

Digeat N.9 - 19 Marzo 2026

Sovranità digitale e diritti fondamentali: una governance relazionale

Di Claudio Caldarola

Abstract

La diffusione pervasiva delle tecnologie digitali ha posto in tensione il paradigma territoriale sul quale si è storicamente fondata la sovranità statale e ha reso opportuna una sua rielaborazione concettuale. Il contributo indaga la sovranità digitale come capacità regolativa e infrastrutturale esercitata entro contesti multilivello e sviluppa l'analisi a partire dal *Global Digital Compact* delle Nazioni Unite, cui si affianca l'esame del *Regolamento UE 2024/1183* relativo all'identità digitale europea, mentre un'ulteriore sezione è dedicata al *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione italiana*. Dall'indagine emerge una configurazione della *governance* digitale nella quale l'interoperabilità assume valore strutturale e si integra con una concezione della sicurezza fondata sull'incorporazione progettuale delle garanzie e con una tutela avanzata dei diritti fondamentali, orientando l'azione pubblica verso la cooperazione internazionale e verso l'inclusione, con una marcata attenzione alla centralità della *persona umana*. In tale prospettiva la sovranità digitale si presenta come categoria giuridica relazionale capace di operare stabilmente entro assetti policentrici e multilivello e di superare una lettura meramente funzionale della sovranità statale, mentre la protezione dei diritti fondamentali si configura come elemento dirimente e come criterio ordinatore dell'azione pubblica.

Indice

- La trasformazione digitale e la crisi del paradigma territoriale
- La sovranità digitale come capacità regolativa e infrastrutturale
- La sovranità dei dati
- Il Global Digital Compact e la governance digitale globale
- L'inclusione digitale, i beni pubblici e la sostenibilità
- L'identità digitale europea come infrastruttura di fiducia
- Le architetture digitali e i diritti fondamentali
- La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana
- Verso una sovranità digitale relazionale
- Riflessioni conclusive
- Bibliografia

La trasformazione digitale e la crisi del paradigma territoriale

La diffusione delle tecnologie digitali rappresenta uno dei principali fattori di trasformazione delle istituzioni pubbliche contemporanee e incide in modo strutturale sulle modalità di esercizio del potere e sull'organizzazione delle funzioni statali. Le reti di comunicazione elettronica e i flussi di dati operano secondo logiche reticolari e distribuite che oltrepassano i confini geografici tradizionali determinando una progressiva revisione della concezione della sovranità statale, storicamente fondata sul controllo

del territorio e sulla delimitazione spaziale dell'ordinamento giuridico.

Nello spazio digitale le decisioni che producono effetti sui diritti fondamentali, sulla sicurezza pubblica e sull'accesso ai servizi maturano in contesti transnazionali e interconnessi nei quali interagiscono molteplici attori pubblici e soggetti privati dotati di autonome capacità regolative e infrastrutturali.

Tale configurazione ha sollecitato una profonda riflessione sulle categorie tradizionali del diritto pubblico e ha favorito l'elaborazione di forme di governo delle tecnologie capaci di rispecchiare la dimensione globale dei processi decisionali.

In questo quadro la sovranità digitale emerge come nozione autonoma rispetto alla sovranità territoriale e si orienta verso la capacità di governare ecosistemi digitali complessi mediante regole condivise e *standard* tecnici sostenuti da infrastrutture affidabili, con l'obiettivo di assicurare la tutela dei diritti fondamentali e la cura dell'interesse pubblico anche oltre i confini statali.

La sovranità digitale come capacità regolativa e infrastrutturale

La sovranità digitale, intesa come potere esecutivo e operativo della PA, si presenta con una modalità di governo aperta delle tecnologie e dei flussi informativi globali e, al tempo stesso, nel suo significato istituzionale è attributo costitutivo inteso come espressione di una capacità funzionale e dinamica dello Stato.

Essa prende forma attraverso un insieme coordinato di strumenti normativi, tecnici e organizzativi che consentono l'azione pubblica entro reti globali, assicurando la cura dell'interesse pubblico e la protezione dei diritti fondamentali.

Questa capacità assume una **struttura articolata** che si manifesta anzitutto **sul piano regolatorio**, dove la definizione di regole adeguate orienta lo sviluppo tecnologico e l'uso delle piattaforme digitali in coerenza con i diritti fondamentali e con i principi democratici. Un ulteriore profilo riguarda la **dimensione infrastrutturale**, intesa come la disponibilità e il governo di infrastrutture digitali sicure, resilienti e affidabili, capaci di sostenere servizi essenziali e processi decisionali pubblici. A ciò si affianca una **dimensione cooperativa** fondata **sulla partecipazione attiva a meccanismi multilaterali di coordinamento e di governance**, indispensabili per governare fenomeni che si collocano oltre la portata del singolo ordinamento statale. **In tale prospettiva la sovranità assume i tratti di una sovranità relazionale e si esercita stabilmente entro un contesto policentrico caratterizzato dalla compresenza di molteplici livelli decisionali.**

La sovranità dei dati

All'interno di questo quadro concettuale **la sovranità dei dati emerge come elemento centrale** e si definisce come capacità delle istituzioni pubbliche di orientare la raccolta, la circolazione e l'impiego delle informazioni digitali in coerenza con i diritti fondamentali e con gli interessi collettivi.

I dati assumono la natura di risorsa strategica e la loro gestione incide sull'autonomia decisionale degli Stati, sulla qualità delle politiche pubbliche e sulla protezione delle

persone nello spazio digitale. Il *Global Digital Compact* colloca la *governance* dei dati all'interno di una prospettiva dichiaratamente cooperativa e promuove approcci responsabili, equi e interoperabili tra gli ordinamenti. La circolazione delle informazioni viene infatti ricondotta a un insieme di principi condivisi capaci di contrastare le concentrazioni di potere, ridurre le asimmetrie informative ovvero orientare l'uso dei dati verso finalità coerenti con l'interesse generale, rafforzando al contempo la fiducia degli individui e delle istituzioni nello spazio digitale globale.

Gli strumenti predisposti a supporto dell'attuazione del *Compact*, come la cosiddetta *Implementation Map*, non costituiscono fonti normative, ma documenti di carattere tecnico e programmatico, destinati a mappare iniziative, tempistiche e responsabilità degli attori coinvolti in una logica di coordinamento e monitoraggio progressivo.

Il Global Digital Compact e la governance digitale globale

Il *Global Digital Compact*, adottato nel 2024 come **allegato al Patto per il Futuro**, si inserisce nel quadro del diritto internazionale e **richiama in modo esplicito la Carta delle Nazioni Unite, il diritto internazionale dei diritti Umani e l'Agenda 2030**.

Esso assume la funzione di strumento di indirizzo politico e normativo volto a orientare la cooperazione digitale su scala globale e muove dal riconoscimento della natura ambivalente delle tecnologie digitali, intese come fattori di sviluppo, inclusione e innovazione e al tempo stesso come generatori di rischi emergenti capaci di incidere sui diritti fondamentali, sulla sicurezza e sulle disuguaglianze, con effetti che tuttavia presentano margini di incertezza strutturale. **Gli impegni delineati dal *Compact* si organizzano attorno a un nucleo coerente di obiettivi che comprendono la riduzione dei divari digitali e l'estensione delle opportunità di partecipazione all'economia digitale, insieme alla promozione di uno spazio digitale sicuro e rispettoso dei diritti Umani, allo sviluppo di una governance dei dati fondata sulla responsabilità e al rafforzamento del coordinamento globale in materia di intelligenza artificiale.**

Tale impostazione restituisce una **visione della trasformazione digitale come un processo intrinsecamente globale**, che sollecita certamente risposte coordinate e coerenti tra i differenti livelli di governo. Sicché, l'approccio adottato valorizza il **coinvolgimento congiunto degli attori istituzionali e non istituzionali** e riconosce il contributo degli Stati, delle organizzazioni internazionali, del settore privato, della società civile e delle comunità tecniche.

In questo assetto il sistema delle Nazioni Unite assume il ruolo di piattaforma di riferimento per la cooperazione digitale globale e si configura come spazio deputato a favorire convergenze normative e a sostenere l'elaborazione di principi condivisi nello spazio digitale.

Purtuttavia, il *Global Digital Compact*, in quanto allegato a una risoluzione dell'Assemblea generale, si colloca nell'ambito del diritto internazionale di indirizzo e non presenta carattere giuridicamente vincolante, assumendo la funzione di cornice di *soft law* volta appunto a orientare l'azione degli Stati e degli altri attori rilevanti nella *governance* digitale globale.

L'inclusione digitale, i beni pubblici e la sostenibilità

Un profilo di particolare rilievo del *Global Digital Compact* riguarda la riduzione dei divari digitali, considerati come differenze nelle condizioni di accesso alle infrastrutture di rete e come disuguaglianze nelle capacità di utilizzo effettivo delle tecnologie.

Il documento evidenzia che circa 2,6 miliardi di persone nel mondo restano prive di accesso a Internet, una condizione che incide in modo significativo sull'esercizio dei diritti fondamentali e sulla partecipazione alla vita economica, sociale e istituzionale. In tale contesto l'obiettivo della **connettività universale entro il 2030** si accompagna alla promozione di infrastrutture resilienti e sicure e a politiche orientate all'accessibilità economica, allo sviluppo dell'alfabetizzazione digitale e al rafforzamento delle competenze.

Il *Compact* attribuisce inoltre valore ai beni pubblici digitali e li qualifica come strumenti essenziali per favorire l'interoperabilità tra sistemi e per sostenere uno sviluppo digitale inclusivo e sostenibile.

In questa categoria rientrano **soluzioni basate su software a codice aperto, insieme a pratiche di apertura dei dati, cui si affianca il ricorso a standard condivisi** come fattore di convergenza tecnica. Tali risorse comuni contribuiscono alla riduzione delle asimmetrie tecnologiche e al rafforzamento della cooperazione tra soggetti pubblici e privati.

A questa impostazione si accompagna una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale, espressa attraverso l'invito a considerare l'impatto delle tecnologie lungo l'intero ciclo di vita e a integrare in modo sistematico la dimensione ecologica nelle politiche di *governance* digitale globale.

L'identità digitale europea come infrastruttura di fiducia

Sul piano sovranazionale, il *Regolamento sull'Identità Digitale Europea* introduce un quadro armonizzato per l'identità digitale europea e rafforza l'impianto del precedente *Regolamento sull'identificazione elettronica e sui servizi fiduciari, eIDAS*, attraverso una sua riformulazione sistematica. In quanto regolamento dell'Unione europea, l'atto è direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri a decorrere dalla sua entrata in vigore, il 20 maggio 2024, ferma restando la progressiva attuazione delle disposizioni che richiedono interventi organizzativi e tecnici a livello nazionale.

L'intervento normativo nasce dall'esigenza di superare la frammentazione delle soluzioni nazionali e istituisce un'infrastruttura di fiducia comune a livello dell'Unione. Al centro del sistema si colloca il *portafoglio europeo di identità digitale*, concepito come strumento mediante il quale cittadini e residenti gestiscono dati e attestazioni elettroniche in condizioni di sicurezza, esercitando un controllo effettivo e consapevole sulle informazioni oggetto di condivisione.

Il regolamento disciplina meccanismi di divulgazione selettiva delle informazioni e promuove l'impiego di tecnologie orientate alla tutela della riservatezza dei dati personali, insieme a obblighi stringenti di separazione logica tra i trattamenti riferiti a finalità distinte. Tali soluzioni di carattere tecnico e giuridico risultano funzionali ad assicurare elevati livelli di protezione dei dati personali e di certezza giuridica nelle interazioni digitali, traducendo in requisiti operativi i principi di *privacy by design* e di *data protection by design*. L'utilizzo del *portafoglio europeo di identità digitale* si fonda sulla libera adesione degli utenti e su criteri di equità nell'accesso ai servizi, mentre gli Stati membri predispongono modalità alternative di fruizione che garantiscono il pieno esercizio dei diritti indipendentemente

dall'adozione dello strumento europeo.

Le architetture digitali e i diritti fondamentali

Le scelte progettuali che riguardano le infrastrutture digitali esprimono una dimensione normativa intrinseca e riflettono valori, principi e opzioni regolative capaci di produrre effetti giuridici di rilievo. Il quadro europeo sull'identità digitale evidenzia come i diritti fondamentali possano essere tradotti in requisiti tecnici dotati di forza vincolante, attraverso l'integrazione della tutela della vita privata, delle esigenze di sicurezza e del principio di minimizzazione dei dati all'interno delle architetture digitali e dei sistemi di autenticazione.

In questa prospettiva la sovranità digitale si manifesta come quella capacità delle istituzioni di indirizzare l'innovazione tecnologica verso soluzioni progettuali coerenti con la dignità della persona Umana e idonee a rendere i diritti effettivamente esercitabili nello spazio digitale. L'interazione tra la dimensione giuridica e la dimensione tecnica concorre quindi a rafforzare la fiducia degli utenti e a consolidare un modello di *governance* digitale che pone la centralità dell'individuo come criterio ordinatore dell'azione pubblica.

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana

Il **Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026**, aggiornato nel 2026, rappresenta il principale strumento di indirizzo per l'attuazione delle politiche digitali in Italia e per il coordinamento delle iniziative di innovazione su scala nazionale.

Il Piano non assume natura normativa in senso stretto, ma opera come atto di programmazione e coordinamento, vincolante per le amministrazioni pubbliche sotto il profilo dell'indirizzo strategico e dell'attuazione delle politiche di digitalizzazione. Il Piano si fonda su una serie di principi ordinatori che orientano la progettazione e l'erogazione dei servizi pubblici digitali, tra i quali assumono particolare rilievo l'impostazione *digital first* e l'adozione del *cloud* come opzione preferenziale, insieme a una concezione dell'interoperabilità integrata sin dalla fase progettuale e a un'attenzione sistematica alla sicurezza e al principio *once only*.

Tali direttrici concorrono a migliorare l'efficienza amministrativa, a semplificare i rapporti con i cittadini e le imprese nonché a innalzare la qualità complessiva dei servizi offerti. All'interno di questa cornice la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati** svolge una funzione strategica nel consentire lo scambio automatico e sicuro di informazioni tra le amministrazioni, favorendo l'integrazione dei sistemi informativi pubblici e sostenendo l'attuazione del principio di riutilizzo dei dati. In parallelo il **Polo Strategico Nazionale** viene individuato come infrastruttura di rilevanza strategica caratterizzata da elevati livelli di affidabilità per la gestione di dati e servizi critici, con un contributo significativo al rafforzamento della resilienza e della sicurezza dell'ecosistema digitale pubblico.

Il Piano riconosce inoltre un ruolo centrale allo sviluppo delle competenze digitali del personale pubblico e al monitoraggio continuo delle azioni intraprese, collocando il fattore Umano e la valutazione sistematica dei risultati tra gli elementi dirimenti per il successo della trasformazione digitale.

Verso una sovranità digitale relazionale

L'analisi congiunta del **Global Digital Compact** e del **regolamento europeo sull'identità digitale** mette in luce una convergenza significativa verso un modello di sovranità digitale relazionale. Un analogo orientamento emerge anche dal **Piano Triennale italiano**, nel quale si riflettono le stesse linee di fondo, capaci di oltrepassare le categorie tradizionali della sovranità statale fondate sull'esclusività territoriale.

In questa prospettiva la sovranità assume la forma di una capacità partecipativa e riflessiva, esercitata attraverso il coinvolgimento attivo in meccanismi di cooperazione multilivello, all'interno dei quali si intrecciano differenti piani di governo in uno spazio digitale interconnesso.

La sovranità digitale relazionale si fonda sulla costruzione di regole condivise e sull'interoperabilità delle infrastrutture, sostenute da forme di cooperazione tra soggetti istituzionali e attori non istituzionali che concorrono alla *governance* dello spazio digitale.

In tale assetto il ruolo degli Stati si qualifica come funzione di garanzia dell'interesse pubblico e di presidio della tutela dei diritti fondamentali entro ecosistemi digitali complessi. La centralità della persona Umana e dei diritti si afferma come criterio ordinatore di questo modello, nel quale la sovranità si esprime come capacità di orientare i processi di trasformazione digitale in coerenza con i valori democratici e con le esigenze di cooperazione su scala globale.

Riflessioni conclusive

La **trasformazione digitale** determina una **riorganizzazione profonda delle categorie del diritto pubblico** e sollecita una **revisione degli assetti concettuali** storicamente incentrati sulla centralità del territorio e sull'esercizio esclusivo del potere statale.

L'evoluzione del paradigma territoriale conduce a una sovranità riconfigurata in senso cooperativo e relazionale, in armonia con la dimensione transnazionale dei processi tecnologici e dei flussi informativi. In questa prospettiva la sovranità digitale si afferma come capacità di governo delle reti e dei dati mediante regole condivise e infrastrutture affidabili, sostenute da meccanismi di responsabilità pubblica che operano entro contesti multilivello e policentrici.

L'analisi prende in considerazione fonti eterogenee per natura giuridica e grado di vincolatività, che spaziano dal diritto dell'Unione europea a strumenti di *soft law* internazionale e ad atti di programmazione amministrativa, assunti nel loro insieme come espressione di un medesimo processo di riconfigurazione della sovranità nell'ambiente digitale. L'analisi mette in evidenza proprio come la cooperazione internazionale e l'armonizzazione normativa, insieme all'integrazione tra la dimensione giuridica e quella tecnica, rappresentino i presupposti essenziali per una *governance* digitale efficace. L'orientamento dell'innovazione tecnologica al servizio della persona Umana e del progresso inclusivo emerge come criterio ordinatore e come fondamento di legittimazione delle nuove forme di sovranità nell'età globale.

Bibliografia

- 1) Nazioni Unite, *Global Digital Compact*, allegato alla Risoluzione A/79/L.2, adottato in occasione del Summit of the Future, 2024, parr. 1-6;
- 2) Nazioni Unite, *Global Digital Compact*, cit., parr. 7-8;
- 3) Nazioni Unite, *Global Digital Compact*, cit., par. 11; sul tema del digital divide v. anche ITU, *Facts and Figures 2023: Measuring Digital Development*, Ginevra, 2023; 4) Regolamento (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo relativo a un'identità digitale, in G.U.U.E., L, 30 aprile 2024, considerando 5-7;
- 5) Regolamento (UE) 2024/1183, cit., considerando 12-15 e artt. 5, 6 e 7; sul principio di volontarietà e non discriminazione nell'accesso ai servizi digitali v. anche Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, 2022;
- 6) AgID – Agenzia per l'Italia Digitale, *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026*, aggiornamento 2026, approvato ai sensi dell'art. 14-bis del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale);
- 7) Sulla crisi del paradigma territoriale della sovranità e sulle forme di governance post-statale v. S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009; G. De Minico, *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Diritto pubblico*, 1/2019.