

LA CONTRATTAZIONE PUBBLICA COME LEVA PER LA SOVRANITÀ DIGITALE EUROPEA: VERSO UN MODELLO DI “EUROPEAN TECH FIRST”

Patricia VALCÁRCEL FERNÁNDEZ*

SOMMARIO: 1. *Sovranità o autonomia digitale: una necessità imperiosa per l'UE.* - 2. *Cosa implica la sovranità digitale europea.* - 3. *Come perseguire la sovranità digitale dell'UE.* - 4. *L'iniziativa Eurostack.* - 5. *Tra soft law e contesto normativo.* - 6. *Conclusioni.*

1. Sovranità o autonomia digitale: una necessità imperiosa per l'UE. Il dibattito intorno alla *sovranità digitale* ha acquisito crescente rilievo a livello globale, in parte alimentato dal clima di incertezza geopolitica e di competizione tecnologica internazionale che stiamo vivendo. Oggi non è più possibile separare la sovranità politica dalla sovranità digitale, poiché quest'ultima si configura come una condizione necessaria per l'esistenza reale ed effettiva della prima.

Per questo motivo, garantire la propria sovranità digitale è divenuta una priorità strategica per l'UE. Tuttavia, l'Europa dei 27 è ancora lontana dall'aver consolidato la propria autonomia digitale. Sul piano tecnologico l'Unione dipende in misura significativa da infrastrutture e sistemi digitali controllati prevalentemente da imprese non europee.

Queste premesse sono alla base delle scelte che l'UE sta operando per orientare gli investimenti verso la promozione e lo sviluppo di un proprio

*Titolo originale *Contratación pública y soberanía digital. Hacia el «Contrato Social Digital»: de como el contrato público debe coadyuvar a la independencia tecnológica de la UE*; l'Autrice è Catedrática (professore ordinario) di diritto amministrativo presso l'Universidad de Vigo (Spagna). L'articolo è stato pubblicato nel mese di febbraio 2026 nell'*Observatorio de Contratación pública* (ISSN 2952-3109). La traduzione dell'articolo è curata da Michele Cozzio.

ecosistema di imprese Tech, capace di garantire autonomia, resilienza e controllo a lungo termine sui dati, di proteggere servizi pubblici essenziali e di definire un proprio modello di sviluppo tecnologico.

Conseguire questo obiettivo risulta fondamentale in un contesto geopolitico turbolento e instabile come quello attuale. Il tema, in altre parole, non riguarda solo questioni di natura economica o industriale —pur rilevanti—, ma investe la difesa della sovranità politica degli Stati membri dell'UE e, di conseguenza, la sovranità stessa dell'Unione, la sua essenza di Stato di diritto e di autentica democrazia digitale in grado di garantire uno sviluppo e un uso democratico della tecnologia¹.

Se proviamo a suddividere il settore Tech in tre grandi blocchi (fra loro interconnessi) rileviamo:

- a) infrastruttura cloud,
- b) sviluppo di software digitale complesso,
- c) ambito dei dati.

In tutti questi settori l'Europa dipende da imprese straniere, in particolare statunitensi e asiatiche (cinesi e sudcoreane)².

¹ Per esprimere efficacemente tale idea risulta particolarmente evocativa l'espressione coniata da Susana de la Sierra, in parafrasi di una delle opere più celebri del professor García de Enterría. L'Autrice richiama l'attenzione sui benefici derivanti dal potenziamento dello sviluppo tecnologico e della digitalizzazione nell'ordinaria attività delle amministrazioni pubbliche — ad esempio nell'esercizio delle potestà amministrative — senza tuttavia trascurare che tale evoluzione e il relativo impiego debbano svolgersi nel rispetto dei parametri propri dello Stato di diritto e della democrazia. In questa prospettiva, si può ritenere che l'umanità sia oggi chiamata ad affrontare una vera e propria “lotta contro le immunità della tecnologia”. Cfr. S. De la Sierra Morón, *El ejercicio de potestades mediante inteligencia artificial*, in P. Valcárcel Fernández, F.L. Hernández González (a cura di), *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial*, Madrid, 2025, p. 265.

² Ciò emerge, ad esempio, da recenti rapporti internazionali: cfr. *Brand Finance Global 500* (gennaio 2026), che misura il valore del marchio, includendo asset immateriali, reputazione e fidelizzazione della clientela; *Gartner, Top Strategic Technology Trends for 2026*, che non si limita a classificare le imprese per dimensione, ma ne valuta la rilevanza strategica, evidenziando quelle che guidano le tendenze dell'anno; *IDC*

Per quanto riguarda l'infrastruttura cloud, tre imprese statunitensi — *Amazon Web Services*, *Microsoft Azure* e *Google Cloud* — concentrano tra il 70% e l'80% del mercato europeo, mentre poco più del 20% restante è detenuto complessivamente da fornitori europei. Cosa giustifica questa situazione: questi operatori offrono economie di scala, maturità tecnologica e rapidità di implementazione che, allo stato attuale, non trovano equivalenti nell'UE.

Per quanto concerne lo sviluppo di software di intelligenza artificiale, nel 2026 l'ecosistema mondiale risulta anch'esso dominato dalle grandi imprese tecnologiche statunitensi (cd. Big Tech), seguite da vicino dalla Cina — particolarmente forte nell'implementazione di IA applicata —, pur registrandosi una crescente partecipazione di attori europei e israeliani.

Di riflesso, tutto ciò incide sul controllo dell'elemento fondamentale di funzionamento dei due settori sopra citati: i dati, ormai considerati il petrolio del XXI secolo³.

Questi elementi evidenziano una drammatica dipendenza tecnologica da Paesi terzi, tale da compromettere seriamente la sicurezza delle informazioni critiche, dei servizi pubblici essenziali e della privacy dei cittadini europei. Ciò accresce esponenzialmente i rischi di cybersicurezza, spionaggio, manipolazione dell'informazione, indebolimento degli standard democratici, riduce la resilienza rispetto a future crisi geopolitiche e, naturalmente, penalizza la competitività economica delle imprese tecnologiche europee.

Worldwide ICT Spending Guide (2026), che si distingue per l'analisi della spesa e delle quote di mercato nel settore delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione.

³ Sul tema possiamo ricordare il celebre discorso di Clive Humby, matematico e *data scientist* inglese, intitolato *Data is the new oil*, presentato nel 2006 durante la conferenza annuale dell'ANA (*Association of National Advertisers*), la più grande confederazione di pubblicitari degli Stati Uniti.

Consapevole della necessità e dell'urgenza di invertire questa tendenza, seppur inizialmente in modo graduale e con maggiore intensità negli ultimi tempi, l'UE ha iniziato a delineare una strategia per la difesa della propria sovranità digitale.

2. Cosa implica la sovranità digitale europea. Senza addentrarci in riflessioni teoriche sul concetto di “sovranità”, parlare di “sovranità digitale”, secondo i più recenti documenti europei, significa fare riferimento alla capacità dell'UE — e del suo tessuto imprenditoriale tecnologico — *“di progettare, sviluppare, produrre, controllare e proteggere la propria infrastruttura digitale; vale a dire tutto l'hardware e il software utilizzato nei centri dati, nel calcolo ad alte prestazioni, nel quantum computing, nel cloud, nell'IA, nei semiconduttori, nella cybersicurezza e nelle reti di comunicazione”*⁴. A ciò si può aggiungere che si tratta della capacità dell'UE di decidere, gestire ed evolvere infrastrutture digitali critiche senza essere soggetta a standard normativi esterni, interessi commerciali o decisioni politiche di terzi.

Intesa in questi termini, la sovranità digitale europea dipende da diversi fattori: dal controllo dei dati strategici alla capacità di audit delle infrastrutture critiche, fino all'autonomia giuridica rispetto a normative straniere.

Tutto ciò deve poggiare necessariamente sul rafforzamento di un solido tessuto imprenditoriale europeo capace di competere su scala globale.

Non si tratta, evidentemente, di promuovere un isolamento digitale dell'UE — che non sarebbe né realistico né auspicabile —, bensì di garantire un livello di autonomia tecnologica tale da evitare che vengano compromessi quegli aspetti che costituiscono il nucleo essenziale di un'autentica sovranità politica.

⁴ Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 2026 *sulla sovranità tecnologica europea e le infrastrutture digitali* ((2025/2007/INI) riguardante le politiche e le iniziative dell'Unione europea per rafforzare la sovranità tecnologica e le infrastrutture digitali.

3. Come perseguire la sovranità digitale dell'UE. La preoccupazione dell'UE di consolidare la propria sovranità digitale non è un tema nuovo. Da tempo, le Istituzioni europee hanno consapevolezza della propria vulnerabilità, recentemente aggravata dall'escalation delle tensioni geopolitiche globali.

Sebbene l'UE abbia tentato di porre le basi della propria autonomia tecnologica, i risultati finora ottenuti sono limitati. Per questo motivo, negli ultimi due anni si è assistito a un cambio di passo, con un'intensificazione degli sforzi per rendere effettivo questo obiettivo strategico.

Attualmente, la strategia europea si articola attorno a due assi principali:

1. *il rafforzamento dell'ecosistema imprenditoriale tecnologico europeo:* attraverso misure che ne favoriscano la scalabilità a livello globale, con iniziative come Eurostack;
2. *l'architettura normativa:* mediante un'attività regolatoria fortemente orientata al conseguimento dell'obiettivo, che consacra il principio di preferenza per prodotti e imprese europee.

In questo scenario, la contrattazione pubblica emerge come uno strumento strategico trasversale. Essa è chiamata a svolgere un ruolo centrale nella costruzione e nella concreta realizzazione della sovranità digitale europea, fungendo da motore propulsivo per entrambi gli assi della strategia comunitaria sopra delineati.

4. L'iniziativa Eurostack. Un punto di svolta fondamentale in questo processo è l'impulso a Eurostack, un'ambiziosa iniziativa di natura politica e industriale, concepita come una “pila tecnologica integrale” (stack) sviluppata, gestita e governata secondo standard europei di sovranità e indipendenza.

Sebbene la struttura fosse in preparazione da tempo, il lancio formale di Eurostack è avvenuto il 24 settembre 2024, attraverso un atto fondativo guidato da leader industriali ed esperti europei, sotto forma di conferenza

tenutasi presso il Parlamento europeo con il titolo *Towards European Digital Independence: Building the EuroStack*.

All'inizio del 2025 il progetto ha ricevuto nuovo impulso con la pubblicazione del Manifesto EuroStack (v. 0.3) (*The EuroStack Manifesto: a Vision for European Digital Independence*)⁵ e con una lettera di sostegno sottoscritta da oltre 80 organizzazioni industriali, tra cui quelle integrate nella *European DIGITAL SME Alliance*.⁶ In questi documenti si chiedeva una politica industriale europea forte e robusta capace di garantire la sovranità digitale.

Il passo successivo è arrivato nel febbraio 2025, con la pubblicazione del rapporto *Eurostack – Building a European alternative for technological sovereignty*, elaborato da istituzioni di alto livello⁷.

Pur non essendo nata all'interno delle istituzioni europee, Eurostack rappresenta una proposta politico-industriale di grande portata. È sostenuta da una coalizione eterogenea che comprende accademici ed esperti di sovranità digitale, organizzazioni industriali (come le PMI tecnologiche europee) e think tank specializzati, con l'obiettivo comune di posizionare l'UE come attore innovatore, oltre il suo tradizionale profilo regolatorio, e costruire così la sovranità digitale europea.

Tale rilevanza è stata confermata nel *Summit on European Digital Sovereignty* tenutosi a Berlino nel novembre 2025, dove Eurostack è stato indicato come strategia essenziale per un'autonomia strategica resiliente della regione.⁸

⁵ Cfr. testo disponibile sul portale web di Eurostack (<https://euro-stack.com>).

⁶ Cfr. il portale web <https://www.digitalsme.eu>.

⁷ Il testo è disponibile a questo indirizzo web <https://www.euro-stack.info/#report>.

⁸ Durante il summit, i 27 Stati membri dell'UE hanno firmato la *Dichiarazione per la Sovranità Digitale Europea*, per sottolineare la necessità per l'Unione di agire in modo autonomo nell'economia e nella società digitali.

L'idea centrale di Eurostack consiste nella decisa scelta di consolidare un'infrastruttura digitale propria nell'UE, articolata in più livelli indipendenti ma interconnessi.

In concreto, sette livelli distinti: materie prime, chip, reti, Internet delle cose, cloud, software, dati e intelligenza artificiale — ciascuno diretto a colmare una vulnerabilità critica⁹.

In sintesi, Eurostack mira a promuovere:

- *infrastruttura fisica*: produzione di chip europei (EuroChips) e reti di connettività ad alta velocità (EuroConnect);
- *servizi cloud e dati*: creazione di un cloud sovrano (SovereignCloud) e sistemi federati di scambio dati per evitare dipendenze da server esterni;

⁹ Come spiega efficacemente, articolando l'analisi per diversi livelli, Fernando Díaz Villanueva, la Cina controlla tra il 60% e l'80% delle terre rare — essenziali per chip e batterie — e ha imposto restrizioni all'esportazione di gallio e germanio. Ne consegue che l'Europa dovrebbe rafforzare alleanze con Paesi ricchi di risorse, investire nel riciclo e, al contempo, affrontare dilemmi etici legati all'approvvigionamento di minerali provenienti da Paesi africani interessati da conflitti. Nel segmento dei semiconduttori, l'Europa produce appena il 9% del totale mondiale. La società olandese ASML, leader nella litografia, è sottoposta alle pressioni contrapposte di Stati Uniti e Cina. Sul piano della connettività, la dipendenza da Starlink in Ucraina o il predominio di Huawei nella tecnologia 5G evidenziano l'urgenza di sviluppare un'infrastruttura 6G europea. L'Internet delle cose (IoT), a sua volta, è in larga misura controllato da operatori stranieri. Nel settore del cloud, Amazon, Microsoft e Google detengono tra il 70% e l'80% del mercato europeo. Quanto al software, l'Europa dipende in modo significativo da codice sviluppato negli Stati Uniti, come Windows, Android o iOS. Fatte salve alcune eccezioni, quali SAP, l'ecosistema europeo del software rimane marginale. Nel campo dell'intelligenza artificiale e dei dati, l'Europa può contare su una ricerca solida, università di eccellenza e grandi centri di supercalcolo; tuttavia, fatica a tradurre tale patrimonio in progetti imprenditoriali sostenibili e scalabili. Per colmare questo divario non è sufficiente un piano: occorre un mutamento di mentalità che incida sul quadro regolatorio e sul modo in cui l'Europa affronta l'assunzione del rischio. In definitiva, sebbene in altri settori le imprese europee siano leader globali, nel comparto tecnologico esse non sono finora riuscite a sostenere un confronto competitivo duraturo. L'iniziativa Eurostack potrebbe rappresentare un primo passo, ma è necessario che dalle dichiarazioni di principio si passi rapidamente all'attuazione concreta.

- *intelligenza artificiale*: sviluppo di modelli linguistici e strumenti IA (AI-as-a-Service) rispettosi di privacy e trasparenza europee;
- *livello utente o servizi pubblici digitali* (EuroOS): attenzione a servizi critici come l'identità digitale europea (Digital ID Wallet) o l'euro digitale, per garantire che pagamenti e identificazione non dipendano da piattaforme private straniere.

Gran parte di questo processo richiede la costruzione di un sistema di governance efficace che promuova standard aperti, interoperabilità e cybersicurezza.

L'immagine utilizzata per spiegare Eurostack è quella di una "pila" che si compone di elementi interconnessi, in cui ogni livello inferiore è indispensabile per il funzionamento del successivo. L'obiettivo è che nessuno degli strati dipenda esclusivamente da tecnologie statunitensi o asiatiche, in particolare cinesi.

Nonostante la buona volontà politica e il sostegno di istituzioni di riferimento, la principale sfida resta superare la forte frammentazione del mercato europeo, soprattutto in termini di regolazione e burocrazia. Il proposito è certamente valido ma, per evitare che Eurostack resti una manifestazione d'intenti, la proposta è integrata dall'individuazione di grandi misure -suddivise in blocchi- volte a finanziare un piano d'urto capace di cambiare radicalmente il ruolo delle imprese tecnologiche europee.

A tal fine si propone di mobilitare congiuntamente fondi pubblici e capitale privato in quantità rilevanti. In sintesi, tre pilastri principali:

- a) fondi europei esistenti: riallocazione di parti di Horizon Europe e del programma Europa Digitale verso progetti coerenti con le diverse componenti dell'Eurostack;
- b) appalti pubblici strategici: considerati punto chiave. Invece di sovvenzioni a fondo perduto, si propone che i governi europei utilizzino il loro potere d'acquisto per acquisire software e servizi di imprese europee;

- c) IPCEI (Important Projects of Common European Interest): meccanismo che consente agli Stati membri di sostenere imprese strategiche senza violare le regole sugli aiuti di Stato, replicando il successo dei microchip nei settori cloud e IA.

È chiaro che l'iniziativa considera la contrattazione pubblica uno strumento centrale per garantire la sovranità digitale europea. Non un ruolo marginale, ma prioritario. Una delle figure più note di Eurostack, Francesca Bria, ribadisce frequentemente questo concetto: puntare su una politica European Tech First, riconoscendo negli appalti pubblici uno degli strumenti più efficaci per realizzarla.¹⁰

5. Tra soft law e contesto normativo. Quanto alla sfera giuridica (soft law e contesto normativo), il percorso verso la sovranità digitale non è recente, ma fa parte della strategia europea da diversi anni. Un primo passo importante è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione

¹⁰ Ad esempio, nel rapporto Eurostacks si propone di investire 300 miliardi di euro nell'arco di un decennio per rafforzare la sovranità digitale europea. Interrogata sulla realizzabilità di tali cifre, l'Autrice osserva che esse devono essere adeguatamente contestualizzate: *“Gli Stati Uniti stanno investendo circa 500 miliardi di dollari per assicurarsi la supremazia nell'intelligenza artificiale, mentre la Cina ha già immesso oltre 90 miliardi di dollari nel proprio complesso industriale dell'IA. Se l'Europa intende restare competitiva, deve mostrare un'analoga ambizione”*. I 300 miliardi prospettati — come richiamato anche nel rapporto Mario Draghi — potrebbero produrre un effetto realmente trasformativo soltanto se convogliati in un Fondo europeo per la sovranità tecnologica, e non dispersi tra i ventisette Stati membri. Tuttavia, il finanziamento, di per sé, non è sufficiente: occorre un approccio industriale proattivo e unitario. Le start-up tecnologiche europee dovrebbero beneficiare di un accesso più agevole al capitale, mentre la contrattazione pubblica dovrebbe privilegiare soluzioni Europe first, con governi chiamati a dare il buon esempio attraverso l'acquisto di tecnologie sviluppate in Europa. È necessario, in altri termini, costruire un'infrastruttura strategica per l'intelligenza artificiale, analogamente a quanto realizzato in passato con Airbus o con Galileo.

europea del 2020 sulla nuova strategia digitale europea per il periodo 2019-2024, denominata *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*.¹¹

Da questa strategia sono nate due norme fondamentali:

- 1) *Digital Markets Act* (DMA), in vigore dal 2023;¹²
- 2) *Digital Services Act* (DSA), in vigore dal 2024.¹³

Entrambi questi Regolamenti UE, centrati sulla disciplina delle grandi piattaforme, modernizzano il Mercato Unico Digitale con norme che impongono obblighi rigorosi agli intermediari online, inclusi quelli extra-UE che operano in Europa.

La strategia normativa principale è stata collegare la responsabilità dei fornitori a un maggiore dovere di diligenza.

Pur confermando i pilastri del quadro normativo digitale precedente, l'insieme di queste due normative amplia significativamente le capacità di supervisione pubblica degli Stati membri. In tal senso, la tutela del commercio elettronico, oggetto della Direttiva 2000/31/CE è rafforzata dalla prospettiva della sovranità digitale.

In definitiva, con DMA e DSA l'Unione europea ha cercato di porre le basi per recuperare il controllo del proprio destino tecnologico e ridurre la dipendenza dalle grandi corporation straniere. Per un verso, il DMA rompe i monopoli dei gatekeepers, permettendo alle imprese europee di competere ad armi pari; per l'altro verso la DSA stabilisce regole di trasparenza e sicurezza che proteggono i diritti dei cittadini nell'ambiente online.

¹¹ Cfr. Commissione europea, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM(2020) 67 final, 19 febbraio 2020.

¹² Cfr. Regolamento (UE) 2022/1925 del 14 settembre 2022, *relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale* (Regolamento sui mercati digitali); anche Commissione europea, *Relazione annuale sul Regolamento (UE) 2022/1925*, COM(2025) 166 final, del 25 aprile 2025.

¹³ Cfr. Regolamento (UE) 2022/2065 del 19 ottobre 2022 *relativo a un mercato unico dei servizi digitali* (Regolamento sui servizi digitali).

Insieme, contribuiscono alla sovranità digitale assicurando che il mercato europeo non sia più solo terreno di gioco per giganti esterni, ma un ecosistema governato da standard propri in cui l'innovazione locale possa prosperare con autonomia.

Per quanto attiene la contrattazione pubblica, un secondo passo fondamentale è rappresentato dall'*European Chips Act*, in vigore dal 21 settembre 2023¹⁴. Questo Regolamento nasce come risposta strategica europea alle crisi di approvvigionamento dovute alla pandemia da COVID-19 e al conflitto in Ucraina, con l'obiettivo di rafforzare la resilienza della catena dei semiconduttori e ridurre la dipendenza esterna.

Tra gli strumenti chiave del Regolamento v'è la previsione di procedure di acquisto pubblico in forma aggregata (art. 22), che consentono agli Stati membri, in caso di carenze, di incaricare la Commissione europea di gestire le gare per loro conto, rafforzando il potere negoziale dell'Unione e assicurando l'accesso ai componenti critici.

Più recentemente, diversi documenti — in linea con la visione di Eurostack — hanno rafforzato il ruolo degli appalti pubblici come leva centrale per l'autonomia tecnologica europea, tra i quali merita menzionare:

1. la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 2026 *sulla sovranità tecnologica europea e le infrastrutture digitali* (2025/2007/INI);
2. la Comunicazione della Commissione europea *State of Digital Decade 2025: Keep building the EU's sovereignty and digital future* (COM/2025/290 final, 16 giugno 2025).

In questi testi si riconosce apertamente che la forte dipendenza da tecnologie straniere limita la capacità strategica e la competitività economica dell'UE, aumentando al contempo la vulnerabilità dei dati sensibili, ad esempio per effetto delle leggi extraterritoriali statunitensi.

¹⁴ Cfr. Regolamento (UE) 2023/1781 del 13 settembre 2023 *che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori* (Regolamento sui chip).

Si riconosce che, senza misure incisive, questa asimmetria persisterà o addirittura si aggraverà, soprattutto alla luce dell'ambizione dichiarata della nuova amministrazione di Donald Trump di investire 500 miliardi di dollari nel settore chiave dell'intelligenza artificiale entro il 2029. Parallelamente, si sottolinea che l'UE dispone di risorse solide, competitive e indiscutibili: un'elevata capacità di ricerca e un ecosistema di start-up e imprese dinamiche e innovative nel settore tecnologico, che rappresentano un punto di partenza essenziale per invertire questa tendenza.

In questo conteso si afferma che l'idea di sovranità tecnologica mira a garantire l'indipendenza e la sicurezza dell'UE proteggendo le sue infrastrutture strategiche e riducendo la dipendenza da fornitori tecnologici non europei.

Di quanto detto si trova riscontro nei documenti citati del Parlamento europeo, laddove gli orientamenti dell'assemblea si fondano in gran parte sul principio di preferenza per la tecnologia europea (European Tech First). Come già ricordato, non si tratta di sottostimare o escludere la tecnologia straniera, ma di riconoscere che l'indipendenza digitale è un imperativo geopolitico essenziale per garantire la sovranità politica dell'Unione.

In questo contesto, la contrattazione pubblica viene individuata unanimemente come una delle leve strategiche fondamentali per raggiungere la sovranità tecnologica o digitale.

Nella citata Risoluzione del 2026, ad esempio, il Parlamento europeo afferma esplicitamente che gli appalti pubblici devono diventare uno strumento basilare per sviluppare la sovranità tecnologica europea e propone, tra l'altro, di riservare una quota dei contratti pubblici in questo ambito alle imprese europee.¹⁵

¹⁵ Così la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 2026 sulla sovranità tecnologica europea e le infrastrutture digitali, cit., ove si riconosce che *“l'autonomia strategica aperta e la resilienza democratica devono essere al centro dell'agenda della Commissione e che un approccio omnicomprensivo deve integrare appalti, finanziamenti e quadri istituzionali a lungo termine per istituire infrastrutture digitali sovrane in settori critici”* (cfr. pt. 11) e si ritiene che deve essere promosso *“l'uso di criteri di aggiudicazione specifici negli appalti pubblici nei settori in cui esistono tali dipendenze*

La proposta si fonda su dati statistici allarmanti:

- in Cina, tutti i contratti nei settori strategici sono assegnati a imprese nazionali;
- negli Stati Uniti la quota è del 70%;
- in alcuni Stati membri dell'UE, invece, solo percentuali risicate dei contratti pubblici (tra l'8% e il 12%) sono affidati a imprese europee.

A fronte di questi numeri, il Parlamento europeo richiama il rapporto Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness* (settembre 2024) che raccomandava di introdurre una “quota minima esplicita” per la produzione locale negli appalti pubblici, per fungere da “cliente di lancio” di nuove tecnologie.

Alla luce di ciò, l'indicazione del Parlamento europeo è di riformare la disciplina della contrattazione pubblica europea per consentire agli Stati membri di riservare alcune procedure strategiche alle imprese europee che soddisfano criteri di sovranità tecnologica.

Inoltre, per quanto riguarda i dati sensibili, propone di introdurre criteri europei di cybersicurezza che tengano conto della sovranità digitale. Poiché il sistema europeo di certificazione della cybersicurezza per i servizi cloud (*European Cybersecurity Certification Scheme for Cloud Services* - EUCS) è ancora in discussione e non garantisce pienamente la protezione dei dati sensibili europei, si raccomanda di allinearli ai requisiti della certificazione francese *SecNumCloud*, che assicura l'immunità dei dati rispetto a leggi extraterritoriali e controlli societari stranieri, integrando tali garanzie nei contratti pubblici.

In senso conforme, la menzionata Risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 2026 sottolinea l'importanza di utilizzare gli appalti pubblici per sostenere lo sviluppo di soluzioni digitali aperte e interoperabili - su scala

critiche; (...) tali criteri possono contribuire a incentivare la concorrenza e a rafforzare la sovranità tecnologica europea agevolando, ove possibile, gli appalti di prodotti e servizi digitali europei” (cfr. pt. 12).

Maggiore rispetto a quella fino ad oggi sviluppata¹⁶ -, nonché per garantire che capitale privato, concorrenza e innovazione diventino motori della trasformazione digitale europea nel medio e lungo periodo (cfr. pt. 32 della Risoluzione).

Il documento insiste sulla necessità di evitare regolazioni eccessivamente onerose e carichi amministrativi superflui, puntando su semplificazione procedurale e norme chiare, coerenti, prevedibili, proporzionate e tecnologicamente neutrali. Si sottolinea inoltre la rilevanza di questi criteri nella regolazione di nuovi metodi di contrattazione pubblica e nello sviluppo di ambienti di sperimentazione normative e banchi di prova (sandboxes) (cfr. pt. 98 della Risoluzione).

Al contempo, il Parlamento esorta la Commissione ad analizzare e catalogare in modo esaustivo le dipendenze critiche delle infrastrutture e delle tecnologie digitali.

Inoltre, invita la Commissione a proporre misure per favorire l'accesso al mercato di prodotti e servizi con un forte impatto positivo sulla sovranità tecnologica, la resilienza e la sostenibilità dell'UE. In tal senso, ritiene che possa essere utile promuovere l'uso di criteri di aggiudicazione specifici negli appalti pubblici in settori in cui esistono tali dipendenze critiche, fermo restando che tali criteri possono contribuire a stimolare la concorrenza e a rafforzare la sovranità tecnologica europea facilitando, per quanto possibile, l'acquisto di prodotti e servizi digitali europei.

¹⁶ Merita particolare attenzione il progetto GAIA-X, iniziativa europea promossa dal settore privato con l'obiettivo di creare un'infrastruttura dei dati aperta, federata e interoperabile, fondata sui valori della sovranità digitale e della disponibilità dei dati, nonché orientata alla promozione dell'economia dei dati. Si tratta di un ecosistema nel quale i dati delle entità europee siano accessibili e condivisibili all'interno di un ambiente affidabile, gestito secondo principi coerenti con il modello europeo: decentramento, apertura, trasparenza, sovranità e interoperabilità. In tale prospettiva, l'iniziativa ambisce a rafforzare la capacità dell'Europa di governare i propri flussi informativi strategici, assicurando al contempo condizioni di fiducia e conformità al quadro normativo dell'Unione.

Anche se non sempre esplicitati nei documenti ufficiali sopra richiamati, in letteratura sono riscontrabili numerosi orientamenti che sottolineano la necessità di tradurre gli obiettivi politici in soluzioni normative, prescrizioni tecniche, clausole contrattuali e criteri di aggiudicazione, in grado di favorire l'autonomia tecnologica.

Ad esempio, prevedere:

- clausole di protezione dei dati, per impedire che i dati delle Amministrazioni siano disponibili e accessibili a governi stranieri;
- clausole di interoperabilità, per evitare il vendor lock-in e permettere che un'amministrazione possa cambiare fornitore senza problemi di compatibilità e interconnessione;
- clausole su software libero e verifica del codice;
- criteri di aggiudicazione che favoriscano la sovranità digitale, o almeno un punteggio extra per chi favorisce determinati elementi della sovranità operativa, o una maggiore certificazione di sicurezza;
- clausole di resilienza nella catena di approvvigionamento, ispirate alle raccomandazioni della relazione Draghi sui componenti critici, richiedendo al fornitore la presentazione di un piano che specifichi la provenienza dei componenti critici (hardware e software) e valutando la sua capacità di garantire la fornitura e la manutenzione della soluzione in modo autonomo, senza dipendere da componentistica soggetta a restrizioni di esportazione da paesi terzi che potrebbero compromettere la continuità del servizio;
- clausole di localizzazione dell'hosting e dell'assistenza: richiedendo che l'archiviazione dei dati sensibili e l'assistenza tecnica siano effettuate esclusivamente all'interno dello Spazio europeo.

Per quanto riguarda, in particolare, l'acquisizione di servizi cloud è opportuno citare il documento della Commissione europea dell'ottobre 2025 ove si fa riferimento agli *Obiettivi di sovranità digitale rilevanti per la fornitura dei servizi cloud richiesti (Sovereignty Objectives relevant for the provision of Cloud services requested - Cloud Sovereignty Framework)*.

Questo interessante documento definisce gli obiettivi di sovranità rilevanti per la fornitura di servizi cloud in una procedura di appalto.

Si spiega che tali obiettivi sono stati fissati sulla base di diverse iniziative europee, quali il Referenziale di Cloud di Fiducia v2 del CIGREF, le norme di politica e architettura di Gaia-X e il Quadro europeo di certificazione della sicurezza informatica (ENISA, NIS2, DORA). Inoltre, riflette le lezioni apprese dalle strategie nazionali di sovranità nel cloud (ad esempio il *“Cloud de Confiance”* della Francia o il *“Souveräner Cloud”* della Germania), nonché le pratiche internazionali in materia di controlli sulle esportazioni, resilienza della catena di approvvigionamento e verificabilità della sicurezza. Il risultato è una serie di “obiettivi di sovranità” che integrano i requisiti di garanzia della sicurezza con misure di salvaguardia specifiche della sovranità, definendo chiaramente il significato di sovranità.

Per questi servizi cloud, si propone di effettuare una doppia valutazione al fine di garantire la “sovranità digitale”:

- a) (la valutazione del) livello di garanzia di sovranità. A tal fine, dovrà essere fissato un livello minimo di garanzia di efficacia della sovranità (o SEAL, acronimo inglese per Sovereignty Effectiveness Assurance Level). In tal senso, le specifiche della gara d'appalto devono indicare il livello SEAL minimo che il fornitore di servizi cloud deve raggiungere per ciascun obiettivo di sovranità. Le offerte che non offrono i livelli di garanzia richiesti (minimi) in modo coerente per tutti gli obiettivi dovrebbero essere respinte;
- b) (la valutazione del) punteggio di sovranità per i servizi cloud, complementare alla valutazione SEAL, utilizzato per classificare i servizi in base alle rispettive caratteristiche di sovranità. Tale punteggio integra il punteggio dell'offerta tecnica ai fine dell'aggiudicazione.

6. Conclusioni. In sintesi, l'idea di contrattazione pubblica strategica (CPS) abbraccia anche l'obiettivo di promuovere la sovranità digitale europea, configurandosi quale strumento potente per orientare e, al contempo, consolidare la politica industriale e tecnologica dell'Unione.

Indirizzare l'investimento pubblico verso soluzioni tecnologiche sviluppate integralmente nell'UE o, comunque, conformi a standard europei di interoperabilità, trasparenza e certezza del diritto consentirebbe di attenuare la dipendenza asimmetrica dell'Unione rispetto a fornitori di Paesi terzi.

Tale impostazione favorirebbe inoltre il consolidamento di un ecosistema tecnologico solido, in grado di garantire autonomia nelle infrastrutture critiche, nel trattamento dei dati e nella governance degli algoritmi, necessariamente allineati ai valori e al quadro normativo europeo.

Solo attraverso un impegno istituzionale fermo, consapevole e strategicamente orientato — volto alla creazione di capacità, al sostegno delle PMI tecnologiche e alla valorizzazione dell'eccellenza tecnologica interna rispetto alla dipendenza da oligopoli esterni — l'Europa potrà assicurare la propria posizione e una voce autonoma nell'ordine geopolitico globale, preservando la propria capacità decisionale sovrana.

Per conseguire un obiettivo così ambizioso, la contrattazione pubblica si configura come una delle pietre angolari su cui edificare un'Europa digitalmente sovrana, nella quale la tecnologia operi non solo come motore di progresso, ma anche come presidio della democrazia.

Non si tratta di un dibattito meramente tecnico, bensì di una sfida di rilievo istituzionale, nella quale è in gioco l'individuazione del soggetto che detiene il controllo e la garanzia ultima dei poteri e dei servizi essenziali europei nell'era digitale.

L'Europa si trova dinanzi a un'opportunità storica: utilizzare il proprio potere d'acquisto per cessare di essere un mero territorio di estrazione di dati o un banco di prova per innovazioni esogene, e affermarsi definitivamente come polo autonomo di innovazione responsabile e di leadership etica nell'ordine internazionale.

Ancora una volta, l'acquisto pubblico trascende il ruolo di semplice adempimento burocratico¹⁷ e diviene strumento per attuare le scelte politiche dell'Unione: strumento col quale decidere quali tecnologie possono convivere con le nostre istituzioni e quali valori devono rispettare, assicurando che l'infrastruttura tecnologica e l'intelligenza artificiale del futuro costituiscano un riflesso fedele della nostra identità democratica.

¹⁷ Cfr. J.M. Gimeno Feliú, *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, Marcial Pons, 2024.