

Diritto europeo, mercato e globalizzazione delle regole

Anu Bradford, *Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo*, Franco Angeli, Milano, 2021, pp. 470.

Parole chiave

Unione Europea, effetto Bruxelles, dimensione esterna del diritto europeo, globalizzazione normativa unilaterale

Gianluca Navone è professore associato di Istituzioni di diritto privato presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Siena (gianluca.navone@unisi.it)

Se è vero, come scrisse da par suo José Saramago, “che bisogna allontanarsi dall'isola per vedere l'isola”, ciò appare oltremodo calzante per Anu Bradford, autrice del bel libro che qui si recensisce. La sua storia umana e professionale sta a dimostrarlo. La professoressa Bradford è nata e cresciuta in Finlandia, ha studiato e lavorato in Belgio, Francia e Germania, ma da più di vent'anni vive negli Stati Uniti, dove oggi insegna Law and International Organization presso la Columbia Law School. E così, dopo essersi allontanata dall'isola del vecchio continente, il suo sguardo sembra aver guadagnato una prospettiva grandangolare, tale da consentirle di proiettarsi ben al di là della comune *vulgata* sull'inarrestabile sorte declinante dell'Unione Europea e sulla

sua progressiva marginalizzazione sullo scacchiere internazionale. “Ho il privilegio – si legge nella prefazione – di poter osservare l’Unione Europea sia da straniera, sia da appartenente a questa comunità” e “l’idea di questo libro nasce come reazione all’opinione diffusa e costante che permea il discorso pubblico relativo alla fine dell’Unione (...) o alla sua irrilevanza nello scenario globale”, senza tuttavia tener conto “del prestigio legislativo dell’Unione Europea” (p. 6) e della sua straordinaria capacità di modellare l’ambiente giuridico mondiale. La dimensione esterna del diritto europeo è, quindi, il fulcro sul quale insiste l’intera riflessione della nostra Autrice. *The Brussels effect* consta di tre parti e di complessivi nove capitoli. La prima parte accoglie i primi tre capitoli, la seconda i successivi quattro, la terza gli ultimi due. Tra tutte, la prima parte spicca per densità e importanza. A essa, infatti, è affidato il compito di descrivere l’effetto Bruxelles (nella sua duplice accezione *de facto* e *de iure*) e d’individuare le condizioni che ne consentono la produzione. Specialmente su di essa, perciò, si appunterà l’attenzione.

Per tentare una soddisfacente comprensione dell’effetto Bruxelles *de facto* occorre muovere da un dato di comune cognizione: finalità primaria del progetto d’integrazione europea – dal suo germinare negli anni Cinquanta fino ai giorni nostri – è la creazione di un mercato comune altamente concorrenziale fra gli Stati membri; mentre, alla realizzazione di tale finalità sono di ostacolo le discordanze tra le varie discipline nazionali. Di qui l’importanza di attenuare o rimuovere le diversità normative all’interno dell’Unione, dando vita a un ambiente giuridico omogeneo, strumentale rispetto alla costruzione del mercato unico. Non c’è da stupirsi, pertanto, se il diritto europeo appare animato da una costante tensione verso il perseguimento dell’obiettivo macroeconomico ora indicato: “ogni direttiva o norma – che riguardi la sicurezza chimica, la tutela dell’ambiente o la riservatezza dei dati – ha in generale un duplice scopo: non serve solamente per promuovere la tutela del consumatore o dell’ambiente, ma favorisce anche un mercato unico in cui le diverse normative nazionali sono armonizzate in modo da garantire il libero movimento delle merci e dei servizi nel territorio dell’UE” (p. 36).

Più in dettaglio, la tecnica tradizionalmente impiegata dalle istituzioni europee per costruire un quadro normativo omogeneo è quella dell'armonizzazione: consiste, cioè, nel ravvicinamento delle singole legislazioni nazionali attraverso il recepimento – nei rispettivi ordinamenti domestici – di un unitario modello di base imposto dalla direttiva comunitaria/unionale. A seguito dell'armonizzazione, quindi, le leggi dei Paesi membri non diventano identiche, ma simili (un po' come ritratti della medesima persona eseguiti da pittori diversi). Merita aggiungere, tuttavia, che negli ultimi anni alla tecnica dell'armonizzazione è stata spesso preferita quella più incisiva dell'uniformazione; come a dire: la tecnica mediante la quale il legislatore europeo – avvalendosi dello strumento giuridico del regolamento – detta, in un certo settore, un'unica regolamentazione sostanziale, direttamente applicabile in ciascuno dei Paesi dell'Unione, senza alcuna mediazione delle discipline interne d'attuazione.

Tra parentesi, di questo decisivo “cambio di passo”, del progressivo trascorrere da una pluralità di discipline nazionali armonizzate (alla stessa direttiva) a un diritto europeo uniformato (di fonte regolamentare), non v'è traccia nelle quasi cinquecento pagine dell'opera recensita. Viene genericamente sottolineato, invece, che “la creazione di regole armoniche per l'Unione è cruciale per l'operatività del mercato unico, in quanto standard (...) incoerenti sarebbero di ostacolo al commercio transnazionale. Se ognuno dei ventisette Stati membri adottasse uno standard nazionale diverso per la tutela dell'ambiente o dei dati personali, il mercato unico non potrebbe funzionare in modo efficiente perché le aziende dovrebbero rispettare normative diverse in ognuno degli Stati. Ciò le obbligherebbe a modificare la produzione e le pratiche commerciali in base alla legislazione di ogni singolo Paese” (*Ibidem*). Tanto considerato, la teorizzazione dell'effetto Bruxelles muove dall'osservazione che l'attività legislativa europea, oltre a promuovere le condizioni per l'attuazione del mercato interno, produce (di fatto, grazie al comportamento opportunistico degli operatori economici) un riflesso ulteriore che si proietta all'esterno dei confini dell'Unione: quello di fissare i parametri di riferimento normativo a livello mondiale.

Per spiegare questa “capacità dell’Unione (...) di regolare in modo unilaterale il mercato globale” (p. 24), l’Autrice osserva anzitutto che le imprese multinazionali per commercializzare beni e/o servizi nel mercato europeo devono adeguare la loro produzione alle severe regole dettate dall’Unione, ma precisa che “l’Effetto Bruxelles si innesca solamente quando l’impresa multinazionale, dopo aver adeguato i suoi prodotti o i suoi metodi operativi per ottemperare agli standard dell’Unione Europea, decide di applicare il nuovo standard ai suoi prodotti o metodi a livello internazionale” (pp. 96-97), sulla base di una valutazione di mera opportunità, allorché stima “più conveniente realizzare un unico prodotto per diversi mercati piuttosto che molte versioni specifiche per i singoli mercati” (p. 317). In questo modo, quindi, “l’UE non ha bisogno di imporre i suoi standard in modo coercitivo”, o di negoziarli multi-lateralmente con gli altri Stati, “poiché spesso le forze del mercato sono di per sé sufficienti per convertire lo standard europeo in uno standard globale” (pp. 14-15).

A valle dell’effetto Bruxelles *de facto* si colloca quello *de iure*, ossia la tendenza dei Paesi extra UE a varare legislazioni fotocopia, modellate sul calco di quelle europee per via delle forti sollecitazioni lobbistiche esercitate dalle imprese che hanno sperimentato l’effetto Bruxelles *de facto*: le multinazionali, “dopo aver adeguato la loro operatività alle regole europee, (...) hanno interesse a esercitare pressioni sui loro rispettivi governi perché mettano in atto una normativa simile a quella dell’UE. Ciò garantisce che queste imprese non siano svantaggiate quando competono sul mercato interno con aziende che non esportano verso l’Unione Europea e che pertanto non sono incentivate a conformarsi ai costosi regolamenti dell’Unione” (p. 24). Come già accennato, sempre nella prima delle tre parti del libro, si individuano e illustrano le condizioni che rendono possibile la produzione dell’effetto (meglio: degli effetti) Bruxelles. Più precisamente, nel secondo capitolo, Anu Bradford ne indica cinque: “*dimensioni del mercato, capacità normativa, standard rigorosi, obiettivi anelastici e non divisibilità*” (p. 60). Passiamole velocemente in rassegna.

Solo i grandi mercati importatori possono aspirare a imporre i propri standard regolamentari a livello mondiale. L'importanza del mercato è la preconditione (necessaria, ma non sufficiente) per attivare *de facto* e *de iure* i meccanismi che conducono a estendere il perimetro di applicazione di una disciplina oltre i suoi confini nati: "Un produttore straniero – si fa notare – sarà motivato a rispettare gli standard (...) della giurisdizione importatrice quando i vantaggi dell'accesso al mercato sono maggiori dei costi di adeguamento" (p. 63). E non v'è dubbio, per quanto qui interessa, che il mercato comune europeo, in termini assoluti "il secondo importatore di beni e il maggiore importatore di servizi" (*Ibidem*), con oltre cinquecento milioni di consumatori mediamente ricchi, sia un mercato pressoché irrinunciabile per gli operatori economici internazionali.

L'ampiezza del mercato è essenziale, ma non è tutto. Affinché un ordinamento giuridico possa aspirare a ricoprire il ruolo di regolatore di portata globale, infatti, occorre che sia altresì dotato di un apparato istituzionale capace "di promulgare e far rispettare le regole. Ciò richiede risorse e competenze (...). Solo le giurisdizioni che sono in grado di imporre costi significativi escludendo le imprese inadempienti dal loro mercato riescono a dettare adeguamenti normativi" (p. 67). E, anche sotto questo profilo, l'Unione Europea appare provvista di istituzioni che hanno maturato nel tempo "una vasta capacità regolativa" (p. 68) e alle quali sono stati conferiti ampi poteri sanzionatori, soprattutto di natura amministrativa, tali da garantire il rispetto delle sue norme da parte (persino) dei giganti dell'economia digitale.

Oltre alla capacità normativa, segno di distinzione degli ordinamenti che mirano a globalizzare le proprie soluzioni legislative, è la propensione ad approvare discipline particolarmente rigorose. Ed è facilmente comprensibile il perché: le multinazionali sono incentivate ad adeguare l'intera produzione allo statuto regolamentare più elevato in quanto lo "standard "massimo" (...) generalmente incorpora anche altri standard, garantendo la *compliance* su tutti i mercati su cui opera l'impresa" (p. 97). Come a dire che il più contiene il meno. Ora, soprattutto a partire dagli anni Novanta, è netto l'orientamento "dei decisori

politici dell'UE per il rigore delle norme", in linea di coerenza con "il loro impegno per una economia sociale di mercato e per lo sviluppo sostenibile" (p. 78); mentre gli Stati Uniti, pur vantando la prima economia mondiale, non hanno seguito il *trend* europeo, mostrandosi di solito più sensibili al contenimento dei costi di adeguamento normativo che gravano sulle imprese. È questa una delle principali ragioni per cui, allo stato attuale, l'effetto Bruxelles è prevalente sull'effetto Washington.

Scorrendo le pagine del volume, si legge: "Le normative interne rigorose possono fungere da standard globali solo quando sono rivolte a obiettivi anelastici" (p. 90). In nota, poi, s'avverte che "nel libro si usano i concetti di "elastico" e "anelastico" con qualche libertà rispetto all'uso che se ne fa tradizionalmente in ambito economico" (p. 120, nota 153). Con "troppa libertà", aggiungiamo noi, perché questo è uno dei pochi punti ove la chiarezza espositiva del testo si appanna. Comunque sia, l'idea di fondo è che l'effetto Bruxelles funziona unicamente riguardo a quelle discipline la cui applicazione non dipende dalla localizzazione delle imprese. Si citano, quali esempi paradigmatici di normative rivolte a obiettivi anelastici, quelle concernenti "la salute e la sicurezza dei consumatori" (p. 90) e la protezione dei dati personali. "La natura anelastica dei mercati di consumo non concede ai produttori la possibilità di (...) "comprare" le normative vantaggiose senza perdere l'accesso al mercato regolamentato" (*Ibidem*), giacché "non è possibile trasferire i consumatori in una giurisdizione dove si applicano norme meno severe" (p. 91). In tutti i casi "di regolazione del mercato di consumo" è "l'ubicazione del consumatore nel territorio dell'UE" a determinare "l'applicabilità della normativa" (p. 127).

Analoghe considerazioni valgono in materia di protezione dei dati personali. Infatti, il Regolamento (UE) 2016/679, noto ai più come GDPR (acronimo inglese di *General Data Protection Regulation*), si applica al trattamento dei dati relativi a persone fisiche identificate o identificabili che si trovano nel territorio dell'Unione (cfr. art. 3). A rifletterci, l'intera disciplina appare retta dal principio della generale irrilevanza dell'ubicazione dei mezzi impiegati per eseguire l'attività

di trattamento. In altre parole, particolarmente povere, il legislatore europeo ha voluto tagliare corto con il prevedibile uso di argomenti del tipo “*Ciao, mi chiamo Facebook e abito a Menlo Park in California*” per allontanare il calice amaro del GDPR.

La “non divisibilità” dei processi produttivi è l’ultima delle cinque condizioni indicate come necessarie affinché si verifichi il fenomeno della globalizzazione normativa unilaterale. Essa “si riferisce alla pratica di standardizzare – opposta alla personalizzazione – la produzione (...) per le diverse giurisdizioni e quindi di applicare uno standard uniforme per gestire l’operatività globale dell’azienda” (p. 97). La ragione più frequente (non l’unica) per la quale le multinazionali possono decidere di conformare tutta la produzione allo statuto regolamentare più rigoroso è di natura economica. In particolare, ciò accade quando i risparmi di scala associati all’adozione di un solo processo produttivo superano i costi legati all’adeguamento generalizzato alla normativa più esigente. Si pensi, ad esempio, all’industria automobilistica che potrebbe avere convenienza a utilizzare un’unica linea di fabbrica per costruire vetture destinate a essere commercializzate in mercati differenti.

La seconda e la terza parte del libro sono ancillari alla prima. Ai loro contenuti, quindi, si farà solo un brevissimo accenno. La seconda parte (capp. 4-7), con le sue duecentosessanta pagine, è la più estesa. Essa “costituisce il nucleo empirico” (p. 163) della trattazione, nel quale le formulazioni teoriche finora sunteggiate sono sottoposte al vaglio “sperimentale”. Ivi l’Autrice individua quattro aree di studio e, all’interno di ognuna, analizza dei casi esemplari in cui l’effetto Bruxelles – sia *de facto* sia *de iure* – si è concretamente manifestato. Per essere più precisi, il quarto capitolo è dedicato alla legislazione sulla concorrenza; il quinto all’area dell’economia digitale (con uno speciale approfondimento sul GDPR e sulla regolamentazione del c.d. *hate speech*); il sesto riguarda le normative in materia di salute e sicurezza dei consumatori; il settimo concerne le discipline sulla tutela dell’ambiente. Questo lungo tratto della ricerca, è giusto riconoscerlo, si basa su una documentazione ammirevole e concorre a dare spessore all’intera riflessione. Senza di esso, le precedenti speculazioni sull’effetto Bruxelles rischierebbero di

apparire come assunti disancorati o, meglio, sospesi nel vuoto. Semmai, se un'impressione da lettore può qui essere evidenziata, si rileva che la spiccata propensione ad attardarsi nei *marginalia* sfilaccia il discorso e non vale ad affinare la spiegazione del concetto.

Comunque sia, nella terza e ultima parte la trattazione ritorna in asse. Laconicamente intitolata *Valutazione*, essa consta di due capitoli: l'ottavo e il nono. L'interrogativo attorno al quale ruota l'ottavo capitolo è: *cui prodest* l'effetto Bruxelles?, "valutando se, a conti fatti, aumenta o riduce il benessere delle persone, all'interno e all'esterno dell'UE" (p. 387). In questo contesto, l'Autrice replica con buoni argomenti a chi obietta che la propagazione oltre confine delle regole dell'Unione ostacola l'innovazione, "impone costi alle aziende straniere per proteggere le aziende europee" (p. 396) e finisce per erodere la sovranità legislativa degli Stati extra UE. A tale riguardo, notevole è la parte in cui si respinge l'accusa secondo cui l'Europa sta "attuando una nuova forma di imperialismo", esercitato "questa volta senza forze militari, ma piuttosto attraverso la sua titanica forza legale" (p. 406).

Nel nono capitolo si guarda al futuro dell'effetto Bruxelles e si avverte che esso non è "per sempre". Molto in sintesi, si può dire che il perdurare dell'attuale egemonia legislativa dell'Unione è sottoposto alla clausola *rebus sic stantibus*. Infatti, l'attitudine degli standard normativi europei a convertirsi *de facto* e *de iure* in standard globali potrebbe progressivamente scemare con il variare delle cinque condizioni (importanza del mercato interno, capacità normativa, propensione ad adottare discipline rigorose, obiettivi anelastici e non divisibilità della produzione) che ne sono alla base. "Sono molte le minacce (...) esistenti e quelle e che si profilano all'orizzonte – sia interne sia esterne – che (...) potrebbero indebolire (...) l'Effetto Bruxelles" (p. 463). Tra le minacce interne rientrano la Brexit e l'ascesa dei partiti populistici antieuropeisti; tra "quelle esterne troviamo la continua crescita della Cina e di altre potenze emergenti", nonché le nuove tecnologie che "potrebbero rivoluzionare i processi industriali, consentendo una maggiore personalizzazione e localizzazione della produzione" (*Ibidem*).

Ciononostante, l'Autrice conclude predicendo all'effetto Bruxelles un lungo avvenire.

Al libro di Anu Bradford si possono riconoscere molti meriti. Anzitutto, quello di aver conferito profondità scientifica a un'idea che da tempo aleggia nell'aria. Chi scrive, ad esempio, ricorda le presaghe parole pronunciate da Stefano Rodotà in occasione di un convegno svoltosi nei primissimi anni del nuovo millennio, quando egli osservò che le normative europee – pur formalmente vincolanti per un numero contenuto di nazioni (quindici, all'epoca, erano i Paesi membri della CE) – hanno in sé una sorta di forza espansiva, tant'è vero (aggiunse) che il modello di disciplina tracciato dalla direttiva comunitaria 95/46 “relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali” è assunto a punto di riferimento mondiale in materia di regolamentazione della *privacy*. Il che, è doveroso sottolinearlo, nulla toglie all'opera della nostra Autrice perché c'è una bella differenza tra l'aver un'intuizione e sviluppare una teoria.

Resta da far cenno, infine, al registro espositivo che agli italici cultori de “*lo bello stilo*” potrebbe apparire non sufficientemente affinato. Si tratterebbe, tuttavia, di un giudizio ingeneroso. *The Brussels effect* si presta a diversi livelli di lettura, ma proprio per com'è scritto l'essenziale è visibile (anche) agli occhi dei non iniziati alle scienze politiche, economiche e/o giuridiche. Un risultato commendevole, ma per conseguirlo non occorre quattrocentosettanta pagine. D'altro canto, si sa, il dono della sintesi è un po' come il coraggio: “uno, se non ce l'ha, non se lo può dare”.