

Direzione

Gianvito Giannelli, Ugo Patroni Griffi, Antonio Felice Uricchio, Andrea Patroni Griffi

Comitato scientifico

Sabino Fortunato (**coordinatore**) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti - Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli - Gustavo Visentini

Redazione di Bari

Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro, Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone

Redazione di Foggia

Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino, Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione, Annamaria Dentamaro, Attilio Altieri, Giulia Lasalvia

Redazione di Lecce

Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea Sticchi Damiani

Redazione di Napoli

Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello, Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino

Redazione di Roma

Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau, Davide De Filippis

Redazione di Taranto

Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti, Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele

Direzione

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Giacomo D'Arrigo

ICT: l'ecosistema normativo dell'UE, forza e criticità del modello europeo

Sommario. 1. Introduzione: il ruolo centrale assunto da strumenti e tecnologie ICT – 2. Il decennio della «rivoluzione regolamentare» dell'UE nel settore ICT – 3. L'impatto interno ed esterno della normativa EU nel settore ICT – 4. La crisi del modello normativo europeo in conseguenza del mutato contesto globale – 5. Conclusioni.

1. Introduzione: il ruolo centrale assunto da strumenti e tecnologie ICT.

Negli anni recenti l'evoluzione tecnologica ha profondamente cambiato gli equilibri e le dinamiche di funzionamento delle istituzioni ad ogni livello di governo, sia nella dimensione nazionale come in quella sovranazionale, incidendo non poco anche nelle relazioni tra Paesi¹. Tali innovazioni hanno generato relevantissimi mutamenti con profonde trasformazioni nella società e nelle realtà istituzionali, influenzando i rapporti tra queste e i cittadini, scuotendone gli assetti esistenti e spingendo verso nuovi equilibri. Per parte loro, i privati attivi nel settore hanno ormai raggiunto dimensioni di assoluta rilevanza², configurandosi come attori sovranazionali con due

¹ Sulle implicazioni negli equilibri tra grandi potenze e più generale nella dimensione globale si guardi, A. ARESU, *Il dominio del XXI secolo. Cina, Stati Uniti e la guerra invisibile sulla tecnologia*, Feltrinelli, Milano 2022, 1-256.

² Nel 2021 una indagine di *Visual Capitalist*, tra le più accreditate testate di analisi sull'economia digitale, ha stimato come le quattro principali società del settore, Apple, Microsoft, Amazon e Google hanno raggiunto capitalizzazioni di mercato ben superiori a 1,5 trilioni di dollari. Confrontando tali dati con il Prodotto Interno Lordo (PIL) annuo di singoli Paesi è risaltata proprio la «forza» dei privati. Ad esempio, se il valore di mercato di Apple fosse pari al PIL annuo di un Paese, potrebbe rientrare nel G7. Infatti, con una capitalizzazione di oltre 2,1 trilioni di dollari, la Apple si posiziona sopra il PIL di Paesi come Brasile, Canada e Russia. Con la stessa chiave di lettura (equivalenza tra capitalizzazione e PIL) Microsoft sarebbe invece il decimo Paese più ricco del mondo: con oltre 1,9 trilioni di dollari, il suo valore è superiore al PIL di colossi

profili particolarmente significativi: innanzitutto una capacità finanziaria e di influenza spesso più forte di molti Stati nazionali, anche con spazio crescente nel condizionamento del potere pubblico, tanto che uno dei temi centrali di dibattito non appare più solo la regolamentazione del settore, ma anche la necessità di difendere lo stesso potere pubblico dalla prevaricazione del potere tecnologico privato³. In secondo luogo, riguardo alle tecniche di produzione e divulgazione delle informazioni, la capacità di determinare contenuti e loro diffusione concorre ad orientare il dibattito pubblico e le posizioni personali di natura socio-politica. Inoltre i nuovi strumenti e le moderne possibilità tecniche permettono di superare, per forza e penetrazione, tutte le differenti reti di trasmissione delle informazioni che si sono succedute nel tempo⁴; di produrre e conservare quantità sempre maggiori di dati; di raggiungere numeri costantemente crescenti di individui⁵.

Uno degli argomenti centrali nel dibattito pubblico ed accademico attuale riguarda proprio il ruolo assunto dagli strumenti di innovazione tecnologica⁶. Al netto dei diversi punti di vista, è infatti opinione largamente condivisa che l'impatto delle nuove tecnologie, con protagonisti

come la Corea del Sud. Per l'analisi completa si veda: O. WALLACH, *The world's tech giants, compared to the size of economies*, in *Visual Capitalism*, pubblicato il 7 luglio 2021.

³ Il parallelo che si potrebbe fare tra il monopolio delle «sette sorelle» (definizione di Enrico Mattei) – le aziende petrolifere Exxon, Mobil, Texaco, Standard Oil of California, Gulf Oil, Royal Dutch Shell e British Petroleum, che tra il 1928 ed il 1974 hanno realizzato un cartello riguardo a produzione e commercio del petrolio e dei suoi derivati – e quello delle aziende oggi più forti del settore ICT, non è funzionale per due motivi: i privati del petrolio non erano tutti americani e le loro attività non si estendevano a tutto il mondo. Di fatto quindi non vi era un predominio di privati di un unico Stato né impatto globale delle loro attività. Per una analisi dal punto di vista storico ed economico, si vedano: G. BUCCIANI, *Enrico Mattei. Assalto al potere petrolifero mondiale*, Giuffrè editore, Milano 2005, pp. 1-308; G. GARAVINI, *Storie da una società fondata sul petrolio*, in *Mestiere di storico: rivista della Società italiana per lo studio della storia contemporanea*, 1/2013, 15-23.

⁴ Dalla tradizione orale dell'*homo sapiens* all'intelligenza artificiale di oggi. Per una riflessione complessiva sulla evoluzione della trasmissione di informazione, si guardi F. ANTINUCCI, *Parola e immagine: storia di due tecnologie*, Laterza, Roma-Bari 2011, 1-323.

⁵ Y.N. HARARI, *NEXUS. Breve storia delle reti di informazione dall'età della pietra all'IA*, Bompiani, Milano 2024, 1-612.

⁶ Tra gli altri: N. IRTI, *L'uso giuridico della natura*, capitolo 6 *Umanesimo e tecnica*, Laterza, Roma-Bari 2013, 1-128; L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione: come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2017, 1-312.

principali i player di natura privata, ha acquisito una rilevanza assoluta e globale, ben oltre la loro formale localizzazione fisica⁷.

La capacità delle aziende del settore ICT di incidere nella vita delle comunità e la potenza competitiva raggiunta nel confronto/scontro con gli Stati, hanno toccato dimensioni mai viste, ponendo i temi di gestione, perimetrazione e regolazione, come prioritari seppur con differenti modelli a cui ispirarsi⁸. Si tratta di una condizione con differenti profili di rischio, tra questi, ne sono emersi due che hanno avuto visibilità grazie ad interventi esponenti molto noti: il primo, nel perimetro dei soggetti istituzionali e di superiore magistratura, è definito dalla posizione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che, riferendosi all'impatto delle aziende di innovazione tecnologica attive nelle politiche dello spazio, ha parlato di minaccia rappresentata da «figure di neo-feudatari del terzo millennio, novelli corsari che aspirano a vedersi affidate signorie nella dimensione pubblica, per gestire beni comuni rappresentati dal cyberspazio e dallo spazio extra-atmosferico, quasi usurpatori delle sovranità democratiche»⁹. Il secondo intervento di preoccupazione rispetto ai rischi di condizionamento prodotti dagli strumenti ICT, viene invece dal perimetro dei soggetti privati del settore: Sam Altman¹⁰ ha espresso perplessità riguardo all'impatto della nuova versione sostitutiva di ChatGPT 4 che ha mostrato la capacità di generare nell'utente forme di attaccamento alla macchina che erano del tutto sconosciute: molti utenti della versione 4 hanno infatti reagito negativamente alla sostituzione del programma mostrando segni di sofferenza come se avessero perso un amico o un confidente. «Questo tipo di attaccamento a un prodotto non era mai stato notato in passato per altri software», segnalando così un'affezione e un attaccamento che di solito noi nutriamo per altri essere umani¹¹.

⁷ S. CALZOLAIO, *Ubi data, ibi imperium: il diritto pubblico alla prova della localizzazione dei dati*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2021, 5-9.

⁸ L. SHENG, *Big Tech Firms and International Relations. The role of the Nations-State in New Forms of Powers*, Springer, Berlino 2022, 1-132.

⁹ S. MATTARELLA, Intervento in occasione del conferimento della laurea honoris causa dall'Università di Marsiglia, 5 febbraio 2025.

¹⁰ Informatico e imprenditore, insieme a Elon Musk e Peter Thiel, ha fondato nel 2015 la principale azienda al mondo di intelligenza artificiale «Open AI».

¹¹ S. ALTMAN, tweet del 10 agosto 2025 ore 20.37 sulla piattaforma social «X».

Tali preoccupazioni emerse in modo diffuso hanno contribuito a determinare una pluralità di interventi normativi, nazionali e sovranazionali, che – in modo abbastanza omogeneo in quello che viene comunemente identificato con «mondo occidentale» – hanno elementi in comune tra cui: la protezione di diritti fondamentali; la tutela della privacy; le garanzie per la concorrenza; la definizione delle responsabilità di produttori; la normativa dei temi riguardanti le licenze. Un contesto complessivo che, per dirla con Luisa Torchia, ci pone «di fronte ad un passaggio da un mondo digitale libero e sregolato a un mondo che richiede sempre più regole pubbliche o private»¹².

In una condizione di costante evoluzione delle transizioni digitali¹³ che si affermano ed impongono a studiosi e legislatori di dare attenzione al fenomeno, l'Europa è emersa in modo differente ed originale rispetto a Usa e Cina, i due soggetti che per forza (economica, industriale ed organizzativa) hanno posizione predominante a livello mondiale. In particolare l'UE, rispetto ai temi – su cui qui ci concentriamo – di regolamentazione, governance e gestione di nuove tecnologie e dati, ha acquisito pur partendo da posizioni di ritardo¹⁴ un ruolo primario proprio rispetto alla normazione caratterizzata da un approccio di mediazione tra punti di vista differenti, individuando soluzioni ottimali e di tutela delle persone, con un quadro normativo divenuto parametro di riferimento a livello mondiale per Stati e big player dell'ICT. Condizione ancora più rafforzata dalla circostanza di assenza di disciplina internazionale capace di imporsi e in una situazione di fatto che è quella di un mercato globale regolato da sistemi locali eterogenei¹⁵.

Questo intervento ha il duplice obiettivo di dare – innanzitutto – evidenza dell'ecosistema normativo di livello europeo del settore ICT¹⁶ e – secondariamente – quello di indicare limiti e

¹² L. TORCHIA, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Il Mulino*, 1/2024, 14-33.

¹³ In tema di transizioni digitali si guardi il numero monografico curato da L. DI MAJO, F. DE SIMONE, M. RUSSO, *Le transizioni digitali*, atti del Convegno di Santa Maria Capua Vetere, 22-23 novembre 2024, in *MEDIA LAWS – Rivista di diritto dei media*, 1/2025, 1-407.

¹⁴ Come registrato dalla Commissione speciale AIDA del Parlamento Europeo, *Relazione sull'intelligenza artificiale nell'era digitale*, (2020/2266(INI)) del 22 marzo 2022.

¹⁵ M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, il Mulino, Bologna 2008, 1-154.

¹⁶ L'espressione «ecosistema normativo ICT» si riferisce al complesso di leggi, regolamenti e standard che governano le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT). Questo include normative relative

criticità della capacità normativa dell'Unione in ambito tecnologico alla luce del contesto recentemente sviluppato. Dopo il primo paragrafo introduttivo sul valore assunto da strumenti e piattaforme ICT, si analizzeranno (secondo paragrafo) i tratti principali della normativa europea adottata nell'ultimo ventennio richiamando il ruolo dell'UE in sede di regolamentazione in ambito di innovazione tecnologica, sviluppata dentro il contesto più generale di interventi e disciplina per le nuove politiche pubbliche. Si passa quindi (paragrafo tre) alla considerazione da questa generata dentro e fuori l'UE. Lo studio si conclude con il paragrafo quattro dedicato ai motivi della crisi del sistema di regolamentazione continentale e la chiusura delle conclusioni del paragrafo cinque con la sintesi del lavoro e piste di riflessioni utili per il prossimo futuro.

2. Il decennio della «rivoluzione regolamentare» dell'UE nel settore ICT.

Rispetto a regolamentazione, governance e gestione normativa di nuove tecnologie e dati, nel decennio scorso l'Unione europea ha acquisito un ruolo primario grazie alla sua attività prescrittiva e di normazione. Per diverso tempo, non è (stato) un errore dire che dal Pacifico quanto dall'Atlantico, si è guardato al Vecchio Continente per capire l'indirizzo generale rispetto alle regole di gestione delle nuove tecnologie¹⁷. Superato infatti il momento iniziale della «libertà senza regole»¹⁸ di cui hanno beneficiato i privati del settore nella fase di sviluppo di strumenti e tecnologie, il perimetro della normativa UE si è definito in base a due obiettivi: il perseguimento dell'indipendenza digitale europea e il bilanciamento tra sviluppo tecnologico ed esigenze sociali, dentro l'orizzonte dell'affermazione della sovranità digitale europea¹⁹.

a dati, privacy, sicurezza informatica, telecomunicazioni e altri aspetti che creano un quadro di regole per lo sviluppo, l'utilizzo e lo scambio di informazioni tramite tecnologie digitali.

¹⁷ Sulla capacità della disciplina europea di influenzare la normativa globale grazie al peso del mercato unico europeo, si veda S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2017, 595-635.

¹⁸ G. AMATO, *Governare l'economia globale nella crisi e oltre la crisi*, Passigli editori, Firenze 2009, 1-335; A. SORO, *Democrazia e potere dei dati: libertà, algoritmi, umanesimo digitale*, Baldini e Castoldi, Milano 2019, 1-190.

¹⁹ U. VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2021*, presso il Parlamento europeo il 15 settembre 2021.

Il quadro normativo europeo che si sviluppa in questo ambito, è ampio e frastagliato con strumenti diversi per forma e obiettivi, alcuni sono definiti ed a regime, altri con iter in completamento. Comunque tutti collocabili nel quadro di riferimento normativo e valoriale dell'Unione²⁰. Prima di vederli in rapido cenno, è importante richiamare le basi giuridiche²¹ che li legittimano. Innanzitutto l'art. 114 del TFUE²², strumento principale²³ dell'armonizzazione²⁴ delle norme nazionali e di regolazione e funzionamento del mercato interno²⁵. L'articolo in questione è stato utilizzato per dare fondamento a misure che hanno l'obiettivo di armonizzare norme interne e la sua flessibilità nell'interpretazione è stata tendenzialmente tollerata rispetto a tale obiettivo, anche se occorre tenere a mente che la stessa Corte di giustizia ha indicato limiti all'uso di tale disposizione: la scelta della base giuridica si fonda, ha infatti ricordato la Corte «su elementi oggettivi, tali da poter formare oggetto di sindacato giurisdizionale, tra cui, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto»²⁶. Accanto a questa prima disposizione, vanno menzionati gli artt. TFUE

²⁰ C. AMALFITANO, F. FERRI, *Transizione digitale e dimensione costituzionale dell'Unione europea: tra principi, diritti e valori*, in *Law and Legal Institutions*, 2023, 1-34.

²¹ La base giuridica del diritto UE si fonda sul diritto primario (cioè i Trattati TUE e TFUE) e sul diritto derivato (Regolamenti, Direttive e Decisioni). I Trattati stabiliscono struttura, poteri e obiettivi dell'Unione, mentre il diritto derivato è l'insieme degli atti giuridici adottati dalle istituzioni europee in base ai Trattati.

²² B. DE WITTE, *Non-market Values in Internal Market Legislation*, in N.N. SHUIBHNE, (a cura di), *Regulating the internal Market*, Londra, 2006, 61-86; G. CAGGIANO, *Il quadro normativo del Mercato unico digitale*, in (a cura di) F. ROSSI DAL POZZO, *Mercato unico digitale, dati personali e diritti fondamentali*, in *Eurojus – Numero speciale*, luglio 2020, 13-50; F. CAPELLI, *Direttive di armonizzazione totale, direttive di armonizzazione parziale e direttive opposizionali*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2000, 755-764;

²³ Articolo definito da B. DE WITTE «*the most powerful tool for the expansion of the UE legislative activity*», *Exclusive Member State competences: is there such a thing?*, in (a cura di) I. GOVAERE, S. GABEN, *The division of competences between the EU and the member States: reflections of the past, the present and the future*, Bloomsbury Publishing, Londra 2017, 1-360.

²⁴ Non a caso l'art. 114 è, in ordine di apparizione, il primo del «Capo 3» del TFUE intitolato proprio «Riavvicinamento delle legislazioni».

²⁵ In questo caso per settori riguardanti: servizi digitali, infrastrutture, difesa, dipendenza dall'estero, industria, ammodernamento strutture pubbliche.

²⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, Germania c. Parlamento/Consiglio, punto 59.

173²⁷ (competenze di sostegno, coordinamento e completamento) e 189 (competenze concorrenti «sui generis»)²⁸. Da ultimo, è possibile individuare anche misure tese a reagire alla situazione di dipendenza tecnologica da Paesi terzi al fine di prevenire un indebolimento della «sovranità tecnologica europea»²⁹. Tra gli strumenti giuridici di quest'ultimo tipo rientra il quadro sul controllo degli investimenti esteri diretti³⁰, fondati sull'art. 207 TFUE³¹ che, va specificato, non pone problemi riguardo alle competenze dell'UE considerato che tale dispositivo interessa la politica commerciale comune e rientra quindi tra le competenze esclusive proprie dell'Unione³².

²⁷ B. CORTESE, F. FERRARO, P. MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Vol. 3. Giappichelli, Torino 2014, 1-288; O. PALLOTTA, *Le funzioni dell'antitrust (alla prova della resistenza dell'Unione europea)*, in *Unione europea e diritti*, 2/2025, 1-27.

²⁸ Sul tema si veda S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *Aisdue*, 3/2021, 69-84; J.P. DARNIS, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica: problemi e opportunità*, in *LAI Papers*, maggio 2021, 1-26.

²⁹ Il primo ad usare questa espressione è stato Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker riferendosi al momento «dell'ora della sovranità europea» nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 12 settembre 2018. Il Consiglio dell'Unione ha quindi fatto riferimento a tale concetto nelle sue conclusioni sull'importanza del 5G per l'economia europea e sulla necessità di attenuare i relativi rischi per la sicurezza, GU 2019, C 414/7. Successivamente la Commissione europea, presieduta da Ursula von der Leyen, ha parlato di «sovranità tecnologica dell'Europa», nel 2020 con la Comunicazione della Commissione del 10 marzo 2020, al Parlamento, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, COM (2020) 102, Bruxelles, p. 4, 15. Per alcune brevi riflessioni si veda J.P. DARNIS, *European Technological Sovereignty? A Response to the COVID-19 Crisis?*, in *Fondation pour la Recherche Strategique*, 45/2020, 1-10.

³⁰ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione. Tale disposizione prevede che uno Stato membro possa valutare se l'investimento estero diretto che interessa il suo territorio incide su ordine pubblico e sicurezza, considerandone gli effetti su infrastrutture e tecnologie critiche. La Commissione è coinvolta nel monitoraggio dell'investimento estero e, laddove ritenga che l'investimento in questione possa incidere proprio su ordine pubblico o sicurezza di più Stati membri, può emettere un parere che lo Stato interessato dall'investimento terrà in debita considerazione riguardo alla decisione finale. Questo strumento non rafforza la sovranità tecnologica europea ma genera l'effetto di contenere un ulteriore aggravamento della posizione di dipendenza tecnologica da terzi ed ha la finalità di favorire lo sviluppo di un'autonoma capacità dell'UE.

³¹ R. PASSOS, S. MARQUARDT, *International agreements-competences, procedures and judicial control*, in *Commentario ABDW*, Bruylant, 2007, 875-915.

³² In tema più generale di rapporti tra Unione europea e Stati membri ed i rispettivi ordinamenti, si vedano: F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea: studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle*

Gli anni dal 2016 al 2025 si possono certamente individuare come un decennio omogeneo, da «rivoluzione regolamentare» realizzata nel settore ICT. Nell'elencazione che segue³³, riferita alla normativa interessata, è utile partire da un anno mediano: il 2020, quando l'Unione si dota di un pacchetto organico di proposte³⁴ su obiettivi e linee di intervento nel settore della transizione digitale. Pacchetto che si inserisce dentro la scelta politica di trasformare l'Unione in un soggetto capace di gestire in modo autonomo la tecnologia. Un progetto ambizioso che ha puntato al trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'UE, andando oltre l'obiettivo del potenziamento dell'«autonomia strategica» dell'Unione³⁵, spingendosi verso un mutamento stesso della natura giuridica dell'UE³⁶. Una Strategia che ha affrontato la tematica del settore digitale in modo più

crisi, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 1-336; P. DE PASQUALE, *Rapporti tra le fonti di diritto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale 2019, 191-214.

³³ In linea con l'obiettivo di questa analisi, i diversi provvedimenti non saranno approfonditi nel dettaglio ma richiamati al fine di dare una visione complessiva delle misure normative di matrice UE riferite al settore ICT ed avere così visione complessiva dell'ecosistema normativo di questo settore per come si configura ad oggi.

³⁴ Si tratta di un pacchetto composto da tre Comunicazioni: *Libro Bianco sull'intelligenza artificiale* COM(2020)65; *Strategia europea per i dati* COM(2020)66; *Plasmare il futuro digitale dell'Europa* COM(2020)67.

³⁵ Il concetto di «autonomia strategica» dell'Unione Europea, nato originariamente in ambito di difesa e sicurezza, si è evoluto trasformandosi in un pilastro della politica economica e geopolitica, con potenziali e significative implicazioni sulla **natura giuridica stessa dell'UE**. Questo mutamento spinge l'Unione verso una maggiore capacità di agire autonomamente in settori chiave, riducendo le dipendenze esterne (in settori come tecnologia, energia, materie prime) e consolidando il suo ruolo di attore globale. Si vedano le Conclusioni del Consiglio sulla Politica Comune di sicurezza e di Difesa del 25-26 novembre 2013, n. 15992/13, par. 30. Nel testo si sottolinea come il rafforzamento dell'autonomia strategica dipenda dal potenziamento della base industriale e tecnologica della difesa europea ed è cruciale per aumentare la capacità dell'Unione di lavorare con i suoi partners.

³⁶ Per alcune riflessioni sul tema si guardino tra gli altri: S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *I Post di Aisdue*, 3/2021, 69-84; F. CLEMENTI, *La natura giuridica dell'Unione Europea: teorie a confronto: l'Unione ai tempi della pandemia*, in *Etica pubblica: studi su legalità e partecipazione*, 1/2022, 113-115; P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2023, 5-13; C. BEAUCILLON, S. POLI, *Focus speciale sull'autonomia strategica e la sovranità tecnologica dell'UE: un'introduzione*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2/2023, 411-416; C. BEAUCILLON, *Autonomia strategica: una nuova identità per l'UE come attore globale*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2/2023, 417-428; C. RAPOPORT, *Setting Norms and Promoting a Rules-based International Legal Order: Enhancing Strategic Autonomy Through the Autonomy of the EU Order*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2/2023, 447-457; A. PATRONI GRIFFI, *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 1/2025, 1-14; L. TEMPESTI, *L'Europa a più velocità. Passato o futuro dell'Unione europea?*,

completo ed organico di come fatto sino a quel momento, con definizione di ambiti, investimenti certi e prospettiva temporale stabilita. Prima e dopo questo passaggio centrale, in ordine di apparizione, come elementi del contesto normativo europeo, vanno richiamati: a) nel 2016 il General Data Protection Regulation (GDPR)³⁷, che ha rappresentato la prima grande avvisaglia sulla strada intrapresa dall'UE ed oggi questo documento normativo è il parametro di riferimento mondiale nel settore della salvaguardia dei diritti alla riservatezza dei cittadini e della proprietà dei dati. Giappone, Australia e Brasile hanno preso la normativa europea come esempio, talvolta dichiarando apertamente e talvolta usandola come riferimento per l'adozione di legislazioni che ne sono state influenzate³⁸. Le grandi aziende private del settore localizzate in Usa (Amazon, Apple, Google, Meta, Microsoft) lo usano come metro principale per le loro attività rispetto alle politiche di privacy; b) nel 2018 il Framework for the free flow of non-personal data in the European Union³⁹; c) il Regolamento sulla Cybersicurezza⁴⁰; d) la Direttiva sulla apertura dei dati⁴¹; e) la

in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 1/2025, 69-94; S. SILEONI, [Note dall'Unione europea] *Dai Rapporti Draghi e Letta alla Bussola della competitività: "lost in translation"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2025, 435-439.

³⁷ Regolamento UE 2016/679 del 27 aprile 2016. Per alcuni principali approfondimenti si vedano: S. D'ANCONA, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3 e 4, 2018, 587-627; F. RAGNO, *Il diritto fondamentale alla tutela dei dati personali e la dimensione transnazionale del private enforcement del GDPR*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 4/2020, 818-838.

³⁸ P.M. SCHWARTZ, *Global Data Privacy: the UE Way*, in *New York University Law Review*, 94/2019, 771-818.

³⁹ Regolamento UE 2018/1807 del 14 novembre 2018, per una analisi vi veda: S. TORREGIOANI, *Il dato non personale alla luce del Regolamento (UE) 2018/1807: tra armonizzazione, ownership e Data by Design*, in *Federalismi.it*, 18/2020, 317-341; T. FIA, *La tutela dei dati non personali: accesso, proprietà e regolamentazione*, in *Nuovo notiziario giuridico*, 1/2019, 60-133.

⁴⁰ Regolamento UE 2019/881 del 17 aprile 2019. Per alcuni principali approfondimenti si vedano: P.G. CHIARA, *Il Cyber Resilience Act: la proposta di regolamento della Commissione europea relativa a misure orizzontali di cybersicurezza per prodotti con elementi digitali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2023, 143-153; R. BRIGHI, P.G. CHIARA, *La cybersecurity come bene pubblico: alcune riflessioni normative a partire dai recenti sviluppi nel diritto UE*, in *Federalismi.it*, 21/2021, 18-42; A. SIMONCINI, M. PIETRANGELO, (a cura di), *Breviario giuridico della cybersicurezza*, CNR Edizioni, Roma 2025, 7-246.

⁴¹ Direttiva UE 2019/1024 del 20 giugno 2019. Per alcuni approfondimenti si vedano: L. ZOBOLI, *Il bilanciamento tra apertura dei dati pubblici e protezione dei dati personali alla luce della Direttiva 2019/1024*, disponibile all'indirizzo *SSRN 3554692*, pubblicato il 14 maggio 2020; G. RESTA, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Governance of/through Big Data*, (a cura di) G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH, Roma Tre Press, Roma 2023, 605-628; A. FIORENTINI, *Il recepimento della Direttiva Open Data: un punto di svolta per la ricerca in Italia?*, in *Eurojus*, pubblicato online il 28 dicembre 2021, 1-6.

Direttiva e-privacy⁴². Vi sono poi da menzionare altri due recenti atti (indicati come elementi di una «rivoluzione delle norme che regolano il mondo digitale»⁴³) che in questo ambito hanno confermato il valore e la direzione di marcia dell'indirizzo europeo: il Digital Markets Act (DMA) e il Digital Services Act (DSA). Il DMA⁴⁴, rivolto alle piattaforme più grandi, cioè con più di 45 milioni di utenti in Europa, si occupa di definire i confini della concorrenza e rappresenta un punto di svolta significativo nella regolamentazione dei mercati digitali. Mira infatti a promuovere la concorrenza ed a mitigare il comportamento anticoncorrenziale, soprattutto tra le grandi aziende tecnologiche che esercitano un'influenza considerevole su tali mercati. Il Regolamento del DMA si prefigge l'obiettivo a creare mercati digitali più equi e competitivi e si applica alle piattaforme tecnologiche, definite «gatekeeper» (controllori degli accessi), imponendo loro una serie di obblighi specifici per prevenire pratiche sleali, proteggere i consumatori e promuovere l'innovazione. Tra gli obblighi vi sono la possibilità di disinstallare app preinstallate, offrire opzioni per servizi chiave come i browser, e permettere l'interoperabilità tra servizi di messaggistica⁴⁵. Il Digital Services Act (DSA)⁴⁶ si occupa invece di regole di ingaggio e comportamento delle piattaforme tecnologiche con riferimento in particolare a contenuti e diffusione delle informazioni: è progettato per avere un impatto diretto su una serie di attori chiave nell'ecosistema digitale, fondamentali per l'accesso a internet e nell'offerta di infrastrutture di rete necessarie. L'applicazione del DSA si estende anche ai servizi di hosting, inclusi cloud e web hosting e mira a trattare le questioni relative ai contenuti illegali, alla pubblicità trasparente e alla disinformazione nell'ambiente digitale. Il Regolamento del DSA è destinato ad applicarsi a tutti i servizi intermediari che trasmettono o memorizzano informazioni, inclusi piattaforme e motori di ricerca, offerti a destinatari situati all'interno

⁴² Direttiva EU 2002/58/CE del 12 luglio 2002. Per un approfondimento si veda: L. BOLOGNINI, *Privacy e libero mercato digitale*, Lefebvre Giuffrè, Milano 2021, 1-287.

⁴³ A. CREMONE, *Libertà di espressione e nuove tecnologie: a complicated relationship*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2025, 33-33.

⁴⁴ Regolamento UE 2022/1925 del 14 settembre 2022.

⁴⁵ Per una analisi del provvedimento con particolare riferimento ai profili giuridici, si vedano: C. MASSA, *Ultimi sviluppi della riforma del digitale in Europa: il Digital Markets Act tra costituzionalismo europeo e concorrenza*, in *Annali Aisdue*, 3/2021, 128-152; P. MANZINI, *Equità e contendibilità nei mercati digitali: la proposta di Digital Markets Act*, in *I Post di Aisdue*, 3/2021, 30-56; G. CONTALDI, *Il regolamento 2022/1925 e la tutela della privacy online*, in *Quaderno AISDUE. Atti del convegno Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030 Bari, 3 e 4 novembre 2022*, serie speciale 2023, 119-140.

⁴⁶ Regolamento UE 2022/2065 del 19 ottobre 2022.

dell'Unione Europea⁴⁷. In ordine temporale poi, nel luglio del 2023 la Commissione ha adottato la Decisione di adeguatezza⁴⁸ sul quadro UE-USA per la protezione dei dati personali⁴⁹ che, rispetto a precedenti atti simili, ha introdotto nuove salvaguardie necessarie dopo le preoccupazioni espresse dalla Corte di Giustizia dell'UE⁵⁰. Infine, tra i provvedimenti che completano il contesto largo del settore ICT, sono da richiamare innanzitutto il Chips Act, il pacchetto legislativo europeo sui semiconduttori, approvato l'8 febbraio 2022 dalla Commissione Europea⁵¹: prevede 43 miliardi di euro per raddoppiare entro il 2030 la produzione di chip e puntare a rendere autonomi gli Stati membri dalle forniture extra UE con l'obiettivo di rafforzare la leadership europea nel settore dei

⁴⁷ Per una analisi sulla dimensione costituzionale del DSA e come tale provvedimento comprenda una delega di potere pubblico a piattaforme online private al fine della regolamentazione delle stesse piattaforme digitali per mappare le funzioni pubbliche o quasi pubbliche più rilevanti conferite ai fornitori di piattaforme, si guardi: Y. CITINO, *Public delegation in the DSA's regulatory model*, in *EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies Centre for a Digital Society*, Working Paper, 2/2025, 1-23. Sulle attività di moderazione e rimozione dei contenuti online, si veda invece G. MORGESE, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, 1/2022, 80-126.

⁴⁸ Decisione di Adeguatezza della Commissione UE C(2023)4745 final del 10 luglio 2023. Tra gli altri, si guardi M. BUCCARELLA, *Digitalizzazione della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale e tutela dei dati personali nel diritto dell'UE: alla ricerca di una compatibilità (im) possibile*, in *Freedom, security & justice: european legal studies*, 2/2023, 216-236.

⁴⁹ La Presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen ha definito il nuovo quadro è «un passo importante per rassicurare i cittadini sul fatto che i loro dati sono al sicuro, per approfondire i legami economici tra l'Ue e gli Stati Uniti e al contempo per riaffermare i nostri valori condivisi».

⁵⁰ Corte di Giustizia UE sentenza C-311/18 del 16 luglio 2020, che affronta il tema delle garanzie per i singoli rispetto al trasferimento dei dati verso gli Stati Uniti ed alla mancanza di tutela per i cittadini europei, Decisione che ha implicazioni di vasta portata sia per gli standard di protezione accordati ai dati personali che sono oggetto di trasferimenti internazionali, sia per il ruolo e le responsabilità degli esportatori dei dati e delle autorità di controllo. Si vedano: F. CALOPRISCO, *La Corte di giustizia nega per la seconda volta la legittimità del trasferimento dei dati personali dall'Unione europea agli Stati Uniti senza una protezione "sostanzialmente equivalente" (Schrems II)*, in *Eurojus*, 1/2021, 18-30; L.S. ROSSI, *Un dialogo da giudice a giudice-Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *QUADERNI AISDUE*, 2/2022, 55-86.

⁵¹ Commissione Europea, (COM)45 final dell'8 febbraio 2022. Si basa su tre pilastri: l'iniziativa «Chip per l'Europa» per investire in ricerca e innovazione, un quadro per attrarre investimenti nella produzione, e un meccanismo di coordinamento per la risposta alle crisi. È da riportare come alcuni dubbi su questa Comunicazione della Commissione, siano stati espressi dalla Corte dei Conti Europea nella Relazione speciale n. 12 del 2025, *La strategia dell'UE in materia di microchip – Vi sono ragionevoli progressi nell'attuazione, ma è molto improbabile che il Chips Act sia sufficiente per conseguire l'eccessivamente ambizioso obiettivo del decennio digitale*, a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

semiconduttori, garantirne la sicurezza dell'approvvigionamento e ridurre le dipendenze esterne⁵². Secondariamente il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale⁵³ che ha previsto paletti che Roberto Viola, Direttore Generale della DG Connect UE colloca in questo modo: «l'UE ha una visione complessiva decisamente basata sull'uomo, sulla democrazia, sui valori, migliore di qualsiasi altra visione»⁵⁴, mettendo così in evidenza: la centralità assegnata alla persona; il carattere non discriminatorio dei dati utilizzati; la supervisione umana; la tracciabilità e trasparenza delle decisioni.

Proprio rispetto a questa tecnologia, oggi l'Unione segna il passo rispetto ai colossi USA e Cina. La sua difficoltà emerge in particolare sotto il profilo della capacità tecnica, dovuta all'assenza di grandi soggetti privati insediati stabilmente in questo settore. Per colmare questo ritardo e sviluppare un contesto favorevole alla diffusione dei nuovi protagonisti, la Commissione von der Leyen ha deciso di lanciare due nuove strategie sull'Intelligenza artificiale⁵⁵. La prima si chiama «Applica l'IA» e mira ad accelerare l'uso dell'intelligenza artificiale nelle imprese e nel settore pubblico. La seconda si chiama «IA nella scienza» e ha come obiettivo di posizionare l'Europa all'avanguardia nella ricerca basata sull'intelligenza artificiale. L'obiettivo di fondo è quello

⁵² Si veda A. PERRUCCI, *Industria dei microchip: la strategia dell'Europa nella competizione internazionale*, atti del Convegno Astrid, del 19 gennaio 2022, 1-193.

⁵³ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale). Per una prima analisi, ex multis, si vedano: G. DELLE CAVE, *La tutela da e per l'IA: prime riflessioni sulla governance dell'AI. Act e sulla (nuova?) autorità di vigilanza*, pubblicato su www.irpa.eu - Osservatorio sullo Stato digitale, 24 aprile 2024; S. VILLANI, *Il sistema di vigilanza sull'applicazione dell'AI Act: ognun per sé?*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale 2/2024, 1-20; F. FERRI (a cura di), *L'Unione europea e la nuova disciplina sull'intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, in *Rivista Quaderni AIUSDUE*, fascicolo speciale 2/2024, 1-266; M. CARTA, *Il Regolamento UE sull'intelligenza artificiale: alcune questioni aperte*, in *Eurojus*, 3/2024, 188-204; F. FERRI, *Il giorno dopo la rivoluzione: prospettive di attuazione del regolamento sull'intelligenza artificiale e poteri della Commissione europea*, in *Rivista Quaderni Aisdue*, fascicolo speciale, 2/2024, 1-20; R. ARCANGELI, N. DIANA, *AI e regolazione: il modello europeo tra tutela dei diritti, competitività tecnologica e scenari globali*, pubblicato su www.irpa.eu - Osservatorio sullo Stato digitale, 28 ottobre 2025; E. FAMELI, *La nuova Intelligenza artificiale e il problema della sua regolazione giuridica. La strategia europea e il lungo iter legislativo dell'AI Act*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2025, 551-578.

⁵⁴ R. VIOLA, intervento al panel *La strategia europea dell'economia digitale*, Festival dell'Economia di Trento, 4 giugno 2022.

⁵⁵ Entrambe presentate il 7 ottobre 2025 a Bruxelles.

di diffondere l'utilizzo dell'IA contribuendo ad accelerarne l'uso massivo⁵⁶. Con questi due piani, la Commissione dà seguito all'AI Continent Action Plan lanciato ad aprile 2025⁵⁷, che mira a fare dell'Europa un leader globale nell'intelligenza artificiale «affidabile», traducendo la capacità scientifica e tecnologica del continente in applicazioni concrete⁵⁸.

Il tema dell'intelligenza artificiale merita particolare attenzione in considerazione di diffusione, potenzialità, ambiti di applicazione ed evoluzione che tale tecnologia sta sviluppando in un arco di tempo rapidissimo. Non è sbagliato dire che si sia davanti ad «una vera e propria “rivoluzione” paragonabile a quella industriale del XIX secolo»⁵⁹, che definisce una nuova organizzazione di società, incidendo su lavoro, relazioni, economia e diritti umani⁶⁰. Interpellandoci anche rispetto alla bioetica⁶¹ ed ai rapporti (di forza e decisionali) che riguardano: la pubblica amministrazione⁶², i decisori politici e le istituzioni⁶³, i player privati, sino ad incidere

⁵⁶ In occasione della presentazione, la vicepresidente della Commissione Henna Virkkunen, ha fatto notare come «solo il 13,5 per cento delle imprese europee attualmente usa l'IA».

⁵⁷ Commissione europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, *AI Continent Action Plan*, Bruxelles, 9.4.2025 COM(2025) 165 final.

⁵⁸ L. GATT, M.T. LO CONTE, M.E. MAZZARELLA, *Analisi e prospettive dell'AI Act: ambito di applicazione e valutazione d'impatto*, in *Giornale europeo di diritto e tecnologie sulla privacy*, 2/2025, 1-39.

⁵⁹ Così definita da Carlo Maria Polverari, segretario del Dicastero per la Cultura e l'Educazione riflette del Vaticano, che riflette sull'impatto delle nuove tecnologie in una intervista rilasciata al sito internet del Dicastero l'11 febbraio 2025. In letteratura, tra gli altri si segnalano le riflessioni di: K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, Milano 2016, 1-216; D. MARONGIU, *L'intelligenza artificiale "istituzionale": limiti (attuali) e potenzialità*, in *European review of digital administration & law*, 1/2020, 37-53; H.A. KISSINGER, E. SCHMIDT, D. HUTTENLOCHER, *L'era dell'intelligenza artificiale*, Mondadori, Milano 2023, 1-216.

⁶⁰ C. GRIECO, *Intelligenza artificiale e diritti umani nel diritto internazionale e dell'Unione europea. Alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3/2022, 782-810.

⁶¹ A. PATRONI GRIFFI, *Bioetica, Diritti e Intelligenza artificiale: una relazione ancora da costruire*, Mimesis Edizioni, Milano 2023, 1-522.

⁶² Rispetto alla vasta letteratura, tra gli altri si segnalano: B.W. WIRTZ, *Digital Government. Strategy, government models and technology*, Springer, Berlino 2022, 3-513; E. PINTUS, L. FIORENTINO, *Will artificial intelligence be the most powerful accelerator of innovation in public institutions?*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1/2023, 9-18; F. CONTE, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 11/2023, 54-75.

⁶³ Rispetto a questi ultimi due temi è da segnalare l'attività realizzata dalla Camera dei Deputati che, prima assemblea legislativa al mondo, ha introdotto in via sperimentale l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nelle

infine sul tipo di evoluzione delle tecnologie e delle loro applicazioni⁶⁴. Con l'IA non si realizza un semplice allargamento o ammodernamento di tecnologie preesistenti ma un «salto di specie» nell'ambito dell'innovazione. L'IA⁶⁵ ha la prima definizione nel 1956 da John McCarthy che la qualifica come «the science and engineering of making intelligent machines»⁶⁶. All'incirca nello stesso periodo, Alan Turing, nel suo celebre articolo «Computing Machinery and Intelligence»⁶⁷ proponeva un test⁶⁸ per considerare una macchina intelligente rispetto all'abilità di emulare così bene il comportamento umano da diventare indistinguibile. Oggi l'IA è «lo strumento più

attività parlamentari. In particolare il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione, sotto la responsabilità della Vicepresidente Anna Ascani, ha utilizzato l'uso dell'IA come strumento innovativo a supporto dei lavori parlamentari, della trasparenza istituzionale e del dialogo con i cittadini, attraverso tre prototipi basati su intelligenza artificiale generativa valutati sotto il profilo funzionale, architetturale e di sicurezza da focus group tecnico-scientifici. Per una analisi dell'iniziativa, si veda L. FLORIDI, A. ASCANI, *Augmented Democracy in Action: AI Systems for Legislative Innovation in the Italian Parliament*. in *Minds and Machines*, 35/2025, 42 ss.

⁶⁴ Su questo tema in particolare, si vedano gli scritti dei vincitori del premio Nobel per l'economia del 2025 attribuito a Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, che da varie angolature si sono occupati del *directed technical change* cioè gli incentivi che muovono le scoperte tecnologiche e le loro applicazioni, le direzioni che queste prendono rispetto al ruolo di società ed istituzioni, con una centralità fondamentale assegnata agli Stati ed alle politiche che vengono messe in campo per lo sviluppo futuro. In sostanza i loro studi si sono concentrati sulla **formazione delle istituzioni** e la loro **influenza sulla prosperità** delle nazioni anche in rapporto alle politiche di sviluppo delle nuove tecnologie, ricerca che ha anche contribuito a dimostrare l'importanza delle istituzioni sociali nel determinare le enormi e persistenti differenze di reddito tra i vari Paesi del mondo. Il testo di riferimento è: S. JOHNSON, D. ACEMOGLU, *Power and progress: Our thousand-year struggle over technology and prosperity*, Basic Books, Londra 2023, 4-560.

⁶⁵ Per una introduzione di sintesi dal punto di vista del funzionamento tecnico, degli ambiti di applicazione, della normazione nazionale ed europea e dei profili comparati con sistemi giuridici continentali e del resto del mondo, si veda il dossier *L'intelligenza artificiale*, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XIX Legislatura, 16 febbraio 2024.

⁶⁶ V. RAJARAMAN, *John McCarthy — Father of the artificial*, in *Resonance*, 19/2014, 198-207.

⁶⁷ A. TURING, *Computing Machinery and Intelligence*, in *Mind*, 49/1950, 433-460.

⁶⁸ Il test di Turing è una situazione sperimentale consistente in un gioco a tre partecipanti: un uomo A, una donna B e una terza persona C. Quest'ultimo è tenuto separato dagli altri due e, tramite una serie di domande, deve stabilire qual è l'uomo e quale la donna. Dal canto loro, anche A e B hanno dei compiti: A deve ingannare C e portarlo a fare un'identificazione errata, mentre B deve aiutarlo. Affinché C non possa disporre di alcun indizio (come l'analisi della grafia o della voce), le risposte alle domande di C devono essere dattiloscritte o similmente trasmesse. Il test di Turing si basa sul presupposto che una macchina si sostituisca ad A. In tal caso, se C non si accorgesse di nulla, la macchina dovrebbe essere considerata intelligente, dal momento che sarebbe indistinguibile da un essere umano. La macchina cioè dovrebbe essere considerata come dotata di una «intelligenza» pari a quella dell'uomo.

sofisticato a nostra disposizione per supportare la ragione»⁶⁹, che grazie alle sue enormi capacità di computo applicate ai dati, è in grado di fornire informazioni, soluzioni, proposte in tutti gli ambiti della società⁷⁰. Proprio per questo «salto di specie» tecnologico e per il suo portato trasformativo, nell'ultimo biennio si è sviluppata una attenzione che si è concretizzata in prese di posizione e indirizzi di consessi e istituzioni a livello globale⁷¹, oltre che un'intensiva attività di normazione e regolamentazione in tutto il mondo ed un dibattito pubblico che è andato ben oltre i confini dell'accademia e delle analisi tecniche⁷².

3. L'impatto interno ed esterno della normativa EU nel settore ICT.

L'impatto pratico dell'articolato quadro normativo dell'Unione nel settore ICT è davvero significativo. Soprattutto sotto il profilo sanzionatorio, tra i numerosissimi interventi che ormai si susseguono, basta ricordare tre casi: a) nel luglio 2022 Amazon ha smesso di utilizzare i dati che raccoglie da venditori terzi a beneficio della propria attività di vendita al dettaglio e, nonostante il disaccordo con l'Antitrust UE, ha preferito dialogare «in modo costruttivo» per risolvere le questioni poste dalla Commissione e «preservare la nostra capacità di servire i clienti europei»⁷³. Nel concreto tale accordo ha permesso alla multinazionale di evitare una multa fino al 10% del suo fatturato annuale globale. B) Nel maggio del 2023 l'Autorità garante per la privacy irlandese ha inflitto una multa di 1,2 miliardi di euro a Meta, la più grande mai imposta per violazione del Regolamento UE a seguito di una decisione del Comitato europeo per la Protezione dei Dati, ordinandole di adeguarsi al GDPR riguardo al trasferimento dei dati personali verso Paesi terzi: il

⁶⁹ M. FERRERA, *L'IA non sa cosa è giusto*, in *La Lettura del Corriere della Sera*, 9 febbraio 2025.

⁷⁰ Anche la politica si occupa di fornire soluzioni e proposte per tutti gli ambiti della società, ma questa non è solo ciò che si limita alla risoluzione di problemi pratici ma realizza anche la riflessione sui fini da perseguire stando al contesto valoriale di riferimento o rispetto alle condizioni storiche o riferendosi agli elementi sostanziali che caratterizzano un fatto o ancora rispetto alla valutazione del momento sociale in cui ci si colloca.

⁷¹ Tra i tanti documenti, si vedano la dichiarazione *G7 Leaders' Statement on the Hiroshima AI Process*, del 30 ottobre 2023 e con riferimento al ruolo dei governi, lo studio *Governing with artificial intelligence: are governments ready? OECD artificial intelligence paper*, 20/2024, 1-30.

⁷² L. BASSO, M. BANI, *Il secolo dell'IA*, il Mulino, Bologna 2025, 1-178.

⁷³ Dichiarazione stampa di Amazon del 15 luglio 2022.

Comitato europeo per la Protezione dei Dati aveva ordinato all'autorità irlandese di modificare una sua precedente decisione e di imporre una multa alla società americana e, data la gravità della violazione delle regole, era anche stato indicato l'ammontare della multa: tra il 20 e il 100% del massimo applicabile⁷⁴. C) Ad aprile 2023, sulla base del DSA, la Commissione ha «richiamato» 17 piattaforme online e 2 motori di ricerca con almeno 45 milioni di utenti⁷⁵. Tra questi social network e market place americani e cinesi ci sono: Google Maps, YouTube, Facebook, Instagram, Amazon, Apple, Twitter, TikTok e Alibaba e altri attori importanti anche se di dimensioni minori come Booking.com, LinkedIn, Snapchat, Wikipedia. Queste società hanno dovuto conformarsi ai nuovi obblighi del DSA e la Commissione verificherà la possibilità di definire multe fino al 6% del loro fatturato globale.

Guardando invece ai riscontri pratici della normativa si può dire che la «rivoluzione regolamentare» dell'Unione Europea nel settore digitale, sino ad oggi, ha marciato speditamente. Talvolta anche in anticipo rispetto ai tempi preordinati considerando che in diverse occasioni l'ex Commissaria europea alla concorrenza Margrethe Vestager ha usato i suoi poteri per anticipare l'entrata in funzione di articoli e disposizioni del Digital Markets Act e del Digital Services Act⁷⁶ obbligando i colossi del digitale ad adeguarsi alle regole dell'UE per continuare ad avere accesso al suo ricco mercato e ai suoi 450 milioni di consumatori. La centralità del settore della transizione digitale è emersa anche (e per certi aspetti, incentivata e tutelata) nella più importante iniziativa – per quantità di risorse, innovazione di governance e centralità delle politiche pubbliche – messa in campo dall'Unione dalla sua nascita ad oggi: il Next Generation EU⁷⁷, il provvedimento di sostegno a Stati e territori per uscire dalla crisi pandemica, economica e sociale causata dal Covid-19. Una iniziativa che ha investito 750 miliardi di euro, vincolando i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) degli Stati membri a destinare almeno il 20% delle risorse assegnate,

⁷⁴ Decisione del 22 maggio 2023 del Garante della Privacy irlandese (Commissione per la protezione dei dati, DPC) a seguito della decisione vincolante del Garante della Privacy dell'UE, *Binding Decision 1/2023 on the dispute submitted by the Irish SA on data transfers by Meta Platforms Ireland Limited for its Facebook service (Art. 65 GDPR)*, consultabile su https://static-r.giuffre.it/DIRITTO E GIUSTIZIA/edpb_bindingdecision_202301_ie_sa_facebooktransfers_en.pdf

⁷⁵ Commissione europea, nota stampa del 18 gennaio 2024.

⁷⁶ La maggior parte delle disposizioni del DMA è stata applicabile a partire dal 2 maggio 2023 mentre il 17 febbraio 2024 è stata la data per l'applicabilità di quasi tutte le norme del DSA.

⁷⁷ Regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021.

specificatamente per il settore digitale. Una attenzione che nel provvedimento non è solo economica ma anche di avvertenze normative e centralità per tali politiche (con riforme da realizzare, previsioni di azioni da concretizzare e indicazione di obiettivi da finalizzare) dentro il contesto Recovery Resilience Fund⁷⁸.

Tra i riscontri effettivi della normativa di settore, vi è stato anche un impatto sul versante economico. Si tratta di una mobilitazione di risorse che ha concretizzato investimenti che si possono definire limitati se considerati in rapporto a quelli – privati e pubblici – di Stati Uniti e Cina, o significativi se invece rapportati alla dimensione degli impegni economici dei Paesi del Vecchio continente. In tal senso è da segnalare l’iniziativa InvestAI⁷⁹ che mobilita 200 miliardi di euro per promuovere ricerca e innovazione nel settore dell’intelligenza artificiale, con 20 miliardi destinati alla costruzione di 4 gigafactory per supportare lo sviluppo destinato alla potenza di calcolo.

Tutti aspetti questi, che hanno confermato ad oggi, l’UE come realtà con un importante ruolo di condizionamento verso gli Stati membri: sia regolatore in materie nuove, con una legislazione che spesso ha rappresentato uno standard per pubblico e privato, e sia come principale generatore di investimenti ed acceleratore di sviluppo pubblico/privato. Tutto ciò in un contesto che da attenzione alle innovazioni ma al tempo stesso non perde di vista la centralità dei diritti dei singoli anche rispetto allo sfruttamento di passioni, bisogni e interessi degli utenti, da parte delle piattaforme che puntano a mettere a profitto la vulnerabilità degli utenti⁸⁰. Un contesto che conferma l’impegno per la tutela

⁷⁸ Per una analisi approfondita su NGEU anche rispetto ai temi dei vincoli per la transizione tecnologica, si vedano: G. D’ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2022, 1-234; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2022, 1-144.

⁷⁹ Presentata dalla Presidente von der Leyen in occasione del Vertice d’azione sull’intelligenza artificiale (IA) di Parigi svoltosi l’11 febbraio 2025.

⁸⁰ L. DI MAJO, *La vulnerabilità degli utenti in rete*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 1/2024, 91-109.

dei valori fondamentali dell'UE⁸¹. Una linea evidente questa, in atti formali⁸² e non limitata ad essere richiamo o indicazioni di scopi ma anche obiettivo della regolazione⁸³. GDPR, DMA, DSA, IA Act, tutti strumenti con cui l'Unione ha affrontato tematiche nuove in un settore che ha rilevanza mondiale e la cui mediazione ha concretizzato norme divenute modelli, facendone una «potenza» nel campo della legislazione di riferimento a difesa della libertà per tutti⁸⁴. Questo approccio ha rappresentato, sino ad oggi, un elemento di forza dell'Unione: la qualità delle sue regole che – in particolare nel settore ICT – partendo dalle attuali competenze dell'UE, si proietta anche nella dimensione di futuro ed all'esterno dei confini⁸⁵. Le nuove tecnologie, la loro applicazione e sviluppo, il rapporto con i pubblici poteri e la governance dell'UE⁸⁶ sono tra i temi che hanno contribuito al ruolo primario del Vecchio Continente rispetto alle sfide della Democrazia in questo secolo. Ruolo primario del modello continentale che recentemente ha però visto emergere significativi elementi di criticità.

⁸¹ Con riferimento alla tutela dei valori democratici si guardino le riflessioni di A. IANNOITI DELLA VALLE, *Libertà di espressione e valori democratici alla prova dei social media: il DSA e un nuovo caso Tik Tok europeo*, in *Federalismi.it*, 13/2025, 84-101.

⁸² Tra gli altri: la Strategia generale del 2018 COM(2018) 237 final del 25 aprile 2018 che indicava il duplice obiettivo di «rendere l'UE un polo di classe mondiale per l'AI assicurando al contempo che l'IA sia antropomocentrica e affidabile»; il già citato Libro Bianco (COM(2020) 65 final del 19 febbraio 2020 che fa riferimento all'approccio europeo «all'eccellenza ed alla fiducia»; la relazione tecnica alla proposta di Regolamento sull'Intelligenza Artificiale COM(2021) 206 final che richiama sul rischio di «incidere negativamente su una serie di diritti fondamentali sanciti dalla Carta».

⁸³ A. ADINOLFI, *Evoluzione tecnologica a tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione*, in *Quaderni AIUSDUE*, 15/2023, 321-343.

⁸⁴ Strumenti che rappresentano i pilastri degli sforzi dell'UE verso la costituzionalizzazione dei diritti digitali, si veda la riflessione di L. FLORIDI, *La legislazione europea sull'intelligenza artificiale: una breve analisi del suo approccio filosofico*, in *Philosophy and Technology*, 34/2021, 215-222.

⁸⁵ Si guardi la Strategia digitale internazionale per l'Unione europea, finalizzata a rafforzare i propri partenariati digitali ed istituirne di nuovi nella consapevolezza, espressa dalla vicepresidente esecutiva per la sovranità digitale della Commissione europea Henna Virkkunen, che «nessuno può guidare da solo questa rivoluzione», Join(2025) 140 final, Bruxelles, 5 giugno 2025.

⁸⁶ E. CELESTE, *Costituzionalizzazione dei diritti digitali dell'UE: fattori propulsivi e fenomeni deceleratori*, relazione presentata al convegno *Intelligenza artificiale e dati sensibili: sfide, soluzioni normative e tutela dei diritti fondamentali*, Università di Parma, 20 ottobre 2025.

4. La crisi del modello normativo europeo in conseguenza del mutato contesto globale.

Una funzione primaria, quella dell'Unione, proveniente dal portato storico/culturale che nel tempo ne ha determinato una funzione universalistica⁸⁷. Condizione derivata da vicende che per il Vecchio continente hanno definito un ruolo fondamentale e da co-protagonista nella «guida» dell'Occidente⁸⁸.

⁸⁷ N. URBINATI, *Se l'Europa rinuncia all'universalismo*, in *Testimonianze*, 4-5/2015, 48-55; P. PUOTTI, *Universalità dei diritti umani e protezione della diversità e dell'identità culturale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 5/2019, 919-941; G. ALPA, *Identità europea e valori giuridici. Le intersezioni tra storia, scienza e politica*, in *Diritto pubblico*, 2/2005, 341-364.

⁸⁸ Tra le vicende storiche che hanno inciso su tale direzione si possono richiamare: il fatto che è in Europa che oltre due secoli fa si è formalizza la «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino» che proclamava diritti universali di libertà, uguaglianza e sovranità popolare rivolgendosi a «tutti gli uomini». (Parigi, 26 agosto 1789. Per una analisi si guardi P. GROSSI, *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789)*, in *Carte storiche dei diritti: raccolte di carte, dichiarazioni e costituzioni con note esplicative*, Pisa University Press, Pisa 2013, 85-91). È questo il continente che vede nascere due guerre «mondiali» (entrambi nello stesso secolo: la prima tra il 28 luglio 1914 e il 18 novembre 1918, la seconda tra il 1 settembre 1939 e l'8 maggio 1945, il 2 settembre dello stesso anno se si considera la resa dell'impero giapponese). È in Europa che si afferma ed ha sede la prima religione universalistica per antonomasia e con una propria organizzazione indipendente nei cinque continenti. Per stare ai nostri giorni e cambiando ambito, sono «europee» (per matrice o localizzazione) la principale realtà pubblica che si occupa di ricerca nucleare (l'Organizzazione europea per la ricerca nucleare, comunemente conosciuta con la sigla CERN ed è il più grande laboratorio al mondo di fisica delle particelle, fondato il 29 settembre 1954 ha sede a Ginevra) e le istituzioni che hanno l'ambizione di sovrintendere alla giurisdizione globale: la Corte penale internazionale, tribunale a carattere permanente con sede all'AIA, competente a giudicare organi statali o semplici privati che abbiano commesso gravi crimini di rilevanza internazionale previsti nello Statuto della Corte (Fondata a Roma l'1 luglio 2002, ha sede a l'Aia in Olanda. Con riguardo ad alcune considerazioni, si vedano: S. ARBIA, *I dieci anni della Corte penale internazionale de L'ALA*, in *Il Foro Italiano*, 4/2012,163-164; B. AULETA, *La Corte penale internazionale: origini e competenze*, in *Affari sociali internazionali*, 3/2000, 1-9; E. FRONZA, M. COSTI, P. LOBBA, E. MACULAN, *Introduzione al diritto penale internazionale*, Giappichelli, Torino 2020, 1-576; la Corte europea dei diritti dell'uomo, tribunale internazionale con sede a Strasburgo, che ha il compito di garantire il rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali da parte degli Stati contraenti (Fondata a Roma il 21 gennaio 1959, ha sede a Strasburgo in Francia, per un approfondimento: G. UBERTIS, *La tutela dei diritti dell'uomo davanti alla Corte di Strasburgo*, in (a cura di: G. UBERTIS, F. VIGANO), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino 2016, 1-20; P. PIRRONE, *I primi pareri pregiudiziali della Corte europea dei diritti umani: aspetti procedurali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2020, 531-548.

Un compito già da tempo in crisi⁸⁹, ma che la seconda presidenza di Donald Trump alla guida degli Stati Uniti d'America⁹⁰ ha reso ancora più evidente. Considerando infatti decisioni e politiche messe in campo dall'attuale inquilino della Casa Bianca, si è accelerato il processo, già in atto, di crisi del primato occidentale⁹¹ come realtà che associa USA e UE con propri valori e con un ruolo guida a livello mondiale. Un primato che vede (ha visto) l'Unione europea come uno dei due interpreti principali. Ciò ha avuto implicazioni in vari ambiti, tra questi anche riguardo alla funzione di normazione, che è andata in crisi e – di fatto – non più «accettata» come naturale riferimento dallo stesso mondo occidentale. Il ruolo esercitato nel tempo dalla cultura giuridica occidentale ed europea con la supremazia del (suo) diritto ed i conseguenti canoni di indirizzo come parametri di normazione, oggi non è più automatico riferimento condiviso per la gestione di rapporti e settori di attività. Ad ogni livello e contesto infatti, è sempre più il momento del diritto della forza e non più della forza del diritto. Forse l'esempio più significativo e concreto della crisi del modello normativo continentale, proprio alla luce del contesto relazionale mutato con l'attuale amministrazione americana, è dato dalla scelta di rinviare le parti più restrittive dell'AI Act. Una scelta che potrebbe far ipotizzare un cambio di fase nella strategia regolatoria europea. Con il cosiddetto pacchetto di modifiche «Digital omnibus» l'entrata in vigore degli obblighi per i sistemi di Intelligenza Artificiale ad alto rischio viene infatti rinviata alla fine del 2027⁹² e resa definitiva con il voto del Parlamento europeo⁹³. Di fatto regole e indicazioni – gestione del rischio,

⁸⁹ G. ROMEO, *Occidente. Un modello in crisi*, in *Affari sociali internazionali*, 4/2002, 1000-1012; G. TREMONTI, *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*, Mondadori, Milano 2009, 1-111; J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Bari 2012, 1-98; A. PILATI, *La crisi delle élite e della politica in Occidente*, in *Aspenia online*, pubblicato il 22 febbraio 2019; G. BATTISTI, *Fine della globalizzazione o tramonto dell'Occidente*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 1/2019, 129-138; A. PANEBIANCO, *La crisi dell'Occidente come forma culturale*, in *il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 1/2025, 10-18.

⁹⁰ Eletto il 5 novembre 2024, giuramento il 20 gennaio 2025. Si veda F. CLEMENTI, *Tra dilemmi ed opportunità: la vittoria di Donald Trump e le sfide per la democrazia negli Stati Uniti*, in *Federalismi.it* 28/2024, 1-10.

⁹¹ F. MARONTA, *L'incidente dell'Occidente*, in *Limes Rivista di geopolitica*, 4/2024; S. BERNARDINI, *Crisi o declino? Riflessioni sul modello occidentale di sviluppo*, Milano, 2016; B. ROMANO, *La crisi della democrazia nei Paesi occidentali e il futuro dell'Unione europea*, in *Il Federalista rivista di politica*, 2-3/2016, 172 ss; I. BREMMER, *Noi contro di Loro: Il fallimento del globalismo*, Università Bocconi Editore, Milano 2018, 1-192.

⁹² Con l'atto *Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus on AI)*, Bruxelles, 13 marzo 2026, il Consiglio europeo ha fatta propria la proposta del 20 novembre 2025 della Commissione elaborata con l'intenzione di andare nella direzione di un rinvio.

⁹³ Il 26 marzo 2026 il Parlamento europeo in seduta plenaria ha votato definitivamente a favore del testo «Digital Omnibus» che sposta dall'agosto 2026 alla fine del 2027 l'entrata in vigore degli adempimenti

tracciabilità, supervisione umana – restano in vigore, ma mancanti dell'infrastruttura tecnica per renderle davvero attuate e verificabili. Un rinvio che scaturisce da una presa d'atto dell'UE e che afferma un elemento di realtà di fondo: non sempre basta scrivere prima di altri norme ambiziose per governare tecnologie complesse e in evoluzione. Anzi, si rischia di rallentarne l'adozione, come recentemente ha evidenziato, tra gli altri, Mario Draghi rispetto alla necessità di intervenire sulla normativa IA in Europa, animando su tale posizione un dibattito tra gli studiosi e operatori del settore⁹⁴. Tale rinvio dell'applicazione di alcune norme è stato un segnale esplicito riguardo a due piste di riflessione: innanzitutto il fatto che l'approccio regolatorio europeo si è scontrato con la difficoltà di rendere le norme tecnicamente applicabili. L'Europa ha infatti confezionato una normativa ambiziosa prima che esistesse però un'infrastruttura tecnica adeguata per sostenerla. I sistemi di Intelligenza Artificiale che si è inteso disciplinare non sono infatti strumenti statici, ma sistemi in evoluzione che coordinano informazioni, processi e decisioni e che stanno trasformando ambiti sensibili della nostra società. Secondariamente la regolamentazione di tecnologie in fase di sviluppo è estremamente coercitiva e, in un contesto di richieste di minimizzazione dei vincoli o finalizzate alla limitazione di regole, tali aspetti emergono come limiti da superare. Ad oggi quindi, gli obblighi restano formalmente previsti – gestione documentata del rischio, tracciabilità, supervisione umana, qualità dei dati – ma la loro applicazione viene rinviata con l'impegno a dotarsi delle condizioni tecniche necessarie e verificarli.

Nel complesso, si è quindi in una fase di passaggio: da una normativa che regolamentava per Unione europea e Stati membri, ma che ambiva anche a parlare a tutti ponendosi come riferimento a cui comunque guardare perché impiantata su valori universali e quindi per questo tendente a diventare normativa mondiale, a normativa da contrastare perché portatrice di principi

necessari a servirsi della tecnologia IA nelle attività «ad alto rischio». Il testo approvato in procedura legislativa ordinaria è: *P10_TA(2026)0098 Semplificazione dell'attuazione di regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (Omnibus digitale sull'IA)*. Per un approfondimento si veda il DOSSIER CAMERA DEI DEPUTATI, XIX Legislatura, Documentazione per le Commissioni Esame di atti e documenti dell'Unione Europea, n. 129, del 27 gennaio 2026.

⁹⁴ S. BARONCELLI, *Dopo il Rapporto Draghi: semplificazione, pacchetti Omnibus e potere regolatorio dell'Unione*, in *Osservatorio sulle fonti (online)*, 3/2025, 5-21; B. MARCHETTI, *Pubblica amministrazione e intelligenza artificiale: basta l'«AI Act»?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2026, 83-105. È da notare come sulla stessa posizione dell'ex presidente del Consiglio Mario Draghi ci sia anche la richiesta di importanti realtà private europee, in tal senso si sono infatti espressi oltre 40 CEO di aziende tra cui ASML, Philips, Siemens e Mistral, che a luglio del 2025 hanno chiesto una «pausa di due anni» sul Regolamento UE sull'Intelligenza artificiale, si veda: Agenzia AGI, *Quarantotto aziende chiedono all'Europa di fermare per due anni l'IA Act*, del 3 luglio 2025.

e valori non più universalmente accettati o condivisi soprattutto anche dentro lo stesso campo occidentale considerando che proprio con Trump si ha una rottura dichiarata⁹⁵ del rapporto tra l'Europa (come continente) e gli Stati Uniti⁹⁶, concorrendo a mettere in crisi il modello di normazione europeo da sempre accettato anche fuori dal proprio perimetro. Dopo l'elezione di Trump infatti, le differenze tra UE e USA si sono amplificate, accentuando il confronto (anche) tra i diversi modelli regolatori.

Negli anni precedenti alla seconda presidenza di Donald Trump, ci sono state spinte verso una convergenza tra i sistemi americano ed europeo. I principali social media, proprio sulla scorta dell'esperienza europea, hanno adottato meccanismi robusti di moderazione dei contenuti e di fact-checking grazie al coinvolgimento di un numero elevato di professionisti ed a meccanismi finalizzati a tale attività⁹⁷. Anteriormente all'attuale presidenza americana, c'erano state spinte verso un certo grado di convergenza tra i sistemi americano ed europeo. I principali social media, proprio sulla scorta dell'esperienza europea, avevano adottato meccanismi robusti di moderazione dei contenuti e di fact-checking. In particolare, due vicende avevano indotto a confermare tale indirizzo che con Trump ha visto cambiare verso, in ordine temporale: innanzitutto la vicenda di «Cambridge Analytica», la società che nel 2018 aveva raccolto dati personali di 87 milioni di account social della piattaforma Facebook senza il loro consenso usandoli per scopi di propaganda politica⁹⁸. A seguito di tale circostanza, in USA si era registrata una spinta per definire una prima

⁹⁵ Tra le tante notizie stampa con dichiarazioni di Donald Trump ed esponenti della sua amministrazione si segnalano: A. ROTH, *Stunning Signal leak reveals depths of Trump administration's loathing of Europe*, pubblicato su *The Guardian* del 25 marzo 2025.

⁹⁶ P. GUERRIERI, E. JONES, M. SGROI, M. MENOTTI, *I rapporti economici Europa-Stati Uniti alla luce del voto europeo (giugno 2024) e americano (novembre 2024)*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma, 2024.

⁹⁷ D. TOPOTCHYSKA, *Aspetti legali della moderazione dei contenuti sulle piattaforme dei social media: una prospettiva comparativa*, in Atti della decima conferenza scientifica internazionale del Dipartimento di Studi Europei, Centro di Eccellenza Jean Monnet, Facoltà di Filosofia dell'Università di Sofia "St. Kliment Ohridski", svoltasi il 22 maggio 2023, 166-175; D. TOPOTCHYSKA, *Content Moderation on Social Media Platforms in the EU*, in *Constitutional Discourse*, pubblicato il 2 aprile 2025; L. DI ANSELMO, *Intelligenza artificiale, lotta alla disinformazione online e tutela della democrazia nell'Unione europea alla luce dell'AI Act*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 5/2025, 1235-1252.

⁹⁸ E. MENIETTI, *Il caso Cambridge Analytica, spiegato bene*, in *Il Post*, pubblicato il 19 marzo 2018; S. DOMINIONI, *Dai social alle urne? Il caso Cambridge Analytica-Facebook*, in *ISPI*, pubblicato il 21 marzo 2018.

vera regolamentazione del settore ICT⁹⁹. Secondariamente il memorandum of understanding sull'intelligenza artificiale firmato nel 2024 tra Stati Uniti e Regno Unito¹⁰⁰ che ha rappresentato il primo accordo bilaterale al mondo relativo alla valutazione e allo studio dei rischi connessi all'intelligenza artificiale¹⁰¹.

Come anticipato, la seconda elezione di Donald Trump alla guida della più grande potenza tecnologica globale, ha invece determinato un cambio di fase che ha inciso su vari fronti. Per quanto qua di nostro interesse rispetto ai temi della normazione del settore ICT, si è determinato un contesto definito nel dibattito pubblico, come un «ritorno al far west»¹⁰². Solo 3 giorni dopo il suo giuramento, il presidente Donald Trump ha revocato¹⁰³ una serie di misure di salvaguardia e tutela introdotte dall'amministrazione Biden il 30 ottobre 2023¹⁰⁴. Tali disposizioni sono avvenute tramite uno degli strumenti propri della presidenza americana: l'Ordine esecutivo¹⁰⁵, con cui il

⁹⁹ A livello statale si veda: il *Consumer Privacy Act 2018*, legge approvata dallo Stato della California, su cui insistono le principali attività delle *big tech* americane il 28 giugno 2018. A livello federale si veda la proposta di legge dell'*American Privacy Rights Act (APRA)* che **non è ancora stato approvato** ma depositata al Congresso il **7 aprile 2024** come proposta di legge federale sulla privacy, per una prima analisi del testo si vedano: O. AJAYI, *Data Privacy and Regulatory Compliance: A Call for a Centralized Regulatory Framework*, in *International Journal of Scientific Research and Management*, 12/2024, 573-584; L. DETERMANN, H. BRIAN, T. AVI, *American Privacy Rights Act: A first glance at the US Congress's newest comprehensive privacy bill*, in *Journal of Data Protection & Privacy*, 4/2024, 375-391.

¹⁰⁰ Firmato l'1 aprile 2024.

¹⁰¹ Informazioni sono rintracciabili al sito internet del Dipartimento americano del Commercio. Per una prima analisi si veda M.B. ARMIENTO, *Regolare l'intelligenza artificiale a livello globale: dopo l'Europa, è la volta di Stati Uniti e Regno Unito?*, pubblicato su www.irpa.eu - Osservatorio sullo Stato digitale, 12 giugno 2024.

¹⁰² G. MASSOLO, *Il "Far West" e le regole*, in *ISPI*, pubblicato il 24 luglio 2017.

¹⁰³ Il 23 gennaio del 2025. È da notare come al 26 aprile 2025, ossia a tre mesi e una settimana dall'inizio del suo secondo mandato, il Presidente Donald Trump avesse già firmato 137 *executive orders*, di cui 25 solo nella giornata inaugurale (il 20 gennaio 2025) del suo secondo mandato. Per una analisi su alcune tipologie di tali atti si veda L. BONIFATI, *L'altra faccia degli executive orders di Trump: la "guerra ai dati" e i rischi per le future emergenze*, in *Federalismi.it*, 17/2025, 33-52. Riguardo invece all'impatto sul sistema americano, M. BASSINI, *Executive orders e ruolo presidenziale: la sfida di Trump alla separazione dei poteri*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2025, 9-28.

¹⁰⁴ Executive Order 14110, *Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, Washington, 30 ottobre 2023.

¹⁰⁵ È uno strumento/atto che ha valenza giuridica e che non passa attraverso il Congresso e che può però essere annullato se contravviene alla Costituzione. Per un approfondimento sugli ordini esecutivi si vedano: R.B. CASH, *Presidential Power: Use and Enforcement of Executive Orders*, in *Notre Dame Law Review*, 1/1963, 44-55; W. HEBE, *Executive Orders and the Development of Presidential Power*, in *Villanova Law Review*, 4/1972, 688-712; E.

Presidente degli Stati Uniti impartisce direttive agli apparati del governo federale che devono poi concretizzare l'indicazione¹⁰⁶. È interessante notare che tra le motivazioni di fondo di questa sospensione vi sia il fatto che tali disposizioni sono «ostacoli all'innovazione americana»¹⁰⁷ contemporaneamente il vertice della Casa Bianca ha dato mandato ad un Consiglio scientifico composto da funzionari di alto rango di definire, entro sei mesi, un piano di sviluppo delle tecnologie IA «libere da preconcetti ideologici o agende sociali studiate a tavolino»¹⁰⁸. Tale revoca delle misure di salvaguardia ha dato avvio ad un periodo definito «far west normativo». Senza paletti chiari¹⁰⁹ in materia di pregiudizi e tutela dei dati, e con le aziende nel settore tecnologico legittimate ad adottare approcci aggressivi per sviluppare, potenziare e testare i loro sistemi e strumenti con conseguenti probabili rischi per consumatori e stabilità sociale che rischia di determinare un aumento di discriminazioni e usi impropri di dati sensibili. Questo vuoto giuridico ha subito incoraggiato alcune piattaforme USA, che fanno largo uso dell'IA, a liberarsi da qualsiasi

STRADELLA, *I poteri normativi dell'esecutivo negli Stati Uniti: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 1-42; A. BARAGGIA, *Executive Orders Under Biden's Administration*, in *DPCE Online*, n. spec. 3/2024, 57-66. Gli *executive orders* rientrano tra le c.d. *presidential directives*, una serie di strumenti in forma scritta attraverso cui il Presidente degli Stati Uniti svolge la propria attività di governo, si veda J. CONTRUBIS, *Executive Orders and Proclamations*, in *Congressional Research Service*, 9 marzo 1999.

¹⁰⁶ S. FABBRINI, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, Roma-Bari 1993, 1-245.

¹⁰⁷ Executive Order 14179. Washington, 23 gennaio 2025.

¹⁰⁸ L'ordine esecutivo di Biden del 30 ottobre 2023, mirava ad un equilibrio tra promozione dell'innovazione nel settore dell'IA e adeguate «barriere di protezione» per sicurezza nazionale, privacy e diritti civili. Figuravano inoltre valutazioni di sicurezza obbligatorie per le tecnologie di IA più avanzate verificate prima della loro diffusione; protezione dei dati personali e norme per prevenire pregiudizi di genere o etnia; tutela del copyright; sostegno federale per la costruzione di centri di ricerca pubblici dedicati all'IA. L'atto del Presidente Trump determina che queste restrizioni e linee guida non saranno valide per i prossimi sei mesi, con la conseguenza che non vi sarà alcuna protezione formale nei confronti di potenziali discriminazioni o violazioni della privacy generate da algoritmi di IA. Inoltre, la realizzazione dei centri federali per l'IA viene interrotta.

¹⁰⁹ Il fondamento giuridico di tale posizione è dato dalla libertà di parola protetta dal Primo emendamento per cui anche i contenuti falsi se non costituiscono diffamazione e frode provata non possono essere limitati né dal governo né da legge. Per un approfondimento sul tema, tra gli altri, si guardi: G. ZICCARDI, *La libertà di espressione in Internet al vaglio della Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1998, 123-134; L. DELFINI, *Carta dei Diritti degli Stati Uniti d'America (1791) e successivi emendamenti (1795-1992)*, in *Carte storiche dei diritti: raccolte di carte, dichiarazioni e costituzioni con note esplicative*, Pisa University Press, Pisa 2013, 71-84; O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *Media Laws Rivista di diritto dei media*, 1/2017, 1-35; T. ZICK, *The first amendment in the Trump era*, Oxford University Press, Oxford 2019, 1-188.

tipo di controllo. In tal senso si possono richiamare due esempi che hanno raggiunto un certo grado di attenzione mediatica: innanzitutto Meta — casa madre di Facebook e Instagram — ha licenziato i fact-checker che svolgevano l'attività di verificatori della veridicità delle affermazioni, asserendo che in questo modo gli utenti potranno decidere quali informazioni sono fattuali e quali no; secondariamente il caso degli account ufficiali del Presidente degli Stati Uniti che hanno pubblicato un video in cui dentro lo Studio ovale viene arrestato l'ex Presidente Barack Obama mentre Trump sorride soddisfatto¹¹⁰.

È importante capire il contesto dentro cui matura questa presa di posizione del governo USA al fine di comprendere come e perché si sviluppa la crisi (il ruolo) della normativa europea.

Il nuovo ordine esecutivo si colloca infatti in una più ampia strategia di riorganizzazione delle attività scientifiche e di ricerca negli Stati Uniti che mira a ridefinire il ruolo della scienza a livello nazionale e internazionale. La premessa all'ordine esecutivo da una completa visione di ciò: «La storia americana è fatta di creatività sconfinata e di audace ambizione, guidate da uno spirito pionieristico indomabile che alimenta l'esplorazione e la scoperta. È questo spirito che ha illuminato il mondo con la lampadina di Edison, ha portato i fratelli Wright nei cieli e ha mandato Armstrong sulla Luna. Oggi ci troviamo di fronte a una nuova frontiera della scoperta scientifica, definita da tecnologie trasformative come l'Intelligenza artificiale, il calcolo quantistico e la biotecnologia avanzata. Le innovazioni in questi campi hanno il potenziale di rimodellare l'equilibrio di potere a livello globale, di dare vita a intere nuove industrie e di rivoluzionare il nostro modo di vivere e lavorare. Mentre i nostri concorrenti globali si affrettano a sfruttare queste tecnologie, è un imperativo di sicurezza nazionale per gli Stati Uniti raggiungere e mantenere un'assoluta e incontestabile supremazia tecnologica a livello globale. Per mettere al sicuro il nostro futuro, dobbiamo sfruttare appieno la forza dell'innovazione americana, responsabilizzando gli imprenditori, liberando la creatività del settore privato e rivitalizzando i nostri istituti di ricerca. Al cuore del progresso scientifico si trova la ricerca della verità. Ma questo principio fondatore, che ha guidato ogni grande conquista della nostra storia, è oggi sempre più minacciato. Oggi, in tutto il mondo della scienza, della medicina e della tecnologia, affiorano dogmi ideologici che elevano l'identità di gruppo al di sopra del risultato individuale, che impongono la conformità a discapito

¹¹⁰ Pubblicato il 21 agosto 2025, sul profilo ufficiale di Donald Trump del social "Truth". Quest'ultimo esempio in Europa ricadrebbe sotto gli effetti di *AI Act* e di *Digital Services Act* essendoci obblighi di trasparenza da parte del/degli autore/i con conseguente etichettatura da parte delle piattaforme su cui viene pubblicato.

delle idee innovative e che iniettano la politica nel cuore stesso del metodo scientifico». Una impostazione di fondo che quindi nega la necessità di subire una normazione (anche esterna) che sia limitante della «supremazia tecnologica a livello mondiale» sviluppata nell'orizzonte di uno «spirito pionieristico indomabile che alimenta esplorazione e scoperta». Nel luglio del 2025 un nuovo documento della Casa Bianca, AI Action Plan americano¹¹¹, di programmazione e respiro lungo, ha spinto proprio sullo sviluppo dell'ICT e dell'IA in particolare con: incentivi all'istallazione di data center; deregulation per sviluppo e utilizzo di tecnologie; esclusione dei modelli considerati «woke» dagli usi federali; mancanza di riferimenti rispetto all'utilizzo di IA per creazione o diffusione di disinformazione¹¹², il tutto a conferma dell'impostazione dell'Ordine esecutivo di Trump.

Al fine di una visione complessiva del contesto globale, accanto a quanto accade in America è infine da richiamare, sempre con riferimento al settore ICT, si sta determinando nel perimetro dell'altro player protagonista della competition globale con gli States: la Cina. Una competition questa, che si è concretizzata nella guerra tecnologica tra Stati Uniti e Cina, in cui gli «usi dell'intelligenza artificiale e la corsa alle risorse, economiche e materiali, necessarie al suo sviluppo»¹¹³ amplificano una polarizzazione in tutto il mondo. Il modello cinese di sviluppo dell'IA si distingue per la forte attenzione data al profilo sistematico caratterizzato da programaticità e punta a consolidare la propria leadership attraverso una regolamentazione estesa. Pur attento ai rischi dello sviluppo di questa nuova tecnologia, il governo del Paese orientale considera però la mancata evoluzione il rischio più significativo, da qui i forti investimenti, economico e di regolamentazione, che vengono realizzati. L'unico limite è dato che dal fatto che il modello cinese favorisce l'innovazione entro i limiti imposti dallo Stato, privilegiando efficienza e consolidamento del potere centrale rispetto alla tutela dei diritti fondamentali. In particolare, la regolamentazione

¹¹¹ White House, *Winning the Race – AMERICA'S AI ACTION PLAN*, pubblicato il 23 luglio 2025. Il documento delinea la svolta strategica voluta dall'amministrazione Trump nel campo dell'intelligenza artificiale, per il quale l'IA deve diventare un perno centrale dell'economia, della sicurezza nazionale, dell'efficientamento e del progresso tecnologico. Il documento è rintracciabile al sito <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>.

¹¹² Per una prima analisi si veda R. ARCANGELI, N. DIANA, *Innovazione e deregolamentazione: la strategia statunitense per il dominio dell'IA*, pubblicato su www.irpa.eu - Osservatorio sullo Stato digitale, 14 ottobre 2025.

¹¹³ A. ARESU, *Geopolitica dell'intelligenza artificiale*, Feltrinelli, Milano 2024, 1-576.

dell'intelligenza artificiale in Cina si sviluppa nella commistione complessiva di leggi, regolamenti¹¹⁴ e documenti di programmazione pluriennali, sviluppati a partire dal 2015¹¹⁵ sino alla Strategia AI Plus¹¹⁶. In sintesi si può dire che il modello cinese si distingue per un forte intervento statale nell'ambito dell'ICT ed in modo particolarmente penetrante con riferimento all'intelligenza artificiale. In tal senso è da leggere la creazione della «Sottocommissione Intelligenza Artificiale», per sviluppare IA¹¹⁷ finalizzata a promuovere sicurezza, trasparenza e tutela della privacy. Sono al contempo presenti iniziative di controllo diretto sulle aziende¹¹⁸. Ad agosto 2023 è entrato in vigore il primo regolamento cinese dedicato ai servizi di IA generativa¹¹⁹ che, tra le cose più significative, annovera il registro nazionale degli algoritmi¹²⁰. Da notare anche come vi sia un richiamo

¹¹⁴ Con riferimento a raccolta e uso dei dati delle principali normative cinesi, si veda A. YANG, B. LI, *AI Watch: Global regulatory tracker – China*, in *White & Case*, pubblicato il 22 settembre 2025. Per una analisi della normativa in questione e dei divertiti aspetti di cui si occupa, si vedano: I. CARDILLO, *Disciplina dell'intelligenza artificiale e intelligentizzazione della giustizia in Cina*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3/2022, 139-167; Z. JET DENG, J. KEN DAI, *Shape of China's AI regulations and prospects*, in *Asia Business Law Journal*, pubblicato il 28 marzo 2025; S. SINGER, M. SHEEHAN, *China's AI Policy at the Crossroads: Balancing Development and Control in the DeepSeek Era*, in *Carnegie endowment for international peace*, pubblicato il 17 luglio 2025, 1-27.

¹¹⁵ A partire dal programma *Made in China 2025*, una strategia ambiziosa per trasformare il Paese asiatico in una superpotenza manifatturiera avanzata, riducendo la dipendenza da tecnologie straniere e promuovendo l'innovazione domestica. Il programma è stato lanciato nel 2015 dal governo cinese con l'obiettivo di raggiungere la condizione di leadership tecnologica, ottenendo progressi significativi in settori chiave come l'intelligenza artificiale (IA), i semiconduttori. Si veda F. FASULO, *Made in China 2025: la sfida finale hi-tech?*, in *ISPI*, pubblicato il 7 marzo 2025.

¹¹⁶ Il piano strategico a guida statale che mira a una profonda integrazione dell'IA in sei settori chiave entro il 2035, per trasformare l'economia e la società del Paese.

¹¹⁷ Si guardino le linee guida, *Specifiche etiche per l'intelligenza artificiale di nuova generazione*, redatte da un comitato per la *governance* dell'IA istituito nell'ambito del MOST, pubblicate nel febbraio 2019 e successivamente aggiornate nel 2021.

¹¹⁸ Come, ad esempio, sanzioni decise da organismi *antitrust* o l'obbligo di consegna alle autorità dei passaporti da parte dei ricercatori.

¹¹⁹ Ufficio Nazionale per l'Informazione su Internet, *Misure provvisorie per l'amministrazione dei servizi di intelligenza artificiale generativa* («Misure IA»), che entreranno in vigore il 15 agosto 2023, pubblicato il 13 luglio 2023. Al fine di approfondire i punti più significativi si veda la nota esplicativa predisposta dall'Istituto italiano per il Commercio con l'Estero (ICE) rintracciabile al link: https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/DPxITA_Agosto%202023_0.pdf

¹²⁰ In merito ai diversi modelli di intelligenza artificiale generativa si veda D. CLEMENTI, *Generare e non creare? Spunti per una comparazione sulla regolazione dell'intelligenza artificiale generativa tra Stati Uniti, Repubblica Popolare Cinese e Unione Europea*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2/2024, 371-410.

finalizzato a promuovere i valori socialisti, evitare materiale che minacci lo Stato o la società e che diffusi informazioni false o ideologie negative. La realtà cinese non prevede solo norme ma anche risorse economiche, infatti per sostenere la sua strategia, Pechino investe importanti fondi per finanziare laboratori di deep learning e NLP¹²¹. Inoltre sono stati stanziati ulteriori 2 miliardi per attività ICT a livello locale. Infine, le big tech cinesi (tra le altre si segnalano: Tencent, Alibaba e Baidu) collaborano con università prestigiose e sono presenti anche in progetti open-source e di cooperazione internazionale. In estrema sintesi si può dire che per il settore dell'information technology e l'IA (come del resto anche per gli altri ambiti) in Cina il ruolo dello Stato è costante e pervasivo e si registra una implementazione dell'intervento pubblico come strumento di raccolta sistematica dei dati al fine del loro utilizzo politico, funzionale al consolidamento del potere centrale. La regolazione diventa parte della strategia di controllo sociale, più che una garanzia di equilibrio tra innovazione e tutela dei diritti. L'approccio cinese riduce sì i vincoli burocratici e amministrativi nel settore dell'intelligenza artificiale, ma con un fine di fissare e rispettare limiti e obiettivi stabiliti dallo Stato, che resta il principale beneficiario dello sviluppo tecnologico¹²².

In una prima riflessione di sintesi tra i modelli di normazione qua richiamati rispetto al settore ICT e per l'IA, emergono alcuni elementi che può essere utile fissare. In particolare per quel che riguarda l'impostazione di fondo, si può dire che l'Unione ha impiantato un modello rights-driven, gli USA un modello market-driven, la Cina ad uno state-driven. Tre impianti diversi finalizzati, a partire dalle proprie caratteristiche, ad assumere una posizione di vantaggio nell'economia digitale, che è oggi uno dei terreni principali di confronto geoeconomico e geopolitico¹²³. Per stare a qualche numero utile a leggere i rapporti di forza dai diversi modelli messi in campo: tra il 2014 e il 2023, la Cina ha depositato oltre 38.000 domande di invenzione in ambito IA, di queste molte in generativa, contro circa 6.300 degli Stati Uniti, e sempre la Cina detiene la maggioranza dei brevetti globali (69,7%) oltre ad essere al primo posto per pubblicazioni scientifiche sul tema¹²⁴. Gli Stati Uniti mantengono il primato nella produzione dei modelli più

¹²¹ Stanziando circa 30 milioni di euro per 50 diverse strutture.

¹²² Per una analisi di sintesi sul modello cinese, si veda R. ARCANGELI, N. DIANA, *AI Plus e la corsa cinese: innovazione, regolazione e geopolitica*, pubblicato su www.irpa.eu - Osservatorio sullo Stato digitale, 21 ottobre 2025.

¹²³ G. PITRUZZELLA, *Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti ed Europa*, in *Unione europea e diritti*, 2/2025, 1-11.

¹²⁴ Stanford University, Human-centered Artificial Intelligence, *The 2025 AI Index Report*, 2025.

avanzati, 40 nel 2024, contro 15 della Cina e i 3 dell'Europa (anche se i divari sono in rapida diminuzione). A livello normativo, l'Europa emerge per il suo obiettivo di puntare a regolamentare in modo completo l'intero settore¹²⁵.

5. Conclusioni

Gli accenni conclusivi che emergono sono riferiti a quattro punti a cui si aggiunge però una importante valutazione aggiuntiva.

Innanzitutto al momento, tolti aspetti di minore importanza, si registra una convergenza tra Commissione, Consiglio e Parlamento UE sul tema del rafforzamento del ruolo dell'Unione in materia di tecnologie digitali (anche sviluppando un percorso che ne determina il loro possesso) ed il conseguente rafforzamento dello spazio della sovranità tecnologia europea, fatto questo che avviene dentro il contesto più generale della rinnovata centralità del ruolo delle politiche pubbliche continentali dopo anni in cui preminenti erano invece gli aspetti di gestione riferiti ai tecnicismi dell'economia. Il rischio che si intravede è che gli Stati membri potrebbero iniziare a contestare davanti alla Corte le misure più per ostacolare l'erosione della loro sovranità (quanto meno nel settore tecnologico) che per reale contrarietà alle decisioni prese¹²⁶.

Secondariamente, la scelta dell'UE di mettere al centro della normazione di questo

¹²⁵ G. FINOCCHIARO, *Regolare l'intelligenza artificiale*, in *Rivista di Politica Economica*, 2/2024, 73-86.

¹²⁶ U. VILLANI, *Limitazioni di sovranità, 'controlimiti' e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2017, 489-514; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista Aic*, 3/2017, 1-12; A. GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 1/2020, 327-353; C. DEGENHART, HD HORN, M.C. KERBER, D. MURSWIEK, *L'Unione europea attacca la sovranità degli Stati membri*, in *Limes.com*, pubblicato online il 18 novembre 2021; I. DE VIVO, *Sfide esistenziali e resilienze identitarie nella geopolitica informazionale: l'identikit europeo tra sovranità e costituzionalismo digitale*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online, E pluribus unum: le identità in Europa. L'integrazione europea alla prova della tutela dei diritti* (a cura di A. PATRONI GRIFFI), 1/2024, 168-189; F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e diritti*, 1/2025, 1-17.

settore¹²⁷ i dati («gli algoritmi di intelligenza artificiale senza dati che li alimentano non sono nulla»¹²⁸) e la loro gestione. Scelta questa che rispetto a Usa e Cina – che danno invece maggiore ruolo e attenzione agli aspetti industriali e di controllo – assegna all’Unione una originalità di posizione e riferimento su scala mondiale provando così a «recuperare» i ritardi tecnologici anche considerando forza e ricchezza del suo mercato, centrale per tutti i privati attivi in questo settore.

Terzo, lo specifico processo decisionale dell’UE (che contribuisce anche al suo ruolo) basato sul coinvolgimento e sull’equilibrio di risultato che tiene conto di tutti gli interessi in campo (cittadini, Stati, privati). Un processo che viene spesso sintetizzato nella locuzione ormai ampiamente diffusa, «effetto Bruxelles»: il frutto cioè del bilanciamento di diverse istanze coinvolte (sociali, economiche, gestionali, in questo caso tra diritti, sicurezza, profitto) che portano i decisori politici ad essere obbligati ad analizzare tutti i punti di vista e interessi e formulare una normativa/posizione che sia la più opportuna, sostenibile e di lungo periodo, ancorata alla realtà e nella piena prevalenza delle regole¹²⁹. Tale approccio alla legislazione ed al processo decisionale potrebbero risultare utili anche in altre tematiche/politiche. Un orientamento che per quel che riguarda la connessione tra diritti e innovazione tecnologica, ha fatto riflettere alcuni su una nuova fase ribattezzata «costituzionalismo digitale»¹³⁰.

Da ultimo, l’incidenza crescente della normativa europea a livello mondiale in particolare con riferimento ai temi della tutela dei diritti fondamentali, della Democrazia e

¹²⁷ A. IANNUZZI, *La governance europea dei dati nella contesa per la sovranità digitale: un ponte verso la regolazione dell’intelligenza artificiale*, in *Studi Parlamentari e di Politica costituzionale*, Roma, 2021.

¹²⁸ D. MANCA, R. VIOLA, *Data Act, utenti sul ponte di comando*, in *L’Economia del Corriere della Sera* del 31 luglio 2023.

¹²⁹ A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles. Come l’Unione Europea regola il mondo*, Franco Angeli, Milano 2021, 1-474.

¹³⁰ Tra gli altri: O. POLLICINO, *L’autunno Caldo della corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, in *Federalismi.it*, 19/2019, 1-15; A. SIMONCINI, *Sovranità e potere nell’era digitale*, in *Diritti e libertà in internet* (a cura di) T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI, Mondadori, Milano 2017, 19 ss.; F. CASOLARI, *A Constitutionally Oriented Reading of the EU Artificial Intelligence Act*, in *Science, Technology and Law. Mutual Impact and Current Challenges* (a cura di L. MEZZETTI), Bologna, 2024, 215-231.

con l'ambizione di strutturare una cultura digitale rispetto ai diritti¹³¹. Con regole uniformi, che da un lato tendono ad assumere il ruolo di standard-setter globali anche nei rapporti con Paesi terzi¹³² e dall'altro siano utilizzabili «rispetto a quelli dei competitori globali ed a quelli delle big tech»¹³³.

Il mix tra questi quattro fattori definisce (e definirà sempre più in futuro) il ruolo già oggi significativo, della legislazione dell'UE rispetto alle nuove tecnologie.

Questi primi quattro punti di conclusione sarebbero di per se completi se l'analisi della normazione complessiva del settore ICT a livello comunitario non prendesse in considerazione la seconda presidenza Trump in USA. L'impatto di cambiamento portato dalla nuova leadership americana da un lato e la caratteristica della velocità con cui si aggiorna, si potrebbe dire quotidianamente, il settore tecnologico a livello mondiale, hanno inciso sulla curvatura delle vicende abitualmente analizzate a distanza di tempo. La forza dell'IA in particolare ha pervaso la dimensione dei decisori politici che se ne occupano, condizionano anche aspetti e profili che attengono i percorsi di regolamentazione. Le conclusioni hanno quindi un quinto punto da segnalare considerando la novità che ha rappresentato l'elezione di Donald Trump a 47esimo Presidente degli Stati Uniti d'America, il Paese in cui sono nate e «risiedono» le principali aziende del settore. In un contesto in cui è da considerare anche l'attivismo politico ed economico della Cina che ha visto proprio negli ultimi anni una accelerazione notevole nel settore ICT.

L'America, che ha insegnato al mondo la regolamentazione della concorrenza inventando per prima la normativa antitrust¹³⁴, lamenta oggi all'Unione Europea di regolamentare troppo e

¹³¹ O. POLLICINO, *L'AI Act comporta anche l'acquisizione di una cultura digitale di rispetto dei diritti*, in *Il Sole 24 ore*, del 6 febbraio 2025.

¹³² Si vedano sia il Libro Bianco del 2020 li dove richiama la necessità di adoperarsi affinché l'Unione possa «esportare i suoi valori nel mondo», e sia il «considerato» n. 11 della proposta di Regolamento sull'IA che fa riferimento alla opportunità che «si applichi ai fornitori e agli utenti di sistema stabiliti in un Paese terzo nella misura in cui l'*output* prodotto da tali sistemi è utilizzato dall'Unione».

¹³³ A. IANNUZZI, *Standard tech, l'UE verso una nuova stagione: vantaggi, problemi, scenari*, in *Network Digital 360* del 7 agosto 2023.

¹³⁴ La prima normativa mondiale di regolamentazione della concorrenza è considerata lo *Sherman Antitrust Act*, approvato negli Stati Uniti nel 1890 e rappresenta la prima azione legislativa significativa per limitare i monopoli e i cartelli con lo scopo di tutelare mercato e consumatori da pratiche commerciali anticoncorrenziali. Le sue applicazioni e l'efficacia sono state incrementate con l'introduzione di altre

bene il settore ICT. A più di un secolo di distanza, per dirla con Sabino Cassese: «le big tech nate e sviluppate in una bolla di immunità negli Stati Uniti, ora assediate dall'ardore regolatorio dell'Unione europea e dei Paesi che ne fanno parte»¹³⁵, trovano in Trump il potere pubblico nazionale (quello USA) che esercita la sua sovranità per ridurre i vincoli alle più importanti imprese private del mondo (che sono americane). Non senza timore di forzare la lettura, si può dire che Trump difende la sua idea globalizzazione. Ad oggi l'Europa ha sviluppato leggi del settore ICT che assicurano una vera protezione ai suoi cittadini ma è altrettanto vero che tale normativa è stata spesso comunque violata dalle aziende del comparto e che la reazione a tali violazioni si è limitata all'imposizione di multe significative che non hanno però inciso sull'andamento delle attività svolte¹³⁶. La strada che adesso si apre davanti al complesso ecosistema normativo europeo è quella di individuare un giusto equilibrio tra protezione dei cittadini e sviluppo. Le divisioni all'interno dei Paesi dell'UE certo non aiutano e le forti pressioni americane, fanno emergere una alternativa che metterebbe a rischio gli obiettivi di fondo della normativa europea: l'allentamento delle regole europee, ponendo a repentaglio la sicurezza dei cittadini europei e indebolendo il potere negoziale che l'Europa ha nei confronti dei suoi competitori, Usa e Cina. Con la prima palesemente impegnata proprio sul versante di richieste e pressioni nella direzione di tale allentamento.

È per questi motivi che chi oggi critica la legislazione europea del settore, per interesse economico o competizione tra modelli, dovrebbe considerare che forse non è un modello da buttare¹³⁷ e che dovremmo invece tenere stretto rappresentando una «diga digitale»¹³⁸ che trattiene

normative: il *Clayton Antitrust Act* e il *Federal Trade Commission Act* (entrambi del 1914), che hanno contribuito a definire meglio le pratiche anticoncorrenziali e a creare un'agenzia per farle rispettare.

¹³⁵ S. CASSESE, *L'America e i suoi tre paradossi*, in *Corriere della Sera*, del 16 aprile 2025.

¹³⁶ Tra i più numerosi e recenti provvedimenti e le sentenze che si possono citare con riferimento a condanne e/o penalizzazioni economiche per violazioni di normativa ICT dell'UE, vi sono: la multa del 5 marzo 2024 della Commissione UE alla Apple per oltre 1,8 miliardi di euro per abuso di posizione dominante sul mercato in violazione dell'art. 102 lettera "a" del TFUE (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1161); la sentenza della Corte di Giustizia UE del 2 dicembre 2025 nella causa C-34/24 (*Stichting Right to Consumer Justice c. Apple*) che stabilisce, nei casi di illeciti antitrust online (es. commissioni eccessive su app store) il luogo del danno è dove la piattaforma opera.

¹³⁷ A. BOSCARO, M. LEONARDI, *AI Act, UE vs USA. Perché le regole europee non sono tutte da buttare*, in *Il Foglio*, del 18 settembre 2025.

¹³⁸ G. GHIDINI, *La diga digitale va difesa contro il far west di Trump*, in *L'Economia del Corriere della Sera*, del 29 settembre 2025.

l'aggressività degli interessi dei grandi player privati¹³⁹. In un contesto in cui non mancano proposte per migliorare anche sotto questo profilo la dimensione europea, è da segnalare l'idea di realizzare uno Stato «virtuale», il 28esimo che si aggiunge ai 27 reali oggi aderenti all'UE che, con un proprio sistema commerciale e fiscale e con regole semplificate ma univoche rispetto a mercati finanziari, telecomunicazioni, energia e ICT, sia la piattaforma per norme omogenee applicabili su tutto il continente e competitive a livello globale superando la frammentarietà dei sistemi nazionali¹⁴⁰. Provando a realizzare un equilibrio tra chi ritiene che la regolazione sia un ostacolo alla innovazione e di chi, all'opposto, ritiene che l'innovazione comporti troppi rischi per non essere regolata ed avendo chiari i confini dati dai diritti irreversibili¹⁴¹, dal bilanciamento tra poteri pubblici e privati¹⁴² e dalla persona umana¹⁴³. Aspetti utili per far sì che UE e USA si ritrovino su un fronte comune delle democrazie che non potrà non riguardare la collaborazione nella sfera tecnologica e

¹³⁹ Seppure è da registrare tra studiosi e analisti, la necessità di normare meno ed incentivare maggiore competitività nel settore, si veda la riflessione di A. MINGARDI, *Meno regole, più competitività. Ci serve lo spirito del garage*, in *L'Economia del Corriere della Sera*, del 24 febbraio 2025.

¹⁴⁰ Il 18 marzo 2026 la Commissione europea ha presentato la proposta di Regolamento «EU Inc.», che introduce nell'Unione un nuovo modello societario armonizzato (il cd «28° regime») che consente di costituire una società a responsabilità limitata in sole 48 ore, interamente online, con costi inferiori a 100 euro e senza capitale sociale minimo. L'obiettivo è quello di definire un insieme unico armonizzato di norme societarie a livello UE per le imprese che coprano gli aspetti rilevanti del diritto societario, fallimentare, del lavoro e tributario. Il sistema imprenditoriale non avrebbe più bisogno di orientarsi tra più regimi nazionali, sfruttando il vero potenziale del mercato unico e stimolando la crescita e l'aumento della competitività. La proposta fa seguito agli orientamenti politici 2024-2029 della Commissione europea e alla lettera di incarico del Commissario per la democrazia, la giustizia e lo Stato di diritto Michael McGrath, la Bussola della competitività della Commissione del gennaio 2025 infine ha annunciato la creazione di un «28° regime» nell'ambito di una strategia più ampia volta a rafforzare la competitività dell'economia europea. La proposta è contenuta nella Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards a 28th regime for EU companies*, Bruxelles, 18 marzo 2026 COM(2026) 320 final. Tale proposta ha ripreso vigore a seguito del «Rapporto Letta» sul futuro del mercato unico: E. LETTA, *Much more than a market*, Bruxelles, aprile 2024; E. LETTA, *Il ventottesimo Stato virtuale*, in *Corriere della Sera*, del 3 settembre 2024.

¹⁴¹ C. BASSU, *Libertà fondamentali e regressione costituzionale. Perché i diritti non sono conquiste irreversibili*, il Mulino, Bologna 2025, 1-160.

¹⁴² A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di internet tra poteri pubblici e privati*, Napoli, 2023.

¹⁴³ L. MAJO, *La sfida del metaverso alla persona umana e ai diritti*, in (a cura di) A. FUCILLO, V. NUZZO, M. RITIS, *Diritto e Universi paralleli. I diritti costituzionali nel metaverso*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2023, 177-197.

regolatoria, in un confronto che riguarda proprio i valori in cui la libertà occidentale viene contrapposta al controllo statale cinese.

È utile considerare inoltre come il rinvio sopra accennato di disposizioni incisive dell'AI Act rifletta una presa d'atto che era già emersa nelle analisi sulla competitività europea: la regolazione anticipata, da sola, non garantisce il controllo effettivo dei sistemi tecnologici. La leadership normativa europea, costruita negli ultimi anni attraverso GDPR, Digital Services Act e la normativa sopra indicata, si è fondata sulla capacità di definire standard globali prima degli altri. Ma questa strategia presuppone che le norme possano essere applicate. Senza questa capacità, il rischio è che la regolazione produca conformità formale più che cambiamento reale. Il paradosso è che proprio il riconoscimento di questo limite, sollecitato anche dalla necessità di rafforzare la competitività europea, può indebolire il principale strumento di influenza dell'Unione: il suo apparato regolatorio. Per anni l'UE ha esercitato il proprio potere attraverso la capacità di scrivere le regole (per tutti gli Stati membri e condizionando soggetti esterni), oggi invece si trova di fronte ad una nuova sfida: la necessità di costruire le condizioni per renderle effettive. Non più quindi la sola attività nel definire standard globali, ma lo sforzo di costruire le condizioni concrete – tecnologiche e istituzionali – per renderli effettive.

Il cambio di fase che le innovazioni tecnologiche oggi comportano fa tornare alla mente vicende di più di due secoli fa, quando nel Regno Unito nel 1812 furono approvate disposizioni che punivano con la morte la distruzione dei telai: norme di risposta al timore che la diffusione dei telai meccanici stava alimentando soprattutto in reazione alle posizioni dei movimenti luddisti contrari a modifiche del sistema produttivo che reagivano distruggendo i nuovi strumenti. Tali disposizioni, note come *Frame-Breaking Act*¹⁴⁴, non portarono mai ad alcuna condanna a morte ma solo a deportazioni in Australia ma costituiscono un chiaro esempio negativo di reazione al progresso e della necessità di contemperare le esigenze di innovazione, di salvaguardia e di sostenibilità sociale. Oggi la situazione è evidentemente diversa ma, come in ogni innovazione, ciò che conta è prevedere disposizioni chiare che disciplinino, almeno nelle applicazioni generali, la modalità di utilizzo del nuovo strumento: l'assenza di regole porta infatti ad utilizzi erronei, abusivi e fraudolenti, con un danno per la credibilità del nuovo mezzo e per i cittadini.

¹⁴⁴ Approvata il 20 marzo 1812.

Ogni innovazione tecnologica ha favorito il tramonto di vecchie relazioni sociali e dell'ordine politico che su esse si basava e, gradualmente, l'avvento di nuovi assetti sociali e di potere. In questo tempo siamo immersi in una profonda trasformazione che riguarda sia l'energia che le reti di informazione, anche per effetto di rivoluzioni tecnologiche disruptive (le tecnologie digitali, internet, le piattaforme online, i Big Data, l'intelligenza artificiale, il cloud, i supercomputer), affrontare tale trasformazione recuperando la forza del diritto espressa dall'Unione europea può essere utile.