

FEBBRAIO 2026

SEMPLIFICARE IL FUTURO

Il partenariato tra Italia e Germania nel rilancio dell'innovazione e della competitività europea

Stefano da Empoli, Alessandro D'Amato

La ritrovata collaborazione strategica tra Italia e Germania si è rafforzata ulteriormente con il Protocollo del Piano d'azione – quest'ultimo originariamente firmato a novembre 2023 – e il non-paper sulla competitività europea: due documenti licenziati a valle del vertice intergovernativo dello scorso 23 gennaio. In vista dei prossimi appuntamenti, a partire dal vertice informale UE del 12 febbraio, i due Paesi possono delineare le priorità rispetto alla regolazione digitale, riportando il vecchio continente sul sentiero dell'innovazione e della competitività dopo una stagione di iper-regolazione, in questo come in molti altri settori.

- Il dossier digitale è uno dei banchi di prova più delicati e promettenti del partenariato italo-tedesco. La stratificazione normativa e la frammentazione applicativa si sono trasformate in costi e incertezze, limitando crescita e innovazione in Europa. I Rapporti Draghi e Letta hanno già messo in evidenza queste criticità, e una prima risposta all'esigenza di netto cambio di passo a favore della semplificazione normativa si rinviene nella lettera dei 19 Capi di Stato e di Governo di ottobre rivolta al Consiglio e alla Commissione.
- Il pacchetto Omnibus IV ha riguardato la semplificazione degli obblighi legati al GDPR. Ciò che manca, tuttavia, per un GDPR a prova di futuro è l'introduzione di un "diritto all'innovazione" tra i criteri che le autorità di protezione dei dati personali nell'UE sono chiamate a considerare e a bilanciare nei procedimenti di loro competenza.
- Il nuovo Digital Omnibus rappresenta una nuova grande opportunità per semplificare il quadro normativo digitale, ma la sua formulazione è ancora troppo conservativa: occorre valutare una semplificazione più incisiva dell'AI Act, che vada oltre lo stop-the-clock per i sistemi ad alto rischio, a partire dai modelli di IA *general purpose* disciplinati dal Capo V, le cui caratteristiche e limiti tecnici (non modificati dall'attuale formulazione della proposta) vanno incontro a un rapido invecchiamento, costituendo in tal senso un freno allo sviluppo e alla diffusione dell'IA in Europa.
- L'attuale framework normativo europeo rischia di ostacolare anche lo sviluppo in Europa dei dispositivi connessi con l'IA (*wearables*), che rappresentano il futuro dell'elettronica di consumo. L'obbligo di sostituibilità autonoma delle batterie imposto dal Reg. UE 2023/1542 ("Batterie"), ad esempio, costituisce una barriera regolatoria eccessiva e non adeguatamente ponderata, imponendo investimenti in R&S sproporzionati rispetto ai benefici di sostenibilità, nonché a scapito della sicurezza dei consumatori.

- Un quadro normativo digitale complesso e sbilanciato, che concentra la semplificazione sulle PMI e mantiene oneri elevati per le imprese di maggiori dimensioni, può ridurre gli incentivi agli investimenti in R&S, frammentare gli ecosistemi di innovazione e rallentare la diffusione delle tecnologie di frontiera. Ciò rischia di indebolire la produttività e la competitività dell'UE, ampliando il divario con Stati Uniti e Cina nei settori tecnologici strategici.

1. IL DIALOGO ITALO-TEDESCO E LE OPPORTUNITÀ IN AMBITO DIGITALE

Il 2026 si profila come un anno chiave per la ritrovata collaborazione strategica tra Italia e Germania, favorita da una combinazione di fattori politici e di agenda europea: stabilità di governo, ricorrenze diplomatiche e un calendario fitto di appuntamenti, che puntano a trasformare il partenariato tra Roma e Berlino in una leva capace di incidere sul quadro regolatorio a livello eurounitario.

È del 23 gennaio scorso il Vertice intergovernativo tra i due Paesi che ha avuto ad oggetto, tra l'altro, la consultazione per il Piano d'Azione italo-tedesco di novembre 2023¹ e a valle del quale sono stati adottati due importanti documenti: il Protocollo del Piano d'Azione² e il non-paper sulla competitività europea³, di cui si dirà meglio a breve.

A valle del Vertice intergovernativo tra Italia e Germania dello scorso 23 gennaio sono stati adottati due importanti documenti: il Protocollo del Piano d'Azione e il non-paper sulla competitività europea

Facendo un passo indietro, il 2° Forum ministeriale italo-tedesco, svoltosi al MIMIT lo scorso 10 dicembre tra il Ministro Urso e la ministra federale dell'Economia e dell'Energia, Katherina Reiche, è stata l'occasione per ribadire l'ambizione di agire da forze trainanti su un'agenda europea fortemente centrata su alcune direttrici fondamentali: competitività, semplificazione, mercato unico e industria, puntando su condizioni più favorevoli per investire e innovare, collegando in tal senso il rafforzamento del rapporto bilaterale tra i due Paesi alle scelte che l'UE dovrà compiere nel prossimo periodo⁴.

Il 2° Forum ministeriale italo-tedesco, svoltosi al MIMIT lo scorso 10 dicembre, è stata l'occasione per ribadire l'ambizione di agire da forze trainanti su un'agenda europea fortemente centrata su alcune direttrici fondamentali: competitività, semplificazione, mercato unico e industria, puntando su condizioni più favorevoli per investire e innovare

Il dossier digitale è certamente uno dei banchi di prova più delicati e, al tempo stesso, più promettenti. Da un lato, l'UE ha costruito negli anni un'architettura regolatoria molto ampia (GDPR, AI Act, DSA, DMA, Data Act, Cyber Resilience Act, NIS2), che ha innalzato tutele e standard; dall'altro, la stratificazione normativa e la frammentazione applicativa (particolarmente marcata

¹ Piano di Azione italo-tedesco per la cooperazione strategica bilaterale e nell'Unione Europea, 22 novembre 2023: prevede una cooperazione rafforzata su politica industriale, spazio, tecnologie digitali e green, sicurezza e difesa, migrazione e cultura.

² Protocol on an Italian-German Plan of Action for strategic bilateral and EU cooperation, 23 gennaio 2026.

³ Enhancing European Competitiveness – Input for the Leaders' Retreat on 12 February 2026, 23 gennaio 2026.

⁴ Italian-German Action Plan – 2nd MIMIT-BMW Ministerial Forum. Joint Declaration by Ministers Adolfo Urso and Katherina Reiche, Rome, 10 December 2025.

per quei soggetti che operano in più Stati Membri) rischiano di trasformarsi in costi e incertezze, soprattutto per PMI e startup, alimentando il dibattito su un “Digital Omnibus” davvero capace di razionalizzare il quadro e ridurre gli oneri⁵.

Sulla stessa scia si posiziona anche un’iniziativa portata avanti da una nutrita coalizione di startup, associazioni e imprese⁶, riunitasi alla Camera dei Deputati lo scorso 4 dicembre, che si è sostanziata nella presentazione di un “Appello per un Digital Omnibus più ambizioso”, col fine ultimo di richiedere una riforma strutturale urgente del quadro normativo di derivazione europea in ambito digitale.

Tra l’altro, già lo scorso ottobre ben diciannove tra Capi di Stato e di Governo (Italia e Germania compresi) avevano inviato una lettera indirizzata all’allora Presidente portoghese del Consiglio europeo, António Costa, richiedendo con forza un’importante semplificazione delle regole e degli oneri amministrativi per le imprese basate in Europa. In particolare, si richiedeva di identificare i pezzi di legislazione UE superflua, eccessiva o sproporzionata, così come una moderazione nell’adozione di nuovi regolamenti, direttive, atti delegati e di esecuzione. Nella lettera, inoltre, si impegnava la Commissione, entro la fine di ogni anno, a riesaminare sistematicamente il quadro normativo dell’UE e a presentare una proposta su come eliminare le norme obsolete ed eccessive, nonché su quali (vigenti o in discussione) possano essere eliminate⁷.

È proprio qui che l’asse italo-tedesco può diventare determinante: nella discussione europea sulla semplificazione digitale, Roma e Berlino possono portare avanti una revisione più profonda del framework normativo, seguendo un approccio che contrasti l’iper-regolazione, l’incertezza interpretativa e l’incoerenza tra disposizioni protese al medesimo obiettivo, oltre a spingere per un’applicazione più allineata tra autorità nazionali per non trasformare la compliance in un freno sproporzionato alla circolazione dei dati e all’adozione dell’AI e delle altre tecnologie abilitanti la trasformazione digitale, così da ridare pienamente valore alla competitività europea nel mercato globale.

Nella discussione europea sulla semplificazione digitale, Roma e Berlino possono portare avanti una revisione più profonda del framework normativo, seguendo un approccio che contrasti l’iper-regolazione, sia contraddistinto da più chiarezza e coerenza, oltre a spingere per un’applicazione più allineata tra autorità nazionali per non trasformare la compliance in un freno sproporzionato alla circolazione dei dati e all’adozione dell’AI e delle altre tecnologie abilitanti la trasformazione digitale, così da ridare pienamente valore alla competitività europea nel mercato globale

⁵ Si v. *infra*, par. 2.

⁶ L’iniziativa è stata promossa dagli On. Andrea Volpi (Fdl) e Antonio Giordano (Fdl e segretario generale ECR) in collaborazione con Italian Tech Alliance, ANGI (Associazione Nazionale Giovani Innovatori), Zest e AI Salon.

⁷ Rispetto all’ambito digitale, questo aspetto è al centro dell’iniziativa della Commissione, denominata “Digital Fitness Check”. Si v. *infra*, par. 2.

Un punto di partenza si può certamente ravvisare nel documento dello scorso 10 dicembre, soprattutto nella parte in cui si sostiene condivisibilmente che l'integrazione delle tecnologie digitali (come IoT, intelligenza artificiale e cloud computing) mira non solo a ottimizzare l'efficienza operativa e creare nuovi modelli di business, ma anche a migliorare radicalmente l'esperienza dell'utente industriale. La trasformazione digitale, prosegue il documento, può avere successo solo se l'industria, in quanto utente, è pronta a adattarsi e a sfruttare appieno il potenziale delle nuove capacità digitali.

Il **Protocollo del Piano d'Azione**, adottato lo scorso 23 gennaio, mette inoltre nero su bianco – all'interno del paragrafo “Digital Innovation and Artificial Intelligence” – che i due Paesi intensificheranno il dialogo e la collaborazione sull'innovazione in ambito digitale, con particolare attenzione per gli ecosistemi federati di dati, infrastrutture cloud, identità digitale e tecnologie quantistiche, nonché sulle priorità previste dal programma Digital Decade 2030. Il tutto in una cornice che punta a promuovere la competitività a livello di Unione Europea.

E infatti, il **non-paper sulla competitività europea**, licenziato nella medesima occasione e che sarà sottoposto all'attenzione degli altri leader nel vertice informale UE del prossimo 12 febbraio, si pone chiaramente in continuità col Protocollo: l'UE – che con il suo Mercato Unico è la seconda economia mondiale – sta rimanendo indietro e deve agire ora, attuando un rigoroso principio di discontinuità. Quest'ultimo si sostanzia nella rimozione di quelle iniziative “zombie”: la Commissione dovrebbe impegnarsi in una regolare operazione di pulizia e abrogazione delle leggi che appaiono obsolete, nonché nel ritiro del maggior numero possibile di iniziative ancora pendenti.

Inoltre, seguendo il principio per cui “*less is more*”, si propone un “freno di emergenza” con la possibilità di intervenire qualora le attività legislative di una formazione del Consiglio sollevino serie preoccupazioni riguardo a un ulteriore onere amministrativo sia per le imprese sia per le autorità nazionali, nonché quando l'impatto sull'economia dell'UE non sia valutato in modo chiaro. Allo stesso modo, si richiede un monitoraggio e una valutazione sistematici degli emendamenti proposti nel corso del processo legislativo in seno al Consiglio e al Parlamento europeo, al fine di verificare, tra l'altro, se le modifiche proposte siano associate o meno a oneri aggiuntivi.

In definitiva, si può affermare la ricetta per compiere la trasformazione digitale non può che passare da un'agenda che metta al centro la semplificazione, l'armonizzazione e la coerenza del quadro regolatorio digitale europeo attualmente vigente, il che presuppone inevitabilmente una decisa pausa nella proliferazione di ulteriori iniziative in questo campo, come tra l'altro è emerso in entrambi i documenti adottati lo scorso 23 gennaio.

La ricetta per compiere la trasformazione digitale non può che passare da un'agenda che metta al centro la semplificazione, l'armonizzazione e la coerenza del quadro regolatorio digitale europeo attualmente vigente, il che presuppone inevitabilmente una decisa pausa nella proliferazione di ulteriori iniziative in questo campo, come tra l'altro è emerso in entrambi i documenti adottati lo scorso 23 gennaio

2. SEMPLIFICARE LE REGOLE EUROPEE SUL DIGITALE: A CHE PUNTO SIAMO?

Quanto detto nel paragrafo precedente affonda le sue radici nella *Better Regulation Agenda* e nel Programma REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) della Commissione europea. Nello specifico, la Commissione si impegna a garantire che gli atti normativi dell'UE rimangano proporzionati e che gli impatti finanziari e amministrativi siano ridotti al minimo. Difatti, tra gli elementi fondamentali della **Better Regulation** rientrano:

- l'approccio "one in, one out" garantisce che siano presi in considerazione tutti gli oneri introdotti dalle iniziative della Commissione e che quelli di tipo amministrativo siano compensati eliminando oneri di valore equivalente nello stesso settore;
- le valutazioni d'impatto determinano se è necessaria un'azione a livello UE ed esaminano i possibili impatti delle soluzioni disponibili. Sono eseguite durante la fase preparatoria, prima che la Commissione formuli una proposta di nuova legislazione. Forniscono gli elementi per elaborare e sostenere il processo decisionale relativo ad iniziative della Commissione suscettibili di avere un impatto economico, sociale o ambientale significativo;
- la verifica delle PMI e della competitività, ossia un nuovo strumento introdotto per cogliere meglio le dimensioni legate alla competitività e l'impatto sulle piccole e medie imprese (PMI) all'interno del processo di valutazione d'impatto;
- il principio di proporzionalità, il quale garantisce che le azioni normative non vadano oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi legislativi e politici, ricercando i mezzi più semplici e meno onerosi per l'attuazione.

I report autorevoli di Mario **Draghi** ed Enrica **Letta** e il **Competitiveness Compass** della Commissione hanno evidenziato che oneri normativi sproporzionati rappresentano un ostacolo significativo agli investimenti e alla competitività delle imprese. La riduzione della burocrazia è, quindi, considerata una leva strategica per sbloccare opportunità imprenditoriali e rafforzare il Mercato Unico, nonché per rimuovere le barriere esistenti alla circolazione di beni e flussi commerciali.

La riduzione della burocrazia è, quindi, considerata una leva strategica per sbloccare opportunità imprenditoriali e rafforzare il Mercato Unico, nonché per rimuovere le barriere esistenti alla circolazione di beni e flussi commerciali

E infatti, la **Strategia per il Mercato Unico**, pubblicata dalla Commissione a maggio scorso, si concentra sulla rimozione delle barriere più dannose, sulla riduzione della burocrazia, sulla promozione degli investimenti e sul garantire una concorrenza leale. Per quanto riguarda le prime, il documento ha individuato 10 questioni critiche, denominate le "*Terrible Ten*", nell'ambito delle quali assume un'assoluta centralità la presenza di norme eccessivamente complesse, per cui la Commissione prevede una revisione delle agenzie nazionali ed europee che operano all'interno del Mercato Unico al fine di garantire un'efficace applicazione del diritto dell'UE, nonché una revisione del quadro sugli appalti pubblici per centralizzarne e semplificarne le disposizioni

frammentate e complesse, integrando criteri di sostenibilità, resilienza, sociali e – nei settori strategici – di preferenza europea.

Un altro aspetto chiave riguarda la digitalizzazione del Mercato Unico. La strategia sottolinea che il funzionamento efficace del Mercato Unico richiede che l'UE e gli Stati membri agiscano in modo coordinato, con gli strumenti digitali che svolgono un ruolo fondamentale nel permettere una gestione intelligente delle politiche. Infine, la nuova Strategia per il Mercato Unico pone una forte enfasi sulle enforcement, per garantire un'implementazione effettiva e tempestiva delle regole. L'enforcement è considerato una responsabilità condivisa tra la Commissione e gli Stati Membri, includendo quindi i livelli nazionali, regionali e locali. A tal fine, la Commissione intende proporre un *Single Market Barriers Prevention Act* (nel terzo trimestre 2027) e presentare la prima Agenda annuale per l'applicazione del Mercato Unico (nel primo trimestre 2026), insieme alla pubblicazione del Rapporto annuale sul Mercato Unico e sulla Competitività.

Come noto, nell'ottica di semplificare il quadro regolatorio vigente anche in ambito digitale, la Commissione ha presentato, a partire dallo scorso anno, i pacchetti Omnibus che si pongono una serie di obiettivi che ruotano attorno alla rimozione delle barriere all'interno del Mercato Unico e dei colli di bottiglia derivanti dalla regolazione. Questi obiettivi, in numeri, si traducono nella riduzione di almeno il 25% degli oneri amministrativi per tutte le imprese (che salgono al 35% per le PMI) entro la fine del mandato e che dovrebbero equivalere a un risparmio di 37,5 miliardi di euro⁸. Le principali misure in questo senso sono i pacchetti Omnibus sopra menzionati. Undici iniziative (al momento) che intervengono su una moltitudine di settori, tra cui il digitale⁹.

L'**Omnibus IV**, ad esempio, si concentra direttamente sulle aziende e introduce la categoria delle piccole imprese a media capitalizzazione (*small mid-caps*, SMCs - fino a 700 dipendenti e 150 milioni di fatturato), estendendo loro diversi benefici riservati alle PMI anche nell'ottica di sfumare la rigida soglia (in gergo "*cliff-edge*") che divide PMI da grandi imprese, la quale ha finora disincentivato il suo superamento per la conseguente perdita dei suddetti benefici.

Un'altra delle principali novità introdotte dal pacchetto Omnibus IV riguarda la semplificazione degli obblighi legati al GDPR. In particolare, la proposta mira a modificare l'articolo 30, paragrafo 5, prevedendo una deroga all'obbligo di tenere un registro dei trattamenti. Attualmente, questa deroga si applica solo alle imprese e alle organizzazioni con meno di 250 dipendenti, tranne in alcuni casi. Ai sensi della proposta, la deroga si applicherebbe a un'impresa o a un'organizzazione con meno di 750 dipendenti, a meno che il trattamento effettuato non sia suscettibile di comportare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone, ai sensi dell'articolo 35 GDPR.

Inoltre, la proposta introduce una definizione di PMI e SMC all'articolo 4 GDPR ed estende l'ambito di applicazione dell'articolo 40, paragrafo 1, e dell'articolo 42, paragrafo 1 alle SMC, che fanno riferimento ai codici di condotta e di certificazione. In particolare, si prevede che gli Stati membri, le autorità di controllo e la Commissione promuovano lo sviluppo di codici di condotta e l'istituzione di meccanismi di certificazione che tengano conto delle esigenze specifiche delle micro, piccole e medie imprese, nonché delle SMC.

⁸ Per un approfondimento, si v. *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su semplificazione, attuazione e effettiva applicazione*, 21 ottobre 2025.

⁹ Per una panoramica completa sui Pacchetti Omnibus, si v. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-and-implementation/simplification_en

In questo pacchetto (così come in altri), ciò che sembra mancare per un **GDPR** a prova di futuro è l'introduzione di un "diritto all'innovazione" tra i criteri che le autorità di protezione dei dati personali nell'UE sono chiamate a considerare e, di conseguenza, a bilanciare nei procedimenti di loro competenza. Allo stato attuale, difatti, il dibattito sull'IA continua a essere impostato prevalentemente come un trade-off tra sviluppo del mercato e tutela dei diritti fondamentali, in primis la privacy e la protezione dei dati personali. Restano invece meno considerati quei diritti che l'innovazione contribuisce a rafforzare in chiave positiva, come il diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione, alla sicurezza, alla circolazione, all'informazione e alla comunicazione, fino a giungere al diritto di difesa. Un loro esplicito riconoscimento potrebbe ricondurre la regolazione dell'IA verso un bilanciamento più equilibrato tra protezione dei dati, crescita economica e benessere collettivo.

Ciò che sembra mancare per un GDPR a prova di futuro è l'introduzione di un "diritto all'innovazione" tra i criteri che le autorità di protezione dei dati personali nell'UE sono chiamate a considerare e, di conseguenza, bilanciare nei procedimenti di loro competenza

Riguardo al settore digitale, in particolar modo per IA e dati, la Commissione è intervenuta con il **Digital Omnibus** dello scorso novembre, costituito da una componente strettamente legata all'AI e da una più generale.

L'Omnibus sull'IA agisce sull'AI Act e propone di posticipare l'entrata in vigore delle regole sui sistemi ad alto rischio a quando la Commissione confermerà la presenza degli strumenti di supporto e standard necessari, finora assenti, per un massimo di 16 mesi ("stop-the-clock"). Successivamente, vengono estese alle SMCs alcune agevolazioni riservate alle PMI, tra cui: requisiti di documentazione tecnica semplificati; viene potenziato lo strumento della sandbox per facilitare la compliance delle aziende; si cerca una migliore integrazione tra AI Act e le normative sui dispositivi medici (MDR e IVDR); ed infine viene rafforzato l'AI Office, anche per la sorveglianza di sistemi a finalità generali (*general-purpose*).

In questo contesto, anche in base a quanto detto con riferimento alla ritrovata collaborazione strategica tra Italia e Germania, appare necessario valutare una semplificazione rafforzata e più incisiva dell'AI Act rispetto alle prospettive attuali, che vada oltre allo *stop-the-clock* per i sistemi ad alto rischio, a partire dai modelli di IA *general purpose* disciplinati dal Capo V (GPAI), le cui caratteristiche e limiti tecnici (non modificati dall'attuale formulazione del Digital Omnibus sull'IA) vanno incontro a un rapido invecchiamento connesso alle evoluzioni sul piano tecnologico, costituendo in tal senso un freno allo sviluppo dell'IA in Europa. Ciò vale sia per chi sviluppa i modelli GPAI in sé e tanto più per chi si occupa di applicazioni e casi d'uso innovativi, a partire da tali modelli.

La componente generale del Digital Omnibus agisce invece su cybersicurezza, protezione dei dati e accesso ai dati. In particolare, viene proposto un punto di accesso unico per adempiere agli obblighi di segnalazione in caso di incidenti, risolvendo quindi l'attuale frammentazione causata dalle segnalazioni che NIS2, GDPR e DORA indipendentemente richiedono. Inoltre, l'Omnibus interviene

sul GDPR, modificando la definizione di dati personali ed interesse legittimo nell'ambito della raccolta ed utilizzo di dati da parte delle imprese. Si lavora inoltre sulla "fatica da cookie", istituendo un processo unico di gestione del consenso e rimuovendo quindi la necessità dei relativi banner in ogni sito.

Inoltre, Data Act, Data Governance Act e Open Data Directive vengono unite in un unico framework normativo, un processo che, in sinergia con la Data Union Strategy, punta a migliorare e facilitare l'accesso a dati di alta qualità per l'addestramento di modelli AI. Infine, lo European Business Wallet propone una piattaforma, unificata tra pubblico e privato, per la digitalizzazione di diverse pratiche: firma digitale, sigillatura dei documenti, comunicazione con altre imprese ed autorità pubblica e gestione fiscale.

Il Digital Omnibus, soprattutto nelle parti dedicate all'intelligenza artificiale e ai dati, rappresenta un'occasione importante per porre al centro dell'agenda – italo-tedesca e, auspicabilmente, europea – la semplificazione normativa, come tra l'altro richiamato dall'iniziativa "**Digital Fitness Check**" della Commissione (in consultazione fino al prossimo 11 marzo¹⁰), attraverso la quale si intendono analizzare e agire di conseguenza rispetto alle sovrapposizioni tra differenti framework normativi in ambito digitale, al loro impatto cumulativo sulle imprese e sulla competitività, i valori e i diritti fondamentali dell'UE.

Parallelamente a quanto detto sul versante propriamente digitale, assumono una certa rilevanza anche alcune considerazioni rispetto al settore manifatturiero (essendo, tra l'altro, il motore economico di Italia e Germania). In un contesto in cui tale comparto è tenuto ad affrontare sfide crescenti (costo dell'energia, competizione globale, barriere regolatorie) appare cruciale semplificare con forza questo settore, oltre a quanto già si è fatto e si sta continuando a fare sull'automotive, ad esempio rispetto all'elettronica di consumo e ai dispositivi indossabili, che da sempre sono tra i campi che più vanno a braccetto con l'integrazione delle tecnologie avanzate nella vita quotidiana delle persone.

Tra gli altri, gli AI glasses rappresentano un ulteriore campo di collaborazione strategica tra Italia e Germania, trattandosi di un mercato emergente e in forte crescita. Tuttavia, anche in questo campo, sono presenti allo stato attuale alcuni vincoli che possono costituire barriere regolatorie sproporzionate per gli attori industriali. Ad esempio, il cosiddetto Regolamento Batterie (2023/1542) prevede all'art. 11 – in vigore da febbraio 2027 – che gli utenti debbano poter rimuovere e sostituire le batterie in alcune categorie di dispositivi elettronici, ponendo una serie di criticità, appunto, rispetto agli AI glasses, imponendo di fatto una modifica del design dei prodotti di questo tipo e, di conseguenza, investimenti in R&S sproporzionati rispetto ai benefici di sostenibilità, nonché a scapito della sicurezza dei consumatori.

Nondimeno, la stessa norma prevede un'eccezione (paragrafo 2), nella misura in cui per alcuni prodotti che incorporano batterie portatili demanda la rimozione e la sostituzione solo a cura di professionisti indipendenti. Tra i prodotti sottoponibili alla deroga, attualmente, non sono inclusi i dispositivi indossabili di cui sopra. Tuttavia, il successivo paragrafo 4 consente alla Commissione di adottare atti delegati per integrare l'elenco di prodotti. Pertanto, al fine di sostenere lo sviluppo

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15554-Digital-fitness-check-testing-the-cumulative-impact-of-the-EUs-digital-rules_en

dell'industria europea dei dispositivi indossabili con IA (così come di altri oggetti intelligenti di piccole dimensioni) e garantire al contempo la prevedibilità degli obblighi per le imprese, sarebbe opportuno integrare tali dispositivi tra quelli beneficiari dell'eccezione di cui al par. 2 sopracitato e, parallelamente, rinviare l'entrata in vigore dell'art. 11 da febbraio 2027 al 2030.

3. L'IMPATTO DEL QUADRO NORMATIVO UE SU INNOVAZIONE, PRODUTTIVITÀ E CRESCITA

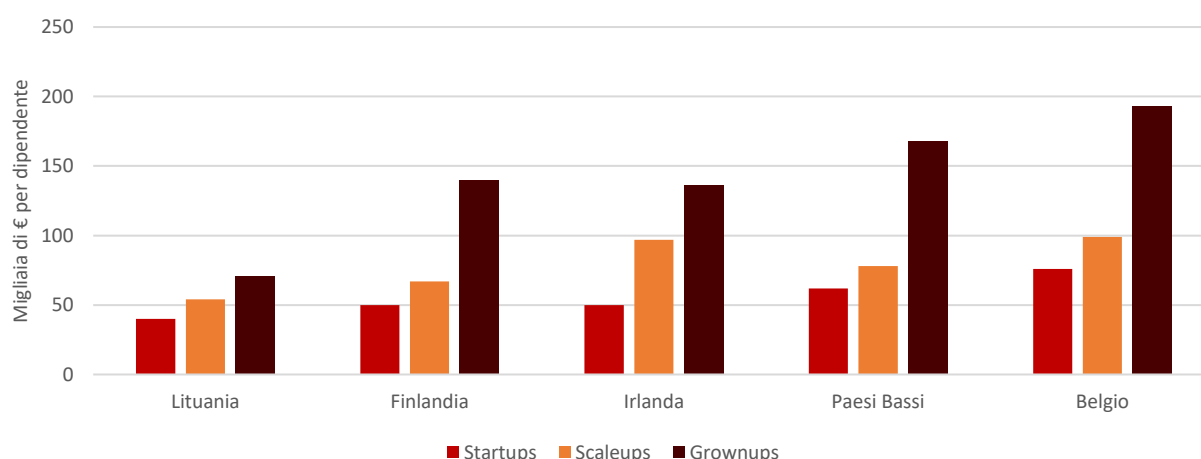
Come anticipato, negli ultimi anni l'Unione Europea ha costruito uno dei quadri normativi più articolati al mondo in materia digitale, con l'obiettivo di tutelare diritti fondamentali, rafforzare la fiducia nei mercati online e riequilibrare il potere economico tra grandi piattaforme e utenti. Questo approccio ha prodotto standard elevati di protezione e ha contribuito a rendere l'UE un "regulatory setter" globale. Tuttavia, l'accumulo di norme, la loro crescente complessità e la frammentazione nell'applicazione stanno sollevando interrogativi sempre più rilevanti sul loro impatto su competitività e crescita economica.

L'accumulo di norme, la loro crescente complessità e la frammentazione nell'applicazione stanno sollevando interrogativi sempre più rilevanti sul loro impatto su competitività e crescita economica

Inoltre, i recenti sforzi di semplificazione promossi dalla Commissione mirano a ridurre gli oneri amministrativi e regolatori per le PMI, che rappresentano la quota largamente maggioritaria delle imprese nell'Unione. Questo obiettivo è comprensibile e, in molti casi, necessario. Tuttavia, una strategia di semplificazione concentrata esclusivamente, o prevalentemente, sulle imprese di piccole dimensioni rischia di produrre un quadro normativo sbilanciato, con effetti potenzialmente negativi sulle imprese più grandi e più innovative, in particolare nel settore tecnologico. In altri termini, l'attuale orientamento delle iniziative di semplificazione potrebbe incidere in modo non trascurabile sulla produttività, sull'innovazione e sulla competitività delle grandi imprese europee. Ciò appare particolarmente rilevante se si considera che sono proprio le imprese di maggiori dimensioni a fornire il contributo più significativo in termini di produttività del lavoro e capacità innovativa (Fig. 3.1).

Fig. 3.1: Produttività media del lavoro nelle imprese digitali innovative, per classe di dimensione

Fonte: elaborazioni I-Com su dati Implement Consulting Group



Un primo rischio della regolamentazione asimmetrica riguarda gli incentivi agli investimenti in innovazione. Le grandi imprese, soprattutto nei settori dell'intelligenza artificiale, delle infrastrutture digitali e del cloud computing, sono caratterizzate da modelli di innovazione ad alta intensità di capitale e da investimenti consistenti e continuativi in ricerca e sviluppo. Se l'asimmetria regolatoria dovesse tradursi in un aumento sproporzionato dei costi di compliance per questi attori – ad esempio attraverso obblighi più stringenti in materia di dati, trasparenza o governance algoritmica – vi è il rischio concreto che una parte rilevante degli investimenti venga riallocata al di fuori dell'Unione europea. Un simile scenario rallenterebbe l'adozione e la diffusione delle tecnologie di frontiera all'interno del mercato europeo, ampliando ulteriormente il divario competitivo rispetto a Stati Uniti e Cina nei settori tecnologici strategici.

Un simile scenario rallenterebbe l'adozione e la diffusione delle tecnologie di frontiera all'interno del mercato europeo, ampliando ulteriormente il divario competitivo rispetto a Stati Uniti e Cina nei settori tecnologici strategici

Un secondo profilo critico riguarda il funzionamento complessivo degli ecosistemi di innovazione. Un quadro regolatorio più flessibile per le PMI, combinato con obblighi più gravosi per le grandi imprese, può ridurre l'efficienza del mercato e favorire una frammentazione dei percorsi di innovazione. In presenza di responsabilità asimmetriche, le grandi imprese potrebbero essere scoraggiate dal collaborare o dall'integrarsi con operatori più piccoli, soprattutto in progetti congiunti ad alto contenuto tecnologico. Tuttavia, la creazione di veri ecosistemi di innovazione richiede interoperabilità, complementarità e cooperazione tra imprese di diversa dimensione, non una separazione regolatoria che incentivi comportamenti difensivi.

La regolamentazione asimmetrica può, inoltre, generare effetti distorsivi anche sul lato delle PMI. L'esistenza di soglie regolatorie legate a dimensione, fatturato o quota di mercato può indurre le imprese più dinamiche a limitare volontariamente la propria crescita per evitare un salto improvviso nei costi di compliance. Questo cosiddetto "muro regolatorio" contribuisce a un tessuto produttivo caratterizzato da un'elevata presenza di imprese di dimensioni subottimali, con effetti negativi sul dinamismo imprenditoriale, sulla creazione di occupazione e sui tassi di innovazione. In particolare, la carenza di "gazzelle", ossia di piccole imprese in rapida crescita, riduce la capacità del sistema economico di adattarsi ai cambiamenti tecnologici e competitivi.

A questi elementi si aggiunge un problema strutturale di frammentazione normativa. In molti casi, le regole europee non sostituiscono pienamente quelle nazionali, ma si sommano ad esse. Inoltre, nella fase di recepimento delle direttive, gli Stati membri introducono frequentemente requisiti aggiuntivi attraverso pratiche di cosiddetto *gold plating*. Il risultato è che, anche quando l'UE mira a creare un quadro armonizzato, le imprese si trovano ad operare in un contesto normativo eterogeneo, che rende complessa e costosa l'espansione transfrontaliera. Questa frammentazione penalizza in modo particolare i settori ad alta intensità di capitale e di scala, come l'intelligenza artificiale e le tecnologie informatiche.

Nel complesso, le normative europee in ambito digitale appaiono spesso complesse e sovrapposte, con il rischio di rallentare lo sviluppo e l'adozione di tecnologie innovative e di indebolire la competitività delle imprese europee.

Nel complesso, le normative europee in ambito digitale appaiono spesso complesse e sovrapposte, con il rischio di rallentare lo sviluppo e l'adozione di tecnologie innovative e di indebolire la competitività delle imprese europee

In questo contesto, la sfida per l'UE è disegnare un quadro regolatorio che sostenga l'intero ciclo dell'innovazione, evitando asimmetrie eccessive e preservando gli incentivi a investire, crescere e competere a livello globale. Questo ragionamento si inserisce in un quadro più ampio di riflessione sull'impatto complessivo della regolamentazione europea su innovazione, produttività e crescita.

Il digitale rappresenta oggi uno dei principali motori potenziali della produttività, ma i benefici associati all'adozione di tecnologie digitali dipendono in modo cruciale dalla capacità delle imprese di investire, sperimentare e scalare rapidamente. Quando il quadro normativo diventa eccessivamente complesso, sovrapposto o incerto, l'effetto non è un blocco immediato dell'innovazione, bensì un rallentamento progressivo della sua diffusione, con conseguenze cumulative sulla produttività di sistema. L'evidenza empirica disponibile suggerisce che la regolamentazione digitale, pur perseguendo obiettivi legittimi, abbia introdotto costi significativi per le imprese europee.

L'evidenza empirica disponibile suggerisce che la regolamentazione digitale, pur perseguendo obiettivi legittimi, abbia introdotto costi significativi per le imprese europee

In particolare, secondo uno studio del Policy Observatory della Luiss¹¹, l'entrata in vigore del GDPR ha comportato un aumento medio dei costi legati alla gestione dei dati pari a circa il 20%, con effetti più marcati nei settori ad alta intensità di dati. Simili impatti sono attesi con l'AI Act, soprattutto per i sistemi classificati come ad alto rischio, che richiedono il rispetto di obblighi tecnici e documentali complessi, come la sorveglianza umana e i principi di compliance by design. In settori altamente tecnologici, i costi di conformità potrebbero aumentare fino a 18 volte rispetto agli standard attuali, ostacolando l'adozione di tecnologie avanzate e riducendo significativamente la competitività delle imprese europee. Questa situazione è particolarmente gravosa per le PMI, che dispongono di risorse limitate per far fronte agli oneri normativi aggiuntivi.

Uno degli effetti più rilevanti riguarda l'utilizzo dei dati, che rappresentano un input essenziale per l'innovazione digitale e per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale. Le analisi comparative mostrano che, dopo l'introduzione del GDPR, le imprese europee hanno ridotto l'archiviazione dei dati di circa il 26% e la loro elaborazione di circa il 15% rispetto a imprese statunitensi comparabili.

¹¹Luiss Policy Observatory, "La regolamentazione digitale al tempo dell'IA: costi, obiettivi e trade-off", febbraio 2025.

Questi dati segnalano una riduzione dell'intensità "data-driven" dell'economia europea, con potenziali ripercussioni negative sulla capacità delle imprese di sviluppare nuovi prodotti, migliorare i processi e sfruttare appieno le opportunità offerte dalle tecnologie digitali.

Questi dati segnalano una riduzione dell'intensità "data-driven" dell'economia europea, con potenziali ripercussioni negative sulla capacità delle imprese di sviluppare nuovi prodotti, migliorare i processi e sfruttare appieno le opportunità offerte dalle tecnologie digitali

Gli effetti di queste dinamiche emergono in modo ancora più chiaro quando si osservano i risultati in termini di produttività. Le stime econometriche basate su dati di impresa indicano che l'introduzione del GDPR è associata a una riduzione media della produttività delle imprese europee pari a circa il 5,4% rispetto a un gruppo di controllo statunitense. Tale effetto non è uniforme: nei settori ICT e nei servizi finanziari, fortemente dipendenti dall'elaborazione dei dati, l'impatto sulla produttività risulta negativo e statisticamente significativo; nei settori manifatturieri, essendo meno data-intensive, si osservano in alcuni casi effetti positivi, attribuibili a processi di riorganizzazione interna stimolati dagli obblighi di compliance.

Sul fronte della redditività, i dati confermano ulteriormente l'esistenza di trade-off rilevanti. Le PMI europee ad alta intensità di dati hanno subito una riduzione del margine di profitto compresa tra 1,7 e 3,4 punti percentuali rispetto alle controparti statunitensi. Anche le imprese tecnologiche di maggiori dimensioni hanno registrato una diminuzione dei profitti, stimata intorno al 2,1%, a parità di vendite, a causa dell'aumento dei costi del personale e delle spese legate alla compliance. Questi effetti, pur non sempre immediatamente visibili nei livelli di output, incidono sulla capacità delle imprese di reinvestire utili in ricerca e sviluppo, con conseguenze negative sulla dinamica innovativa di medio-lungo periodo.

Le normative sulla data protection spesso richiedono un equilibrio tra la tutela della privacy dei consumatori e la prevenzione delle perdite economiche per le aziende che utilizzano tali dati. Secondo uno studio intitolato "The Impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on Online Usage Behavior"¹², il GDPR ha avuto un impatto negativo medio sull'utilizzo online per sito web; in particolare, le visite settimanali sono diminuite del 4,88% nei primi 3 mesi e del 10,02% dopo 18 mesi dall'entrata in vigore di tale regolamento. Di conseguenza, a 18 mesi dall'entrata in vigore del GDPR, questi cali si sono tradotti in perdite di fatturato medie di circa 7 milioni di dollari per i siti di e-commerce e di quasi 2,5 milioni di dollari per i siti web basati su annunci pubblicitari.

Nel complesso, lo studio conclude che il GDPR ha rafforzato la tutela dei dati personali, ma al prezzo di costi economici non trascurabili, distribuiti in modo asimmetrico tra imprese, settori e dimensioni aziendali. Tali effetti sollevano interrogativi rilevanti per il disegno futuro delle politiche di regolamentazione digitale, soprattutto in termini di proporzionalità, dinamica concorrenziale e impatto su innovazione e produttività.

¹² Klaus M. Miller¹, Julia Schmitt, Bernd Skiera, *The Impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on Online Usage Behavior*, 2024

Lo studio conclude che il GDPR ha rafforzato la tutela dei dati personali, ma al prezzo di costi economici non trascurabili, distribuiti in modo asimmetrico tra imprese, settori e dimensioni aziendali

Relativamente alle quattro principali normative digitali adottate nell'ultimo quinquennio – DMA, DSA, Data Act e AI Act – essendo molto recenti, non è ancora possibile valutarne l'impatto attraverso dati quantitativi, rendendo necessaria un'analisi qualitativa basata sull'esperienza di regolazioni precedenti. Gli effetti attesi si manifestano comunque a più livelli.

A livello di mercato, l'obiettivo di aumentare la concorrenza e ridurre le barriere all'ingresso costituisce il fondamento stesso di queste normative. Tuttavia, anche regolazioni asimmetriche che mirano a colpire principalmente le grandi piattaforme possono avere effetti indiretti rilevanti sulle PMI, che spesso operano come fornitori e sono costrette a sostenere oneri di compliance trasferiti lungo la catena del valore.

Nel caso del Data Act, l'equilibrio tra costi e benefici appare più favorevole, grazie alla possibilità di compensazione FRAND e alle esenzioni per le imprese più piccole. L'AI Act, invece, presenta rischi più marcati: se da un lato può ridurre l'incertezza del mercato e favorire la diffusione delle tecnologie, dall'altro può imporre costi sproporzionati alle PMI e limitarne la capacità di innovare. A livello globale, la frammentazione dei quadri regolatori sull'IA incide sia sui costi di transazione delle imprese europee sia sulla dimensione dei mercati accessibili¹³.

La letteratura economica mostra, quindi, che l'adozione delle tecnologie digitali ha un impatto positivo, seppur graduale, sulla produttività totale dei fattori. Ne consegue che anche piccoli ostacoli all'adozione, se protratti nel tempo, possono contribuire in modo significativo alla divergenza dei livelli di produttività. In questo contesto, una regolamentazione che penalizzi in modo sproporzionato gli attori più innovativi e capital-intensive rischia di indebolire uno dei pochi canali attraverso cui l'Europa può rilanciare la crescita di lungo periodo.

Una regolamentazione che penalizzi in modo sproporzionato gli attori più innovativi e capital-intensive rischia di indebolire uno dei pochi canali attraverso cui l'Europa può rilanciare la crescita di lungo periodo

L'integrazione tra il tema della semplificazione per le PMI e quello della competitività delle grandi imprese diventa quindi centrale. Se da un lato è essenziale ridurre oneri eccessivi per le imprese più piccole, dall'altro è altrettanto importante evitare che l'asimmetria regolatoria finisca per comprimere gli incentivi all'innovazione su larga scala. In assenza di un approccio equilibrato, il rischio è duplice: da un lato un ecosistema dominato da molte imprese di dimensioni subottimali, poco inclini a crescere; dall'altro, una progressiva rilocalizzazione degli investimenti più avanzati fuori dall'UE.

¹³ European University Institute, *The impact of EU online platform regulation on EU productivity*, 2024

Nel complesso, emerge la necessità di un ripensamento qualitativo del quadro regolatorio europeo. Più che una contrapposizione tra protezione e crescita, o tra PMI e grandi imprese, la sfida consiste nel disegnare regole più proporzionate, orientate al rischio e coerenti lungo l'intero ciclo dell'innovazione. Solo in questo modo la regolamentazione potrà continuare a garantire elevati standard di tutela senza compromettere la capacità dell'economia europea di innovare, aumentare la produttività e competere a livello globale.

Nel complesso, emerge la necessità di un ripensamento qualitativo del quadro regolatorio europeo. Più che una contrapposizione tra protezione e crescita, o tra PMI e grandi imprese, la sfida consiste nel disegnare regole più proporzionate, orientate al rischio e coerenti lungo l'intero ciclo dell'innovazione

CONCLUSIONI E SPUNTI DI POLICY

Quanto emerso dal **vertice intergovernativo Italia-Germania dello scorso 23 gennaio** non è certo un attacco all'Europa come alcune letture hanno suggerito: l'obiettivo non è ridurre le ambizioni europee, ma rendere più governabile e prevedibile un quadro regolatorio che, soprattutto sul digitale, rischia di trasformare la compliance in una variabile strategica ostile, anziché in un fattore abilitante. Difatti, il Protocollo del Piano d'Azione e il non-paper sulla competitività hanno il pregio di mettere al centro dell'agenda politica europea una serie di elementi che vanno nella direzione di risvegliare concretamente l'UE superando una logica eccessivamente focalizzata sui rischi piuttosto che sulle opportunità dell'innovazione e della trasformazione digitale.

In questo quadro, uno degli (importanti) passi da compiere consiste certamente nella **semplificazione e nell'armonizzazione degli obblighi che pesano sulle imprese**, così come nell'**adozione del 28° regime** contenuto nel Rapporto Letta. D'altronde, l'ampiezza e l'ambizione dell'architettura UE (GDPR, AI Act, DSA/DMA, Data Act, CRA, NIS2) hanno innalzato standard e tutele, ma è altrettanto vero (e importante da sottolineare) che **la stratificazione normativa e la frammentazione applicativa producono costi e incertezze che impattano sul potenziale di innovazione e crescita del mercato interno**.

In questa cornice, il partenariato italo-tedesco può avvalersi di un decisivo vantaggio, connesso principalmente al peso industriale e al ruolo di Paesi fondatori dell'UE. Tale vantaggio dovrebbe tradursi quanto prima in un deciso cambio di passo nell'agenda europea di governo, nel pieno segno di quella **discontinuità** invocata dai documenti licenziati a valle del recente vertice intergovernativo, **a partire dal prossimo incontro informale del 12 febbraio e, a seguire, dal Consiglio di marzo**.

L'adozione strutturale del principio **"less is more"** e i relativi meccanismi del "freno di emergenza" e del monitoraggio sistematico degli emendamenti alle proposte della Commissione si ritengono strumenti più che mai necessari in ambito digitale, dove la proliferazione di iniziative legislative è diventata un peso per quelle imprese basate in UE che intendono puntare sull'innovazione, pur nel rispetto delle tutele tipiche del contesto eurounitario. Pertanto, sarebbe auspicabile che tale principio fosse **tradotto in un meccanismo standard, da applicarsi prima e durante i triloghi negoziali**. In quest'ottica, i rappresentanti di Italia e Germania possono coordinarsi – ad esempio – nelle differenti formazioni del Consiglio, al fine di promuovere una prassi che renda politicamente costoso "caricare" le iniziative legislative.

Allo stesso tempo, non può negarsi che – quantomeno in potenza – il **Digital Omnibus**, specialmente per la parte dedicata all'IA, rappresenti un'opportunità unica in un contesto più generale che corre, investe e innova con maggiore forza. Di conseguenza, si ritiene opportuno abbandonare **l'approccio troppo conservativo della proposta**, andando quindi oltre lo stop-the-clock per i sistemi IA ad alto rischio, a partire dai modelli GPAI (Capo V, AI Act) per i quali limiti tecnici troppo dettagliati vanno incontro a un rapido invecchiamento legato alle evoluzioni tecnologiche, costituendo in tal senso un freno allo sviluppo dell'IA in Europa. Ciò vale sia per chi sviluppa i modelli GPAI in sé, sia – a maggior ragione – per chi si occupa di applicazioni e casi d'uso innovativi, a partire da tali modelli.

Parallelamente, nell'Omnibus IV (maggio 2025) così come in altri atti legislativi dell'Unione, ciò che sembra mancare per un **GDPR** a prova di futuro è l'**introduzione di un "diritto all'innovazione"** tra i criteri che le autorità di protezione dei dati personali nell'UE sono chiamate a considerare e, di conseguenza, a bilanciare nei procedimenti di loro competenza. Allo stato attuale, infatti, il dibattito sull'IA continua a essere impostato prevalentemente come un trade-off tra sviluppo del mercato e tutela dei diritti fondamentali, in primis la privacy e la protezione dei dati personali. Restano invece meno considerati quei diritti che l'innovazione contribuisce a rafforzare in chiave positiva, come il diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione, alla sicurezza, alla circolazione, all'informazione e alla comunicazione, fino a giungere al diritto di difesa. Un loro esplicito riconoscimento potrebbe ricondurre la regolazione dell'IA verso un bilanciamento più equilibrato tra protezione dei dati, crescita economica e benessere collettivo.

Nondimeno, i dati e gli studi riportati nel presente documento mostrano che, nel rilanciare l'innovazione, la crescita e la competitività europea, appare **controproducente focalizzarsi esclusivamente su PMI e small-mid cap**. Un simile approccio rallenta l'adozione e la diffusione delle tecnologie di frontiera all'interno del mercato europeo, ampliando ulteriormente il divario competitivo rispetto a Stati Uniti e Cina nei settori tecnologici strategici. Emerge, di fatto, la necessità di un ripensamento qualitativo del quadro regolatorio europeo, che superi decisamente la contrapposizione tra protezione e crescita, o tra PMI/SMC e grandi imprese.

Ciò potrebbe essere accompagnato da un vero e proprio **"scale-up test"**, da affiancare allo SME/SMC check già presente nel quadro europeo, tramite il quale valutare l'impatto sulla catena del valore e più nel dettaglio sui fattori di mancata crescita – inclusa la regolazione applicabile – delle imprese più piccole presenti in Europa.

Nel dibattito europeo sulla semplificazione della regolazione digitale, Italia e Germania possono svolgere quindi un ruolo trainante promuovendo una **revisione più incisiva dell'attuale impianto normativo, orientata a contrastare derive di iper-regolazione**. Ciò implica puntare su maggiore chiarezza, coerenza e stabilità delle regole, ma anche su un allineamento più stretto tra le autorità nazionali nell'interpretazione e nell'enforcement, **evitando che gli obblighi di conformità si traducano in un ostacolo eccessivo alla circolazione dei dati e all'adozione dell'IA e delle altre tecnologie abilitanti**. In questa prospettiva, la semplificazione diventa un fattore chiave per rafforzare la competitività europea in un contesto globale sempre più dinamico.

In definitiva, la piena realizzazione della trasformazione digitale europea richiede un'agenda che metta al centro **semplificazione, armonizzazione e coerenza del quadro regolatorio vigente**. Un obiettivo che, inevitabilmente, presuppone anche una netta discontinuità rispetto alla continua proliferazione di nuove iniziative legislative in ambito digitale: un orientamento che emerge con chiarezza anche dai due documenti adottati il 23 gennaio.