

L'intelligenza artificiale non è più uno strumento: è architettura del potere

Articolo di Oreste Pollicino professore ordinario di diritto costituzionale all' Università Bocconi.

L'intelligenza artificiale non può più essere letta solo come tecnologia applicativa. Energia, cloud, capacità computazionale, welfare algoritmico e AI Act mostrano che l'AI sta diventando una infrastruttura della decisione, con effetti diretti su diritti, amministrazione pubblica e sovranità europea

C'è un passaggio che rischiamo di non vedere, perché continuiamo a guardare l'**intelligenza artificiale** con le categorie, ormai insufficienti, della tecnologia applicativa. Parliamo di AI come di uno strumento: uno strumento per automatizzare **processi**, aumentare la **produttività**, migliorare servizi, generare contenuti, supportare decisioni. Ma le notizie delle ultime settimane suggeriscono che questa rappresentazione non basta più. L'intelligenza artificiale sta diventando qualcosa di diverso: una **infrastruttura della decisione**, e dunque una **infrastruttura costituzionale**.

Il punto non è retorico. Una tecnologia diventa **costituzionalmente rilevante** non soltanto quando incide su un singolo diritto fondamentale, ma quando organizza stabilmente le condizioni materiali attraverso cui i diritti vengono esercitati, i servizi vengono erogati, le decisioni vengono prese, la conoscenza viene distribuita e il potere viene reso visibile o invisibile. Da questo punto di vista, l'AI non è più soltanto un insieme di modelli, algoritmi o applicazioni. È una **catena infrastrutturale** che include capacità computazionale, cloud, data center, reti energetiche, modelli generali, dati, piattaforme, sistemi amministrativi e apparati di controllo.

AI come infrastruttura costituzionale e reti energetiche

È qui che alcune **notizie recenti** diventano particolarmente significative.

La prima riguarda l'**energia**. L'espansione dei data center legati all'AI sta già producendo effetti sulle reti elettriche europee. Reuters ha riferito che ABB investirà **200 milioni di dollari** in Europa per aumentare la produzione di apparecchiature di media tensione, anche in risposta alla crescita della domanda generata da data center, elettrificazione industriale e nuove esigenze della rete; parte dell'investimento riguarda **Dalmine**, in Italia. Reuters ha inoltre segnalato che i ritardi nelle connessioni alla rete elettrica stanno ostacolando l'espansione dei data center di Amazon in Europa, con tempi di attesa che, secondo AWS, possono arrivare fino a **sette anni** in alcuni casi.

Questo dato è decisivo. L'AI non è **immateriale**. Non vive in una nuvola astratta, ma in infrastrutture fisiche, energivore, territorialmente situate. Ha bisogno di elettricità, cavi, trasformatori, raffreddamento, suolo, acqua, autorizzazioni, capacità di rete. Se la decisione algoritmica dipende da una infrastruttura energetica, allora la **sovranità digitale** non può più essere pensata solo come protezione del dato o come autonomia normativa. Diventa

anche sovranità computazionale, energetica e industriale. Non esiste autonomia dell'AI senza autonomia delle infrastrutture che la rendono possibile.

Capacità computazionale europea e AI Factories

La seconda notizia riguarda proprio la **capacità computazionale europea**. La Commissione europea indica le AI Factories come una priorità strategica dell'AI Continent Action Plan e segnala oggi **19 AI Factories** e 13 "Antennas" collegate a supercomputer ottimizzati per l'AI, con l'obiettivo di sostenere startup, PMI, ricerca e industria. Il Consiglio dell'Unione europea, il **16 gennaio 2026**, ha inoltre aperto la strada alla creazione di AI Gigafactories, attraverso una modifica del regolamento EuroHPC, per facilitare la realizzazione in Europa di **infrastrutture computazionali** su larga scala.

Competizione sull'IA e infrastrutture

Qui emerge il punto politico-costituzionale: la competizione sull'AI non si gioca soltanto sulla qualità delle regole, ma sulla disponibilità delle **infrastrutture**. L'AI Act può imporre obblighi di trasparenza, gestione del rischio, documentazione, sorveglianza umana e valutazione d'impatto. Ma se i modelli, il cloud, la capacità di calcolo e le piattaforme abilitanti sono interamente esterni allo spazio europeo, la regolazione rischia di operare a valle di dipendenze già consolidate. Si può avere la migliore architettura normativa del mondo e, allo stesso tempo, una capacità limitata di incidere sulle condizioni materiali della **decisione algoritmica**.

Cloud sovrano e funzione pubblica europea

La terza notizia conferma questa traiettoria. Il **17 aprile 2026** la Commissione europea ha annunciato l'aggiudicazione di una gara per servizi di cloud sovrano, attraverso cui istituzioni, organi e agenzie dell'Unione potranno procurarsi servizi cloud fino a **180 milioni di euro** in sei anni. Anche questo non è un dettaglio tecnico. Se la pubblica amministrazione europea migra progressivamente nel cloud, e se dentro quel cloud transitano dati, identità digitali, servizi pubblici, strumenti di AI amministrativa e sistemi di cybersecurity, allora il cloud diventa una **infrastruttura di esercizio della funzione pubblica**. Non è più solo outsourcing tecnologico. È una forma di organizzazione del potere amministrativo.

Il **costituzionalismo digitale** deve prendere sul serio questo passaggio. La garanzia dei diritti non dipende più soltanto dalla legge che disciplina un procedimento, ma anche dall'architettura tecnica che rende possibile quel procedimento. Se l'accesso a un servizio pubblico passa attraverso sistemi automatizzati, se la priorità di un controllo viene decisa da un modello, se l'erogazione di un beneficio sociale dipende da un sistema di scoring o di classificazione, allora l'infrastruttura digitale diventa parte della **costituzione materiale dei diritti**.

Welfare algoritmico e diritti fondamentali

È il quarto elemento, forse il più immediatamente costituzionale: il **welfare algoritmico**. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha richiamato nel marzo 2026 i rischi della digitalizzazione dei sistemi di welfare, ricordando che l'AI Act considera gli algoritmi utilizzati in questo settore come sistemi ad alto rischio e richiamando, tra gli altri, il caso olandese dei sussidi per l'infanzia, oltre a criticità emerse in diversi Paesi europei.

Qui il paradigma dell'AI come **infrastruttura costituzionale** diventa evidente. Quando un algoritmo contribuisce a determinare l'accesso a un beneficio sociale, non siamo davanti a una semplice innovazione amministrativa. Siamo davanti a una infrastruttura della cittadinanza sociale. Il rischio non è soltanto l'errore tecnico. È la trasformazione opaca del rapporto tra persona e amministrazione. È la possibilità che categorie statistiche, correlazioni, dati incompleti o proxy discriminatori producano esclusione, sospetto, selezione, marginalizzazione. In questi casi, la domanda costituzionale non è solo: il sistema funziona? La domanda è: il sistema è compatibile con dignità, uguaglianza, non discriminazione, buon andamento, diritto di difesa e controllo umano effettivo?

AI Act, semplificazione e presidi costituzionali

Da qui si comprende anche il significato della stagione di “**semplificazione**” regolatoria. Il Consiglio dell'Unione europea ha segnalato, il 7 maggio 2026, l'accordo tra Consiglio e Parlamento per semplificare e razionalizzare alcune regole sull'intelligenza artificiale. La semplificazione può essere necessaria, soprattutto quando il rischio è costruire un sistema normativo troppo complesso per imprese, amministrazioni e autorità di controllo. Ma quando l'AI diventa infrastruttura della decisione, la semplificazione non è mai neutrale. Può significare riduzione di oneri inutili; ma può anche, se mal calibrata, indebolire presidi essenziali di trasparenza, accountability e tutela dei diritti.

La vera domanda, allora, non è se semplificare. È che cosa **non può essere semplificato**. Non può essere semplificata la tracciabilità delle decisioni automatizzate quando incidono su persone vulnerabili. Non può essere semplificata la responsabilità lungo la catena tra provider, deployer, integratori e utilizzatori. Non può essere semplificato il controllo umano quando il sistema incide su welfare, lavoro, istruzione, sicurezza, credito, sanità, giustizia o accesso ai servizi essenziali. Non può essere semplificata la valutazione d'impatto sui diritti fondamentali, perché è proprio lì che il diritto europeo prova a impedire che l'AI Act resti soltanto una disciplina di mercato.

Dalla compliance alla governance costituzionale dell'AI

Il problema, dunque, è più profondo. L'Europa ha costruito negli ultimi anni una grammatica normativa dell'AI fondata su rischio, affidabilità, trasparenza, sicurezza, controllo umano e tutela dei **diritti fondamentali**. Ma ora deve affrontare una seconda fase: la fase infrastrutturale. In questa fase non basta regolare il sistema di AI come prodotto o come servizio. Occorre governare l'ecosistema che lo rende possibile: calcolo, cloud, energia, dati, modelli, piattaforme, standard tecnici, procurement pubblico, autorità di vigilanza e capacità amministrativa.

È qui che si gioca la differenza tra una compliance formale e una **governance costituzionale dell'AI**. La prima si chiede se l'organizzazione abbia adempiuto agli obblighi previsti. La seconda si chiede se l'uso dell'AI sia compatibile con la struttura dei diritti, con la responsabilità delle istituzioni e con la qualità democratica delle decisioni. La prima produce documenti. La seconda costruisce presidi. La prima può essere delegata a una funzione aziendale. La seconda richiede una integrazione tra diritto, tecnologia, organizzazione, etica pubblica e responsabilità istituzionale.

Per questo il lessico dell'AI come “**strumento**” è ormai insufficiente. Uno strumento resta esterno alla struttura del potere. Una infrastruttura, invece, lo organizza. Decide chi accede, chi resta fuori, chi viene classificato, chi viene segnalato, chi viene visto, chi viene ignorato.

L'AI, integrata in cloud, data center, modelli generali e sistemi amministrativi, non si limita ad assistere decisioni umane: modifica l'ambiente in cui quelle decisioni vengono prese.

La conclusione è netta. La vera partita europea sull'intelligenza artificiale non riguarda soltanto l'applicazione dell'**AI Act**. Riguarda la capacità dell'Europa di governare l'infrastruttura dell'AI prima che essa diventi irreversibile. Perché una tecnologia che seleziona, classifica, raccomanda, prevede, abilita e condiziona l'accesso ai servizi essenziali non è più soltanto una tecnologia. È una componente della costituzione materiale delle democrazie digitali. E come tale deve essere pensata, progettata e **controllata**.

[18.5.2026]

<https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/lintelligenza-artificiale-non-e-piu-uno-strumento-e-architettura-del-potere/>