



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Sovranità digitale europea: autonomia, regole e scelte democratiche

Intervento di Gian Luca Trequattrini
Vice Direttore generale della Banca d'Italia

WeSec – Il Salone della Sicurezza
Milano, 23 settembre 2026

Premessa

La trasformazione digitale sta ridisegnando gli equilibri economici e geopolitici globali. Le tecnologie che sostengono la società e l'economia, quali infrastrutture cloud, semiconduttori, reti di connettività, modelli di intelligenza artificiale, sono sempre più concentrate in un numero ristretto di attori, in gran parte non europei. Questo pone all'Europa l'esigenza di conciliare l'apertura ai mercati globali con la capacità di preservare margini di autonomia strategica.

Questa capacità non richiede di riprodurre in Europa ogni segmento della filiera tecnologica, ma di sviluppare proprie iniziative nei segmenti più strategici e, al tempo stesso, di garantire alle imprese e alle istituzioni europee un accesso stabile, sufficientemente diversificato e flessibile ai fornitori critici, con la possibilità concreta di cambiarli quando necessario. In fondo, è questa possibilità di scelta, più che l'autosufficienza in senso stretto, a costituire la vera misura dell'autonomia.

La sovranità digitale come priorità strategica europea

La rapida evoluzione dell'intelligenza artificiale e la crescente interconnessione dei sistemi digitali costituiscono i segni più evidenti della fase di discontinuità tecnologica che stiamo sperimentando. L'Europa partecipa a questa trasformazione, ma con risorse e capacità che non reggono ancora il confronto con i principali competitori.

L'intelligenza artificiale offre opportunità importanti di sviluppo e di efficienza ma, come ha osservato il Governatore della Banca d'Italia Fabio Panetta¹, tra il 2013 e il 2023 gli investimenti privati in questo campo sono stati pari a 20 miliardi di dollari in Europa, a fronte di 330 miliardi negli Stati Uniti e 100 miliardi in Cina: un differenziale che, per

¹ F. Panetta, *Se non siamo alla ricerca dell'essenziale, allora cosa cerchiamo?*, Intervento alla 45ª edizione del Meeting per l'amicizia tra i popoli, Rimini, 21 agosto 2024.

quanto le università europee continuino a produrre ricerca di qualità, rischia di relegare il continente al ruolo di semplice utilizzatore delle tecnologie sviluppate altrove, anziché di soggetto attivo nella loro produzione².

Guardando più lontano, un discorso analogo vale per il quantum computing, le cui applicazioni più rilevanti riguardano proprio gli ambiti in cui si misura la capacità di tutelare interessi strategici: la sicurezza delle infrastrutture critiche, la resilienza del sistema finanziario, la valutazione di rischi complessi che sfuggono alla potenza di calcolo classica.

La capacità di tenere il passo con l'innovazione tecnologica richiede non solo investimenti ingenti, ma anche competenze scientifiche specializzate, la cui scarsità è una delle maggiori criticità europee. Proiettando il ritmo di crescita attuale al 2030, nell'Unione Europea si arriverebbe a 12 milioni di specialisti ICT a fronte del target di 20 milioni considerato necessario dalla Commissione³. Sebbene gli atenei europei continuino a formare eccellenze in questo settore, livelli di remunerazione meno competitivi e difficoltà nel tradurre l'innovazione in soluzioni commerciali favoriscono la fuga di talenti verso i grandi operatori extraeuropei⁴. La sovranità digitale non può dunque prescindere da politiche attive per la fidelizzazione e l'attrazione dei ricercatori.

La concentrazione delle tecnologie più avanzate disponibili in Europa in capo a pochi soggetti extraeuropei pone interrogativi non solo economici, ma anche di governance, perché richiede di definire le regole d'uso di tecnologie che influenzano informazione, mercati e comportamenti collettivi⁵. Una presenza più significativa dell'Europa accrescerebbe la concorrenza e produrrebbe benefici che vanno oltre la dimensione industriale, toccando diritti essenziali dei cittadini, quali la tutela dei dati personali e il pluralismo dell'informazione. Rafforzare la capacità tecnologica è dunque anche un modo per conservare la capacità dell'Europa di esercitare le proprie scelte democratiche.

Le infrastrutture critiche come fulcro della sovranità

Come affermato in premessa, la sovranità digitale si misura anche nella capacità dell'Europa di governare le proprie dipendenze e di continuare a esercitare le proprie scelte quando uno dei suoi fornitori tecnologici viene meno o modifica unilateralmente le condizioni di accesso.

Queste dipendenze si estendono lungo l'intera catena del valore tecnologica: fornitori di servizi cloud, piattaforme di intelligenza artificiale, reti di telecomunicazione, sistemi

² C. Fuest, D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente e J. Tirole, *EU innovation policy. How to escape the middle technology trap*, EconPol Policy Report, aprile 2024.

³ Commissione europea, *Report on the state of the digital decade 2024*, luglio 2024.

⁴ M. Draghi, *The Future of European Competitiveness*, Rapporto presentato alla Commissione europea, 9 settembre 2024.

⁵ M. Cazzaniga, F. Jaumotte, L. Li, G. Melina, A. J. Panton, C. Pizzinelli, E. Rockall e M. M. Tavares, *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*, IMF Staff Discussion Note SDN/2024/001, International Monetary Fund, gennaio 2024.

di pagamento. Una decisione commerciale o normativa che colpisce un fornitore critico extraeuropeo può propagarsi rapidamente, con effetti ben più ampi del punto in cui ha avuto origine. A queste interdipendenze se ne aggiunge un'altra, non meno rilevante: quella del contesto geopolitico, che negli ultimi anni ha reso più evidenti i costi di una dipendenza tecnologica non governata.

L'importanza delle infrastrutture critiche come leva geopolitica non è un'ipotesi teorica. Lo hanno mostrato con chiarezza le sanzioni imposte alla Russia dopo l'invasione dell'Ucraina nel 2022, tra le quali una delle misure considerate più efficaci è stata l'esclusione di un gruppo di banche russe da SWIFT, l'infrastruttura di messaggistica su cui si basa la quasi totalità dei pagamenti internazionali. Il provvedimento, adottato dall'Unione europea in coordinamento con Stati Uniti, Regno Unito e Canada, ha escluso questi istituti da un canale essenziale per inviare o ricevere ordini di pagamento verso l'estero, incidendo in modo significativo sulla loro capacità di operare sui mercati internazionali⁶. L'episodio mostra come il controllo di un'infrastruttura critica condivisa possa tradursi, in circostanze straordinarie, in uno strumento di pressione di portata immediata: una dinamica che riguarda, in linea di principio, qualunque economia dipenda da infrastrutture digitali o finanziarie governate al di fuori dei propri confini.

I sistemi di pagamento e l'euro digitale

I sistemi di pagamento sono un'infrastruttura critica nel senso più pieno del termine: quotidiana, pervasiva e in larga parte poggiata su circuiti internazionali di carte e su piattaforme tecnologiche extraeuropee. Questa configurazione espone l'area euro a una dipendenza che, in condizioni di tensione geopolitica o di scelte commerciali unilaterali da parte di fornitori terzi, può tradursi in un rischio concreto per la continuità stessa dei pagamenti. Il caso SWIFT rappresenta un precedente illuminante: la capacità di esercitare pressione attraverso un'infrastruttura condivisa vale anche nel verso opposto, quando è l'area euro a dipendere da infrastrutture che non controlla.

In tale contesto, un ruolo di rilievo spetta all'euro digitale⁷. Non si tratta soltanto di offrire ai cittadini un nuovo strumento di pagamento, ma di creare un'infrastruttura pubblica, paneuropea, in grado di ridurre la dipendenza dai grandi circuiti internazionali e dai fornitori tecnologici extraeuropei che oggi intermediano una quota rilevante delle transazioni digitali. In questo senso, l'euro digitale è a tutti gli effetti uno strumento di sovranità: consente all'Eurosistema di garantire che l'accesso a un mezzo di pagamento elettronico affidabile non dipenda da soggetti privati non europei e riduce l'esposizione strutturale a interruzioni di servizio o a condizioni di accesso imposte dall'esterno.

⁶ Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 2022/345, del 1° marzo 2022, che modifica il Regolamento (UE) 2014/833 concernente misure restrittive nei confronti della Russia.

⁷ Commissione europea, proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione dell'euro digitale, COM (2023) 369 final, 28 giugno 2023.

La realizzazione di questo obiettivo richiede scelte tecniche e istituzionali complesse sul piano della tutela della privacy, dei limiti di detenzione, dell'interazione con il sistema bancario e con gli strumenti di pagamento privati esistenti, tuttora oggetto di lavoro a livello europeo. Ma la direzione di marcia è chiara: fare della moneta pubblica digitale uno degli strumenti attraverso cui l'Europa afferma la propria autonomia in un ambito che è ormai, a tutti gli effetti, un terreno di competizione geopolitica e tecnologica, oltre che economica.

Il quadro regolamentare europeo: tra autonomia e apertura

Negli ultimi anni l'Unione europea ha costruito un impianto normativo articolato⁸, che rappresenta uno dei tentativi più avanzati a livello globale di orientare l'innovazione tecnologica entro un perimetro coerente con i valori democratici.

Il regolamento DORA esprime in modo diretto il nesso tra regolamentazione e sovranità digitale nel settore finanziario. Esso non si limita a imporre requisiti di resilienza operativa ai singoli intermediari, ma introduce un quadro di sorveglianza sui fornitori terzi critici di servizi ICT, incluse le grandi società tecnologiche extraeuropee. Per la prima volta le autorità europee hanno acquisito poteri di sorveglianza su soggetti che, pur non essendo intermediari finanziari, sono ormai infrastrutture sistemiche per la stabilità finanziaria del continente.

Sul piano regolamentare, un ulteriore passo nella costruzione della sovranità digitale europea è il pacchetto sulla sovranità tecnologica, che la Commissione definisce come la capacità dell'Europa di agire in modo indipendente nel mondo digitale, sviluppando e controllando tecnologie, dati e infrastrutture chiave e riducendo la dipendenza da fornitori di paesi terzi: una capacità che si fonda sull'apertura, sul partenariato e sulla concorrenza leale e non implica chiusura verso i mercati globali⁹.

Il pacchetto segna un cambio di passo nell'approccio europeo alla tecnologia: per la prima volta la Commissione propone una strategia integrata lungo l'intera catena del valore digitale, dai semiconduttori al cloud, dal software all'intelligenza artificiale, fino all'energia che la alimenta, trattando la sovranità tecnologica non più come un obiettivo settoriale, ma come un asse trasversale della politica industriale europea¹⁰.

La produzione normativa è tuttavia solo una parte della risposta. Di fronte a dipendenze tecnologiche sempre più strutturali, l'Europa deve sviluppare anche capacità industriali

⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 (GDPR); Regolamento (UE) 2022/1925, del 14 settembre 2022 (*Digital Markets Act*); Regolamento (UE) 2022/2065, del 19 ottobre 2022 (*Digital Services Act*); Regolamento (UE) 2024/1689, del 13 giugno 2024 (*AI Act*); Regolamento (UE) 2024/2847, del 23 ottobre 2024 (*Cyber Resilience Act*); Regolamento (UE) 2022/2554, del 14 dicembre 2022 (DORA).

⁹ Commissione europea, COM (2026) 503, *Rafforzare la sovranità tecnologica dell'Europa*, 3 giugno 2026, accompagnata dalla strategia dell'UE in materia di open source.

¹⁰ Il pacchetto si articola in quattro componenti: due proposte legislative, il *Chips Act 2.0* e il *Cloud and AI Development Act*, accompagnate da una strategia europea sull'open source e da una tabella di marcia per la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale nel settore energetico.

proprie e verificare, con periodicità, il grado di esposizione dei settori strategici a fornitori extraeuropei. La regolamentazione, da sola, non colma un divario industriale, ma senza un quadro di regole condivise gli investimenti rischiano di non tradursi in una reale capacità di scelta autonoma.

InvestAI: l'iniziativa europea dedicata all'intelligenza artificiale

InvestAI è l'iniziativa con cui la Commissione europea ha tradotto in impegno finanziario concreto la necessità di ridurre la dipendenza dalle infrastrutture di calcolo per l'intelligenza artificiale. Lanciata l'11 febbraio 2025 all'AI Action Summit di Parigi dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, punta a mobilitare 200 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell'intelligenza artificiale, di cui 20 miliardi raccolti in un fondo dedicato alla realizzazione di infrastrutture di calcolo su scala molto ampia, le cosiddette AI Gigafactories¹¹.

Sul piano finanziario, InvestAI adotta la struttura di un fondo a più livelli di rischio e rendimento: il bilancio dell'Unione assorbe una parte del rischio per incentivare la partecipazione di investitori privati. Il finanziamento iniziale proviene da programmi europei già esistenti con una componente digitale (Digital Europe Programme, Horizon Europe e InvestEU) a cui possono aggiungersi risorse degli Stati membri attraverso i fondi di coesione; la Banca europea per gli investimenti ha confermato il sostegno all'iniziativa.

Restano tuttavia evidenti i limiti rispetto alla scala della sfida. Il fabbisogno stimato dal Rapporto Draghi (800 miliardi di euro l'anno)¹² rende i 200 miliardi mobilitati da InvestAI, per quanto significativi, una parte soltanto di quanto necessario. Il confronto con le iniziative annunciate negli Stati Uniti nello stesso periodo, che prevedono investimenti privati in infrastrutture di calcolo per centinaia di miliardi di dollari, conferma che InvestAI avvia soltanto un percorso di lungo termine.

Rimane inoltre necessario distinguere tra sovranità dell'infrastruttura e sovranità tecnologica: le Gigafactories consentiranno di mantenere in Europa capacità di calcolo, dati e modelli strategici, applicando le regole europee in materia di sicurezza, protezione dei dati e continuità del servizio. L'Europa non produce però attualmente i processori di frontiera necessari; l'iniziativa può quindi rafforzare l'autonomia operativa europea, ma non elimina la dipendenza tecnologica.

La questione finanziaria

Il quadro europeo di policy si è progressivamente strutturato, ma resta il nodo centrale dell'adeguatezza delle risorse. Gli stanziamenti, seppur nominalmente rilevanti, sono inferiori a quelli mobilitati dai principali concorrenti e dipendono in misura determinante dalla capacità di attrarre capitale privato. Il confronto con gli Stati

¹¹ Commissione europea, comunicato stampa, *EU launches InvestAI initiative to mobilise €200 billion of investment in artificial intelligence*, 11 febbraio 2025.

¹² M. Draghi, *The Future of European Competitiveness*, cit.

Uniti non si gioca sulla componente pubblica: le piattaforme tecnologiche americane hanno annunciato piani di investimento annui nell'ordine delle centinaia di miliardi di dollari, mentre la dotazione di venture capital nell'area euro è un quinto di quella statunitense. Il canale privato è dunque il vero discriminante e anche le misure europee più ambiziose dipendono da un ecosistema finanziario che rimane meno sviluppato. In questo contesto, il completamento della Savings and Investments Union, a cui si unisce il Market Integration and Supervision Package¹³, è condizione per l'efficacia anche del meccanismo di leva privata su cui InvestAI è costruito.

Alcune prime valutazioni hanno messo in discussione l'architettura del pacchetto per la sovranità tecnologica, segnalando che non affronta direttamente la dimensione della concorrenza: tre operatori statunitensi controllano circa il 70 per cento del mercato europeo del cloud e una parte rilevante del valore generato dall'espansione europea delle infrastrutture rischia di essere catturata dagli operatori dominanti extraeuropei. Gli stessi eventuali campioni europei emergenti resterebbero esposti ad acquisizioni, come suggerisce l'esperienza del periodo 2010-2023, nel quale le grandi piattaforme hanno acquisito un centinaio di startup di IA¹⁴.

Conclusioni

Le sorti dell'Europa dipenderanno in larga misura dalla capacità di ridurre le dipendenze critiche, sviluppare le potenzialità industriali e preservare il controllo democratico sulle scelte tecnologiche. Come ha ricordato l'economista Daron Acemoglu, Premio Nobel nel 2024, la direzione del progresso tecnologico non è mai un esito automatico o inevitabile: dipende dalle scelte politiche e istituzionali di chi la governa ed è storicamente orientata a beneficio diffuso soltanto quando resta sotto un controllo collettivo e non nelle mani di una ristretta minoranza di attori¹⁵.

Accanto a regole e investimenti, la vera leva strategica per la costruzione dell'ecosistema digitale del futuro è la cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati. Un'azione coordinata consente di valorizzare le competenze, creare standard condivisi, realizzare infrastrutture efficienti e pienamente interoperabili. Le tecnologie evolvono rapidamente, gli equilibri geopolitici si trasformano, ma la capacità di costruire una visione industriale condivisa, di sviluppare capacità europee autonome e di preservare i valori democratici nell'uso delle tecnologie resta il più efficace strumento per governare la trasformazione.

¹³ Commissione europea, comunicato stampa, *EU launches major package to fully integrate EU financial markets*, 4 dicembre 2025.

¹⁴ G. Verdi, *The Missing Ingredient for European Tech Sovereignty*, Project Syndicate, 7 luglio 2026. L'autore richiama, tra gli episodi recenti, il blocco da parte delle autorità olandesi dell'acquisizione del provider cloud Solvinity da parte di Kyndryl (maggio 2026) per motivi di interesse pubblico, il tentativo di Meta di limitare l'accesso di fornitori concorrenti di IA a WhatsApp, poi rimosso su intervento della Commissione, e l'interesse attribuito dalla stampa ad Apple per la startup francese Mistral nel 2025.

¹⁵ D. Acemoglu e S. Johnson, *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*, PublicAffairs, 2023.

La sovranità digitale non è il prezzo da pagare per l'apertura ai mercati globali, ma la condizione che rende possibile un'apertura duratura, equilibrata, coerente con le scelte democratiche dei cittadini europei.

Questa pubblicazione è stata stampata
su carta certificata Ecolabel UE
(numero di registrazione: FI/011/001)

Inoltre l'impatto ambientale connesso con il ciclo di vita della carta utilizzata
è stato compensato con l'acquisto di crediti di carbonio e piantando alberi in aree del territorio italiano.

Grafica a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia