

Effetto Bruxelles. Intervista a Anu Bradford

di Cristiano Zagari

Pubblichiamo questo dialogo tra Cristiano Zagari - uno dei principali esperti italiani di negoziato europeo - e Anu Bradford - direttrice dello European Legal Studies Center della Columbia Law School, e autrice del saggio "The Brussels Effect", uscito in inglese con Oxford University Press nel 2020, tradotto in italiano e pubblicato lo stesso anno dall'editore Franco Angeli col titolo Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo - ha avuto luogo a settembre 2021, nell'ambito del "Festival della Diplomazia". La sua trascrizione è stata rivista ed aggiornata da entrambi appositamente per la pubblicazione su Pandora Rivista.

Il "Festival della Diplomazia" è nato nel 2010 dalla consapevolezza della centralità di Roma in ambito internazionale. Nella città, infatti, opera e vive un'ampia comunità internazionale che giornalmente si relaziona con la cittadinanza e le istituzioni locali, in costante interazione con l'assetto economico, organizzativo e culturale. Roma è considerato un punto nevralgico per le relazioni diplomatiche con 139 ambasciate accreditate presso la Repubblica Italiana, 78 presso la Santa Sede, 134 presso la FAO, 73 presso San Marino. A questo, va aggiunto il ricco tessuto di organizzazioni internazionali, università, accademie e istituti di cultura stranieri che vanno a consolidare la proiezione di Roma come prima città internazionale al mondo.

Nel confronto tra Cristiano Zagari e Anu Bradford emerge come l'Unione Europea sia oramai diventata un player mondiale capace di influenzare considerevolmente Stati e organizzazioni internazionali grazie alla propria capacità di regolare e perciò d'impattare rispetto a svariati aspetti della vita economica e produttiva.

Cristiano Zagari: Benvenuta Anu, ho letto tutto d'un fiato il tuo libro e devo dire che sono rimasto ammirato per come hai saputo rendere accessibile una tematica particolarmente complessa. Come sai, mi occupo da più di vent'anni di negoziati europei ed ho un passato accademico sempre su questi temi. In ragione della mia esperienza, dunque, devo ammettere che è molto complicato trovare il giusto baricentro tra i due aspetti, quello pratico e quello teorico, e devo dire che sei riuscita benissimo a rendere comprensibile e concretamente impattante una materia molto ostica qual è il ruolo dell'Unione Europea intesa come regolatore globale. E proprio dal terreno della concretezza vorrei iniziare. Alcuni mesi fa l'Autorità irlandese per la privacy ha multato WhatsApp per 225 milioni di euro per aver violato le regole sui dati personali. Una multa moltiplicata per quattro rispetto a quanto proposto inizialmente dall'Autorità. Tale sanzione ha fatto seguito alla multa di 746 milioni di euro che l'Agenzia lussemburghese per la privacy aveva comminato ad Amazon nel luglio scorso. In tal senso due considerazioni emergono: La prima: precedentemente all'estate 2021 la multa più importante nel settore della privacy ammontava a 50 milioni di euro (Francia vs Google) mentre ora le ultime due cubano un miliardo di euro. La seconda considerazione riguarda il fatto che il pugno duro europeo proviene da due nazioni tradizionalmente morbide e accomodanti in tema sia regolatorio che sanzionatorio. A tuo parere, tutto ciò può significare che l'effetto Bruxelles sta portando consapevolezza e fiducia all'interno delle classi dirigenti europee?

Anu Bradford: Grazie Cristiano! prima di tutto ci terrei a ringraziarti per le belle parole. Per me è un vero piacere parlare con te del mio libro. Vorrei in primo luogo sottolineare che i più recenti sviluppi nell'applicazione del GDPR sono incoraggianti. Per troppo tempo si è temuto che l'UE non fosse in

grado di applicare quanto legiferato. Tuttavia, devo ammettere che, ad oggi, non sono così convinta che quanto da te descritto rappresenti una prova dell'adeguato livello di applicazione delle leggi. Qualche giorno fa, il Financial Times ha parlato dei problemi che l'Agenzia irlandese per la tutela dei dati sta affrontando nella gestione delle indagini per i numerosi reclami. Pertanto, cosa possiamo fare per applicare in modo efficace le normative europee? Per prima cosa, è necessario rafforzare le agenzie europee dotandole di più personale, oltre ad un maggiore investimento in termini di risorse. Senza questi investimenti, la legislazione europea difficilmente riuscirebbe a produrre risultati concreti. L'effetto Bruxelles produce i suoi risultati solo quando le aziende lo prendono seriamente, ossia, quando viene effettivamente applicato.

Cristiano Zagari: Quando rifletti sull'effetto Bruxelles, chi pensi possa farne il miglior uso, i tecnici o i politici?

Anu Bradford: Questa è una domanda cruciale che sottolineo anche nel libro. Ciò che rende l'effetto Bruxelles interessante è il fatto che il lavoro dei tecnici ha forti implicazioni politiche. Uno dei motivi per cui l'UE è diventata una regolatrice così potente è proprio perché non ha voluto politicizzare la regolazione, ma ha preferito affidarsi al lavoro degli impiegati della Commissione nella stesura delle regolamentazioni tecniche, con grande impatto in Europa e in tutto il mondo. Per questa ragione sostengo che il potere dell'UE deriva dal fatto che è una regolatrice tecnocratica. Detto questo, è sempre più evidente che le regolamentazioni esistenti e che l'affidarsi alle sanzioni come unica soluzione, non sono sufficienti per fare dell'UE un punto di svolta e per raggiungere i suoi obiettivi in termini di policy. La regolamentazione europea nel digitale deve anch'essa evolvere e stare al passo con i tempi; questo è il motivo alla base delle nuove e ambiziose regolamentazioni UE, il Digital Market Act (DMA) e il Digital Service Act (DSA). L'UE si aspetta che questi aiuteranno significativamente la regolamentazione dell'economia digitale, con effetti evidenti nell'UE e nel contesto globale.

Cristiano Zagari: Il fatto che Pechino stia lavorando alla formazione di professionalità dedicate al tema giuridico regolatorio internazionale e che la Cina si sia recentemente data una legge sulla privacy in linea con il GDPR europeo sembra confermare che la futura "corsa all'oro" passerà anche dal saper regolare i mercati internazionali... Anu, qual è la tua opinione in merito?

Anu Bradford: Sono d'accordo, tutti sembrano concordare sul fatto che le Big Tech siano diventate troppo potenti. Per questo motivo, anche le autorità di Pechino hanno deciso di intervenire introducendo strumenti regolatori e sanzionatori importanti. Contemporaneamente, la necessità di regolamentare l'economia digitale sta guadagnando supporto pubblico e politico negli USA. Per tanto tempo, negli Stati Uniti ha prevalso l'ideale tecno-liberale. A lungo la regolazione è stata percepita come qualcosa di negativo per l'innovazione. Ora però, persino negli Stati Uniti, è stato compreso che la scelta europea di regolare questi settori non è così sbagliata. Di conseguenza, concordo pienamente con te, l'UE sta facendo scuola. Basti vedere, ad esempio, come lo Stato della California abbia adottato una normativa statale sulla privacy simile al GDPR.

Cristiano Zagari: L'ultima domanda riguarda l'effetto Bruxelles e il relativo empowerment negoziale dei singoli partner europei. Cosa pensi a riguardo? E che idea ti sei fatta di come l'Italia stia in Europa? La domanda mi sorge alla luce delle importanti trattative digitali in corso, come ad esempio il DMA, il DSA o l'Identity Framework...

Anu Bradford: Partiamo da una chiara premessa: le norme emanate da Bruxelles generalmente hanno origine in uno degli Stati membri che ha deciso di andare avanti, adottare una regolamentazione, e applicarla al proprio territorio. Ad esempio, il GDPR deriva dalle normative sulla privacy dei dati applicate prima in Germania e in Svezia. Pertanto, tutti gli Stati dell'UE, Italia

inclusa, devono sapere che il loro modello innovativo nazionale o una buona pratica normativa possono diventare rapidamente un modello europeo o persino globale: in altri termini, essere membro dell'UE, consente ai singoli Stati membri di dare forma anche allo schema normativo internazionale. A questo proposito, Cristiano, sono io che giro la domanda a te e ai colleghi italiani che come te presidiano i tavoli negoziali europei, vi invito a riflettere su come l'Italia abbia influenzato o influenzerà le normative europee.

Cristiano Zagari: Esponici il tuo quesito...

Anu Bradford: Ora che il Regno Unito non è più membro dell'UE, ci troviamo di fronte ad un nuovo equilibrio interno in termini di negoziazione. Infatti, in ambito normativo, la presenza britannica e il suo impegno nei confronti di ideali di libero mercato ai tavoli negoziali, garantiva un importante contraltare rispetto a una visione franco-tedesca maggiormente orientata alla presenza statale e accomodante verso la policy industriale. Ora che la voce britannica non si fa più sentire, è compito degli Stati membri rimasti ristabilire l'equilibrio. Personalmente, sono preoccupata per la crescita di una retorica protezionista che guarda sempre più verso l'isolazionismo. Non credo che il protezionismo digitale sia la risposta corretta. Spero pertanto che la presenza italiana alle diverse negoziazioni possa contribuire concretamente a resistere a queste pressioni politiche.

Cristiano Zagari: Devo dire che, pur condividendo la tua preoccupazione di fondo, posso garantirti almeno per il settore digitale che le posizioni sono molto più variegate. Penso ad esempio al patchwork negoziale in ambito di DMA e DSA. Allo stesso modo il negoziato transatlantico sul trasferimento dei dati registra a livello di riflesso in ambito di società europea posizioni alquanto variegata all'interno degli stessi singoli Paesi membri. Per rispondere alla tua domanda, credo che quanto stia accadendo a livello di ricasco negoziale del tema digitale può risultare un fattore aggregante a livello europeo se Bruxelles sarà veramente nella condizione di difendere fino in fondo il principio alla base di tutto il processo d'integrazione europea, ovvero la centralità del cittadino europeo rispetto al progetto di mercato interno. In altre parole non potrà esserci transizione digitale credibile se questa non sarà in condizione di semplificare, all'interno di un ecosistema digitale credibile, la vita del cittadino e il suo rapporto con le pubbliche amministrazioni e più in generale con gli stakeholder.