

IL RUOLO DELL'UE NELLA DIFFUSIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI
IN STATI TERZI: STRUMENTI VINCOLANTI E ADEGUAMENTO
"SPONTANEO" AGLI STANDARD DELL'UNIONE

ADELINA ADINOLFI*

Il Trattato dell'UE prevede che l'Unione debba promuovere i propri valori nelle relazioni con i Paesi terzi al fine di consolidare e sostenere il rispetto dei diritti umani. Questo ruolo è svolto dall'Unione mediante una varietà di strumenti che, fondandosi sulla rilevanza del mercato interno e sui meccanismi della politica commerciale comune, stabiliscono regole (in accordi o atti normativi) volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e a contrastarne le violazioni. Nella prassi recente, a questi meccanismi di natura vincolante si accompagnano dinamiche di natura "spontanea" che favoriscono la diffusione in Stati terzi degli standard di tutela dei diritti fondamentali accolti dall'Unione. L'articolo si propone una ricognizione delle diverse modalità attraverso le quali avviene tale diffusione, considerando sia i comportamenti posti in essere da soggetti privati, sia i fattori che possono favorire l'adozione in Stati terzi di soluzioni normative che ricalcano il modello europeo di regolazione. È infine rilevata una (emergente) tendenza dell'Unione a costruire, in alcuni ambiti strategici, un proprio ruolo di regolatore globale, sia entrando nella competizione normativa con i Paesi leader nello sviluppo tecnologico, sia facendo ricorso a strumenti di cooperazione e di dialogo politico con Stati terzi e nell'ambito di organizzazioni internazionali.

The EU Treaty requires the Union to promote its values in the relations with third countries to consolidate and support respect for human rights. This role is performed by the Union through a set of different tools which, grounding on the relevance of the internal market and on the mechanisms of the common commercial policy, establish rules (through international agreements or legislation) aimed at promoting respect for human rights and combating violations of the same. In recent practice, these tools having binding force are complemented by new paths of a "spontaneous" nature which favor the diffusion in third countries of the standard of protection of fundamental rights accepted by the Union. The article proposes a survey of the different ways in which this diffusion takes place, considering both the behaviors put in place by private

* Professoressa di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Firenze.

subjects and the factors that can favor the adoption of regulatory solutions that follow the European regulatory model. Finally, the article detects an (emerging) tendency for the Union to build, in some strategic areas, its own role as a global regulator, both by entering into regulatory competition with the leading countries in technological development, and by resorting to policy dialogue and cooperation instruments with third countries and within international fora.

SOMMARIO: 1. Strumenti di promozione dei diritti fondamentali e forme emergenti di influenza indiretta degli standard di tutela dell'Unione. – 2. Le attività dell'Unione volte (in modo diretto) alla promozione dei diritti umani. – 2.1. Gli strumenti di natura politica e di sostegno finanziario. – 2.2. Gli strumenti di natura convenzionale: le clausole sul rispetto dei diritti umani e la condizionalità. – 2.3. La promozione del rispetto dei diritti fondamentali mediante le regole sulle preferenze tariffarie. – 3. I requisiti posti da atti normativi e da principi sulla responsabilità delle imprese europee volti ad evitare violazioni dei diritti umani per attività condotte in Stati terzi. – 4. Gli obblighi delle imprese di Stati terzi che operano sul mercato europeo e il cd. “effetto Bruxelles”. – 5. L'incidenza del diritto dell'Unione rispetto agli atti normativi adottati da Stati terzi. – 6. L'Unione europea come regolatore globale? Alcuni sviluppi recenti nell'area delle nuove tecnologie e della tutela ambientale.

1. *Strumenti di promozione dei diritti fondamentali e forme emergenti di influenza indiretta degli standard di tutela dell'Unione.* – Il Trattato sull'Unione europea (TUE), prevedendo che «nelle relazioni con il resto del mondo» l'Unione deve affermare e promuovere i propri valori, indirizza l'attività che le istituzioni conducono nei rapporti con i Paesi terzi verso un obiettivo di diffusione dei diritti umani e dei principi dello Stato di diritto (art. 3, par. 5, e art. 21, par. 1, TUE). Il ruolo dell'Unione in tale ambito è precisato indicando che essa deve operare sul piano internazionale al fine di «consolidare e sostenere i diritti dell'uomo e i principi di diritto internazionale» (art. 21, par. 3, TUE). L'attività a tal fine condotta si esplica attraverso una varietà di strumenti volti espressamente alla promozione dei diritti fondamentali, quali, tra gli altri, i programmi di finanziamento per il sostegno della transizione democratica e le clausole sul rispetto dei diritti umani contenute in numerosi accordi conclusi dall'Unione con Stati terzi. Emergono, tuttavia, dalla prassi recente, anche forme di influenza indiretta degli standard europei di tutela dei diritti fondamentali, che possono ricondursi ad un fenomeno di tipo “spontaneo” derivante dalle dinamiche di funzionamento del mercato interno. Tale fenomeno può risultare, in prima approssimazione, sia da atti dell'Unione utilizzati come modello di riferimento per sviluppi normativi in ordinamenti di Paesi terzi, sia dalla diffusione degli standard europei di tutela dei diritti fondamentali ai quali gli operatori economici extraeuropei devono conformarsi per accedere al mercato interno di beni e servizi.

Le iniziative volte a promuovere i diritti umani in Stati terzi sollecitano il rispetto, attraverso una varietà di meccanismi di natura politica o giuridica, di strumenti internazionali di carattere universale o, più specificamente, di

convenzioni aventi rilevanza per i Paesi terzi ai quali le iniziative stesse si rivolgono. Un elemento caratterizzante delle emergenti forme di influenza indiretta del diritto dell'Unione è, invece, la loro capacità di diffondere gli standard di tutela dei diritti fondamentali propri dell'Unione, configurandosi, perciò, come una sorta di "esternalizzazione" dei valori sui quali questa si fonda. Una ricognizione relativa alle diverse forme attraverso le quali si realizza l'influenza indiretta degli standard europei di tutela consente, quindi, di rilevare la capacità espansiva che, attraverso di esse, gli standard presentano nella diffusione dei peculiari valori fondanti dell'Unione.

Il presente scritto, dopo aver sinteticamente ricostruito le tecniche utilizzate per promuovere, con strumenti specificamente volti a tal fine, il rispetto dei diritti umani nelle relazioni esterne, si propone di individuare le modalità attraverso le quali può manifestarsi un'influenza indiretta del diritto dell'Unione sugli standard di tutela dei diritti fondamentali in Stati terzi. Si tenterà, su tale base, di individuare le diverse dinamiche mediante le quali, nella prassi, l'Unione può contribuire alla diffusione al di fuori dei propri "confini" dei diritti fondamentali da essa riconosciuti.

Tale indagine, senza alcuna pretesa di tracciare un quadro esaustivo delle numerose attività che l'Unione pone in essere al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani in Stati terzi¹, si propone di individuare le tecniche e gli strumenti che contribuiscono alla diffusione degli standard europei di tutela muovendosi soprattutto lungo due linee di analisi. La prima tiene conto della ricostruzione teorica, elaborata nel 2020, sinteticamente indicata come "effetto Bruxelles"²; tale espressione, sia pure con una definizione non univoca, vuole rappresentare l'influenza che il diritto dell'Unione produce al di fuori del proprio ambito applicativo attraverso il comportamento delle imprese che tendono ad adeguarsi, in via generale, alle regole che esse sono tenute a rispettare per poter operare sul mercato interno europeo. La seconda linea di analisi considera la capacità dell'Unione di svolgere – in modo indiretto o attraverso strategie politiche a tal fine mirate – un ruolo di regolatore globale nel contesto mondiale diffondendo,

¹ In particolare, lo scritto considererà solo l'incidenza relativa alla tutela dei diritti fondamentali e non anche agli altri valori dell'Unione enunciati dall'art. 2 TUE, quali i principi dello Stato di diritto. Non saranno perciò considerate le azioni svolte in Stati terzi che possono contribuire al rispetto dei principi dello Stato di diritto, come ad esempio l'invio di osservatori in occasione di consultazioni elettorali. Inoltre, non sarà oggetto di analisi, per le peculiarità che essa comporta, l'incidenza che, ai fini del rispetto dei diritti fondamentali, può derivare dalle sanzioni dell'Unione europea, come le misure adottate, nel quadro del regolamento 2020/1998, nei confronti di persone, entità e organismi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani o coinvolti o associati in tali atti.

² A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020. L'autrice descrive la capacità dell'Unione di "esternalizzare" le proprie regole in una varietà di settori (quali la concorrenza, la tutela dell'ambiente, la sicurezza alimentare, la privacy). In alcuni precedenti articoli l'autrice aveva iniziato a delineare tale teoria evidenziando come si stesse già manifestando un «unprecedented and deeply underestimated» potere di regolazione dell'Unione: EAD., *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, 2012, p. 1 ss., EAD., *Exporting standards: the externalization of the EU's regulatory power via markets*, in *International Review of Law and Economics*, 2015, p. 158 ss.

attraverso i propri strumenti normativi, gli standard di tutela dei diritti fondamentali ai quali questi ultimi danno espressione: un fenomeno recente che sembra interessare, in particolare, aspetti afferenti alla protezione dei dati, alla disciplina delle nuove tecnologie e alla sostenibilità ambientale.

2. *Le attività dell'Unione volte (in modo diretto) alla promozione dei diritti umani.*

2.1. *Gli strumenti di natura politica e il sostegno finanziario.* – Una prima ricognizione generale delle misure adottate dall'Unione con la finalità di favorire il rispetto dei diritti umani in Stati terzi porta a distinguere tra iniziative di carattere essenzialmente politico, basate su meccanismi riconducibili a strumenti di natura diplomatica o a programmi di sostegno finanziario, e tecniche aventi, invece, natura convenzionale.

Nell'ambito della prima tipologia, il dialogo politico costituisce, come si legge nelle Guidelines del 2021 relative a tale strumento³, «one of the main means of implementation of EU external human rights policy». Gli obiettivi e le modalità del dialogo sono attualmente enunciati nel piano d'azione sui diritti umani e la democrazia per il periodo 2020-2024⁴; si prevede che il dialogo verta su aspetti già presenti nei precedenti piani – come la libertà di espressione, la parità di genere, l'abolizione della pena di morte – e se ne introducono di nuovi, tra i quali il nesso tra diritti umani e tutela ambientale, la protezione dei diritti fondamentali rispetto alle nuove tecnologie, la responsabilità sociale delle imprese. Alcune funzioni sono attribuite al rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani al quale spetta il compito, in base alla decisione istitutiva di tale organo, di «rafforzare l'efficacia, la presenza e la visibilità dell'Unione per la protezione e promozione dei diritti umani, in particolare approfondendo la cooperazione e il dialogo politico dell'Unione con i paesi terzi (...)»⁵. Ai fini di rendere più concreto il dialogo politico sono adottate delle *Guidelines* (attualmente tredici) di carattere tematico che tendono ad agevolare la discussione e a favorire il consenso degli Stati terzi in merito a un determinato diritto o principio.

Sul piano dell'azione concreta possono menzionarsi i programmi di finanziamento volti a sostenere la transizione democratica e il rispetto dei diritti

³ Consiglio dell'Unione europea, 22 febbraio 2021, Revised EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Partner/Third Countries: reperibile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6279-2021-INIT/en/pdf>, ultima consultazione 26 aprile 2023.

⁴ Action Plan on Human Rights and Democracy (2020-24), reperibile in https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf, ultima consultazione 26 aprile 2023.

⁵ Decisione del Consiglio 2012/440/PESC del 25 luglio 2012 di nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani, art. 2, lett. a). Nella decisione si legge che il mandato è basato sugli obiettivi politici dell'Unione riguardo ai diritti umani come enunciati nel Trattato, nella Carta dei diritti fondamentali e nel piano strategico dell'Unione sull'azione dell'Unione per i diritti umani e la democrazia. Rileva ai fini dell'attuazione degli obiettivi del Piano d'azione anche il ruolo svolto dagli uffici di delegazione europea nei Paesi terzi.

fondamentali⁶; questi includono azioni non solo a beneficio dei paesi candidati (ossia, strumenti di pre-adesione)⁷, rispetto ai quali è evidente l'incidenza dei valori dell'Unione affinché siano soddisfatti gli obiettivi definiti durante i negoziati, ma anche di Stati terzi extraeuropei, attraverso finanziamenti destinati a particolari aree geografiche o a carattere generale. Al fine di razionalizzare i diversi interventi, il Regolamento 2021/947 ha istituito lo strumento di «vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale-Europa globale», volto a «sostenere e promuovere i valori, i principi e gli interessi fondamentali dell'Unione europea a livello mondiale al fine di perseguire gli obiettivi e i principi dell'azione esterna dell'Unione» (considerando 1). Particolare rilevanza riveste la partecipazione finanziaria dell'Unione a programmi globali di supporto dei diritti fondamentali in Paesi fragili, anche nel quadro delle Nazioni Unite. Ulteriori strumenti adottati nell'ambito della politica di cooperazione prevedono azioni che – pur non con questa precipua finalità – contribuiscono al rispetto di diritti fondamentali, come il diritto all'istruzione⁸ e alla salute⁹, anche attraverso il programma generale dell'Unione “Global gateway”¹⁰.

2.2. *Gli strumenti di natura convenzionale: le clausole sul rispetto dei diritti umani e la condizionalità.* – Tra gli strumenti di natura vincolante, l'attività di promozione dei diritti umani si esplica attraverso le clausole, inserite in numerosi accordi di varia natura (dagli accordi commerciali, a quelli di associazione, di partenariato e di cooperazione allo sviluppo), volte a favorire il rispetto di tali diritti da parte degli Stati terzi contraenti. Il richiamo ai diritti fondamentali, formulato quale obbligo reciproco delle parti, si riscontra anche in accordi con paesi industrializzati, come ad esempio il Canada¹¹. La presenza di tali clausole è

⁶ Può menzionarsi l'Agenda per il Mediterraneo, presentata dalla Commissione europea e dall'Alto Rappresentante il 9 febbraio 2021, insieme ad un piano di investimenti economici per sostenere la ripresa socioeconomica a lungo termine nel vicinato meridionale; per l'attuazione dell'Agenda si prevede uno stanziamento fino a 7 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, nell'ambito del nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale dell'UE (NDICI). Una delle cinque linee di azione mira a sostenere un rinnovato impegno a favore dei diritti umani.

⁷ Regolamento (UE) 2021/1529 del 15 settembre 2021 che istituisce uno strumento di assistenza per la preadesione (IPA III). Il finanziamento previsto, che fornisce supporto all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, al Kosovo, al Montenegro, alla Macedonia del Nord, alla Serbia, all'Islanda e alla Turchia, indica come uno degli obiettivi specifici rafforzare lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti umani e lo sviluppo sociale ed economico.

⁸ Come il contributo dell'Unione al programma delle Nazioni Unite 'Education Cannot Wait': Education_Cannot_Wait__Team_Europe_pledges__313_million_to_better_education_for_children_in_crisis_and_leave_no_one_behind__.pdf, ultima consultazione 26 aprile 2023.

⁹ Cfr. tra gli altri il programma EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World: https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-03/international_ghs-report-2022_en.pdf, ultima consultazione 26 aprile 2023.

¹⁰ Si tratta di una strategia globale europea per promuovere attività nei settori digitale, energetico e dei trasporti e per rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in vari Paesi del mondo. V. la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza adottata il primo dicembre 2021, JOIN(2021)30 def.

¹¹ Nell'Accordo con il Canada del 2017 si prevede, infatti, che «Ciascuna parte provvede affinché la propria legislazione e le proprie prassi in materia di lavoro incorporino i principi e i diritti fondamentali nel lavoro elencati di seguito e ne prevedano la tutela» (art. 23, par. 3).

spesso rafforzata dal meccanismo della condizionalità, in base al quale è prevista, con varie modalità e procedure, la sospensione di determinati benefici e vantaggi previsti dall'accordo qualora nello Stato terzo siano poste in essere violazioni dei diritti umani. La tecnica più di frequente impiegata si fonda su un meccanismo per il quale la clausola che impone l'obbligo di rispettare i diritti umani è configurata come "elemento essenziale" dell'accordo¹²; la violazione grave degli obblighi previsti può determinare la sospensione dell'accordo stesso, in tutto o in parte, limitando così i benefici commerciali che questo garantisce allo Stato contraente¹³. Una soluzione, improntata ad una maggiore flessibilità, prevede che le parti adotteranno misure adeguate in caso di violazione della clausola sui diritti umani, privilegiando le azioni che pregiudicano nel minor modo possibile il funzionamento dell'accordo. L'efficacia di tali clausole, pur presenti in strumenti di natura vincolante, è, nella prassi, limitata giacché la decisione di sospensione dell'accordo è influenzata da una varietà di considerazioni di ordine sia politico che economico.

Mediante i diversi strumenti sopra menzionati l'Unione promuove il rispetto dei diritti fondamentali ma non influisce in modo significativo sul contenuto degli stessi. Infatti, mentre il rispetto dei valori dell'Unione, e in particolare della Carta dei diritti fondamentali, si impone alle istituzioni europee anche nell'esercizio delle loro competenze esterne¹⁴, gli standard di protezione derivanti dal diritto

¹² Tale clausola si riscontra in una varietà di accordi di differente tipologia e prevede come elementi essenziali, in modo più o meno esteso, diversi strumenti di tutela dei diritti umani. È in genere indicata come elemento essenziale la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo alla quale si aggiungono, talora, ulteriori strumenti di tutela, menzionati in modo generico o specificamente elencati.

¹³ Nell'esaminare tale tecnica (in relazione ad un accordo con l'India) la Corte di giustizia ha affermato che la circostanza che il rispetto dei diritti umani sia indicato quale elemento essenziale dell'accordo «può essere, in particolare, un elemento importante per esercitare il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo» (*Portogallo c. Consiglio*, 3 dicembre 1996, causa C-268/94). Cfr. in argomento M. CREMONA, *Human Rights and Democracy Clauses in the EC's Trade Agreements*, in *The European Union and world Trade Law after the GATT Uruguay Round*, a cura di N. Emiliou e D. O'Keefe, Chichester, 1996; E. REIDEL e M. WILL, *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, in *The EU and Human Rights*, a cura di P. Alston, Oxford, 1999, p. 723 ss.; F. MARTINES, *Human Rights Clauses in EU Agreements*, in *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law - Addressing new Challenges of the Union*, a cura di C. Jimenez Piernas, L. Pasquali e F. Pascual Vives, Torino, 2017, p. 271 ss.; C. GAMMAGE, *A critique of the extraterritorial obligations of the EU in relation to human rights clauses and social norms in EU free trade agreements*, in *Europe and the World*, 2018, n. 1, p. 1 ss.; J. WOUTERS e M. OVÁDEK, *Human Rights in EU Trade Policy*, in *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford, 2021, p. 646 ss.

¹⁴ Ciò è stato evidenziato dalla Commissione e dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio volta a prospettare le linee strategiche dell'azione esterna dell'Unione; ivi si legge che «l'azione esterna dell'UE deve rispettare i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, diventata una normativa vincolante dell'UE in virtù del trattato di Lisbona» (Comunicazione Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione Europea - verso un approccio più efficace, Bruxelles, 12 dicembre 2011, COM(2011) 886 def., p. 7). Tale esigenza di conformità si esplica anzitutto nel garantire che gli accordi dell'Unione rispettino i diritti e principi enunciati dalla Carta. Un esplicito richiamo in tal senso si riscontra in una risoluzione del Parlamento europeo che sollecita l'Unione «a tener conto dei principi della Carta all'atto di siglare un accordo con paesi terzi»,

dell'Unione sono privi di rilevanza per gli Stati terzi.

Nei confronti di Paesi europei, in particolare degli Stati candidati, viene utilizzato quale principale parametro la Convenzione europea dei diritti dell'uomo; sono stati talora inseriti richiami a ulteriori strumenti di carattere regionale, quali la Carta di Parigi, l'Atto finale della Conferenza di Helsinki e i documenti della Conferenza di Bonn della CSCE. Negli accordi con Stati terzi extraeuropei le fonti di tutela sono invece indicate facendo riferimento a strumenti di carattere universale. È costante il richiamo alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹⁵; sono inoltre frequenti i parametri forniti dai principi fondamentali dell'OIL adottati nel 1998, talora elencando le principali Convenzioni oppure prevedendo un riferimento aperto alle convenzioni che sono state o saranno in seguito ratificate dallo Stato contraente¹⁶. Come sintetizzato dalla Commissione¹⁷, quando «l'UE solleva questioni riguardanti i diritti umani con i paesi terzi, si basa su norme internazionali: si tratta in sostanza dei principali trattati delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e delle norme fondamentali del lavoro, nonché (per i partner in Europa) delle norme del Consiglio d'Europa e dell'OSCE».

Si riscontrano, tuttavia, accordi nei quali alcuni diritti fondamentali sono enunciati in modo specifico. Così, la parità di genere è talora menzionata non solo in relazione al divieto di discriminazione sul lavoro, richiamando i principi OIL, ma estendendola a tutti i campi della vita politica, economica, sociale e culturale¹⁸. Il principio di sostenibilità è incluso in alcuni accordi tra gli obiettivi della cooperazione, come nell'accordo di partenariato di Cotonu del 2000 (attualmente

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2010, Diritti fondamentali nell'Unione europea - Applicazione effettiva dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (2009/2161(INI), par. 8). Cfr., tra gli altri, L. PALADINI, *The European Charter of Fundamental Rights After Lisbon: A "Timid" Trojan Horse in the Domain of the Common Foreign and Security Policy?*, in *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, a cura di G. Di Federico, Dordrecht-Heidelberg-London-New York, 2011, p. 265 ss.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018; R.A. WESSEL e Y. KASPIAROVICH, *The role of values in EU external relations: a legal assessment of the EU as a "good" global actor*, in *Understanding the EU as a Good Global Actor: Ambitions, Values and Metrics*, a cura di E. Fahey e I. Mancini, Cheltenham, 2022, p. 92 ss. Mi permetto anche di rinviare al mio contributo *La rilevanza esterna della Carta dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore del Prof. Giuseppe Tesauero*, Napoli, 2014, p. 27 ss.

¹⁵ Per fare solo qualche esempio, gli accordi con Cile (2002), Sud Africa (1999), Sri Lanka (1995), Pakistan (2004), Cambogia (1999), Marocco (2000), Bangladesh (2001), Messico (2000), Egitto (2004).

¹⁶ Le clausole si riscontrano in una varietà di accordi di diversa tipologia: v. ad es. l'accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM del 2008, gli accordi di associazione con l'America centrale, con la Repubblica di Moldova, con la Georgia e con l'Ucraina del 2022, e gli accordi di libero scambio con Singapore del 2018 e con il Vietnam del 2019.

¹⁷ Comunicazione del 12 dicembre 2011 COM(2011) 886, p. 16.

¹⁸ Tale richiamo si riscontra, tra l'altro, nell'Accordo di partenariato con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 ove si legge che la cooperazione stabilita intende allargare «la partecipazione di uomini e donne, su un piano di parità, a tutti i campi della vita politica, economica, sociale e culturale» contribuendo anche «a migliorare l'accesso delle donne a tutte le risorse necessarie al pieno esercizio dei propri diritti fondamentali». Una formulazione analoga si riscontra nell'accordo di cooperazione con l'Afghanistan del 2017.

in corso di revisione¹⁹) con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico; l'articolo 32, dedicato all'ambiente e alle risorse naturali, indica come in questo campo la cooperazione miri ad «introdurre il principio della sostenibilità ambientale in tutti gli aspetti della cooperazione allo sviluppo» e evidenzia come il rispetto dei diritti dell'uomo sia «parte integrante di uno sviluppo durevole» (art. 9). Nell'accordo con i paesi del Pacifico emerge, nella definizione della sostenibilità, anche un riferimento all'interesse delle future generazioni²⁰. Principi che esprimono il diritto fondamentale alla vita privata sono richiamati in accordi che prevedono il trasferimento di dati da parte di prestatori di servizi finanziari. Così, l'accordo di associazione con l'America centrale prevede che «Ciascuna delle parti adotta o mantiene in vigore le opportune misure di salvaguardia a tutela della vita privata, dei diritti fondamentali e della libertà individuale, in particolare in relazione al trasferimento dei dati personali» (art. 198). Analogamente l'accordo con l'Ucraina del 2022 e quelli con la Moldavia e la Georgia. Tali accordi non prevedono, tuttavia, a differenza di quelli più oltre menzionati relativi alla trasmissione di dati personali, un parametro di riferimento nella definizione della tutela della vita privata, lasciando così alle parti contraenti, sulla base delle normative nazionali, la discrezionalità di individuare gli strumenti ritenuti opportuni.

2.3. *La promozione del rispetto dei diritti fondamentali mediante le regole sulle preferenze tariffarie.* – Ai fini della promozione dei diritti fondamentali assumono rilievo anche le tecniche fondate sulla leva commerciale che utilizzano, quale incentivo al rispetto di tali diritti, i meccanismi relativi alle preferenze tariffarie accordate a Stati terzi. Lo strumento principale è tuttora il regolamento 978/2012²¹ che prevede la revoca temporanea di tariffe preferenziali in caso di «violazione grave e sistematica dei principi stabiliti in determinate convenzioni internazionali concernenti i diritti fondamentali dell'uomo e del lavoro, al fine di promuovere gli obiettivi di tali convenzioni» (art. 19, lett. a). Si tratta, in sostanza, dei “core human rights” enunciati dai patti delle Nazioni Unite nonché da alcune convenzioni sia dell'ONU che dell'OIL (elencate nell'allegato VIII, parte A, dell'atto). Il vincolo posto dal regolamento consiste nel «mantenere la ratifica e l'attuazione effettiva di tali convenzioni», nonché nel «rispettare gli obblighi di rendicontazione imposti dalle rispettive convenzioni»; è altresì considerato, allo stesso fine, il rifiuto di collaborare con le procedure di monitoraggio da parte dell'Unione stabilite nel

¹⁹ L'applicazione dell'accordo è stata prorogata fino al 30 giugno 2023 in attesa dell'entrata in vigore del nuovo testo in corso di negoziazione (decisione n. 1/2022 del comitato degli ambasciatori ACP-UE del 21 giugno 2022).

²⁰ Accordo con gli Stati del Pacifico del 2009, in cui si afferma che l'applicazione dell'accordo «shall fully take into account the human, cultural, economic, social, health and environmental best interests of their respective populations and of future generations». Più specificamente, nell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldavia le parti ricordano l'Agenda 21 della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 e il piano di attuazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002.

²¹ Regolamento del 25 ottobre 2012 relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio.

regolamento. Un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo è riservato agli Stati terzi che abbiano, tra le altre condizioni, ratificato - e che rispettino - convenzioni relative alla tutela ambientale e al contrasto della corruzione e del traffico di stupefacenti (elencate nell'allegato VIII, parte B)²².

Sussiste, in base al regolamento, un ampio spazio discrezionale dell'Unione sia nell'interpretazione delle norme convenzionali, sia nell'accertamento delle relative violazioni e della loro cessazione, con riferimento anche al grado di gravità e al carattere sistematico delle stesse. Tuttavia, lo standard di tutela dei diritti fondamentali deve in ogni caso muoversi nel perimetro delle fonti internazionali rilevanti per gli Stati contraenti, senza che i valori dell'Unione possano svolgere di per sé un ruolo nella definizione dei contenuti dei diritti e nella valutazione dei requisiti per l'accertamento delle violazioni.

Pertanto, l'attività di promozione del rispetto dei diritti umani in Stati terzi, realizzata dall'Unione anche mediante strumenti potenzialmente in grado di esercitare, attraverso la leva commerciale, una notevole influenza nei confronti di tali Stati, non comporta una diffusione degli standard europei di tutela. Se sul piano formale ciò dipende dalla già menzionata irrilevanza delle fonti di diritto dell'Unione per gli Stati terzi, nel merito si può rilevare che mentre alcuni dei diritti enunciati dalla Carta esprimono senza dubbio principi condivisi a livello universale, altri - in particolare quelli di carattere sociale ove non siano corrispondenti ai "core social rights" dell'OIL - riflettono valori peculiari dell'ordinamento europeo²³.

3. *I requisiti posti da atti normativi e da principi sulla responsabilità delle imprese europee volti ad evitare violazioni dei diritti umani per attività condotte in Stati terzi.* - Un impatto sulla diffusione degli standard di tutela dei diritti fondamentali accolti dall'Unione può derivare da atti normativi che, attraverso requisiti relativi al mercato interno, riflettono tali standard. Ciò può risultare sia da normative che vietano l'importazione o l'esportazione di determinate merci, sia, invece, da atti che, imponendo obblighi ad imprese stabilite in Stati membri, contrastano le violazioni di diritti umani al di fuori dei "confini" europei.

Per il primo profilo, vengono quindi in considerazione normative di natura commerciale che perseguono il fine di evitare violazioni dei diritti umani in Stati terzi ponendo limiti all'esportazione o all'importazione di prodotti. Riguardo alle

²² Tra le quali, il Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (1987), la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento (1989), la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) e il Protocollo di Kyoto (1998), nonché le Convenzioni delle Nazioni Unite sugli stupefacenti (1961), sulle sostanze psicotrope (1971), contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (1988) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2004).

²³ Peraltro, il preambolo della Carta fornisce al riguardo indicazioni contrastanti, da un lato accentuando il carattere "europeo" dei diritti tutelati, dall'altro, affermando che l'Unione «si fonda sui valori indivisibili e universali» della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà.

esportazioni può menzionarsi il regolamento del 2019 che vieta il commercio di merci che possono essere utilizzate come strumenti di tortura o per la esecuzione della pena di morte²⁴. I limiti all'importazione, invece, tendono soprattutto ad evitare danni all'ambiente derivanti da attività svolte in Stati terzi. Così, tra l'altro, il regolamento 995/2010²⁵ che stabilisce obblighi in capo agli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati; in ragione della rilevanza delle foreste per l'ecosistema, si proibisce la commercializzazione, mediante un meccanismo di tracciabilità, di legname prodotto mediante il disboscamento illegale, al fine di contribuire all'impegno dell'Unione per il contrasto dei cambiamenti climatici e coerentemente con i principi posti dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite²⁶.

Con riguardo a violazioni dei diritti fondamentali nell'ambito sociale e del lavoro merita menzionare una proposta di regolamento presentata nel settembre 2022 che intende vietare la commercializzazione sul mercato dell'Unione di prodotti ottenuti utilizzando il lavoro forzato²⁷. Il divieto intende operare in via generale, ma, come è evidente, può avere rilievo soprattutto per i prodotti di Stati terzi, precludendone l'importazione. La proposta mira a contribuire alla eliminazione del lavoro forzato entro il 2030 secondo gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite²⁸. È significativo, per quanto qui considerato, che tra i parametri di riferimento sia richiamata, nel considerando della proposta, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - che, all'art. 5, par. 2, vieta il lavoro forzato - oltre alle Convenzioni OIL n. 29 e n. 105. La proposta si caratterizza per un approccio assai innovativo giacché è destinata ad applicarsi a

²⁴ Regolamento (UE) 2019/125 del 16 gennaio 2019 relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Il regolamento menziona gli artt. 2, par. 2 (Diritto alla vita), e 4 (Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti) della Carta dei diritti fondamentali.

²⁵ Regolamento del 20 ottobre 2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati. Un approccio più rigoroso risulta dal recente nuovo regolamento relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale.

²⁶ Un approccio analogo è seguito dal regolamento 2017/821 che impone agli importatori di minerali da zone in conflitto il rispetto dei principi enunciati all'allegato II delle linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di determinati minerali: regolamento del 17 maggio 2017 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio. Nel considerando 3 si legge che «Le violazioni dei diritti umani sono comuni nelle aree ricche di risorse colpite da conflitti e nelle aree ad alto rischio e possono comprendere il lavoro minorile, la violenza sessuale, la scomparsa di persone, il trasferimento forzato e la distruzione di luoghi di rilevanza spirituale o culturale».

²⁷ Proposta di regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione, 14 settembre 2022, COM(2022) 453 final. La proposta, che risulta tra le priorità legislative del 2023-2024, è in corso di esame da parte delle istituzioni.

²⁸ «Prendere provvedimenti immediati ed effettivi per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani e garantire la proibizione ed eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, compreso il reclutamento e l'impiego dei bambini soldato, nonché porre fine entro il 2025 al lavoro minorile in ogni sua forma»: Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, punto 8.7.

tutti i prodotti, diversamente dagli atti sinora adottati che riguardano specifici beni o materie prime.

Un impatto rilevante degli standard di tutela del diritto dell'Unione si verifica in relazione al trasferimento di dati personali verso Stati terzi. Senza che occorra qui ricostruire le complesse vicende che hanno riguardato il trasferimento di dati relativi ai passeggeri di voli aerei ("Passengers Name Records-PNR"), richiesto da Paesi terzi con la funzione di contrastare il terrorismo, è sufficiente notare che il trasferimento è soggetto alla presenza, nello Stato terzo, di garanzie di tutela della vita privata analoghe a quelle previste dal diritto dell'Unione. Il regolamento sulla protezione dei dati personali (cd. GDPR)²⁹ prevede infatti, all'art. 45, che il trasferimento di dati personali verso uno Stato terzo può essere autorizzato mediante una decisione adottata dalla Commissione (decisione di adeguatezza) secondo la quale tale Stato (o un territorio o uno o più settori specifici all'interno dello stesso) garantiscono un livello di protezione adeguato³⁰. Come la Corte di giustizia ha affermato nella sentenza *Schrems II* del 2020³¹, ai fini del trasferimento occorre che il paese terzo considerato assicuri «un livello di protezione delle libertà e dei diritti fondamentali sostanzialmente equivalente a quello garantito all'interno dell'Unione in forza di tale regolamento, letto alla luce della Carta»³². Tale requisito di equivalenza della protezione produce, come sarà più avanti osservato, un impatto significativo sia sul comportamento delle imprese, sia sugli sviluppi normativi in ordinamenti di Paesi terzi.

Il fine di evitare violazioni dei diritti fondamentali in Stati terzi è perseguito, altresì, attraverso regole e principi relativi al comportamento tenuto da imprese, soggette all'applicazione del diritto dell'Unione, quando operano al di fuori di quest'ultima. L'obbligo delle istituzioni di promuovere nelle relazioni esterne il rispetto dei valori europei implica l'esigenza che le normative dell'Unione siano formulate in modo da evitare che violazioni dei diritti fondamentali siano commesse anche in Stati terzi. Questo profilo ben si evidenzia in relazione alla tutela ambientale; può menzionarsi, tra l'altro, il divieto di trasferire determinate categorie di rifiuti verso Stati terzi assicurando un'applicazione rigorosa di quanto

²⁹ Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016.

³⁰ L'art. 46 del regolamento prevede che in assenza di una decisione di adeguatezza adottata dalla Commissione il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può trasferire dati personali verso un Paese terzo (o un'organizzazione internazionale) solo se questo ha fornito garanzie adeguate e a condizione che gli interessati dispongano di diritti azionabili e mezzi di ricorso effettivi. Le regole specifiche sono enunciate nella decisione di esecuzione (UE) 2021/914 adottata dalla Commissione il 4 giugno 2021 relativa alle clausole contrattuali tipo per il trasferimento di dati personali verso paesi terzi a norma del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio. Cfr. in argomento S. SALUZZO, *The EU as a Global Standard Setting Actor: The Case of Data Transfers to Third Countries*, in *Use and Misuse of New Technologies*, a cura di E. Carpanelli e N. Lazzarini, Cham, 2019, p. 115 ss.

³¹ *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Limited e Maximilian Schrems*, sentenza del 16 luglio 2020 nella causa C-311/18.

³² Un documento del "gruppo di lavoro art. 29" indica, in relazione a tale criterio, che il livello di protezione nel Paese terzo deve essere sostanzialmente equivalente a quello garantito all'interno dell'Unione, ma «gli strumenti dei quali tale paese terzo si avvale, al riguardo, per assicurare un siffatto livello di protezione, possono essere diversi da quelli attuati all'interno dell'Unione».

previsto dalla Convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento³³.

A ciò si aggiungono le misure volte a favorire la responsabilità delle imprese europee riguardo al rispetto di standard ambientali e sociali, in relazione anche all'attività che esse svolgono in Stati terzi³⁴; a questo riguardo l'azione dell'Unione, inquadrata nel contesto internazionale centrato sulle Guidelines dell'OCSE³⁵, sui principi delle Nazioni Unite "imprese e diritti umani" e sul Patto globale delle Nazioni Unite³⁶, si esprime essenzialmente attraverso strumenti non vincolanti³⁷. Tuttavia, muovendo dalla considerazione che le misure di carattere volontario «non hanno portato a miglioramenti su vasta scala in tutti i settori», in particolare nel contrasto del lavoro forzato e minorile e del degrado ambientale, la Commissione ha presentato nel febbraio 2022³⁸ una proposta di direttiva in corso di

³³ Regolamento 1013/2006 del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti.

³⁴ Il piano d'azione 2020-2024 sui diritti umani e la democrazia esprime l'impegno dell'Unione e degli Stati membri a rafforzare le iniziative volte promuovere l'applicazione delle norme internazionali in materia di condotta d'impresa responsabile, quali i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e sul dovere di diligenza. V. anche il documento adottato dalla Commissione e dal Servizio europeo per l'azione esterna "Guidance on due diligence for EU companies to address the risk of forced labour", 13 luglio 2021. Tra i vari interventi del Parlamento europeo v. la risoluzione del 25 ottobre 2016 sulla responsabilità delle imprese per gravi violazioni dei diritti umani nei paesi terzi (2015/2315(INI)). In argomento cfr., tra i numerosi contributi, P. ACCONCI (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa in Europa*, Napoli, 2009; D. RUSSO, *La promozione della responsabilità sociale d'impresa nel diritto dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 477 ss.; A. BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Milano, 2012; EAD. (a cura di), *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, London, 2019; L. MAGI, N. LAZZERINI, D. RUSSO e M. BUSCEMI, *Legal Sources in Business and Human Rights. Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden, 2020. T. ACKERMANN, *Extraterritorial protection of human rights in value chains*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 143 ss.

³⁵ OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011, in particolare il punto IV relativo alla tutela dei diritti umani.

³⁶ ONU, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework, 2011. L'United Nations Global Compact del 2000 sollecita le imprese ad adottare politiche sostenibili e conformi ai principi di responsabilità sociale rendendo pubblici i risultati delle azioni intraprese.

³⁷ Hanno tuttavia rilevanza gli strumenti vincolanti relativi alle informazioni di impresa in relazione alle attività svolte in Stati terzi. La direttiva 2021/2101 sulla comunicazione delle informazioni sull'imposta sul reddito da parte di talune imprese e succursali prevede che riguardo alle attività svolte in paesi terzi le informazioni siano fornite in modo solo aggregato, a meno che l'impresa non intenda fornire informazioni più dettagliate, ma precisa che "la Commissione dovrebbe valutare, nel quadro della clausola di revisione, se, tra l'altro, la disaggregazione completa migliorerebbe l'efficacia della presente direttiva" (considerando 23). Si può altresì menzionare, in un diverso settore, il regolamento relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie che enuncia l'obbligo per gli operatori economici di adempiere al dovere di diligenza nelle loro catene di approvvigionamento, anche per quanto riguarda i diritti dei lavoratori.

³⁸ Così nella relazione che accompagna la proposta di direttiva: proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM(2022)71 del 23 febbraio 2022. Il Consiglio e il Parlamento stanno valutando la proposta al fine di avviare negoziati legislativi. Il Parlamento europeo nella risoluzione del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali (2020/2027(INI)) già aveva accolto «con favore l'annuncio della Commissione, in base al quale la sua proposta relativa alla dovuta diligenza e alla responsabilità delle imprese includerà un regime di responsabilità», sottolineando l'esigenza che le imprese debbano essere ritenute responsabili qualora «abbiano commesso violazioni dei diritti umani o abbiano causato danni all'ambiente, salvo nel caso in cui l'impresa possa dimostrare di aver agito

esame da parte delle istituzioni, relativa al dovere di diligenza delle grandi imprese; questa intende definire, enunciando obblighi trasversali di *due diligence*, un quadro normativo che consenta alle imprese di attenuare i rischi legati al rispetto dei diritti umani o agli impatti ambientali nelle catene del valore cui partecipano³⁹.

4. *Gli obblighi delle imprese di Stati terzi che operano sul mercato europeo e il cd. "effetto Bruxelles"*. - Le imprese stabilite in Stati terzi che operano sul mercato europeo sono soggette ad una varietà di obblighi posti da normative dell'Unione. Gli ambiti riguardo ai quali tali obblighi presentano particolare rilevanza, sia in ragione dell'ampiezza dei soggetti interessati sia della estensione degli sviluppi normativi, attengono al commercio elettronico⁴⁰, alla protezione dei dati personali e agli obblighi di informazione sulle attività di impresa⁴¹. La strategia normativa è talora ispirata all'intento di evitare che l'applicazione di regole più rigorose alle sole imprese europee possa, a motivo degli oneri derivanti dai requisiti previsti, pregiudicarle sul piano concorrenziale; tale logica è accolta, ad esempio, dalla direttiva 2022/2464 del 14 dicembre 2022 relativa alla rendicontazione societaria di sostenibilità (cd. "CSRD") che estende gli obblighi di informazione da essa posti anche alle imprese di Stati terzi operanti sul mercato unico al fine di evitare che i costi di informativa avvantaggino le imprese operanti in Paesi terzi nei quali non siano previsti analoghi requisiti⁴². Anche la presenza di catene di fornitura a livello internazionale può portare ad estendere i requisiti di informazione, come per gli obblighi previsti dal Regolamento 2020/852 del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (cd.

con la dovuta diligenza, in linea con i rispettivi obblighi in materia di dovere di diligenza, e di aver adottato tutte le misure ragionevoli per prevenire tali danni».

³⁹ Si muove dalla considerazione che «alcune società dell'UE sono state associate a impatti negativi sui diritti umani e a impatti ambientali negativi, anche nelle catene del valore cui partecipano». Tra tali impatti si menzionano, in particolare, «questioni relative ai diritti umani quali il lavoro coatto, il lavoro minorile, l'inadeguatezza delle condizioni di igiene e sicurezza sul lavoro, lo sfruttamento dei lavoratori, e impatti ambientali quali le emissioni di gas a effetto serra, l'inquinamento o la perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi».

⁴⁰ Possono menzionarsi, oltre alla direttiva 2000/31 sul commercio elettronico, il regolamento 2022/1925 del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (cd. *Digital Markets Act*) e il regolamento 2022/2065 del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali che ha modificato la direttiva 2000/31/CE (cd. *Digital Services Act*). La proposta di direttiva riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (cd. *Data Act*) 23 febbraio 2022, COM(2022)68 è in corso di esame da parte delle istituzioni. Cfr. G. CONTALDI, *La proposta della Commissione europea di adozione del "Digital Markets Act"*, in *Papers di diritto europeo*, 2021, n. 1, p. 73 ss.; A. RENDA, *Making the Digital Economy Fit for Europe*, in *European Law Journal*, 2021, n. 5-6.

⁴¹ Direttiva 2014/95/UE del 22 ottobre 2014 recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni.

⁴² Direttiva 2022/2464 del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

regolamento tassonomia) che si applicano a tutte le offerte di prodotti finanziari nell'Unione Europea indipendentemente dalla loro origine⁴³.

Alle motivazioni di natura competitiva e a quelle connesse alla struttura di mercato può affiancarsi, tuttavia, anche l'intento di assicurare la protezione dei diritti fondamentali e, comunque, gli obblighi posti da atti normativi possono produrre un effetto sulla tutela di tali diritti; ciò appare evidente in relazione alla normativa sulla protezione dei dati personali che, nella sua applicazione, porta a tutelare il diritto alla vita privata e ulteriori diritti connessi al trattamento dei dati, come il divieto di discriminazione. Per l'aspetto che qui interessa, è significativo che la proposta di direttiva sulla *due diligence* sopra menzionata intenda trovare applicazione, in base ad un criterio relativo al fatturato prodotto nell'Unione, anche alle società di Paesi terzi che operano sul mercato europeo, richiedendo così a queste ultime di adeguarsi agli standard di tutela previsti dall'Unione⁴⁴.

L'esigenza di rispettare i requisiti posti dal diritto dell'Unione nelle attività condotte sul mercato europeo può contribuire, come di seguito considerato, a determinare un corrispondente comportamento delle imprese, su base volontaria, al di fuori dei vincoli stabiliti da atti dell'Unione. La capacità del diritto dell'Unione di influenzare, per questa via, il comportamento di imprese stabilite in Paesi terzi è stata rilevata da numerose ricerche empiriche, prendendo in esame una varietà di settori normativi, quali la protezione dei dati personali⁴⁵, le politiche di tutela ambientale⁴⁶ e, più recentemente, la regolazione delle nuove tecnologie⁴⁷.

La verifica dell'impatto della regolamentazione sul comportamento volontario delle imprese investe talora, in modo più o meno diretto, la questione - qui considerata - della diffusione degli standard di protezione dei diritti fondamentali. Tale prospettiva è di particolare evidenza riguardo alla protezione dei dati personali: questa esprime, infatti, il diritto alla protezione della vita privata (ma, come già accennato, anche altri diritti fondamentali che possono assumere rilevanza, come il divieto di discriminazione), ed è senza dubbio l'aspetto per il quale l'adeguamento spontaneo da parte delle imprese è, nella prassi attuale, più significativo⁴⁸. Tra i vari studi empirici condotti si può menzionare un'indagine,

⁴³ Regolamento 2020/852 del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

⁴⁴ La commissione giuridica del Parlamento europeo ha proposto, nella posizione espressa il 25 aprile 2023, una estensione dei requisiti relativi al fatturato che porterebbe a comprendere un numero più elevato di imprese di Stati terzi nell'ambito di applicazione dell'atto.

⁴⁵ Cfr. in proposito la ricerca di G.V. CERVI, *Why and How Does the EU Rule Global Digital Policy: an Empirical Analysis of EU Regulatory Influence in Data Protection Laws*, in *Digital Society*, 2022, n. 18; A. BENDIEK e I. STUERZER, *The Brussels Effect, European Regulatory Power and Political Capital: Evidence for Mutually Reinforcing Internal and External Dimensions of the Brussels Effect from the European Digital Policy Debate*, in *Digital Society*, 2023, n. 5.

⁴⁶ F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Annali AISDUE*, 2022, p. 170 ss.

⁴⁷ O.J. GSTREIN, *European AI Regulation: Brussels Effect versus Human Dignity?*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2022, n. 4.

⁴⁸ Cfr., tra i numerosi contributi, F.S. GADY, *EU/U.S. Approaches to Data Privacy and the "Brussels Effect": A Comparative Analysis*, in *Georgetown Journal of International Affairs*, 2014, p. 12 ss., che riferisce che «Apple, for instance, followed GDPR to operate in the European Union and decided to

svolta attraverso le richieste di accesso ai dati personali, che ha mostrato come i principi del GDPR siano sostanzialmente rispettati nell'ordinamento canadese⁴⁹. Si tratta, in questa prospettiva, di fenomeni spiegabili con ragioni aziendali e di mercato; infatti, una volta che delle imprese multinazionali hanno adeguato le loro regole e procedure interne e hanno altresì preparato o assunto personale con le competenze richieste ai fini del rispetto del GDPR, considerazioni di convenienza economica inducono a mantenere le medesime regole e procedure nelle loro attività non soggette al diritto dell'Unione, evitando una frammentazione nella organizzazione di impresa.

La logica di mercato è, quindi, un fattore trainante della tendenza espansiva del diritto dell'Unione in quanto contribuisce a indurre le imprese ad adottare regole uniformi, adeguandosi tendenzialmente alla disciplina maggiormente rigorosa. Questo fenomeno, definito come "effetto Bruxelles", è stato descritto in uno studio del 2020 come la capacità dell'Unione di esercitare un potere normativo oltre i propri confini, in particolare negli Stati Uniti, in una varietà di settori⁵⁰: dalle regole di concorrenza, alla privacy, alla protezione ambientale e anche alla tutela della salute in relazione sia alla sicurezza degli alimenti sia a particolari rischi come quelli derivanti dall'impiego di sostanze chimiche. La disciplina stabilita dal cd. regolamento REACH⁵¹ costituisce, tra gli altri, un caso emblematico dell'impatto di una disciplina innovativa di carattere tecnico, in ragione della decisione di alcuni gruppi multinazionali di adeguare ai criteri previsti anche le loro filiali extraeuropee⁵².

adopt it in its global businesses». R. REDONDO ALAMILLOS e F. DE MARIZ, *How Can European Regulation on ESG Impact Business Globally?*, in *Journal of Risk Financial Management*, 2022, 15, p. 291 ss., osservano, portando ad esempio il GDPR, che i regolamenti «spread through market forces, i.e., companies adopt the rules that the EU established as a cost of operating in the European Union and then apply these standards to the rest of their business globally to homogenize their running of the business, minimizing costs of compliance with the regulation»; CERVI, *Why and How Does the EU Rule Global Digital Policy: an Empirical Analysis of EU Regulatory Influence in Data Protection Laws*, cit.

⁴⁹ R. MAHIEU, H. ASGHARI, C. PARSONS, J. VAN HOBOKEN e M. CRETE-NISHIHATA, *Measuring the Brussels Effect through Access Requests: Has the European General Data Protection Regulation Influenced the Data Protection Rights of Canadian Citizens?*, in *Journal of Information Policy*, 2021, n. 11, p. 301 ss. Gli autori concludono l'indagine (condotta su 35 imprese multinazionali operative in Canada e anche sul mercato europeo) osservando che l'incidenza delle regole del GDPR in Canada «is likely caused by the Brussels Effect, a mechanism whereby policy diffuses primarily through market mechanisms».

⁵⁰ Ci si riferisce allo studio di A. BRADFORD menzionato *supra*.

⁵¹ Regolamento n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE.

⁵² Cfr. E. GOLBERG, *Regulatory Cooperation - A Reality Check*, in *M-RCBG Associate Working Paper Series*, 2019, n. 115, p. 1 ss., che prende in considerazione l'incidenza di alcune normative di carattere tecnico, come quella sui rifiuti pericolosi e le sostanze chimiche. V. anche REDONDO ALAMILLOS e DE MARIZ, *How Can European Regulation on ESG Impact Business Globally?*, cit., e MAHIEU, ASGHARI, PARSONS, VAN HOBOKEN e CRETE-NISHIHATA, *Measuring the Brussels Effect through Access Requests*, cit.

La dinamica di impatto riferibile al comportamento spontaneo delle imprese tende ad ampliarsi correlativamente all'estensione della collocazione di beni e servizi attraverso piattaforme digitali e al significativo impulso che il commercio elettronico ha ricevuto a seguito delle misure di contrasto della pandemia; infatti, non sono più soltanto i grandi gruppi multinazionali bensì tutte le imprese attive a livello transnazionale mediante la fornitura online di beni o servizi ad essere incentivate ad adeguarsi alle regole che consentono l'accesso al mercato europeo. Le conseguenze di tale fenomeno producono, quindi, una crescente incidenza concreta sul piano globale che porta le regole dell'Unione ad interessare situazioni, attività economiche e persone alle quali queste non sono destinate ad applicarsi in base ad un vincolo giuridico. Un ulteriore impatto può giungere dall'attività dell'Unione volta a favorire in modo diretto un atteggiamento conforme ai diritti fondamentali da parte di attori privati del mercato, mediante strumenti di *soft law*, come realizzato attraverso i codici di condotta conclusi con le grandi aziende leader della comunicazione digitale (le cd. "big tech companies")⁵³.

In una visione più ampia, può ricondursi al menzionato "effetto Bruxelles" anche la potenzialità del diritto dell'Unione di costituire un modello di riferimento per gli sviluppi normativi in ordinamenti di Paesi terzi. Oltre ad alcuni fattori che saranno poco oltre evidenziati, il comportamento spontaneo delle imprese può, infatti, influenzare l'attività del legislatore, anche attraverso forme di pressione esercitate da gruppi di interesse⁵⁴; ciò può indurre a codificare in atti normativi un comportamento già posto in essere da imprese locali nelle attività commerciali transnazionali o, comunque, a "ravvicinare" l'assetto di regolazione alla prassi delle imprese che operano sul mercato europeo⁵⁵.

⁵³ Come il codice di condotta del 2016 volto a contrastare i discorsi di odio su internet al quale hanno aderito, tra l'altro, Facebook, Twitter, YouTube e Instagram. Cfr. K. PODSTAWA, *Hybrid Governance or... Nothing? The EU Code of Conduct on Combating Illegal Hate Speech Online*, in *Use and Misuse of New Technologies*, a cura di E. Carpanelli e N. Lazzarini, cit., p. 167 ss.; I. ANRÒ, *Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e ricorso al diritto penale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2023, n. 1, p. 13 ss.

⁵⁴ Come osservano REDONDO ALAMILLOS e DE MARIZ, *How Can European Regulation on ESG Impact Business Globally?*, cit., p. 291 ss., le imprese «even lobby foreign governments to adopt legislation convergent with EU law in order to increase legal certainty», mostrando come l'Unione può influenzare il dibattito legislativo attraverso gli attori privati.

⁵⁵ In questo senso, con riguardo al trattamento dei dati personali, A. RENDA, *Beyond the Brussels effect*, in *Policy Brief-FEPS*, 2022, p. 1 ss., che osserva come «third-country adoption of GDPR-like rules may seem spontaneous, it may also have been caused by the regulation's extra-territorial impact (ie, it applies to anyone who wants to process personal data belonging to European citizens, irrespective of where data processors are located) and by its reliance on a conditionality that triggers cross-jurisdiction data flows: that the European Commission issues an "adequacy decision", declaring a given third-country's data framework provides adequate protection of personal data. In other words, the diffusion mechanisms of GDPR go way beyond spontaneous emulation» (p. 4, footnote n. 1).

5. *L'incidenza del diritto dell'Unione rispetto agli atti normativi adottati da Stati terzi.* - Se l'adeguamento alle regole rilevanti nella dimensione globale del mercato è certamente uno degli elementi suscettibili di influenzare le soluzioni normative di Stati terzi, ulteriori fattori possono essere ipotizzati per comprendere le ragioni di una potenzialità espansiva del diritto dell'Unione sul piano legislativo.

Guardando di nuovo all'area della protezione dei dati, non mancano casi di adeguamento legislativo al modello GDPR in ordinamenti extraeuropei, come il Giappone o l'India⁵⁶. Certamente il meccanismo sopra riferito delle decisioni di adeguatezza utilizzato dall'Unione ai fini del trasferimento di alcune tipologie di dati può esercitare un'influenza sui sistemi normativi. È emblematica al riguardo l'adozione di un *executive order* da parte del presidente americano Biden il 7 ottobre 2022⁵⁷ che ha recepito nel diritto statunitense il nuovo *Data Privacy Framework* concordato tra l'Unione e gli USA; il provvedimento introduce, infatti, nuove garanzie di tutela proprio al fine di rispondere ai criteri derivanti dalla già menzionata sentenza *Schrems II*, favorendo così l'adozione di una decisione di adeguatezza da parte della Commissione europea⁵⁸.

Certamente la qualità elevata che caratterizza la legislazione dell'Unione può giocare un ruolo nella diffusione in Paesi terzi delle soluzioni normative da essa accolte, soprattutto allorché si tratti di definire regolamentazioni tecniche complesse. Non si può trascurare, infatti, che le proposte della Commissione europea sono elaborate sulla base di dati scientifici e di conoscenze di sicura affidabilità, grazie anche al significativo apporto delle numerose agenzie europee

⁵⁶ RENDA, *Beyond the Brussels effect*, cit., p. 4, che osserva come il GDPR «is now being more or less faithfully emulated in countries as diverse as Brazil, India and Japan; and even in key US states like California, in stark contrast to the absence of a comprehensive federal approach to data protection». È rilevato anche l'impatto prodotto in Cina: B. ZHAO e W. CHEN, *Data protection as a fundamental right: The European General Data Protection Regulation and its extraterritorial application in China*, in *US-China Law Review*, 2019, p. 97 ss.; I. STÜRZER e A. BENDIEK, *Advancing European Internal and External Digital Sovereignty*, in *SWP Comment*, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C20_EuropeanDigitalSovereignty.pdf, ultima consultazione il 14 giugno 2023, notano come «the Brussels effect even extends beyond the regulation of private actors and shapes foreign legislative debates, from Africa over Asia to the US». V. anche O. GSTREIN e A. J. ZWITTER, *Extraterritorial application of the GDPR: promoting European values or power?*, in *Internet Policy Review*, 2021, n. 3.

⁵⁷ Executive Order on enhancing safeguards for United States signals intelligence activities <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/10/07/executive-order-on-enhancing-safeguards-for-united-states-signals-intelligence-activities/>, ultima consultazione 26 aprile 2023. Ciò fa seguito a quanto annunciato dal presidente Biden e dalla presidente della Commissione europea il 25 marzo 2022, cfr. United States and European Commission Announce Trans-Atlantic Data Privacy Framework, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>, ultima consultazione 26 aprile 2023.

⁵⁸ Il 13 dicembre 2022 la Commissione ha pubblicato una bozza della decisione di adeguatezza nell'ambito di un nuovo quadro negli scambi di dati personali tra l'Unione e gli Stati Uniti, volta a sostituire il precedente "privacy shield" a seguito della sentenza della Corte di giustizia nel già menzionato caso *Schrems II* del 16 luglio 2020. I pareri resi dalla commissione libertà civili del Parlamento europeo (14 febbraio 2023) e dal comitato europeo per la protezione dei dati (28 febbraio 2023) sollecitano, tuttavia, alcune modifiche della decisione ritenendo che essa non assicuri in modo completo la protezione dei dati secondo lo standard dell'Unione.

operanti in diversi settori, e sono frutto di ampie consultazioni di una varietà di soggetti interessati, potendo perciò costituire una elaborazione utile anche in ordinamenti assai diversi. Inoltre, neppure può trascurarsi che è intrinseca al diritto dell'Unione l'esigenza di tener conto delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, alla luce delle quali occorre ricercare una sintesi sul piano normativo che possa sia ricevere il consenso necessario ai fini dell'adozione dell'atto, sia consentirne poi l'applicazione in diversi contesti nazionali; ciò porta ad accogliere soluzioni relativamente flessibili, agevolando la possibilità di innestare le regole adottate dall'Unione in sistemi giuridici extraeuropei anche assai differenziati⁵⁹. L'impatto della normativa dell'Unione in Stati terzi non europei è evidenziato, ad esempio, oltre che dai casi sopra già menzionati, dall'adozione in Ruanda, nell'ottobre 2021, di una normativa sulla protezione dei dati che riprende aspetti del GDPR soprattutto riguardo alla tutela dei consumatori⁶⁰, nonché dai casi nei quali le normative ambientali dell'Unione hanno costituito un modello di riferimento⁶¹.

Il carattere pionieristico della normativa costituisce un ulteriore elemento favorevole alla diffusione del modello accolto dall'Unione, sia in quanto questo può fornire un punto di riferimento per la elaborazione di soluzioni che affrontano questioni innovative, sia per le ragioni di accesso al mercato europeo già sopra indicate. La consapevolezza di tale dinamica sembra motivare l'urgenza dell'Unione nel definire la regolazione della intelligenza artificiale, della quale si dirà poco oltre, collocandosi in un contesto di competizione normativa a livello globale.

La affidabilità e l'autorevolezza dell'Unione come legislatore, nonché la rapidità dei tempi nei quali l'attività normativa si esplica in relazione alle nuove esigenze di regolazione, sembrano indubbiamente fattori rilevanti nel favorire l'adozione in Stati terzi di legislazioni che ricalcano, in modo più o meno significativo, le regole europee⁶².

6. *L'Unione europea come regolatore globale? Sviluppi recenti nell'area delle nuove tecnologie e della tutela ambientale.* - L'impatto del diritto dell'Unione sopra descritto deriva, quindi, come si è rilevato, dal comportamento di soggetti privati - i quali, al di fuori dei vincoli ad essi posti da atti normativi, si conformano spontaneamente alle regole necessarie ai fini dell'accesso al mercato europeo -

⁵⁹ Cfr. al riguardo A. RENDA, *Beyond the Brussels effect*, cit., p. 4, che nota come «Compared to EU law, United States (US) legislation is often harder to emulate, especially for countries with weak institutional capacity».

⁶⁰ Ministry of Information Communication Technology and Innovation, Rwanda passes new Law protecting personal data: <https://www.minict.gov.rw/news-detail/rwanda-passes-new-law-protecting-personal-data#:~:text=KIGALI%2C%20RWANDA%20%2D%20Rwanda's%20law%20on,w,hich%20is%20a%20fundamental%20right>, ultima consultazione 26 aprile 2023.

⁶¹ Cfr. I. HADJIYANNI, *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection: A Legitimacy Perspective*, Oxford, 2019.

⁶² Cfr. in questo senso G. V. CERVI, *Why and How Does the EU Rule Global Digital Policy: an Empirical Analysis of EU Regulatory Influence in Data Protection Laws*, cit.

oppure da scelte dei legislatori che, per una pluralità di fattori che possono influenzare le politiche pubbliche, manifestano la propensione ad accogliere soluzioni normative che si avvicinano o allineano a quelle definite dall'Unione.

Allo sviluppo di tali dinamiche di natura spontanea sembra essere estranea la volontà dell'Unione di costruirsi - deliberatamente - un ruolo di regolatore globale. I fenomeni sopra riferiti, infatti, non rispondono a politiche dell'Unione direttamente volte ad espandere il diritto dell'Unione in Stati terzi, ma si configurano, piuttosto, come degli effetti indotti indirettamente da strategie normative rivolte alla regolazione sul piano interno. Nella prassi recente si manifestano, tuttavia, alcuni elementi dai quali sembra emergere la volontà dell'Unione di prospettare soluzioni tendenzialmente globali. Ciò sembra segnare un nuovo atteggiamento delle istituzioni europee⁶³, che al momento traspare soprattutto da documenti strategici e da proposte di atti normativi.

I settori che maggiormente evidenziano tale orientamento - ai quali si può, in questa sede, solo accennare in via esemplificativa - concernono la politica ambientale, specie in riferimento alle misure di contrasto del cambiamento climatico⁶⁴, e la regolazione delle nuove tecnologie.

Riguardo alla protezione dell'ambiente, gli obiettivi di sostenibilità si intrecciano con quelli di natura competitiva evidenziando, da parte dell'Unione, la tendenza a prospettare una volontà di regolazione globale; tale dinamica, fondata sulla considerazione che i *target* di sostenibilità ambientale perseguiti dall'Unione richiedono, ai fini della loro efficacia, di essere collocati nel contesto globale, portano a sviluppare nuove tecniche normative. Ciò risulta con evidenza da una recente proposta di regolamento relativa al carbonio⁶⁵: questa enuncia meccanismi di carattere fiscale⁶⁶ volti al fine di evitare che l'adozione da parte dell'Unione di normative rigorose riguardo alle emissioni comporti la ricollocazione in Stati terzi delle attività industriali più inquinanti, vanificando, così, l'obiettivo di una riduzione a livello globale dell'inquinamento. Nel definire tale meccanismo, la Commissione non solo ne considera la rilevanza per il mercato dell'Unione, ma prospetta - per ciò che qui interessa - che esso incoraggerà i produttori di Paesi terzi a rendere meno inquinanti i loro processi di produzione; ai meccanismi

⁶³ Guardando ad un periodo meno recente, un iniziale intento di regolazione globale sembrava emergere attraverso sollecitazioni rivolte a Stati terzi da normative relative alla tutela dell'ambiente; ciò emerge, in particolare, dalla direttiva 2008/101 volta ad includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra, che indica, tra l'altro, che la Comunità e i suoi Stati membri «dovrebbero (...) stimolare i paesi terzi ad adottare misure equivalenti» (considerando 17).

⁶⁴ Misure che concorrono all'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, stabilito dal regolamento 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

⁶⁵ Proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2021)564). Sulla proposta, attualmente in attesa del parere del Parlamento europeo in prima lettura, l'8 febbraio 2023 è stato raggiunto un accordo informale tra Parlamento europeo e Consiglio.

⁶⁶ Volto a parificare, mediante un sistema di tassazione all'importazione, il costo che il carbonio avrebbe avuto se prodotto nell'Unione rispetto a quello dello Stato terzo (CBAM).

fiscali definiti si affianca nella proposta la volontà di cooperazione con i Paesi interessati da realizzare essenzialmente mediante il dialogo politico⁶⁷.

L'intento dell'Unione di definire norme con potenzialità di diffusione tendenzialmente globale emerge con chiarezza rispetto alla regolazione delle nuove tecnologie, in particolare riguardo ad aspetti quali la responsabilità delle piattaforme online, la concorrenza nei mercati digitali, la cybersecurity e, soprattutto, le applicazioni basate sulla intelligenza artificiale. Certamente alcuni atti e proposte normative implicano un effetto estensivo, come il *Digital Services Act*, il *Digital Markets Act*, il *Data Governance Act*, sopra menzionati, e la proposta di regolamento sulla intelligenza artificiale⁶⁸. Se tale effetto deriva dalle caratteristiche intrinseche della tecnologia digitale, tuttavia l'attivismo dell'Unione in questi ambiti come anche alcuni contenuti delle normative adottate o proposte evidenziano la volontà di elaborare regole con potenzialità di diffusione, che potrebbero innescare un "effetto Bruxelles" analogo, o potenzialmente anche più marcato, di quello che caratterizza la espansione del GDPR⁶⁹.

La volontà di tutelare i diritti fondamentali costituisce un elemento portante nella regolazione delle nuove tecnologie delineata dall'Unione. I documenti della Commissione sintetizzano tale obiettivo attraverso il richiamo alla costruzione di una tecnologia antropocentrica, qualificando, mediante tale termine, l'impegno a realizzare un sistema che ponga i diritti umani come asse centrale dello schema normativo delineato. La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale mostra con evidenza questo approccio giacché mira specificamente a contenere le applicazioni fondate su applicazioni di intelligenza artificiale al fine di evitare violazioni dei valori dell'Unione; la proposta si fonda, infatti, su un sistema di livelli di rischio che vede proprio nei diritti fondamentali l'elemento discriminante tra le applicazioni vietate e quelle ammesse, e definisce criteri più o meno rigorosi di utilizzo, modellati sul grado di pregiudizio che le tecnologie implicano riguardo alla tutela di tali diritti. La dialettica tra, da un lato, l'intento di espandere la capacità dell'Unione nell'attività di ricerca e di diffusione delle tecnologie innovative⁷⁰ e, dall'altro, l'esigenza di garantire il contenimento e la *governance*

⁶⁷ Al meccanismo di natura fiscale si accompagna, infatti, l'intento di «valutare le possibilità di dialogo e cooperazione per quanto riguarda l'attuazione di elementi specifici del meccanismo» con i paesi terzi i cui scambi con l'UE sono interessati dal regolamento. Si prospetta inoltre la possibilità di concludere accordi con tali paesi per tener conto del meccanismo di fissazione del prezzo del carbonio.

⁶⁸ Regolamento che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, 21 aprile 2021, COM(2021) 206 final.

⁶⁹ Come notano A. BENDIEK e I. STUERZER, *The Brussels Effect, European Regulatory Power and Political Capital: Evidence for Mutually Reinforcing Internal and External Dimensions of the Brussels Effect from the European Digital Policy Debate*, in *Digital society*, 2023, n. 5, p. 19, «it is observable that European policy-makers set or propose standards concerning companies and markets largely beyond».

⁷⁰ Riguardo alla quale l'Unione manifesta l'intento di voler costruire una "sovranità tecnologica" nella competizione con i Paesi più avanzati. Cfr. in argomento S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *Quaderni AISDUE, Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia"*, 2022, p. 159 ss.

degli sviluppi tecnologici caratterizza l'elaborazione del quadro normativo da parte delle istituzioni europee; ciò impronta fortemente l'attività propositiva della Commissione verso la ricerca di una "via europea" allo sviluppo tecnologico che permetta di contenere le innovazioni all'interno del perimetro disegnato dal nucleo comune di valori e di principi etici. La relazione che accompagna la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale manifesta con evidenza la volontà di rafforzare «in maniera significativa il ruolo dell'Unione per quanto riguarda il contributo alla definizione di norme e standard globali e la promozione di un'IA affidabile che sia coerente con i valori e gli interessi dell'Unione». L'intento di una proiezione esterna delle norme enunciate e di una cooperazione normativa nelle relazioni con gli Stati terzi si riflette anche nella possibilità che la conformità dei prodotti ai criteri previsti dal regolamento sia accertata da organismi di valutazione stabiliti in uno Stato terzo che siano stati autorizzati, a tal fine, in base ad un accordo concluso tra l'Unione e lo Stato stesso (art. 39 della proposta).

La strategia dell'Unione volta a favorire la diffusione oltre i propri "confini" di soluzioni normative relative alle nuove tecnologie comporta, correlativamente, la promozione dei valori europei ai quali le normative stesse si conformano. Ciò è espresso dalla Dichiarazione europea sui diritti e i principi per il decennio digitale⁷¹ nella quale si legge, tra l'altro, che l'Unione dovrebbe promuovere la Dichiarazione «nelle relazioni con altre organizzazioni internazionali e con i paesi terzi, anche prendendo in considerazione tali diritti e principi nelle sue relazioni commerciali, affinché i principi guidino i partner internazionali verso una trasformazione digitale che metta al centro le persone e i loro diritti umani universali in tutto il mondo». Emerge così l'obiettivo dell'Unione di promuovere, attraverso i principi enunciativi nella Dichiarazione, lo sviluppo a livello globale di una transizione digitale conforme ai diritti fondamentali; a tal fine si prospetta un ruolo dell'Unione sia nei rapporti con Stati terzi sia attraverso un impegno multilaterale nelle organizzazioni internazionali e nell'attuazione delle linee da queste ultime definite, come la realizzazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

A tali obiettivi corrispondono azioni concrete ormai collocate nel quadro di una vera e propria "diplomazia digitale", delineata nel luglio 2022 dal Consiglio dell'Unione nella formazione affari esteri⁷²; nelle conclusioni del Consiglio si legge

⁷¹ La Dichiarazione è stata firmata da Commissione, Parlamento europeo e Consiglio il 15 dicembre 2022 sulla base di una proposta della Commissione (COM(2022)28 del 22 gennaio 2022). Cfr. sulla Dichiarazione P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Diritto dell'Unione europea-Osservatorio europeo*, marzo 2022; E. QUINN, *Much Ado About Nothing. The European Declaration on Digital Rights and Principles*, in *Verfassungsblog*, 22 dicembre 2022; L. CIANCI, *Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali: quid pluris?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, p. 381 ss. Per qualche cenno al ruolo della Dichiarazione nel sistema delle fonti dell'Unione mi permetto di rinviare anche al mio scritto *Evoluzione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, p. 321 ss.

⁷² Bruxelles, 18 luglio 2022, 11406/22.

che l'obiettivo della diplomazia digitale dell'UE è «rafforzare il ruolo globale dell'UE nelle questioni digitali, sulla base di priorità geopolitiche comuni», promuovere «attivamente i diritti umani universali e le libertà fondamentali, lo Stato di diritto e i principi democratici nello spazio digitale», nonché sostenere «un approccio alle tecnologie digitali antropocentrico e fondato sui diritti umani nei pertinenti consessi multilaterali e in altre piattaforme». In questo contesto, l'azione dell'Unione mira a sviluppare un'attività fondata sulla cooperazione con gli Stati che condividono gli stessi principi e che «si fonderà sui diritti umani universali, le libertà fondamentali, lo Stato di diritto e i principi democratici».

Tra gli strumenti della diplomazia digitale rileva la possibilità che siano conclusi con Paesi terzi accordi di “Digital Partnership” che prevedono forme di collaborazione anche ai fini dello sviluppo di regole comuni; l'accordo concluso tra l'Unione e Singapore il primo febbraio scorso⁷³ manifesta tale approccio indicando che le parti «recognise that countries should work together to shape digital rules and standards» e precisando che esse intendono «to cooperate and seek to align positions in practical initiatives that further the development of trustworthy and responsible AI»⁷⁴. Un intento di condivisione nella *governance* delle tecnologie è espresso anche nell'accordo tra l'Unione e gli Stati Uniti che ha istituito il Trade and Technology Council (TTC)⁷⁵ con il compito di delineare un quadro volto a definire degli standard comuni sulla base di incontri di gruppi di lavoro tecnici e di riunioni a livello ministeriale. Tali strategie portano ad evidenziare un atteggiamento dell'Unione orientato non solo verso la competizione normativa nella regolazione delle tecnologie, ma diretto anche a creare “alleanze” con l'obiettivo di individuare soluzioni condivise nella definizione dei limiti agli sviluppi tecnologici ritenuti necessari per assicurare la tutela dei diritti fondamentali⁷⁶.

⁷³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-singapore-digital-partnership>, ultima consultazione 26 aprile 2023.

⁷⁴ L'attività dell'Unione si esplica anche nell'ambito della *Global Partnership on Artificial Intelligence* (GPAI), avviata nel giugno 2020 su impulso del G7, che svolge funzioni di carattere essenzialmente scientifico e di ricerca: <https://gpai.ai/>, ultima consultazione 2 maggio 2023.

⁷⁵ Tale istituto, che costituisce un forum di dialogo tra l'Unione e gli Stati Uniti su questioni relative al commercio e alle tecnologie, è stato istituito in occasione dell'incontro EU-USA del 15 giugno 2021:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en, ultima consultazione 2 maggio 2023. Tra gli obiettivi espressi dall'Unione e dagli Stati Uniti vi è quello di promuovere «their values worldwide via an open, free, global, interoperable, reliable, and secure Internet, as reflected in the Declaration for the Future of the internet signed by more than 60 partners».

⁷⁶ Alla competizione normativa si affianca infatti, in alcune aree, un crescente impegno ispirato a strategie di cooperazione. L'esigenza che l'Unione sviluppi forme di collaborazione normativa è posta in luce da RENDA, *Beyond the Brussels effect*, cit., p. 10, che osserva come «rules diffuse not only through regulatory competition, but rather through international standards and regulatory cooperation. And here, the EU appears to perform less well, according to the scholarly literature».