

# Transizione digitale e valori fondanti dell'Unione: riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo\*

Federico Ferri

---

## SOMMARIO

I. Considerazioni introduttive. – II. Annotazioni preliminari sull'art. 2 TUE e sui valori fondanti dell'Unione. – III. Prospettive di sviluppo del costituzionalismo digitale europeo. – IV. Il paradigma della sovranità digitale europea. – V. Il nuovo *corpus* normativo sulle piattaforme *online*: la disciplina sui servizi digitali (e sui mercati digitali). – VI. *Segue*. La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale. – VII. Conclusioni.

I. La transizione digitale è oggi un tema centrale per il diritto dell'Unione europea. A seguito di vari tentativi – spesso infruttuosi – di intercettare e assecondare le potenzialità del passaggio dall'analogico al digitale, nel periodo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'Unione ha evidentemente deciso di rendere più efficace la propria azione.

Nelle agende delle Commissioni Juncker e Von der Leyen il digitale è stato collocato in una posizione di vertice<sup>1</sup>, a testimonianza del fatto che la legislazione UE nell'arco di un decennio sarebbe stata impostata in misura rilevante su questa priorità. In virtù di ciò, dal 2015 è operativa una strategia

---

\* Si avvisa il lettore che il contributo è aggiornato al 15 ottobre 2022.

<sup>1</sup> Basti pensare che la seconda delle 10 priorità della Commissione Juncker era la realizzazione di un mercato unico digitale connesso ([www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20150904IFG91614/dal-lavoro-al-cambiamento-democratico-le-10-prioritadella-commissione-juncker](http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20150904IFG91614/dal-lavoro-al-cambiamento-democratico-le-10-prioritadella-commissione-juncker)); analogamente, la seconda delle 6 priorità della Commissione von der Leyen è stata rinominata «Un'Europa pronta per l'era digitale» ([www.italy.representation.ec.europa.eu/strategia-e-priorita/le-priorita-della-commissione-europea-il-periodo-20192024\\_it](http://www.italy.representation.ec.europa.eu/strategia-e-priorita/le-priorita-della-commissione-europea-il-periodo-20192024_it)).

sul mercato unico digitale<sup>2</sup>, volta soprattutto a migliorare l'accesso *online* ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese, creare un contesto favorevole per reti e servizi digitali, massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea. Il progresso tecnologico di alcuni Stati terzi (rappresentato dall'affermazione della "società algoritmica"<sup>3</sup>) e la pandemia di COVID-19<sup>4</sup> hanno poi contribuito a rendere ancora più urgente l'avanzamento del processo di digitalizzazione dell'Europa. Ora il digitale è anche una voce prioritaria di *Next Generation EU*<sup>5</sup>.

Si intuisce con facilità che le trasformazioni in essere mettono a dura prova l'armamentario giuridico degli Stati e, comprensibilmente, anche quello dell'Unione, essendo quest'ultima chiamata a guidare la transizione digitale europea. Al contempo, è lecito attendersi che un simile percorso possa sollecitare implicazioni di carattere costituzionale, a cominciare proprio dall'ordinamento UE<sup>6</sup>, dove si sta cercando di affermare uno "spazio digitale" sicuro e inclusivo per i cittadini<sup>7</sup>. In effetti, diversi sono i contributi in dottrina che si sono interessati dei profili costituzionali di tale evoluzione normativa<sup>8</sup>:

---

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM(2015) 192 final, 6 maggio 2015. V. anche comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, COM(2017) 228 final, 10 maggio 2017.

<sup>3</sup> Si veda più diffusamente H.W. MICKLITZ *et al.* (a cura di), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022.

<sup>4</sup> Ad esempio, AGENZIA EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, *Fundamental Rights Report – 2021*, aprile 2021, pp. 19-21.

<sup>5</sup> Anche se si è rappresentato che l'individuazione delle priorità di *Next Generation EU* è avvenuta solo su iniziativa della Commissione, senza un vero dibattito democratico: F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 15 dicembre 2021, p. 44.

<sup>6</sup> In dottrina si allude persino allo sviluppo di un «ordinamento digitale UE»: emblematica l'opera di U. BERNITZ *et al.* (eds.), *General Principles of EU Law and the EU Digital Order*, Alpen aan den Rijn, 2020.

<sup>7</sup> [ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_it#cittadinanza-digitale-diritti-e-principi-per-gli-europei](http://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it#cittadinanza-digitale-diritti-e-principi-per-gli-europei).

<sup>8</sup> Spunti su tali tematiche si rinvencono, tra le altre, nelle seguenti opere: O. POLLICINO, G. ROMEO (eds.), *The Internet and Constitutional Law. The protection of Fundamental Rights and Constitutional Adjudication in Europe*, London-New York, 2016; M. CREMONA (ed.), *New Technologies and EU Law*, Oxford, 2017; T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M.

ci si riferisce ad argomenti quali l'esercizio delle competenze e i rapporti tra ordinamenti, i meccanismi di *governance* e il ruolo della Corte di giustizia, lo sviluppo delle libertà di mercato e la tutela dei diritti fondamentali.

Seguendo il solco tracciato dalla vasta dottrina di riferimento, si ritiene allora d'interesse guardare più a fondo a un tema che risulta ancora parzialmente inesplorato e che riveste un'importanza cruciale in *subiecta materia*: l'incidenza della transizione digitale sulla dimensione più intima dell'ordinamento giuridico dell'Unione o, per usare le parole della Corte di giustizia, sulla «identità stessa dell'Unione», vale a dire i valori fondamentali del processo di integrazione<sup>9</sup>, sanciti dall'art. 2 TUE. Allo scopo, si rende necessa-

---

BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017; M. MĂRCUȚ, *Crystalizing the EU Digital Policy: An Exploration into the Digital Single Market*, Cham, 2017; L. PANELLA (a cura di), *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Napoli, 2018; M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione: prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019; C. DE TERWANGNE, Q. VAN ENIS (sous la direction de), *L'Europe des droits de l'homme à l'heure d'internet*, Bruxelles, 2019; M. SUSI (ed.), *Human Rights, Digital Society and the Law: A Research Companion*, Abingdon-New York, 2019; T.E. SYODINOU et al. (eds.), *EU Law in the Digital Era: Regulation and Enforcement*, Cham, 2020 (sia concesso anche un riferimento a F. FERRI, *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Torino, 2022). Vi sono poi opere concernenti profili costituzionali di diritto UE relativi a specifici settori: si menzionano, in particolare, la tutela dei dati personali e del diritto d'autore in ambiente digitale. Con riferimento alla prima casistica, si veda: V. KOSTA, *Fundamental rights in EU Internal Market Legislation*, Oxford, 2015; M. BRKAN, E. PSYCHOGIOPOULOU (eds.), *Courts, Privacy and Data Protection in the Digital Environment*, Cheltenham-Northampton, 2017; G. DELLA MORTE, *Big data e protezione internazionale dei diritti umani: regole e conflitti*, Napoli, 2018; M. FRANZOSI, O. POLLICINO, G. CAMPUS (a cura di), *Il Digital Single Market e i Cloud Services. Tutela e circolazione dei dati nell'Economia Digitale. Un approccio interdisciplinare a Cloud e Big Data*, Canterano, 2018; J. CANNATAI, V. FALCE, O. POLLICINO (eds.), *Legal Challenges of Big Data*, Cheltenham-Northampton, 2020; G.M. RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, Bari, 2021. Per quanto attiene alla seconda casistica, si rinvia a: C. GEIGER (ed), *Research Handbook on Human Rights and Intellectual Property*, Cheltenham-Northampton, 2015; R. CASO, F. GIOVANELLA (eds.), *Balancing Copyright Law in the Digital Age*, Berlino-Heidelberg, 2017; B.J. JÜTTE, *Reconstructing European Copyright Law for the Digital Single Market: Between Old Paradigms and Digital Challenges*, Baden-Baden, 2017; C. SGANGA, *Propertizing European Copyright. Hystory, Challenges and Opportunities*, Cheltenham, 2018; E. ROSATI, *Copyright and the Court of Justice of the European Union*, Oxford, 2019; S. STOKES, *Digital Copyright. Law and Practice*, V ed., Oxford, 2019; O. POLLICINO, G.M. RICCIO, M. BASSINI (eds.), *Copyright and Fundamental Rights in the Digital Age: a Comparative Analysis in Search of a Common Constitutional Ground*, Cheltenham-Northampton, 2020.

<sup>9</sup>Corte giust. 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, punto 145.

ria l'introduzione di due elementi posti a fondamento dello studio da condurre e che saranno ripresi nel corso della trattazione: ci si riferisce al "costituzionalismo digitale europeo" e alla "sovranità digitale europea" (a volte qualificata anche come "sovranità tecnologica europea").

In estrema sintesi, il costituzionalismo digitale europeo è un modello incentrato sulla dignità umana, il cui consolidamento condurrebbe a una nuova fase del diritto costituzionale transnazionale finalizzato a proteggere i diritti fondamentali e i valori democratici nella nuova società algoritmica<sup>10</sup>. Esso è parte di un più ampio modello di costituzionalismo digitale<sup>11</sup> che ha come tratto distintivo l'ambizione di promuovere «a normative framework embedded in, or informed by, international human rights law and domestic democratic constitutions»<sup>12</sup> e che di fatto si sta sviluppando come reazione al potere esercitato dalle piattaforme *online*, sempre più propense a condizionare la portata di libertà e diritti nella società dell'informazione. Il costituzionalismo digitale europeo porta così in dote le condizioni di base per superare la visione prevalentemente mercantilistica che l'Unione aveva a lungo mantenuto quando produceva strategie di *governance* o atti legislativi nell'ambiente digitale<sup>13</sup>. Una manifestazione di questo rinnovato approccio

---

<sup>10</sup> G. DE GREGORIO, *The Rise of Digital Constitutionalism in the European Union*, in *Int. Journal of Const. Law*, 2021, p. 41, spec. p. 53 e p. 70. Per maggiori informazioni si veda anche G. DE GREGORIO, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022.

<sup>11</sup> Si parla, infatti, di *digital constitutionalism* come di un «new modern constitutionalism in the information society» (O. POLLICINO, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: A Road Towards Digital Constitutionalism?*, Oxford, 2021, p. 184). Per riferimenti più estesi cfr. D. REDEKER, L. GILL, U. GASSER, *Towards Digital Constitutionalism? Mapping Attempts to Craft an Internet Bill of Rights*, in *International Communication Gazette*, 2018, pp. 302-319; N. SUZOR, *Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms*, in *Social Media + Society*, 2018, n. 3, pp. 1-11; E. CELESTE, *Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2019, p.76; G. SCOTTI, *Alla ricerca di un nuovo costituzionalismo globale e digitale: il principio di solidarietà "digitale"*, in *www.forum costituzionale.it*, 2021, p. 399.

<sup>12</sup> C. PADOVANI, M. SANTANIELLO, *Digital Constitutionalism: Fundamental Rights and Power Limitation in the Internet Ecosystem*, in *International Communication Gazette*, 2018 p. 296. Al netto di ciò, vi è comunque chi sostiene che questo concetto sia in generale poco chiaro e che sia stato teorizzato attraverso elaborazioni eterogenee e a tratti contrastanti: M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2021, n. 2, p. 187.

<sup>13</sup> In questo senso, G. DE GREGORIO, O. POLLICINO, *The European Constitutional Road to Address Platform Power*, in *www.verfassungsblog.de*, 31 agosto 2021.

si ritrova nel noto regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)<sup>14</sup>, avente per base giuridica l'art. 16 TFUE. Infatti, il GDPR non persegue solo obiettivi economici; al contrario, rispetto al regime giuridico precedente, il nuovo regolamento attua impegni di natura costituzionale anche nel tentativo di rendere «the electronic body inviolable»<sup>15</sup> e, di conseguenza, è innervato da esigenze di tutela dei diritti fondamentali, a cominciare dal diritto alla protezione dei dati personali, enunciato dall'art. 8 della Carta e dal suddetto art. 16 TFUE<sup>16</sup>.

La sovranità digitale europea è un'indiscussa priorità dell'Unione<sup>17</sup>, divenuta oggetto di riferimenti ormai frequenti nella narrativa delle istituzioni UE<sup>18</sup>. Anche se la visione complessiva del concetto risulta da tempo nebulo-

---

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 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), in *GUUE* L 119/2016, p. 1 ss.

<sup>15</sup> Così si esprimono C.J. HOOFNAGLE, B. VAN DER SLOOT, F. ZUIDERVEEN BORGESIUS, *The European Union General Data Protection Regulation: What It is and What It Means*, in *Information & Communications Technology Law*, 2019, pp. 66-67.

<sup>16</sup> Sulla questione, merita di essere citata l'opinione di Pollicino e De Gregorio, i quali affermano che negli anni '90 «the protection of personal data was fundamental in order to enhance the development of the internal market fostering the circulation of people, goods and capital». Oggi, invece, «this economic root is still relevant, but the constitutional dimension of the right to privacy has become predominant, due to concerns related to the increase in the amount of the data exchanged around the world through new digital technologies» e «[t]his trend is shown by the ECJ jurisprudence and by the adoption of the new European General Data Protection Regulation». V. O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, *Privacy or Transparency? A New Balancing of Interests for the 'Right to Be Forgotten' of Personal Data Published in Public Registers*, in *It. Law Journ.*, 2017, p. 655. Quanto al ruolo del diritto fondamentale alla tutela dei dati personali nell'economia del GDPR, è senz'altro vero che questo regolamento si presenta come un atto di bilanciamento multifocale, ossia tra prerogative riconducibili a più fattispecie enunciate dalla Carta (J. AUSLOOS, *The Right to Erasure in EU Data Protection Law*, Oxford, 2020, Part II); del pari, è evidente che con il GDPR si è inteso accordare il «massimo livello» di protezione al diritto ex art. 8 della Carta (F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo: I*, Torino, 2016, p. 64).

<sup>17</sup> L. FLORIDI, *The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU*, in *Philosophy & Technology*, 2020, pp. 369-378.

<sup>18</sup> L'espressione è stata menzionata innanzitutto nel celebre discorso sullo Stato dell'Unione 2020, pronunciato da Ursula von der Leyen a circa un anno dall'insediamento dell'omonima Commissione. Nel discorso, la sovranità digitale sembra essere un elemento centrale del processo di integrazione europea: si è avvertito che «l'Europa deve guidare il processo di digitalizzazione, altrimenti sarà costretta a seguire la strada tracciata da altri, che

sa<sup>19</sup>, la sovranità digitale europea si configura come obiettivo principalmente politico e si pone in una relazione di continuità con il costituzionalismo digitale europeo<sup>20</sup>. Costituisce un ambizioso progetto integrazionista che giustifica l'assegnazione al livello sovranazionale di poteri e strumenti tali da favorire la realizzazione di interventi normativi in più settori (con annesse criticità in termini di competenze)<sup>21</sup>, al fine di difendere le prerogative essenziali dell'Unione da influenze esogene e di promuoverle all'esterno<sup>22</sup>. In linea generale, una posizione di sovranità digitale sarebbe quindi strumentale alla *leadership* e all'autonomia strategica dell'Unione, sottintendendo l'abilità dell'Unione stessa di agire in maniera indipendente su vasta scala. Si è comunque argomentato che l'Unione, non essendo nelle condizioni di rag-

---

figgeranno gli standard per noi»: Stato dell'Unione 2020 – Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2020, *Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'Unione vitale in un mondo fragile*, 16 settembre 2020 ([ec.europa.eu/info/sites/default/files/state-of-the-union-speech\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state-of-the-union-speech_it_0.pdf)), pp. 13-15. Detto che la Commissione ha riposto l'accento sulla sovranità digitale europea in ulteriori occasioni (es. raccomandazione (UE) 2020/1307 della Commissione del 18 settembre 2020 relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione per ridurre i costi di installazione di reti ad altissima capacità e garantire un accesso allo spettro radio 5G tempestivo e favorevole agli investimenti al fine di promuovere la connettività a sostegno della ripresa economica dalla crisi di COVID-19), il tema è stato considerato anche da altre istituzioni (v., ad esempio, conclusioni del Consiglio, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, 8711/20, 9 giugno 2020, in particolare punto 5; risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione su un regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale (2020/2014(INL)); dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea *Priorità legislative dell'UE per il 2021*, 2021/C 18 I/01, in *GUUE* CI 514/2021, p. 1 ss., punto 2; dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 25 marzo 2021, SN 18/21, punto 5).

<sup>19</sup> Non risultano essere disponibili definizioni operative del concetto in questione: S. POLI, E. FAHEY, *The strengthening of the European Technological Sovereignty and its Legal Bases in the Treaties*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), 23 maggio 2022, p. 147. Per riflessioni generali sul punto, v. anche V. ZENO ZENCOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai "safe harbour principles" al "privacy shield"*, 2016, Roma, pp. 7-22.

<sup>20</sup> M. SANTANIELLO, *Sovranità digitale e diritti fondamentali: un modello europeo di Internet governance*, in *Riv. it. inf. dir.*, 2022, pp. 47-51.

<sup>21</sup> V. diffusamente S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in AA.VV. (a cura di), *Quaderno AISDUE serie speciale – Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia" Bologna 4-5 novembre 2021*, Napoli, 2022, p. 159.

<sup>22</sup> V. anche EPRS Ideas Paper, *Towards a more resilient EU, Digital sovereignty for Europe*, luglio 2020 ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS\\_BRI\(2020\)651992\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf)).

giungere una posizione di primazia in campo tecnologico, utilizza il diritto come leva prioritaria: la *leadership* cui ci si riferisce sarebbe, insomma, normativa<sup>23</sup>. Anche in questo caso, rileva in una certa misura il GDPR, applicabile al trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito delle attività di uno stabilimento nell'Unione, ma indipendentemente dal fatto che il trattamento sia effettivamente eseguito all'interno di essa<sup>24</sup>.

Stanti queste prime considerazioni, con il presente lavoro ci si prefigge di esplorare l'interazione tra l'evoluzione dello spazio digitale dell'Unione e l'art. 2 TUE<sup>25</sup> in un contesto caratterizzato dall'affermazione del costituzionalismo digitale europeo e della ricerca di una sovranità digitale europea. Più precisamente, l'indagine mira a comprendere se (e fino a che punto) i valori trovano concretizzazione in iniziative intraprese dalle istituzioni UE, posto che «the challenge today is not to re-invent catalogues of values and potential rights, but to actualise and make operational the rights and values which have already been laid down in the rich texture of European Law»<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> G. FINOCCHIARO, *La sovranità digitale*, relazione discussa al Convegno ICON-S Italy “Il futuro dello Stato”, Bologna, 16 settembre 2022.

<sup>24</sup> Il tema è stato sviluppato dallo European Data Protection Board – Linee-guida 3/2018 sull'ambito di applicazione territoriale del RGPD (articolo 3), versione 2.1, 12 novembre 2019, [www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_3\\_2018\\_territorial\\_scope\\_after\\_consultation\\_it.pdf](http://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_consultation_it.pdf). Per approfondimenti sull'ambito di applicazione territoriale del GDPR cfr. anche M. GÖMANN, *The New Territorial Scope of EU Data Protection Law: Deconstructing A Revolutionary Achievement*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2017, p. 567; C.G. GRANMAR, *Global Applicability of the GDPR in Context*, in *Int. Data Privacy Law*, 2021, p. 225. Per considerazioni sul “normative power” che l'Unione tenta di esercitare al fine di definire *standard* comuni di tutela dei diritti fondamentali nel campo dei dati personali (con focus sul GDPR), v. S. SALUZZO, *The EU as a Global Standard Setting Actor: The Case of Data Transfers to Third Countries*, in E. CARPANELLI, N. LAZZERINI (eds.), *Use and Misuse of New Technologies: Contemporary Challenges in International and European Law*, Cham, 2019, p. 115. Per una più ampia prospettiva sull'impatto di questo approccio nel contesto giuridico statunitense v. G. DE GREGORIO, *The Transnational Dimension of Data Protection: Comparative Perspectives from Digital Constitutionalism*, in *It. Rev. Int. Comp. Law*, 2021, p. 335.

<sup>25</sup> Della questione si è discusso peraltro nel corso della Conferenza sul futuro dell'Europa (Conference on the Future of Europe – Report on the Final Outcome, maggio 2022, [future.europa.eu/rails/active\\_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBeUI0QVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--899f1bfedf2d3fc6c36d4a9bc0dd42f54046562e/CoFE\\_Report\\_with\\_annexes\\_EN.pdf](http://future.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBeUI0QVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--899f1bfedf2d3fc6c36d4a9bc0dd42f54046562e/CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf)). V. anche F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini*, in [www.BlogDUE.eu](http://www.BlogDUE.eu), 24 giugno 2022, pp. 6-7.

<sup>26</sup> J.J. ZYGMUNTOWSKI KOZMINSKI, L. ZOBOLI, P.F. NEMITZ, *Embedding European Values in Data Governance: a Case for Public Data Commons*, in *Internet Policy Rev.*, 2021, n. 3, p. 4.

Il saggio è strutturato come segue. Dopo un rapido *excursus* introduttivo sugli aspetti salienti dei valori fondanti dell'Unione (par. 2), si ha una suddivisione in due parti. La prima (parr. 3 e 4) concerne la progressiva affermazione della dimensione valoriale dello spazio digitale sovranazionale: ci si concentra sulla prassi istituzionale dell'Unione, ponendo l'accento su atti di *soft law* che possiedono una certa importanza dal punto di vista strategico e programmatico, in quanto esemplificativi dell'evoluzione del costituzionalismo digitale europeo, nonché dell'esigenza di affermare la sovranità digitale dell'Unione. Nella seconda parte (parr. 5 e 6), invece, l'attenzione viene diretta al processo di concretizzazione dei valori fondanti nella legislazione UE in materia di digitale, con specifico riferimento al rapporto tra valori fondanti e alcuni potenziali capisaldi della legislazione UE applicabile allo spazio digitale europeo: le "leggi" su servizi e mercati digitali, da un lato, e la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale, dall'altro. Tali iniziative sono state scelte perché, oltre a far trasparire con una certa evidenza l'incipiente dimensione valoriale del diritto derivato applicabile allo spazio digitale dell'Unione, sono certamente misure senza precedenti nel panorama del diritto dell'Unione e hanno un'ampia portata materiale, non risultando confinate all'ambito dei dati (personali e non)<sup>27</sup>. Il saggio si conclude con riflessioni suscitate dallo studio realizzato (par. 7).

**II.** L'analisi che si intende svolgere non può che muovere da alcuni rapidi cenni sull'art. 2 TUE, che individua i valori fondanti dell'Unione.

L'art. 2 TUE afferma dapprima che «[l']Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle

---

<sup>27</sup> Per queste ragioni, il saggio non si sofferma su altri regolamenti (o proposte di regolamenti) relativi alla tutela e alla circolazione dei dati: ad esempio, il 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), in *GUUE* L 152/2022, p. 1 ss.; oppure la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati), COM(2022) 68 final, del 23 febbraio 2022. Tra l'altro, anche se in astratto gli atti appena accennati sono riconducibili all'evoluzione del costituzionalismo digitale europeo e della sovranità digitale europea, la dottrina di riferimento non si è concentrata più di tanto sugli intrecci in parola (vi sono accenni in F. CALOPRISCO, *Data Governance Act. Condivisione e "altruismo" dei dati*, in AA.VV. (a cura di), *Quaderni AISDUE 2/2021*, Napoli, 2022, p. 187; J. CZARNOCKI, *Saving EU Digital Constitutionalism through the Proportionality Principle and a Transatlantic Digital Accord*, in *European View*, 2021, p. 153).

persone appartenenti a minoranze». Quindi aggiunge che «[q]uesti valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Come noto, la disposizione rappresenta uno dei tratti distintivi della riforma del diritto primario UE avvenuta con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. L'art. 2 TUE attinge al previgente assetto dei trattati istitutivi dell'Unione<sup>28</sup> e introduce per la prima volta l'espressione "valori"<sup>29</sup>, che da quel momento ha assorbito e arricchito l'insieme dei principi fondanti enunciati a partire dal Trattato di Maastricht<sup>30</sup>. Nella nuova architettura costituzionale UE l'art. 13 TUE impone all'intero quadro istituzionale la promozione dei valori fondanti; e in forza degli artt. 3, par. 5, e 21 TUE, ciò vale anche quando l'Unione agisce nella sua dimensione esterna<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> L'art. 2 TUE ha però radici più profonde, che arrivano alla Dichiarazione sulla "identità europea" prodotta al vertice di Copenaghen dei Capi di Stato o di governo del 14 dicembre 1973: v. J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel et de l'Union européenne*, VI ed., Paris, 2011, p. 50. E si è affermato che i valori fondanti sono un «patrimonio comune anche della giurisprudenza della Corte di giustizia che definisce i tratti essenziali e le caratteristiche delle Comunità»: B. NASCIBENE, *Valori comuni dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI *et al.* (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, I, Bari, 2017, p. 632 (l'Autore si riferisce a pronunce quali Corte giust. 5 febbraio 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, 15 luglio 1964, 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66). Di recente, poi, si è scritto che i valori sui quali si è fondato il processo di integrazione europea sono rimasti quelli delle origini e, semmai, con il passare del tempo si sarebbero consolidati, invece di indebolirsi: G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 18 giugno 2021, p. 5.

<sup>29</sup> Il cambiamento terminologico ha suscitato qualche critica in dottrina: ad esempio, L. PECH, *'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2010, p. 362.

<sup>30</sup> Di fatto, l'art. 2 TUE trasforma in valori una buona parte di quelli che in precedenza erano principi posti a fondamento dell'Unione: M. PEDRAZZI, *Art. 2 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 6. Per riferimenti giurisprudenziali, v. Corte giust. 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi*, ECLI:EU:C:2008:461, punti 303-304.

<sup>31</sup> Per tutti, M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS (eds), *Beyond the Established Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford, 2011, pp. 275-315. Sul versante esterno l'Unione tende poi a declinare i propri valori a seconda degli interessi (anche nazionali) perseguiti attraverso ciascuna iniziativa. Ad esempio, con riferimento agli accordi di associazione tra Unione e Stati terzi, v. D. GALLO, *I valori negli accordi di associazione dell'Unione europea*, in E. SCISO, R. BARRATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 142. Con riferimento agli accordi commerciali di nuova generazione, v. F. CASOLA-

I valori enunciati all'art. 2 TUE si integrano in via automatica negli ordinamenti degli Stati membri<sup>32</sup> e finiscono per dare corpo all'impronta identitaria dell'Unione, delineando il contratto sociale su cui tale organizzazione si regge<sup>33</sup>. La natura fondante – prima ancora che fondamentale – dei valori rispetto all'Unione è desumibile già dalla formulazione dell'art. 2 TUE<sup>34</sup> quale norma primaria dell'Unione<sup>35</sup> ed è stata enfatizzata, come già ricordato, anche dalla Corte di giustizia<sup>36</sup>. È altresì risaputo che il rispetto e la pro-

---

RI, *I principi del diritto dell'Unione europea negli accordi commerciali: una visione di insieme*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021, p. 73. Si è altresì notato che l'Unione si premura di promuovere i propri valori anche nelle relazioni con organizzazioni regionali, benché la tendenza dominante sia di assicurare il rispetto dei medesimi principalmente attraverso schemi di dialogo politico previsti all'interno di accordi: v. M. BENOLO CARABOT, *L'influence extérieure de l'Union européenne*, in M. BENOLO CARABOT, U. CANDAS, E. CUJO (sous la direction de), *Union européenne et droit international: en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, 2012, pp. 83-86. Per giunta, è stato messo in evidenza come pure le misure restrittive vengano utilizzate dall'Unione per favorire l'osservanza dei propri valori sulla scena internazionale: S. POLI, *Il rispetto dei valori comuni nell'azione esterna e nel procedimento di adozione delle misure restrittive*, in S. CAFARO (a cura di), *SIDI Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea. Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale. XXV Convegno Lecce 24-25 settembre 2021*, Napoli, 2022, p. 213.

<sup>32</sup> A. TIZZANO, *Le ricadute della sentenza Costa/ENEL nei rapporti tra giurisdizioni europee*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Costa/ENEL: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 73.

<sup>33</sup> L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 2020, n. 19, p. iv.

<sup>34</sup> Del quale si è detto che, enunciando valori, concorre a esprimere il carattere costituzionale dei Trattati istitutivi: C. CURTI GIALDINO, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei Trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 2018, n. 16, p. 15. Il tutto senza dimenticare che già nel 1986 la Corte qualificava il Trattato della Comunità economica europea come la «carta costituzionale» di una «comunità di diritto» (Corte giust. 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23).

<sup>35</sup> E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di), *Liber amicorum Antonio Tizzano: de la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 160.

<sup>36</sup> Oltre alla pronuncia richiamata *supra* (nota 9), v., a titolo di esempio, Corte giust. 18 dicembre 2014, parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punti 167-168. Nel celeberrimo parere, la Corte allude al «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» e parla di una «costruzione giuridica» che «poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE». Per i giudici di Lussemburgo, «questa premessa implica

mozione dei valori fondanti sono requisiti primari ai fini dell'allargamento dell'Unione (art. 49 TUE) e che, in misura complementare, gli Stati membri non possono modificare il proprio diritto in modo da comportare una regressione della tutela di questi valori<sup>37</sup>. L'esistenza di siffatti elementi condivisi tra i popoli europei – che precedono l'inizio del processo d'integrazione europea – ha permesso la creazione di «un ente così originale come l'Unione»<sup>38</sup> e corrisponde ad un requisito essenziale del «progetto europeo»<sup>39</sup>; specularmente, laddove uno Stato membro metta a repentaglio detti valori sarebbe l'intera Unione a trovarsi in pericolo<sup>40</sup>. Si può dunque ritenere che con il Trattato di Lisbona si sia perfezionato quel disegno costituzionale teso a trasformare un processo di integrazione di stampo prevalentemente mercantilitico in una costruzione eretta su obiettivi di più alto respiro<sup>41</sup>: una vera e propria «Unione di valori»<sup>42</sup>.

Ancora oggi, però, i valori dell'Unione sollevano interrogativi relativamente a vari profili. È, ad esempio, incerta la qualità di valore di alcune voci dell'art. 2 TUE<sup>43</sup> e permangono dubbi su estensione e profondità della co-

---

e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua». V. anche K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ FONS, *A Constitutional Perspective*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, Oxford, 2018, p. 140.

<sup>37</sup> Come si evince dalla giurisprudenza della Corte: Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, punti 63-65.

<sup>38</sup> L.F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, p. 84.

<sup>39</sup> T. VON DANWITZ, *Values and the Rule of Law: Foundations of the European Union – An Inside Perspective from the ECJ*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 2018, pp. 4-5.

<sup>40</sup> In questo senso, C. HILLION, *Overseeing the Rule of Law in the EU. Legal Mandate and Means*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, pp. 60-61; B. NASCIBENE, *La violation grave des obligations découlant du Traité UE. Les limites de l'application de l'art. 7*, in *Liber amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 672.

<sup>41</sup> U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011, p. 8.

<sup>42</sup> Come rilevato in dottrina, la formulazione dell'art. 2 TUE «entails the recognition of a specific and unique entity that acts in a constitutionally active manner in the European order»: v. S. MANGIAMELI, *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Heidelberg [etc.], 2013, p. 114.

<sup>43</sup> Nello specifico, non vi è unanimità sulla simmetria o meno tra entrambe le parti dell'art. 2 TUE; ancora oggi vi è chi propende per la «parità di rango» tra contenuti della prima

munanza a tutti gli Stati membri dei valori dell'Unione<sup>44</sup>. Parzialmente controversa è anche la loro natura: i valori fondanti hanno anzitutto una valenza ideale e politica<sup>45</sup>, ma al tempo stesso non dovrebbero essere concepiti come «mere decorum of the Union architecture»<sup>46</sup>, né sarebbe corretto relegarli al di fuori del dibattito giuridico<sup>47</sup> o ritenere che l'art. 2 TUE sia privo di effetti giuridici<sup>48</sup>. Parallelamente, e nonostante tali valori debbano essere «vigor-

---

e della seconda frase e chi è convinto che solo quelli indicati all'inizio dell'art. 2 TUE siano davvero da considerarsi valori a pieno titolo. V.M. KLAMERT, D. KOCHENOV, *Article 2 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 25. Ci si è chiesto anche se l'ordine dall'art. 2 TUE esprima una scala gerarchica dei valori UE: A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in [www.DPCEonline.it](http://www.DPCEonline.it), n. 2019, p. 25.

<sup>44</sup> Condinanze rappresenta che nel corso del tempo si è realizzata un'opera di creazione di diritto primario uniforme «partendo da valori eteronomi, divergenti o, comunque, non sovrapponibili, la cui diversità è stata, di volta in volta, sostanzialmente svalutata, ridotta, per trasformarli in principi comuni del sistema»: M. CONDINANZI, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche: 19. Convegno, Courmayeur, 26-28 giugno 2014 / SIDI, Società italiana di diritto internazionale*, Napoli, 2015, p. 407. La questione risente altresì delle difficoltà che si incontrano allorché si tenta di comprendere e valorizzare le tradizioni costituzionali comuni e si traduce in problemi di relazione tra valori nazionali e valori europei: così O. PORCHIA, *Common Constitutional Values and the Rule of Law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 992. E Di Federico ricorda che, proprio perché i valori ex art. 2 TUE sono europei, «the determination of the relevant legal standard should take duly into account the constitutional provisions and practices in (virtually) all Member States»: G. DI FEDERICO, *Defending the Rule of Law in the European Union: Taking Stock of the Polish Situation*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), 29 gennaio 2016.

<sup>45</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, III ed., Torino, 2020, p. 389.

<sup>46</sup> M. SAFJAN, *Rule of Law and the Future of Europe*, in questa *Rivista*, 2019 p. 437. Al contrario, l'art. 2 TUE va inteso come una «norma di alto significato, in quanto riassume il retaggio culturale irrinunciabile della civiltà europea»: U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, VI ed., Milano, 2018, p. 46.

<sup>47</sup> Baratta afferma che «la “*doctrine des valeurs communes*” nous semble le paradigme légal de l'activité à la fois des institutions et des États membres, un modèle normatif à observer car ces valeurs expriment les racines d'une société humaine (*ethnos*), la sédimentation et le patrimoine juridique qui va historiquement du bas vers l'haut»: R. BARATTA, *La “communauté de valeurs” dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Rev. aff. eur.*, n. 2018, p. 88.

<sup>48</sup> Ad esempio, J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010, p. 71; L. FUMAGALLI, *Art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione eu-*

ously protected»<sup>49</sup>, la procedura di controllo politico stabilita all'art. 7 TUE è limitata dall'eccessivo condizionamento degli Stati membri<sup>50</sup>; e se con il passare del tempo si sono consolidate correnti di pensiero inclini ad ammettere che la tutela dei valori dell'Unione possa essere garantita anche attraverso rimedi giurisdizionali "puri" facenti capo alla Corte di giustizia<sup>51</sup>, la

---

*ropea*, Milano, 2014, p. 13. I valori, tra l'altro, assolverebbero anche a una funzione di «correzione interpretativa» delle disposizioni dei Trattati: G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, VIII ed., Torino, 2020, p. 226.

<sup>49</sup> E, proprio a tal fine, «the EU must be extremely watchful whenever they are put at risk anywhere within its borders»: G. DI FEDERICO, *The Protection and Promotion of the Rule of Law in the European Union: State of the Art, Criticalities and Future Perspectives*, in *The Turkish Yearbook of International Relations*, 2015, n. 2, pp. 10-11.

<sup>50</sup> Al riguardo, si è sostenuto con formula piuttosto efficace che «c'est la volonté de jouer le jeu européen de la part d'un État qui va garantir qu'il respecte les valeurs»: J.C. BARBATO, *Les garanties du respect des valeurs par les États membres*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la direction de), *Les valeurs communes dans l'Union européenne: onzièmes journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2014, p. 99. Non mancano, allora, proposte alternative per assicurare una maggiore tutela dei valori a fronte di violazioni degli Stati membri: si rinvia a D. KOCHENOV, *The Acquis and its Principles: The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, pp. 17-25. Non va però sottaciuto che un eventuale completamento dell'ultimo stadio della procedura possa determinare conseguenze giuridiche per lo Stato ritenuto responsabile. V. anche U. VILLANI, *Valori comuni*, cit., p. 23. Infine, si segnala l'opinione di chi ritiene che l'art. 7 TUE avrebbe potenzialità inesplorate, in quanto di esso (almeno nelle prime ipotesi di attivazione) si sarebbe potuto fare un uso più efficace: L. BESSELINK, *The Bite, the Bark, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement*, cit., p. 143; F. CASOLARI, *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *www.DPCE online.it*, 2016, n. 4, p. 170.

<sup>51</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla procedura di infrazione, prevista dall'art. 258 TFEU, da considerarsi autonoma rispetto alla procedura di cui all'art. 7 TUE. Sul rapporto tra questi meccanismi di tutela si vedano K.L. SCHEPPELE, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule*, cit., pp. 105-132; P. BOGDANOWICZ, M. SCHMIDT, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2018, pp. 1061-1100; P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, 2018, pp. 363-376; M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in *www.rivista.eurojus.it*, 3 gennaio 2020; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *www.Federalismi.it*, 2020, n. 19, specialmente pp. 254-260. Molto importante è pure la funzione del rinvio pregiudiziale: N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli «anticorpi»*

dottrina rimane divisa quando si tratta di stabilire se l'art. 2 TUE possieda i crismi per essere validamente invocato *per se* in giudizio, sì da trarne un'applicazione autonoma per forza propria<sup>52</sup>.

Tanto premesso, un tema che si apre in virtù delle circostanze appena riferite è la limitata attuazione dell'art. 2 TUE nel panorama del diritto dell'Unione<sup>53</sup>. A questo proposito, si è messa in discussione la reale volontà delle istituzioni politiche di svolgere appieno tale missione<sup>54</sup> (salve rare eccezioni di tenore legislativo<sup>55</sup>). Un ruolo più incisivo al riguardo, casomai, è

---

*dei Trattati?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2018, pp. 17-19; A. VON BOGDANDY, L.D. SPIEKER, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2019, pp. 413-417; A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in AA.VV. (a cura di), *Annali AISDUE Volume I*, Bari, 2020, pp. 25-32.

<sup>52</sup> Circa questo dibattito si rinvia alla ricostruzione effettuata da L.S. ROSSI, *Il valore giuridico*, cit., pp. xxii-xxvi.

<sup>53</sup> Il punto è di interesse. Come enunciato in dottrina, siccome «[t]he wording of Art. 2 TEU does not require that the values are binding in law, but only that the Union is founded on these values and that they are common to the Member States [...], the normativity of values will depend on the extent at which their compliance can be enforced»: O. MADER, *Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law*, in *Hague Journ. Rule of Law*, 2019, p. 137.

<sup>54</sup> Si è asserito che, eccezion fatta per l'operato della Corte di giustizia, «[t]he Institutions of the Union that are tasked with the preservation of the values have not been effective so far in guaranteeing European Values because the Institutions have demonstrated a lack of political will»: cfr. K.L. SCHEPPELE, D.V. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Year. Europ. Law*, n. 2020, p. 6.

<sup>55</sup> Ci si riferisce segnatamente al regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in *GUUE L 433I/2020*, p. 1 ss. In argomento, v. A. CIRCOLO, *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento «sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto»*, in questa *Rivista*, 2019, p. 395; G. MORGESE, *Verso una più incisiva tutela dello stato di diritto nell'Unione europea?*, in *Sud in Europa*, dicembre 2020, pp. 11-12; N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 2021, pp. 101-110; J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it All About the Money?*, in *Hague Journ. Rule of Law*, 2021, pp. 79-105; B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La “condizionalità”*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), 27 settembre 2021, pp. 172-183; J. ALBERTI, *Così antico, così moderno. Una lettura del “regolamento condi-*

stato esercitato dalla Corte di giustizia, che non ha mancato di individuare obblighi (di diritto primario) rappresentativi di una concretizzazione dei valori dell'Unione<sup>56</sup>. Questa lacuna rimanda a due questioni di carattere preliminare, come anche rilevato recentemente in dottrina<sup>57</sup>.

La prima questione, più teorica, risiede nelle limitate competenze dell'Unione per tutelare in modo effettivo i propri valori mediante atti legislativi e, in via ulteriore, per assicurarne il rispetto. La promozione dei valori non potrebbe fungere da pretesto per alterare il sistema delle competenze dell'Unione, agendo dunque oltre quanto consentito dal principio di attribuzione<sup>58</sup>; lo si può desumere anche dalla clausola apposta all'ultimo paragrafo dell'art. 3 TUE, secondo cui l'Unione persegue i propri obiettivi (inclusa,

---

*zionalità*” alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2022, pp. 13-36; A. BARRAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *Germ. Law Journ.*, 2022, p. 131; M. COLI, *Il regolamento condizionalità a protezione del bilancio europeo: quale prezzo per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 6 giugno 2022, pp. 379-402.

<sup>56</sup> Il riferimento va ad alcune celebri pronunce recenti, quali Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117; 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586; 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman*, ECLI:EU:C:2018:999; 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531. In proposito, Adinolfi afferma che «[s]e l'art. 2 TUE sembrava poter avere un'incidenza pratica assai limitata, esso è stato [...] collegato dalla Corte ad altre disposizioni dei Trattati, consentendo, così, di derivarne un contenuto concreto. Il rispetto dei valori enunciati dal TUE inizia pertanto a trovare riconoscimento non solo ai fini dell'adesione, ma anche riguardo alla perdurante partecipazione ai meccanismi di cooperazione stabiliti dall'Unione» (A. ADINOLFI, *I fondamenti*, cit., p. 27). Per Mori la recente giurisprudenza sul rispetto dei valori UE conferma il «ruolo propulsivo del processo di sviluppo dell'ordinamento giuridico dell'Unione che i giudici di Lussemburgo hanno da sempre svolto, sovente anticipando il decisore politico o colmandone le carenze»: P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2021, p. 77. Si cita anche Spieker, secondo cui: «the Court's stance in ASJP could be understood as making Article 2 TEU judicially applicable by operationalizing it through specific provisions of EU law without, however, losing its unrestricted scope. Due to this mutual amplification, any Member State act can be scrutinized under the operationalized Article 2 TEU—albeit under very restrictive conditions and only in very exceptional circumstances. As such, Article 2 TEU has become the Archimedean point for judicial proceedings against backsliding Member States»: L.D. SPIEKER, *Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis*, in *Germ. Law Journ.*, 2019, p. 1213.

<sup>57</sup> Ci si riferisce in particolare a J. WOUTERS, *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?*, in [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 2020, pp. 255-277.

<sup>58</sup> Da ultimo, v. anche Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, punti 127-128.

appunto, la promozione dei valori fondanti), con mezzi appropriati e «in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati». Perciò, è ragionevole attendersi che «la promozione dei valori dell'Unione costituisce un obiettivo di carattere generale, il quale si affianca, ma non sostituisce, gli obiettivi specificamente assegnati alle singole politiche e azioni dell'Unione da parte dei Trattati istitutivi»<sup>59</sup>.

La seconda questione, più pratica, consiste nel diverso grado di attenzione assegnato dalle istituzioni UE (specialmente dalla Commissione) ai valori elencati unitariamente all'art. 2 TUE, al punto che l'approccio proposto dall'Unione appare piuttosto frammentato. In effetti, il contributo offerto dall'art. 2 TUE alla costruzione dell'identità europea presuppone che i valori in esso enunciati siano attuati in maniera congiunta<sup>60</sup>. Ma poiché negli ultimi anni l'enfasi è stata (comprensibilmente) posta più che altro sul rispetto della *rule of law*<sup>61</sup>, sono ancora incerte le reali prospettive di attuazione dell'art. 2 TUE.

Ne deriva una ridotta visibilità dell'insieme dei valori fondanti all'interno

---

<sup>59</sup> E. CANIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, III ed., Torino, 2020, p. 33.

<sup>60</sup> In questo senso, ad esempio, L.S. ROSSI, *Fundamental Values, Principles, and Rights after the Treaty of Lisbon: The Long Journey towards an EU System*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Luigi Costato. Vol. 2: Diritto alimentare, diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, p. 693.

<sup>61</sup> Peralto, si è inteso qualificare tale valore come «uno dei tratti caratterizzanti l'identità costituzionale dell'Unione europea»: G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 2021, n. 28, p. xii. In dottrina si è poi messo in luce, da un lato, che la prassi recente dimostra come l'azione della Corte sia risultata idonea a proteggere per davvero lo stato di diritto: G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, III ed., Napoli, 2021, p. 34. Dall'altro lato, le istituzioni UE, stanti le problematiche relative alla procedura ex art. 7 TUE, vi hanno affiancato meccanismi procedurali non vincolanti, ma ciò, ancora, è avvenuto unicamente per tutelare lo stato di diritto: per approfondimenti, v. O. PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 "Rafforzare lo Stato di diritto": un significativo risultato dalla Presidenza italiana*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), 23 febbraio 2015; L.S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della rule of law nell'Unione europea*, in [www.SIDIBlog.it](http://www.SIDIBlog.it), 11 maggio 2015; R. BARATTA, *Rule of Law 'Dialogue' Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journ. Rule of Law*, 2016, pp. 357-372; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI E AL. (a cura di), *Dialoghi*, cit., pp. 605-611; O. PORCHIA, *Le respect de l'État de droit dans les états membres: la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice*, in AA.VV. (a cura di), *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., pp. 769-787.

del diritto derivato dell'Unione<sup>62</sup>; e non stupisce, per altro verso, che il (solo) diritto derivato sia stato ritenuto insufficiente per contrastare le recenti minacce ai valori dell'Unione, con specifico riferimento a diritti fondamentali, democrazia e stato di diritto<sup>63</sup>. Ciò stimola riflessioni sull'opportunità di fare in modo che questi ultimi possano beneficiare di un più alto grado di concretizzazione sul piano normativo. Ed è proprio a partire da questa considerazione che nel prosieguo del lavoro si riflette sull'interazione tra i valori dell'Unione e la disciplina sovranazionale dello spazio digitale.

**III.** Si è anticipato nell'introduzione che l'oggetto dell'analisi va considerato nel quadro del costituzionalismo digitale europeo. Sono infatti numerose le tracce di questo cambio di paradigma che possono rinvenirsi nella prassi delle istituzioni politiche dell'Unione.

Conviene, però, chiarire fin da subito un punto. Se si eccettua il regolamento generale sulla protezione dei dati, il quale costituisce un caso a sé stante nella produzione legislativa riconducibile alla Commissione Juncker e inerente allo spazio digitale UE (vuoi per la solennità dell'iniziativa, vuoi per il fatto che si basa sull'art. 16 TFUE<sup>64</sup>), fino agli ultimi tempi tali evidenze sono state riscontrabili più che altro in atti di *soft law* aventi una portata trasversale.

In linea con le priorità fissate dalla Commissione von der Leyen all'indo-

---

<sup>62</sup> V. lo studio di ampio respiro realizzato da O. CALLEGARO E AL., *Values In The EU Policies and Discourse. A First Assessment*, Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL), Les Cahiers du Cevipol, 2016/3, pp. 5 –52: dall'analisi del discorso istituzionale in alcuni «highly normatively-loaded policy sectors» risulta che, «the overall salience of values is weak» (pp. 25-26). Merita di essere enfatizzata anche l'opinione di chi sostiene che solo la Corte di giustizia abbia realmente riportato in vita i valori fondanti nel diritto UE, colmando in parte le carenze di attuazione e visibilità di cui essi soffrono (all'interno dell'ordinamento giuridico UE): T. VON DANWITZ, *Values*, cit., pp. 16-17.

<sup>63</sup> L.D. SPIEKER, *Breathing Life*, cit., spec. p. 1086.

<sup>64</sup> Come evidenziato in dottrina, gli atti legislativi adottati a partire dal 2015 per dare linfa al mercato unico digitale sono numerosi. Tuttavia, a lungo essi sono stati basati *in primis* sull'art. 114 TFUE (ed eventualmente anche su disposizioni del TFUE concernenti la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi). Vi sono poi casi ulteriori ma piuttosto circoscritti di atti che si situano nello spazio di libertà sicurezza e giustizia e che svolgono funzioni per lo più ancillari ai fini del mercato unico digitale. Per una ricostruzione di questa ricca normativa adottata sotto l'egida della Commissione Juncker, v. G. CAGGIANO, *Il quadro normativo del Mercato unico digitale*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), Fascicolo speciale "Mercato Unico Digitale, dati personali e diritti fondamentali", a cura di F. ROSSI DAL POZZO, 2020, pp. 11-49.

mani del proprio insediamento<sup>65</sup>, la necessità di provvedere alla trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 ha imposto un rafforzamento della relativa strategia su più fronti. Si è così arrivati alla proclamazione del “decennio digitale europeo”, durante il quale l'Unione punta a raggiungere molteplici obiettivi<sup>66</sup>, che a loro volta implicano cambiamenti diffusi, incluse riforme giuridiche. Significativamente, negli accenni alle innovazioni del diritto vigente si fa specifico riferimento a «norme rigorose ancorate ai valori europei». Ed in effetti, nelle fondamenta del decennio digitale europeo i collegamenti alla dimensione valoriale appaiono più marcati, con riferimenti alla missione delle istituzioni UE, ai rapporti tra livelli e alle condotte dei privati<sup>67</sup>.

L'esempio più evidente è dato dalla tutela dei diritti fondamentali. Come noto, questa priorità dell'Unione è stata riconosciuta sul piano normativo con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali, nel 2000, e consacrata poi con l'elevazione del rango di detto strumento a diritto primario del-

---

<sup>65</sup> V. *supra* (nota 1). Tali orientamenti sono stati fortemente accostati all'ambizione del nuovo programma della Commissione: B. NASCIBENE, *L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea. Dalla "paura" all'"ambizione"*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, pp. 97-98.

<sup>66</sup> Tale iniziativa era stata caldeggiata già dal Consiglio europeo. Nelle conclusioni di fine 2020 la Commissione era stata infatti invitata a presentare a stretto giro una «bussola per il digitale» globale per definire «le ambizioni digitali concrete dell'UE all'orizzonte 2030». Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo, 1 e 2 ottobre 2020, EUCO 13/20, punto 6.

<sup>67</sup> Secondo Margrethe Vestager, Vicepresidente esecutiva responsabile della politica della concorrenza, «[i] valori dell'UE in un contesto digitale assumono sempre maggiore importanza considerando che una parte più consistente della nostra vita avviene *online*. Il nostro decennio digitale dovrebbe quindi garantirci, in quanto cittadini, di avere anche *online* gli stessi diritti di cui godiamo *offline*» ([ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_21\\_2715](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_2715)). Si veda anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM(2021) 118 final, 9 marzo 2021. Ad essa si collegano anche altri documenti di carattere politico riconducibili al Consiglio, come la Dichiarazione di Berlino del 2020 (Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government at the ministerial meeting during the German Presidency of the Council of the European Union, 8 dicembre 2020), o la Dichiarazione di Lisbona del 2021 (Digital Democracy with a Purpose – Lisbon Declaration). Si riferisce, inoltre, che nel mese di luglio 2022 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio sul programma strategico per il 2030 “Percorso per il decennio digitale”, con cui si è inteso garantire che l'UE realizzi i suoi obiettivi per una trasformazione digitale conforme ai propri valori ([www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/07/14/policy-programme-path-to-the-digital-decade-the-council-and-the-european-parliament-reach-provisional-agreement/](https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/07/14/policy-programme-path-to-the-digital-decade-the-council-and-the-european-parliament-reach-provisional-agreement/)).

l'Unione, nel 2009. Preme ricordare che il fine ultimo della Carta non era riconfigurare l'assetto dei diritti fondamentali (o umani) "europei" così come esso risulta(va) delineato dalle Costituzioni nazionali e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oltre che dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali degli Stati europei e della Corte di Strasburgo. Malgrado la Carta in parte rilevi anche per la previsione di fattispecie nuove o aggiornate, la *ratio* di fondo, come si evince dal Preambolo, è semmai quella di rendere i diritti fondamentali più «visibili» per potenziarne la tutela alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e, ovviamente, degli sviluppi scientifici e tecnologici. Ciò, a sua volta, è strumentale al mantenimento e allo sviluppo di valori comuni, fondanti, indivisibili e universali; valori che, sempre con riferimento al Preambolo della Carta, sono in buona parte assimilabili a quelli enunciati all'art. 2 TUE<sup>68</sup>.

Proprio la concretizzazione dei diritti fondamentali – in funzione della difesa dei valori UE – figura al centro di una nuova strategia della Commissione europea avente ad oggetto il rafforzamento dell'applicazione della Carta<sup>69</sup>. Questa strategia, licenziata alla fine del 2020, si propone di rendere più «tangibili» non solo i diritti sanciti dalla Carta (da utilizzare come «bus-sola» per le istituzioni UE)<sup>70</sup>, ma anche altri valori dell'Unione, quali democrazia e Stato di diritto<sup>71</sup>.

Ebbene, è interessante notare come in tale contesto la dimensione digitale assuma una posizione di primo piano. Invero, la strategia per il rafforzamento dell'applicazione della Carta prende atto tanto dell'importanza della tran-

---

<sup>68</sup> Al riguardo, il Preambolo della Carta accenna a dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, aggiungendo che l'Unione si basa sui «principi» di democrazia e dello stato di diritto.

<sup>69</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, COM(2020) 711 final, 2 dicembre 2020. In argomento, si veda anche P. MORI, *La Commissione adotta la nuova Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), 7 marzo 2021, pp. 48-57.

<sup>70</sup> Ciò vale anche in un'ottica generale di *fundamental rights mainstreaming* che già da tempo affiorava a livello UE: più in generale, si veda V. KOSTA, *Fundamental Rights Mainstreaming in the EU*, in F. IPPOLITO, M.E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (eds.), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, London-New York, 2019, pp. 14-44.

<sup>71</sup> Si tenga presente che in più passaggi la strategia accenna alla difesa e alla promozione «dei diritti e dei valori fondamentali» dell'Unione: COM(2020) 711 final, cit., ad esempio pp. 3-4.

sizione digitale quanto dei rischi che da essa derivano per i diritti fondamentali<sup>72</sup>. In particolare, tra le iniziative della Commissione destinate ad avere un impatto significativo sui diritti fondamentali vi sono quelle derivanti dalla strategia digitale dell'Europa, che dal suo canto mira a favorire trasformazioni nell'ottica di una società digitale basata sui valori dell'Unione<sup>73</sup>.

L'intreccio che si sta sviluppando tra digitale e valori fondanti (anche) attraverso le rinnovate priorità sovranazionali in termini di effettività dei diritti fondamentali trova poi una esplicita conferma nella relazione annuale 2021 sull'applicazione della Carta<sup>74</sup>. La novità più nitida della relazione è anzitutto di carattere tematico, poiché il testo ha come ambito materiale la tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale. Al contempo, va ricordato che con la citata strategia per il rafforzamento dell'applicazione della Carta si era annunciato che la nuova relazione annuale avrebbe contribuito «a sostenere ulteriormente i valori fondamentali nell'UE»<sup>75</sup>. Dunque, si capisce che attraverso il prisma della Carta è stato irrobustito il binomio tra il digitale e i valori dell'Unione.

La relazione annuale 2021 parte da due presupposti, cioè che la Carta può e deve orientare le attività politiche nell'Unione e che una conoscenza più diffusa e radicata dei diritti che essa contiene ha il pregio di tutelare meglio i singoli (in quanto più e meglio informati). In virtù di ciò, nella relazione si analizzano numerose sfide che l'ambiente digitale pone dinnanzi a questo o a quel diritto fondamentale, mettendo a repentaglio anche delicati equilibri tra fattispecie protette e di eguale valore. L'idea è allora di fortificare la base per un dialogo multilivello su temi quali la lotta contro l'incitamento all'odio e la disinformazione, o il bilanciamento dei poteri in relazione alle misure di sorveglianza, al fine di consentire ai diritti più esposti di rinforzarsi a vicenda; e, in ultima analisi, nel pensiero della Commissione questi sforzi congiunti per rendere la Carta efficace nell'era digitale sono per l'ap-

---

<sup>72</sup> *Ivi*, p. 2.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 17. V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM(2020) 67 final, 19 febbraio 2020. Nella strategia vi sono diffusi riferimenti ai valori («europei» o dell'Unione).

<sup>74</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale – Relazione annuale 2021 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, COM(2021) 819 final, 10 dicembre 2021.

<sup>75</sup> COM(2020) 711 final, cit., p. 8.

punto sintomatici dell'impegno dell'UE a promuovere e proteggere i propri valori<sup>76</sup>.

In aggiunta, all'inizio del 2022 la Commissione ha proposto al Parlamento europeo e Consiglio di sottoscrivere una Dichiarazione "europea" su diritti e principi digitali per il decennio digitale<sup>77</sup>. Il progetto di Dichiarazione dovrebbe trasformarsi in uno strumento idoneo a incidere, di per sé, sul contenuto delle norme giuridiche sovranazionali o sulla loro applicazione, ma comunque da «proclamare solennemente».

Ai fini del presente lavoro, preme evidenziare che l'iniziativa in parola poggia in particolare sull'esigenza di assicurare che siano assunte le misure necessarie per garantire, tanto *online* quanto *offline*, i valori dell'Unione ed i diritti riconosciuti nell'ordinamento UE. La Dichiarazione assumerebbe quindi una natura politica, ma per certi versi "rafforzata". Intanto, i principi digitali illustrati nel progetto della Commissione<sup>78</sup> sono intesi come «concetti essenziali, basati su valori comuni europei», e tali da operare come «guida per un ambiente digitale antropocentrico, sicuro, inclusivo e aperto, che non escluda nessuno»<sup>79</sup>. Poi, questi principi sono stati previsti come «intenzioni politiche» diffuse, cioè destinate a responsabili politici di Unione e Stati membri, pubbliche amministrazioni, imprese e cittadini.

Il tutto tenendo presente che, come rilevato in dottrina, lo strumento non è privo di una carica innovativa, nel senso che certamente enuncia diritti tradizionali, associandovi però nuovi diritti digitali suscettibili di essere estrapolati dai suddetti principi tramite operazioni realizzate a livello sovranazionale (dunque, secondo logiche in parte opposte a quelle che hanno ispirato la creazione della Carta dei diritti fondamentali)<sup>80</sup>. Resta da capire se questo

---

<sup>76</sup> COM(2021) 819 final, cit., p. 39.

<sup>77</sup> Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, COM(2022) 28 final, 26 gennaio 2022.

<sup>78</sup> Il progetto di Dichiarazione si articola in sei capitoli: trasformazione digitale incentrata sulle persone; solidarietà e inclusione; libertà di scelta; partecipazione allo spazio pubblico digitale; sicurezza, protezione e conferimento di maggiore autonomia e responsabilità; sostenibilità.

<sup>79</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *relativa alla definizione di una dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali*, COM(2022) 27 final, del 26 gennaio 2022, p. 1.

<sup>80</sup> In questo senso, P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in questa *Rivista – Osservatorio europeo*, marzo 2022, in particolare pp. 10 e 15. Si è altresì specificato che la Dichiarazione «furthers the global conversation on

sia un punto di arrivo per favorire un'interpretazione evolutiva (una sorta di "modernizzazione") dei diritti fondamentali protetti dalla Carta o se si tratti di una tappa obbligata per sondare il terreno in vista dell'adozione di un'ipotetica "Carta dei diritti digitali". Per il momento, il risultato raggiunto sembra rappresentare un giusto compromesso tra la necessità di prendere atto di talune fattispecie emergenti nel diritto UE e l'opportunità di scongiurare il rischio di incertezze risultanti da sovrapposizioni tra più strumenti vincolanti di tutela dei diritti umani<sup>81</sup>. Si ritiene che una Dichiarazione solenne ma non vincolante possa costituire una valida misura di supporto a favore dell'interprete, in una prospettiva di rafforzamento dell'ampia gamma di diritti già previsti dalla Carta anche «alla luce [...] degli sviluppi scientifici e tecnologici»<sup>82</sup>.

Spostando ora l'attenzione verso un altro pilastro dell'art. 2 TUE, la democrazia<sup>83</sup>, è appena il caso di accennare al relativo piano d'azione europeo predisposto dalla Commissione nel 2020<sup>84</sup>. Oltre a legarsi alla strategia per il rafforzamento dell'applicazione della Carta (rispetto alla quale è praticamente contemporanea), tale iniziativa auspica un maggiore coinvolgimento dei cittadini dell'Unione e l'incremento del livello di resilienza delle democrazie negli Stati membri.

Anche nel quadro del piano d'azione europeo per la democrazia la transi-

---

digital constitutionalism, translating constitutional principles in a way that addresses the challenges of the digital revolution»: E. CELESTE, *Towards a European Declaration on Digital Rights and Principles: Guidelines for the Digital Decade*, [dcubrexitinstitute.eu/news/](https://dcubrexitinstitute.eu/news/), 7 febbraio 2022.

<sup>81</sup> Questo rischio era già stato indicato precedentemente da A. ADINOLFI, *L'Unione europea dinanzi allo sviluppo dell'intelligenza artificiale: la costruzione di uno schema di regolamentazione europeo tra mercato unico digitale e tutela dei diritti fondamentali*, in S. DORIGO (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pisa, 2020, pp. 32-34.

<sup>82</sup> Preambolo della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>83</sup> Come rilevato in dottrina, con riferimento alla diffusione degli algoritmi, «fundamental rights do not exhaust the threats which these technologies raise for constitutional democracies. The spread of automated decision-making also challenges democratic systems due to its impact on public discourse and the impossibility of understanding decisions that are made by automated systems affecting individual rights and freedom»: O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, *Constitutional Law in the Algorithmic Society*, in H.W. MICKLITZ *et al.* (a cura di), *Constitutional Challenges*, cit., 2022, p. 4.

<sup>84</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *sul piano d'azione per la democrazia europea*, COM(2020) 790 final, 3 dicembre 2020.

zione digitale assume una posizione di massimo rilievo. Ora, sulla base di quanto appena scritto, il rapporto tra spazio digitale e democrazia non può certo prescindere da una dimensione attiva, concernente, cioè, l'adozione di misure volte ad aumentare la capacità di accesso ed utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini<sup>85</sup>. Ma nel piano d'azione europeo per la democrazia il discorso intorno al digitale sembra essere guidato da un approccio per lo più difensivo. Il presupposto di partenza è che negli ultimi tempi sono radicalmente cambiati i metodi con cui si realizza la partecipazione alla vita pubblica e al dibattito democratico, tant'è vero che si arriva a parlare di «trasformazione» digitale delle democrazie europee<sup>86</sup>. Ciò comporta un'ulteriore presa d'atto, ossia che le garanzie cristallizzatesi in precedenza per lo svolgimento delle campagne elettorali non sono state concepite per operare con efficacia nell'ambiente digitale. È a causa di questo rischio per la tenuta del sistema democratico dell'intera Unione che il piano d'azione delinea un «quadro rafforzato delle politiche UE» e un insieme di misure specifiche per promuovere elezioni libere e regolari e una forte partecipazione democratica, sostenere mezzi d'informazione liberi e indipendenti, contrastare la disinformazione.

Segnatamente, il piano d'azione enfatizza i pericoli che varie piattaforme *online* possono originare o amplificare, in virtù della funzione di filtro che ad oggi riescono ad esercitare con frequenza crescente. Questi operatori non solo hanno il potenziale per arrecare pregiudizio a molteplici diritti dei cittadini, soprattutto a causa del ricorso ad algoritmi che incidono negativamente sugli *standard* di trasparenza, ma pongono più di un problema per quanto attiene alla certezza del diritto, dal momento che tendono a sottrarsi a parte degli obblighi applicabili ai media tradizionali<sup>87</sup>. La difesa della democrazia come valore dell'Unione<sup>88</sup> passa allora attraverso l'introduzione di un approccio sovranazionale più dettagliato e strutturato in materia di responsabilizzazione (e responsabilità) delle piattaforme *online*<sup>89</sup>, e che, nei punti

---

<sup>85</sup> Questo, d'altronde, è uno degli assi della "cittadinanza digitale" affermata dall'Unione come obiettivo da consolidare nel decennio digitale europeo, come si evince anche dal capitolo su "solidarietà e inclusione" della già citata Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale (COM(2022) 18 final, cit.).

<sup>86</sup> COM(2020) 790 final, cit., p. 2.

<sup>87</sup> O. POLLICINO, *Costituzionalismo, privacy e neurodiritti*, in [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu), 1 agosto 2021, p. 11.

<sup>88</sup> Si veda anche M. BRKAN, *EU Fundamental Rights and Democracy Implications of Data-Driven Political Campaigns*, in *Maastr. Jour. Eur. Comp. Law*, 2020, pp. 781-782.

<sup>89</sup> Si pensi, ad esempio, alla recente pubblicazione del Codice rafforzato di buone prati-

più estremi delle proprie ramificazioni, può oggi rivelarsi persino in atti PESC<sup>90</sup>.

In terzo luogo, alcune delle principali iniziative richiamate poco sopra – segnatamente la strategia sul rafforzamento dell’applicazione della Carta ed il piano d’azione europeo per la democrazia – si legano alle (e sono a loro volta completate dalle) recenti relazioni della Commissione sullo stato di diritto<sup>91</sup>. In effetti, a dispetto di quanto rilevato in precedenza, nei documenti sullo stato di diritto il tema della digitalizzazione risulta essere marginale con riguardo ad un valore la cui tutela costituisce una preconditione per la protezione dei diritti fondamentali<sup>92</sup>, assicurando l’eguaglianza davanti alla legge oltre che i necessari sistemi di *checks and balances* rispetto ai poteri che le autorità pubbliche possono esercitare in materia. Per meglio dire, si possono rinvenire riflessioni sullo stato di diritto nei documenti programmatici delle istituzioni politiche dell’Unione, ma l’argomento viene trattato so-

---

che sulla disinformazione, firmato da molteplici piattaforme e imprese tecnologiche (*digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation*).

<sup>90</sup> Si accenna alla risposta UE alle minacce ibride rappresentate dalle *fake news*. Infatti, nel 2019 il Consiglio ha introdotto un quadro giuridico di riferimento per consentire all’Unione di imporre misure restrittive mirate volte a scoraggiare e contrastare gli attacchi informatici che costituiscono una minaccia esterna per sé stessa o per gli Stati membri; e per la prima volta è stato previsto che l’Unione possa sanzionare persone o entità (specialmente piattaforme *online*) coinvolte a vario titolo in attacchi informatici, anche solo tentati (*www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/05/17/cyber-attacks-council-is-now-able-to-impose-sanctions/*). Ebbene, non sono mancate sanzioni a organi di informazione russi ritenuti responsabili di avere sostenuto l’aggressione della Russia contro l’Ucraina e di costituire una minaccia significativa e diretta per l’ordine pubblico e la sicurezza dell’UE: v. regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio del 1° marzo 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 65/2022, p. 1 ss., e decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio del 1° marzo 2022 che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 65/2022, p. 5 ss.

<sup>91</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020 – La situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea*, COM(2020) 580 final, del 30 settembre 2020; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2021 – La situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea*, COM(2021) 700 final, del 20 luglio 2021.

<sup>92</sup> La relazione è stata approfondita soprattutto in concomitanza del lancio della strategia per il mercato unico digitale: Consiglio Affari generali, *Discussion Paper, The Rule of Law in the Age of Digitalization*, 17 novembre 2015.

prattutto per rimarcare la sussistenza di combinazioni virtuose tra questo valore e la spinta UE alla transizione digitale con effetti a cascata sugli Stati membri<sup>93</sup>.

Eppure, è risaputo che l'ecosistema digitale risente della base “anarchica” di Internet e che le spinte all'autoregolamentazione che caratterizzano il cberspazio celano rischi per l'effettiva operatività delle regole enunciate dal diritto positivo<sup>94</sup>. La dottrina ha messo in guardia circa i rischi che la trasformazione digitale dell'Unione può arrecare allo stato di diritto in assenza di una *governance* sovranazionale. In particolare, da questo andamento discende il problema dello spostamento del baricentro dell'autorità verso la dimensione dell'autonomia privata. Come è stato osservato, in un ambiente digitale globale, «le minacce per il principio dello stato di diritto non provengono solo dall'attuazione di tecnologie digitali da parte di attori pubblici, ma anche, e principalmente, dalla capacità degli attori privati transnazionali di sviluppare e applicare standard privati in concorrenza con valori pubblici»<sup>95</sup>. Siffatte criticità tendono a intensificarsi in una società algoritmica, specie laddove la prassi oltrepassa le frontiere delimitate dai recenti punti di approdo del diritto, formando così interstizi nei quali i (grandi) poteri privati, come certe piattaforme digitali, non si trovano sottoposti a limiti analoghi a quelli vigenti per i poteri pubblici<sup>96</sup>.

**IV.** Anche la sovranità digitale europea, come accennato nell'introduzione del saggio, occupa un posto rilevante nell'attività politico-giuridica delle istituzioni UE.

Sicuramente questo obiettivo (o “mantra”?) abbraccia a sua volta priorità di stampo economico, preso atto dell'intento di incrementare il grado di innovazione dell'Unione, nonché la sua tenuta di fronte all'incedere del pro-

---

<sup>93</sup> Si pensi, ad esempio, ai benefici che potrebbero scaturire dall'efficace digitalizzazione dei sistemi giudiziari degli Stati membri: COM(2020) 580 final, cit., in particolare pp. 12-13; COM(2021) 700 final, cit., in particolare pp. 5-11.

<sup>94</sup> V. *amplius* G. DE MINICO, *Internet: Rules and Anarchy. The Test of Algorithms*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione, I, Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, Collana di studi di *Consulta OnLine*, 2020, pp. 51-78.

<sup>95</sup> O. POLLICINO, *Costituzionalismo, privacy*, cit., p. 11.

<sup>96</sup> Per approfondimenti sulla questione, v. O. POLLICINO, *Digital Private Powers Exercising Public Functions: The Constitutional Paradox in the Digital Age and its Possible Solutions* ([echr.coe.int/Documents/Intervention\\_20210415\\_Pollicino\\_Rule\\_of\\_Law\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Intervention_20210415_Pollicino_Rule_of_Law_ENG.pdf)). V. anche N. SUZOR, *Digital Constitutionalism*, cit.

gresso tecnologico di altre economie, a cominciare da Stati Uniti e Cina. Occorre infatti ridurre la dipendenza tecnologica nei confronti di questi Stati<sup>97</sup>, dove peraltro gli investimenti nel settore stanno producendo risultati più efficaci nelle dinamiche di concorrenza globale. In proposito, preme richiamare l'esempio del “*Chips Act*”, teso a riformare il modello di approvvigionamento europeo di semiconduttori<sup>98</sup>.

Al contempo, però, la sovranità digitale europea si collega a ulteriori esigenze, sorte a causa delle condotte di operatori fortemente condizionanti, i quali provengono sovente dalle suddette aree geografiche e agiscono muovendo da coordinate che in buona parte non appartengono alla cultura giuridica europea<sup>99</sup>.

Nello specifico, l'attenzione è stata dapprima indirizzata in via quasi esclusiva verso il rapporto individui – dati personali, nel senso che l'UE, tramite iniziative realizzate al confine tra dimensione interna e azione esterna, per anni ha cercato di contenere quelle “derive” esogene in base a cui i singoli (segnatamente, i cittadini dell'Unione) finirebbero per perdere gradualmente il controllo sui propri dati, a tutto vantaggio dei noti *tech giants*. Un presidio particolarmente robusto è stato eretto dalla Corte di giustizia: meritano di essere ricordate le pronunce *Digital Rights Ireland*<sup>100</sup> e *Schrems*<sup>101</sup>,

---

<sup>97</sup> Si veda, *Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age*, EPSC Strategic Notes, Issue 30, July 2019 ([op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/889dd7b7-0cde-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en](https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/889dd7b7-0cde-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en)), specialmente p. 6.

<sup>98</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una normativa sui chip per l'Europa*, COM(2022) 45 final, dell'8 febbraio 2022.

<sup>99</sup> A mero titolo di esempio, si rammenta come la libertà di espressione nell'ordinamento giuridico statunitense (nel quale sono radicati diversi *tech giants*) sia considerata un diritto quasi assoluto; viceversa, nel diritto europeo – anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia – tale libertà non possiede il medesimo *status* e talvolta si trova ad essere limitata di fronte ad altri diritti ad essa parificati (come il diritto alla vita privata e alla tutela dei dati personali, o alla protezione della proprietà intellettuale). Per maggiori informazioni si veda M. BASSINI, *Internet e libertà*, cit., 2019.

<sup>100</sup> Corte giust. 8 aprile 2014, C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, ECLI:EU:C:2014:238. Per commenti, si vedano, tra i tanti: O. LYNSKEY, *The Data Retention Directive is Incompatible with the Rights to Privacy and Data Protection and is Invalid in its Entirety: Digital Rights Ireland*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2014, p. 1789; T. OJANEN, *Privacy Is More Than Just a Seven-Letter Word: The Court of Justice of the European Union Sets Constitutional Limits on Mass Surveillance: Court of Justice of the European Union Decision of 8 April 2014 in Joined Cases C-293/12 and C-594/12*, *Digital Rights Ireland and Seitlinger and Others*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2014, p. 528; S. PEERS, *Data Retention: a Landmark Court Of Justice's Ruling (4) ... Will This Saga Continue and How?*, in *eulawana-*

che sono culminate con altrettante declaratorie di invalidità di atti di diritto derivato per violazione della Carta dei diritti<sup>102</sup> e che, assieme alla sentenza *Google Spain*<sup>103</sup>, hanno determinato l'avvio di un percorso di iper-pro-

---

*lysis.blogspot.com*, 9 aprile 2014; A. VEDASCHI, *I programmi di sorveglianza di massa nello Stato di diritto. La data retention al test di legittimità*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2014, p. 1224; F. FABBRINI, *Human Rights in the Digital Age: the European Court of Justice Ruling in the Data Retention Case and Its Lessons for Privacy and Surveillance in the United States*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2015, p. 65; M.P. GRANGER, K. IRION, *The Court of Justice and the Data Retention Directive in Digital Rights Ireland: Telling Off the EU Legislator and Teaching a Lesson in Privacy and Data Protection*, in *Eur. Law Rev.*, 2014, p. 834.

<sup>101</sup> Corte giust. 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650. Tra i molti contributi di dottrina in proposito, v. L. AZOULAI, M. VAN DER SLUIS: *Institutionalizing Personal Data Protection In Times Of Global Institutional Distrust: Schrems*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2016, p. 1343; R. BIFULCO, *La sentenza Schrems e la costruzione del diritto europeo della privacy*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 289-307; A. GIATTINI, *La tutela dei dati personali davanti alla Corte di giustizia dell'UE: il caso Schrems e l'invalidità del sistema di "approdo sicuro"*, in *Dir. umani dir. int.*, 2016, p. 247; M. NINO, *Le prospettive internazionali ed europee della tutela della privacy e dei dati personali dopo la decisione Schrems della Corte di giustizia UE*, in questa *Rivista*, 2016, p. 755; T. OJANEN, *Making the Essence of Fundamental Rights Real: The Court of Justice of the European Union Clarifies the Structure of Fundamental Rights under the Charter*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2016, pp. 318-329; O. POLLICINO, M. BASSINI, *Bridge is Down, Data Truck can't get Through ... A Critical View of the Schrems Judgment in the Context of European Constitutionalism*, in G. ZICCARDI CAPALDO (ed), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2016*, Oxford, 2017, pp. 245-265.

<sup>102</sup> Si ricorderà che con la sentenza *Digital Rights Ireland* la Corte ha dichiarato invalida la direttiva 2006/24/CE (direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE, in *GUUE* L 105/2006, p. 54 ss.), concludendo che il legislatore dell'Unione aveva ecceduto i limiti imposti dal rispetto del principio di proporzionalità alla luce degli artt. 7, 8 e 52, par. 1, della Carta. La causa *Schrems*, invece, ha avuto ad oggetto il sistema di *Safe Harbour*, riguardante la regolamentazione del trasferimento e dello scambio delle informazioni di carattere personale tra l'Unione e gli Stati Uniti: la sentenza ha invalidato l'atto controverso (decisione della Commissione del 26 luglio 2000 a norma della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adeguatezza della protezione offerta dai principi di approdo sicuro e dalle relative «Domande più frequenti» (FAQ) in materia di riservatezza pubblicate dal Dipartimento del commercio degli Stati Uniti) per violazione del diritto primario e derivato dell'Unione in materia di vita privata e dati personali (segnatamente, per avere intaccato il contenuto essenziale del diritto protetto dall'art. 7 della Carta).

<sup>103</sup> Corte giust. 13 maggio 2014, C-131/12, *Google Spain*, ECLI:EU:C:2014:317. Tra i moltissimi contributi specificamente dedicati alla decisione *Google Spain* si vedano: M. BASSINI, *Google davanti alla Corte di giustizia: il diritto all'oblio*, in *Quad. cost.*, 2014, pp.

tezione giurisprudenziale del diritto alla tutela dei dati personali<sup>104</sup>. Detta conseguenza non è del tutto esente da criticità, almeno se si tiene presente che, malgrado il diritto *ex art. 8* della Carta sia visto come uno dei «valori pre-giuridici» dell'ordinamento UE<sup>105</sup>, di regola i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dall'Unione possiedono il medesimo rango<sup>106</sup>.

Dopodiché, anche il legislatore dell'Unione si è sforzato di modificare

---

730-732; M. CASTELLANETA, *Così l'oblio mette a rischio la libertà di espressione*, in *Guida al diritto*, 2014, n. 24, p. 21; E. FRANTZIOU, *Further Developments in the Right to be Forgotten: The European Court of Justice's Judgment in Case C-131/12, Google Spain, SL, Google Inc v Agencia Espanola de Proteccion de Datos*, in *Human Rights Law Rev.*, 2014, pp. 761-777; P. KOUTRAKOS, N.N. SHUIBHNE, *To Strive, to Seek, to Google, to Forget*, in *Eur. Law Rev.*, 2014 pp. 293-294; S. PEERS, *The CJEU's Google Spain Judgment: Failing to Balance Privacy and Freedom of Expression*, in [www.eulawanalysis.blogspot.com](http://www.eulawanalysis.blogspot.com), 13 maggio 2014; F. PIZZETTI, *La decisione della Corte di giustizia sul caso Google Spain: più problemi che soluzioni*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 2014, n. 12; P. DE HERT, V. PAPAKONSTANTINO, *Google Spain: Addressing Critiques and Misunderstandings One Year Later*, in *Maastr. Jour. Eur. Comp. Law*, 2015, pp. 624-638; J. DUPONT-LASSALLE, *Beaucoup de bruit pour rien? La précarité du "droit à l'oubli numérique" consacré par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Google Spain*, in *Rev. trim. droits homme*, 2015, p. 987; O. LYNKEY, *Control over Personal Data in a Digital Age: Google Spain v AEPD and Mario Costeja Gonzalez*, in *The Modern Law Rev.*, 2015, p. 522; I. SPIECKER, *A New Framework for Information Markets: Google Spain*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2015, p. 1033; A.L. VALVO, *Il diritto all'oblio nell'epoca dell'informazione "digitale"*, in *Studi int. eur.*, 2015, p. 347.

<sup>104</sup> Molti autori hanno ipotizzato che queste sentenze abbiano avuto un ruolo significativo nella definizione di una gerarchizzazione più o meno surrettizia tra diritti fondamentali tendenti al conflitto, con al vertice i diritti *ex artt. 7 e 8* della Carta. Si vedano: S. RODOTÀ, *Verso una Dichiarazione dei diritti di Internet* ([www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload\\_file/upload\\_files/000/000/193/Internet\\_Lib.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/193/Internet_Lib.pdf)), p. 2; S. DE VRIES, *The EU Single Market as a "Normative Corridor" for the Protection of Fundamental Rights: the Example of Data Protection*, in S. DE VRIES, U. BERNITZ, S. WEATHERILL (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument. Five Years and Growing*, Oxford-Portland, 2015, p. 244; D. SARMIENTO, *What Schrems, Delvigne and Celaj Tell us about the State of Fundamental Rights in the EU*, in [verfassungsblog.de](http://verfassungsblog.de), 16 ottobre 2015; G. FINOCCHIARO, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di dati personali da Google Spain a Schrems*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La protezione*, cit., p. 116; O. POLLICINO, *L'"autunno caldo" della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 2019, n. 19, p. 5.

<sup>105</sup> V. ZENO ZENCOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La protezione*, cit., p. 8.

<sup>106</sup> Naturalmente, fatta eccezione per i – pochissimi – diritti assoluti e per quelle fattispecie che, in base all'art. 52, par. 5, della Carta stessa, sono da considerarsi principi.

la normativa sui dati personali di modo da favorirne l'estensione territoriale<sup>107</sup> per scongiurare i pericoli derivanti da grandi compagnie private di Stati terzi: da questo punto di vista, come già ricordato<sup>108</sup>, il GDPR è emblematico<sup>109</sup>.

Con il passare del tempo, le intersezioni tra sovranità digitale europea e dimensione costituzionale dell'Unione sono divenute più evidenti. In effetti, anche a causa della sovranità digitale europea le questioni attinenti al digitale sono state assorbite in una sfera costituzionale molto ampia, che non si estende soltanto ai (*rectius*, ad alcuni) diritti fondamentali. Ad oggi, l'espressione in commento rinvia giocoforza ai valori dell'Unione<sup>110</sup>. Anzi, si è avvertito che «[...] the main rationale behind digital sovereignty claims in the EU lies in the willingness to preserve European core values, rights and principles»<sup>111</sup>. E per inciso, si è messo in luce che quando l'Unione tenta di agire nella veste di «Internet global regulatory power» lo fa in nome di valori ai quali viene assegnata unilateralmente una vocazione universale e che, in ultima analisi, finiscono per confondersi con interessi (strategici) sovranazionali<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> Con questa espressione ci si riferisce alla tesi di Scott, che distingue tra «extraterritoriality» e «territorial extension». L'Autrice spiega che «extraterritoriality» implica «[t]he application of a measure triggered by something other than a territorial connection with the regulating state», mentre «territorial extension» sottintende che «[t]he application of a measure is triggered by a territorial connection but in applying the measure the regulator is required, as a matter of law, to take into account conduct or circumstances abroad». Cfr. J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension*, in *EU Law*, in *American Journal Comp.e Law*, 2014, in particolare p. 90.

<sup>108</sup> V. *supra*, par. 1.

<sup>109</sup> Fermo restando che, in questa prospettiva, il GDPR è da considerarsi come «the heir of a set of cases decided by the ECJ over the past few years»: O. POLLICINO, *Data Protection and Freedom of Expression Beyond EU Borders: EU Judicial Perspectives*, in F. FABBRINI, E. CELESTE, J. QUINN (eds), *Data Protection Beyond Borders: Transatlantic Perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty*, Oxford-Portland, 2021, p. 84. In senso analogo F. ROSSI DAL POZZO, *Alcune riflessioni a margine della nuova disciplina in materia di protezione dei dati personali di cui al Regolamento (UE) 2016/679*, in *www.rivista.eurojus.it*, 31 maggio 2018, p. 16.

<sup>110</sup> H. ROBERTS E AL., *Safeguarding European Values with Digital Sovereignty: an Analysis of Statements and Policies*, in *Internet Policy Rev.*, 2021, n. 3, pp. 1-21.

<sup>111</sup> E. CELESTE, *Digital Sovereignty in the EU: Challenges and Future Perspectives*, in F. FABBRINI, E. CELESTE, J. QUINN (eds), *Data Protection*, cit., p. 220.

<sup>112</sup> C. KUNER, *The Internet and the Global Reach of EU Law*, *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT (eds), *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, pp. 112-145 (spec. pp. 135-145).

Certo, questo *focus* più accentuato sui valori è ben esemplificato, ancora una volta, dalla strategia sullo spazio europeo dei dati, che invoca un ruolo di primo piano dell'Unione sulla scena internazionale per promuovere «un approccio aperto ma assertivo ai flussi di dati internazionali, basato sui valori europei»<sup>113</sup>. Tuttavia, l'affermazione dei valori UE per il tramite della sovranità digitale europea è da intendersi come un corollario dell'intera *governance* di Internet, in uno scenario nel quale proliferano i pericoli posti in essere da grandi compagnie private (e che vede l'insorgere di reazioni giurisprudenziali diffuse in Europa<sup>114</sup>). Per un'idea di come si stia cercando di affermare la sovranità digitale europea, si reputa indicativo l'elenco di punti chiave elaborato dalla Presidenza francese del Consiglio nel febbraio 2022: tra questi figura il ruolo di «protective e standard setting power» dell'Unione con riferimento ai propri valori<sup>115</sup>. La sovranità digitale europea pare quindi essersi espansa sul piano concettuale e materiale, come tra l'altro si evince anche dai nuovi strumenti normativi sulle piattaforme digitali che saranno discussi nei prossimi paragrafi<sup>116</sup>.

V. Occorre ora considerare recenti iniziative dell'Unione che confermano e completano la tendenza riguardante l'assegnazione di un ruolo più nitido e incisivo ai valori fondanti in un sistema di obblighi sovranazionali strumentali all'evoluzione dello spazio digitale UE.

Due misure di grande interesse sono la “legge sui servizi digitali” (*Digital Services Act* – DSA) e la “legge sui mercati digitali” (*Digital Markets Act* – DMA). Premesso che al momento in cui si scrive solo la seconda è stata ufficialmente adottata e pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea<sup>117</sup>,

---

<sup>113</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, 19 febbraio 2020, p. 26.

<sup>114</sup> Si è affermato che «[t]he European courts seem more inclined “to teach” rather than “to learn” when discussing the protection, erga omnes (towards everyone), of European constitutional values, even beyond the reaches of Europe. In other words, the European judicial dialogue remains European-value-based even when globalized» (K. KOWALIK-BAŃCZYK, O. POLLICINO, *Migration of European Judicial Ideas Concerning Jurisdiction Over Google on Withdrawal of Information*, in *Germ. Law Journ.*, 2016, p. 333).

<sup>115</sup> [presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/the-building-europe-s-digital-sovereignty-conference/](https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/the-building-europe-s-digital-sovereignty-conference/).

<sup>116</sup> In questo senso, G. FINOCCHIARO, *Sovranità digitale, valori dell'Europa e nuove frontiere*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 27 aprile 2021.

<sup>117</sup> Circa il DMA, si veda il regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del

le due iniziative costituiscono gli assi portanti di un unico pacchetto normativo per la regolamentazione dello spazio digitale europeo<sup>118</sup>, avente per base giuridica l'art. 114 TFUE e potenzialmente idoneo a favorire l'estensione territoriale del diritto UE in materia<sup>119</sup>.

I punti principali del DSA e del DMA possono essere riassunti come segue.

La proposta di legge sui servizi digitali introduce norme armonizzate sulla prestazione di servizi intermediari nel mercato interno. Interviene nel campo dell'ormai ultraventennale direttiva *e-commerce*<sup>120</sup>, modificandola in parte. Si concentra soprattutto sul sistema di responsabilità e *due diligence* dei prestatori intermediari della società dell'informazione<sup>121</sup>, ma senza stravolgerne i capisaldi<sup>122</sup>, segnatamente i principi del *safe harbour* e del divieto di sorveglianza generale<sup>123</sup>. Trattandosi di un regolamento, i soggetti

---

Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), in *GUUE* L 265/2022, p. 1 ss. Quanto al DSA, si veda innanzitutto la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, del 15 dicembre 2020; il testo dell'accordo provvisorio raggiunto da Parlamento europeo e Consiglio è consultabile a questo link: [data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9342-2022-INIT/x/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9342-2022-INIT/x/pdf) (si precisa che, con riguardo agli specifici punti discussi in questo paragrafo, l'accordo provvisorio non altera la sostanza della proposta).

<sup>118</sup> Per considerazioni diffuse sulle due iniziative si rinvia a G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021; M. CAPPELLO (ed.), *Unravelling the Digital Services Act Package*, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2021; M. EIFERT, A. METZGER, H. SCHWEITZER, G. WAGNER, *Taming the Giants: The DMA/DSA Package*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2018, pp. 987-1028.

<sup>119</sup> In questo senso, G.M. RUOTOLO, *Le proposte europee di riforma della responsabilità dei fornitori di servizi su Internet*, in *Riv. it. inf. diritto*, 2022, p. 22.

<sup>120</sup> Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), in *GUCE* L 178/2000, p. 1 ss.

<sup>121</sup> Il DSA si ispira alla direttiva 2000/31/CE e concerne i servizi di semplice trasporto, memorizzazione temporanea e memorizzazione di informazione. Non sono mancate critiche circa l'ambito di applicazione della misura, che non contempla i servizi intermediari non rientranti tra i servizi della società dell'informazione (in base al diritto dell'Unione). V. L. ZOBOLI, *Verso l'approvazione del DSA: "Dimmi che piattaforma sei..."*, in AA.VV. (a cura di), *Quaderni AISDUE 2022/1*, Napoli, 2022, p. 481.

<sup>122</sup> V. anche C. CAUFFMAN, C. GOANTA, *A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2021, p. 758.

<sup>123</sup> L'art. 14 della direttiva 2000/31/CE ("hosting") dispone quanto segue: «[g]li Stati

menzionati divengono destinatari diretti degli obblighi dell'atto. L'aspetto maggiormente innovativo della riforma risiede nella previsione di un "doppio binario", in base al quale operatori particolarmente condizionanti vengono gravati di obblighi più stringenti, che comunque ruotano attorno all'esigenza di contrastare la diffusione di beni, servizi o contenuti illegali<sup>124</sup>: in appositi capi e sezioni, il DSA detta numerose prescrizioni applicabili esclusivamente alle piattaforme *online*, spesso di dimensioni "molto grandi"<sup>125</sup> (oltre che ai motori di ricerca<sup>126</sup>), cui viene richiesto di adottare misu-

---

membri provvedono affinché, nella prestazione di un servizio della società dell'informazione consistente nella memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio, il prestatore non sia responsabile delle informazioni memorizzate a richiesta di un destinatario del servizio, a condizione che detto prestatore: a) non sia effettivamente al corrente del fatto che l'attività o l'informazione è illecita e, per quanto attiene ad azioni risarcitorie, non sia al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illegalità dell'attività o dell'informazione, o b) non appena al corrente di tali fatti, agisca immediatamente per rimuovere le informazioni o per disabilitarne l'accesso». Ciò sempre che il destinatario del servizio agisca sotto l'autorità o il controllo del prestatore. L'art. 15 ("assenza dell'obbligo generale di sorveglianza") prevede che «[n]ella prestazione dei servizi di cui agli articoli 12, 13 e 14, gli Stati membri non impongono ai prestatori un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono o memorizzano né un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite».

<sup>124</sup> Con questa espressione l'art. 2, lett. g), del DSA si riferisce a «qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione ad un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme alle disposizioni normative dell'Unione o di uno Stato membro, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tali disposizioni».

<sup>125</sup> Va detto anzitutto che il DSA propone una definizione di piattaforma *online*, nel tentativo di colmare una lacuna del diritto UE (su quest'ultimo aspetto v. MARCO INGLESE, *Regulating the Collaborative Economy in the European Union Digital Single Market*, Cham, 2020, pp. 16-17): prima, infatti, era tutt'al più possibile affidarsi agli indicatori previsti dalla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa*, COM(2016) 288 final, del 25 maggio 2016. Ai sensi dell'art. 2, lett. h), del DSA, la piattaforma *online* va intesa come «un prestatore di servizi di hosting che, su richiesta di un destinatario del servizio, memorizza e diffonde al pubblico informazioni, tranne qualora tale attività sia una funzione minore e puramente accessoria di un altro servizio e, per ragioni oggettive e tecniche, non possa essere utilizzata senza tale altro servizio e a condizione che l'integrazione di tale funzione nell'altro servizio non sia un mezzo per eludere l'applicabilità del presente regolamento». Invece, per capire se una piattaforma è di dimensioni molto grandi occorre rifarsi alle specifiche dell'art. 25. In ogni caso, il dato principale da considerare è la capacità di questi *providers* di coprire un ampio raggio d'azione nell'Unione, stimato in una media mensile di oltre 45 milioni di destinatari attivi dei servizi offerti.

re basate sul rischio per prevenire abusi dei loro sistemi, nonché misure di trasparenza ad ampio spettro. A fronte di ciò, la proposta costruisce un sistema di *governance* accentrato, che si regge su una rete di autorità nazionali di garanzia e che fa capo alla Commissione europea, alla quale spettano poteri di controllo considerevoli nei confronti dei prestatori intermediari più colpiti dal DSA, potendo arrivare a stabilire sanzioni pecuniarie e penalità di mora nei loro confronti.

Un tratto distintivo del DSA è il legame a doppio filo tra proposta di regolamento e tutela dei diritti fondamentali<sup>127</sup>. Si può notare agevolmente che nel DSA la Carta viene utilizzata come riferimento pressoché costante, confermando sinergie già preannunciate nella precitata strategia per il rafforzamento dell'applicazione di questo strumento<sup>128</sup>. La circostanza non è affatto trascurabile e certifica la penetrazione sempre più incisiva dei diritti fondamentali in atti che hanno il fine di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri nell'interesse del mercato interno. In questo senso, l'approccio della Commissione suggerisce parallelismi tra DSA e GDPR, non fosse che quest'ultimo, come accennato in precedenza, ha una base giuridica *ad hoc*, cioè l'art. 16 TFUE, che concerne la tutela dei dati personali di ogni persona ed è automaticamente riconducibile alla Carta, precisamente all'art. 8. In altre parole, se da un lato non è del tutto sorprendente che un atto come il GDPR contenga numerose disposizioni che a loro volta tentano di concretizzare fattispecie riconosciute e garantite dalla Carta – *in primis* il diritto alla protezione dei dati personali – considerazioni analoghe non sarebbero in principio immediate per il DSA.

È poi il caso di aggiungere che la necessità di allineare le traiettorie della nuova disciplina sui servizi digitali alla necessità di tutelare al meglio i drit-

---

<sup>126</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE – Orientamento generale del Consiglio, 13203/21, 18 novembre 2021.

<sup>127</sup> L'importanza di tale aspetto era stata sostenuta con fermezza anche prima che la proposta della Commissione fosse pubblicata. Per una prospettiva istituzionale si vedano la risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione sulla legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico (2020/2018(INL)) e la risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali (2020/2022(INI)). Per considerazioni di natura accademica si veda G. FROSIO C. GEIGER, *Taking Fundamental Rights Seriously in the Digital Services Act's Platform Liability Regime*, [www.ssrn.com/index.cfm/en/](http://www.ssrn.com/index.cfm/en/), 22 marzo 2021.

<sup>128</sup> COM(2020) 711 final, cit., p. 17.

ti fondamentali degli individui è risultato un elemento dirimente nella motivazione sottesa al rispetto del principio di sussidiarietà e, in misura ancora più nitida, del principio di proporzionalità<sup>129</sup>. In proposito, l'asimmetria degli obblighi definiti nel DSA è giustificata dal livello di rischio che la tipologia di prestatore di volta in volta considerato procura ai diritti fondamentali degli utenti dei servizi in questione.

Ciò non significa che la proposta agisca in linea trasversale su una moltitudine di diritti. Al contrario, dal testo della Commissione e dall'accordo tra Parlamento europeo e Consiglio il perimetro pare restringersi attorno alla libertà di espressione e di informazione, alla libertà di impresa, ai diritti di *privacy* digitale, all'alto livello di tutela del consumatore, alla non discriminazione, ai diritti del minore. E tra queste fattispecie, la libertà di espressione e informazione beneficia di un'attenzione prioritaria, al punto che la misura in commento va vista come un meccanismo congeniato principalmente per aumentare l'effettività dell'art. 11 della Carta nell'ambiente digitale<sup>130</sup>.

Un altro aspetto che occorre sottolineare è la dichiarata strumentalità del DSA alla trasparenza nella pubblicità e nella comunicazione di natura politica, anche in un'ottica di maggiore impatto dell'attuazione del GDPR. Invero, il DSA dovrebbe costituire una risposta giuridica alle tecniche con cui le piattaforme (specie se di grandi dimensioni) inviano annunci pubblicitari aventi natura politica, calibrando il singolo inoltro in relazione ai profili specifici della persona o del gruppo da intercettare. Il regime giuridico che l'Unione intende introdurre con la legge sui servizi digitali deve dunque servire, tra le altre cose, a responsabilizzare gli intermediari/prestatori di servizi in contesti estremamente delicati per la tenuta democratica degli Stati membri e dell'Unione. Sicché, la presentazione del DSA è stata intrisa di riferimenti a obblighi di trasparenza per le piattaforme *online* in funzione della salvaguardia dei valori democratici europei<sup>131</sup>: solo per citare un esempio, il

---

<sup>129</sup> COM(2020) 825 final, cit., pp. 6-7.

<sup>130</sup> F. FERRI, *Il bilanciamento*, cit., in particolare pp. 345-346.

<sup>131</sup> Emblematiche, al riguardo, le parole di Margrethe Vestager: «[t]here's no doubt [...] that platforms – and the algorithms they use – can have an enormous impact on the way we see the world around us. And that's a serious challenge for our democracy. Because today, a few big platforms are increasingly important as the place where we go for news and information, the place where we carry on our political debates. They define our public space – and the choices they make affect the way our democracy works. They affect the ideas and arguments we hear – and the political choices we believe we can make. They can undermine our shared understanding of what's true and what isn't – which makes it hard to engage in those public debates that are every bit as important, for a healthy democracy, as voting itself.

piano d'azione per la democrazia europea annovera proprio il DSA tra i principali strumenti di attuazione<sup>132</sup>.

Parimenti, in considerazione della sua azione di contrasto ai poteri delle piattaforme *online*, al DSA è stata indubbiamente assegnata la missione di preservare lo stato di diritto non già (o non solo) da condotte di autorità pubbliche degli Stati membri, bensì da incursioni private<sup>133</sup>. Preme ricordare come questi attori siano oggi in grado di incidere su diritti dei singoli utenti (e, di riflesso, della collettività), definendo in autonomia *standard* variabili che possono compromettere l'effettività delle garanzie di matrice sovranazionale o innalzare oltremodo il grado di frammentazione del diritto UE. A tale proposito, rileva anche l'innovativo sistema di *governance* tratteggiato

---

So we can't just leave decisions which affect the future of our democracy to be made in the secrecy of a few corporate boardrooms. That's why one of the main goals of the Digital Services Act [...] will be to protect our democracy, by making sure that platforms are transparent about the way these algorithms work – and make those platforms more accountable for the decisions they make» (Speech 30 October 2020 “Algorithms and democracy” – AlgorithmWatch Online Policy Dialogue, 30 October 2020, [ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/algorithms-and-democracy-algorithmwatch-online-policy-dialogue-30-october-2020\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/algorithms-and-democracy-algorithmwatch-online-policy-dialogue-30-october-2020_en)).

<sup>132</sup> COM(2020) 790 final, cit., specialmente pp. 24-25. Da notare che nel DSA questo profilo risulta sviluppato solo in parte, soprattutto con riferimento ai limiti imposti alle piattaforme per ridurre il rischio di disinformazione. Sul punto, già nel piano d'azione per la democrazia la Commissione aveva anticipato che avrebbe pubblicato orientamenti per definire le modalità di rafforzamento delle misure delle piattaforme *online*, seguendo un approccio «multipartecipativo» (tale, cioè da coinvolgere anche altre parti interessate). Sull'esigenza di occuparsi con più decisione dei rischi che le piattaforme *online* sollevano con riguardo alla disinformazione si è espresso anche il Parlamento europeo (risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2022 sulla relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione (2021/2180(INI)), punto 26). V. anche P. CESARINI, *The Digital Services Act: a Silver Bullet to Fight Disinformation?*, in [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu), 8 febbraio 2022.

<sup>133</sup> Un problema di disomogeneità del quadro normativo di attuazione nazionale del diritto UE in ambito digitale è dato, ad esempio, dall'eterogeneità delle discipline interne di recepimento di alcune recenti direttive (cfr. L. FLORIDI, G. FINOCCHIARO, O. POLLICINO, *Quattro orientamenti per completare il modello digitale Ue*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 6 gennaio 2022: si pensi alla direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, in *GUUE* L 130/2019, p. 9 ss., o alla direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in *GUUE* L 303/2018, p. 69 ss.

dalla Commissione, che si è (auto)dotata di poteri di controllo niente affatto trascurabili.

Alla luce di quanto rilevato, il percorso iniziato con la proposta di DSA dovrebbe spingere l'azione dell'Unione verso la costruzione di argini più solidi ai poteri delle piattaforme *online* nelle attività attinenti alla *content moderation*. Certamente, non mancano incognite. Resta, ad esempio, da capire fino a che punto i diritti fondamentali più esposti – in genere di natura collettiva – saranno applicati in linea orizzontale verso soggetti privati che, dal canto loro, vantano diritti tendenzialmente antitetici – in genere di natura individuale o addirittura escludenti. E ancora, non è chiaro se e come il sistema di *governance* immaginato con il DSA possa impedire che, a causa del nuovo ruolo di rilievo pubblico assunto dalle piattaforme più grandi, possano verificarsi fratture nella *rule of law* europea e contraccolpi sulle basi democratiche degli Stati membri.

Malgrado ciò, si ritiene che il DSA rientri a pieno titolo nel novero delle iniziative più concrete del costituzionalismo digitale europeo, sconfinando in un territorio molto più ampio di quello nel quale vengono regolamentati aspetti puramente mercantilistici. Esso rinvigorisce i collegamenti della “politica digitale” dell'Unione a diritti fondamentali, democrazia e stato di diritto<sup>134</sup>. In dottrina si è giustamente affermato che il DSA, nella sua potenziale veste di «human-rights-infused regulation»<sup>135</sup>, ha aperto una fase della legislazione dell'Unione che simboleggia, oltre che «a turn towards regulatory intervention or an imperialist extension of European constitutional values», anche «a reaction of European digital constitutionalism to the challenges for fundamental rights and democratic values in the algorithmic society»<sup>136</sup>. Un progetto, insomma, che imporrebbe trasformazioni di rilievo negli Stati membri e che, sulla scia del GDPR, avvicina ulteriormente il tessuto valoriale dell'Unione alle relazioni giuridiche tra privati. Pertanto, il modello proposto dalla Commissione (e rielaborato da Parlamento europeo e Consiglio) esprime appieno una scelta identitaria, nel senso che concorre a definire, «in

---

<sup>134</sup> E. BROGI, I. NENADIC, *European Plan to Increase Transparency and Accountability of the Gatekeeper Online Platforms to Protect Democracy: EDMO's Role in the Commission's Digital Policy Approach*, in [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu), 18 dicembre 2020. V. anche F. FERRI, *Il bilanciamento*, cit., p. 328.

<sup>135</sup> A.P. HELDT, *EU Digital Services Act: The White Hope of Intermediary Regulation*, in T. FLEW, F.R. MARTIN (eds.), *Digital Platform Regulation: Global Perspectives on Internet Governance*, Cham, 2022, p. 76.

<sup>136</sup> G. DE GREGORIO, O. POLLICINO, *The European Constitutional*, cit.

maniera ancora più netta, l'identità – dal punto di vista non solo giuridico ma, in senso più lato, assiologico – dell'Unione europea»<sup>137</sup>.

Venendo alla seconda misura accennata in premessa di paragrafo, conviene precisare da subito che la ragion d'essere specifica del regolamento sui mercati digitali è diversa da quella del DSA. Il DMA mira a rinsaldare la concorrenzialità dei mercati digitali, riducendo gli spazi occupati dalle grandi piattaforme, da tempo in posizione di primazia.

Andandosi ad aggiungere alle opzioni derivanti dal ricorso (*ex post*) agli artt. 101 e 102 TFUE<sup>138</sup>, il DMA impone obblighi ai c.d. “*gatekeepers*”, ossia quei fornitori di servizi di piattaforma che controllano l'accesso ai mercati digitali e che presentano le caratteristiche di cui all'art. 3 del regolamento. Ai sensi dell'art. 3, par. 1, «[u]n fornitore di servizi di piattaforma di base è designato come *gatekeeper* se: a) ha un impatto significativo sul mercato interno; b) fornisce un servizio di piattaforma di base che costituisce un punto di accesso [...] importante affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali; c) detiene una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle proprie attività o è prevedibile che acquisisca siffatta posizione nel prossimo futuro»<sup>139</sup>. Gli obblighi a carico dei *gatekeepers* dovrebbero consentire di ovviare a inconvenienti quali pratiche sleali e mancanza di contendibilità<sup>140</sup> e dipendono da un meccanismo di applica-

<sup>137</sup> F. RESTA, *I poteri privati e gli arbitri dei diritti*, in [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu), 1 dicembre 2020.

<sup>138</sup> Sulle ragioni per le quali la normativa UE in materia di antitrust risulterebbe poco efficace se applicata ai mercati digitali e, per l'effetto, sull'intenzione della Commissione di servirsi dell'art. 114 TFUE per introdurre una disciplina nuova in luogo di aggiornamenti di norme esistenti, si veda G. CONTALDI, *Il DMA (Digital Markets Act) tra tutela della concorrenza e protezione dei dati personali*, in *Ord. int. dir. umani*, 2021, in particolare pp. 297-300.

<sup>139</sup> Lo stesso art. 3 indica poi altri elementi che, nel loro insieme, fanno presumere la natura di *gatekeeper*. Quanto all'espressione «servizio di piattaforma di base», l'art. 2, punto 2), la qualifica come uno qualsiasi dei seguenti servizi: «a) servizi di intermediazione *online*; b) motori di ricerca *online*; c) servizi di *social network online*; d) servizi di piattaforma per la condivisione di video; e) servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero; f) sistemi operativi; g) browser web; h) assistenti virtuali; i) servizi di cloud computing; j) servizi pubblicitari, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, erogati da un fornitore di uno dei servizi di piattaforma di base elencati alle lettere da a) a i)». Tali scelte definitorie hanno destato qualche stupore in dottrina, più che altro perché sono stati proposti concetti autonomi in un contesto giuridico che verrebbe a formarsi partendo da una situazione di *tabula rasa*: P. IBÁÑEZ COLOMO, *The Draft Digital Markets Act: A Legal and Institutional Analysis*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021, p. 572.

<sup>140</sup> Si ritiene, tuttavia, che sin dalla pubblicazione della proposta di atto legislativo i prin-

zione basato su indagini di mercato. Anche in rapporto al DMA la Commissione sarebbe chiamata a svolgere un ruolo cruciale di garanzia, tramite l'esercizio di poteri di indagine, di esecuzione e di monitoraggio, se del caso imponendo sanzioni.

Ora, già sulla base di questa rapida ricostruzione, si ricava che nell'economia del presente lavoro il DSA è prioritario rispetto al DMA<sup>141</sup>, poiché la seconda iniziativa definisce obblighi che «overlap, substantively and substantially, with competition law»<sup>142</sup>.

Tuttavia, la questione di fondo stimola l'interprete a guardare oltre le apparenze. In effetti, non va dimenticato che il DMA non costituisce un blocco autonomo di un sistema a compartimenti stagni. Al contrario, il DMA rappresenta il tentativo, da parte dell'Unione, di pervenire a un disegno unitario, aggiungendo al DSA un tassello complementare, per salvaguardare la struttura democratica dell'Unione dai poteri dei *gatekeepers*<sup>143</sup>.

Pertanto, in dottrina è stata rinvenuta una relazione di potenziale accessoria tra legge sui mercati digitali e la tutela dei diritti fondamentali dei consumatori di molteplici operatori di mercato; una relazione, questa, sintomatica non solo dell'attenuazione degli obiettivi di crescita economica, ma di un

---

cipali obblighi stabiliti dal DMA (previsti dagli artt. 5 e 6) siano risultati molto eterogenei e che nel loro insieme vadano a costituire un quadro giuridico a tratti confuso. Così G. CONTALDI, *La proposta della Commissione europea di adozione del "Digital Markets Act"*, in *Papers di diritto europeo*, 2021, pp. 80-83, e P. MANZINI, *Equità e contendibilità nei mercati digitali: la proposta di Digital Market Act*, in G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione*, cit., p. 106.

<sup>141</sup> Si veda COM(2020) 825, cit., considerando 106, ove si spiega che nel DSA l'impulso alla condotta dei prestatori intermediari serve a creare un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, «nel quale i diritti fondamentali sanciti dalla Carta siano debitamente tutelati». Diversamente, guardando al DMA (considerando 107), si ricava che l'obiettivo del regolamento è «garantire l'equità e la contendibilità del settore digitale e dei servizi di piattaforma di base in particolare, nell'ottica di promuovere l'innovazione, l'elevata qualità dei prodotti e dei servizi digitali, prezzi equi e concorrenziali, nonché un'elevata qualità e un'ampia scelta per gli utenti finali nel settore digitale».

<sup>142</sup> G. MONTI, *The Digital Markets Act – Institutional Design and Suggestions for Improvement*, TILEC Discussion Paper, 22 febbraio 2021, p. 2.

<sup>143</sup> Il DSA e il DMA emergono dunque come «the two pillars of digital regulation which respects European values and the European model, and will define a framework adapted to the economic and democratic footprint of digital giants» ([www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/council-and-european-parliament-reach-agreement-on-the-digital-markets-act/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/council-and-european-parliament-reach-agreement-on-the-digital-markets-act/)). V. anche EDRI, *The Digital Markets Act must do more to protect end users' rights*, 11 febbraio 2021 ([edri.org/our-work/eu-the-digital-markets-act-must-do-more-to-protect-end-users-rights/](https://edri.org/our-work/eu-the-digital-markets-act-must-do-more-to-protect-end-users-rights/)).

ulteriore slancio del costituzionalismo digitale europeo<sup>144</sup>. Ciò sarebbe l'effetto generale di varie disposizioni sostanziali, oltre che della configurazione dell'atto come strumento di regolamentazione *ex ante* degli obblighi dei *gatekeepers*, prevedendo così una logica di intervento opposta da quella dei correttivi *ex post* tipici del diritto *antitrust*.

Ragionando in questi termini, si ottiene che anche il DMA, perlomeno se considerato assieme al DSA, diviene uno strumento di importanza come minimo indiretta per la difesa dei valori dell'Unione.

VI. Sebbene il DSA e, in una certa misura, il DMA occupino un posto centrale nella gamma di strumenti volti a completare lo spazio digitale dell'Unione, l'iniziativa più innovativa – almeno sulla carta – è probabilmente la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale (“legge sull'intelligenza artificiale” o *Artificial Intelligence Act* – AIA), licenziata dalla Commissione europea nel 2021<sup>145</sup>. Detto che la materia di cui trattasi si sta sviluppando con grande intensità in molti Paesi<sup>146</sup>, l'Unione ha agito da precursore (o quasi)<sup>147</sup> in un'area altamente sensibile e mutevole, che sicuramente

---

<sup>144</sup>C. MASSA, *Ultimi sviluppi della riforma del digitale in Europa: il Digital Markets Act tra costituzionalismo europeo e concorrenza*, in AA.VV. (a cura di), *Quaderno AISDUE serie speciale*, cit., pp. 302-307.

<sup>145</sup>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, COM(2021) 206 final, del 21 aprile 2021. Per commenti su vari aspetti della proposta, si vedano segnatamente C. CASONATO, G. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, 2021, p. 415; G. CONTALDI, *La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale e la protezione dei dati personali*, in G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione*, cit., p. 207; F. DONATI, *Diritti fondamentali e algoritmi nella proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale*, in questa *Rivista*, 2021, p. 453; C. SCHEPISI, *Le “dimensioni” della regolazione dell'intelligenza artificiale nella proposta di regolamento della Commissione*, in AA.VV. (a cura di), *Quaderno AISDUE*, cit., p. 175.

<sup>146</sup>Per opere inerenti al tema dell'IA in ambito giuridico si rinvia, senza pretese di esaustività, a S. DORIGO (a cura di), *Il ragionamento giuridico*, cit.; U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale: il diritto, i diritti, l'etica*, Milano, 2020; U. RUFFOLO (a cura di), *Lezioni di diritto dell'intelligenza artificiale*, Torino, 2021; T. TZIMAS, *Legal and Ethical Challenges of Artificial Intelligence from an International Law Perspective*, Cham, 2021; H.W. MICKLITZ E AL. (a cura di), *Constitutional Challenges*, cit.

<sup>147</sup>Secondo il Garante europeo della protezione dei dati, «[t]he European Commission's legislative proposal for an Artificial Intelligence Act is the first initiative, worldwide, that provides a legal framework for Artificial Intelligence» ([edps.europa.eu/press-publications/](https://edps.europa.eu/press-publications/))

metterà alla prova l'effettività (e l'elasticità) del diritto positivo. In questo senso, ci si è riferiti all'AIA come un esempio paradigmatico del processo di «EU Law brutality» che sta contraddistinguendo l'evoluzione della transizione digitale dell'Unione a partire dall'affermazione della strategia sul mercato unico digitale<sup>148</sup>.

Per dovere di precisione, si rappresenta che a livello UE l'interesse per l'IA era sorto da qualche anno<sup>149</sup>. Eppure, il percorso intrapreso dall'Unione non si era concretizzato nell'adozione di strumenti vincolanti; in più, accorta dottrina ha segnalato come le istituzioni UE in linea di massima non si siano mosse in maniera coerente<sup>150</sup>. Tra gli elementi di contrapposizione interna vi è anche la differenza di vedute tra una Commissione inizialmente più restia ad elaborare nuovi atti normativi e un Parlamento europeo favorevole all'introduzione di soluzioni giuridiche *ad hoc*<sup>151</sup>.

Ciononostante, come risulta dal libro bianco del 2020<sup>152</sup>, il discorso sull'IA è stato progressivamente sviluppato all'interno di una dimensione antropocentrica e attorno ad alcuni requisiti fondamentali di derivazione etica: intervento e sorveglianza umani, robustezza tecnica e sicurezza, riservatezza e *governance* dei dati, trasparenza, diversità, non discriminazione ed equità, benessere sociale e ambientale, *accountability*<sup>153</sup>.

---

press-news/press-releases/2021/artificial-intelligence-act-welcomed-initiative\_en). Va tuttavia fatto presente che negli Stati Uniti era stata adottata una legge sull'IA il 1° gennaio 2021 ([www.ai.gov](http://www.ai.gov)).

<sup>148</sup> V. PAPA-KONSTANTINO, P. DE HERT, *The Regulation of Digital Technologies in the EU: The Law-Making Phenomena of “Act-ification”, “GDPR Mimesis” and “EU Law Brutality”*, in *Technology and Regulation*, 2022, pp. 48-60.

<sup>149</sup> Ad esempio, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) 237 final, del 26 giugno 2018.

<sup>150</sup> A. ADINOLFI, *L'Unione europea*, cit., pp. 13-35. L'Autrice, in particolare, accenna a un «atteggiamento ambivalente che denota una tensione dialettica tra diverse e talora contrapposte finalità», le quali, lungi dall'essere adeguatamente bilanciate, tendevano ad essere «menzionate in una prospettiva di carattere prevalentemente ricognitivo» (p. 15).

<sup>151</sup> *Ivi*, p. 21.

<sup>152</sup> *Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, COM(2020) 65 final, del 19 febbraio 2020.

<sup>153</sup> Il libro bianco si rifà alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica*, COM(2019) 168 final, dell'8 aprile 2019 (che a sua volta si ispira ai contenuti elaborati dal Gruppo indipendente di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale, *Orientamenti etici per un'IA affidabile*, 8 aprile 2019,

Alla fine, l'impulso del Parlamento europeo – decisivo ai fini del mercato unico digitale<sup>154</sup> – si è rivelato determinante anche per le prospettive di modifica dello stato dell'arte del diritto UE<sup>155</sup>.

La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale rappresenta un (primo) tentativo di sintesi della produzione magmatica di atti e documenti da parte delle istituzioni UE, nel tentativo di conciliare obiettivi di tutela della persona e di estensione del mercato unico digitale<sup>156</sup>. A riprova della difficoltà della Commissione di elaborare un progetto definitivo, si specifica che solo una settimana prima della pubblicazione della proposta era circolato un *draft* contenente varie differenze significative rispetto a quello che poi sarebbe divenuto il testo dell'AIA<sup>157</sup>.

L'iniziativa della Commissione segue la tendenza anticipata nei paragrafi precedenti, vale a dire adottare regolamenti di armonizzazione (almeno parziale) in contesti caratterizzati da vuoti normativi multilivello, accelerando la spinta verso un'estensione territoriale di obblighi e *standard*<sup>158</sup>. Da notare, però, che la proposta non definisce l'IA in quanto tale, ma il concetto di «sistema di intelligenza artificiale» (sistema di IA), da intendersi come «un

---

*op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1*). Si veda anche Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Getting the Future Right: Artificial Intelligence and Fundamental Rights*, 2020, *fra.europa.eu/sites/default/files/fra\_uploads/fra-2020-artificial-intelligence\_en.pdf*.

<sup>154</sup> Come spiega nel dettaglio G. Di FEDERICO, *Il ruolo del Parlamento europeo nella costruzione del mercato unico digitale*, in G. Di FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo 1979-2019*, Torino, 2021, p. 71.

<sup>155</sup> V., ad esempio, risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sul tema “Plasmare il futuro digitale dell'Europa: eliminare gli ostacoli al funzionamento del mercato unico digitale e migliorare l'uso dell'IA per i consumatori europei” (2020/2216(INI)); risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 sui diritti di proprietà intellettuale per lo sviluppo di tecnologie di intelligenza artificiale (2020/2015(INI)); risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione su un regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale (2020/2014(INL)); risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate (2020/2012(INL)).

<sup>156</sup> Esigenze, queste, che il legislatore europeo dovrà necessariamente bilanciare: G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale e responsabilità*, in *Contr. impresa*, 2020, p. 720.

<sup>157</sup> Il documento, datato 15 aprile 2021, è accessibile a questo link: *drive.google.com/file/d/1ZaBPsfor\_aHKNeeyXxk9uJfTru747EOn/view*.

<sup>158</sup> È sufficiente prendere in considerazione l'art. 2, par. 1, lett. a), della proposta, secondo cui il regolamento si applicherebbe, indipendentemente dal fatto che i fornitori di servizi di IA assoggettati agli obblighi siano stabiliti nell'Unione o in un Paese terzo.

software sviluppato con una o più delle tecniche e degli approcci elencati nell'allegato I, che può, per una determinata serie di obiettivi definiti dall'uomo, generare output quali contenuti, previsioni, raccomandazioni o decisioni che influenzano gli ambienti con cui interagiscono»<sup>159</sup>.

La Commissione ha messo in campo uno strumento dal raggio d'azione limitato a certi aspetti prioritari. L'AIA ha ad oggetto l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA in rapporti essenzialmente “*business-to-business*” e segue un approccio “basato sul rischio”. In altre parole, l'AIA traduce in prassi un'opzione dalla carica precettiva intermedia se si considerano le alternative vagliate durante gli studi propedeutici alla definizione della proposta<sup>160</sup>. La Commissione ha dunque predisposto uno strumento a requisiti minimi necessari, che si prefigge di vietare i sistemi di IA che creano un «rischio inaccettabile» e di ammettere i sistemi di IA «ad alto rischio» solo se rispettano determinati requisiti obbligatori, previa valutazione di conformità *ex ante*; tutti i fornitori di altri sistemi di IA di possono invece affidarsi a codici di condotta. A margine, si segnala che per talune ipotesi la proposta precisa che la restrizione da attuare serve a scongiurare possibili condotte illecite delle autorità pubbliche. Per raggiungere i propri obiettivi, l'AIA dispone inoltre un complesso sistema di *governance* con competenze e responsabilità per le autorità nazionali, soprattutto in termini di controllo.

Senza indugiare sulle numerose prescrizioni tecniche del testo, ciò che conta maggiormente nell'economia del presente contributo è comprendere la *ratio* dei divieti (art. 5)<sup>161</sup> e delle limitazioni (Titolo III) imposti dal-

<sup>159</sup> *Ibid.*, art. 3, punto 1).

<sup>160</sup> V. anche Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts*, SWD(2021) 84 final, PART 1/2, 21 aprile 2021.

<sup>161</sup> L'art. 5 della proposta dispone che, salve eccezioni, sono vietate: tecniche subliminali che alterano significativamente il comportamento di una persona in modo dannoso (in particolare se l'effetto manipolativo avviene su persone inconsapevoli oppure sfruttando gli elementi di debolezza di specifici gruppi vulnerabili, quali i minori o le persone con disabilità); tecniche che permetterebbero alle autorità pubbliche di ottenere il cosiddetto “punteggio sociale” degli individui; i sistemi di identificazione biometrica attivati a distanza, in tempo reale e in spazi accessibili al pubblico allo scopo di attuare la legge. Si segnala che il Consiglio pare intenzionato ad assumere un approccio più garantistico rispetto alla Commissione, estendendo il campo d'azione di vari divieti e restringendo quello di talune eccezioni agli stessi: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts – Presidency compromise text, 14278/21, 29 novembre 2021.

l'AIA<sup>162</sup>. Il minimo comun denominatore di tali restrizioni è l'impatto sui diritti fondamentali e sulla sicurezza degli utenti dei servizi di IA. L'aspetto potrebbe apparire a tratti scontato, ma in realtà suscita più considerazioni.

Poiché i diritti fondamentali divengono il parametro di base per capire fino a che punto possa essere tollerato il grado di rischio di un sistema di IA, la proposta della Commissione è evidentemente ispirata a obiettivi che trascendono la componente economica del mercato interno. Pur manifestando velleità armonizzatrici per il miglioramento del mercato interno, l'AIA possiede senza dubbio una "doppia anima". In proposito, utili indicazioni si possono trarre dalla previsione di due basi giuridiche, in quanto l'art. 114 TFUE è stato (repentinamente?) accoppiato all'art. 16 TFUE<sup>163</sup>.

La proposta contiene numerosissimi richiami alla Carta dei diritti fondamentali, portando in superficie molte fattispecie da essa enunciate, conformemente alle linee guida della Strategia UE per il rafforzamento dell'applicazione della Carta stessa. È pacifico, allora, che il regolamento sull'IA intensificherebbe oltremodo la presenza dei diritti fondamentali nel mercato interno<sup>164</sup>. Ciò anche perché, a differenza di altri atti UE in materia di digi-

---

<sup>162</sup> Si cita l'art. 6 dell'AIA, che è la disposizione appositamente inserita per qualificare questa categoria di sistemi di IA: «[a] prescindere dal fatto che sia immesso sul mercato o messo in servizio in modo indipendente rispetto ai prodotti di cui alle lettere a) e b), un sistema di IA è considerato ad alto rischio se sono soddisfatte entrambe le condizioni seguenti: a) il sistema di IA è destinato a essere utilizzato come componente di sicurezza di un prodotto, o è esso stesso un prodotto, disciplinato dalla normativa di armonizzazione dell'Unione elencata nell'allegato II; b) il prodotto, il cui componente di sicurezza è il sistema di IA, o il sistema di IA stesso in quanto prodotto è soggetto a una valutazione della conformità da parte di terzi ai fini dell'immissione sul mercato o della messa in servizio di tale prodotto ai sensi della normativa di armonizzazione dell'Unione elencata nell'allegato II». Oltre a ciò, sono poi considerati ad alto rischio i sistemi di IA di cui all'allegato III.

<sup>163</sup> Va detto che nel già citato *draft* circolato la settimana prima della pubblicazione dell'AIA la base giuridica era esclusivamente l'art. 114 TFUE.

<sup>164</sup> A tale proposito, possono dirsi superati certi timori originariamente avvertiti in seno all'UE in merito a ipotetici limiti di applicabilità della Carta nel campo dell'IA (Commissione europea, *Structure for the White Paper on artificial intelligence – a European approach*, *Leaked White Paper on AI*, [www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/AI-white-paper-EURACTIV.pdf](http://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/AI-white-paper-EURACTIV.pdf), p. 11). Si veda, in particolare, F. UFERT, *AI Regulation Through the Lens of Fundamental Rights: How Well Does the GDPR Address the Challenges Posed by AI?*, in [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 2020, pp. 1090-1092. La questione sembrava riferirsi all'art. 51 della Carta, il quale, come noto, nel tempo ha sollevato incertezze interpretative circa gli obblighi che incombono agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Su questo aspetto, per tutti, v. M.E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordi-*

tale che accentuano l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali nel mercato, questa proposta incide sull'attuazione della Carta in maniera pressoché trasversale: a dispetto di quanto suggerito dall'art. 16 TFUE, i diritti che l'AIA si propone di difendere formano un elenco davvero molto vasto<sup>165</sup>, sì che diviene complesso ragionare sulla costruzione legislativa di schemi di bilanciamento orizzontali<sup>166</sup>.

In un simile scenario, non è certo trascurabile che il primo degli obiettivi specifici indicati nelle spiegazioni del contesto della proposta non riguardi espressamente lo sviluppo dell'IA come volano per il mercato interno (anzi, del mercato unico digitale), ma sia «assicurare che i sistemi di IA immessi sul mercato dell'Unione e utilizzati siano sicuri e rispettino la normativa vi-

---

*namenti nazionali: una questione aperta*, Napoli, 2018. Va detto, però, che soprattutto a seguito della celebre sentenza *Åkerberg Fransson* (Corte giust. 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105) l'espressione in parola suole essere intesa in senso estensivo. Tra le varie opinioni al riguardo, molto evocativa è quella di Lenaerts, per il quale *Åkerberg Fransson* conferma che «the Charter is the “shadow” of EU law»: K. LENAERTS, *The EU Charter of Fundamental Rights: Scope of Application and Methods of Interpretation*, in V. KRONENBERGER, M.T. D'ALESSIO, V. PLACCO (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins: mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxells, 2013, p.117. Tuttavia, si è scritto a ragion veduta che la Corte, anche di fronte alle sollecitazioni dei giudici interni, non ha usato la Carta di modo estendere le competenze dell'Unione in via surrettizia: così A. TIZZANO, *La tutela dei diritti fondamentali tra Lussemburgo e Strasburgo*, in AA.VV. (a cura di), *L'integrazione europea sessant'anni dopo i Trattati di Roma*, Milano, 2017, p. 34. Piuttosto, si è avuto modo di segnalare che in vari casi i giudici interni hanno richiamato la Carta (seppur come argomento *a fortiori*) in fattispecie che non rientravano nell'ambito di applicazione del diritto UE: C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, p. 27.

<sup>165</sup> Ad esempio, leggendo la relazione introduttiva alla proposta e il testo dell'AIA si evince che lo strumento predisposto dalla Commissione dovrebbe promuovere e proteggere almeno: il diritto alla dignità umana e alla parità tra donne e uomini, il rispetto della vita privata e della vita familiare, la protezione dei dati personali, la libertà di espressione e di informazione, la libertà di riunione e di associazione e la non discriminazione, il diritto a un livello elevato di tutela dell'ambiente e al miglioramento della sua qualità (anche in relazione alla salute e alla sicurezza delle persone), la protezione dei consumatori, i diritti dei lavoratori, i diritti dei minori e delle persone con disabilità, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, i diritti della difesa e la presunzione di innocenza e il diritto a una buona amministrazione (COM(2021) 206 final, cit., punto 3.5 e considerando 28). Per considerazioni sul tema (rese già prima che la proposta di regolamento fosse adottata) v. anche G. SARTOR, *Artificial Intelligence and Human Rights: Between Law and Ethics*, in *Maestr. Jour. Eur. Comp. Law*, 2020, pp. 711-712.

<sup>166</sup> Sulle complessità di bilanciamenti tra diritti tutelati dall'AIA, anche in considerazione della loro interdipendenza, si veda C. SCHEPISI, *Le “dimensioni”*, cit., pp. 188 e 190.

gente in materia di diritti fondamentali e i valori dell'Unione»<sup>167</sup>. L'essenza che pervade l'AIA da un lato premette di desumere che la regolazione degli aspetti di mercato «avviene [...] “attraverso” il prisma dei diritti fondamentali» (prima ancora che «nel rispetto» degli stessi)<sup>168</sup> e conduce dritta al tema dei valori nella legislazione “digitale” dell'Unione europea.

Ancora una volta, non è solo una questione di tutela dei diritti fondamentali, visto che la missione “costituzionale” dell'AIA è più estesa. La proposta si distingue sicuramente per la presenza di «una forte base culturale e valoriale»<sup>169</sup>, che la rende espressione tangibile della sovranità digitale e del costituzionalismo digitale a livello UE<sup>170</sup>. Il punto nodale dell'intersezione delle linee che tratteggiano questa filosofia di fondo si ottiene combinando la logica dell'art. 5 della proposta con le spiegazioni della relazione introduttiva. Ebbene, le pratiche di IA particolarmente dannose sono vietate in quanto fanno sorgere «rischi inaccettabili» non solo per «interessi pubblici importanti dell'Unione»<sup>171</sup>, ma anche perché si pongono in contrasto con i propri valori fondanti<sup>172</sup>. E, di riflesso, non può negarsi il collegamento indiretto tra i presidi insiti nelle limitazioni ai sistemi di IA ad alto rischio e l'art. 2 TUE<sup>173</sup>.

Per giunta, nell'AIA si assiste a un'ulteriore evoluzione del legame tra esercizio delle competenze dell'Unione e art. 2 TUE, anche prendendo il DSA come termine di paragone. Se, come riferito nel paragrafo precedente, la legge sui servizi digitali ha giustificato l'interventismo dell'Unione

<sup>167</sup> COM(2021) 206 final, cit., punti 1.1 e 5.2.2.

<sup>168</sup> Così C. SCHEPISI, *Le “dimensioni”*, cit., p. 181. L'Autrice giustamente puntualizza che «[è] la tutela dei diritti fondamentali a garantire un ecosistema di fiducia e a favorire pertanto lo sviluppo tecnologico ed affidabile dell'IA».

<sup>169</sup> G. DE GREGORIO, O. POLLICINO, *La Terza via europea per un capitalismo digitale ben temperato*, in *www.ilsole24ore.com*, 23 aprile 2021.

<sup>170</sup> A. CIRCIUMARU, *EU Digital Constitutionalism, Digital Sovereignty and the Artificial Intelligence Act – A Network Perspective*, in *www.europeanlawblog.eu*, 23 dicembre 2021. V. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sull'intelligenza artificiale in un'era digitale (2020/2266(INI)).

<sup>171</sup> COM(2021) 206 final, cit., considerando 27.

<sup>172</sup> *Ivi*, punto 1.1. Diverso è invece l'*incipit* del considerando 1, che recita: «[l]o scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, la commercializzazione e l'uso dell'intelligenza artificiale (IA) in conformità ai valori dell'Unione».

<sup>173</sup> V. anche R. PALLADINO, *La tutela dell'identità e dei dati personali nell'era digitale*, in S. CAFARO (a cura di), *SIDI Società Italiana*, cit., pp. 366-367.

principalmente per garantire l'adeguata tutela di determinati diritti, la proposta di regolamento sull'IA innova nel senso che l'attivazione del livello sovranazionale è stata giudicata necessaria per evitare il formarsi di un «mosaico di regole nazionali potenzialmente divergenti» che, in ultima analisi, finirebbe per altresì indebolire la garanzia dei valori UE nei diversi Stati membri<sup>174</sup>.

Insomma, anche al netto di giudizi comprensibilmente tiepidi sulla bontà dell'impianto di tutele eretto dalla Commissione<sup>175</sup>, l'AIA certifica l'avvento di una nuova stagione del rapporto tra valori *ex art.* 2 TUE e obblighi di diritto UE nelle riforme finalizzate a stimolare la transizione digitale europea; un rapporto atipico nel panorama del diritto UE, poiché quasi favorisce il conferimento a tali valori di una funzione di canoni supremi per la formulazione di restrizioni, con conseguenti responsabilità dirette in capo a Stati membri e operatori di mercato particolarmente condizionanti.

**VII.** L'analisi svolta nelle pagine che precedono permette di trarre alcune conclusioni in merito all'evoluzione del diritto dell'Unione di fronte alle sfide aperte dalla transizione digitale e dalla regolamentazione dello spazio digitale europeo<sup>176</sup>. Si tratta di conclusioni giocoforza provvisorie, ma che nel loro insieme contribuiscono a comporre un'istantanea piuttosto nitida.

<sup>174</sup> COM(2021) 206 final, cit., punto 2.2.

<sup>175</sup> La proposta della Commissione è stata criticata principalmente perché le esclusioni e le limitazioni da essa previste sono troppo deboli e non sembrano essere idonee a scongiurare i pericoli che i sistemi di IA più dannosi possono creare per gli individui. Si segnala in primo luogo l'opinione congiunta 5/2021 di Comitato europeo per la protezione dei dati e Garante europeo della protezione dei dati, *on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)*, 18 giugno 2021, [edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb-edps\\_joint\\_opinion\\_ai\\_regulation\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb-edps_joint_opinion_ai_regulation_en.pdf). Per approfondimenti di dottrina, v. M. EBERS, *The European Commission's Proposal for an Artificial Intelligence Act—A Critical Assessment by Members of the Robotics and AI Law Society (RAILS)*, in *J*, 2021, p. 589; L. FLORIDI, *The European Legislation on AI: a Brief Analysis of its Philosophical Approach*, in *Philosophy & Technology*, 2021, pp. 215-222 (spec. p. 219); T. KRUPIY, *Why the Proposed Artificial Intelligence Regulation does not Deliver on the Promise to Protect Individuals from Harm*, in [www.europeanlawblog.eu](http://www.europeanlawblog.eu), 23 luglio 2021; M. VEALE, F. ZUIDERVEEN BORGESIJUS, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act. Analysing the Good, the Bad, and the Unclear Elements of the Proposed Approach*, in *Computer Law Rev. Int'l*, 2021, p. 97; H. Van KOLFSCHOOTEN, *EU Regulation of Artificial Intelligence: Challenges for Patients' Rights*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2022, p. 81.

<sup>176</sup> Ciò – è bene precisarlo – avviene in una fase nella quale la prassi recente del diritto UE sta rivelando, dinnanzi a grandi sfide, un'accentuazione del metodo intergovernativo,

La prassi istituzionale e alcune direttrici del *decision making power* dell'Unione testimoniano l'avvenuto consolidamento del costituzionalismo digitale europeo. È sempre più pronunciato il ruolo dei diritti in substrati del mercato interno, al punto che spesso gli obiettivi di crescita economica sembrano essere appaiati, se non addirittura sorpassati, da finalità di tutela degli individui in un contesto sempre più esposto all'ombra della Carta. Significativamente, il diritto UE è oggi più che mai utilizzato come mezzo per difendere situazioni giuridiche soggettive (individuali o collettive) dalle condotte potenzialmente destabilizzanti di forti poteri privati di derivazione esogena; attori, cioè, che provengono da Stati terzi e che, a causa della superiorità tecnologica di cui dispongono, sono divenuti bersagli prioritari di iniziative UE dal forte impatto costituzionale, anche in una prospettiva ultra-territoriale, all'insegna della sovranità digitale europea.

In aggiunta, i rilievi emersi in trattazione dimostrano che è in atto un'ulteriore evoluzione del costituzionalismo digitale europeo, il cui emblema è la spinta verso la tutela e la promozione dei valori fondanti dell'Unione: su tutti, tutela di diritti fondamentali, democrazia e stato di diritto. Se dal punto di vista concettuale l'immagine dei valori suole riferirsi a una sorta di manifesto ideale di un dato ordinamento giuridico<sup>177</sup>, «une qualité qui se situe en dehors du domaine du droit», e atteso che nel sistema dell'Unione i valori risentono di carenze in termini di concretizzazione<sup>178</sup>, si ha la sensazione che la progressione del diritto UE “alla prova” del digitale stia rivelando cambiamenti tangibili circa questo aspetto. La tesi che si sostiene pare essere supportata da almeno tre ordini di ragioni.

Il primo motivo risiede nel fatto che la narrativa istituzionale presenta un legame ancora più marcato tra esigenze di sviluppo digitale ed essenza dell'Unione. Ci si trova dinnanzi ad una più vasta azione di difesa e promozione dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, che tendono ora a comparire più spesso nel diritto derivato relativo alla transizione digitale.

Tra l'altro, il riferimento viene ora normalmente fatto a tutti i valori o a una buona parte di essi, determinando l'alleggerimento di alcune sovrappo-

---

che talvolta innalza il rischio di «fuga» dall'Europa e, in particolare, di elusione dei principi e dei valori fondanti dell'Unione: U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, Bari, 2021, pp. 93-96.

<sup>177</sup> G. ZACCARONI, *Equality and Non-Discrimination in the EU: The Foundations of the EU Legal Order*, Cheltenham, 2021, p. 5.

<sup>178</sup> L. DUBOIS, *Conclusions*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la direction de), *Les valeurs communes*, cit., pp. 429 e 436.

sizioni categoriche che si stavano consolidando nel dritto UE. Non è più, insomma, soltanto una esclusiva questione di salvaguardia della *rule of law* europea come “super valore” capace di assorbire tutti gli altri valori UE. E, per altro verso, diviene meno rigida la giustapposizione teorica tra obblighi di rispetto dei diritti fondamentali che ricadono sugli Stati membri tanto in forza della Carta quanto in virtù dell’art. 2 TUE. Un simile effetto ha anche il pregio di cogliere una differenza sostanziale tra le due ipotesi: mentre nel primo caso vige il limite dell’ambito di applicazione del diritto UE, l’art. 2 TUE ha una portata più estesa, dal momento che presuppone il rispetto dei diritti fondamentali «in via generale»<sup>179</sup>.

Ecco che allora la realizzazione dello spazio digitale dell’Unione suggella ulteriormente il passaggio verso l’ultima tappa di un percorso che, dall’Europa del mercato, ha condotto dapprima all’Europa dei diritti, per poi giungere all’odierna comunità di valori<sup>180</sup>.

Secondariamente, recenti esempi di diritto derivato dell’Unione evidenziano una commistione più netta tra obblighi legislativi e valori. In altre parole, l’Unione ha immaginato regolamenti suscettibili di concretizzare maggiormente i valori fondanti e tali incidere sulle (grandi) piattaforme *online*, specialmente di derivazione *extra*-europea, riducendone il margine di azione ed elevandone gli *standard* di responsabilità. Ciò, evidentemente, è altresì espressione del potenziamento di quella che può essere vista come la dimensione più interna della sovranità digitale europea<sup>181</sup>. Dietro a questa novità si intravede una tecnica studiata per far sì che il diritto positivo riesca a tenere il passo della tecnologia, giungendo a governare la transizione da essa determinata. In sostanza, la risposta a un modello – la società algoritmica – ineluttabile ma basato sul rischio sistematico, passa principalmente attraverso l’essenza del tessuto costituzionale europeo: i valori sono quindi riproposti anche nella legislazione UE per orientare meglio traiettorie a lungo raggio, cioè per assicurare una copertura potenzialmente ampia a disposizioni che altrimenti rischierebbero di divenire rapidamente di difficile applicazione per via delle mutazioni del contesto fattuale.

Atti quali le proposte di regolamento sui servizi digitali e sull’intelligenza

---

<sup>179</sup> E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte*, cit., p. 159.

<sup>180</sup> Tale percorso è indicato da G. PITRUZZELLA, *L’Unione europea*, cit., p. iv.

<sup>181</sup> In argomento, v. A. BENDIEK, I. STURZER, *Advancing European Internal and External Digital Sovereignty: The Brussels Effect and the EU-US Trade and Technology Council*, SWP Comment, No. 20 March 2022 ([www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C20\\_EuropeanDigitalSovereignty.pdf](http://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C20_EuropeanDigitalSovereignty.pdf)).

artificiale sono paradigmatici, tenendo presente che i valori UE sarebbero pur sempre «first of all directed at the EU institutions»<sup>182</sup>. Infatti, se nel primo caso la tutela dei valori dell'Unione informa *ratio* e anima del DSA, nel secondo finisce addirittura per riconfigurarsi come parametro primario di legittimità delle condotte di Stati membri e – ancor di più – di taluni soggetti privati.

Si arriva quindi al terzo e ultimo spunto, inerente alla responsabilità pubblica e privata per ipotesi di contrasto dei valori fondanti attraverso la violazione del diritto derivato.

Risulta che da un lato lo Stato, in quanto destinatario di molteplici obblighi di *facere e non facere*, «ha un ruolo che trascende la proposta di regolazione dell'IA proprio in ragione della dimensione “collettiva” della tutela dei diritti fondamentali [...], e in particolare della rule of law e dei principi democratici»<sup>183</sup>; un ruolo che avvicinerrebbe tutela dei valori e responsabilità dello Stato per eventuali violazioni specifiche nel quadro della procedura di infrazione. Dall'altro, si assisterebbe ad un rafforzamento della funzione di guardiani del diritto UE per le autorità nazionali competenti, ivi inclusi i giudici interni: costoro si troverebbero di fatto nelle mani poteri di primaria rilevanza, in quanto strumentali alla salvaguardia dei valori fondanti dell'Unione laddove sussista anche solo il rischio di pericolose violazioni “strutturali” da parte di privati.

Tale ultima annotazione conferma quanto stia diventando determinate, anche rispetto alla tutela dei valori dell'Unione, il ruolo dei privati, con precipuo riferimento ai giganti del *web*. La sensazione è che la traslazione dei valori da una sfera ideale di diritto “ultra-primario” ad una dimensione di supporto diretto di regole di diritto derivato, sia agevolata da una considerazione pratica molto significativa: tali operatori vengono ora concepiti alla stregua di centri di potere alternativi allo Stato, in quanto soggetti che ormai presentano affinità più marcate con i governi, piuttosto che con le imprese<sup>184</sup>. Non vi è dubbio che la costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo risentirà del grado di condizionamento esercitato da questi attori; e, viceversa, lo sviluppo di tale processo dipenderà dalla capacità dell'Unione e degli Stati membri di agire all'unisono (in via preventiva o correttiva) per preservare quelle basi comuni imprescindibili per l'integrazione europea.

---

<sup>182</sup> L.S. ROSSI, *Fundamental Values*, cit., p. 694.

<sup>183</sup> C. SCHEPISI, *Le “dimensioni”*, cit., p. 195.

<sup>184</sup> [www.npr.org/2017/10/26/560136311/how-5-tech-giants-have-become-more-like-governments-than-companies](http://www.npr.org/2017/10/26/560136311/how-5-tech-giants-have-become-more-like-governments-than-companies); [www.ft.com/content/36f838c0-53c5-11ea-a1ef-da1721a0541e](http://www.ft.com/content/36f838c0-53c5-11ea-a1ef-da1721a0541e).

**ABSTRACT**

*Alla luce della centralità della transizione digitale nelle prospettive di sviluppo dell'Unione europea, il saggio analizza l'interazione tra l'evoluzione dello spazio digitale dell'Unione e i valori fondanti ex art. 2 TUE. La progressiva affermazione del costituzionalismo digitale europeo e la ricerca di una sovranità digitale dell'Unione concorrono a tracciare un nuovo terreno di sperimentazione per un ricorso più ambizioso ai valori UE nel diritto derivato in materia di digitale. L'Autore sostiene che in questo contesto vi sia spazio per una più effettiva concretizzazione dell'insieme dei valori, soprattutto con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, alla democrazia e allo stato di diritto. In particolare, la maggiore pervasività dei valori UE nel diritto sovranazionale in ambito digitale emerge da un esame della recente narrativa istituzionale. Inoltre, questo approccio è visibile in precetti contenuti in strumenti per certi versi rivoluzionari, come la "legge" sui servizi (e quella sui mercati) digitali e la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale. E simili precetti, oltre a fungere da "punto di appoggio" per i suddetti valori fondanti, implicano riflessioni sull'esigenza del rispetto degli stessi da parte di alcune peculiari categorie di soggetti privati, vale a dire le piattaforme online (di grandi dimensioni).*

**ABSTRACT**

*Based on the central role of digital transition for the development of the European Union, the present work analyses the relation between the evolution of the European digital space and the founding values enshrined in Art. 2 TEU. The rise of the European digital constitutionalism as well as the pursuit of the Union's digital sovereignty introduce the conditions to resort in a more ambitious way to the EU values. The Author argues that within such new legal scenario there is room for a more effective concretisation of these values considered in their entirety, especially as regards the protection of fundamental rights, democracy and the rule of law. In particular, a more visible presence of the EU values in the supranational law applicable to the digital environment can be inferred by an analysis of the EU institutions' practice over last years. Moreover, this approach underpins some revolutionary measures that the Union has elaborated, like the Digital Services (and Markets) Act and the proposed Regulation on artificial intelligence. In addition, besides expressing the founding values, the new obligations envisaged at the EU level stimulate reflections on a sort of "enhanced responsibility" incumbent on certain categories of private actors, namely (large) online platforms.*