

COMMENTARIO TEMATICO
DEL REGOLAMENTO (UE) 2024/1689
E DELLA LEGGE ITALIANA
23 SETTEMBRE 2025, N. 132

a cura di

MARILISA D'AMICO, FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN,
AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO, PAOLO GAMBATESA, SARA DI GIOVANNI



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2026 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1875-9

ISBN/EAN 979-12-211-6631-6 (ebook-pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6722-1 (ebook-epub)

Il volume è edito con risorse del PRIN 2022 CUP G53D23002160006 - Finanziato dall'unione europea - Next Generation EU Misura M4C2 – Investimento 1.1.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

CAPITOLO II
LE DEFINIZIONI NELLA LEGGE ITALIANA
Commento all'art. 2
Camilla Burelli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'art. 2, comma 1: l'ambiguità della nozione di «modelli di IA» e la definizione autonoma di «dato». – 3. L'art. 2, comma 2: il rinvio residuale all'*AI Act* (Regolamento UE 2024/1689). – *Riferimenti bibliografici.*

1. *Premessa.*

La disposizione, rubricata “*Definizioni*” ha la funzione di assicurare l’uniformità terminologica e la conseguente certezza del diritto nell’applicazione della legge n. 132/2025.

Il comma 1 enuclea le definizioni di tre diversi concetti: (i) sistema di intelligenza artificiale; (ii) dato e (iii) modelli di intelligenza artificiale. Per il primo e il terzo concetto, la legge opera un rinvio *in toto* al Regolamento (UE) 2024/1689, rispettivamente all’art. 3, par. 1, punto 1), e all’art. 3, par. 1, punto 63). Del termine “dato”, al contrario, fornisce una definizione autonoma.

Il comma 2, infine, funge da norma di chiusura del quadro definitorio, stabilendo che: «[p]er quanto non espressamente previsto, si rimanda alle definizioni di cui al regolamento (UE) 2024/1689».

2. *L'art. 2, comma 1: l'ambiguità della nozione di «modelli di IA» e la definizione autonoma di «dato».*

La *ratio* stessa di una disposizione che pone definizioni di concetti e termini già definiti nell'*AIA*, nell’economia della legge e, ancor di più, nel contesto del suo rapporto con l'*AIA* stesso, risulta di difficile intellegibilità.

Innanzitutto, non è chiaro il fondamento logico del rinvio specifico alle

definizioni di soli due termini, a fronte di un rinvio generale stabilito per tutte le altre nozioni. I due rinvii specifici, da questo punto di vista, avrebbero potuto essere omessi e sarebbe stato eventualmente più coerente, nel massimo rigore, optare per un rinvio unico e onnicomprensivo alle definizioni contenute nel Regolamento.

In secondo luogo, si ripropone in questo contesto quanto già rilevato *sub* art. 1: la tecnica legislativa impiegata solleva una questione non solo di opportunità, ma anche di correttezza sul piano del coordinamento tra le fonti (unionale e nazionale).

L'*AIA*, in quanto Regolamento, è dotato, a mente dell'art. 288 TFUE, di diretta applicabilità. Le sue definizioni, pertanto, non necessitano di essere *ri-petute* o *incorporate* tramite un rinvio in una legge nazionale.

Pur non configurandosi una riproduzione materiale delle definizioni contenute nell'*AIA* – riproduzione che risulterebbe *tout court* illegittima¹ – permangono forti perplessità circa la piena correttezza e/o opportunità di un rinvio (manifestamente superfluo) a una fonte normativa già provvista di efficacia diretta. Sebbene tale rinvio miri ad assicurare la coerenza terminologica e concettuale tra il diritto dell'Unione e il diritto interno, esso rischia paradossalmente di opacizzare la diretta applicabilità del primo agli occhi dei destinatari della norma.

In altri termini, sebbene, è d'uopo ribadire, non vi sia una riproduzione testuale delle definizioni "comunitarie", rimane comunque l'impressione di una "nazionalizzazione" di queste, discutibile quantomeno sul piano della sua opportunità politico-legislativa.

Come accennato *sub* art. 1, l'art. 2 della legge n. 132/2025, rinviando all'art. 3, par. 1, punto 63), dell'*AIA*, identifica funzionalmente i «modelli di intelligenza artificiale» con i «modelli di intelligenza artificiale per finalità generali». Ciò genera, almeno in astratto, una potenziale incertezza giuridica in merito alla terminologia appropriata adottata nell'intero articolato normativo nazionale, il quale impiega indifferentemente sia l'espressione «modelli di IA»² sia «modelli di IA per finalità generali»³, definendo peraltro esclusivamente

¹ V. la giurisprudenza citata *supra*, Cap. I, Parte II, note 14 e 17.

² V., in particolare, l'art. 1 ("*Finalità e ambito di applicazione*"); l'art. 5, comma 1, lett. d) ("*Principi in materia di sviluppo economico*"); l'art. 6, comma 2 ("*Disposizioni in materia di sicurezza e difesa nazionale*"); e l'art. 19, comma 7 ("*Strategia nazionale per l'intelligenza artificiale e Comitato di coordinamento delle attività di indirizzo su enti, organismi e fondazioni che operano nel campo dell'innovazione digitale e dell'intelligenza artificiale*"). V., rispettivamente, i commenti di [BURELLI; AGUILAR; SICCARDI].

³ V. l'art. 3, commi 1, 2, 5 e 6 ("*Principi generali*"), commentato da I. ANRÒ.

quest'ultima nozione (essendo ad essa che rinvia la disposizione in esame).

Tale ambiguità giuridica è verosimilmente riconducibile all'evoluzione della formulazione normativa originaria: la prima stesura dell'art. 2 del disegno di legge⁴ – che non si limitava a rinviare al Regolamento unionale, come l'attuale versione, ma proponeva *ex novo* delle definizioni autonome – introduceva una nozione di «modelli di intelligenza artificiale» talmente ampia da ricomprendere al suo interno anche i «modelli di intelligenza artificiale per finalità generali» *ex* art. 3, par. 1, punto 63), dell'*AIA*⁵. Il fatto, dunque, che la definizione di «modello di IA», in forza del rinvio, combaci con quella di «modello di IA per finalità generali» non deve sorprendere. D'altro canto, come già evidenziato *sub* art. 1, il Regolamento UE definisce unicamente quest'ultimo concetto e non quello di «modello di IA». È lecito pertanto interrogarsi sul perché il legislatore nazionale non abbia direttamente utilizzato la locuzione «modelli di IA per finalità generali», in luogo di «modelli di IA».

La disposizione in vigore, in ogni caso, risulta indubbiamente meno problematica della sua versione originaria, nella misura in cui ha evitato l'introduzione di nozioni autonome di concetti già definiti nel Regolamento UE.

Lo stesso non può dirsi della definizione di «dato» (i.e. «qualsiasi rappresentazione digitale di atti, fatti o informazioni e qualsiasi raccolta di tali atti, fatti o informazioni, anche sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva»), che, di contro, presenta dei profili critici significativi.

L'*AIA*, infatti, evita di definire in termini così generici la nozione di «dato», preferendo fornire definizioni altamente specifiche e specialistiche: (i) «dati di addestramento» (punto 29); (ii) «dati di convalida» (punto 30); (iii) «set di dati

⁴L'art. 2, nell'originaria proposta di origine governativa, così recitava: «1. Ai fini della presente legge, si intendono per: a) sistema di intelligenza artificiale: un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'*input* che riceve come generare *output* quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali; b) dato: qualsiasi rappresentazione digitale di atti, fatti o informazioni e qualsiasi raccolta di tali atti, fatti o informazioni, anche sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva; c) modelli di intelligenza artificiale: modelli che identificano strutture ricorrenti attraverso l'uso di collezioni di dati, che hanno la capacità di svolgere un'ampia gamma di compiti distinti e che possono essere integrati in una varietà di sistemi o applicazioni».

⁵Per i dovuti approfondimenti, sia consentito rinviare a C. BURELLI, *Prime brevi considerazioni sul "ddl intelligenza artificiale": incompatibilità o inopportunità?*, in F. FERRI (a cura di), *L'Unione europea e la nuova disciplina sull'intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale, 2024, p. 237 ss., spec. pp. 262-263; nonché a C. BURELLI, *Ancora sul "ddl intelligenza artificiale": il parere circostanziato della Commissione europea ai sensi dell'art. 6, par. 2, comma 2, della direttiva (UE) 2015/1535*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, pp. 255-256.

di convalida» (punto 31); (iv) «dati di prova» (punto 32); (v) «dati di *input*» (punto 33); (vi) «dati biometrici» (punto 34); e (vii) «dati operativi sensibili» (punto 38).

Soprattutto, però, per la categoria di «dati personali», l'*AIA* rinvia espressamente al Regolamento (UE) 2016/679 (c.d. "*GDPR*")⁶ e, per i «dati non personali», stabilisce la nozione per esclusione (quelli non personali ai sensi del *GDPR*).

L'introduzione, da parte della legge n. 132/2025, di una definizione autonoma e, a ben vedere, disallineata della nozione di «dato» appare in contrasto non solo con l'*AIA*, evidentemente, ma anche con il *GDPR*.

Inserire una nozione onnicomprensiva in un contesto in cui il diritto dell'Unione ha stabilito definizioni altamente specializzate per le diverse tipologie di dato, il cui trattamento è soggetto a regimi giuridici distinti, ingenera un potenziale rischio di frammentazione nell'applicazione del diritto UE e di incertezza giuridica. In questo frangente, infatti, se è vero che non è stata riprodotta materialmente una definizione già contenuta in atti direttamente applicabili (circostanza di per sé, come visto, assai problematica), è altrettanto vero che è stata introdotta una definizione nuova e autonoma, circostanza ugualmente critica. Ne segue che l'operatore (sia esso giuridico o economico) e gli utenti finali in generale sono chiamati a interpretare e ad applicare un quadro regolamentare complesso e disomogeneo, composto da: (i) la generica definizione di origine nazionale; (ii) la definizione di «dato personale» (posta dal *GDPR*) e (iii) le molteplici definizioni specifiche contenute nell'*AIA*.

In questa prospettiva, la nozione di «dato» non solo non chiarisce, ma rischia di dissimulare la natura unionale della disciplina rilevante. Come già accennato, infatti, gli Stati non debbono ostacolare la diretta applicabilità di un Regolamento e non devono dissimularne la natura di atto dell'Unione⁷, circostanze qui quantomeno dubbie.

⁶ 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, in *GUUE* L 119 del 4 maggio 2016. In letteratura v., tra i molti, R. GELLERT, *The Risk-Based Approach to Data Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2020; M. KRZYSZTOFEK, *GDPR: Personal Data Protection in the European Union*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2021; S. VERGNOLLE, *What did we learn from the GDPR?*, in *To Break Up or Regulate Big Tech? Avenues to Constrain Private Power in the DSA/DMA Package*, dibattito pubblicato su *Verfassungsblog*, 3 settembre 2021.

⁷ V., oltre alla giurisprudenza citata *supra*, Cap. I, Parte II, note 14 e 17, v. anche, *ex plurimis*, Corte giust., 23 ottobre 2025, causa C-267/24, *Kanevi Komers DS*, EU:C:2025:829, punto

3. *L'art. 2, comma 2: il rinvio residuale all'AI Act (Regolamento UE 2024/1689).*

Il comma 2 dell'art. 2, come anticipato, funge da norma di chiusura dell'apparato definitorio: «[p]er quanto non espressamente previsto, si rimanda alle definizioni di cui al regolamento (UE) 2024/1689».

Questo rinvio residuale, sebbene circoscritto a «quanto non espressamente previsto» dalla legge n. 132/2025, rende a *fortiori* l'intento normativo di cui al comma 1 di difficile comprensione. È legittimo chiedersi, infatti, se non sarebbe stato giuridicamente più rigoroso prevedere un unico rinvio generale che ricomprendesse l'intero corpo definitorio dell'*AIA* – per quanto, è d'uopo ribadirlo, anche il rinvio diretto e incondizionato ponga delle questioni in termini di rapporto tra fonti (e ordinamenti).

Sul piano sistematico, infatti, la disposizione duplica l'efficacia normativa già intrinsecamente garantita dalla natura di Regolamento dell'*AIA*, il quale è destinato ad avere piena efficacia nell'ordinamento nazionale senza necessità di atti di mediazione o “riaffermazione”.

Quindi, per quanto le nuove previsioni non mirino «ad aggiungere livelli di *compliance* “sovraregolamentare” a carico dei fornitori e dei modelli, ma piuttosto a definire principi, allocare competenze, valorizzare settori strategici e attribuire al Governo deleghe per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo»⁸, l'art. 2 della legge nazionale, che rinvia alle definizioni di «sistema di intelligenza artificiale» e di «modello di intelligenza artificiale» (per finalità generali) contenute nell'art. 3, par. 1, punti 1) e 63), dell'*AIA* e ne introduce una nuova di «dato», in luogo di assicurare coerenza terminologica e concettuale tra il diritto dell'Unione e il diritto interno, crea, almeno in astratto, incertezza giuridica e il rischio di frammentazione nell'applicazione non solo dell'*AIA*, ma anche di altri atti “comunitari” dotati di diretta applicabilità (tra tutti, il *GDPR*).

42; 21 marzo 2024, causa C-10/23, *Remia Com Impex*, EU:C:2024:259, punto 52; 25 ottobre 2012, causa C-592/11, *Anssi Ketelä*, EU:C:2012:673, punto 36.

⁸ Così la documentazione per le Commissioni, riunione interparlamentare “*Democrazia, innovazione e legge sull'intelligenza artificiale: uno scambio interparlamentare*”, cit., p. 46.

Riferimenti bibliografici.

- BURELLI C., *Prime brevi considerazioni sul “ddl intelligenza artificiale”: incompatibilità o inopportunità?*, in F. FERRI (a cura di), *L’Unione europea e la nuova disciplina sull’intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale, 2024, p. 237 ss.
- BURELLI C., *Ancora sul “ddl intelligenza artificiale”: il parere circostanziato della Commissione europea ai sensi dell’art. 6, par. 2, comma 2, della direttiva (UE) 2015/1535*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 251 ss.
- GELLERT R., *The Risk-Based Approach to Data Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- KRZYSZTOFEK M., *GDPR: Personal Data Protection in the European Union*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2021.
- VERGNOLLE S., *What did we learn from the GDPR?*, in *To Break Up or Regulate Big Tech? Avenues to Constrain Private Power in the DSA/DMA Package*, in *Verfassungsblog*, 3 settembre 2021.