

## Introduzione

Il processo di datificazione della realtà, per cui potenzialmente ogni aspetto della nostra vita è destinato ad essere rappresentato e compreso in termini di dati, unitamente ad un incessante processo di produzione degli stessi in termini di *zettabyte*<sup>1</sup>, richiede di pensare e analizzare le condizioni di un governo dei dati. La scelta dei fini, il dibattito pubblico e le decisioni politiche in materia di dati acquisiscono una rilevanza fondamentale sia per l'ambito privato sia per quello pubblico. A ciò si aggiunge l'esigenza di disporre di grandi dataset per addestrare sistemi di intelligenza artificiale (IA), per i quali sono previsti investimenti sempre più ingenti. Qualche esempio può far meglio percepire la portata e la rilevanza del fenomeno e del processo in corso.

Nel febbraio 2025, all'*AI Action Summit* tenutosi a Parigi, la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa *InvestAI*<sup>2</sup> che intende mobilitare 200 miliardi di euro per investimenti nel campo dell'IA e prevede la costruzione di un nuovo fondo europeo di 20 miliardi di euro per le cd. *AI factories*, vale a dire ecosistemi e infrastrutture costruiti sul territorio europeo, attorno a grandi supercomputer, per il rilancio di innovazione e produttività nell'Unione europea (UE)<sup>3</sup>. Parallelamente, negli stessi giorni, il Presidente

---

<sup>1</sup>I dati previsti per il 2025 indicano un aumento del 530% del volume globale dei dati, che passeranno dai 33 zettabyte del 2018 ai 175 zettabyte. Sul punto, European commission, *European data strategy. Making the EU a role model for a society empowered by data*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_en#projected-figures-2025](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en#projected-figures-2025).

<sup>2</sup>European commission, *EU launches InvestAI initiative to mobilise €200 billion of investment in artificial intelligence*, 11 febbraio 2025, [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip\\_25\\_467](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_25_467).

<sup>3</sup>Sul punto, *infra*, capitolo I, paragrafo 6. Con toni enfatici, si legge nel comunicato stampa che «The EU's InvestAI fund will finance four future AI gigafactories across the EU. The new AI gigafactories will be specialised in training the most complex, very large, AI models. Such next-generation models require extensive computing infrastructure for breakthroughs in specific domains such as medicine or science. The gigafactories will have around 100 000 latest-generation AI chips, around four times more than the AI factories being set

francese Emmanuel Macron ha annunciato un piano di investimenti nazionale nel campo dell'IA di 109 miliardi di euro teso ad accelerarne lo sviluppo<sup>4</sup>. I finanziamenti previsti dall'iniziativa francese, che vede la partecipazione di vari fondi pubblici, privati e internazionali<sup>5</sup>, si inseriscono nel più ampio progetto dell'Unione e saranno principalmente utilizzati nella costruzione di *data centre* europei<sup>6</sup>, connessi alle *AI factories*. L'iniziativa europea e il connesso intervento francese sono annunciati in esplicita risposta al progetto *Stargate*, presentato dal neoeletto Presidente degli Stati Uniti Donald Trump nel gennaio 2025<sup>7</sup>.

Accanto a queste dichiarazioni e alle promesse di cospicui finanziamenti, si assiste ad un crescente numero di vicende che includono la raccolta, l'elaborazione, la condivisione e l'utilizzo di dati, personali e non, suscettibili di mettere a rischio e compromettere la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui con implicazioni politiche, sociali, epistemiche ed economiche sempre più rilevanti. Si pensi alla vicenda, emersa nel novembre 2024, relativa all'agenzia di previdenza sociale svedese che ha adottato un sistema

---

up right now. The gigafactories funded through InvestAI will be the largest public-private partnership in the world for the development of trustworthy AI», European commission, *EU launches InvestAI initiative to mobilise €200 billion of investment in artificial intelligence*, cit.

<sup>4</sup> A. PIQUARD, *IA: avec l'annonce de «109 milliards d'euros d'investissements» privés, Emmanuel Macron entend se mesurer aux Etats-Unis*, in *Le Monde*, 9 febbraio 2025, [https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/02/09/intelligence-artificielle-avec-l-annonce-de-109-milliards-d-euros-d-investissement-emmanuel-macron-entend-se-mesurer-aux-etats-unis\\_6539184\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/02/09/intelligence-artificielle-avec-l-annonce-de-109-milliards-d-euros-d-investissement-emmanuel-macron-entend-se-mesurer-aux-etats-unis_6539184_3234.html).

<sup>5</sup> Accanto a fondi pubblici francesi, vi è la promessa di investimento da parte di attori internazionali, quali gli Emirati arabi uniti, e di attori privati, come, per esempio, il fondo d'investimenti canadese Brookfield, cfr. C. PERREAU, *IA: Macron annonce 109 milliards d'euros d'investissements en France*, in *Les Échos*, 9 febbraio 2025, <https://www.lesechos.fr/tech-medias/intelligence-artificielle/ia-macron-annonce-109-milliards-deuros-dinvestissements-en-france-2147639>.

<sup>6</sup> Il tema è connesso alla dipendenza tecnologica europea. In Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *AI Continent Action Plan*, COM/2025/165 final, 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:165:FIN>, si legge «The EU currently lags behind the US and China in terms of available data centre capacity, relying heavily on infrastructure installed in and controlled by other regions of the world, that EU users access via the cloud», 9.

<sup>7</sup> G. DE VYNCK, N. TIKU, *Trump tech agenda begins with \$500B private AI plan and cuts to regulation*, in *The Washington Post*, 21 gennaio 2025, <https://www.washingtonpost.com/technology/2025/01/21/stargate-500-billion-trump-ai/>.

di IA per individuare potenziali frodi nell'allocazione degli assegni di mantenimento temporaneo, che si è rivelato discriminatorio nei confronti di donne, migranti, soggetti con basso reddito e persone prive di istruzione universitaria<sup>8</sup>. Oppure, si consideri il caso dell'algoritmo spagnolo TVR (*Tabla de variables de riesgo*), utilizzato dai tribunali provinciali per valutare le richieste dei permessi penitenziari, che ha discriminato i detenuti stranieri classificandoli automaticamente ad elevato rischio di recidiva<sup>9</sup>. E questi sono soltanto alcuni esempi recenti, peraltro avvenuti nel territorio dell'Unione europea, dove vige un quadro normativo e di tutele robusto e piuttosto articolato<sup>10</sup>.

Gli investimenti e le promesse in materia di IA, da un lato, e i casi di discriminazione e lesione dei diritti fondamentali, dall'altro, mostrano un contrasto che può alimentare due atteggiamenti opposti e parimenti problematici. In primo luogo, tale contrasto può condurre ad adottare un atteggiamento preventivamente critico nei confronti della tecnologia, con il rischio di non riconoscerne i benefici<sup>11</sup>. All'opposto, vi è il rischio di rivolgere

---

<sup>8</sup> S. GRANBERG, G. GEIGER, *Hemlig AI såg oskyldiga kvinnor som vab-fuskare*, in *Svenska Dagbladet*, 27 novembre 2024, <https://www.svd.se/a/Rzmg9x/forsakringskassans-ai-for-vab-fusk-granskade-kvinnor-oftare>.

<sup>9</sup> T. GARCÍA, *Las prisiones españolas usan un algoritmo sin actualizar desde 1993 para decidir sobre permisos de salida*, in *Civio*, 26 febbraio 2025, <https://civio.es/justicia/2025/02/26/las-prisiones-espanolas-usan-un-algoritmo-sin-actualizar-desde-1993-para-decidir-sobre-permisos-de-salida/>.

<sup>10</sup> Sul quadro di tutele europeo connesso ai dati, si veda, *infra*, capitolo I, paragrafo 5. Se si rivolge l'attenzione all'esterno dell'UE, si pensi alle espulsioni guidate dai dati (*data-driven*), poste in essere dall'agenzia statunitense *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) per individuare le persone illegittimamente negli Stati Uniti e quindi destinate ad essere espulse, in A.M. BEDOYA, *The cruel new era of data-driven deportation*, in *Slate*, 22 settembre 2020, <https://slate.com/technology/2020/09/palantir-ice-deportation-immigrant-surveillance-big-data.html?utm>. Oppure si pensi al progetto dell'*Homeland Security Department* (DHS) degli Stati Uniti di utilizzare il riconoscimento facciale per tracciare i migranti che fanno ingresso nel Paese: «The US Department of Homeland Security (DHS) is looking into ways it might use facial recognition technology to track the identities of migrant children, “down to the infant,” as they age, according to John Boyd, assistant director of the department’s Office of Biometric Identity Management (OBIM), where a key part of his role is to research and develop future biometric identity services for the government», in E. GUO, *The US wants to use facial recognition to identify migrant children as they age*, in *MIT Technology Review*, 14 agosto 2024, <https://www.technologyreview.com/2024/08/14/1096534/homeland-security-facial-recognition-immigration-border/>.

<sup>11</sup> Si consideri il potenziale delle nuove tecnologie digitali nel combattere il cambiamento

l'attenzione unicamente al potenziale – reale o percepito – dell'IA, perdendo di vista la posta in gioco.

Andando al di là della tensione tra queste prospettive, ciò che emerge in maniera evidente dall'analisi dei casi sopra citati è la centralità delle scelte compiute in relazione ai dati. Molto spesso, anche nel campo della ricerca scientifica e accademica, l'attenzione è rivolta soltanto o prevalentemente all'IA. Tuttavia, un aspetto cruciale dei casi problematici che coinvolgono algoritmi o sistemi di *machine learning* (ML) e che generano illeciti, abusi e lesioni dei diritti fondamentali è strettamente legata ai dati, alle *scelte* compiute in relazione ad essi, alle finalità per cui sono trattati e alle loro modalità di amministrazione e conservazione. Prima di interrogarsi sulla portata discriminatoria di un sistema di IA, occorre dunque porsi un'altra serie di domande: quali dati è previsto che tratti? Chi ha scelto quali dati trattare? Quali sono le scelte umane (e politiche) alla base di tali trattamenti?

Per questo motivo, l'analisi deve necessariamente occuparsi, dal punto di vista pratico (delle norme applicate) e teorico (con il ricorso agli strumenti propri della filosofia del diritto), di tale contrasto che caratterizza il dibattito in materia di digitale, investigando il ruolo dell'ordinamento giuridico e delle istituzioni in relazione alla incessante produzione, raccolta, elaborazione e condivisione dei dati. Il presente volume intende contribuire a questo sforzo, per analizzare l'approccio europeo al governo dei dati. Ciò richiede, preliminarmente, di svolgere alcune considerazioni di metodo, al fine di delimitare l'ambito dell'indagine e di precisarne il senso.

Le istituzioni dell'Unione, a partire dalla Strategia europea per i dati pubblicata dalla Commissione europea nel 2020<sup>12</sup>, hanno inteso reagire alle politiche digitali di Stati Uniti, Cina e Giappone, perseguendo un duplice obiettivo: da un lato, il governo europeo dei dati mira a rendere

---

climatico e le opportunità derivanti da una sempre più diffusa disponibilità della tecnologia. Il riferimento va, per esempio, alle pratiche di «participatory sciences» e dal ruolo della tecnologia che connette società e comunità scientifica. Si pensi alle iniziative che coinvolgono il mondo dell'alpinismo nella raccolta di dati per finalità di ricerca scientifica in ambienti estremi, non agilmente raggiungibili. Sul punto, cfr. R. FARRELL, *The mountaineers and hikers collecting data in extreme environments that scientists can't reach*, in *BBC*, 14 novembre 2024, <https://www.bbc.com/future/article/20241112-the-mountaineers-and-hikers-collecting-data-in-extreme-environments-that-scientists-cant-reach>.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066>; sul punto, *infra*, capitolo I, paragrafo 3.

l'Unione competitiva nel campo dell'innovazione tecnologica, incrementando il mercato unico digitale; dall'altro, vi è la precisa volontà di farsi garante di uno sviluppo tecnologico rispettoso dei diritti e delle libertà fondamentali attraverso un articolato quadro normativo. Nei cinque anni successivi alla presentazione della Strategia europea per i dati, molti sono stati i testi normativi approvati dalle istituzioni europee e attualmente in vigore aventi ad oggetto gestione, raccolta, trattamento e condivisione dei dati. A fronte dell'indubbia complessità di tale quadro normativo e delle iniziative che ne sono derivate, appare lecito chiedersi se il modello europeo di governo dei dati sia non solo desiderabile ma anche fattibile ed efficace. In questa ottica, è stato dunque necessario operare delle scelte e privilegiare una prospettiva d'analisi forse meno esplorata nella letteratura corrente ma parimenti importante. L'idea è stata quella di guardare all'approccio europeo al governo dei dati da una prospettiva più pubblicistica (stante l'enorme mole di studi relativa al ruolo degli attori privati, dalle piattaforme commerciali ai titolari di *social media*, dalle *big tech* ai motori di ricerca, ecc.), mettendo in rilievo e facendo leva su tre nozioni rilevanti per la filosofia del diritto e il pensiero politico: vale a dire come l'interesse pubblico, l'altruismo e la partecipazione democratica ai processi decisionali abbiano inciso sulle scelte politiche del legislatore europeo.

Nell'affrontare questo plesso di problemi, e nell'esaminare criticamente, cioè filosoficamente, il governo europeo dei dati, il presente lavoro è suddiviso in cinque capitoli: nella loro articolazione si esprimono anche scelte di metodo, che, come detto, ruotano attorno ad alcune questioni classiche del campo d'analisi giusfilosofica.

Il primo capitolo, oltre a proporre un'analisi dalla Strategia per i dati presentata dalla Commissione europea nel 2020 e del derivante quadro normativo, intende mettere in luce le specificità del governo nel rapporto tra mercato e diritti fondamentali. Precisate le scelte politiche del legislatore, occorrerà interrogarsi sull'efficacia dell'approccio europeo per comprendere se sia l'auspicabile alternativa ai modelli americano e cinese<sup>13</sup>,

---

<sup>13</sup> «Unlike the United States, whose market-driven regulatory model leaves tech companies in charge, or China, whose state-driven model is aimed at regulating its tech industry to preserve the political power of the state, the EU has pursued a third path by adopting its own human-centric and rights-driven approach to digital regulation. This approach focuses on enhancing the individual and collective rights of European citizens in a digital society and demonstrates the EU's unwillingness to align itself with either the US or China. This distinctly European way of regulating the digital economy views governments as having a central role

nonché per mettere a fuoco i rischi che emergono dalla crisi economica del primo decennio di questo secolo, ossia il «depotenziamento della politica rispetto ai mercati» e la «crisi dello stesso Stato moderno, inteso lo Stato quale sfera pubblica deputata alla difesa degli interessi generali e quale istituzione politica separata dall'economia e rispetto ad essa eteronoma e sopraordinata»<sup>14</sup>.

Alla luce del rapporto tra sviluppo economico e quadro di tutele fondamentali, il secondo capitolo si occupa di indagare il ruolo dell'interesse pubblico nel governo dei dati nelle politiche digitali europee. A partire da quella che Norberto Bobbio aveva definito in termini di «grande dicotomia» tra pubblico e privato, l'intento è quello di comprendere il significato assunto dal concetto di interesse pubblico nel quadro normativo europeo in materia di dati. Tale concetto, frequentemente evocato e raramente definito, rappresenta spesso la condizione per derogare alla normativa generale, sollevando una serie di interrogativi relativi, da un lato, al rapporto tra diritto dell'Unione e ruolo degli Stati membri e, dall'altro, alla relazione tra *hard law* e *soft law* o, in altre parole, tra una concezione del diritto in termini sanzionatori e la cd. funzione promozionale del diritto.

Un'emblematica rappresentazione della funzione promozionale del diritto nel quadro dell'approccio europeo è offerta dall'altruismo dei dati, introdotto dal *Data governance act*<sup>15</sup>, oggetto di analisi del terzo capitolo. L'intento delle istituzioni europee perseguito con questo meccanismo di volontaria condivisione dei dati è quello di creare dei cd. *data pools*, tesi a servire l'interesse generale nell'affrontare le grandi sfide del nostro tempo (salute, lotta al cambiamento climatico, miglioramento della mobilità, ottimizzazione delle prestazioni dei servizi pubblici, ecc.). A partire dall'analisi del quadro teorico del rapporto tra diritto e altruismo, e dopo aver esplorato l'origine, il funzionamento e i principali attori di questa peculiare forma di filantropia dei dati promossa dalle istituzioni europee, il capitolo mira ad indagarne lo stato d'attuazione, l'evoluzione e le prospettive.

---

in both steering the digital economy and in using regulatory intervention to uphold the fundamental rights of individuals, preserve the democratic structures of society, and ensure a fair distribution of benefits in the digital economy», in A. BRADFORD, *Digital empires. The global battle to regulate technology*, OUP, Oxford, 2023, 105.

<sup>14</sup>L. FERRAJOLI, *La democrazia rispetto ai diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 143, 151.

<sup>15</sup>Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj>.

Il quarto capitolo si dedica all'analisi della partecipazione democratica. La complessità dello scenario che emerge dall'indagine, ossia la molteplicità di livelli e modalità di intervento, nonché la varietà degli attori coinvolti, ha condotto molti a guardare al potenziale derivante dal coinvolgimento dei cd. portatori di interessi (*stakeholders*) nel governo europeo dei dati. Il tema della partecipazione democratica è oggetto di rinnovato interesse in numerosi ambiti investiti dalla rivoluzione digitale. Tuttavia, per quanto la partecipazione sia, in linea di principio, generalmente auspicabile, nonché frequentemente evocata come risolutiva di ogni forma di criticità sul piano sociale e politico, occorre rilevare che concrete forme di partecipazione e di coinvolgimento esitano a prendere forma.

Nonostante il quadro dell'analisi appaia critico, in ragione di molteplici problematiche illustrate nel corso dei primi quattro capitoli, il volume non vuole limitarsi ad elaborare una *pars destruens*, ma prova a delineare, nell'ultimo capitolo, una *pars costruens*, mettendo a sistema alcune risorse teoriche e pratiche emerse nel quadro dell'approccio europeo al governo dei dati. Il quinto capitolo conclude, infatti, il volume proponendo una strategia di intervento, incentrata sulla *data stewardship*, quale condizione necessaria, seppur non sufficiente, per perseguire e coniugare il duplice obiettivo di sviluppo del mercato digitale europeo e di tutela dei diritti fondamentali, agendo come un'interfaccia essenziale tra i vari attori e livelli del governo dei dati, sollecitando la formazione di nuove competenze e di nuovi modelli di cooperazione nell'ambito del digitale.

\*\*\*

Nel condurre l'analisi contenuta in questo volume ho potuto contare sul supporto e sul confronto costante con Ugo Pagallo e Massimo Durante, che mi hanno seguita con grande generosità intellettuale discutendo con me i temi d'indagine. Per questo sono loro profondamente grata.

Questo lavoro mi ha dato modo di approfondire lo studio del governo dei dati e il ruolo del pubblico interesse nel quadro delle politiche europee in materia di digitale, consolidando una linea di ricerca emersa nelle prime fasi della stesura della mia prima monografia. In aggiunta, le riflessioni in materia di pubblico interesse nel quadro delle politiche del digitale sono state approfondite e discusse nel workshop *The public interest in the law and philosophy*, organizzato da João Cardoso Rosas (Universidade do Minho), Daniele Santoro (Universidade do Minho) ed Eric Boot (University of Amsterdam), nel quadro del *31st World Congress of the International Association for*

*Philosophy of Law and Social Philosophy* (IVR 2024), presso la Soongsil University di Seul, nel luglio 2024.

Ho avuto modo di condividere le mie considerazioni in materia di altruismo dei dati con l'attiva e coinvolgente comunità di ricerca di ETHICOMP, in occasione della conferenza *Smart ethics: the leading role of ethics in the digital world*, tenutasi presso la Universidad de La Rioja, a Logroño, nel marzo 2024.

Per quanto riguarda, invece, le osservazioni finali in materia di *data stewardship*, l'analisi ha estremamente beneficiato dell'interazione con rappresentanti di aziende ed enti pubblici in qualità di partecipanti del *Data steward bootcamp intensive course*, organizzato da Stefaan Verhulst e Paulina Behluli (The Gov Lab), in collaborazione con Compagnia di San Paolo, presso il Collegio Carlo Alberto di Torino nel novembre 2024, in cui ho rilevato un grande interesse nei confronti del processo di conformità al quadro normativo europeo in materia di dati e digitale. Sono stata colpita durante le mie lezioni dalla spiccata sensibilità nei confronti dell'accurata e responsabile gestione dei dati, a dispetto di una diffusa narrazione pessimistica che considera la società indifferente nei confronti delle implicazioni etiche, giuridiche e sociali derivanti dalla raccolta, elaborazione e trattamento dei dati.

La necessità di adottare uno sguardo ampio e sistemico all'approccio europeo al governo dei dati è stata inoltre sollecitata dal dialogo con le studentesse e gli studenti della Magistrale in Intelligenza artificiale e innovazione digitale del Dipartimento di Informatica dell'Università del Piemonte Orientale (UPO), che hanno preso parte al corso «Diritto e società digitale», di cui sono stata titolare nell'ultimo anno accademico. La natura interdisciplinare del tema d'indagine del presente volume richiede necessariamente il confronto con altri campi del sapere: l'incontro con chi si sta formando nel settore dell'informatica ha costituito per me e per la mia ricerca un'esperienza particolarmente arricchente. Per questo ringrazio Serena Quattrocchio, promotrice, nel 2020, di questo corso di laurea interdisciplinare, all'epoca pionieristico, che coniuga informatica e diritto e Alessio Bottrighi, Presidente del corso di laurea.

Durante la stesura di queste pagine ho beneficiato di due periodi di ricerca particolarmente costruttivi. Il primo, nei mesi di febbraio e marzo 2025, presso l'*Instituut voor Informatierecht* (IViR) dell'Università di Amsterdam, dove ho avuto modo di confrontarmi con Kristina Irion, la cui approfondita conoscenza del quadro normativo europeo in materia di dati e digitale si è rivelata per me di grande valore. Il secondo periodo, nel maggio 2025, presso la *School of Social Sciences and Technology* della *Technische*

*Universität München* (TUM), dove ho tratto beneficio dall'interazione con Sabina Leonelli e il suo eccezionale gruppo di ricerca che si occupa di temi cruciali connessi al ruolo dei dati nell'attuale società digitale dalla prospettiva filosofica.

Prezioso è stato il supporto di Barbara Gagliardi e Jacopo Ciani. Ringrazio, inoltre, Martina Baltuzzi, per il suo importante aiuto nell'ultima revisione del manoscritto. Sono state di grande utilità una serie di conversazioni con Sergio Foà, che, a partire da alcune riflessioni relative alla mia prima opera monografica, mi ha offerto prospettive preziose, in particolare nel rapporto tra accesso ai dati e trasparenza, che spero di essere riuscita a riflettere nelle pagine che seguono.

Sono estremamente grata che la prestigiosa collana delle Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino abbia accolto il mio scritto e per questo ringrazio la Direttrice Valeria Marcenò e il Vicedirettore alla ricerca Enrico Sciandrello, nonché i revisori, le cui acute e preziose osservazioni spero d'aver saputo valorizzare adeguatamente.