



FASCICOLO SPECIALE

**S. D'ACUNTO, B. NASCIMBENE, V. BACHELET, M. OROFINO,  
G. ZICCARDI, F. FERRI, P. KOWALICKA, M. CARTA, M. GUIDI,  
F. ROSSI DAL POZZO**

**IL MERCATO UNICO DIGITALE  
TRA ANTICHI PROBLEMI E NUOVE SFIDE**



a cura di F. ROSSI DAL POZZO e I. ANRÒ

*Il Mercato Unico Digitale*  
*tra antichi problemi e nuove sfide*  
*Fascicolo speciale*  
a cura di F. ROSSI DAL POZZO e I. ANRÒ

ISSN 2384-9169

*Fascicolo speciale*

Pubblicato nel mese dicembre del 2025, <http://rivista.eurojus.it>

Editore: Bruno Nascimbene, Milano  
Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278  
del 9 settembre 2014  
Eurojus © è un marchio registrato

Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.



**Co-funded by  
the European Union**



**EU  
inte(l)l(ligent)rnal  
market**

# Summer School | PROGRAMMA

**5 GIUGNO 2025**

Università degli studi di Milano,  
via Santa Sofia, aula M401

Ore 9:00

**Saluti istituzionali**

**Avv. Antonino La Lumia**,  
Presidente del Consiglio  
dell'Ordine degli Avvocati di Milano  
**Avv. Cristiano Bacchini**  
Coordinatore della Commissione IP e  
Antitrust dell'Ordine degli Avvocati di Milano

**Introduce e presiede:**

**Prof.ssa Ilaria Anrò**,  
Associato di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano,  
Jean Monnet Module Leader

**Dott. Salvatore D'Acunto**,  
Capo Unità, DG Mercato Interno,  
Commissione europea

**Il mercato unico dell'Unione  
europea: origini, strumenti e  
sviluppo.**

Ore 11:00

**Prof. Bruno Nascimbene**,  
Emerito di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano  
**Il mercato unico digitale quale  
nuova frontiera  
dell'integrazione europea.**

Ore 12:30 LUNCH BREAK

Ore 14:30

**Prof. Vittorio Bachelet**,  
Associato di Diritto Private,  
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano  
**La tutela dell'impresa nel  
mercato unico digitale.**

Ore 16:30

**Avv. Giacomo Dalla Valentina**,  
GiurisDigiGest  
**Gatekeepers e nuove regole:  
alcuni casi pratici.**

Ore 18:00 FINE DEI LAVORI

**12 GIUGNO 2025**

Università degli studi di Milano,  
via Santa Sofia, aula M402

Ore 9:00

**Introduce e presiede:**

**Prof.ssa Ilaria Anrò**,  
Associato di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano,  
Jean Monnet Module Leader

**Prof. Marco Bassini**,  
Assistant Professor of Fundamental Rights  
and Artificial Intelligence, Tilburg University  
**La responsabilità degli internet  
services providers, tra regole  
vecchie e nuove.**

Ore 11:00

**Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo**,  
Associato di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano

**Dott. Marco Guidi**,  
Riceratore di diritto dell'UE,  
Università di Roma Unielmo  
Sapienza  
**Il Digital Markets Act, un nuovo  
paradigma?**

Ore 12:30 LUNCH BREAK

Ore 14:30

**Prof.ssa Silvia Zorzetto**,  
Associato di filosofia del diritto,  
Università degli Studi di Milano  
**Responsabilità civile e sistemi  
di intelligenza artificiale.**

Ore 16:30

**Prof.ssa Maria Lilla Montagnani**,  
Ordinario di Diritto Commerciale,  
Università Bocconi, Milano  
**La governance dei dati nel  
digital single market.**

Ore 18:00 FINE DEI LAVORI

**19 GIUGNO 2025**

Università degli studi di Milano,  
via Santa Sofia, aula M402

Ore 9:00

**Introduce e presiede:**

**Prof.ssa Ilaria Anrò**,  
Associato di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano,  
Jean Monnet Module Leader

**Prof.ssa Marilisa D'Amico**,  
Ordinario di diritto costituzionale,  
Università degli Studi di Milano

**Prof. Francisco Balaguer  
Callejón**,  
Ordinario di diritto costituzionale,  
Università di Granada

**La tutela dei diritti fondamentali  
e le nuove tecnologie.**

Ore 11:00

**Prof. Giovanni Ziccardi**,  
Ordinario di informatica giuridica,  
Università degli Studi di Milano  
**Fake news e disinformazione:  
tra i pericoli e le opportunità  
del web.**

Ore 12:30 LUNCH BREAK

Ore 14:30

**Prof. Mario Carta**,  
Ordinario di diritto dell'UE, Università degli  
Studi di Roma Unielmo Sapienza  
**Il Regolamento sull'intelligenza  
artificiale: una nuova  
regolamentazione per il futuro  
del mercato unico digitale.**

Ore 16:30

**Dott. Federico Ferri**,  
Riceratore di diritto dell'UE,  
Università di Bologna  
**Il bilanciamento dei diritti  
fondamentali nel mercato unico  
digitale.**

Ore 18:00 FINE DEI LAVORI

**26 GIUGNO 2025**

Università degli studi di Milano,  
via Santa Sofia, aula M402

Ore 9:00

**Introduce e presiede:**

**Prof.ssa Ilaria Anrò**,  
Associato di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano,  
Jean Monnet Module Leader

**D.ssa Giulia Agrati**,  
Assegnato di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano  
**Il Digital Services Act: una  
nuova cooperazione tra  
Commissione, autorità nazionali  
ed europee.**

Ore 11:00

**Prof. Marco Orofino**,  
Ordinario di diritto costituzionale,  
Università degli Studi di Milano  
**Il nuovo equilibrio tra  
circolazione e tutela dei dati nel  
mercato unico digitale.**

Ore 12:30 LUNCH BREAK

Ore 14:30

**Avv. Valeria Specchio**,  
RisD  
**Tutela dei dati e piattaforme  
digitali.**

Ore 16:30

**Avv. Paolo Franco**,  
HwP  
**La tutela dei dati in ambito  
sanitario: tra regole europee e  
nazionali.**

Ore 18:00 FINE DEI LAVORI

**3 LUGLIO 2025**

Università degli studi di Milano,  
via Santa Sofia, aula M402

Ore 9:00

**Introduce e presiede:**

**Prof.ssa Ilaria Anrò**,  
Associato di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano,  
Jean Monnet Module Leader

**Prof. Oreste Pollicino**,  
Ordinario di diritto costituzionale,  
Università Bocconi, Milano  
**Il Regolamento  
sull'Intelligenza Artificiale  
tra sfide e opportunità.**

Ore 11:00

**Dott.ssa Camilla Burelli**,  
Riceratore di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano  
**L'attuazione del Regolamento  
IA in Italia.**

Ore 12:00

**D.ssa Paulina Kowalicka**  
Assegnato di ricerca in Informatica  
Giuridica, Università degli Studi di Milano  
**La regolamentazione dell'IA  
fuori dai confini europei.**

Ore 12:30 LUNCH BREAK

Ore 14:30

**Prof. Filippo Croci**,  
Riceratore di diritto dell'UE,  
Università degli Studi di Milano  
**Digital Markets Act:  
Public e private enforcement.**

Ore 16:30

**Prof. Massimo Condinanzi**,  
Giudice della Corte di giustizia dell'UE,  
Lussemburgo

**Prof.ssa Chiara Amalfitano**,  
Ordinario di diritto dell'Unione europea,  
Università degli Studi di Milano  
**Il mercato unico digitale nella  
giurisprudenza della Corte di  
giustizia dell'Unione europea.**

Ore 18:00 FINE DEI LAVORI

**8 LUGLIO 2025**

Visita alla  
**CORTE DI GIUSTIZIA  
DELL'UNIONE EUROPEA**

Si ricorda che, nella domanda di  
iscrizione occorre specificare se si  
intende partecipare anche alla visita.



La Summer School è organizzata  
nell'ambito del modulo Jean Monnet  
dal titolo: *EU intelligent mal market  
between new challenges and old  
obstacles* - Finanziamento della  
Commissione europea:  
Call for Proposals 2024  
ERASMUS+MD-2024-HES-TCH-RSCH,  
Proposal number:101176197

## INDICE

### *Premessa*

di FRANCESCO ROSSI DAL POZZO e ILARIA ANRÒ.....p. I

### *Il Mercato unico dell'Unione europea: origini, strumenti e sviluppo*

di SALVATORE D'ACUNTO.....p. 1

### *Il Mercato Unico Digitale è una nuova frontiera dell'integrazione europea?*

di BRUNO NASCIBENE.....p. 11

### *La tutela dell'impresa nel Mercato Unico Digitale*

di VITTORIO BACHELET .....p. 26

### *The new balance between data circulation and data protection in the Digital Single Market*

di MARCO OROFINO.....p. 45

### *Il deepfake: aspetti tecnici, regolamentazione, guerra ibrida ed equilibri geopolitici*

di GIOVANNI ZICCARDI.....p. 56

### *Profili evolutivi della dimensione esterna del Mercato Unico Digitale*

di FEDERICO FERRI.....p. 71

### *Sovranità digitale e governance globale: i profili giuridici delle politiche digitali nel mondo*

di PAULINA KOWALICKA.....p. 107

### *L'AI Act e il risk-based approach nel settore digitale dell'UE al crocevia tra elementi di continuità e innovazione*

di MARIO CARTA e MARCO GUIDI.....p. 130

### *Il Digital Market Act, un nuovo paradigma per la politica di concorrenza dell'UE nei mercati digitali: tra regolamentazione e diritto antitrust*

di FRANCESCO ROSSI DAL POZZO e MARCO GUIDI.....p. 167

# Profili evolutivi della dimensione esterna del Mercato Unico Digitale

di FEDERICO FERRI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Accordi riconducibili in via principale alla politica commerciale comune: disposizioni *ad hoc* in accordi di libero scambio. – 3. *Segue*: i nuovi accordi (e partenariati) sul commercio digitale. – 4. Accordi di altra natura: tra commercio, associazione e cooperazione allo sviluppo. – 5. Strumenti diversi dagli accordi: tra intese informali e leve finanziarie. – 6. Ulteriori considerazioni in prospettiva, alla luce della recente Strategia digitale internazionale dell’Unione europea. – 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Il Mercato Unico Digitale (MUD) nasce come ambizione “interna” dell’Unione europea (Unione o UE). A partire dalla pubblicazione dell’apposita strategia del 2015 ad opera della Commissione europea<sup>1</sup>, il MUD è divenuto il paradigma di riferimento per l’avvio di riforme multisettoriali che, nel loro insieme e in assenza di un’espressa politica in materia nel Trattato sull’Unione europea (TUE) e nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), hanno dato vita nel tempo a un sistema molto complesso. La complessità del sistema deriva principalmente dalla numerosità dei settori coperti e degli strumenti messi in campo<sup>2</sup>, oltre che dagli incroci tra interessi puramente mercantilistici ed

---

\* Ricercatore in Diritto dell’Unione europea, presso *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna, Dipartimento di Scienze giuridiche.

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM(2015) 192, 6.5.2015.

<sup>2</sup> Per contributi che, nel loro insieme, contribuiscono a dare l’idea dell’estensione dell’ambito applicativo del MUD, si veda, senza alcuna pretesa di esaustività, e oltre a quelli contenuti nel presente Numero Speciale: G. CONTALDI (a cura di), *Diritto, mercati e tecnologia* – Fascicolo speciale “*Il mercato unico digitale*”, 2018; M. INGLESE, *Regulating the Collaborative Economy in the European Union Digital Single Market*, Cham, 2019; G. CAGGIANO, *Il quadro normativo del Mercato unico digitale*, in F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Eurojus* – Fascicolo speciale “*Mercato unico digitale, dati personali e diritti fondamentali*”, 2020, p. 13 ss.; S. GARBEN, I. GOVAERE (a cura di), *The Internal Market 2.0*, Oxford-New York, 2020; P. MANZINI, G. CONTALDI, G. CAGGIANO (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021; T.-E. SYNODINOU, P. JOUGLEUX, C. MARKOU, T. PRASTITOU-MERDI (a cura di), *EU Internet Law in the Digital Single Market*, Cham, 2021; Ł. D. DĄBROWSKI, M. SUSKA (a cura di),

esigenze di tutela dei diritti fondamentali<sup>3</sup>. Con il passare degli anni,

---

*The European Union Digital Single Market: Europe's Digital Transformation*, Oxon-New York, 2022; F. FERRI, *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Torino, 2022, p. 53 ss.; G. MORGESE, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 80 ss.; S. LAVAGNINI, *Il diritto d'autore nel mercato unico digitale. Direttiva (UE) 2019/790 e D.lgs. n. 177/2021 di recepimento*, Torino, 2022; L. ARCELIN (dir.), *Les régulations européennes du numérique et le droit du marché*, Bruylant, 2024; V. PAPAKONSTANTINO, P. DE HERT, *The Regulation of Digital Technologies in the EU, Act-ification, GDPR Mimesis and EU Law Brutality at Play*, Oxon-New York, 2024; P. VOIGT, N. HULLEN, *The EU AI Act: Answers to Frequently Asked Questions*, Berlin, 2024; C. N. PEHLIVAN, N. FORGÓ, P. VALCKE (a cura di), *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, Alphen aan den Rijn, 2024; B. NASCIMBENE, *Il mercato unico digitale è una nuova frontiera dell'integrazione europea?*, in *Eurojus*, n. 3/2025, p. 110 ss.; L. COTINO HUESO, D. U. GALETTA, *The European Union Artificial Intelligence Act: A Systematic Commentary*, Napoli, 2025; A. HUERGO LORA, G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (a cura di), *The EU Regulation on Artificial Intelligence: a Commentary*, Milano, 2025; W. KILIAN, *EU Digital Markets Law. A Concise Guide to the Regulations and Directives on IT and Media Law*, Cheltenham-Northampton, 2025; K. WECKSTRÖM, M. L. MONTAGNANI, K. KLAFKOWSKA-WAŚNIEWSKA (a cura di), *Governance of Digital Single Market Actors*, Cheltenham-Northampton, 2025.

<sup>3</sup> Per spunti analitici che permettano di ricavare una panoramica sugli intrecci tra MUD e diritti fondamentali, si rinvia, ancora una volta a titolo meramente esemplificativo, a: J. L. DA CRUZ VILAÇA, *L'application de la Charte dans l'ère du numérique*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, p. 447 ss.; D. LECZYKIEWICZ, *Judicial Development of EU Fundamental Rights Law in the Digital Era: A Fresh Look at the Concept of 'General Principles'*, in U. BERNITZ, X. GROUSSOT, J. PAJU, S. A. DE VRIES (a cura di), *General Principles of EU Law and the EU Digital Order*, Alphen aan den Rijn, 2020, p. 65 ss.; O. POLLICINO (ed.), *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: A Road Towards Digital Constitutionalism?*, Oxford, 2021; S. SEUBER, C. BECKER, *The Democratic Impact of Strengthening European Fundamental Rights in the Digital Age: The Example of Privacy Protection*, in *German Law Journal*, 2021, p. 31 ss.; G. DE GREGORIO, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022; P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio*, 17 marzo 2022, p. 1 ss.; F. FERRI, *Transizione digitale e valori fondanti dell'Unione: riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 277 ss.; C. SCHEPISI, *Diritti fondamentali, principi democratici e rule of law: quale ruolo e quale responsabilità per gli Stati nella regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 41 ss.; A. ADINOLFI, *Evoluzione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, 14 marzo 2023, p. 321 ss.; C. AMALFITANO, F. FERRI, *Transizione digitale e dimensione costituzionale dell'Unione europea: tra principi, diritti e valori*, in R. TORNIO, S. ZORZETTO (a cura di), *La trasformazione digitale in Europa. Diritti e principi*, Torino, 2023, p. 1 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, p. 13 ss.; G. FROSIO, C. GEIGER, *Taking Fundamental Rights Seriously in the Digital Services Act's Platform Liability Regime*, in *European Law Journal*, 2023, p. 31 ss.; B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO,

comunque, il MUD e, più in generale, la transizione digitale, si sono sempre confermati obiettivi apicali dell'Unione. Tuttavia, limitare lo studio del MUD alla sua dimensione interna sarebbe approssimativo: oggi più che mai occorre occuparsi anche della dimensione esterna, certamente meno visibile, ma teoricamente fondamentale.

D'altronde, in un'epoca nella quale vi sono similitudini sempre più pronunciate tra le dimensioni esterna e interna della condizionalità politica UE<sup>4</sup>, è noto che l'Unione aspira a utilizzare la transizione digitale come laboratorio per produrre regole in grado di condizionare le condotte di soggetti che orbitano al di fuori di essa: una Unione, insomma, che tenta di agire come *global regulator*<sup>5</sup>. Ciò è alla base di obiettivi di medio e lungo raggio dell'Unione, quali l'affermazione di un'autonomia strategica e di una sovranità tecnologica, divenuti "mantra" ricorrenti nella narrativa UE a seguito dei forti sconvolgimenti geopolitici degli ultimi tempi, come il prolungarsi dell'invasione russa in Ucraina, l'*escalation* dei conflitti che coinvolgono Israele, le interferenze cinesi nell'economia dell'Unione, le guerre commerciali originate dagli Stati Uniti. Pur in assenza di definizioni oggettivamente chiare, e nonostante intuibili difficoltà di applicazione in ambito giuridico, è pacifico che tanto l'autonomia strategica quanto la sovranità tecnologica presuppongono la difesa dei diritti fondamentali e dei valori *ex art. 2 TUE*, nonché la loro vigorosa promozione all'esterno dell'ordinamento giuridico UE, ragion per cui la dottrina si è occupata ampiamente di questi concetti<sup>6</sup>.

---

*L'evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell'Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in *Eurojus*, 2023, p. 1 ss.; A. ENGEL, X. GROUSSOT, G. T. PETURSSON (a cura di), *New Directions in Digitalisation. Perspectives from EU Competition Law and the Charter of Fundamental Rights*, Cham, 2025.

<sup>4</sup> A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 225 ss.

<sup>5</sup> E. FAHEY, *The EU as a Global Digital Actor. Institutionalising Global Data Protection, Trade, and Cybersecurity*, Oxford, 2022.

<sup>6</sup> In argomento, E. CELESTE, *Digital Sovereignty in the EU: Challenges and Future Perspectives*, in F. FABBRINI E. CELESTE, J. QUINN (a cura di), *Data Protection Beyond Borders. Transatlantic Perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty*, Oxford-New York-Dublin, 2021, p. 211 ss.; N. HELWIG, V. SINKKONEN, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Law Review*, 2022, p. 1 ss.; S. POLI, E. FAHEY, *The Strengthening of the European Technological Sovereignty and its Legal bases in the Treaties*, in *Eurojus*, 2022, p. 147 ss.; H. SHEIKH, *European Digital Sovereignty: A Layered Approach*, in *Digital Society*, 2022, p. 20 ss.; D. BROEDERS, F. CRISTIANO, M. KAMINSKA, *In Search of Digital Sovereignty and Strategic Autonomy: Normative Power*

E allora, sin dai primi orientamenti sul MUD è apparso chiaro che costruire la proiezione esterna di questo spazio sarebbe stato un passaggio successivo e avrebbe implicato il ricorso graduale a quell'area dell'azione esterna che più di qualunque altra si combina con il mercato interno, ovvero la politica commerciale comune (PCC)<sup>7</sup>. Nella comunicazione sul MUD del 2015 si dichiarava che «[u]na volta completato, il Mercato Unico Digitale offrirà alle imprese un ordine di grandezza tale da aiutarle ad espandersi oltre il mercato interno dell'UE e aumenterà ulteriormente l'attrattiva che l'Unione è in grado di esercitare sulle imprese del mondo. Occorre mantenere l'apertura del mercato europeo e svilupparla ulteriormente nella sfera digitale. L'UE dovrebbe continuare a spingere per ottenere dai partner commerciali la stessa apertura [...]. In questo senso si dovrebbe lavorare ulteriormente per definire una politica ambiziosa in tema di commercio e investimento nel settore digitale, anche mediante la conclusione di accordi di libero scambio da parte dell'UE»<sup>8</sup>.

Successivamente, la Commissione ha ridefinito alcuni contorni del rapporto tra MUD e azione esterna, riferendosi a un modello europeo di fondo in base al quale l'UE «dovrebbe sfruttare il proprio potere regolamentare, le capacità industriali e tecnologiche potenziate, le risorse diplomatiche e gli strumenti di finanziamento esterno per plasmare le interazioni globali»; e in questa cornice sono stati ricompresi anche gli

---

*Europe to the Test of Its Geopolitical Ambitions*, in *Journal of Common Market Studies*, 2023, p. 1261 ss.; C. BEAUCILLON, S. POLI (a cura di), *European Papers – Numero Speciale*, “EU Strategic Autonomy and Technological Sovereignty: An Introduction”, 2023; J. CARVER, *More Bark than Bite? European Digital Sovereignty Discourse and Changes to the European Union's External Relations Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 2250 ss.; P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa...alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2023, p. V ss.; A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *I meccanismi di finanziamento del settore difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica* (Centro Studi sul Federalismo, 2024, p. 9 ss.); S. POLI, D. GALLO, *Enhancing European Technological Sovereignty: The Foreign Investment Screening Regulation and Beyond*, in K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, J. THEIS (a cura di), *EU External Relations And The Power of Law: Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Oxford, 2024, p. 215 ss.

<sup>7</sup> È pacifico che l'esistenza della PCC sia stata legata al mercato interno sin dalle origini del processo di integrazione europea: cfr. anche R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 839. Si è comunque fatto presente che la PCC non è soltanto la «external face» del mercato interno, dal momento che essa persegue obiettivi di una più vasta agenda esterna e si lega anche ad altri strumenti e politiche: in questo senso, M. CREMONA, *The Internal Market and the External Economic Relations*, in P. KOUTRAKOS, J. SNELL (a cura di), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham-Northampton, 2017, p. 479 ss.

<sup>8</sup> COM(2015) 192 final, cit., p. 20.

accordi commerciali e di associazione<sup>9</sup>.

Tale proposito è stato sviluppato anche in iniziative relative alla PCC. Già il Parlamento europeo, all'indomani della pandemia di COVID-19, aveva sottolineato la necessità di agevolare i tentativi di ripresa internazionali facendo perno su un commercio aperto ed equo e riferendosi anche al commercio digitale<sup>10</sup>. La strategia della Commissione di riesame della PCC<sup>11</sup> è andata oltre, confermando l'avvenuto avvio del passaggio preconizzato nel 2015, che, come si può intuire, trascende i limiti della nota teoria del *Brussels effect*<sup>12</sup>. Nel documento si è annunciata la centralità, tra gli obiettivi della PCC, di una trasformazione dell'economia UE in linea con la trasformazione digitale. Detto obiettivo – si è scritto – deve essere raggiunto diversificando le relazioni e costruendo alleanze con *partners* che condividono gli stessi principi, anche attraverso l'ampia rete di accordi commerciali, con un'enfasi particolare sugli accordi di libero scambio (ALS). Risultavano invece più tenui i riferimenti agli strumenti della politica esterna di sviluppo e di assistenza dell'UE<sup>13</sup>, come gli accordi di partenariato economico (APE).

Alla luce di questi cenni introduttivi, pare allora di interesse comprendere quali siano state le principali coordinate delle iniziative giuridiche che hanno scandito l'evoluzione della dimensione esterna del MUD fino ad oggi, e ragionare su possibili implicazioni di diritto sovranazionale. Ci si interroga soprattutto sulle tipologie di strumenti e competenze e sulla portata degli obblighi o impegni più caratterizzanti. Le relazioni considerate sono quelle che legano direttamente l'Unione a Stati terzi, con precipuo riferimento a paesi che non rientrano nel gruppo dei candidati all'adesione o nell'area del vicinato UE. Per ragioni di ordine e spazio non si indugerà su singoli strumenti minori attinenti a specifiche

---

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM(2020) 67 final, 19.2.2020, pp. 13-14.

<sup>10</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'attuazione della politica commerciale comune - relazione annuale 2018 (2019/2197(INI)), punto 74.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

<sup>12</sup> A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020.

<sup>13</sup> V. anche Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale, *Un mercato unico digitale connesso per tutti*, COM(2017) 228 final, 10.5.2017, p. 27.

aree materiali del MUD, prediligendo invece elementi di prassi che consentano di trarre spunti di più ampio respiro.

L'analisi che si intende compiere si dipana come segue. L'attenzione viene diretta dapprima verso varie categorie di accordi internazionali conclusi dall'Unione in epoca recente: da un lato, quelli più propri della PCC, come gli ALS (par. 2) e i nuovi accordi sul commercio digitale (par. 3); dall'altro, accordi di natura più complessa, nei quali la componente di libero scambio interseca esigenze di carattere assistenziale (par. 4). Seguono considerazioni su ulteriori forme di cooperazione che esulano dalla sfera degli accordi e si sostanziano in intese informali o soluzioni finanziarie, con *focus* sul continente africano (par. 5). Quindi, ci si propone di affacciarsi al tema d'indagine anche in chiave prospettica, cioè dall'angolo di visuale della recente Strategia digitale internazionale per l'Unione europea (par. 6). Da ultimo, si presentano le conclusioni del lavoro (par. 7).

## **2. Accordi riconducibili in via principale alla politica commerciale comune: disposizioni *ad hoc* in accordi di libero scambio**

La prima strada da battere è quella che porta alla politica commerciale comune dell'Unione europea, la quale, come noto, segue le regole dell'art. 207 TFUE ed è governata dai principi dell'art. 21 TUE<sup>14</sup>. Questa politica,

---

<sup>14</sup> Per approfondimenti sulla PCC e sulla rispettiva evoluzione si veda: P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, p. 439 ss.; M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 292 ss.; A. CALIGIURI, *Art. 207 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1706 ss.; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Oxford-Portland, 2015, p. 17 ss.; C. KADDOUS, *The Transformation of the EU Common Commercial Policy*, in P. EECKHOUT, M. LOPEZ-ESCUADERO (a cura di), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford-Portland, 2016, p. 429 ss.; M. CREMONA, *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences*, in E. NEFRAMI, M. GATTI (a cura di), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, 2018, p. 33 ss.; M. BUNGENBERG, C. HERRMANN, *Common Commercial Policy after Lisbon*, Heidelberg, 2013; F. ERLBACHER, T. M. RUSCHE, *Articles 206-207*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 1585 ss.; M. HAHN, G. VAN DER LOO (a cura di), *Law and practice of the Common Commercial Policy: the first 10 years after the Treaty of Lisbon*, Leiden, 2020; J. LARIK, *Common Commercial Policy*, in R. A. WESSEL, J. LARIK (a cura di), *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2020, p. 209 ss.; F. MARTINES, *La politica commerciale comune*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *Diritto e politiche dell'Unione europea*, Milano-Padova, 2020, p. 241; P. MUSQUAR, *Politique commerciale de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020; F. BESTAGNO, *La Politica commerciale comune*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna*

che ricomprende atti sostanzialmente destinati a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi internazionali (e che sortiscono su di essi effetti diretti e immediati)<sup>15</sup> funge teoricamente da ambito privilegiato di sperimentazione e affermazione delle traiettorie giuridiche esterne del Mercato Unico Digitale. Il punto è capire se tali direttrici trovano espressione negli strumenti più tradizionali, vale a dire all'interno di accordi commerciali, oppure altrove.

Fatte queste premesse, si ricorda che è da circa un ventennio che l'Unione europea lavora alla costruzione di ALS ampi e ambiziosi dal punto di vista del campo di applicazione, tant'è vero che gli accordi di questo genere conclusi nell'epoca *post*-Lisbona vengono denominati "di nuova generazione"<sup>16</sup>. La *ratio* dell'estensione tematica dei nuovi ALS risiede nell'esigenza di stringere relazioni commerciali più produttive con *partners* che si collocano ben al di là della sfera della politica di vicinato UE.

Se il ricorso a tale categoria di strumenti si è intensificato per ragioni facilmente intuibili, non si deve dimenticare come l'Unione abbia mantenuto un orientamento tutto sommato prudente. Indicative sono le parole della Commissione europea in una comunicazione nella quale si esploravano nuove vie esterne per rafforzare la crescita e l'occupazione nell'Unione<sup>17</sup>. Nel documento viene precisato che gli ALS di futura definizione avrebbero potuto muovere dai principi del diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e dalle altre regole pertinenti di diritto internazionale, ma a patto che ciò fosse gestito «con attenzione»; l'intento era di prevedere una liberalizzazione pressoché

---

dell'Unione europea, Napoli, 2021, p. 111 ss.; J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (a cura di), *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor* (3rd edn), Oxford, 2021, p. 230 ss.; M. CREMONA, J. KUKAVICA, *Common Commercial Policy and the Determination of Exclusivity: Opinion 1/75 (Local Cost Standard)*, in G. BUTLER, R. A. WESSEL (a cura di), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 45 ss.

<sup>15</sup> V., ad esempio, Corte giust., 16 maggio 2015, parere 2/15, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, ECLI:EU:C:2017:376, punto 36; Corte giust., 18 luglio 2013, causa C-414/11, *Daiichi Sankyo*, ECLI:EU:C:2013:520, punto 51; Corte giust., 22 ottobre 2013, causa C-137/12, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:675, punto 57.

<sup>16</sup> Cfr, in particolare G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Europa Globale: Competere Nel Mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE*, COM(2006) 567, 4.10.2006, pp. 9-10.

generalizzata degli scambi, andando così oltre i confini delle discipline dell'OMC, anche per scongiurare i rischi potenziali che ALS particolarmente ristretti avrebbero potuto arrecare al sistema multilaterale di scambi. Si caldeggiava allora una selezione dei *partners* sulla base di due criteri economici di fondo: il potenziale di mercato e il livello di protezione contro gli interessi dell'UE in materia di esportazioni.

È in questo mutato contesto – per larghi tratti sovrapposto all'espansione della digitalizzazione quale fattore di spinta nel commercio internazionale<sup>18</sup> – che l'UE ha elaborato i primi modelli di regole applicabili all'odierno commercio digitale, anche se in ritardo rispetto alle azioni di analogo tenore intraprese da vari Stati terzi<sup>19</sup>. Si tratta dei capitoli sul “commercio elettronico”, che figurano anzitutto negli ALS UE-Corea del Sud<sup>20</sup> (artt. 7.48-7.49) e UE-Vietnam<sup>21</sup> (artt. 8.50-8.52). Considerazioni del tutto similari valgono per certi accordi di associazione volti a istituire le cosiddette “*Deep And Comprehensive Free Trade Areas*”, cioè quelli con Ucraina<sup>22</sup> (Artt. 139-140), Georgia<sup>23</sup> (artt. 127-128) e Moldova (artt. 254-255)<sup>24</sup>. Quei capitoli si ritrovano con la stessa denominazione, ma in forma leggermente più sviluppata, negli ALS – meno risalenti – che l'UE ha concluso con il Canada<sup>25</sup> (Capitolo 16) e con Singapore<sup>26</sup> (Artt. 8.57-8.61).

Sostanzialmente, nei capitoli sul commercio elettronico le parti hanno convenuto il divieto di applicare dazi alle trasmissioni elettroniche; per il

---

<sup>18</sup> V. M. BURRI, *The Impact of Digitalization on Global Trade Law*, in *German Law Journal*, 2023, p. 551 ss.

<sup>19</sup> Così M. BURRI, *Digital Trade Rulemaking in Free Trade Agreements*, in D. COLLINS, M. GEIST (a cura di) *Handbook on Digital Trade*, Cheltenham, 2023, p. 22.

<sup>20</sup> Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GUUE del 14 maggio 2011, L 127/6.

<sup>21</sup> Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, in GUUE del 12 giugno 2020, L 186/3.

<sup>22</sup> Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, in GUUE del 29 maggio 2014, L 161/3.

<sup>23</sup> Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra, in GUUE del 30 agosto 2014, L 261/4.

<sup>24</sup> Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Moldova, dall'altra, in GUUE del 30 agosto 2014, L 260/4.

<sup>25</sup> Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, in GUUE 14 gennaio 2017, L 11/23.

<sup>26</sup> Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, in GUUE 14 novembre 2019, L 294/3.

resto, il tema viene affidato alla copertura delle regole OMC. Tutt'al più, si prende atto dell'importanza del commercio elettronico per gli scambi commerciali (in alcuni casi anche per lo sviluppo sociale<sup>27</sup>) e si stabiliscono elenchi abbastanza limitati di priorità di dialogo per favorire una cooperazione più strutturata tra le parti. Ne deriva che le fondamentali giuridiche delle relazioni commerciali intrattenute dall'Unione con i *partners* suddetti lasciano ampio margine di azione alle parti e fanno sì che le iniziative individuali riconducibili a tali accordi possano facilmente sottrarsi al raggio d'azione dei meccanismi giurisdizionali di risoluzione delle controversie di volta in volta previsti. Il tutto senza dimenticare che questi gruppi di norme, essendo riferiti principalmente ai mezzi di trasmissione di beni e servizi, mal si adattano al passaggio dall'analogico al digitale che fa da sfondo all'emersione del MUD.

Con il passare del tempo, si è assistito a un progressivo cambio di passo, segnato anche dalla scelta semantica di utilizzare l'espressione "commercio digitale" in luogo di "commercio elettronico". Tenendo presente che, pur essendo formule simili, la seconda pare essere più estesa della prima<sup>28</sup>, non sfugge come in vari ALS firmati di recente la disciplina in materia risulti più elaborata<sup>29</sup>. Ci si riferisce, in specie, ai capitoli sul commercio digitale contenuti negli ALS conclusi dall'UE con Messico<sup>30</sup> (Capitolo 16), Cile<sup>31</sup> (Capitolo 19) e Nuova Zelanda<sup>32</sup> (Capitolo 12). L'accordo di partenariato economico tra UE e Giappone<sup>33</sup> (Artt. 8.70-8.81) sembra a prima vista collocarsi a metà strada tra le due fasi che si stanno illustrando, ma va letto alla luce di un apposito protocollo di modifica che

<sup>27</sup> Es. ALS UE-Canada, Art. 16.4.

<sup>28</sup> J.A. MICALLEF, *Digital Trade in EU FTAs: Are EU FTAs Allowing Cross Border Digital Trade to Reach Its Full Potential?*, in *Journal of World Trade*, p. 855 ss.; W. ALSCHNER, *E-commerce or Digital Trade? Why the Difference Should Matter to Trade Lawyers*, in D. COLLINS, M. GEIST (a cura di), *op cit.*, p. 54 ss.

<sup>29</sup> V. REMONDINO, *Gli accordi sul commercio digitale tra liberalizzazione degli scambi e protezione dei dati personali e della privacy: implicazioni per la politica commerciale comune dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2/2024, p. 204 ss.

<sup>30</sup> L'accordo di principio è consultabile al seguente indirizzo *Internet*: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/text-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/text-agreement_en), dove è possibile reperire anche le proposte della Commissione europea su firma e conclusione dell'accordo globale aggiornato UE-Messico.

<sup>31</sup> Accordo interinale sugli scambi tra l'Unione Europea e la Repubblica del Cile, in GUUE del 20 dicembre 2024, L 149/1.

<sup>32</sup> Accordo di Libero Scambio tra l'Unione Europea e la Nuova Zelanda, in GUUE del 25 marzo 2024, L 2024/866.

<sup>33</sup> Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, in GUUE del 27 dicembre 2018, L 330/3.

completa soprattutto le regole su dati personali e *privacy*<sup>34</sup>. L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito<sup>35</sup> (TCA UE-UK, Artt. 196-212) propone un impianto regolatorio più ricco in relazione al commercio digitale.

Vi sono certamente delle similitudini nei contenuti dei capitoli sul commercio digitale che figurano in questi strumenti<sup>36</sup>, poiché già in sede di negoziato è previsto che il “blocco europeo” proponga alla controparte una matrice preimpostata. Questi capitoli si aprono solitamente con regole generali in punto di obiettivi, ambito di applicazione e definizioni principali. Seguono disposizioni concernenti, a vario titolo, il diritto di ciascuna parte di legiferare nei propri territori per il conseguimento di obiettivi legittimi (*right to regulate*) e il divieto di autorizzazioni preventive circa la prestazione di un servizio per via elettronica. Il fulcro dei capitoli sul commercio digitale rimane il divieto di applicare dazi doganali sulle trasmissioni elettroniche. A ciò adesso si aggiungono regole rientranti in una clausola a vocazione orizzontale non negoziabile<sup>37</sup> e volta a garantire i flussi di dati transfrontalieri senza minare la localizzazione degli stessi; accanto a questi obblighi spiccano prescrizioni sulla tutela dei dati personali e della *privacy*. Non mancano accorgimenti per assicurare la tutela (in talune ipotesi, la fiducia) dei consumatori *online*. Si segnalano anche disposizioni su settori specifici, come la conclusione di contratti per via elettronica, le firme elettroniche e la protezione del codice sorgente del *software*. Sono poi previsti impegni di cooperazione e dialogo normativo su priorità che variano da strumento a strumento.

Una simile costruzione si ritrova anche nei documenti che preludono ai capitoli sul commercio digitale di ALS non ancora firmati, ma giunti a uno stadio negoziale quantomeno avanzato, come quelli tra Unione e,

---

<sup>34</sup> Protocollo che modifica l'Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, in GUUE del 14 maggio 2024, L 2024/1304.

<sup>35</sup> Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, in GUUE del 30 aprile 2021, L 149/10.

<sup>36</sup> Un caso a sé stante è il TCA UE-UK, che fa menzione del commercio digitale già nel preambolo. Al punto 11 le parti dichiarano di riconoscere l'importanza di agevolare nuove opportunità per le imprese e i consumatori con il commercio digitale e di voler eliminare «gli inutili ostacoli al flusso di dati e agli scambi per via elettronica, nel rispetto delle norme delle parti sulla protezione dei dati personali».

<sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/627665/en>. V. *amplius* S. YAKOVLEVA, K. IRION, *Pitching Trade Against Privacy: Reconciling EU Governance of Personal Data Flows with External Trade*, in *International Data Privacy Law*, 2020, p. 201 ss.

nell'ordine, Australia<sup>38</sup>, Emirati Arabi Uniti<sup>39</sup>, India<sup>40</sup>, Indonesia<sup>41</sup> (a differenza di quanto sta avvenendo nei lavori preparatori dell'accordo UE-Mercosur<sup>42</sup>).

Nonostante il consolidamento del rinnovato e più incisivo approccio UE al commercio digitale negli ALS<sup>43</sup>, si ritiene tuttavia che permangano ancora varie questioni giuridiche controverse, le quali concorrono a riprodurre un quadro d'insieme piuttosto nebuloso.

*In primis*, è evidente che i capitoli di cui trattasi sono il frutto di un compromesso tra soggetti teoricamente alla pari dal punto di vista dei rapporti di forza intesi in senso lato. Dunque, è difficile immaginarsi l'inclusione, (anche) in questi capitoli, di previsioni idonee a circoscrivere in misura significativa le future scelte dei decisori politici delle parti coinvolte.

Parimenti, non vi è da stupirsi se le disposizioni di riferimento non rispecchiano realmente la generale evoluzione del MUD. O meglio, benché non siano mancati aggiornamenti tematici, si è ben lontani dall'averne una piena corrispondenza tra l'intensa produzione normativa

---

<sup>38</sup> Per maggiori informazioni, si veda il seguente indirizzo *Internet* [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/australia/eu-australia-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/australia/eu-australia-agreement_en).

<sup>39</sup> Per maggiori informazioni, si veda il seguente indirizzo *Internet* [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/gulf-region/eu-united-arab-emirates-agreement/eu-united-arab-emirates-documents\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/gulf-region/eu-united-arab-emirates-agreement/eu-united-arab-emirates-documents_en). Si segnala che il Capitolo 11 copre anche il tema degli *open governance data*, analogamente a quanto previsto nel TCA UE-UK.

<sup>40</sup> Per maggiori informazioni, si veda il seguente indirizzo *Internet* [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreements/documents\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreements/documents_en). Anche in questo caso, si enfatizza il *focus* sugli *open government data*.

<sup>41</sup> Per maggiori informazioni, si veda il seguente indirizzo *Internet* [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia/eu-indonesia-agreement/documents\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia/eu-indonesia-agreement/documents_en). Un elemento di potenziale novità è l'inclusione di disposizioni dedicate agli appalti pubblici nel Capitolo "Digital Trade". Rileva altresì che sono state avviate discussioni approfondite sulle eccezioni relative alla sicurezza (Report of the Twelfth Round of Negotiations on a Free Trade Agreement between the European Union and India - 7-11 July 2025).

<sup>42</sup> Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il Mercato comune del Sud, la Repubblica argentina, la Repubblica federativa del Brasile, la Repubblica del Paraguay e la Repubblica orientale dell'Uruguay, dall'altra, COM(2025) 397 final, 3.9.2025 (che contiene previsioni più limitate e organizzate in maniera diversa: v. soprattutto artt. 6.5 e 8.10).

<sup>43</sup> V., ad esempio, M. BURRI, K. KUGLER, A.D. KER, *Digital Trade in the EU–New Zealand Free Trade Agreement: An Appraisal*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2024, p. 11 ss.

interna derivante dai numerosissimi atti legislativi dell'Unione (molti dei quali di armonizzazione, ancorché con gradazioni variabili) e la copertura complessiva delle regole contenute nei capitoli sul commercio digitale. Si può sostenere che negli ALS considerati sinora vi sia tutt'al più qualche coordinata orientativa, una serie abbastanza ristretta di principi guida ispirati a una "politica" interna molto più densa e articolata. Quanto sostenuto vale anche in relazione alla dimensione assiologica che il MUD ha via via acquisito e che nei capitoli sul commercio digitale appare molto più sfumata.

Per quanto difficile da colmare mediante strumenti come gli ALS, questo ampio divario è suscettibile di dare luogo a problematiche, anche in rapporto a importanti questioni di natura costituzionale, come la tutela dei diritti fondamentali. Vale la pena citare un esempio lampante, riconducibile al TCA UE-UK. Sebbene questo accordo leghi l'Unione a uno Stato terzo che ha una forte familiarità con il diritto UE, nel caso di specie è stata addirittura lamentata una *deminutio* della clausola orizzontale non negoziabile su flussi transfrontalieri e protezione dei dati, al punto che si è dichiarato che «the wording agreed with the UK on data protection and privacy must remain an exception»<sup>44</sup>.

Un ulteriore elemento che traspare da un confronto tra i testi di questi strumenti è la sussistenza di differenze tra più definizioni ed espressioni. Ancora una volta, i profili di disomogeneità riguardano anche disposizioni centrali dei capitoli sul commercio digitale, ossia quelle della predetta clausola orizzontale e non negoziabile sugli obblighi da assumere in materia di dati. Ora, se è vero che il ricorso a parole differenti talvolta può comunque condurre l'interprete all'individuazione della medesima risultanza concettuale, non si può al contempo escludere che a formulazioni distinte corrispondano conseguenze giuridiche di diverso tenore a seconda dell'accordo preso in esame<sup>45</sup>.

Ma questo mosaico a più coloriture pare in realtà sovrastare una superficie più ampia di quella riferibile al tema definitorio. Come notato in dottrina, e al netto di una maggiore uniformità rispetto al passato, ciò

---

<sup>44</sup> Ci si riferisce alla posizione del Garante europeo della protezione dei dati, con la quale tale criticità è stata sottolineata vigorosamente (EDPS *Opinion 3/2021 on the Conclusion of the EU and UK Trade Agreement and the EU and UK Exchange of Classified Information Agreement*, 22 febbraio 2021, disponibile a questo indirizzo Internet: [https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-02/2021\\_02\\_22\\_opinion\\_eu\\_uk\\_tca\\_en.pdf](https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-02/2021_02_22_opinion_eu_uk_tca_en.pdf), spec. punto 21).

<sup>45</sup> In tal senso, M. BURRI, K. KUGLER, *Regulatory Autonomy in Digital Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2024, p. 402.

che a lungo si è stagliato agli occhi dell'interprete è pur sempre «a rule-making landscape characterized by considerable diversity depending on the timing of agreements and the nature (and development level) of the Union's trading partners»<sup>46</sup>. È quindi lecito immaginare il prodursi di specifici micro-regimi giuridici, che andrebbero ad aggiungersi allo scenario a geometria tendenzialmente variabile prodotto sinora dall'evoluzione del MUD a livello interno<sup>47</sup>.

Va altresì detto che il campo di applicazione di questo o quel capitolo sul commercio digitale rischia di risentire dell'effetto di una gamma mutevole di esenzioni ed eccezioni, in considerazione dello specifico ALS. Oltretutto, le disposizioni che affermano il *right to regulate*, tipiche degli ALS conclusi dall'Unione e mutate dalla struttura dei trattati sugli investimenti, si estendono ad una nutrita casistica di ipotesi, peraltro passibile di ulteriore ampliamento, a testimonianza del fatto che le parti sembrano godere di una certa libertà nell'identificazione dell'interesse pubblico da perseguire e nell'attuazione di restrizioni interne giustificabili in tal senso<sup>48</sup>.

### **3. Segue: i nuovi accordi (e partenariati) sul commercio digitale**

Negli ultimi anni l'Unione europea ha iniziato a sviluppare un approccio più organico al tema del commercio digitale nelle relazioni che coinvolgono gli Stati terzi con cui ha concluso ALS. Con alcuni di essi, infatti, si è dato vita a nuovi strumenti che riguardano espressamente il commercio digitale. Questo modello è ancora in fase embrionale e riprende in parte la struttura dell'Accordo OMC sul commercio elettronico<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> P. SAUVÉ, M. SOPRANA, *The Evolution of the EU Digital Trade Policy*, in M. HAHN, G. VAN DER LOO (a cura di), *op. cit.*, p. 302.

<sup>47</sup> Considerazioni in questo senso sono rinvenibili in più passaggi del recente Rapporto *The Future of European Competitiveness*, redatto da Mario Draghi e pubblicato nel settembre 2024 ([https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en)).

<sup>48</sup> La questione si situa in un contesto particolarmente complesso anche in ambito OMC: al riguardo, si veda A.D. MITCHELL, *The Right to Regulate and the Interpretation of the WTO Agreement*, in *Journal of International Economic Law*, 2023, p. 462 ss.

<sup>49</sup> Il testo è contenuto in una Dichiarazione congiunta di Australia, Giappone e Singapore, del 26 luglio 2024, ed è disponibile al seguente indirizzo *Internet*: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/ECOM/87.pdf&Open=True>. Per commenti sull'iniziativa, cfr. M. BURRI, *A WTO Agreement on Electronic Commerce: An Inquiry Into Its Legal Substance and Viability*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2023, p. 565 ss.; A. D. MITCHELL, E. CHIN, *The WTO Joint Statement Initiative on E-commerce: Navigating Digital Trade Rules in a Fragmented World*, in *Journal of World Trade*, 2023, p. 971 ss.

Tuttavia, da un'analisi dei principali elementi innovativi emersi sinora si possono trarre utili spunti di riflessione. Gli strumenti in discorso possono essere suddivisi in due categorie principali, al contempo accomunate da evidenti similitudini e separate da marcate differenze.

La prima categoria racchiude i partenariati digitali che l'Unione ha firmato con quattro Stati terzi allineati tra il 2022 e il 2023: Canada<sup>50</sup>, Corea del Sud<sup>51</sup>, Giappone<sup>52</sup> e Singapore<sup>53</sup>.

Queste *digital partnerships* favoriscono indubbiamente la ramificazione delle relazioni tra parti in molteplici nicchie della transizione digitale. A riprova di quanto si era sostenuto in precedenza, quando ci si riferiva alla ristrettezza dell'ambito di applicazione dei capitoli in materia di commercio digitale degli FTA di ultima generazione conclusi dall'Unione, i quattro partenariati digitali hanno un raggio d'azione molto più ampio. Già la denominazione degli strumenti dovrebbe fare presagire un'estensione tematica, poiché il riferimento non è al commercio digitale, bensì al digitale nel suo insieme. E allora, ecco che i nuovi partenariati si estendono a priorità d'intervento più o meno comuni quali intelligenza artificiale, cybersicurezza, connettività internazionale, 5G/6G, tecnologie quantistiche, tecnologie del linguaggio, semiconduttori, identità digitale, trasformazione digitale delle PMI, *digital skills*. Al centro del progetto figura comunque una visione antropocentrica della transizione digitale.

Va precisato che, sulla scia di un processo di incalzante informalizzazione degli strumenti alla base delle relazioni internazionali alimentato anche dall'Unione e dagli Stati membri<sup>54</sup>, i partenariati digitali non sono stati concepiti dalle parti come strumenti vincolanti, e non sono

---

<sup>50</sup> Il testo del partenariato digitale tra UE e Canada è disponibile al seguente indirizzo *Internet*: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/canada-european-union-digital-partnership>.

<sup>51</sup> Il testo del partenariato digitale tra UE e Corea del Sud è disponibile al seguente indirizzo *Internet*: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/republic-korea-european-union-digital-partnership>.

<sup>52</sup> Il testo del partenariato digitale tra UE e Giappone è disponibile al seguente indirizzo *Internet*: <https://www.consilium.europa.eu/media/56091/%E6%9C%80%E7%B5%82%E7%89%88-jp-eu-digital-partnership-clean-final-docx.pdf>.

<sup>53</sup> Il testo del partenariato digitale tra UE e Singapore è disponibile al seguente indirizzo *Internet*: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-singapore-digital-partnership>.

<sup>54</sup> V. più diffusamente A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *Yearbook of European Law*, 2020, p. 569 ss.

tantomeno suscettibili di determinare implicazioni finanziarie<sup>55</sup>. Essi esprimono l'intenzione di rinsaldare una cooperazione più estesa e aperta a temi che restano inevitabilmente in continuo divenire, e possono eventualmente svolgere una funzione integrativa rispetto agli ALS che vincolano le medesime parti<sup>56</sup>. A questo proposito, è emblematica la spiegazione offerta al punto 12 del partenariato UE-Singapore, ove si afferma che «[g]iven the diversity of issues to be addressed, the Digital Partnership will adopt a flexible and living architecture that supports a range of cooperation modalities».

Tale approccio è corroborato da un sistema di *governance* a schema sostanzialmente libero, nel senso che le parti hanno optato per monitorare l'evoluzione dei partenariati di anno in anno, affidando competenze non meglio specificate a un organo comunemente denominato “Digital Partnership Council”<sup>57</sup>.

La seconda categoria, conseguente alla prima, è quella degli Accordi sul Commercio Digitale (ACD). Gli ACD che l'Unione europea al

---

<sup>55</sup> A scanso di equivoci, nel partenariato digitale UE-Corea del Sud si è pattuito che «[a]ny differences arising from the interpretation or application of the Digital Partnership should be resolved promptly and amicably through consultations between the sides and should not be referred to any national or international tribunal or third party for settlement» (punto 44).

<sup>56</sup> Si è scritto che, così facendo, l'Unione ha impostato le relazioni bilaterali in materia secondo un approccio «*double face*» che attinge al paradigma dell'autonomia strategica aperta: in altre parole, l'UE intende proteggere e promuovere i valori sovranazionali nelle proprie strategie commerciali tramite un costante dialogo con i partner, ma prediligendo un'impostazione morbida – più che coercitiva – e orientata a stimolare un'intensa cooperazione internazionale sul piano normativo: S. VILLANI, *La via europea dell'IA nello scenario internazionale*, in S. POLI, S. MARINAI (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno. Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024*, Napoli, 2025, p. 325.

<sup>57</sup> Solo il partenariato UE-Corea del Sud offre qualche elemento più dettagliato in merito. Qui il *Digital Partnership Council* viene indirettamente proposto come un tassello importante per l'acquisizione di una forte *leadership* per una *governance* effettiva, si precisa che la presidenza è condivisa tra il Commissario UE per il mercato interno e il Ministro coreano per la Scienza e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e si indica la principale funzione dell'organo, corrispondente alla preparazione di appositi *deliverables*. Si ritiene che, nell'ambito del partenariato UE-Corea del Sud, l'impegno più tangibile che le parti hanno assunto sia riconducibile alle prerogative del *Digital Partnership Council*, in quanto si rappresenta che esso «should be provided with clear progress reports by its secretariat in order to take stock of the progress achieved and provide strategic guidance on the priorities and next steps» (punto 34).

momento ha definito sono due, quello con la Corea del Sud<sup>58</sup> e quello con Singapore<sup>59</sup>. L'esperienza che sta maturando a livello UE prende dunque le mosse da rapporti ormai consolidati mediante ALS, come illustrato nel paragrafo precedente e dai partenariati digitali definiti recentemente. Occorre aggiungere che anche la Corea del Sud e Singapore sono legati tra loro da un accordo simile, rinominato *Digital Partnership Agreement* (KSDPA)<sup>60</sup> ed entrato in vigore all'inizio del 2023. Ciò significa che entrambi gli ACD di cui è ora parte l'Unione non costituiscono una novità in senso assoluto nel panorama internazionale, nonostante gli esempi sul punto (i cosiddetti *Digital Economy Agreements*) siano ancora poco numerosi<sup>61</sup>. Ne consegue che entrambi gli ACD non rappresentano il portato di un'idea pionieristica, ma sono stati realizzati su una base che tutte le rispettive parti stavano già consolidando da tempo<sup>62</sup>.

Preliminarmente, preme specificare che gli ACD con Corea del Sud e Singapore, pur avendo un ambito applicativo giocoforza più ristretto rispetto agli ALS, sono certamente strumenti ascrivibili alla PCC: lo si ricava dalla prassi istituzionale UE, in particolare dalla raccomandazione che la Commissione ha pubblicato per stimolare l'avvio dei negoziati<sup>63</sup> e,

---

<sup>58</sup> Agreement on digital trade Between the European Union and the Republic of Singaporei cui negoziati si sono conclusi il 10 marzo 2025 (in attesa della firma, il testo è disponibile al seguente indirizzo *Internet* <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/1bddb97a-c02e-41e6-95d1-6e41029c880f/details?download=true>).

<sup>59</sup> Agreement on digital trade Between the European Union and the Republic of Singapore, firmato il 7 maggio 2025 (il testo è disponibile al seguente indirizzo *Internet* (<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/66ccfa9f-e239-4893-8e12-64f8ff1d1221/details>)).

<sup>60</sup> Digital Partnership Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Republic of Singapore (il testo è disponibile al seguente indirizzo *Internet* [https://depository.asean-deal.org/agreement-docs/Korea\\_Singapore\\_DEA\\_full\\_text\\_of\\_agreement.pdf](https://depository.asean-deal.org/agreement-docs/Korea_Singapore_DEA_full_text_of_agreement.pdf)). Benchè lo strumento non sia qualificato come “*agreement*”, si tratta certamente di un accordo internazionale, come indica il carattere obbligatorio di numerose disposizioni.

<sup>61</sup> Si rinvia alla recente ricognizione proposta in M. BURRI, M. VÁSQUEZ CALLO-MÜLLER, K. KUGLER, *The Evolution of Digital Trade Law: Insights from TAPED*, in *World Trade Review*, 2024, p. 190 ss., spec. p. 202.

<sup>62</sup> Si segnala l'opinione di chi ritiene che, a seguito di un'analisi dei principali accordi sul commercio digitale a livello mondiale conclusi negli ultimi anni, diverse novità derivino dall'attività di Singapore, al punto da concludere che sia in atto una parziale attenuazione del precedente modello a guida statunitense. Si veda E. JONES, B. KIRA, R., TAVENGERWEL, *Norm Entrepreneurship in Digital Trade: The Singapore-led Wave of Digital Trade Agreements*, in *World Trade Review*, 2024, p. 208 ss.

<sup>63</sup> Commissione europea, Raccomandazione di Decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati per le discipline del commercio digitale con la Repubblica di Corea e

soprattutto, dalla successiva decisione adottata dal Consiglio, che reca quale unica base giuridica sostanziale l'art. 207, par. 4, TFUE<sup>64</sup>.

Dai preamboli degli ACD in esame emergono alcune suggestioni di contesto e di carattere interpretativo. I nuovi accordi sono legati intrinsecamente agli ALS in essere, assieme ai quali dovrebbero dare ulteriore linfa alle aree di libero scambio, in una prospettiva di rinnovata collaborazione a fronte del rapido sviluppo dell'economia e del commercio digitale. L'obiettivo non è unicamente modernizzare e rendere più dinamico il sistema di cooperazione, ma anche «complementing the Parties' international and regional leadership roles in the pursuit of ambitious benchmarks, rules and standards for the digital economy and digital trade»<sup>65</sup>. Guardando alla questione dal piano del diritto e della prassi dell'Unione nel campo della PCC, sembra che sia in atto non tanto una ricerca di *partners* diversi, quanto piuttosto la riorganizzazione dell'assetto multilaterale con *partners* già esistenti.

Posto che i testi dei due ACD sono piuttosto simili, appare subito chiaro che i rispettivi primi Titoli, contenenti disposizioni generali, ricalcano in larga parte, ancorché con qualche ampliamento, lo schema dei capitoli sul commercio digitale di cui agli ALS visti negli ultimi passaggi del paragrafo precedente. Di fatto, si è inteso riproporre il modello più avanzato di regole per ovviare alle carenze delle deboli e scarse disposizioni degli ALS con Corea del Sud e Singapore in materia di commercio elettronico. Insomma, la prima parte di questi ACD altro non è che un allineamento dei rapporti tra parti all'evoluzione dello stato dell'arte<sup>66</sup>.

Discorso a tratti diverso per il secondo Titolo (art. 5 ss.) dei due ACD,

---

con Singapore, COM(2023) 230 final, del 14 aprile 2023. Nel documento, la Commissione chiarisce che l'iniziativa è coerente con il riesame della politica commerciale della Commissione del febbraio 2021. Inoltre, nel punto relativo al rispetto del principio di sussidiarietà, viene A norma dell'art. 5, par. 3, TUE, il principio di sussidiarietà si osserva che nella fattispecie non si pongono problemi di sorta, giacché «[l]a politica commerciale comune è un settore di competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3 TFUE».

<sup>64</sup> Council Decision authorising the opening of negotiations for agreements on digital trade disciplines with the Republic of Korea and with Singapore, 8886/23, del 6 giugno 2023. L'atto indica come ulteriore base giuridica (procedurale) l'art. 218, parr. 3 e 4, TFUE. Permangono, semmai, dubbi sull'opportunità di non prevedere ulteriori basi giuridiche sostanziali accanto all'art. 207, par. 4, TFUE: V. REMONDINO, *op. cit.*, p. 208 ss.

<sup>65</sup> V., in specie, Preambolo dell'ACD UE-Singapore.

<sup>66</sup> Si vedano anche gli artt. 37 dell'ACD UE-Corea del Sud e 41 dell'ACD UE-Singapore, che specificano le principali modifiche ai corrispondenti ALS.

rinominato “*Digital Trade Disciplines*”: a mano a mano che si procede con la lettura (specie dall’art. 16) affiorano disposizioni più strutturate o addirittura del tutto nuove rispetto ai capitoli sul commercio digitale degli ALS conclusi dall’UE. Tra i principali settori sui quali si estende la copertura di ciascun ACD vi sono la fatturazione elettronica, il processo elettronico di trasmissione dei documenti doganali, specifiche dettagliate su pagamenti elettronici. Degna di nota è l’inclusione di disposizioni in materia di cybersicurezza, nonché il riconoscimento dell’importanza di un approccio basato sul rischio e costruito in funzione di buone pratiche comuni, per affrontare minacce *cyber* sempre più sofisticate, incidendo nella minor misura possibile sugli scambi commerciali. Vengono poi poggiate le fondamenta per una collaborazione alla definizione di *standards*, norme tecniche e procedure di valutazione di conformità, tenendo presente l’enfasi riposta dall’Unione su questa priorità<sup>67</sup>. Si assiste anche a un tentativo di rafforzamento della dimensione sociale del commercio digitale, come dimostrano gli articoli che si occupano di inclusione digitale e coinvolgimento dei portatori di interesse.

Tutti questi riscontri vanno però “decodificati” attraverso varie puntualizzazioni risultanti da osservazioni d’insieme e più approfondite.

A ben vedere, permane uno scarto evidente tra lo spettro applicativo dei partenariati digitali e lo spazio d’azione degli accordi in parola, invero molto più ristretto. Sebbene i primi abbiano influenzato la genesi dei secondi, vi è solo una limitata corrispondenza tra i propositi degli strumenti di *soft law* e gli obblighi convenuti in quelli di *hard law*.

Inoltre, l’aumento in senso orizzontale, cioè in termini di estensione del campo di applicazione, degli ACD rispetto alla portata dei capitoli sul commercio digitale degli ALS più significativi nell’economia di questo lavoro, non è controbilanciato da una riduzione del novero di eccezioni ed esenzioni di cui si è detto in precedenza (*supra*, par. 2). Anzi, alcune disposizioni particolarmente significative, come quelle dedicate ai flussi transfrontalieri e alla protezione dei dati, sono ora più lunghe anche perché le parti hanno inteso sottolineare in maniera più decisa alcune prerogative

---

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia dell’UE in materia di normazione. Definire norme globali a sostegno di un mercato unico dell’UE resiliente, verde e digitale*, COM(2022) 31 final, 2.2.2022. V. anche A. HARCOURT, *The Global Internet Standard-Setting and Legitimacy Mechanisms in the EU*, in M. ELIANTONIO, A. VOLPATO, S. RÖTTGER-WIRTZ (a cura di), *Global Standards and EU Law. Challenges for the EU Principles of Good Governance*, Cheltenham-Northampton, 2025, p. 68 ss.

a loro favorevoli e potenzialmente restrittive per l'oggetto dell'apposito regime giuridico.

Tale estensione non corrisponde neppure a un'analoga accentuazione del grado di profondità delle regole che si stanno considerando. Detto altrimenti, la vincolatività delle stesse è oltremodo tenue, forse pressoché nulla: lo dimostrano le partizioni degli articoli più pertinenti, che in genere contengono una primo inciso nel quale le parti dichiarano di riconoscere l'importanza di questo o quel settore e un secondo blocco rivolto all'enunciazione di impegni di massima (le espressioni più utilizzate sono «the Parties shall endeavour to» o «shall encourage their respective bodies to»)<sup>68</sup>.

Al tempo stesso, e al netto di richiami introduttivi, le disposizioni degli ACD con Corea del Sud e Singapore sono state costruite in chiave squisitamente mercantile e appaiono difficilmente suscettibili alla dimensione di tutela dei diritti fondamentali che permea il MUD<sup>69</sup>. È appena il caso di riportare che i principali riferimenti a meccanismi di difesa dei diritti degli individui sono quelli che, nel Preambolo di entrambi gli ACD, conducono alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948<sup>70</sup>, vale a dire uno strumento bel lungi dall'essere in grado di governare efficacemente le istanze e i corrispettivi rischi nell'ecosistema digitale del terzo millennio. Per altro verso, è significativo che gli artt. 38 dell'ACD UE-Corea del Sud e 42 dell'ACD UE-Singapore, precisino che nessuna disposizione «shall be construed as conferring rights or imposing obligations on any persons, other than those rights and obligations created between the Parties under public international law». Siffatti obblighi certamente non possono giustapporsi a quelli che, in ambito UE, derivano dalla (o si rafforzano attraverso la) Carta dei diritti fondamentali.

---

<sup>68</sup> Tra l'altro, l'art. 38, par. 2, dell'ACD UE-Corea del Sud proibisce a ciascuna parte di ammettere che un singolo possa far valere di fronte a un giudice interno eventuali misure della controparte che non siano in linea con l'accordo.

<sup>69</sup> Come argomentato in dottrina, ciò è pur sempre una conseguenza del c.d. «*soft register*» degli ACD, ritenuto sorprendente perché finisce per riflettere «the Union's decision to pursue a promotional, rather than assertive, strategy in advancing its non-trade values in this regulatory domain»: S. VILLANI, *The EU Digital Trade Instruments and the WTO System*, in E. BARONCINI (a cura di), *The WTO as a Major Driver for Sustainable Development and Its Reform*, Bologna, 2025, p. 131.

<sup>70</sup> UN Resolution A/RES/217(III), 10 dicembre 1948.

#### 4. Accordi di altra natura: tra commercio, associazione e cooperazione allo sviluppo

L'analisi si sposta ora su un altro fronte dell'azione esterna dell'Unione, più indecifrabile rispetto alla PCC. Ci si addentra in una categoria composita, nella quale alcuni autori ricomprendono aree rinominate "Cooperation Policies beyond Trade"<sup>71</sup>.

A tale proposito, gli accordi di partenariato economico divengono nuovi elementi di indagine, principalmente per via di alcuni evidenti dati quantitativi. Poiché lo scopo degli APE è sostenere lo sviluppo dei *partners* commerciali dell'area Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), l'Unione ha concluso molti accordi di questo tipo nell'ultimo ventennio, complessivamente più di 70<sup>72</sup>, divenendo una delle controparti privilegiate di tali paesi<sup>73</sup>.

Più precisamente, gli APE sono le principali cornici giuridiche facenti capo all'accordo di Cotonou del 2000<sup>74</sup>, che dal suo canto costituiva il quadro generale d'azione dell'UE nell'area interessata. Ai sensi dell'accordo di Cotonou (artt. 36 e seguenti), le parti hanno convenuto di concludere nuovi accordi commerciali compatibili con le regole OMC, eliminando progressivamente gli ostacoli al commercio e rafforzando la cooperazione in tutti i settori rilevanti per il commercio<sup>75</sup>.

Ciononostante, occorre precisare che il "sistema Cotonou" tende ad allontanarsi progressivamente dalla sfera della PCC, per installarsi anche – e, forse, soprattutto – altrove nell'ampia superficie dell'azione esterna dell'Unione. L'accordo di Cotonou è di fatto basato sull'art. 310 TCE,

---

<sup>71</sup> J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (a cura di), *op. cit.*, p. 289 ss.

<sup>72</sup> Anche per questo motivo tale modello di accordi è stato definito unico nel suo genere: E. PICHON, *After Cotonou: Towards a New Agreement with the African, Caribbean and Pacific States* (EPRS - European Parliamentary Research Service, 2021), p. 2.

<sup>73</sup> M. FERRARI, *L'azione dell'Unione europea sul palco internazionale: le clausole di tutela dei diritti umani negli accordi con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)*, in *I Post di AISDUE*, 3 luglio 2022, p. 513.

<sup>74</sup> Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, in GUUE del 15 dicembre 2000, L 317/3.

<sup>75</sup> Per quanto riguarda il contenuto degli APE, l'art. 37, par. 7, dell'accordo di Cotonou prevedeva che la liberalizzazione degli scambi, da parte dell'UE, si basasse sull'*acquis* e fosse intesa a migliorare quelle che all'epoca erano le attuali condizioni di accesso dei paesi ACP al mercato. L'art. 37, par. 5, precisava comunque che i negoziati per gli APE avrebbero dovuto essere avviati con i paesi ACP che si consideravano «pronti a compiere tale passo», al livello che essi ritenevano adeguato e conformemente alle procedure concordate dal gruppo di Stati ACP, «tenendo conto del processo d'integrazione regionale in atto tra gli Stati ACP».

l'equivalente dell'attuale art. 217 TFUE<sup>76</sup>, ma è sempre stato considerato come tangibile espressione della politica UE di cooperazione allo sviluppo ex artt. 208 e ss. TFUE<sup>77</sup>; una politica, questa, da tempo multidimensionale e a vocazione globale, che spicca per la differenziazione degli strumenti giuridici e finanziari e per il ricorso a basi giuridiche diverse da quelle specificamente previste dal titolo del TFUE denominato "Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario"<sup>78</sup>. Il collegamento di cui si sta discutendo è invero acclarato non solo nella prassi UE<sup>79</sup>, ma anche in dottrina<sup>80</sup>. Inoltre, basta leggere l'art. 19 dell'accordo per constatare che uno degli obiettivi primari era la riduzione e la definitiva eliminazione della povertà, il che corrisponde esattamente alla missione della politica UE di cooperazione allo sviluppo<sup>81</sup>.

Queste constatazioni non sono meramente cosmetiche, perché mentre

---

<sup>76</sup> Secondo tale articolo «[l']Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari».

<sup>77</sup> Sul rapporto tra PCC e politica UE di cooperazione allo sviluppo si veda, segnatamente, S. GSTÖHL, *Tightening the EU's Trade- Development Nexus. A Strategic Turn in Search for Enhanced Effectiveness*, in M. HAHN, G. VAN DER LOO (a cura di), *op. cit.*, p. 383 ss.

<sup>78</sup> P. IANNUCELLI, *Artt. 208-213 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1718.

<sup>79</sup> Documento *Partnership Agreement. ACP-EC. Signed in Cotonou on 23 June 2000. Revised in Luxembourg on 25 June 2005* (2007), pubblicato dalla Commissione europea, Direzione Generale per lo sviluppo e le relazioni con gli Stati ACP (disponibile al seguente indirizzo *Internet*: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b856d1b1-d939-4c4a-8ff2-64a7fd482fb5.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b856d1b1-d939-4c4a-8ff2-64a7fd482fb5.0002.02/DOC_1&format=PDF)). Si veda anche <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-development-policy.html>.

<sup>80</sup> B. MARTENCZUK, *From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in a Legal Perspective*, in *European Foreign Affairs Review*, 2000, p. 461 ss.; P. HIPOLD, *EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance*, in *European Foreign Affairs Review*, 2002, p. 53 ss.; S. BARTLET, *ACP-EU Development Cooperation at a Crossroads? One Year after the Second Revision of the Cotonou Agreement*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, p. 1 ss.; M. P. BROBERG, *Don't Mess with the Missionary Man! On the Principle of Coherence, the Missionary Principle and the European Union's Development Policy*, in P. J. CARDWELL (a cura di), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague, 2012, p. 192 ss.; M. CARBONE, *Rethinking ACP-EU Relations After Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects*, in *Journal of International Development*, 2013, p. 742 ss.; P. LEINO, *Administering EU Development Policy: Between Global Commitments and Vague Accountability Structures*, in *European Papers*, 2017, p. 617 ss.; M. FURNESS, L. A. GHICA, S. LIGHTFOOT, B. SZENT-IVÁNYI, *EU Development Policy: Evolving as an Instrument of Foreign Policy and as an Expression of Solidarity*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2020, p. 89 ss.

<sup>81</sup> In aggiunta, nel Preambolo le parti esprimono la volontà di rivitalizzare la loro «relazione particolare, dandole un carattere globale e integrato per costruire un partenariato forte, basato sul dialogo politico, sulla cooperazione allo sviluppo e sulle relazioni economiche e commerciali». L'art. 20, inerente alla metodologia, enuncia le strategie integrate volte a perseguire obiettivi di cooperazione allo sviluppo.

nel settore della PCC l'Unione ha una competenza esclusiva (art. 3 TFUE), la cooperazione allo sviluppo, che comunque sembra possedere un ambito applicativo alquanto vasto<sup>82</sup>, dipende da un regime di competenze peculiare (art. 4, par. 4, TFUE), contraddistinto da un margine di intervento residuale dell'Unione rispetto ai poteri di gestione degli Stati membri<sup>83</sup>. In via ulteriore, l'essenza della politica di cooperazione allo sviluppo si rispecchia (o almeno dovrebbe) nelle esigenze di rispetto dei diritti fondamentali, in parte anche a causa dell'influenza di varie regole di derivazione internazionale relative al diritto allo sviluppo<sup>84</sup>.

Esaminando i testi di molti APE attualmente in vigore, si nota però l'assenza di capitoli o anche solo disposizioni riferibili al commercio digitale<sup>85</sup>. Da un lato, ciò non sorprende più di tanto, poiché la matrice di riferimento – l'accordo di Cotonou, appunto – era stata definita in un momento in cui la transizione dall'analogico al digitale era ancora lontana dall'essere completata. D'altro canto, non si può sottovalutare il fatto che le stesse carenze persistano grossomodo in tutti gli APE che l'Unione ha concluso con Stati ACP dopo il lancio della prima strategia sul MUD<sup>86</sup>. Al massimo, pare che regole più specifiche, anche sotto forma di impegni, saranno discusse nel corso di cosiddetti “negoziati di modernizzazione”

---

<sup>82</sup> V. in particolare Corte giust., 11 giugno 2014, causa C-377/12, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:1903. Cfr. anche M. BROBERG, R. HOLDGAARD, *Demarcating the Union's Development Cooperation Policy after Lisbon: Commission V. Council (Philippines PCFA)*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 547 ss.

<sup>83</sup> P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *Manuale di diritto dell'Unione europea / Giuseppe Tesauero*, Editoriale Scientifica 2023, p. 75. Si è poi affermato che «development cooperation is carved out as what could be called a 'non-principal' area of shared competence. This apparent lower ranking of development cooperation contributes to its 'low politics' status among the other policy areas of EU external relations» (P. J. CARDWELL, D. JANČIĆ, *The European Parliament and Development Cooperation: Democratic Participation in the 'Low Politics' of EU External Relations*, in *Journal of European Integration*, 2019, p. 369).

<sup>84</sup> F. CHERUBINI, *I valori dell'Unione europea nella politica di cooperazione allo sviluppo*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 120 ss.

<sup>85</sup> L'eccezione più significativa è costituita dall'Accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, in GUUE del 30 ottobre 2008, L 289/3 (Artt. 119 e 129, che però sono da considerarsi come precursori rispetto ai corrispettivi degli ALS con Corea del Sud e Canada).

<sup>86</sup> Ad esempio: Accordo di partenariato economico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati della SADC aderenti all'APE, dall'altra, in GUUE del 19 giugno 2016, L 250/3; Accordo di partenariato economico tra l'Unione europea, da una parte, e la repubblica del Kenya, membro della comunità dell'Africa orientale, dall'altra, in GUUE dell'1 luglio 2024, L, 2024/1648.

avviati dall'UE in relazione ad alcuni accordi esistenti con paesi terzi<sup>87</sup>.

Vi sono tuttavia aggiornamenti abbastanza significativi, riguardanti l'approccio dell'UE alla cooperazione allo sviluppo, che potrebbero indurre a intravedere spiragli di cambiamento.

Il 15 novembre 2023, a Samoa, l'Unione e gli Stati membri hanno concluso un nuovo accordo di partenariato con i membri dell'Organizzazione degli Stati ACP<sup>88</sup>. L'accordo di Samoa è stato applicato in via provvisoria dal gennaio 2024 e dovrebbe costituire il regime *post-Cotonou* per due decenni, sostituendo così il precedente quadro generale per le relazioni dell'UE con i paesi ACP.

Il baricentro dell'accordo di Samoa rimane la cooperazione allo sviluppo, analogamente a quanto visto per l'accordo di Cotonou, e sempre per i motivi anzidetti. In linea con quest'ultimo, il nuovo quadro UE-ACP richiede alle parti di basarsi sui regimi commerciali preferenziali esistenti e sugli APE come strumenti fondamentali della loro cooperazione commerciale<sup>89</sup>.

Una delle innovazioni più nitide dell'accordo di Samoa è che con esso viene aperta la strada a un nuovo approccio dell'UE nei confronti delle questioni relative al digitale, presentate come pietre miliari dello sviluppo dei paesi ACP, con particolare attenzione agli Stati africani. Già nel preambolo, ad esempio, si sottolinea l'importante ruolo della scienza, della tecnologia, della ricerca e dell'innovazione «nell'accelerare la transizione verso società basate sulla conoscenza, facilitata dall'uso di strumenti digitali ai fini dello sviluppo sostenibile». Alcune disposizioni dell'accordo, poi, consentono di comprendere meglio questa tendenza.

La digitalizzazione è inizialmente presentata come uno strumento per lo sviluppo di società inclusive e pluralistiche; le parti (art. 11) hanno

<sup>87</sup> È il caso, ad esempio, dell'APE UE-Africa orientale e meridionale.

<sup>88</sup> Accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, in GUUE del 28 dicembre 2023, L 2023/2862. Sull'Accordo di Samoa si veda M. LANGAN, S. PRICE, *The Frustrations of Free Trade and the Africa-European Union Samoa Agreement*, in *Journal of Developing Societies*, 2025, p 7 ss.

<sup>89</sup> Art. 50 dell'Accordo di Samoa, ove si legge altresì che le parti «sottolineano l'importanza degli scambi commerciali nelle loro relazioni generali e si impegnano a promuovere l'intensificazione e la diversificazione dei flussi commerciali a vantaggio di entrambe», in particolare in vista dell'integrazione delle economie dei membri dell'organizzazione degli Stati ACP nelle catene del valore regionali e mondiali; si aggiunge che «la cooperazione commerciale sia condotta conformemente al sistema commerciale multilaterale basato su regole al fine di promuovere scambi liberi, equi e aperti per conseguire una crescita e uno sviluppo sostenibili».

convenuto di adoperarsi per sfruttare appieno il potenziale delle soluzioni digitali al fine di promuovere obiettivi democratici quali la parità di accesso del pubblico alle informazioni a tutti i livelli e il processo decisionale partecipativo. Successivamente, la digitalizzazione viene definita come un motore per promuovere la trasformazione economica, lo sviluppo del settore privato e il progresso industriale per una crescita inclusiva e sostenibile (artt. 43 e 44), poiché le parti hanno riconosciuto «il ruolo centrale dell'economia digitale quale amplificatore e acceleratore del cambiamento, in grado di stimolare una diversificazione economica significativa, creare posti di lavoro e consentire alla crescita di compiere un netto balzo in avanti» (art. 48). L'accordo propone anche una serie di collegamenti tra la digitalizzazione e i pilastri dello sviluppo sostenibile: tra i settori di riferimento figurano la pubblica amministrazione (art. 13), l'istruzione (art. 28), la sanità (art. 29) e la partecipazione dei giovani alla società (art. 35).

Esiste anche una disposizione specifica sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e sull'economia digitale: è l'art. 48, contenuto nel capitolo 3 dell'accordo, che a sua volta riguarda la scienza, la tecnologia, l'innovazione e la ricerca. Gli obiettivi individuati nell'art. 48 sono, in particolare, ridurre il divario digitale, consentire un facile accesso alle TIC, garantire una maggiore complementarità e armonizzazione dei sistemi di comunicazione e il loro adeguamento alle nuove tecnologie, promuovere e sostenere l'imprenditoria digitale, sviluppare e gestire politiche di tutela della *privacy* e dei dati, promuovere misure volte a facilitare i flussi di dati e sostenere il quadro normativo per promuovere la produzione, la vendita e la fornitura di prodotti e servizi digitali. Disposizioni addizionali sono previste anche nei tre protocolli regionali aventi rispettivamente ad oggetto ciascuna delle tre macroaree geografiche interessate.

Tanto detto, è pur sempre il caso di rappresentare che molte delle disposizioni richiamate non introducono obblighi realmente prescrittivi, ma che meno giustiziabili, atteso che l'accordo di Samoa definisce un quadro di riferimento generale: è sufficiente leggere alcuni riferimenti testuali (le parti, «riconoscono», «affermano», «si impegnano», «cooperano») per realizzare che questo strumento non potrà essere determinante in via esclusivamente autonoma per un significativo cambiamento di passo nelle relazioni giuridiche tra l'UE e gli Stati ACP nel campo del digitale. Tuttavia, si ritiene che in quest'ambito l'accordo di

Samoa possa comunque divenire il presupposto per eventuali sviluppi materiali di un certo rilievo nel processo di costruzione e messa a sistema dei rapporti instaurati dall'Unione al di fuori del *noyau dur* della PCC: occorrerà dunque monitorarne l'attuazione, in particolare attraverso la reinterpretazione e l'eventuale aggiornamento degli attuali APE o la conclusione di APE più moderni.

### **5. Strumenti diversi dagli accordi: tra intese informali e leve finanziarie**

Stanti gli evidenti limiti degli accordi sui quali ci si è concentrati nei paragrafi precedenti, almeno per quanto riguarda le reali prospettive di proiezione della normativa digitale dell'Unione all'esterno, si considera opportuno spostare il piano di analisi verso elementi di prassi di altra natura, allo scopo di verificare se la dimensione esterna del MUD possa essere plasmata, anche solo in parte, ricorrendo a strumenti *sui generis*.

Per elaborare questo passaggio, si ritiene particolarmente indicativo focalizzare l'attenzione sul continente africano. L'Africa da qualche tempo è al centro di un apposito e ambizioso programma UE di cooperazione<sup>90</sup>. Parallelamente, la già citata Strategia sull'affermazione di una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva sottolinea l'esigenza di rafforzare i partenariati dell'UE con Stati terzi; senonché, fatta eccezione per quelli che ricadono nell'area del vicinato o nel gruppo dei candidati all'adesione, l'attenzione è diretta in via assolutamente prioritaria ai paesi africani<sup>91</sup>.

A ben vedere, la centralità dell'Africa in quest'ottica ha una sua ragion d'essere. Oltre agli storici legami che collegano tale continente al processo di integrazione europea<sup>92</sup>, l'Africa è per l'Unione europea un soggetto di spiccato rilievo commerciale. È infatti risaputo che all'interno dell'Unione Africana (UA) è stata istituita l'Area continentale di libero scambio per l'Africa (AfCFTA), che ad oggi è la più grande zona di libero scambio del mondo. Inutile dire che le relazioni commerciali tra UE e Africa dipendono

---

<sup>90</sup> Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio, *Verso una strategia globale per l'Africa*, JOIN(2020) 4 final, 9.3.2020.

<sup>91</sup> COM(2021) 66 final, cit., p. 18 ss.

<sup>92</sup> A tale proposito, si ricorda che un passaggio della Dichiarazione *Schuman* del 1950 include tra i compiti essenziali dell'Europa lo sviluppo del continente africano. Di conseguenza, il Trattato di Roma del 1957 che istituiva la Comunità economica europea disponeva un'associazione con i territori d'oltremare (Parte IV), molti dei quali erano paesi africani (Allegato IV).

largamente dalle interconnessioni tra il mercato interno dell'Unione e l'AfCFTA. Va da sé che l'evoluzione dei settori digitali è fondamentale per lo sviluppo di un mercato ricompreso in un continente contrassegnato dall'elevatissimo numero di abitanti e dalla popolazione più giovane del pianeta. La prassi sta mostrando segnali interessanti a questo proposito<sup>93</sup>.

Eppure, si è visto poc'anzi che le relazioni UE-Africa in materia di digitale non vengono sviluppate tramite gli strumenti giuridici tipicamente utilizzati per regolamentare in via pattizia le relazioni commerciali. Diversamente, rilevano soprattutto iniziative di natura strategica e finanziaria.

L'Unione ha intensificato la promozione di modelli di cooperazione *soft*, in linea con il programma proposto da Ursula von der Leyen nel 2019, in cui l'Africa è descritta come un obiettivo fondamentale per le opportunità politiche, economiche e di investimento<sup>94</sup>. In particolare, con la Strategia globale per l'Africa del 2020, la Commissione ha annunciato l'intenzione di costruire un partenariato per la trasformazione digitale al fine di stimolare riforme e investimenti adeguati a sostegno della creazione di un Mercato Unico Digitale africano<sup>95</sup>. Poco dopo, altre istituzioni politiche dell'UE hanno agito per ribadire questo intento. Il Consiglio ha pubblicato conclusioni su un partenariato più forte per l'Africa, in cui ha proposto la sua concezione di un'economia digitale inclusiva derivante (tra l'altro) dal sostegno europeo all'ambizione digitale dell'Africa: le conclusioni sottolineano la centralità della cooperazione su sicurezza informatica e integrità democratica, nonché l'importanza di partecipare al commercio digitale<sup>96</sup>. Il Parlamento europeo ha invece enfatizzato il legame tra digitalizzazione, inclusione e sviluppo: in una risoluzione adottata nel 2021, l'argomento in questione è stato inserito in un contesto più ampio, che riflette sostanzialmente i pilastri principali dello sviluppo

---

<sup>93</sup> Ad esempio, l'Africa è *leader* mondiale nei pagamenti mobili, e lo sviluppo dei servizi bancari mobili e digitali ha permesso a milioni di africani di accedere a finanziamenti. Si vedano anche i dati riportati qui <https://www.worldbank.org/en/results/2024/01/18/digital-transformation-drives-development-in-afe-afw-africa>.

<sup>94</sup> Documento "A Union that strives for more. My agenda for Europe", 2019, disponibile al seguente indirizzo *Internet*: [https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87\\_en?filename=political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf) (spec. p. 18).

<sup>95</sup> JOIN(2020) 4 final, *cit.* In particolare, la strategia indica la necessità di elaborare un solido quadro normativo in settori quali la protezione dei dati e dei consumatori, i servizi finanziari digitali, la criminalità informatica e l'*e-governance*.

<sup>96</sup> Conclusioni del Consiglio del 30 giugno 2020, doc. 9265/20.

sostenibile<sup>97</sup>.

Concretamente, alla fine del 2018 è stata istituita una *task force* UE-UA sull'economia digitale con l'obiettivo di creare una piattaforma di partenariato per il settore privato, i donatori, le organizzazioni internazionali, le istituzioni finanziarie e la società civile<sup>98</sup>. L'idea era quella di promuovere una visione condivisa, una serie di principi comuni concordati e un elenco di azioni incentrate sugli obiettivi fondamentali legati al digitale. Tra i principali risultati del lavoro della *task force* vi è una serie di raccomandazioni politiche<sup>99</sup>. È stata poi avviata una *partnership* tra UE e Africa sull'economia digitale, che accenna in linea teorica all'obiettivo di creare un ALS «*continent-to-continent*» muovendo dallo stato dell'arte dell'AfCFTA. Ciononostante, questo proposito sembra rimanere sullo sfondo rispetto ad altre iniziative, dal momento che la *partnership* allude anche ad accordi intergovernativi e punta con decisione alla definizione di generici partenariati, alla realizzazione di cospicui investimenti e alla finalizzazione riforme interne nel continente africano<sup>100</sup>.

Di particolare impatto è stato il lancio della strategia *Global Gateway* alla fine del 2021<sup>101</sup>. La *Global Gateway* ha aperto la strada alla mobilitazione di 300 miliardi di euro di investimenti in tutto il mondo attraverso l'Unione europea, i suoi Stati membri – comprese le loro

---

<sup>97</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 su una nuova strategia UE-Africa — un partenariato per lo sviluppo sostenibile e inclusivo (2020/2041(INI)). Anche se il nesso con il commercio non è esplicitamente indicato nella sezione della relazione dedicata alla digitalizzazione dell'Africa, resta il fatto che il Parlamento europeo ha esortato l'UE a contribuire a questa transizione nel tentativo di apportare un valore aggiunto ai paesi africani (e alle loro popolazioni).

<sup>98</sup> Per maggiori informazioni si veda anche <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/node/1744>.

<sup>99</sup> Le raccomandazioni si innestano sui seguenti assi: accelerare il raggiungimento dell'accesso universale alla banda larga a prezzi accessibili, garantire competenze essenziali per tutti (nell'istruzione e nella formazione professionale) per consentire ai cittadini di prosperare nell'era digitale, migliorare il contesto imprenditoriale e facilitare l'accesso ai finanziamenti e ai servizi di sostegno alle imprese per promuovere l'imprenditorialità digitale, accelerare l'adozione dei servizi elettronici e l'ulteriore sviluppo dell'economia digitale per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

<sup>100</sup> V. più nel dettaglio il documento “*New Africa-Europe Digital Economy Partnership*”, disponibile al seguente indirizzo Internet: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-01/new-africa-eu-digital-economy\\_en\\_0.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-01/new-africa-eu-digital-economy_en_0.pdf).

<sup>101</sup> Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Global Gateway*, JOIN(2021) 30 final, 1.12.2021.

agenzie di attuazione e le banche pubbliche di sviluppo –, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Di conseguenza, la *Global Gateway* potrebbe essere vista come una “cinghia di trasmissione” tra la strategia globale per l’Africa e la sua dimensione operativa, caratterizzata dalla fornitura di risorse economiche guidate dall’UE per sostenere progetti rilevanti (circa 150 miliardi di euro per investimenti nei paesi africani)<sup>102</sup>. Il digitale è una priorità assoluta della *Global Gateway*<sup>103</sup>: in particolare, la strategia annuncia che «l’UE offrirà pacchetti per l’economia digitale che assoceranno gli investimenti infrastrutturali all’assistenza a livello di paese per garantire la protezione dei dati personali, la cibersicurezza e il diritto alla tutela della vita privata, un’intelligenza artificiale affidabile e mercati digitali equi e aperti»<sup>104</sup>. Ciò detto, sono diverse le iniziative attuate sotto l’egida della *Global Gateway*<sup>105</sup>.

Dai rilievi appena effettuati è possibile formulare talune riflessioni, collocando il *modus operandi* dell’Unione in un panorama più ampio, financo di sistema.

La prima impressione è che il perseguimento in ambito esterno di obiettivi associati al MUD dipenderà in misura crescente da strumenti

---

<sup>102</sup> Si veda più nel dettaglio G. CASANO, E. PANIZZA, *The Global Gateway Africa-Europe Investment Package and the Future of EU-AU Relations*, in A. O. AKINOLA, E. ASIGE LIAGA (a cura di), *Development and Regional Stability in Africa: Unlocking Potential*, Cham, 2024, p. 215 ss.

<sup>103</sup> V. anche C. TEEVAN, E. DOMINGO, *The Global Gateway and the EU as a Digital Actor in Africa* (ECDPM, Discussion Paper n. 332, 2022 disponibile al seguente indirizzo Internet: <https://ecdpm.org/application/files/9316/6962/8500/Global-Gateway-EU-digital-actor-Africa-ECDPM-Discussion-Paper-332-2022.pdf>).

<sup>104</sup> JOIN(2021) 30 final, cit., p. 4

<sup>105</sup> Ad esempio, il *Digital for Development (D4D) Hub*, una piattaforma strategica creata per promuovere la cooperazione digitale tra l’UE (e i suoi Stati membri) e i *partner* ACP, con la missione di promuovere un approccio alla trasformazione digitale incentrato sull’uomo (<https://d4dhub.eu/>). Inoltre, l’UE e la *Smart Africa Alliance* (una rete di paesi africani, organizzazioni internazionali e attori del settore privato globale) hanno firmato un accordo amministrativo e un accordo di sovvenzione per progettare e attuare iniziative volte a colmare il divario digitale in Africa: ad esempio, attraverso la diffusione di reti digitali, il potenziamento dei servizi di *e-governance* e lo studio del potenziale dell’intelligenza artificiale (<https://smartafrica.org/global-gateway-eu-and-smart-africa-strengthen-partnership-for-africas-digital-transformation/>). Per diversi anni l’UE ha pure contribuito alla *Policy and Regulation Initiative for Digital Africa* (PRIDA), un’iniziativa congiunta realizzata con l’UA e l’Unione internazionale delle telecomunicazioni per affrontare priorità chiave come la domanda e l’offerta di banda larga e lo spazio di *governance* di Internet in Africa ([https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/policy-and-regulation-initiative-digital-africa-prida\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/policy-and-regulation-initiative-digital-africa-prida_en)).

diversi dagli accordi. Ma se molteplici iniziative UE di un certo rilievo sono ancorate a forme di cooperazione piuttosto indecifrabili e dalla natura ibrida, si apre un campo di gioco che rischia di presentare prevedibili vuoti di controllo o nel quale l'*accountability* dell'Unione si confonderebbe con quella degli Stati membri e di varie possibili controparti, come alcuni Stati terzi, piuttosto che organizzazioni di Stati (ad esempio, l'Unione Africana) o ulteriori entità regionali. Dal punto di vista giuridico, la mancanza di schemi formali come quelli alla base delle categorie di accordi internazionali previste dal TFUE complica inevitabilmente una situazione già di per sé intricata, se non altro perché si opacizzano le coordinate di intervento delle istituzioni dell'Unione: si pensi alla marginalizzazione del Parlamento europeo, o al possibile aumento di interventi degli Stati membri al di fuori del Consiglio, per tacere dell'impossibilità della Corte di giustizia di svolgere qualsivoglia funzione di garanzia del rispetto del diritto UE, ad esempio in forza dell'art. 218, ultimo comma, TFUE.

Per l'effetto, si indeboliscono i presupposti per assicurare che siano trasferiti e promossi efficacemente non solo gli obiettivi connaturati all'evoluzione del MUD, ma anche i principi richiamati dall'art. 21 TUE. Proprio a quest'ultimo riguardo, la sensazione sembra essere più che mai fondata. Un recente studio ha dimostrato che la maggior parte dei progetti della strategia *Global Gateway* vanno ad esclusivo vantaggio di poche imprese europee, mentre i paesi terzi sono spesso esclusi dai processi decisionali e di definizione delle priorità<sup>106</sup>. In presenza di una simile situazione, gli obiettivi (esterni) perseguiti dall'Unione nel campo del digitale – sempre ammesso che possano essere avvicinati – assumerebbero declinazioni che entrerebbero in rotta di collisione con linee rosse particolarmente sensibili dell'ordinamento giuridico UE, in quanto riconducibili all'esercizio e – in una certa misura – all'attribuzione delle competenze.

C'è poi la questione dell'utilizzo delle risorse da investire e della trasparenza in merito. Su questo fronte, le problematiche che possono originarsi sono essenzialmente due.

La prima riguarda l'alimentazione dei canali che fanno scorrere il flusso di finanziamenti verso i beneficiari, in quanto i criteri di fondo sono

---

<sup>106</sup> “*Who profits from the Global Gateway? The EU's New Strategy for Development Cooperation*” (Counter Balance, Eurodad e Oxfam, 2024), disponibile al seguente indirizzo Internet <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2024-10/Who%20Profits%20From%20The%20Global%20Gateway%20-%20Report%20Final.pdf>.

di difficile lettura. Tale aspetto diventa più marcato in considerazione delle connessioni, più o meno nitide, tra certe iniziative in programma e la politica UE di cooperazione allo sviluppo, che amplifica il margine di manovra degli Stati membri.

La seconda problematica, peraltro correlata alla prima, è rappresentata dai probabili contraccolpi alle esigenze di trasparenza da soddisfare. Vi sono, in realtà, precedenti analoghi che inducono a riflettere e che riguardano iniziative UE nel continente africano, come la gestione del Fondo fiduciario di emergenza per l’Africa quale caposaldo del processo di esternalizzazione delle frontiere dell’Unione. Ebbene, oggi come allora si ripropone il tema dell’origine e delle sorti delle risorse messe a disposizione dall’UE<sup>107</sup>, e anche nello specifico divengono indicative le conclusioni tratte dalla Corte dei conti europea<sup>108</sup>. Segnatamente, l’istituzione ha evidenziato criticità circa l’utilizzo Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus (EFSD+)<sup>109</sup>, che è il principale vettore finanziario della strategia *Global Gateway*, lamentando contrasti con il Regolamento (UE) 2021/947<sup>110</sup>, dovuti, in specie, a lacune informative diffuse e scarse garanzie per i reclami delle controparti pertinenti.

## **6. Ulteriori considerazioni in prospettiva, alla luce della recente Strategia digitale internazionale dell’Unione europea**

Gli spunti emersi in trattazione fino a questo momento paiono

---

<sup>107</sup> L. DEN HERTOOG, *EU Budgetary Responses to the ‘Refugee Crisis’: Reconfiguring the Funding Landscape* (CESP Paper in Liberty and Security n. 93/2016, disponibile al seguente indirizzo internet: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2016/05/LSE%20No%2093%20LdH%20on%20EU%20Budgetary%20Responses%20to%20the%20Refugee%20Crisis.pdf>).

<sup>108</sup> L’istituzione si era già espressa in termini negativi sulla gestione del Fondo fiduciario per l’Africa: Corte dei conti europea, relazione speciale 32/2018, Il fondo fiduciario di emergenza dell’Unione europea per l’Africa: flessibile, ma non sufficientemente mirato, e relazione speciale 17/2024, Fondo fiduciario dell’UE per l’Africa. Nonostante i nuovi approcci, il sostegno resta non sufficientemente mirato. Anche il Parlamento europeo ha contestato la gestione dello strumento in questione: v. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 sul Fondo fiduciario dell’UE per l’Africa: le implicazioni per lo sviluppo e gli aiuti umanitari (2015/2341(INI)).

<sup>109</sup> Corte dei conti europea, Parere 03/2024 (presentato in virtù dell’art. 287, par. 4, TFUE) che accompagna la valutazione operata dalla Commissione sulla garanzia per le azioni esterne [COM(2024) 208].

<sup>110</sup> Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, in GUUE del 14 giugno 2021, L 209/1.

destinati a trovare declinazioni aggiuntive nel corso dell'evoluzione dell'ultima iniziativa UE di maggior rilievo, vale a dire la Strategia digitale internazionale dell'Unione europea (SDIUE), lanciata nel giugno 2025 da Commissione e Alto Rappresentante<sup>111</sup>. È attraverso il prisma di questa strategia che si possono immaginare avanzamenti delle traiettorie della dimensione esterna del MUD messe in risalto sinora.

La SDIUE parte da un presupposto che permette di apprezzare da subito la rimodulazione tematica delle relazioni esterne dell'Unione europea: viene infatti specificato che il digitale rappresenta ora il «fulcro» dell'azione esterna UE<sup>112</sup>. Non si tratta quindi di una strategia di mero aggiornamento, bensì di un vero e proprio snodo, almeno sul piano politico e programmatico, che necessita inevitabilmente di concretizzazione tramite strumenti giuridici idonei. Ciò a maggior ragione se si considera che la SDIUE ripropone il sostegno «irremovibile» dell'UE alla costruzione di «un ordine mondiale basato su regole, in linea con i valori della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali»<sup>113</sup>, in conformità alle basi fondanti dell'autonomia strategica e della sovranità tecnologica europee. I tre pilastri della SDIUE sono la competitività, la sicurezza economica e la capacità di difesa<sup>114</sup>. Gli ambiti materiali prioritari da affrontare nei rapporti che, secondo la strategia, l'Unione dovrà potenziare o costruire sono sei: infrastrutture digitali sicure e affidabili, tecnologie emergenti, cibersicurezza, manipolazione delle informazioni e ingerenze da parte di attori stranieri, identità digitali e infrastrutture pubbliche digitali, piattaforme *online*.

Da una più attenta lettura della SDIUE, nondimeno, vengono suscitati interrogativi sulla visione sovranazionale che si sta sviluppando in ordine alle relazioni giuridiche che dovrebbero governare il multilateralismo.

Si vuole in prima battuta rimarcare la funzione quasi assistenziale che l'Unione dovrebbe assicurare ai *partners*, in ragione della propria (autoattribuita) *leadership* nei settori chiave di intervento e della sua (autoattribuita) affidabilità come controparte. Queste asserzioni stupiscono

---

<sup>111</sup> Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio, *Una strategia digitale internazionale per l'Unione europea* JOIN(2025) 140 final, 5.6.2025.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> In questo senso, la SDIUE in parte attinge dalla Strategia UE sulla sicurezza economica: Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio, *sulla Strategia europea sulla sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20.6.2023.

se non altro per via dei conclamati ritardi nella produzione e nell'applicazione di tecnologia da parte dell'Unione e degli Stati membri. Si tratta di divari che anche nel testo della SDIUE vengono presentati come manifesti, coincidendo con lacune che stentano ad essere colmate attraverso le leve del mercato, della politica industriale, della ricerca e dello sviluppo. Per giunta, almeno laddove in gioco vi siano accordi internazionali, affiorano questioni che si rivelano spesso problematiche agli occhi dei *partners*. Basti pensare alla diffidenza nei confronti del *treaty-making process* previsto dal diritto e dalla prassi dell'Unione<sup>115</sup> e agli effetti potenzialmente paralizzanti che potrebbero discendere dall'esercizio delle proprie funzioni di controllo da parte della Corte di giustizia<sup>116</sup>.

Rimane il fatto che se con la SIDUE sarà ulteriormente alimentata l'attitudine dell'Unione a ergersi a sostenitore (anche) della transizione digitale a favore di chi sia disposto a seguire il proprio disegno si consoliderà un approccio prevalentemente unidirezionale che probabilmente finirà per restringere il campo di selezione a potenziali *partners* diversi da quelli che hanno raggiunto una reale posizione di vertice nello sviluppo e nell'utilizzo delle tecnologie emergenti. Per quanto concerne la dimensione esterna del MUD, questa rimodulazione potrebbe segnare un'accelerazione dello spostamento del baricentro dalla PCC ad altri settori dell'azione esterna. Tale sentore sembra trovare conferme proprio in alcuni passaggi della SDIUE. Tenendo a mente che la

---

<sup>115</sup> Per spunti di riflessione sull'argomento si rinvia a I. BOSSE-PLATIÈRE, C. RAPOPORT (a cura di), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements: Constitutional Challenges*, Cheltenham-Northampton, 2019; M. CHAMON, I. GOVAERE (a cura di), *EU External Relations Post-Lisbon The Law and Practice of Facultative Mixity*, Leiden-Boston, 2020.

<sup>116</sup> Ciò anche al netto dei poteri *ex art.* 218, ultimo comma, TFUE. A proposito della Corte, è sempre il caso di ricordare quella giurisprudenza che, in cause aventi ad oggetto "diritti digitali", ha portato a galla una serie di preoccupanti divergenze tra istituzioni su elementi cardine del sistema UE di tutela dei diritti fondamentali, fermo restando che queste pronunce non hanno avuto ricadute esclusivamente materiali o istituzionali, ma hanno riguardato le relazioni tra Unione e Stati terzi su profili salienti della *governance* del digitale. Tra gli esempi più lampanti si citano Corte giust. 8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, ECLI:EU:C:2014:238 (con cui la Corte ha dichiarato l'invalidità integrale di un atto legislativo, ossia la direttiva sulla conservazione dei dati generati o trattati in relazione alla fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione), e 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650 (nella fattispecie la Corte ha dichiarato l'invalidità di una decisione esecutiva della Commissione che in pratica certificava l'adeguatezza della protezione fornita dagli Stati Uniti ai dati personali trasferiti dagli Stati membri al rispettivo territorio).

strategia non fa mai menzione espressa della politica commerciale comune, Commissione e Alto Rappresentante dichiarano che «l'attuale panorama globale richiede forme di cooperazione nuove, più profonde e più flessibili al fine di promuovere partenariati reciprocamente vantaggiosi»<sup>117</sup>. Sicché, agli accordi di libero scambio o di associazione si dovrebbero affiancare non solo strumenti di aggiornamento in tema di commercio digitale e accordi *ad hoc* in questa materia: molti degli esempi di azioni future preventivate per ciascuna delle priorità suddette si riferiscono a partenariati, dialoghi e strumenti di natura finanziaria oppure operativa, segnatamente entro il perimetro della *Global Gateway*.

Da ultimo, e in linea di continuità con quanto appena esposto, non va trascurata la crescente portata dell'approccio securitario applicato all'evoluzione tecnologica, visibile nitidamente nella SDIUE. Nonostante i limiti in termini di attribuzioni disposti dall'art. 4, par. 2, TUE, è più che mai evidente il proseguimento del tentativo di ibridazione di competenze per il rafforzamento, mediante l'azione dell'Unione, della difesa e della sicurezza degli Stati membri<sup>118</sup>. C'è però da attendersi che gli Stati membri cercheranno di condizionare oltremodo simili "incursioni" nella dimensione esterna del MUD, in particolare tramite i propri rappresentanti in Consiglio. Anche se non ci si attende un diffuso ricorso a manovre di ostruzionismo, si ritiene plausibile che le principali regole di riferimento saranno (*rectius*, continueranno a maggior ragione ad essere) materialmente limitate e scarsamente prescrittive.

## 7. Conclusioni

Il nucleo dell'indagine che si è svolta si situava, come anticipato nell'introduzione, in seno a un quesito di fondo; ci si chiedeva in particolare quali fossero i tratti giuridici più evocativi dell'evoluzione della dimensione esterna del MUD. Ebbene, alla luce delle risultanze dell'analisi, e a caldo, verrebbe quasi da riformulare il quesito, domandandosi, casomai, se una (effettiva) dimensione esterna del MUD esista per davvero. In alternativa, si potrebbe essere indotti a ragionare sull'estensione territoriale di quegli atti legislativi che al contempo concorrono a dare corpo al MUD e, anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia, delineano tracce di "*Brussels effect*", nel tentativo

<sup>117</sup> COM(2025) 140 final, cit., p. 4

<sup>118</sup> F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, p. 339.

di favorire un allineamento diretto o indiretto, ma pur sempre “dall’interno”, delle condotte di soggetti pubblici e privati *extra*-UE rispetto alle regole e agli obiettivi fissati dall’Unione per il digitale<sup>119</sup>.

Pur nella consapevolezza delle numerose variabili che limitano l’azione complessiva dell’Unione nell’attuale contesto internazionale (ma anche... europeo), ciò che emerge dallo studio realizzato è uno scenario nel quale gli accordi internazionali con cui l’Unione si prefigge di traslare al suo esterno i propri principi e obiettivi nell’ambito del commercio digitale sono limitati sotto vari punti di vista. I – più risalenti – capitoli sul commercio elettronico e quelli – più recenti – sul commercio digitale inclusi in certi ALS presentano un campo d’azione ristretto e, ancor più di frequente, una valenza tutt’altro che considerevole. Tale situazione non sembra poter essere messa in discussione dai nuovi partenariati digitali, né

---

<sup>119</sup> Si rinvia alla vasta dottrina sul tema, ad esempio: M. GÖMANN, *The New Territorial Scope of EU Data Protection Law: Deconstructing a Revolutionary Achievement*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 567 ss.; C. CELLERINO, *L’applicazione “territoriale” della normativa UE in materia di protezione dei dati personali (GDPR) e l’economia globale dei dati: quale modello regolatorio?*, in G. GRECO, S. DOMINELLI (a cura di), *I mercati dei servizi tra regolazione e governance*, 2019, pp. 133 ss.; M. C. MENEGHETTI, *The Different Shapes of Extraterritoriality in EU Data Protection Law and its International Justifications*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2019, p. 695 ss.; R. CAFARI PANICO, *Le imprese multinazionali, la protezione dei dati nello spazio cibernetico e l’efficacia extraterritoriale del diritto dell’Unione europea*, in *Papers di Diritto europeo*, 2021, p. 7 ss.; F. MARONGIU BONAIUTI, *L’ambito di applicazione territoriale del Digital Markets Act e del Digital Services Act. Tra applicazione “extraterritoriale” del diritto dell’Unione europea e attribuzione di un carattere internazionalmente imperativo alle sue norme*, in G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI, *op. cit.*, p. 171 ss.; M. BURRI, K. KUGLER, *Regulatory Autonomy in Digital Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2024, p. 399; M. CARTA, *Il Regolamento UE sull’Intelligenza Artificiale: alcune questioni aperte*, in *Eurojus*, 2024, p. 190 ss.; F. K., *A Constitutionally Oriented Reading of the EU Artificial Intelligence Act*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Science, Technology and Law. Mutual Impact and Current Challenges*, Bologna, p. 229 ss.; H. DREWES, A. KIRK, *Extraterritorial Effects of the Digital Markets Act: The ‘Elusive Long Arm’ of European Digital Regulation*, in *World Competition*, 2024, p. 473 ss.; G. MONGA, *Data Act e diritto internazionale privato: continuità «unilateralista» e residui di «bilateralismo»*, in *SIDIBlog*, 26 agosto 2024; M. MÜLLER, M. C. KETTEMANN, *European Approaches to the Regulation of Digital Technologies*, in H. WERTHNER, C. GHEZZI, J. KRAMER, J. NIDA-RÜMELIN, B. NUSEIBEH, E. PREM, A. STANGER (a cura di), *Introduction to Digital Humanism. A Textbook*, Cham, 2024, p. 623 ss.; G. RUGANI, *La regolamentazione dei flussi di dati personali dall’UE verso Paesi terzi. Alla ricerca di un bilanciamento tra espansione del commercio internazionale e personal data protection*, Torino, 2024, p. 82 ss.; M. ŠONKOVÁ, *Brussels Effect Reloaded? The European Union’s Digital Services Act and the Artificial Intelligence Act* (EU Diplomacy Papers 4/2024), p. 1 ss.; G. STAZI, *Pluralismo e libertà nell’era dei tecnoligarchi: il ruolo dell’antitrust*, in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell’era digitale*, Napoli, 2025, p. 20.

dai pochissimi ACD che l'Unione ha concluso nell'ultimo biennio, a meno che non si voglia mettere in risalto l'ipotetica funzione preparatoria che questi strumenti potrebbero esercitare con riferimento a meccanismi di cooperazione che però al momento devono ancora essere immaginati.

E se mai si stessero creando le condizioni per un'intensificazione della proiezione dei pilastri del MUD all'esterno dell'Unione, pare che questo *trend* sia destinato a trovare terreno più fertile nelle relazioni con *partners* che tendenzialmente beneficiano di iniziative correlate alla politica UE di cooperazione allo sviluppo, come suggeriscono le novità che caratterizzano i rapporti UE-ACP. Detto altrimenti, la dimensione esterna del MUD potrebbe essere contraddistinta da un graduale distacco dalla PCC, che invece avrebbe dovuto rappresentare il terreno di sperimentazione privilegiato di questo processo, almeno stando agli intenti iniziali. Anzi, è addirittura verosimile che si stiano creando premesse aggiuntive per un freno al ricorso ad accordi internazionali, in luogo di iniziative di più incerta fisionomia, almeno se si assume la prospettiva del diritto dell'Unione. Se così fosse, l'azione dell'UE si porrebbe in maggiore controtendenza rispetto alle necessità reali che derivano dalla crisi sempre più profonda del multilateralismo e delle sue regole<sup>120</sup>.

Infine, si ritiene che rimanga in sospeso un tema di primaria importanza, quale che sia la tipologia e la natura dello strumento o dell'iniziativa di volta in volta discusso: ci si riferisce alla protezione e alla promozione dei diritti fondamentali e dei valori comuni e fondanti dell'Unione, oltre che ai relativi profili di controllo. Il quadro restituito dal presente lavoro lascia altresì intendere che l'approccio antropocentrico che innerva la transizione digitale europea, ivi comprese le più pertinenti dinamiche di mercato, continua a non trovare riscontri tangibili nella dimensione esterna del MUD. Ancora non sta giungendo a maturazione quello stadio evolutivo più volte caldeggiato nella narrativa (assertiva) delle istituzioni UE e che presupporrebbe una "tensione valoriale" tale da riequilibrare logiche puramente commerciali e istanze di tutela e promozione dei diritti fondamentali e dei valori sovranazionali. Ne deriva

---

<sup>120</sup> In questo senso, F. NELLI FEROCI, *La crisi dell'integrazione europea*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa: spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, p. 47. Si riporta anche l'opinione di chi annota che «while for the past two decades the Union has sought to pursue its objectives through multilateral cooperation in international organizations and through many partnerships with key actors, the concept of "strategic partnership" has remained underdeveloped». (J. WOUTERS, *The EU's Efforts to Uphold the International Rules-Based Order: Mission Impossible?*, in *Global Policy*, n. 8/2024, p. 79).

che propositi volti a determinare vere e proprie trasformazioni sistemiche dell'ordinamento dell'Unione, quali l'affermazione di un'autonomia strategica e di una sovranità tecnologica europee sul piano internazionale, rischiano in realtà di rivelarsi progetti largamente incompleti o, peggio ancora, incompiuti.