EUROPA E NUOVE TECNOLOGIE. IL COSTITUZIONALISMO ALLA PROVA DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE*

di Andrea Patroni Griffi**

Sommario. 1. La società algoritmica come questione costituzionale europea. – 2. Il modello di diritto pubblico europeo di regolazione del digitale. – 3. Itinerari di un costituzionalismo applicato al digitale.

1. La società algoritmica come questione costituzionale europea. Le nuove tecnologie e – in modo ormai paradigmatico – l'intelligenza artificiale non costituiscono un mero ulteriore sviluppo dell'innovazione tecnica. Si tratta di fattori che, ormai, attraversano l'intera società e, per questa via, l'ordinamento stesso, sollecitandone le categorie fondamentali e modificando le condizioni concrete di esercizio delle libertà, peraltro entro equilibri in forte tensione tra poteri pubblici e poteri privati.

Democrazia, mercato, *welfare*, diritti fondamentali, sfera pubblica, sicurezza, ambiente e non solo, vengono così investiti da questo «mondo nuovo» della società digitale e algoritmica[1]. I contributi che seguono dei partecipanti alla *VII Summer School e Conferenza Internazionale di Ventotene 2025*, dedicata a «Europa e nuove tecnologie», mostrano come l'intelligenza artificiale incida, con diversa intensità, sulle forme della decisione pubblica, sulla tutela dei diritti e sulle stesse condizioni di effettività delle garanzie. Sono ambiti nei quali si misura la capacità del diritto pubblico europeo di governare il potere tecnologico senza smarrire la centralità della persona.

In tal senso, la trasformazione digitale non riguarda soltanto nuovi strumenti e settori di intervento pubblico, ma incide sullo spazio stesso nel quale il potere si esercita e nel quale le garanzie devono operare.

Il diritto pubblico moderno ha pensato a lungo il territorio come luogo di delimitazione dell'ordinamento, riconoscibilità dell'autorità e imputazione della responsabilità. La società digitale mette tuttavia in tensione questa costruzione, perché produce spazi immateriali, che sono prettamente funzionali, nei quali dati e infrastrutture attraversano i confini e rendono meno immediata l'individuazione del «luogo» giuridico del potere. Il territorio, allora, diviene nel digitale lo spazio relazionale nel quale occorre ricondurre a responsabilità poteri che agiscono oltre la misura tradizionale dello Stato[2].

Nella prospettiva dell'ordinamento multilivello e di un costituzionalismo europeo ancora in

---

* *Sottoposto a referaggio*.

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli Federico II.

[1] A. D'Aloia, *Il diritto verso "il mondo nuovo". Le sfide dell'intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, 2019.

[2] A. Patroni Griffi, *Dal territorio dello Stato al territorio costituzionale. Lineamenti per una ricostruzione del territorio come categoria relazionale e funzionale*, in F. Costamagna, O. Porchia, M. Vellano (a cura di), *Unione Europea e territorio: tra sovranità, regole e coesione*, Atti del VII Convegno nazionale AISDUE, Napoli, 2026, 51 ss.

via di edificazione, la questione assume un rilievo profondo, investendo il futuro stesso di un'esperienza giuridica che, non senza difficoltà, si è progressivamente costruita oltre la mera logica del mercato comune, sino a riconoscere nella centralità della persona, nell'effettività dei diritti, nella limitazione del potere e nella responsabilità delle decisioni pubbliche e private i tratti essenziali della propria identità costituzionale[3].

L'intelligenza artificiale impone allora di verificare la capacità ordinante delle categorie fondamentali del diritto pubblico europeo. Sovranità e responsabilità, ma anche eguaglianza, tutele e altri capisaldi del costituzionalismo contemporaneo, restano riferimenti essenziali, ma sono chiamate però a operare in un contesto diverso da quello nel quale furono originariamente concepite[4].

La profondità della trasformazione tecnologica in atto investe il modo stesso in cui il costituzionalismo del secondo dopoguerra ha costruito la democrazia. L'intelligenza artificiale è capace di trasferire quote rilevanti di potere verso sedi tecniche e soprattutto private, con conseguenze particolarmente delicate sul piano della legittimazione, del controllo e della responsabilità. Il fatto è che ogni esercizio di potere deve restare democraticamente intelligibile, anche quando si avvale di sistemi tecnologici complessi o si alloca in sedi proprietarie.

L'intelligenza artificiale non può diventare lo spazio opaco nel quale si disperde la titolarità della decisione e si indeboliscono, sino a smarrirsi, i meccanismi della responsabilità democratica. È forse questo il senso più profondo, comune ai diversi temi emersi nel corso della Conferenza, pur nella pluralità delle soluzioni prospettate dai contributi raccolti in questo fascicolo.

Le tecnologie digitali e l'intelligenza artificiale mostrano con particolare evidenza come il potere, oggi, si eserciti anche attraverso piattaforme e regole tecniche solo apparentemente neutrali, capaci di incidere anche in modo profondo su libertà e diritti fondamentali e, quindi, sulla qualità stessa della democrazia.

Si tratta di poteri privati che, come «parastati digitali», producono effetti intimamente pubblici[5] e che non si limitano a offrire servizi sul mercato, ma incidono sulle condizioni concrete di esercizio delle libertà. Tale incidenza è tanto più rilevante perché l'utente digitale si trova spesso in una condizione di vulnerabilità strutturale[6]. A prescindere dalla loro qualificazione come servizi pubblici in senso tecnico, quando tali infrastrutture diventano essenziali per la vita democratica, l'ordinamento deve poter intervenire a tutela di trasparenza, non discriminazione, sicurezza e rispetto dei diritti fondamentali.

Il territorio digitale non può essere un non-luogo sottratto al diritto, atteso che esso costituisce lo spazio funzionale nel quale la sovranità democratica deve potersi esercitare, evitando che si costituiscano zone franche immuni da responsabilità, in quanto – occorre sempre ricordare – «il costituzionalismo nasce come limite al potere e la sua sopravvivenza nell'ecosistema digitale dipende proprio dalla capacità di ricondurre il potere, anche privato, entro spazi giuridici di garanzia e controllo»[7].

---

[3] Sulla identità costituzionale europea v., se si vuole, A. Patroni Griffi (a cura di), *E pluribus unum: le identità in Europa, Diritto Pubblico Europeo Rass. online*, spec. 1, 2024.

[4] F. Balaguer Callejon, *La Costituzione dell'algoritmo*, Milano, 2023; E. Celeste, *Digital Constitutionalism. The Role of Internet Bills of Rights*, Routledge, 2022.

[5] Da ultimo, v. L. Torchia, *Potere digitale*, Bologna, 2026. Usa l'ossimoro di «Stati privati» A. Venanzoni, *Neofeudalesimo digitale: Internet e l'emersione degli Stati privati*, in *MediaLaws*, 3, 2020.

[6] V. tra gli altri L. Di Majo, *La vulnerabilità degli utenti in rete*, in *BioLaw Journal – Giornale di BioDiritto*, spec. 1, 2024. Per importanti considerazioni sulla trasformazione della condizione umana nell'ambiente iperconnesso v. L. Floridi, *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer, *open access*, 2015.

[7] A. Patroni Griffi, *Dal territorio dello Stato al territorio costituzionale. Lineamenti per una ricostruzione del territorio come categoria relazionale e funzionale*, cit., 64 e *passim*.

L'Unione europea può e deve svolgere al riguardo un ruolo di straordinaria importanza. Da questo osservatorio torna a manifestarsi la forza simbolica di Ventotene. L'Europa unita nasce come progetto concreto quando la politica comprende finalmente che alcuni problemi storici superano la misura dello Stato nazionale e chiedono forme istituzionali sovranazionali, comuni e democratiche. Accadeva dopo le crisi del Novecento che portarono alle due guerre mondiali e accade oggi, con rinnovata evidenza, dinanzi alla società digitale e algoritmica. I singoli Stati, isolatamente considerati, appaiono destinati a inseguire poteri, al contempo tecnologici ed economici, che operano su scala globale e che spesso definiscono, prima ancora della regola pubblica, le condizioni materiali di esercizio delle libertà, ovverosia la stessa portata concreta del principio di democrazia.

L'Unione, proprio perché ordinamento multilivello fondato sulla tutela dei diritti, individua allora il luogo necessario nel quale provare a governare l'innovazione senza subirla, cercando di costruire un ambito di sovranità riferito al digitale compatibile con la democrazia costituzionale.

La peculiarità dell'Unione emerge proprio qui. L'Europa non sembra disporre di un territorio classicamente inteso, ancorché sia in grado di costruire significativi spazi funzionali capaci di incidere sulla territorialità degli Stati membri[8]: il mercato interno, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, lo spazio ambientale e, oggi in modo sempre più evidente, lo spazio digitale.

In tale prospettiva, la sovranità non si misura più nella capacità di chiudere un confine, ma nella capacità di governare i fattori che lo attraversano. Dati, infrastrutture e modelli di intelligenza artificiale mostrano come la sovranità europea possa essere pensata come «sovranità condivisa», cooperativa e, al tempo stesso, capace di incidere su poteri transnazionali che altrimenti resterebbero sottratti a un controllo democratico effettivo. La sovranità condivisa, in questo senso, non designa una semplice tecnica della decisione multilivello, ma individua piuttosto la condizione costituzionale di un potere pubblico ormai distribuito su più sedi, che proprio per questo esige una legittimazione democratica più riconoscibile e una responsabilità politica non dispersa nel circuito intergovernativo. Nel digitale, questa esigenza si fa ancora più evidente, perché il potere di governare eccede gli Stati, ma incide direttamente sulle libertà dei cittadini europei[9].

Resta però un nodo ulteriore, che riguarda l'effettività stessa di questo modello.

La forza regolatoria dell'Unione è oggi decisiva, ma non può bastare se resta separata da una reale capacità di governo delle condizioni materiali del potere digitale. Si può davvero regolare solo ciò che si è in grado, almeno in parte, di governare. Senza infrastrutture digitali proprie, senza capacità tecnologica autonoma e senza una politica europea dell'intelligenza artificiale sostenuta da investimenti comuni a favore delle imprese europee del settore, la sovranità in ambito digitale rischia di restare sul piano normativo, anche importante, certo, ma comunque poco effettiva e soprattutto esposta alla dipendenza da modelli e piattaforme costruiti altrove.

È un profilo che conduce direttamente al tema dell'autonomia strategica europea, oggi

---

[8] M. Manetti, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021; G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010; G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit.; L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 1 ss.; E. Di Salvatore, *Il territorio dello Stato e lo spazio come problema giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2025, 1 ss. e, da ultimo, se si vuole, con riferimento anche al «territorio digitale», A. Patroni Griffi, *Dal territorio dello Stato al territorio costituzionale*, cit.

[9] A. Patroni Griffi, *Dal "federalismo pragmatico" alla "sovranità condivisa": riflessioni su forma e contenuti costituzionali, questione sociale e sfida digitale nell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2026 e già, sulla «sovranità condivisa» a livello europeo, Idem, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2015.

inseparabile dalla questione digitale. La trasformazione tecnologica in atto, che ha la rilevata dimensione intimamente sovranazionale, riguarda dati che circolano oltre i confini, mentre le infrastrutture digitali sono spesso collocate e governate da soggetti che non appartengono allo spazio europeo.
L'intelligenza artificiale chiama, allora, in causa la capacità dell'Unione di agire come spazio politico e giuridico dotato di una propria identità costituzionale, capace non solo di produrre regole, ma di renderle effettive anche nei confronti dei grandi poteri tecnologici privati come le *big tech*.

2. Il modello di diritto pubblico europeo di regolazione del digitale. L'intelligenza artificiale incide sulle forme della vita sociale e, con esse, sul modo stesso di pensare il diritto[10]. Non si tratta però di ammettere una cesura con le categorie del diritto pubblico. Occorre piuttosto rendersi conto, davvero, del mutamento dello spazio nel quale quelle categorie sono chiamate a operare.
In questa prospettiva, più che di un costituzionalismo digitale[11], sembra preferibile parlare, dal punto di vista lessicale, di costituzionalismo applicato «anche» al digitale. Il punto vero, ovverosia, non è costruire un diritto separato per la società algoritmica, ma verificare come i principi del costituzionalismo possano continuare a svolgere una funzione ordinante in un contesto tecnologico profondamente mutato[12]. Sovranità, responsabilità, eguaglianza, libertà e non solo restano, infatti, il vocabolario essenziale anche dinanzi all'intelligenza artificiale, che però incide in un ambiente nel quale il potere agisce attraverso strumenti spesso sottratti alla disponibilità dei singoli ordinamenti statali. Le categorie del costituzionalismo, che non devono servire ad alimentare anatemi contro la tecnica, possono ancora costruire garanzie effettive in un ambiente nel quale il potere si muove oltre la capacità regolatoria dei singoli ordinamenti statali.
Da qui nasce anche una prima esigenza di metodo. Il diritto delle nuove tecnologie richiede conoscenza reale del fenomeno regolato. Il giurista, e prima ancora la politica che decide, devono comprendere almeno le linee essenziali della tecnica che intendono ricondurre a regola. Una norma che non conosce l'oggetto regolato rischia di arrivare tardi, di non colpire il bersaglio, o di restare affidata a formule generali prive di effettiva capacità conformativa. La tecnica, a sua volta, quando incide sulla persona e sulla democrazia, entra nello spazio del diritto pubblico e non può essere lasciata alla sola competenza degli esperti o alla disciplina privata dei soggetti che la producono e la governano.
Il livello europeo mostra, in questa prospettiva, una dimensione più sistematica di quella che può esprimere la regolazione nazionale, perché il fenomeno digitale eccede per sua natura la misura dello Stato. Le piattaforme operano su mercati sovranazionali, i dati circolano oltre i confini, le catene tecnologiche sono globali. Una disciplina soltanto nazionale rischia così di intervenire sugli effetti locali di poteri che si costruiscono altrove e di non potere incidere.
L'Unione europea, in definitiva, può collocare l'intelligenza artificiale dentro una cornice

[10] A. D'Aloia, A. Natale (a cura di) *Diritto e intelligenza artificiale - Temi, problemi, prospettive*, Pisa, 2026; O. Pollicino, *Costituzionalismo digitale. Pensare la democrazia al tempo dell'IA*, Bologna, 2025; A. D'Aloia (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, 2021; H. W. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio (a cura di), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2021; A. Pajno, F. Donati, A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*. Vol. I, Bologna, 2022 e, se si vuole A. Patroni Griffi (a cura di), *Bioetica, Diritti e Intelligenza artificiale*, Milano, 2023.
[11] E. Celeste, *Digital Constitutionalism*, cit.; O. Pollicino, *Costituzionalismo digitale*, cit.
[12] Cfr. A. Patroni Griffi, *Intelligenza artificiale e costituzionalismo: il modello europeo*, in *La Cittadinanza europea*, in 24 aprile 2026, anche per altre considerazioni riprese spcialmente nel presente paragrafo.

comune, che sappia tenere insieme mercato e tutela dei diritti e che sappia, al contempo, evitare di tradursi in una regolazione forte nei testi, ma debole nella sua effettiva capacità di governo.

Da tale consapevolezza dovrebbe prendere forma il modello europeo di regolazione del digitale.

La traiettoria regolativa europea muove da lontano e si sviluppa dalla protezione dei dati personali alla disciplina dei servizi e dei mercati digitali, dalla *governance* dei dati sino all'*AI Act*[13]. Ne risulta quasi un *corpus iuris* digitale europeo, nel quale la successione degli interventi normativi tende a comporsi in un disegno più ampio.

Questo disegno resta forse incompiuto e soprattutto fragile sul piano dell'attuazione e dei controlli, ma è ormai riconoscibile nel suo modello. L'Unione sta provando da tempo ormai a costruire un ordine pubblico europeo del digitale, nel quale si cerca di ricondurre anche l'intelligenza artificiale a condizioni di compatibilità con i diritti fondamentali, con la responsabilità dei poteri e con la qualità democratica dello spazio pubblico.

La risposta europea si è progressivamente costruita attraverso un *corpus*, nel senso di sistema normativo, ormai significativo: *GDPR*[14] , *Digital Services Act*[15], *Digital Markets Act*[16], *Data Governance Act*[17], *Data Act*[18], la regolazione della pubblicità politica[19] e lo Spazio europeo dei dati sanitari[20], oltre all'*AI Act*. Tali atti concorrono a riportare spazi apparentemente privati e senza confini entro un perimetro pubblico di garanzie, responsabilità e controllo nella «società digitale»[21]. Per questo più che «costituzionalizzare l'algoritmo», si ripete, si tratta di estendere le categorie del costituzionalismo allo spazio digitale e ai poteri tecnologici che in esso operano.

Questo sistema non dovrebbe essere letto come una semplice stratificazione settoriale. Esso esprime la ricerca di un «modello» europeo del digitale, sorretto da una razionalità pubblicistica, che prova a ricondurre il potere tecnologico entro un ordine di trasparenza e responsabilità a tutela di diritti e di non discriminazione.

---

[13] Regolamento (UE) n. 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) n. 2018/858, (UE) n. 2018/1139 e (UE) n. 2019/2144 e le direttive n. 2014/90/UE, (UE) n. 2016/797 e (UE) n. 2020/1828 (*Regolamento sull'intelligenza artificiale*). Tra i commenti all'*AI Act*, v. M. Finck, *The EU Artificial Intelligence Act: A Commentary*, Oxford, 2025; L. C. Hueso, D. U. Galetta (a cura di), *The European Union Artificial Intelligence Act. A Systematic Commentary*, Napoli, 2025; A. F. Uricchio, C. Calderola, *L'intelligenza artificiale tra regolazione e esperienze applicative. AI Act (regolamento UE) e disegno di legge governativo*, Bari, 2025.

[14] Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (*Regolamento generale sulla protezione dei dati*).

[15] Regolamento (UE) n. 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (*Regolamento sui servizi digitali*).

[16] Regolamento (UE) n. 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) n. 2019/1937 e (UE) n. 2020/1828 (*Regolamento sui mercati digitali*).

[17] Regolamento (UE) n. 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) n. 2018/1724 (*Regolamento sulla governance dei dati*).

[18] Regolamento (UE) n. 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (*Regolamento sui dati*).

[19] Regolamento (UE) n. 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica.

[20] Regolamento (UE) n. 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2025, sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva n. 2011/24/UE e il regolamento (UE) n. 2024/2847.

[21] F. Pizzetti (a cura di), La regolazione europea della società digitale, Torino, 2024.

In tale prospettiva, l'*AI Act* rappresenta un passaggio di particolare rilievo. La sua struttura *risk-based* traduce l'esigenza di differenziare la disciplina in ragione dell'intensità dei rischi prodotti dai sistemi di intelligenza artificiale, ma lo fa entro una cornice che non è soltanto mercatistica. Il regolamento mira, infatti, a promuovere un'intelligenza artificiale antropocentrica e affidabile e, soprattutto, ad assicurare un elevato livello di protezione dei diritti e delle garanzie dello Stato costituzionale[22]. In estrema sintesi, i divieti di alcune pratiche, gli obblighi previsti per i sistemi ad alto rischio, le regole di trasparenza per i sistemi generativi, la valutazione di impatto sui diritti fondamentali, il riferimento alla sorveglianza umana, l'apparato sanzionatorio compongono tutti tale ambizioso sforzo.

L'ambizione costituzionale dell'*AI Act* si innesta, tuttavia, in una disciplina nata anche per regolare il mercato e la sicurezza dei prodotti tecnologici. La tutela dei diritti non si oppone però all'innovazione, ma ne diviene condizione di affidabilità e legittimazione. Qui sta il tentativo europeo di tenere insieme mercato, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali.

Il successivo *Digital Omnibus on AI*[23], presentato dalla Commissione come intervento di semplificazione mirato a rendere più tempestiva e proporzionata l'attuazione dell'*AI Act* conferma, in modo quasi paradigmatico, una certa tensione interna al modello europeo tra l'esigenza di conservare l'ambizione «costituzionale» dell'*AI Act* e, insieme, di renderne praticabile l'attuazione amministrativa e tecnica. Il *Digital Omnibus* non smentisce l'impianto *risk-based* dell'*AI Act*, ma ne rende evidente la difficoltà applicativa. Il rinvio di alcuni obblighi relativi ai sistemi ad alto rischio non va letto necessariamente come un arretramento regolatorio, anche se il rischio esiste. Segnala, piuttosto, che una disciplina così ambiziosa può produrre garanzie effettive solo se sostenuta da adeguate infrastrutture istituzionali e tecniche. In questo si misura la differenza tra una regolazione meramente simbolica e governo effettivo del digitale.

La scelta dell'approccio basato sul rischio si fonda sulla proporzionalità ed esprime l'idea che la regolazione dell'intelligenza artificiale debba graduarsi secondo l'intensità dell'incidenza concreta dei sistemi algoritmici sulla persona e sui beni costituzionali. Proprio per questo, però, la questione dell'effettività emerge già nella fase di classificazione dei sistemi. Se la qualificazione iniziale del rischio e larga parte della verifica di conformità restano totalmente affidate al privato, il presidio pubblico rischia di intervenire solo quando il sistema abbia già prodotto i suoi effetti. La logica preventiva dell'*AI Act* richiede allora autorità indipendenti, tecnicamente attrezzate e realmente capaci di verificare l'adeguatezza delle valutazioni operate dai soggetti privati. Senza questo passaggio, l'approccio *risk-based* rischia di perdere la sua funzione di garanzia, riducendosi a un modello comunque prevalentemente affidato agli stessi operatori regolati.

La regola europea assume, in definitiva, una funzione diversa sia dal divieto generalizzato sia dalla semplice autorizzazione all'innovazione. Si cerca di graduare proporzionalmente obblighi e controlli, tenendo insieme sviluppo tecnologico e protezione dei diritti. In tal senso emerge il nucleo costituzionale dell'*AI Act*, dove l'algoritmo viene valutato non solo per ciò che produce sul mercato, ma per gli effetti che determina sulle libertà e sulla stessa democrazia. Vi è un evidente tentativo di riportare il rapporto tra pubblico e privato digitale entro una cornice europea, nella quale il mercato non resti l'unico ordinatore della tecnica. Questa impostazione segna la specificità europea, pur con tutte le sue difficoltà.

---

[22] Sul tema della necessità di mantenere l'uomo dentro i processi decisionali mediati dall'intelligenza artificiale, v. P. Benanti, *Human in the loop. Decisioni umane e intelligenze artificiali*, Milano, 2022.

[23] *Digital Omnibus on AI*, Commissione europea, proposta di regolamento COM(2025) 836 final, del 19 novembre 2025. Il testo, oggetto di accordo provvisorio tra Parlamento europeo e Consiglio del 7 maggio 2026 è stato approvato dal Parlamento europeo il 16 giugno 2026, adottato dal Consiglio il 29 giugno 2026 e attualmente in corso di pubblicazione.

La regolazione dell'Unione nasce dalla doverosa consapevolezza che l'innovazione tecnologica, quando diventa infrastruttura della vita sociale, produce potere. E ogni potere, anche quello privato e algoritmico, secondo la tradizione del costituzionalismo democratico, deve essere limitato e, prim'ancora, reso visibile.

Il costituzionalismo, come ricordato, nasce per limitare il potere politico, poi quello economico, e oggi è chiamato proprio a misurarsi con un potere tecnologico che presenta tratti inediti[24]. I grandi soggetti digitali, infatti, non sono soltanto operatori del mercato. Essi possono orientare l'accesso alle informazioni e incidere sulla formazione dell'opinione pubblica, configurando ambienti digitali nei quali si esercitano libertà e si producono esclusioni. Il potere algoritmico, in tale scenario, assume una capacità conformativa che il diritto pubblico europeo non può lasciare, si ribadisce, alla sola autoregolazione privata.

Il valore di questo modello sta nel suo radicamento costituzionale.

L'innovazione tecnologica non può essere lasciata alla mera logica della competizione tra potenze economiche. Viene piuttosto collocata entro uno spazio pubblico europeo nel quale la tecnica deve essere resa compatibile con i diritti. Ed è questa, forse, in definitiva, la principale originalità dell'approccio dell'Unione.

Tale modello, tuttavia, resta esposto a una tensione strutturale.

L'Europa possiede una significativa capacità regolatoria, ma non dispone ancora di una compiuta sovranità digitale. Può imporre regole al mercato europeo, può condizionare l'accesso al proprio spazio economico e sociale, può proiettare all'esterno i propri standard attraverso il cosiddetto effetto Bruxelles[25]. Ma la sovranità digitale non coincide con la sola produzione normativa. Essa richiede poteri pubblici effettivi e autorità capaci di vigilare su regole complesse in un settore oggi dominato invece da attori extraeuropei.

La stessa Corte dei conti europea, nella relazione speciale 08/2024 significativamente intitolata *EU Artificial intelligence ambition - Stronger governance and increased, more focused investment essential going forward*, ha segnalato che l'ambizione dell'Unione in materia di intelligenza artificiale richiede una *governance* più forte e investimenti più consistenti e mirati[26].

Il dato è rilevante non solo sul piano economico e industriale, ma proprio su quello costituzionale. Una regolazione forte nei testi e debole negli effetti rischia in sostanza di favorire forme di eteronomia europea.

Senza autonomia strategica digitale, la sovranità normativa europea resta fragile, regolando tecnologie, infrastrutture e piattaforme progettate e governate altrove. La norma europea resterebbe allora sì importante in principio, ma insufficiente, perché sostanzialmente inefficace, a orientare in concreto lo sviluppo tecnologico secondo i principi dell'ordinamento europeo.

Il confronto con altri modelli rende più evidente la posta in gioco.

Da un lato, vi sono ordinamenti nei quali il controllo pubblico della tecnologia può diventare strumento di sorveglianza sociale e compressione delle libertà. Dall'altro, vi sono sistemi nei quali la centralità del mercato e la forza delle grandi imprese tecnologiche riducono lo spazio di una regolazione pubblica generale e preventiva. L'approccio europeo tenta così di evitare due opposte tendenze: sia quella d'oltreoceano della consegna della società digitale alla sola autoregolazione del mercato sia quella cinese della trasformazione della tecnologia in

[24] F. Paruzzo, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, 2022; A. Simoncini, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2, 2023; A. Venanzoni, *La sovranità digitale tra sicurezza nazionale e ordine costituzionale*, Pisa, 2023.

[25] A. Bradford, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020, trad. it. *Effetto Bruxelles. Come l'Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021.

[26] Corte dei conti europea, relazione speciale 08/2024, *Le ambizioni dell'UE in materia di intelligenza artificiale – Per il futuro, una governance più forte e investimenti più consistenti e mirati sono essenziali*, 29 maggio 2024.

strumento di controllo pubblico incompatibile con il pluralismo costituzionale.
L'Europa si colloca in un luogo diverso, fragile ma necessario di una regolazione che mira a preservare insieme innovazione e diritti, mercato e limite, sviluppo tecnologico e responsabilità democratica. È in questo senso che, allora, il modello europeo va letto attraverso la rilevata formula del costituzionalismo applicato al digitale. La sua vera ambizione non si esaurisce nella costruzione di un mercato digitale ordinato, ma riguarda la possibilità di trasformare i valori comuni dell'Unione in regole e procedure, quali forme di controllo democratico del settore.
Il punto resta delicato, perché la forza normativa europea deve confrontarsi, come detto, con un *deficit* ancora evidente di autonomia tecnologica. Eppure, proprio questa tensione mostra la posta in gioco. L'Europa può restare fedele ai fondamenti del costituzionalismo democratico e alla propria ragione costitutiva solo se riesce a fare della regolazione dell'intelligenza artificiale non un freno alla tecnica, ma il modo attraverso cui la tecnica viene riportata dentro la responsabilità democratica della decisione pubblica.

3. Itinerari di un costituzionalismo applicato al digitale. I contributi raccolti in questo numero speciale possono essere letti, nel loro insieme, proprio come una verifica plurale della tenuta del modello europeo dinanzi alla società algoritmica. Essi, al di là della ricostruzione dei diversi settori, mostrano come l'intelligenza artificiale costringa il diritto pubblico europeo a misurarsi con una trasformazione trasversale, che incide su libertà, eguaglianza, giustizia, democrazia, *welfare*, ma anche amministrazione, sicurezza e ambiente. Il filo comune è costituito dalla necessità di comprendere se il diritto sia ancora capace di ordinare il potere quando questo assume forme tecniche, proprietarie, reticolari, che cercano di sottrarsi allo spazio pubblico e che pure incidono su aspetti fondamentali del diritto pubblico.
Il primo nucleo di riflessioni muove dalla questione generale della regolazione. Frosini muove, invero, una critica all'attivismo normativo europeo, richiamando l'esigenza di non confondere la produzione di regole con l'effettivo governo del fenomeno digitale, poiché l'intelligenza artificiale amplia problemi antichi del rapporto tra diritto e tecnica e li colloca in uno scenario dominato dai mercati globali.
Ora, la critica all'attivismo regolatorio è fondata solo se colpisce la regolazione cieca, tardiva e inefficace, ma non dovrebbe tradursi in una sfiducia verso la regolazione europea in quanto tale. Una disciplina duttile negli strumenti e ferma nei principi è condizione di preservazione del modello liberale e democratico e non rappresenta un freno all'innovazione, ma il tentativo di impedire che essa sia consegnata alla sola razionalità del mercato o, sul versante opposto, a forme di controllo pubblico incompatibili con il pluralismo costituzionale.
Certo l'innovazione va pensata, come sottolinea Sterpa, anche come libertà, e dunque come spazio di autodeterminazione e di scelta collettiva, ma senza attribuire però alla tecnica una direzione assiologica autonoma. L'evoluzione tecnologica resta frammentata, mutevole, aperta, e richiede per questo una decisione politica e giuridica adeguata.
Da qui il discorso si sposta dal piano della regolazione generale a quello dell'effettività sociale dei diritti.
Il digitale incide anche sulle condizioni materiali che rendono possibile l'eguaglianza in senso sostanziale. L'IA è tema, infatti, che si estende agli stessi diritti sociali (Scuto), perché il digitale non riguarda soltanto le libertà classiche, ma anche l'accesso alla rete, il lavoro, la salute, l'istruzione, e dunque la capacità dell'Europa di costruire un *welfare* adeguato a vecchie e nuove diseguaglianze. E la tutela dei diritti si proietta, inoltre, oltre il solo spazio dell'Unione, nella dimensione internazionale e convenzionale, dove, come visto da Corleto, la *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e*

lo Stato di diritto[27] conferma la vocazione della tradizione europea a collocare la persona al centro anche della *governance* globale della tecnica.
La stessa intelligenza artificiale, infine, mostra una materialità spesso rimossa. Essa consuma energia, richiede infrastrutture, *data center*, risorse naturali, e pone quindi il problema della sostenibilità ambientale e della responsabilità intergenerazionale (Marchetti). Dunque, l'*AI Act* e le discipline collegate devono essere interrogati anche alla luce del diritto a un ambiente salubre, perché l'intelligenza artificiale produce effetti ecologici rilevanti e chiede una regolazione capace di considerare non soltanto l'efficienza dei sistemi, ma il costo ambientale dell'infrastruttura digitale nel suo complesso (Pardi).
Anche lo spazio virtuale, lungi dall'essere giuridicamente neutro, diviene luogo di relazioni, interessi e conflitti, sino a imporre una rinnovata riflessione penalistica sul metaverso come possibile *locus commissi delicti* e sulle condizioni di imputazione della responsabilità (Castaldo). Dal luogo virtuale del fatto illecito il discorso si sposta, con Galgani, al luogo istituzionale della decisione giurisdizionale. Il contributo dedicato alla l. n. 132/2025, primo intervento italiano in materia di intelligenza artificiale, legge il c.d. «dominio Giustizia» alla luce dell'*AI Act* e della più ampia cornice sovranazionale. La giustizia, certo, non può restare estranea all'innovazione tecnologica, ma l'impiego dell'IA nel processo, soprattutto penale, incide sulla formazione della decisione e sulle stesse garanzie fondamentali. Il problema non è organizzativo, ma riguarda la trasparenza e la verificabilità del ragionamento giurisdizionale dinanzi a strumenti, in teoria, capaci non solo di assistere, ma di orientare il giudizio.
Su questo sfondo si colloca la questione del modello europeo e della circolazione dei suoi standard. La cosiddetta «terza via» digitale dell'Unione appare, si è detto, come il tentativo di costruire un ordine diverso tanto dalla regolazione privata di matrice statunitense quanto dal controllo statocentrico proprio degli ordinamenti autoritari. È un modello in costruzione, chiamato però a misurarsi con le pratiche nazionali, con l'attuazione amministrativa e con la capacità di renderne effettivi i presupposti (Spiniello).
L'AI Act rappresenta il punto più avanzato di tale traiettoria, e l'art. 5 assume un significato particolarmente rilevante perché individua, attraverso il divieto di alcune pratiche, una soglia di indisponibilità dei diritti fondamentali rispetto agli usi dell'intelligenza artificiale (Bertini).
La forza del modello europeo si misura anche nella sua capacità di circolare oltre i confini dell'Unione, come mostra il confronto con la proposta brasiliana, nella quale l'effetto Bruxelles opera non come mera esportazione normativa, ma come occasione di dialogo regolatorio e di adattamento, anche attraverso soluzioni originali in materia di responsabilità e tutela dei diritti (Calderonio e Pietrangelo). La dimensione sovranazionale deve tuttavia tradursi negli ordinamenti interni, dove l'innovazione tecnologica diviene fattore strutturale dell'azione amministrativa, della regolazione economico-sociale e del riparto di competenze tra Stato e autonomie territoriali, richiedendo sedi di coordinamento e forme di leale collaborazione adeguate alla governance costituzionale della transizione digitale (Trapani).
Il terreno più sensibile resta quello della stessa democrazia. La questione democratica può essere letta anche come crisi della territorialità tradizionale della rappresentanza. Il voto resta organizzato entro procedure, collegi e istituzioni territorialmente determinate; ma la formazione del consenso politico si svolge ormai in uno spazio digitale che non coincide con il territorio statale di fronte a un ambiente comunicativo attraversato da flussi transnazionali di dati e informazioni, nel quale la volontà politica può essere orientata da attori privati globali

[27] Consiglio d'Europa, *Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto*, CETS n. 225, adottata a Strasburgo il 17 maggio 2024 e aperta alla firma a Vilnius il 5 settembre 2024; sottoscritta anche dall'Unione europea. La firma da parte dell'UE è stata autorizzata dalla Decisione (UE) 2024/2218 del Consiglio, del 28 agosto 2024.

o da interferenze esterne che possono incidere sulle condizioni di formazione libera e plurale del consenso.
Il problema qui non è solo l'uso dell'IA nelle procedure pubbliche, ma riguarda la formazione stessa della volontà collettiva. L'intelligenza artificiale può certamente offrire uno strumento straordinario di raccolta, elaborazione e sistematizzazione delle stesse preferenze dei cittadini; ma la decisione democratica non può ridursi a registrazione algoritmica del consenso, perché la rappresentanza conserva una funzione essenziale di mediazione, sintesi e responsabilità politica (Trotta). Per questa ragione la stessa partecipazione civica non è elemento ornamentale della *governance* algoritmica. Essa può diventare una forma di controllo anticipato e diffuso sull'infrastruttura tecnologica, soprattutto se i cittadini sono messi nelle condizioni di comprendere e anche contestare scelte che, pur presentandosi come tecniche, incorporano in realtà opzioni politiche e valoriali (Arruzzoli).
La comunicazione politica in rete rende ancora più evidente questa tensione.
Le piattaforme non sono ordinamenti originari, ma soggetti privati la cui capacità regolativa deve essere ricondotta entro il quadro degli ordinamenti pubblici, specialmente quando incidono sul diritto all'informazione, sulla libertà di espressione e sulla genuinità del consenso elettorale (Grossi). La regolazione europea della pubblicità politica digitale prova a rispondere a queste trasformazioni attraverso trasparenza e responsabilità, ma incontra il limite di una *disclosure* che può restare insufficiente se non assicura effettiva conoscibilità, pari opportunità e controllo sostanziale delle stesse dinamiche di *targeting* (Palomba).
Il dialogo digitale tra cittadini e istituzioni europee presuppone, a sua volta, condizioni materiali e culturali spesso trascurate: accesso a internet, conoscibilità degli atti, alfabetizzazione digitale (Tempesti). La crisi della sfera pubblica si manifesta infine nella diffusione dei *deepfake*, nei quali il problema non è più soltanto il singolo contenuto illecito o dannoso, ma l'effetto cumulativo di contenuti sintetici capaci di alterare il presupposto stesso della fiducia percettiva nel discorso pubblico (Parente).
La medesima logica attraversa i contributi dedicati all'eguaglianza, alla persona e ai dati. L'approccio antropocentrico e *risk-based* dell'*AI Act* esprime l'ambizione di costruire un modello sociale dell'intelligenza artificiale, ma lascia aperte criticità decisive sul rapporto tra diritti, rimedi e *governance* effettiva (Catanzariti).
Nel lavoro, l'automazione può generare nuove forme di controllo, reificazione e gestione tecnocratica delle risorse umane; per questo la transizione digitale deve sempre essere fondata sul costituzionalismo sociale e sulla dignità del lavoratore (Cremone). Le discriminazioni algoritmiche mostrano poi che l'eguaglianza non può essere affidata alla sola neutralità del dato: i *bias* riflettono asimmetrie storiche e sociali, e il diritto antidiscriminatorio deve saper andare oltre una mera uguaglianza *by design*, verso forme dinamiche di controllo e contestazione (Savastano).
La persona è esposta anche nella rappresentazione digitale di sé, là dove *deepfake*, riconoscimento biometrico e identità digitale incidono sul diritto all'identità personale e sulla possibilità dell'individuo di conservare il governo della propria immagine (Cristini). La profilazione algoritmica conferma, a sua volta, che la protezione dei dati non può essere assorbita in procedure di *compliance* private, soprattutto quando l'autovalutazione del rischio da parte dei fornitori può tradursi, in qualche modo, in una privatizzazione della funzione di garanzia (Losito).
Altra frontiera ancor più delicata è quella dei dati genetici, nei quali l'informazione biologica diviene dato digitale processabile su scala globale. Qui la *privacy* stessa opera come vera «muscolatura» dei diritti, perché tutela dignità, autodeterminazione, identità e integrità della persona contro ogni riduzione meramente funzionale o predittiva della persona (Nacca).
Questi problemi si riflettono proprio con particolare intensità nei settori del *welfare*.

Issn 2421-0528

La sanità digitale e l'IA emotiva possono favorire inclusione, prevenzione e personalizzazione delle cure, ma rischiano anche di riprodurre o aggravare diseguaglianze se i dati di partenza sono parziali, se i *bias* non vengono corretti e se l'intervento umano resta marginale (Santini). Lo Spazio europeo dei dati sanitari rappresenta, in questa prospettiva, uno degli *stress test* più avanzati per il diritto pubblico europeo, perché impone di comporre protezione dei dati e valorizzazione del dato sanitario per finalità di interesse pubblico, in un quadro di interoperabilità, sussidiarietà e solidarietà europea (Sciamanna). La sanità digitale richiede quindi una protezione dei diritti fondamentali che tenga insieme equità, accesso alle cure, sicurezza dei trattamenti e tutela delle informazioni personali (Conti); mentre il consenso informato deve essere ripensato dinanzi a strumenti che modificano il rapporto tra medico e paziente (Rizzuto).

Anche l'istruzione viene trasformata dall'uso dell'IA generativa, che apre nuove possibilità nell'*EdTech*, ma chiede forme di *governance* capaci di preservare libertà educativa e responsabilità delle istituzioni formative (Angeloni). Le tecnologie digitali possono inoltre ampliare l'accesso al patrimonio culturale, rendendo effettivo il diritto di partecipare alla vita culturale, soprattutto per i soggetti più esposti a barriere fisiche, sociali o cognitive (Gastaldo).

L'intelligenza artificiale interroga, inoltre, la buona amministrazione e la regola dell'efficienza, mostrando che il progresso tecnologico è costituzionalmente accettabile solo se non sacrifica imparzialità, trasparenza, dignità del lavoro e responsabilità della decisione amministrativa (Carteri).

Sui temi della sicurezza e dell'ambiente, poi, il conflitto tra innovazione, potere pubblico e diritti fondamentali appare particolarmente evidente.

La città intelligente e la sicurezza urbana mostrano come videosorveglianza, riconoscimento biometrico e polizia predittiva possano trasformare lo spazio pubblico in un ambiente osservato e classificato, nel quale governare l'algoritmo significa preservare le condizioni costituzionali dell'autorità pubblica e dell'esercizio effettivo dei diritti (Abbruzzo). L'uso dell'intelligenza artificiale nelle forze dell'ordine e nella difesa pone, infatti, in termini ancora più netti, il problema del bilanciamento tra sicurezza e *privacy*, soprattutto quando sistemi predittivi e decisioni automatizzate riducono la visibilità della scelta pubblica (Diawara).

Ne risulta, in conclusione, un quadro nel quale l'intelligenza artificiale appare come prova di integrazione europea e, insieme, come prova di effettività del costituzionalismo. Il digitale, infatti, non è un settore separato dell'ordinamento, ma una dimensione nella quale si ridefiniscono i luoghi del potere, le condizioni della partecipazione, i presupposti dell'eguaglianza, le garanzie della persona, la democrazia stessa.

La risposta europea acquista valore proprio quando riesce a trasformare principi comuni in regole, procedure, controlli e responsabilità. Resta però decisivo che tale risposta non si esaurisca nella mera forza del testo normativo. Essa deve divenire capacità pubblica di governo, conoscenza del fenomeno regolato, autonomia tecnologica, effettività delle garanzie, altrimenti il costituzionalismo applicato al digitale rischia di restare una promessa alta, ma destinata a rimanere incompiuta.

La posta in gioco, in ultima analisi, riguarda la forma politica dell'Europa.

Se l'intelligenza artificiale ridefinisce poteri e territori, mercati e libertà, l'Unione deve scegliere se restare soltanto uno spazio regolatorio o divenire anche il luogo di una sovranità digitale realmente condivisa. Una sovranità capace di dare effettività europea alle garanzie della persona, alla democrazia pluralista e al controllo dei nuovi poteri tecnologici, tanto più quando essi si radicano fuori dallo spazio politico dell'Unione e ne condizionano, dall'esterno, le libertà e la stessa possibilità di autonomia strategica.

Abstract. Il saggio, introduttivo ai contributi resi nel corso della Conferenza di Ventotene su *Europa e nuove tecnologie*, affronta l'intelligenza artificiale come questione costituzionale europea, muovendo dalla trasformazione dello spazio nel quale oggi si esercita il potere. La società algoritmica non individua un settore separato dell'ordinamento, ma modifica le condizioni concrete di esercizio delle libertà, della democrazia, dell'eguaglianza e delle garanzie della persona. Il digitale diviene così uno spazio funzionale, nel quale poteri privati transnazionali producono effetti intimamente pubblici. In questa prospettiva, il costituzionalismo a livello eurounionale è chiamato a misurare la propria capacità di governo e di garanzia dinanzi a forme di potere tecniche, private e spesso opache. La forza normativa europea, tuttavia, non basta da sola. Senza una forma politica adeguata dell'Unione e soggetti economici europei nel settore nessuna autonomia strategica nel digitale può essere assicurata e la sovranità digitale rischia di restare prevalentemente regolatoria. L'intelligenza artificiale diviene, in tal modo, prova di effettività dello stesso costituzionalismo a livello europeo e della possibilità stessa di una sovranità condivisa nello spazio digitale.

Abstract. The essay, introductory to the contributions presented at the Ventotene Conference on *Europe and New Technologies*, addresses artificial intelligence as a European constitutional question, starting from the transformation of the space in which power is exercised today. The algorithmic society does not identify a separate sector of the legal order, but changes the concrete conditions under which freedoms, democracy, equality and the guarantees of the person are exercised. The digital sphere thus becomes a functional space in which transnational private powers produce intrinsically public effects. From this perspective, constitutionalism at Union level is called upon to test its capacity for government and guarantee in the face of technical, private and often opaque forms of power. Yet European normative power alone is not enough. Without an adequate political form of the Union and without European economic actors in the sector, no strategic autonomy in the digital field can be secured, and digital sovereignty risks remaining largely regulatory. Artificial intelligence thus becomes a test of the effectiveness of constitutionalism itself at European level and of the very possibility of shared sovereignty in the digital space.

Parole chiave. Intelligenza artificiale – Costituzionalismo europeo – Sovranità digitale.

Key words. Artificial intelligence – European constitutionalism – Digital sovereignty.