

# Capitolo I

## Introduzione alla regolazione europea della società digitale

di *Franco Pizzetti*

SOMMARIO: 1. Contenuto del Volume. – 2. Connessione tra regolazione e interoperabilità delle strutture fisiche di telecomunicazione. – 3. Il rafforzamento del ruolo della Commissione e l'espansione dell'UE a livello globale. – 4. Lo sforzo regolatorio dell'UE e il suo rafforzamento come potenza digitale globale.

### 1. Contenuto del Volume

Questo volume contiene analisi puntuali dei Regolamenti adottati dalla UE nel corso degli ultimi tre anni.

Considerati nel loro insieme, essi costituiscono l'attuazione del programma relativo al decennio digitale contenuto nel Programma di lavoro della UE "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", presentato dalla Commissione UE il 19 febbraio 2020 come avvio del nuovo decennio digitale europeo 2020-2030, molto caratterizzato dalla volontà di dare all'Unione regole comuni che costituissero lo spazio unico digitale europeo come un ambiente giuridico digitale segnato da regole comuni vigenti in tutti gli Stati dell'Unione.

A questo programma si è aggiunto, con aspetti più marcatamente operativi e strutturali, il Programma Europa digitale (Digital), approvato in via definitiva il 29 aprile 2021.

L'aspetto di maggior interesse di questo nuovo programma è di dedicare pari attenzione al completamento della regolazione europea in materia digitale e alla realizzazione di robuste infrastrutture europee che garantiscano la effettiva interconnettività dei sistemi digitali nazionali e un livello di cybersicurezza comune e adeguato alle esigenze di tutti gli Stati membri.

Il Programma Europa digitale (Digital) è dunque essenzialmente un programma di finanziamento della UE incentrato sull'introduzione della tecnologia digitale nell'attività delle imprese, dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni.

Il quadro generale nel quale si muove l'UE e che ispira entrambi i programmi è la consapevolezza che, in epoca digitale, per l'Unione è vitale garantire uno spazio unico digitale europeo nel quale le relazioni digitali siano disciplinate da regole comuni a tutti gli Stati membri, in modo da evitar ogni barriera regolatoria alla libertà di scambio e di circolazione. Allo stesso tempo è anche essenziale prendere atto che la tecnologia e le infrastrutture digitali hanno sempre più un ruolo fondamentale nella vita privata e nelle relazioni interpersonali dei cittadini europei e, allo stesso tempo, nell'ambito delle attività di business e in genere di scambio di merci e servizi.

In questo quadro, anche memore degli insegnamenti offerti dalla pandemia Covid, quando la UE si è scoperta vincolata all'uso di tecnologie non ispirate alla cultura e ai valori europei, la UE ha deciso col Programma Digital di sostenere progetti strategici in cinque settori chiave: la capacità del supercalcolo; l'intelligenza artificiale; la cybersicurezza; le competenze digitali avanzate; i poli dell'innovazione digitale finalizzati a garantire la diffusione delle tecnologie digitali nella società e nell'economia europea.

Il Programma Digital peraltro è stato pensato fin dall'inizio come integrato con altri Piani e Programmi europei fra i quali meritano una sottolineatura particolare il Programma Orizzonte Europa e, soprattutto, il Programma per la ripresa e resilienza e i fondi strutturali per il PNRR, per citare i più noti.

Insomma, mentre i Regolamenti analizzati in questo volume sono tutti relativi a regole applicate a trattamenti dati nella società digitale e fanno capo alla visione dello spazio unico digitale europeo inteso come uno spazio regolatorio comune e che evitasse ogni barriera regolatoria alle relazioni e ai servizi legati alle modalità digitali nella UE, dobbiamo sempre tener presente che la UE è già andata molto oltre e ha posto l'attenzione in misura sempre crescente, sulle strutture fisiche della società digitale, sia al fine di garantire anche in UE una elevata capacità di calcolo e una interoperabilità effettiva e solida tra le strutture digitali operanti nei diversi Stati, sia per assicurare alla UE un futuro competitivo, adeguato anche dal punto di vista delle tecnologie digitali, che la metta in grado di competere con successo nella società digitale globale.

Dunque sarebbe profondamente sbagliato continuare a ritenere che la UE intenda affrontare le sfide della globalizzazione e della competizione globale solo creando una regolazione idonea allo spazio unico digitale europeo, e dunque prevalentemente con una attività regolatoria finalizzata a evitare il sorgere di barriere normative che possano mettere in crisi la piena libertà di circolazione e in generale il rispetto dei valori europei anche nell'epoca digitale.

Per contro sarebbe non meno sbagliato non comprendere che lo sforzo in atto nell'ambito della UE, finalizzato a garantire regole uniformi in tutti gli Stati membri, è vitale per garantire e rafforzare l'Unione anche nell'epoca digitale.

## **2. Connessione tra regolazione e interoperabilità delle strutture fisiche di telecomunicazione**

Merita anzi dire che i due aspetti, quello legato a consolidare la UE irrobustendo lo spazio unico digitale europeo attraverso l'adozione di regole comuni e quello di irrobustire le strutture fisiche e la loro interoperabilità, vanno di pari passo e si rafforzano reciprocamente.

Infatti, le regole relative alle relazioni digitali applicate alla tutela dei dati che le disciplinano sono strettamente connesse alle modalità tecniche e alle strutture di conservazione e tutela dei dati trasmessi e, dunque, una regolazione adeguata alla realtà tecnologica è possibile solo a condizione che il regolatore segua costantemente l'evoluzione tecnologica.

Ma vale anche la prospettiva opposta. L'opportunità di poter disporre a costi molti contenuti di quantità crescenti di dati e di poter contare su connessioni a costi limitati e velocità sempre crescenti è condizione essenziale dell'evoluzione tecnologica e questo crea la necessità di nuove regole che ne governino le modalità di funzionamento e gli effetti.

Non è affatto un caso dunque che proprio l'evoluzione tecnologica e la possibilità garantita dalla connessione e dalla interoperabilità fra i diversi sistemi nazionali, consentendo l'accumulo crescente del numero di dati a disposizione degli operatori nello spazio europeo abbia dato vita a un'attenzione crescente dell'Europa sulla c.d. Intelligenza Artificiale, così come non è affatto un caso che lo sviluppo di queste tecnologie di conservazione e analisi di quantità sempre crescenti di dati abbiano aperto la strada alla necessità di regolare il loro uso al fine primario di contenere i rischi che esse possono comportare per gli esseri umani.

Si spiega bene dunque perché oggi la UE sia all'avanguardia anche nel campo della regolazione della IA, anche se, come tutti sappiamo, il Regolamento relativo non è ancora giunto a definitiva approvazione.

La UE, per garantire la propria stessa sopravvivenza, ha dunque seguito una duplice strada consistente: a) nell'affrontare direttamente la necessità di una regolazione comune delle relazioni digitali e dell'uso dei dati che le tecnologie digitali comportano; b) nella attenzione dedicata dalla UE al rafforzamento tecnologico dell'interoperabilità delle tecnologie digitali e della loro sicurezza dagli attacchi esterni. Proprio questo, però, ha messo oggettivamente la UE sulla strada di superare anche gli altri grandi sistemi globali sviluppatisi nella realtà digitale e con i quali la Unione oggettivamente compete.

Infatti, pur dedicando molta attenzione alla costruzione dello spazio unico digitale europeo la UE non ha puntato sull'accentramento dei poteri di direzione centralizzata delle tecnologie e delle loro finalità, come invece fa il sistema cinese. Ha però dato vita a una regolazione comune necessariamente eurocentrica non solo per tutelare e rafforzare i valori europei, ma per dare sostanza anche allo spazio unico digitale europeo, il che non ha lasciato il

mercato padrone incontrastato dei servizi digitali e delle relazioni ICT, come, invece, avviene ed è avvenuto in altre parti del globo.

Anzi, l'attenzione rivolta dalla UE alle relazioni e alle strutture digitali come ossatura essenziale del mercato unico digitale europeo ha spinto la UE fino ad affermare l'obbligo per gli operatori e i fornitori di servizi rivolti a destinatari collocati nell'UE di applicare le regole UE, indipendentemente da dove questi operatori abbiano la sede.

Ovvio che la UE in tanto può imporre questo obbligo con adeguata forza in quanto ha posto regole europee comuni. È questo aspetto, infatti, che consente di affermare che chi, indipendentemente dallo Stato dove ha sede, non rispettasse tali regole dovrebbe rinunciare ad operare su uno dei mercati più appetibili dell'economia globale.

Tuttavia è evidente che proprio la possibilità di imporre questa regola con ragionevole possibilità di riuscire a farla osservare è la prova della rilevanza della strategia UE. Dopo quasi un decennio di vigenza del GDPR e delle restrizioni ivi contenute al trasferimento di dati personali all'estero in nome della tutela del diritto al controllo dei propri dati da parte di ciascun cittadino europeo, improvvisamente la forza delle regolazione europea comune consente ora di imporre le regole europee anche agli operatori stranieri che intendano operare in UE, ampliando così la possibilità per gli europei di utilizzare legalmente anche i fornitori dei servizi stabiliti extra UE ma, allo stesso tempo, espandendo di fatto e molto la forza della regolazione europea nella competizione globale.

In questo senso, e tenendo conto di questo aspetto, si comprende meglio anche l'attenzione dedicata in tutto il mondo alle discussioni in atto in UE circa l'uso della AI, la valutazione dei rischi che essa comporta e anche i vincoli che il nuovo Regolamento potrà porre alla tutela e alla conservazione dei dati usati dalla AI.

Il contenuto di questo Regolamento, infatti, non riguarda più solo la UE ma, in virtù della clausola appena richiamata, riguarderà e vincolerà anche i fornitori di servizi che operano al di fuori della UE quando vogliano applicare la AI anche a servizi forniti a operatori risiedenti in UE.

### **3. Il rafforzamento del ruolo della Commissione e l'espansione dell'UE a livello globale**

La interazione operata dalle scelte UE tra regolazione giuridica e tecnologie digitali ha spinto la UE a rafforzare anche il ruolo della Commissione, assistita da organismi specializzati per vigilare sul rispetto delle regole in materia di dati applicate alle nuove tecnologie digitali, ampliando anche il potere della Commissione di adeguare la regolazione all'evoluzione tecnologica mediante atti delegati.

Questa linea è particolarmente evidente nell'elaborazione in atto del Rego-

lamento sulla Intelligenza Artificiale accompagnata dall'istituzione, per decisione della Commissione UE, dell'Ufficio europeo per la Intelligenza Artificiale, entrato in funzione già il 21 febbraio 2024, al quale spetta rafforzare e sostenere lo sviluppo e l'uso di una AI affidabile e promuovere la cooperazione internazionale. Dunque, lo sviluppo regolatorio della UE e il potenziamento del ruolo della Commissione è tale che addirittura è stato istituito l'Ufficio AI prima che il Regolamento AI sia stato approvato.

Proprio questo fenomeno, però, ci dice quanto forte sia la spinta UE a garantire e rafforzare sempre di più lo spazio unico digitale europeo anche in un'ottica di effettiva e concreta leadership della UE, derivante dalla forza stessa del suo mercato. Una forza che la regolazione europea comune aumenta enormemente tanto più in quanto tale regolazione è dichiarata vincolante per chiunque, da qualunque parte del mondo, intenda fornire servizi a persone collocate nella UE.

Si profila, in questo modo, una forte "curvatura" della globalizzazione che diventa anche una condizione che consente alla regolazione UE di espandere la sua applicazione anche a soggetti operanti fuori dalla UE, pena la rinuncia per questi ad essere presenti sul mercato europeo.

Questo aspetto merita di essere tenuto in molta considerazione nel dibattito che da tempo è già cominciato nell'ambito sul futuro della UE e che ha trovato un punto di consolidamento nella Conferenza sul futuro dell'Europa svoltasi dall'aprile 2021 al maggio 2022 e che si è conclusa con una relazione finale contenente 49 proposte e 326 misure, tra le quali largo spazio è dedicato alla robotica e all'intelligenza artificiale. In questo quadro la Conferenza ha sottolineato la necessità di una UE sempre più rafforzata nei settori dei semiconduttori, delle tecnologie digitali e ambientali e nell'energia.

Inoltre le iniziative europee hanno inciso e stanno incidendo anche sul dibattito in corso sul futuro della globalizzazione e quindi dell'economia mondiale.

Un dibattito questo che ha già visto un importante intervento da parte di Mario Draghi al *Nube Economic Policy Conference* di Washington in occasione del conferimento del premio *Paul A. Volcker Lifetime Achievement Award*.

Ovviamente soprattutto nella prospettiva della Conferenza sul futuro dell'Europa sono state indicate anche azioni che, specialmente nel settore digitale, ambientale e in quello della difesa comportano investimenti e risorse imponenti, come di nuovo ha sottolineato Mario Draghi intervenendo all'Ecofin svoltosi a Gand il 24 febbraio 2024. In questa occasione Draghi è tornato a sottolineare la necessità di enormi investimenti per costruire l'Unione del futuro, capace di provvedere efficacemente alla propria difesa e allo sviluppo digitale nell'ambito dell'Unione. Si è trattato di un intervento importante perché Draghi ha partecipato all'Ecofin anche nell'ambito dell'incarico a lui affidato da Ursula von der Leyen di redigere un rapporto sul futuro della competitività economica europea. La necessità di lavorare alle riforme necessarie per permettere all'UE di affrontare le sfide presenti e future è stato il tema dell'intervento che sempre Ma-

rio Draghi ha tenuto dinnanzi alla Conferenza dei presidenti della Commissione e del Parlamento europeo a Strasburgo il 27 febbraio 2024.

Contemporaneamente, anche a seguito della Conferenza sul futuro dell'Europa, l'Unione e la Commissione hanno messo a punto nuove iniziative che hanno nelle relazioni digitali e nell'innovazione tecnologica il loro fondamento. Fra queste iniziative merita segnalare in particolare il Programma EU4Health 2021-2027 come attuazione del Regolamento (UE) 2021/522.

Il quadro complessivo, legato anche alla volontà di trarre insegnamento dalla pandemia Covid, è quello di un Programma che persegue quattro obiettivi generali e dieci obiettivi specifici quali migliorare e promuovere la salute; proteggere le persone; garantire l'accesso a medicinali e prodotti rilevanti in caso di crisi; rafforzare i sistemi sanitari. Il tutto nel contesto della costruzione di una Unione europea per la salute basata sulla lotta alle epidemie, la lotta al cancro e la costruzione di una strategia europea per la salute.

Centrale in questo programma è anche la digitalizzazione dei sistemi sanitari e l'aumento dei tassi di vaccinazione. Il programma generale si articola in quattro programmi di lavoro annuali, uno dei quali riguarda proprio il digitale. Il programma nel suo complesso è attuato da una nuova Agenzia europea, la Agenzia esecutiva per la salute e il digitale (HaDEA).

#### **4. Lo sforzo regolatorio dell'UE e il suo rafforzamento come potenza digitale globale**

Come si vede da questi brevi cenni l'esplosione di nuovi Regolamenti nell'ambito dell'Unione europea relativi al trattamento dei dati costituisce certamente un aspetto molto rilevante del quadro europeo attuale, anche nella prospettiva costantemente ribadita in tutti i Regolamenti e nei Programmi sui quali esso si fonda. Tuttavia sarebbe molto limitativo e condurrebbe a conclusioni limitate e poco utili vedere e analizzare tali Regolamenti solo dalla prospettiva delle norme che essi contengono e dei problemi ai quali ciascuno di essi intende far fronte.

È certamente utile e necessaria una analisi puntuale di ciascuno di essi, ed è questo del resto lo scopo dei saggi raccolti in questo volume. Tuttavia è non meno importante, anzi assolutamente necessario, inquadrare questo amplissimo sforzo regolatorio nel contesto dello sviluppo digitale dell'Unione come potenza globale e come mercato in grado, per le sue stesse dimensioni, di imporre le sue regole anche agli operatori stabiliti in altre aree del mondo.

Se si inquadra in questo contesto l'analisi delle nuove regole europee si comprende bene che esse sono parte essenziale di uno sforzo enorme che la UE sta consapevolmente portando avanti e che ha due grandi obiettivi fra loro compatibili anche se differenti.

Il primo obiettivo è quello di rafforzare lo spazio digitale unico europeo come evoluzione nell'epoca digitale del mercato unico europeo che, come ben

sappiamo, è stato, fin dall'origine delle prime comunità economiche europee, il vero scopo di una Unione finalizzata a garantire un'epoca di pace e di sviluppo a un Continente che per due volte nel secolo scorso aveva scatenato guerre economiche tra gli Stati europei che, diventate poi guerre mondiali devastanti, avevano distrutto gran parte dell'economia e delle strutture fisiche dell'Europa e degli altri Paesi coinvolti negli scontri mondiali.

Il secondo obiettivo è quello di costruire una Unione europea in grado di assicurare la propria sopravvivenza anche nel mondo che verrà, costruendo una Unione digitale adeguata alla nuova epoca e apprestandosi anche a costruire un'Europa della difesa che la metta in grado di fronteggiare i venti di guerra, che soprattutto negli ultimi anni a partire dall'invasione russa dell'Ucraina, stanno rendendo sempre più fosco il futuro.

Se i lettori sapranno leggere i saggi qui raccolti in questa prospettiva, gli Autori nutrono fiducia che questo volume possa offrire a tutti un aiuto prezioso per capire il presente e il futuro dell'Unione.