

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA TRANSIZIONE DIGITALE

IL CAPO DEL SETTORE LEGISLATIVO

Roma, 28 giugno 2021

*Al Dipartimento per le politiche europee
Servizio informative parlamentari e Corte di
giustizia UE*

Oggetto: richiesta di relazione (art. 6, legge n. 234/2012) sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione.

Facendo seguito alla nota prot. n. 5311 P-4.22-25 dell'8 giugno 2021, per quanto di competenza, si trasmette la relazione richiesta sulla proposta di regolamento in oggetto.

Si segnala che la tabella non è stata compilata perchè al momento non esiste una normativa nazionale in materia.

L'Avvocato dello Stato
Angelo Vitale

**ANGELO
VITALE** Firmato
digitalmente da
ANGELO VITALE
Data: 2021.06.30
12:05:41 +02'00'



Presidenza del Consiglio dei Ministri
MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA TRANSIZIONE DIGITALE

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza artificiale (Legge sull'Intelligenza Artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione.

- Codice della proposta: COM 2021 (206)
- Codice interistituzionale: 2021/0106(COD)
- Amministrazione con competenza prevalente: Ministro per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Regolamento si inserisce nella strategia dell'Unione per il mercato unico digitale e mira a promuovere lo sviluppo dell'Intelligenza artificiale (IA), affrontandone i rischi, garantendo la certezza giuridica e facilitando gli investimenti e l'innovazione nel settore.

Ambisce a definire un ecosistema di fiducia, proponendo un quadro giuridico uniforme per un'intelligenza artificiale affidabile.

Si applica ai sistemi di intelligenza artificiale (IA), per tale intendendosi un *“software sviluppato con una o più delle tecniche e degli approcci elencati nell'allegato I e che può, per una data serie di obiettivi definiti dall'uomo, generare risultati quali contenuti, previsioni, raccomandazioni, o decisioni che influenzano gli ambienti con cui interagiscono”*, una volta che essi siano immessi sul mercato, commercializzati e utilizzati da parte dell'utente finale.

Dal punto di vista soggettivo, si rivolge a tutte le persone fisiche o giuridiche residenti o aventi la propria sede legale negli Stati membri dell'Unione europea, ai fornitori o utenti di sistemi di IA stabiliti al di fuori dell'UE qualora l'“output” dei sistemi sviluppati o utilizzati dagli stessi venga utilizzato all'interno dell'Unione; nonché agli attori pubblici, in particolare delle istituzioni e agenzie europee, qualora essi adoperino software basati sull'IA, ad eccezione dei software e sistemi informatici sviluppati da, e impiegati nel settore sicurezza, difesa e armamenti. Sono esclusi dall'ambito di applicazione le autorità pubbliche in Paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

Dal punto di vista oggettivo, introduce un approccio basato sul grado di rischio (distinguendo tra sistemi di IA che introducono un rischio inaccettabile, un alto rischio e un basso rischio), che il sistema ingenera rispetto ai valori dell'Unione, modulandone divieti e obblighi.

Si abbina ad una proposta di regolamento sui macchinari, che aggiorna la relativa Direttiva 2006/42/CE, adattando le regole di sicurezza all'evoluzione della tecnologia.

Arricchisce il quadro europeo delineato da:

- a) Dichiarazione di cooperazione sull'intelligenza artificiale, firmata da 25 Paesi europei il 10 aprile 2018, che si basa sui risultati e sugli investimenti della comunità europea della ricerca e delle imprese nell'IA e stabilisce le basi per il Piano coordinato sull'IA;
- b) Strategia europea per l'Intelligenza artificiale adottata dalla Commissione europea con la comunicazione (COM(2018) 237 final) del 25 aprile 2018;
- c) Linee guida etiche finali per un'intelligenza artificiale affidabile, del Gruppo ad alto livello sull'intelligenza, pubblicate l'8 aprile 2019;
- d) Piano coordinato sull'intelligenza artificiale adottata dalla Commissione con la Comunicazione COM(2018) 795 final;

e) "Libro Bianco sull'Intelligenza artificiale - un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia del 19 febbraio 2020 adottata con la comunicazione della Commissione europea COM 2020/65;

f) orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2019-2024 "Un'Unione più ambiziosa" presentati dal Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen;

g) Comunicazione della Commissione Europea (COM 2020/66), "Una strategia europea per i dati";

h) Comunicazione della Commissione (COM 2020/67) "Plasmare il futuro digitale dell'Europa";

i) Comunicazione della Commissione (COM (2020)/264) "La protezione dei dati come pilastro dell'autonomia dei cittadini e dell'approccio dell'UE alla transizione digitale: due anni di applicazione del regolamento generale sulla protezione dei dati";

l) Conclusioni della presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, – La Carta dei diritti fondamentali nel contesto dell'intelligenza artificiale e della trasformazione digitale, 11481/20, 2020;

m) Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate, 2020/2012(INL);

n) Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione su un regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale, 2020/2014(INL);

o) Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 sui diritti di proprietà intellettuale per lo sviluppo di tecnologie di intelligenza artificiale, 2020/2015(INI).

settore.

A livello nazionale, nell'ambito della XVIII legislatura, il Comitato di vigilanza sulla documentazione, ha avviato un'attività conoscitiva sulle tematiche dell'intelligenza artificiale coinvolgendo i principali esperti nazionali e internazionali ed i principali soggetti imprenditoriali che svolgono attività di ricerca e sviluppo nel settore. La IX Commissione della Camera dei deputati, tra le molteplici iniziative riguardanti i vari profili concernenti la trasformazione digitale del Paese, ha svolto un'approfondita indagine conoscitiva sulle nuove tecnologie della comunicazione con particolare riguardo alla transizione verso il 5G e alla gestione dei big data e ha approfondito il predetto pacchetto europeo avente ad oggetto la comunicazione COM 2020/65, la Comunicazione COM 2020/66 e la Comunicazione COM 2020/67. Il Senato della Repubblica ha svolto un'indagine conoscitiva avente ad oggetto il tema dell'Intelligenza artificiale. Inoltre membri della Camera dei deputati sono stati relatori di importanti documenti in sede di Consiglio d'Europa (in particolare con riferimento alla Raccomandazione 2181 e Risoluzione 2341: *"Il bisogno di una governance democratica per l'intelligenza artificiale"*).

Nel febbraio 2020, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione dott.ssa Paola Pisano e il Presidente della Fondazione Leonardo prof. Luciano Violante hanno firmato un protocollo d'intesa, per definire il contesto etico e giuridico all'interno del quale sviluppare e applicare l'intelligenza artificiale, in particolare per rispondere alle esigenze della Pubblica Amministrazione.

Il 28 febbraio 2020, Microsoft, IBM, FAO, il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione del governo italiano, hanno firmato la Rome Call for AI Ethics, promossa dalla Pontificia Accademia per la Vita.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha pubblicato nel luglio del 2020 il documento definitivo con le proposte per la "Strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale".

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione.

La base giuridica della proposta è correttamente individuata nell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede l'adozione di misure destinate ad assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno dell'Unione.

La proposta non interferisce né pregiudica il regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento (UE) 2016/679) e la direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie (direttiva UE 2016/680); li integra con regole armonizzate applicabili alla progettazione, allo sviluppo e all'utilizzo di determinati sistemi di IA ad alto rischio nonché con restrizioni concernenti determinati usi dei sistemi di

identificazione biometrica remota.

È assicurata la coerenza con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il diritto derivato dell'UE in vigore in materia di protezione dei dati, tutela dei consumatori, concorrenza, non discriminazione e parità di genere. La scelta del Regolamento come fonte normativa risponde alla volontà di stabilire delle regole armonizzate chiare e immediatamente vincolanti.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi perseguiti possono essere meglio raggiunti a livello dell'Unione Europea così da evitare un'ulteriore frammentazione del mercato unico che inciderebbe negativamente sulla libera circolazione di beni e servizi in cui è integrata l'Intelligenza artificiale. Il ricorso ad un'azione comune a livello europeo può garantire una tutela della sovranità digitale dell'Unione e assicurare la parità di condizioni, rafforzando la competitività e la base industriale dell'Europa nel settore dell'Intelligenza artificiale.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta è proporzionata e necessaria per il conseguimento dei suoi obiettivi, segue un approccio basato sul rischio e vieta i sistemi di intelligenza artificiale che creano un rischio inaccettabile rispetto ai valori dell'Unione, imponendo oneri normativi soltanto laddove un sistema di Intelligenza artificiale possa comportare rischi alti per i diritti fondamentali e la sicurezza. Per altri sistemi di IA non ad alto rischio sono imposti obblighi di trasparenza molto limitati.

I costi imposti sugli operatori sono proporzionati agli obiettivi conseguiti e ai benefici economici e reputazionali che gli operatori possono aspettarsi dalla presente proposta.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

In termini generali, l'approccio della Commissione appare condivisibile negli obiettivi di fondo. Un aspetto particolarmente rilevante dell'atto è il fermo divieto di alcune pratiche di Intelligenza artificiale, tra cui il riconoscimento facciale e comportamentale (con alcune deroghe motivate), largamente in uso in altri Paesi tecnologicamente avanzati.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto l'introduzione di regole chiare sull'intelligenza artificiale è fondamentale per lo sviluppo della tecnologia in un contesto europeo sicuro e globale.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha pubblicato nel luglio del 2020 il documento definitivo con le proposte per la "Strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale".

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- Alla Commissione Europea spetta il ruolo di definire in concreto i sistemi Intelligenza artificiale, di modificarne l'elenco e di adattare obblighi e divieti, mentre agli Stati membri è riservato un ruolo consultivo rispetto al processo.
- La centralità dei poteri della Commissione è da valutare rispetto al ruolo degli Stati Membri, allo stato limitato e di tipo essenzialmente consultivo.
- Interferenza con temi di security da valutare attentamente poiché la Proposta prevede un sistema di regole, eccezioni ed esenzioni non del tutto chiaro.
- Concetti chiave laschi (rischio inaccettabile, alto rischio, etc.) per garantire flessibilità, ma suscettibili di applicazione frammentata e indesiderata.
- Perimetro di applicazione elastico (modificabile attraverso atti delegati): da valutare il rischio di incertezza giuridica e di "delega in bianco" alla Commissione.
- Interessi coinvolti (uniformazione regole, innovazione, sviluppo, concorrenza, diritti) da graduare rispetto alla priorità strategica che si intende sostenere (se è prioritaria l'uniformazione giuridica, appare opportuno insistere per norme "blindate", se si vogliono controllare i processi, appare opportuno insistere su un allargamento degli ambiti di autorizzazione, se si vuole allentare il controllo, appare opportuno rivedere il perimetro dei divieti e degli obblighi, etc.)
- Tempistica di adozione e riferimento ad atti delegati: la dilatazione dei tempi rischia di rendere obsoleto il Regolamento prima ancora della sua attuazione.

Il meccanismo di governance appare complesso, e sposta sulle autorità nazionali una serie di responsabilità e competenze al momento difficilmente rilevabili negli Stati membri. L'adeguamento potrebbe, pertanto, prevedere ingenti oneri amministrativi e tempi lunghi di attuazione.

Analoghe perplessità solleva il ciclo di testing, marcatura, immissione sul mercato e vigilanza dei sistemi di IA: sarà necessaria un'attenta valutazione di quali e quante strutture/procedure di verifica della conformità e sorveglianza nel Mercato interno interverranno nel processo.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La Commissione Europea ha condotto una valutazione d'impatto in relazione alla presente proposta, esaminando diverse opzioni strategiche destinate al conseguimento dell'obiettivo generale di assicurare il buon funzionamento del mercato unico creando le condizioni per lo sviluppo e l'utilizzo di un'IA affidabile nell'Unione.

L'opzione prescelta è l'opzione 3+ che prevede un quadro normativo soltanto per i sistemi di IA ad alto rischio, con la possibilità per tutti i fornitori di sistemi di IA non ad alto rischio di seguire un codice di condotta. I requisiti riguardano i dati, la documentazione e la tracciabilità, la fornitura di informazioni e la trasparenza, la sorveglianza umana nonché la robustezza e la precisione e saranno obbligatori per i sistemi di IA ad alto rischio. Al fine di affrontare i possibili svantaggi per le PMI, tale opzione comprende diverse disposizioni destinate a sostenere la loro conformità e ridurre i loro costi, tra le quali la creazione di spazi di sperimentazione normativa e l'obbligo di considerare gli interessi delle PMI quando si fissano le tariffe relative alla valutazione della conformità.

Entro il 2025 il rispetto di tali requisiti potrebbe comportare costi compresi, circa, tra 6.000 EUR e 7.000 EUR per la fornitura di un sistema di IA medio ad alto rischio del valore di circa 170.000 EUR. Per gli utenti di IA andrebbe altresì considerato il costo annuale del tempo impiegato per assicurare la sorveglianza umana, ove opportuno, a seconda del caso d'uso. Secondo le stime, tale costo sarebbe compreso, circa, tra 5.000 EUR e 8.000 EUR l'anno. I costi di verifica potrebbero ammontare a ulteriori 3.000 EUR - 7.500 EUR per i fornitori di IA ad alto rischio. Le imprese o le autorità pubbliche che sviluppano o utilizzano una qualsiasi applicazione di IA non classificata come ad alto rischio sarebbero soggette soltanto ad obblighi minimi di informazione. Potrebbero anche decidere di riunirsi ad altri soggetti e adottare congiuntamente un codice di condotta per seguire requisiti adeguati e per assicurare che i loro sistemi di IA siano affidabili. In tal caso i costi sarebbero al massimo pari a quelli dei sistemi di IA ad alto rischio, ma molto probabilmente inferiori.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

- armonizzazione del quadro giuridico nazionale a quello europeo;

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La proposta non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta prevede l'istituzione di un'Autorità nazionale per l'attuazione del regolamento in qualità di autorità di notifica (competente per la predisposizione e l'esecuzione delle procedure necessarie per la valutazione, la designazione e la notifica degli organismi di valutazione della conformità e per il loro monitoraggio) e di autorità di vigilanza del mercato. E' fatta salva, in ogni caso, la possibilità per lo Stato membro di designare più di un'Autorità per motivi organizzativi o amministrativi.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

L'associazione europea di categoria Digitaleurope, pur esprimendo condivisione dell'obiettivo di fondo della proposta, si è detta preoccupata per gli oneri imposti a carico delle imprese, soprattutto in termini di accesso al mercato, che potrebbero scoraggiare le più innovative, spesso start-up o piccole imprese, a sviluppare soluzioni destinate al mercato dell'Unione. Ha, inoltre, giudicato i nuovi requisiti per le diverse categorie di rischio non sempre chiari, il che potrebbe creare dubbi interpretativi e complicare l'applicazione della normativa da parte degli operatori privati, così come delle autorità pubbliche di vigilanza.

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza artificiale (Legge sull'Intelligenza Artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione.

- Codice della proposta: COM 2021(2069)
- Codice interistituzionale: 2021/0106(COD)
- Amministrazione con competenza prevalente: Ministro per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)