

Protezione dei dati personali e intelligenza artificiale: il Consiglio d'Europa tra ruolo geopolitico e tutela dei diritti fondamentali*

Professor Paolo Passaglia

Docente ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di Pisa

“Personal data protection and artificial intelligence: the Council of Europe between geopolitical role and fundamental rights protection”

Abstract:

The rapid and increasingly sophisticated technological development of recent years represents a challenge that greatly affects the law and its categories. At a time when technology is developing exponentially, it seems necessary or at least important to be able to harmonize legislative interventions in order to create a single legal fabric at EU level to meet this common challenge. The European interest is also important from a geopolitical point of view, since the control of this kind of technology and its development could represent a new factor that could change the current world balance. Therefore, through the sensitivity derived from the comparison, the three main Western international players (EU, UK and US) are analyzed. This operation also becomes useful to understand whether there are the extremes for the West to represent a single bloc that in a regulatory and geopolitical key can control the impact of this unstoppable technology.

1. Introduzione

I progressi tecnologici degli ultimi trent'anni hanno cambiato completamente il mondo. È senz'altro inutile dilungarsi sul punto alla ricerca di dimostrazioni, tanto l'osservazione è ovvia.

Durante i primi decenni della c.d. rivoluzione digitale, i commentatori (tra i quali chi parla, è bene ammetterlo subito ...) tendevano a evidenziare le grandissime potenzialità che le innovazioni stavano dischiudendo in molti settori, le opportunità di cambiamenti sociali che si stavano manifestando, ma anche, e per certi versi soprattutto, l'impatto più che considerevole che le nuove tecnologie, e in particolare Internet, avevano sugli individui, al punto da poter evocare veri e propri mutamenti antropologici.

È solo negli ultimi tempi che si è iniziato a prestare una attenzione crescente al «dato oscuro» della rivoluzione digitale. Anche se in passato si sono levate voci che mettevano in guardia dai rischi della tecnologia, forse è stato durante il trionfo della sfera virtuale che i rischi da essa posti hanno cominciato davvero a emergere. Durante il periodo del *lockdown* dovuto al Covid, quando sono stati proprio *computers* e cellulari a permettere di mantenere un qualche ancoraggio alla vita nella società, si è dovuto constatare, non senza apprensione, che ciò che le tecnologie rendevano possibile per un gran numero di persone era anche tutto ciò da cui restavano esclusi coloro che, per una ragione o per l'altra, alle tecnologie non potevano accedere. Da qui si è dovuto adottare una visione più ampia, senza più guardare solo ai benefici che le nuove tecnologie apportano, ma andando a preoccuparsi anche delle esclusioni sociali che la rivoluzione digitale è in grado di provocare.

* Il testo è una traduzione rielaborata della relazione presentata al *Working Seminar* su «*Artificial Intelligence and Data Protection: complementarity and an integrated approach*», svoltosi a Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa, il 29 novembre 2024.

Accanto ai problemi dell'esclusione sociale, si sono ripresi e approfonditi i problemi più «classici», per così dire, legati all'uso delle tecnologie più avanzate. Questo tipo di preoccupazioni, in effetti, non è certo nuovo, anzi precede la stessa rivoluzione digitale, come dimostra la ricca letteratura distopica: non è senza significato, ad esempio, che i timori legati al trattamento dei dati personali abbiano spesso portato a evocare lo spauracchio di una società ispirata al romanzo *1984* di George Orwell. E, infatti, da quando le interconnessioni planetarie delle reti sono diventate parte integrante dell'esistenza di un numero sempre crescente di individui, i pericoli legati agli impieghi abusivi dei dati personali sono stati al centro delle riflessioni dei giuristi, come anche di cultori di molte altre discipline.

All'inizio del decennio in corso, però, qualcosa è cambiato rispetto al passato, perché è stato compiuto un passo concreto nel percorso che porta alla realizzazione delle distopie: si è cominciato, infatti, a temere che le tecnologie si sostituissero all'essere umano, e questo non tanto nell'attuazione dei compiti esecutivi (una tale sostituzione, in effetti, si è ormai ampiamente diffusa da tempo), bensì nella gestione delle fasi esecutive, se non addirittura nel processo decisionale.

È questa, sul piano antropologico, la nuova grande sfida che viene posta dall'intelligenza artificiale. Una questione collegata a quella posta dalla tutela da garantire ai dati personali, ma, al tempo stesso, anche di natura molto diversa. Il collegamento si basa, in particolare, sul fatto che l'intelligenza artificiale si nutre di dati; essa non sarebbe quindi nemmeno concepibile senza che alla fonte ci fosse un sistema avanzato di elaborazione di questi dati tale da fornire il materiale su cui poter effettuare le elaborazioni.

La differenza fondamentale tra le preoccupazioni «tradizionali» e quelle di nuovo genere risiede invece nel fatto che l'esigenza di tutela dei dati personali si inquadra in una logica di garanzia da concedere agli esseri umani rispetto a possibili forme di violazione dei loro diritti, mentre l'intelligenza artificiale, oltre a colpire ciascun individuo come tale, pone in realtà soprattutto grossi problemi a livello della società nel suo complesso, poiché può mettere (sempre più) in discussione l'antropocentrismo che la caratterizza da millenni.

Stabilire se siffatti dubbi abbiano o meno un fondamento non è di per sé di più tanto rilevante: è sufficiente che rischi di questo tipo e di questa portata siano presi in considerazione per rendersi conto della dimensione dei problemi da affrontare. E poiché i problemi sono enormi, l'approccio che adottiamo per cercare di risolverli diventa cruciale: è da esso che può dipendere l'esito concreto della lotta contro questi nuovi «demoni».

Questa introduzione, senz'altro più lunga di quanto fosse necessario e finanche opportuno, aveva lo scopo di mettere in evidenza le scelte drammatiche che le istituzioni e le società dovranno fare nei prossimi anni. Volevo, sin da subito, sottolineare quanto ciò che si deciderà nell'arco dei prossimi anni, anzi dei prossimi mesi, avrà un impatto significativo sul futuro nostro e delle generazioni che seguiranno. Nel prosieguo cercherò di chiarire i termini entro i quali si può dire che si stia vivendo un tempo di scelte epocali.

2. Gli atti normativi del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è stato il primo attore istituzionale di rilevanza non locale a adottare una regolamentazione organica relativa sulla protezione dei dati personali. Il Trattato n. 108, recante la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, è stato fatto a Strasburgo ormai ben più di quaranta anni fa (il 28 gennaio 1981). Da allora,

molte cose sono cambiate e l'evoluzione delle società e delle tecnologie è stata vertiginosa, tanto che, per tenere il passo, il Consiglio, in tempi relativamente recenti, ha profondamente modificato la Convenzione: a questo proposito, il Trattato n. 223 reca il Protocollo di emendamento alla Convenzione, ed è stato aperto alla firma il 10 ottobre 2018¹.

Il Consiglio d'Europa, però, è stato anche il primo attore istituzionale occidentale a intervenire normativamente in maniera organica sul tema dell'intelligenza artificiale, attraverso la Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, adottata il 17 maggio 2024, poco meno di un mese prima del regolamento Ue n. 2024/1689, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale.

La Convenzione n. 108 e la Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale sono attestazioni chiare della precocità con cui il Consiglio d'Europa è intervenuto. Il loro non è, tuttavia, un valore puramente simbolico: tutt'altro. Sono, in effetti, molteplici le ragioni che fondano l'importanza di questi testi normativi e significativo è il ruolo nel quale essi proiettano il loro autore.

A suffragio di quanto appena sostenuto, non è forse ozioso evidenziare che il fatto che il Consiglio d'Europa sia intervenuto tempestivamente dimostra l'attenzione che questa organizzazione riserva alle nuove tecnologie. Un'attenzione che, non a caso, l'ha portata a regolamentare la protezione dei dati quando le preoccupazioni al riguardo erano ancora molto poco diffuse (era piuttosto la tutela della *privacy* in quanto tale a essere oggetto di studi e di approfondimenti).

Si aggiunga, sempre a titolo generale, che, considerata la sua missione istituzionale, il riconoscere nel Consiglio d'Europa un interesse così marcato per le nuove tecnologie è anche una testimonianza di per sé piuttosto evidente dell'impatto che queste hanno sui diritti fondamentali. Una tale constatazione, oggi, sembra nulla più che banale, per non dire ingenua, giacché non si può non essere consapevoli di questa incidenza. Ma all'inizio degli Anni Ottanta, quello che oggi è ovvio non lo era affatto. Non può non mettersi in risalto, allora, il ruolo che il Consiglio d'Europa ha svolto (in quanto produttore di disposizioni normative nonché attraverso la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) per radicare l'idea che il rapporto tra nuove tecnologie e diritti fondamentali sia uno dei temi più delicati e importanti per il futuro delle società avanzate e per il mantenimento dello stato di diritto.

3. Il Consiglio d'Europa, attore centrale nelle sfide poste dalle nuove tecnologie?

Quanto appena sopra rilevato non è privo di significato, ovviamente, ma ha un interesse che è essenzialmente teorico. Se, oggi, l'attenzione si volge verso l'azione del Consiglio d'Europa è evidente che non sia soltanto in un'ottica storica o per riconoscere la lungimiranza delle istituzioni strasburghesi. Il punto fondamentale è che l'azione del Consiglio d'Europa, indubbiamente significativa nel passato, potrebbe diventare decisiva in un futuro prossimo.

Questa ipotesi si articola su almeno due punti di vista: da un lato, il Consiglio d'Europa può svolgere un ruolo geopolitico molto importante; dall'altro il suo ruolo può tradursi in un notevole progresso negli *standards* di protezione degli individui contro i pericoli derivanti dalle nuove tecnologie.

Pare inutile indugiare troppo nel constatare quanto queste due prospettive siano strettamente legate.

[1] A. Azhar, *The Exponential Age: How Accelerating Technology is Transforming Business, Politics and Society*, New York, Diversions Book, 2021, p. 64.

Nonostante la loro indissolubilità, converrà, comunque, se non altro a fini espositivi, analizzarle partitamente.

3.1. Nuove tecnologie e scenari geopolitici

Il cyberspazio è una dimensione sempre più importante dal punto di vista geopolitico. Se l'impatto delle nuove tecnologie sulle nostre vite è, come accennato in precedenza, attualmente oggetto di una gran mole di ricerche, il tema relativo alle ricadute delle nuove tecnologie e allo sviluppo delle potenzialità del cyberspazio sta conoscendo uno sviluppo non trascurabile anche sotto il diverso profilo dei rapporti che vi si instaurano tra gli Stati e, più in generale, tra soggetti dotati di poteri pubblici e multinazionali attive nel settore (si pensi, solo per citare una sigla paradigmatica, ai c.d. GAFAM – Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft –, veri e propri «giganti della Rete», capaci di esercitare poteri di condizionamento analoghi, e talora finanche superiori, a quelli di molti Stati).

Nell'ambito del cyberspazio, alcune tecnologie assumono una centralità derivante dall'incidenza che i loro sviluppi possono avere su vasta scala. Ed è dunque rispetto a queste nuove tecnologie che è in gioco il futuro degli equilibri geopolitici e, a monte, il futuro delle società e degli individui: in un certo qual modo, la loro dimensione geopolitica non è che uno dei corollari dell'impatto che esse sono destinate ad avere; e i cambiamenti che possono produrre e che, verosimilmente, produrranno negli equilibri geopolitici non saranno che una delle facce di un prisma complesso, che racchiude molte delle dimensioni del mondo tale quale lo si conosce oggi.

Se c'è una tecnologia che sembra destinata a poter svolgere questo ruolo di «acceleratore della storia», questa non può che essere l'intelligenza artificiale. Sarebbe improprio, però, isolare questa tecnologia da tutte le altre, per il semplice fatto che l'intelligenza artificiale ha una serie indefinita di ripercussioni su altre tecnologie. L'intelligenza artificiale, in particolare, non può essere analizzata disgiuntamente dal trattamento dei dati personali, poiché sono proprio i dati che, alimentando il cyberspazio in generale, rappresentano quel serbatoio di informazioni da cui attingere per l'elaborazione dei sistemi di intelligenza artificiale, la cui *performances* sono, non a caso, grandemente dipendenti dal numero di dati su cui possono contare.

Il collegamento, strettissimo, fra trattamento dei dati e intelligenza artificiale è un indice ulteriore dell'importanza delle prese di posizione normative del Consiglio d'Europa, che si è dotato, prima di molti altri, di uno strumentario regolativo adattato ai cambiamenti della tecnologia, cambiamenti tanto repentini da far temere una perdita di controllo: se si considera quanto l'intelligenza artificiale è già entrata nelle nostre vite, nonostante il lasso minimale di tempo intercorso (per dare un'idea, la prima versione di Chatgpt è uscita il 30 novembre 2022...), c'è da chiedersi se gli attori istituzionali saranno davvero in grado di agire con prontezza sufficiente per governare questa evoluzione.

Nonostante questa difficoltà oggettiva, è indubbio che il Consiglio d'Europa stia cercando di non perdere terreno, sul piano regolativo. E già solo questo lo accredita in uno scenario geopolitico globale.

A dire il vero, la collocazione del Consiglio d'Europa negli equilibri mondiali, anche a prescindere dalle circostanze suddette, è ben nota; e non si limita ad uno specifico ambito di azione: tutto ciò che riguarda la tutela dei diritti, lo stato di diritto, la democrazia rientra nell'area di azione del Consiglio, che ha dimostrato grandi capacità di unificazione e di promozione del dialogo multilaterale. Gli esempi sono troppo numerosi e troppo conosciuti perché abbia un senso stilare un elenco, ma si può almeno ricordare il ruolo che la Commissione di Venezia ha saputo svolgere, non solo per assicurare

l'espletamento del suo compito principale (ovvero l'accompagnamento e il sostegno della transizione democratica nell'Europa dell'Est), ma anche per promuovere il dialogo globale sui temi della tutela dello stato di diritto. A tal riguardo, è più che probabile che la Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale neppure esisterebbe senza il lavoro di coordinamento effettuato dalla Commissione.

Questa tendenza a unire è apparsa piuttosto evidente in relazione alla Convenzione n. 108, che è stata ratificata da ben 55 Paesi, quindi anche al di fuori del Consiglio d'Europa: in effetti, tra i non-membri, oltre alla Russia, che ha acquisito questo *status* successivamente, figurano sia Paesi americani (Argentina, Messico, Uruguay) sia Paesi africani (Capo Verde, Mauritius, Marocco, Senegal, Tunisia). È ancora presto per proporre valutazioni relative alla Convenzione-quadro sull'intelligenza artificiale, ma considerando che è stata aperta alla firma solo il 5 settembre scorso, appare rimarchevole che abbia già ottenuto undici firme, tra le quali quelle dell'Unione europea, del Regno Unito, di Israele e degli Stati Uniti (oltre che di Andorra, Georgia, Islanda, Moldavia, Montenegro, Norvegia e San Marino). Le firme provenienti da fuori rispetto al continente europeo confermano in maniera patente la persistenza dell'attrattiva che è propria del Consiglio d'Europa, anche ben oltre i suoi confini regionali.

Queste adesioni di provenienza extra-europea sono indice di una collocazione particolare del Consiglio d'Europa nello scacchiere internazionale. L'importanza geopolitica del Consiglio d'Europa, peraltro, non si misura unicamente in base all'attrattiva esercitata dalle sue convenzioni. In effetti, pur avendo perso, nel 2022, la Russia, il Consiglio resta un'organizzazione che riunisce un gran numero di paesi, molti dei quali hanno una popolazione importante, un'economia forte e un livello di sviluppo invero notevole nel campo delle nuove tecnologie. La posizione del Consiglio d'Europa, da questo punto di vista, è stata notevolmente rafforzata dalla *Brexit*: avendo l'Unione europea perso gli strumenti per garantire un regime giuridico in grado di accomunare le due rive della Manica, è ormai solo il Consiglio d'Europa a poter perseguire questo obiettivo, evidentemente non senza *chances*, come dimostra la pronta firma da parte del Regno Unito della Convenzione-quadro suddetta. D'altra parte, quando si tratta di protezione dei dati personali e di intelligenza artificiale, l'importanza di una piattaforma comune tra il Regno Unito e il continente europeo è della massima importanza, onde rafforzare a livello globale una posizione che sia precipuamente attenta a principi e aspetti che in altri sistemi hanno difficoltà ad imporsi di fronte ai progressi tecnologici.

3.2. La transnazionalità e il tempo delle scelte

Le nuove tecnologie, come tutte le grandi questioni sociali, impongono scelte che si possono riassumere, per dirla in modo piuttosto crudo e senza dubbio molto banalizzante, nell'alternativa tra efficienza e protezione. Di fronte al progresso tecnologico si può rimanere inebriati dalle nuove potenzialità che emergono o, al contrario, temerne soprattutto gli eccessi. Si può quindi adottare un approccio ispirato al *laissez-faire* più ortodosso oppure farsi guidare dal dirigismo più rigido.

Si tratta di opzioni estreme che non trovano – in linea di principio – una piena corrispondenza nella realtà: l'analisi delle scelte concretamente adottate nei vari sistemi mostra piuttosto un ventaglio ben fornito di soluzioni intermedie, dove speranza e paura, libertà e controllo, sostegno e resistenza convivono. Le variabili sono tanto numerose che, sovente, la diversità delle scelte effettuate da ciascun sistema si coglie attraverso sfumature. Il punto è, però, che, se anche le differenze, a monte, derivano da sfumature, la natura dei problemi è tale che queste sfumature rischiano di produrre regimi le cui divergenze, a valle, sono talvolta molto considerevoli.

La diversità dei regimi, che di per sé non sarebbe molto originale, date le diverse visioni della società, delle istituzioni e del diritto esistenti sul pianeta, acquisisce uno statuto del tutto speciale alla luce del contesto in cui tali regimi si inseriscono. Le nuove tecnologie, infatti, sono un settore trainante (sono, anzi, con ogni probabilità *il* settore trainante) della globalizzazione e del suo corollario giuridico costituito dallo sviluppo di un insieme di regole di portata transnazionale. In altri termini, le profonde differenze che attraversano i regimi convivono in un ambiente, il cyberspazio, che è per sua natura transnazionale e che impone quindi interazioni costanti tra gli attori dei diversi regimi. La tendenza alla divergenza si confronta quindi con un'esigenza forte di convergenza, che sola può garantire, attraverso una piena comunicazione, un progresso organizzato e pacifico in un settore molto delicato come quello delle nuove tecnologie.

La comunicazione tra sistemi, conseguenza diretta e inevitabile della transnazionalità, rende le differenze esistenti altrettante difficoltà nella circolazione dei dati, e quindi nell'elemento vitale del cyberspazio. Le questioni legate a questo aspetto sono, ovviamente, di ampia scala, e ciò non solo per i singoli individui, ma anche per le relazioni tra sistemi, tanto che il tema è sempre più affrontato facendo riferimento a una geopolitica dei dati. Questa espressione coglie efficacemente l'impatto che i dati, il loro trattamento e la loro protezione possono avere sulle relazioni tra i diversi attori, pubblici e privati, nel cyberspazio.

In questo contesto, l'intelligenza artificiale ha complicato notevolmente la già difficilissima ricerca dell'equilibrio. L'intelligenza artificiale, infatti, da un lato rende il regime dei dati ancora più importante e, dall'altro, ha potenzialità tali da creare differenze tra sistemi che sono incomparabili rispetto a quelle cui siamo stati abituati. Se l'intelligenza artificiale può sfidare l'antropocentrismo, le sfumature cui ho fatto riferimento possono portare a regimi le cui differenze intervengono in modo irrimediabile sugli equilibri geopolitici.

Queste considerazioni mi portano a qualificare come «tragica» la scelta da operare nei confronti dell'intelligenza artificiale, e in particolare l'alternativa tra un approccio liberale e uno dirigista o, più precisamente, tra un approccio libertario, che lasci libero il campo alla ricerca e alla sperimentazione, e un approccio che, al contrario, introduca norme molto precise e dettagliate al fine di proteggere altri elementi, anche a costo di frenare lo sviluppo tecnologico.

3.3. Una questione (anche) di approccio alla regolamentazione

L'alternativa, sopra disegnata, tra libertà e dirigismo, richiama, evidentemente, quella ben più frequentemente proposta, almeno tra i giuristi, tra *government regulation* e *self-regulation*. Un'alternativa che, almeno *prima facie*, ha sicure virtù orientative, ma che, a ben vedere, può risultare eccessivamente semplificante.

Parlare di *government regulation*, in particolare, non ha un grande significato, se non si chiariscono quali siano i parametri che guidano l'azione dell'autore della regolamentazione.

Prendendo come paradigma l'inquadramento normativo dell'intelligenza artificiale, ci si accorge agevolmente che la definizione concreta dei parametri di riferimento costituisce un punto di partenza essenziale, perché proprio la diversità di questi è espressione di scelte sociali della massima importanza. Ad esempio, un approccio normativo riconducibile alla *government regulation* caratterizza sia l'Europa continentale che la Repubblica popolare cinese, tuttavia sarebbe difficile assimilare le due *policies*, perché in un caso il quadro normativo mira a evitare impieghi abusivi dei sistemi di intelligenza artificiale,

mentre nell'altro l'intelligenza artificiale è considerata una risorsa al servizio del potere statale, nei rapporti con gli individui, e del potere nazionale, nel contesto delle relazioni internazionali.

La comparazione che ho appena prospettato non è stata scelta casualmente. La dimensione transnazionale delle nuove tecnologie impone di non trascurare neanche gli approcci più lontani da quelli propri della tradizione europea o occidentale, proprio perché le differenze possono generare una competizione che porta a una visione della regolamentazione la quale deve tenere conto di ciò che prevedono «gli altri». Ciò premesso, bisogna ammettere che un confronto che si estenda complessivamente alla Cina e ad altri ordinamenti che non condividono l'orizzonte dei principi della tradizione giuridica occidentale pone un problema molto delicato: tale estensione, infatti, richiede di procedere bene oltre l'analisi della regolamentazione dell'intelligenza artificiale e perfino del diritto delle nuove tecnologie, per impegnarsi soprattutto in uno studio dei principi fondanti dei sistemi. Come dire che, per il contesto mondiale che ci è dato e per la «naturale» transnazionalità delle nuove tecnologie, non ci si può rinchiudere entro la *comfort zone* dei sistemi caratterizzati da determinati presupposti comuni e condivisi. Se la comunicazione tra diversi è ineliminabile, lo stesso può dirsi per la competizione, che rende impossibile anche solo perseguire intenti isolazionisti, che non si tradurrebbero in altro che in un'autoesclusione dalla storia.

Sullo sfondo di quanto appena esposto, si colloca l'esigenza avvertita di condurre analisi che non trascurino di riservare una posizione centrale alla tutela dei diritti individuali di fronte alle nuove tecnologie, in particolare con riguardo alla protezione dei dati e all'intelligenza artificiale.

Ed è proprio su questo presupposto che si coglie, persino all'interno della tradizione giuridica occidentale, una certa – a tratti inquietante – polifonia, con sfumature cacofoniche.

Emerge, innanzi tutto, una netta scissione tra l'approccio ispirato alla *government regulation* e un approccio piuttosto liberale, per usare forse un eufemismo, che è proprio del Regno Unito, dove, almeno fino a ora, si è ritenuto di non adottare un apparato normativo organico in materia di intelligenza artificiale (l'avvicendamento tra Conservatori e Laburisti al 10 di Downing Street, avvenuto quest'estate, sembrerebbe peraltro foriero di novità al riguardo, come forse intuibile già dalla sottoscrizione della Convenzione 108+).

Gli Stati Uniti, dal canto loro, in attesa delle più che probabili novità che faranno seguito all'insediamento del Presidente Trump, hanno tradotto l'avvertita esigenza di regolamentazione, non già in una legge, bensì in un *executive order*, atto subordinato di matrice presidenziale. Si è dunque piuttosto lontani dall'impostazione che è stata fatta propria dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa².

3.4. Gli obiettivi della regolamentazione

Dato atto della molteplicità di approcci alla regolamentazione che si riscontrano in materia di intelligenza artificiale, non può non rilevarsi che gli spunti di maggiore interesse, in chiave comparatistica, non vengono dal tipo di fonte utilizzata, quanto piuttosto dai principi che le norme adottate veicolano. È in effetti da questi che emergono in maniera chiara le divergenze di prospettiva che caratterizzano i vari attori.

² Sul punto, si veda anche T. Odelberg, *Understanding the Future of Artificial Intelligence Governance: Comparing the EU AI Act and U.S. Executive Order on Safe AI*, in *Science, Technology and Public Policy*, 2024, pp. 3-4.

Per averne conferma, è sufficiente fare riferimento alle enunciazioni degli scopi che presiedono all'adozione di una regolamentazione in tema di intelligenza artificiale, scopi che sono enunciati negli articoli iniziali degli atti normativi.

Secondo l'art. 1 delle Regole provvisorie per la gestione dei sistemi di intelligenza artificiale generativa, adottate nella Repubblica popolare cinese il 10 luglio 2023, le regole stesse sono state dettate «agli scopi di promuovere lo sviluppo sano e l'applicazione standardizzata dell'intelligenza artificiale generativa, di salvaguardare la sicurezza nazionale e gli interessi pubblici sociali e di proteggere i diritti e gli interessi legittimi dei cittadini, delle persone giuridiche e di altre organizzazioni». Si noterà senza difficoltà che le esigenze dei cittadini vengono posposte rispetto a esigenze collettive, a testimonianza di quanto rilevato in precedenza.

L'approccio cambia sensibilmente volgendo lo sguardo verso la sezione 1 dell'*executive order* del Presidente degli Stati Uniti n. 13110 del 30 ottobre 2023, *Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, in cui, sul presupposto che l'«intelligenza artificiale (IA) ha uno straordinario potenziale sia per le promesse che per i pericoli», si rileva – per un verso – che «l'uso responsabile dell'IA ha il potenziale per aiutare a risolvere sfide urgenti, rendendo il nostro mondo più prospero, produttivo, innovativo e sicuro», e – per l'altro – che «l'uso irresponsabile potrebbe esacerbare danni sociali come frode, discriminazione, pregiudizi e disinformazione; sostituire e privare di potere i lavoratori; soffocare la concorrenza; e presentare rischi per la sicurezza nazionale». In sostanza, «sfruttare l'IA per il bene e realizzare i suoi innumerevoli benefici richiede di mitigarne i rischi sostanziali», il che implica «uno sforzo a livello di società che includa pubblici poteri, settore privato, mondo accademico e società civile». In buona sostanza, dell'intelligenza artificiale si misurano potenzialità e rischi, in una logica collettiva, dalla quale la dimensione individuale dei diritti, pur senza essere esclusa, non risulta comunque posta in evidenza³.

La prospettiva cambia ancora, e in maniera estremamente significativa, quando si vadano ad esaminare i testi europei. L'art. 1, par. 1, del regolamento n. 2024/1689 dell'Unione europea individua quali scopi della normativa quelli di «migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, e promuovendo l'innovazione».

Con riferimento alla Convenzione-quadro sull'intelligenza artificiale del Consiglio d'Europa, invece, l'art. 1, par 1, individua come obiettivo delle disposizioni quello di «garantire che le attività condotte nel quadro del ciclo di vita dei sistemi di intelligenza artificiale siano pienamente compatibili con i diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto»⁴.

Leggendo i due testi provenienti da Bruxelles e da Strasburgo, si nota che, in entrambi emerge chiara l'importanza della dimensione dei diritti individuali e del rispetto dello stato di diritto.

Al di là di questo primo – senz'altro fondamentale – dato, si coglie, però, anche una certa quale distanza fra le due impostazioni. In effetti, almeno una differenza sussiste, e non è di rilievo trascurabile. Se la Convenzione quadro del Consiglio si concentra *esclusivamente* sulla tutela dei diritti,

[3] Sul punto, si veda C. Sbailò, *Executive Order 14110. Governing Artificial Intelligence: Technological Leadership and Regulatory Challenges in an Era of Exponential Growth* (in fase di pubblicazione), in DPCE Online, 2024.

[4] Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No 225.

della democrazia e dello stato di diritto, il regolamento dell'Unione associa a questa preoccupazione anche quella per il funzionamento del mercato interno, che viene anzi enunciata con priorità. Una tale differenza non può essere sottovalutata, per almeno due ragioni.

La prima, troppo evidente per richiedere spiegazioni, è che l'Unione europea non si preoccupa solo dei diritti individuali, perché pone il mercato sullo stesso piano, anzi gli dà pure una posizione privilegiata quanto meno nell'ordine dell'elencazione. Restando, quindi, a un raffronto tra le formulazioni delle due disposizioni, si può sostenere che l'Unione non esclude un bilanciamento tra le esigenze del mercato e quelle di altro tipo, mentre il Consiglio d'Europa dovrebbe considerare tale equilibrio inconcepibile, collocando esso al centro del sistema unicamente la realizzazione delle esigenze nascenti da costituzionalismo e democrazia.

La seconda ragione è strettamente legata alla prima e discende dal fatto che, se gli obiettivi sono molteplici, la convivenza favorisce la comunicazione delle logiche che presiedono al soddisfacimento dei diversi obiettivi. Il regime di protezione dei dati personali può contribuire a rendere questa affermazione un po' meno fumosa. L'Unione europea è, senza dubbio, all'avanguardia nella protezione dei dati personali, soprattutto per l'attenzione riservata ai diritti individuali. I mezzi con cui viene assicurata la tutela sono molteplici, ma si può dire che, nella prassi quotidiana, la forma di protezione che si presenta come ordinaria è la facoltà per l'individuo di prestare o meno il proprio consenso al trattamento dei dati. Questo approccio richiama una logica di tutela che è tipica dei rapporti contrattuali, una tutela che può evocare la protezione contro le clausole vessatorie, la quale richiede da parte del soggetto l'espressione del proprio accordo specifico sugli aspetti pregiudizievoli, un accordo che viene attestato attraverso ulteriori sottoscrizioni (o la spunta su una pagina web di specifiche caselle). Applicata alla protezione dei dati, una logica del genere fa sì che le tipologie di trattamento, le tipologie di dati, le tipologie di finalità, ecc., siano specificate nel modo più rigoroso. Il problema è che, a valle di questa impostazione, troviamo testi i quali, a causa della loro lunghezza e del loro tecnicismo, sono del tutto illeggibili; testi che l'interessato finisce per firmare fidandosi dell'interlocutore, oppure disinteressandosi di ciò che accadrà, o – peggio – ancora sentendosi costretto a farlo. Dal punto di vista strettamente formale, la tutela è assicurata; dal punto di vista sostanziale, qualche riserva non proprio di dettaglio può probabilmente essere avanzata.

Prendendo spunto da queste riserve, si potrebbe arrivare a dire che la portata del consenso non dovrebbe misurarsi sulla lunghezza del testo che precede la firma, ma, piuttosto, su quanto effettiva sia la comprensione di chi il consenso deve prestarlo. Il che, in concreto, rischia di essere l'esatto opposto di quanto avviene, poiché è molto probabile che un consenso effettivo richieda che ci si pronunci sulla base di enunciati formati da poche parole chiare, capaci di dare un'idea sufficientemente precisa del modo in cui i dati verranno utilizzati, senza perdersi in cavilli che l'interessato, nella maggior parte dei casi, non conosce, perché non ha (ed è normale che non abbia) le competenze specifiche per comprenderli.

Adottando questa prospettiva, ci si allontana sensibilmente dalla logica contrattuale, per concentrarsi sulla dimensione dell'autodeterminazione individuale: «meno mercato, più diritti fondamentali», verrebbe da dire. Un simile approccio non è, evidentemente, quello dell'Unione europea (pur non volendo negare i progressi notevoli che quest'ultima ha compiuto nel campo della tutela dei diritti fondamentali). Il Consiglio d'Europa, invece, proprio per la sua tendenziale impermeabilità alla logica commerciale, sembra offrire un maggiore spazio per una visione incentrata sui diritti individuali che abbia come corollario ineludibile la (reale) autodeterminazione individuale. L'art. 1 della

Convenzione 108+, nel delineare gli obiettivi della Convenzione, sembra confermarlo in maniera piuttosto chiara: «lo scopo di questa Convenzione è di proteggere ogni persona, quale che sia la sua cittadinanza o la sua residenza, riguardo al trattamento dei suoi dati personali, contribuendo così al rispetto dei suoi diritti umani e delle sue libertà fondamentali, e in particolare del diritto alla riservatezza».

Quanto emerso a proposito della protezione dei dati personali è ben lungi dal poter essere circoscritto a questo specifico ambito. Le implicazioni relative alla disciplina e all'inquadramento dell'intelligenza artificiale sono infatti estremamente significative, come proverà adesso a dimostrare, in guisa di conclusione.

4. Qualche considerazione conclusiva

Nell'alternativa tra *government regulation* e *self-regulation*, non può non tenersi conto del fatto che lo sviluppo dell'intelligenza artificiale non può essere fermato. E questo vale anche per quei sistemi, come quelli europei, nei quali dei limiti vengono posti in maniera più decisa: invocare la protezione dei diritti individuali per opporre una resistenza eccessiva all'intelligenza artificiale potrebbe implicare un arresto dello sviluppo di queste tecnologie in Europa, ma ciò non avrebbe alcun effetto altrove, con il che l'unico risultato concreto degli ostacoli europei sarebbe quello di ridisegnare gli equilibri su scala planetaria in forme pregiudizievoli all'Europa.

Il principio dello sviluppo dell'intelligenza artificiale, quindi, non può che essere accettato. Ne discende che le normative non possono ostacolare (*recte*, non possono ostacolare più di tanto) la ricerca e l'implementazione delle conoscenze acquisite. Al contempo, però, neppure si può pacificamente accettare che i poteri pubblici restino inerti su una tematica di così grande momento. Starà dunque a loro determinare quali principi e diritti debbano essere tutelati in ogni caso e starà ancora a loro identificare il grado della loro limitazione che possa essere accettato.

Altrimenti detto, piuttosto che regolamentazioni specifiche e molto dettagliate, che rischiano di diventare un grosso ostacolo allo sviluppo scientifico e che rischiano, conseguentemente, di allontanare la ricerca da sistemi a maggiore «densità normativa» in favore di sistemi (troppo) ispirati alla *self-regulation*, le autorità pubbliche dovrebbero determinare con precisione le procedure che non potrebbero in alcun modo essere seguite e gli obiettivi che non sarebbero in alcun modo perseguibili (come avvenuto, ad esempio, in riferimento alla ricerca sulla clonazione, con il fermo divieto di clonazione umana), lasciando per il resto ampia libertà ai ricercatori. È esattamente questa l'idea che viene in mente leggendo la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, la quale si concentra sui principi fondamentali e sui limiti generali, lasciandone l'attuazione in concreto agli Stati. E l'attuazione non deve necessariamente avvenire attraverso disposizioni dettagliate, perché gli obiettivi possono essere raggiunti anche attraverso regole generali concretizzabili caso per caso (eventualmente anche per il tramite di pronunce giurisdizionali).

L'approccio volto a evidenziare i limiti invalicabili, senza tuttavia arrivare a norme dettagliate, richiede – è inevitabile – una sorta di autoregolamentazione delle parti interessate. Invece dell'imposizione, la regolamentazione attraverso i principi richiede cooperazione (una sorta di *co-regulation*), una cooperazione che si associ alla rigida censura nei confronti di tutti coloro che cerchino di trarre vantaggio dalla libertà per scopi inappropriati. Nello stesso senso entra in gioco la responsabilità degli utenti, e in particolare di coloro i cui dati alimentano i sistemi di intelligenza

artificiale. È sempre più necessario, infatti, che si diffonda la consapevolezza di cosa accade ai nostri dati, e di come essi possano essere oggetto di particolare sfruttamento attraverso l'intelligenza artificiale. Una maggiore consapevolezza potrebbe limitare il consenso all'utilizzo di dati che dovrebbero restare privati, il che avrebbe un'inevitabile influenza sullo sviluppo dell'intelligenza artificiale, forse anche limitandone a monte le possibilità di abuso. Ecco allora che l'esigenza cui facevo riferimento in precedenza di ripensare le forme mediante le quali viene acquisito il consenso dei diretti interessati al trattamento dei dati diventerebbe essenziale anche nell'ambito dello sviluppo dell'intelligenza artificiale.

Quest'ultima osservazione chiude, per così dire, il cerchio: si ritorna a doversi confrontare con l'importanza di stabilire uno stretto legame tra protezione dei dati e intelligenza artificiale. In presenza di questo stretto legame, per le ragioni storiche e geopolitiche che si sono viste, le credenziali che il Consiglio d'Europa può presentare meritano senza dubbio di essere messe in risalto e, soprattutto, giustificano l'aspirazione di questa organizzazione a svolgere in futuro un ruolo sempre più rilevante nella regolamentazione e nel controllo dell'evoluzione dei processi tecnologici. Con benefici per tutti.