operatori. Tale indeterminatezza, in assenza di meccanismi chiari di aggiornamento, rischia di compromettere il principio di legalità sostanziale, generando confusione tra le fonti. Il confronto con l'Allegato III dell'AI Act, che attribuisce alla Commissione europea la facoltà di aggiornare e integrare l'elenco dei sistemi "ad alto rischio", evidenzia una potenziale riallocazione di potere dall'organo legislativo a quello esecutivo, con conseguente *deficit* di certezza giuridica.

Inoltre, la necessità per il decreto legislativo italiano di conformarsi all'AI Act pone il legislatore delegato di fronte a un limitato margine di manovra. Il corretto funzionamento del *risk-based approach* adottato nell'AI Act si basa su un quadro normativo massimamente coordinato e uniforme. Ciò implica che la disciplina italiana dovrà essere attentamente calibrata per evitare che possano generarsi antinomie con il quadro regolatorio dell'Unione Europea. La mancata adozione di tale cautela potrebbe tradursi in una frammentazione interna ed esterna, con oneri aggiuntivi per gli operatori e fenomeni di *forum shopping*.

La *rule of law* esige non solo che il diritto sia chiaro e prevedibile, ma anche che sia accessibile e applicato in modo coerente. Una disciplina dell'IA frammentata, che non riesca a coordinarsi efficacemente con il quadro europeo, rischia di generare incertezza giurisprudenziale e di ostacolare l'innovazione, anziché promuoverla. L'attenzione del legislatore italiano alla figura del "deployer" e la previsione di strumenti di tutela risarcitoria e inibitoria, unitamente all'attribuzione delle controversie alle sezioni specializzate in materia di impresa, rappresentano tentativi lodevoli di colmare lacune e di canalizzare le controversie in sedi altamente qualificate. Tuttavia, l'efficacia di tali misure dipenderà dalla capacità del legislatore delegato di tradurre i principi della legge delega in norme specifiche e coerenti, evitando che le «clausole aperte» si trasformino in fonti di incertezza.

Abstract

L'art. 16 del disegno di legge A.S. 1146 conferisce al Governo una delega per elaborare una disciplina organica relativa all'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale. Il presente contributo si propone di analizzare questa disposizione, soffermandosi sulla complessa dialettica che contrappone l'esigenza di normare un settore in rapida evoluzione ai principi costituzionali relativi alla produzione legislativa delegata. In questo contesto, si innestano diverse questioni giuridiche, tra cui il ruolo del Parlamento e delle sue Commissioni nella legislazione delegata, la tutela del diritto d'autore nella fase di addestramento dell'IA e la compatibilità delle nuove previsioni con l'AI Act europeo.

Art. 16 of Bill A.S. 1146 delegates the government to adopt a comprehensive framework regulating the deployment of data, algorithms and mathematical methods in the training of artificial intelligence systems. The purpose of this paper is to analyse this provision, exploring the complex dialectic between the need to regulate a rapidly evolving sector and the constitutional principles governing delegated legislation. In this context, a number of legal issues are raised, including the role of parliament and its committees in delegated legislation, the protection of copyright during the AI training phase, and the question of compatibility of the new provisions with the European AI Act.

Keywords

DDL IA – delega legislativa – AI Act – copyright – addestramento IA