

**AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE IX
(TRASPORTI, POSTE E
TELECOMUNICAZIONI) E X (ATTIVITA'
PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)**
Relazione su atto dell'Unione europea COM (2021)
206 final - 'regolamento intelligenza artificiale'
Roma, 09.03.2002 - 14.30-16.00PM

Onorevoli presidenti,

Onorevoli deputate e deputati,

Vi ringrazio per l'invito all'audizione odierna.

Nel mio intervento vorrei:

- 1. delineare il contesto in cui si inserisce la proposta di regolamento sull'IA;**
- 2. descrivere le finalità del regolamento e i nodi da sciogliere delle regole europee in discussione;**
- 3. concludere, sintetizzando in merito alla posizione italiana sulla proposta europea e con un breve aggiornamento sulla strategia italiana sull'IA, che anticipa e interpreta in chiave nazionale alcuni contenuti delle norme europee**

Inizio dal contesto.

La Proposta, **presentata dalla Commissione europea il 21 aprile 2021** si colloca in un quadro di profonda **trasformazione**.

La diffusione dei sistemi di IA contribuisce a creare, o accelerare, 3 grandi trasformazioni: dei mercati, delle regole e delle persone.

(A) Per quanto riguarda i mercati, l'IA cambia i modelli di business, i prodotti, i servizi e le politiche commerciali degli operatori, **sancendo il primato dei dati**. Chi li possiede e li sa usare ottiene un enorme vantaggio competitivo e innovativo sui propri concorrenti.

Nel 2021 la spesa globale per i sistemi di IA ha raggiunto gli **\$85 miliardi**. L'International Data Corporation prevede che nel 2025 questa spesa supererà i **\$200 miliardi**. Lo scorso anno il mercato italiano dell'IA ha espresso un valore stimato in appena **€380 milioni**. Mi pare poco: un primo dato su cui riflettere.

(B) La seconda trasformazione riguarda le regole. Le istituzioni pubbliche europee ed extra-europee sono chiamate a ideare e applicare nuovi regimi regolatori che, relativamente ai sistemi di IA, siano equilibrati, armonizzati e flessibili.

- anzitutto, equilibrati tra la spinta all'innovazione tecnologica e la tutela dei diritti individuali. Che dunque, *da una parte*, sostengano l'innovazione tramite l'utilizzo dell'IA; e *dall'altra* garantiscano l'inclusione, la non discriminazione e i diritti fondamentali, sia in prospettiva collettiva che individuale;
- inoltre, armonizzati con i sistemi giuridici sia nazionali, sia internazionali e compatibili con gli standard applicati nel settore industriale. Il quadro giuridico internazionale è però, ad oggi, eccessivamente frammentato. L'OCSE censisce **700** tra politiche, strategie, applicazioni e incentivi pubblici su IA, attuati da **60** paesi di tutto il mondo, inclusi **20** Stati membri dell'Unione. Ovviamente questa situazione è fortemente limitante tanto rispetto all'obiettivo della crescita quanto a quello della tutela dei diritti.
- infine, flessibili e adattabili ai rapidi mutamenti delle tecnologie IA. In pochissimi anni siamo passati da episodi eclatanti come Deep Blue che vince contro Kasparov, o AlphaGo che batte 5 a 0 il campione di GO Fan Hui, all'affermazione dei sistemi di IA nelle aziende e nelle pubbliche amministrazioni. Si stima che globalmente circa **6 aziende su 10**

utilizzino sistemi IA. Le **amministrazioni pubbliche** in tutto il mondo integrano sistemi di IA nelle attività di regolazione di loro competenza, spaziando dalla sicurezza, alla pianificazione urbanistica e al diritto di voto. Attualmente in Europa sono operativi **14 programmi GovTech sull'IA**. La velocità di adozione e cambiamento è enorme.

(C) La terza trasformazione indotta dall'IA interessa le persone, nella loro sfera individuale, sociale e professionale. Questa impone certamente il ripensamento del modo in cui tutelare i dati personali e sensibili; ma soprattutto richiede la formazione e il costante aggiornamento delle competenze. Eppure permetterebbe - se ben orchestrata - di predisporre per la prima volta nuove ed efficaci strategie per far incontrare la domanda con l'offerta sul mercato del lavoro.

Per sintetizzare sul contesto: Di fronte a queste trasformazioni profonde e potenzialmente dirompenti, è lecito, e anche doveroso, identificare soluzioni che ne contengano i rischi. Bisogna però evitare atteggiamenti ultra-difensivi. Se ben sfruttata, l'IA sarà un motore di molteplici

trasformazioni positive: di crescita, di innovazione, di decisioni pubbliche migliori e soprattutto di sviluppo, personale, professionale e sociale.

Vengo ora a illustrare le finalità del regolamento, i contenuti e i nodi che rimangono da sciogliere.

La proposta di regolamento è uno dei **7 grandi dossier legislativi** che fondano la **visione strategica dell'Unione sulla trasformazione digitale e le nuove tecnologie.**

inserirà e completa: il **Data Governance Act** e il **Data Act**, che realizzano la libertà della circolazione dei dati. Poi, il **Digital Service Act** e il **Digital Market Act**, che creano le condizioni per mercati e servizi online affidabili, aperti e sicuri. Infine, la **NIS2**, che modernizza il quadro delle regole in tema di cybersecurity ed **EIDAS**, che aggiorna le regole sull'identità digitale.

Per cui la Proposta di Regolamento IA deve essere valutata all'interno di un disegno strategico più ampio, teso a (1) cogliere le opportunità della trasformazione digitale; (2) creare un sistema di diritto moderno e adeguato alla evoluzione

tecnologica; (3) e promuovere un 'modello europeo' di concorrenza e responsabilizzazione.

In questa triplice prospettiva, la proposta di Regolamento contiene elementi condivisibili:

1. riconosce che **le tecnologie IA, sono un mezzo e non un fine**, sono cioè uno strumento al servizio dell'uomo e dei cittadini dell'Unione. Così facendo, il Regolamento conferma la visione umanocentrica del sistema valoriale europeo;

2. definisce quindi **regole comuni e uniformi, da applicare orizzontalmente senza distinzione di settore o attività per garantire la sicurezza, l'affidabilità e l'eticità dei sistemi di IA all'interno dell'Unione**

3. **identifica i soggetti** a cui si applicano le regole (persone fisiche e giuridiche, fornitori e utenti), siano essi soggetti pubblici o privati, sempre che **contribuiscano alla catena del valore del sistema IA** (produttori, distributori, importatori e loro rappresentanti) o ne siano fruitori nell'Unione

4. **esclude alcune aree dal perimetro di applicazione** (come la sicurezza e la ricerca), come pure alcuni specifici ambiti soggettivi (autorità pubbliche di paesi terzi e organizzazioni internazionali)

5. **gradua i sistemi IA**, in relazione al livello di pericolosità che sono in grado di esprimere per i diritti fondamentali:

a. rischio inaccettabile, l'uso / applicazione di tecnologie di IA è vietato, salvo deroghe circoscritte per finalità e durata. Per esempio le pratiche di *social scoring* che sono illegittime, in quanto aleatorie e discriminatorie, attribuendo un punteggio alle persone in base ai loro comportamenti sociali o alle caratteristiche personali.

b. alto rischio, qui l'uso di tecnologie di IA va certificato ed è condizionato al rispetto di requisiti obbligatori. Esempi di questa classe sono i sistemi di identificazione biometrica, quelli impiegati per la gestione dei lavoratori o nella gestione dei flussi migratori.

c. basso rischio, qui gli utilizzi della tecnologia IA non sono critici, e quindi non richiedono particolari cautele per essere immessi sul mercato

6. Molto importante, prevede un **regime modulare** di oneri e responsabilità, introducendo obblighi di certificazione e auto-certificazione, di valutazione della conformità del prodotto e del rischio, di trasparenza e informativi, di sicurezza e affidabilità, nonché obblighi di monitoraggio anche

post-market, attraverso i quali complessivamente
a) verificare nel tempo se siano state introdotte modifiche significative, non prevedibili rispetto alla funzione originariamente certificata; b) salvaguardare nel tempo l'affidabilità dei sistemi di IA.

7. identifica un sistema istituzionale e di governance, accentrato nella Commissione Europea dal punto di vista della classificazione dei sistemi di IA e dell'adeguamento di obblighi e divieti.

8. riserva alle autorità nazionali di vigilanza del mercato competenti la supervisione dell'applicazione delle regole, mentre rimette ad un comitato europeo per l'intelligenza artificiale - cui il Board europeo della privacy partecipa di diritto con autonomi poteri - un ruolo consultivo, di coordinamento delle autorità nazionali, di ausilio all'attività della Commissione e di assistenza sia alla Commissione sia alle autorità nazionali per lo sviluppo di norme per l'IA.

9. accredita il modello multistakeholder, favorendo i codici di condotta volontari per i sistemi di IA non ad alto rischio, e prevedendo spazi di sperimentazione normativa per facilitare un'innovazione responsabile.

Passo ora alla nostra valutazione rispetto alle regole europee

La posizione italiana rispetto alla proposta europea si può sintetizzare così: le finalità sono chiare, le intenzioni legislative meritevoli e condivisibili, e la proposta risulta migliorabile, sotto diversi aspetti.

In particolare, da migliorare sono da subito risultate:

- le **definizioni**, da quella di sistema di IA a quello di rischio inaccettabile e di alto rischio: abbiamo richiesto una maggiore precisione per evitare applicazioni frammentate ed indesiderate
- il **regime delle eccezioni ed esenzioni previsto per i sistemi inaccettabili**: l'Italia ha chiesto un maggiore grado di dettaglio dei presupposti, per evitare interpretazioni e applicazioni arbitrarie e divergenti
- l'**ambito dei poteri della Commissione**, per consentire agli Stati membri di partecipare attivamente all'aggiornamento del raggio di applicazione del regolamento
- il **sistema degli oneri e degli obblighi**, per garantire che questi siano effettivamente

parametrati al livello di rischio dei sistemi IA e alla capacità di risposta del mercato.

A fine 2021 è stato raggiunto un primo compromesso sul testo, presentato alle delegazioni il 30 novembre 2021 e il 3 dicembre 2021 ai Ministri Telecom dell'Unione.

Il negoziato prosegue (sotto la presidenza francese) e le **richieste dell'Italia** sono ora rivolte a:

- Migliorare le definizioni relative ai **soggetti attualmente destinatari delle regole** (produttori, importatori, distributori), per meglio esplicitare che tra questi sono ricompresi anche i soggetti tecnologici che **mettono a disposizione i sistemi IA attraverso la rete**, senza venderli ma concedendoli in licenza e all'occorrenza senza richiedere un prezzo se non in termini di riflusso di dati
- migliorare le previsioni sulle **responsabilità**, nel senso di riconoscere un ruolo attivo al soggetto che interviene nella catena del valore attraverso attività di **testing e addestramento**, in quanto strettamente funzionali a caratterizzare un sistema IA secondo la tripartizione di rischio identificata dalla Commissione. Ad esempio, un sistema

di credit scoring, teso a valutare il merito creditizio, può essere commercializzato sul mercato senza specifiche caratteristiche. In questo caso, sarà l'utilizzatore commerciale ad **addestrarlo** per renderlo funzionale alle proprie esigenze di mercato e solo attraverso il suo addestramento sarà in grado di introdurre o disinnescare i rischi stabiliti dal Regolamento.

- completare le previsioni sulle funzioni di compliance con quelle di **auditing sulla robustezza dei sistemi, privilegiando competenze terze, indipendenti e non necessariamente incardinate a livello nazionale** (facendo ad esempio tesoro di esperienze positive maturate in settori specifici, come il FinTech, in cui l'elaborazione è avanzata)

- sollecitare una ulteriore riflessione sui **costi della compliance**, affinché risultino, non solo giuridicamente corretti, ma **strettamente necessari**. La nostra proposta riflette le sollecitazioni dell'industria italiana, che **teme oneri eccessivi e sproporzionati per le imprese**, soprattutto per le PMI, riguardo agli obblighi di certificazione ma anche di compliance e monitoraggio, senza vantaggi

concreti per l'innovazione e la competitività dell'industria_

- verificare se gli **spazi riservati alla sperimentazione normativa** non possano essere migliorati ed arricchiti, anche alla luce di esperienze virtuose maturate in specifici settori (FinTech) o in specifiche legislazioni (tra le quali, anche l'Italia)

- intervenire sui **profili di governance**, in termini di composizione del comitato, richiedendo che al suo interno vengano espresse competenze ulteriori rispetto a quelle del Board della privacy, e sollecitando una serena valutazione sull'opportunità di creare, anche alla luce del parere della Banca Centrale Europea, una nuova autorità sull'IA, perchè l'IA è inter- e intra- settoriale e anche per IA vale il principio "same risks, same supervision" (stessi rischi, stesse regole e quindi stessa supervisione).

- **migliorare le previsioni di coordinamento con altre discipline**, sia orizzontali (GDPR e Direttiva Law enforcement) sia settoriali (regolazioni FinTech e InsurTech) non solo per evitare duplicazioni di oneri e di competenze, ma anche per favorire il raccordo tra le stesse, scongiurando indirizzi

discordanti. Simmetricamente all'esigenza di allargamento della composizione del Comitato europeo, l'Italia ha proposto un **più sinergico sistema di scambio di informazioni tra le Autorità nazionali coinvolte (privacy, assicurazioni, finanza, sicurezza cibernetica)** proprio per le implicazioni connesse alla trasversalità dell'IA.

Prima di concludere, una breve nota sulla strategia nazionale sull'IA, che il governo ha adottato il 24 novembre 2021.

Il regolamento europeo introduce una cornice normativa per l'ecosistema IA, noi invece con la Strategia nazionale approvata a novembre **vogliamo dare maggior impeto al nostro sistema nazionale.**

La strategia si compone di **5 obiettivi e 24 politiche, da realizzare in 3 anni, in collaborazione con il MUR e il MISE.**

- Gli interventi del MUR riguardano soprattutto il potenziamento della ricerca, l'attrazione di talenti e la formazione di competenze allineate con la rapida evoluzione della tecnologia (per

esempio la formazione di competenze ibride, come gli ingegneri-giuristi);

- L'area di intervento del MISE interessa l'innovazione e lo sviluppo delle imprese, per colmare il divario nell'adozione di IA da parte delle aziende, aumentare la spesa in R&D industriale e aumentare l'intensità brevettuale

Le 6 politiche di competenza MITD mirano a portare l'IA nella pubblica amministrazione, allo scopo di:

- migliorare il servizio pubblico attraverso 1) interventi per portare l'intelligenza artificiale all'interno dei processi della PA e 2) stimolare un ecosistema GovTech italiano che incentivi startup a offrire soluzioni innovative in IA per le pubbliche amministrazioni. Soffriamo infatti un basso utilizzo/penetrazione di risorse e-Gov: in Italia è al **25%**, rispetto a una media UE + UK del **60%**

Avvalendoci anche del **Fondo Innovazione del MITD**, che abbiamo recentemente rafforzato, contiamo:

- entro l'estate, di aver impostato almeno 3 di queste policies, tra cui il **GovTech**.
- entro l'autunno, di lanciare le prime sperimentazioni. Gli ambiti di applicazione

sono sconfinati. Cito **tre esempi**: (a) la creazione e interoperabilità di banche dati aperte su cui sperimentare e utilizzare modelli IA a favore del policymaking; (b) la creazione di dataset annotati e anonimizzati delle interazioni cittadini-PA; l'introduzione di tecnologie basate su IA per automatizzare lo smistamento e la preparazione delle richieste degli utenti

Concludo.

L'IA è un motore di applicazioni all'avanguardia che semplificano la vita quotidiana, che consentono l'adozione di decisioni pubbliche più veloci, semplici e per questo più efficaci, la crescita e lo sviluppo industriale e la migliore allocazione delle risorse private e pubbliche.

Il nostro obiettivo come governo è di massimizzare l'uso dell'IA per raggiungere tutti questi obiettivi e rinforzare il settore italiano. Guardiamo al regolamento IA con questo obiettivo, fatta salva la tutela dei principi fondamentali.

Quindi sono molto convinto personalmente che la scelta non è se, ma come e quando, avviare questo motore di innovazione, crescita e sviluppo.

Dobbiamo dire che rischiamo di essere già in ritardo, sia in Europa sia in Italia.

Per questo motivo **dobbiamo sostenere e contribuire a un AI act europeo ambizioso e lungimirante, che abbia come priorità lo sviluppo a vantaggio di cittadini, imprese e istituzioni e la minimizzazione dei rischi nel rispetto di un sistema di diritto.**

Vi ringrazio per il tempo e l'attenzione.

FONTI:

1. International Data Corporation, investments in AI <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS48191221>
2. OECD.AI, Policy Repository <https://oecd.ai/en/>
3. Dentons Artificial Intelligence Guide, 2022 <https://www.businessgoing.digital/dentons-artificial-intelligence-guide-2022-the-ai-journey-opening-our-eyes-to-opportunity-and-risk/>
4. NYU GovLab, AI Localism <https://list.ailocalism.org>
5. EU Commission Joint Research Centre, GovTech in Europe <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128247>

6. Pitchbook, Europe Venture Capital 2021

<https://pitchbook.com/news/reports/2021-annual-european-venture-report>

European Central Bank, Opinion on AI Regulation 2021

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/en_con_2021_40_f_sign~eba69a1321..pdf