



ALBERTO QUINTAVALLA

Protezione dei diritti umani e intelligenza artificiale: un'analisi critica del regolamento europeo sui prodotti a duplice uso

Questo testo si propone di analizzare l'adeguatezza della protezione dei diritti umani nel contesto del regolamento europeo sui prodotti a duplice uso. Dopo aver esaminato come il legislatore europeo abbia progressivamente integrato nella regolamentazione sui prodotti a duplice uso considerazioni in materia di diritti umani, il testo esplora come rimangano certe limitazioni nel quadro normativo attuale. In particolare, viene messa in discussione la capacità della normativa europea di garantire la certezza del diritto, essenziale per una applicazione uniforme e rispettosa dei diritti fondamentali. In tal modo, questo studio mira a contribuire a una comprensione più profonda delle possibili interazioni che emergono a livello normativo circa la protezione dei diritti umani e la politica europea commerciale comune in materia di prodotti a duplice uso e nel contesto della intelligenza artificiale.

Diritti umani – Intelligenza artificiale – Prodotti a duplice uso – Unione europea

Human rights protection and artificial intelligence: a critical analysis of the european regulation on dual-use items

This article aims to assess the effectiveness of human rights protection within the framework of EU regulation on dual-use items. It begins by exploring how the European legislator has progressively integrated human rights considerations into the regulation of these items. The article then addresses the ongoing limitations within the current regulatory landscape. In particular, it examines the ability of European legislation to ensure legal certainty, which is essential for fostering a consistent application that upholds human rights. Consequently, this study enhances our understanding of the interplay between human rights protection and common European trade policy.

Human rights – Artificial intelligence – Dual use items – European Union

L'Autore è Associate Professor in Innovation of Public Law presso l'Erasmus School of Law (Erasmus University Rotterdam) e Co-Director of the Erasmus Center of Law and Digitalization

Questo contributo fa parte della sezione monografica *Le due facce della rivoluzione digitale, tra emergenze e tecnologie dual-use*, a cura di Paolo Passaglia

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La regolamentazione europea sui prodotti a duplice uso: una maggiore attenzione alle considerazioni in materia di diritti umani? – 3. Il livello di armonizzazione in materia di regolamentazione di prodotti a duplice uso nel contesto dei diritti umani. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il crescente dispiegamento di sistemi di intelligenza artificiale sta cambiando la nostra società non solo per gli aspetti civili ma anche quelli militari e, quindi, di guerra. Un classico esempio è l'uso sempre più frequente di armi autonome nelle operazioni militari per la loro migliore performance rispetto alle armi tradizionali in termini di prestazioni ed efficienza. L'uso improprio dei sistemi di intelligenza artificiale, tuttavia, non si limita alle armi autonome in conflitti militari. Nel 2023 il governo del Regno Unito ha riconosciuto che l'intelligenza artificiale generativa può aumentare la velocità, la portata e la sofisticazione degli attacchi che possono essere messi in atto da attori pubblici e privati con intenti malevoli¹. Osservazioni analoghe relative all'uso della stessa o di altri tipi di intelligenza artificiale sono state condivise da diversi Stati e entità sovranazionali².

È in questo contesto che la tecnologia dell'intelligenza artificiale, definibile come una categoria ampia comprendente una vasta serie di applicazioni diverse³, ha reso ancora più attuale la discussione sui prodotti a duplice uso. I cosiddetti "prodotti a duplice uso" sono considerati beni, software e tecnologie che possono essere utilizzati sia per applicazioni civili che militari. Questi prodotti sono solitamente progettati per fornire un evidente beneficio in ambito civile, ma allo stesso tempo potrebbero essere facilmente applicati impropriamente in un contesto bellico o, similmente, per perpetrare gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Ad esempio, l'uso di modelli basati su agenti (i cosiddetti "agent-based model" di intelligenza artificiale)⁴ è necessario per sviluppare veicoli a guida autonoma ma, allo stesso tempo, può diventare funzionale per lo sviluppo di armi letali autonome.

1. UK Government, *Research and analysis. Safety and security risks of generative artificial intelligence to 2025 (Annex B)*, 2025.

2. Cfr., ad es., Amnesty International 2020; UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, *Surveillance and Human Rights*, UN Doc A/HRC/41/35 (28 May 2019), par. 2.

3. Varie definizioni sono state fornite per quanto concerne il termine (sistema di) intelligenza artificiale. Per esempio, secondo il legislatore europeo nell'AI Act, un sistema di intelligenza artificiale viene definito come "un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali". Sulla base di tale definizione, un sistema di intelligenza artificiale racchiude una svariata serie di applicazioni, da (ad es.) sistemi generativi a (ad es.) sistemi predittivi.

4. I modelli basati su agenti sono entità decisionali autonome che percepiscono il loro ambiente, prendono decisioni in base alle loro percezioni e poi agiscono per raggiungere obiettivi specifici.

Infatti, bisogna osservare come l'avvento dell'intelligenza artificiale possa porre rischi ancora più gravi rispetto alle tecnologie tradizionali quando si tratta di tecnologie nel contesto di prodotto a duplice uso. L'intelligenza artificiale si basa su software, il che ne consente una facile diffusione e, possibilmente, un potenziale furto da parte di attori che hanno finalità ostili. Come evidenziato in varie ricerche, le tecnologie di intelligenza artificiale sviluppate in ambito civile possono offrire potenti capacità ad applicazioni militari⁵. In particolare, questo rischio si materializza ove si faccia riferimento a un tipo specifico di intelligenza artificiale, ossia quella dei cosiddetti modelli fondativi (*foundational models*) per la loro facile applicabilità e scalabilità in molteplici contesti⁶.

L'Unione europea ha cercato di affrontare i rischi connessi ai prodotti a duplice uso adottando un regolamento nell'ambito della politica commerciale comune⁷. Il regolamento europeo è stato notevolmente rivisto nel corso degli anni e, alla fine, ha riguardato anche la tecnologia dell'intelligenza artificiale. Questo sviluppo normativo mirava principalmente a garantire che il commercio e gli investimenti connessi all'industria dell'intelligenza artificiale non facilitassero l'uso improprio di tale tecnologia. In altre parole, l'inclusione dell'intelligenza artificiale nel regolamento sui prodotti a duplice uso può essere attribuita agli sforzi normativi posti in essere da parte dell'Unione europea

per rendere l'intelligenza artificiale una tecnologia più affidabile.

Difatti, le "Linee guida etiche per un'intelligenza artificiale affidabile" adottate dalla Commissione europea poggiano su tre diversi pilastri, in cui la dimensione giuridica si affianca a quella etica e a quella tecnica⁸. Per quanto riguarda la dimensione giuridica, l'Unione europea ha progressivamente adottato una serie di atti normativi volti a plasmare il tradizionale approccio basato sul rischio attorno all'idea di assicurare un approccio antropocentrico (ossia di "human centric AI"). Parte ed espressione di questi sforzi normativi è sicuramente l'adozione del regolamento sull'intelligenza artificiale, la cui finalità "di promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" viene esplicitata nel primo considerando⁹.

Il legislatore europeo mira in tal modo ad assicurare che lo sviluppo dell'intelligenza artificiale avvenga non solo in modo che i rischi possano essere evitati ma che lo sviluppo sia, tra le altre cose, "al servizio delle persone, nel rispetto della dignità umana e dell'autonomia personale"¹⁰. Questi valori sono essenziali e forniscono supporto all'idea che lo sviluppo dell'intelligenza artificiale non possa prescindere dal rispetto dei diritti umani¹¹. Ed è proprio alla luce di queste considerazioni

5. TRUSILO-DANKS 2024, pp. 2-3.

6. HOROWITZ 2019.

7. Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione). Per un commentario sul regolamento, v. FRUSCIONE 2022.

8. Commissione europea, *Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica*, COM(2019) 168. Questo gruppo di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale (AI HLEG) fu nominato dalla Commissione nel 2019 per elaborare (sette) principi etici per una intelligenza artificiale affidabile.

9. Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828.

10. V. Commissione europea, *Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica*, COM(2019) 168, p. 2.

11. Per esempio, il valore della dignità umana è solitamente tradotto nella sua dimensione prettamente giuridica attraverso il gergo dei diritti umani: qualsiasi studioso di diritti umani sarebbe d'accordo sul fatto che la dignità umana è il fondamento della normativa in materia di protezione dei diritti umani. Sul punto, v. DONNELLY 1982; DONNELLY 2013.

che l'integrazione di considerazioni inerenti ai diritti dell'uomo non si limitano alla normativa che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, ossia l'AI Act, ma giocano un ruolo importante anche in altre discipline che possono riguardare l'intelligenza artificiale come la recente modifica della regolamentazione dei prodotti a duplice uso.

Pertanto, è importante indagare in che misura la protezione dei diritti umani offerta dal regolamento sui prodotti a duplice uso possa essere considerata adeguata per garantire un'intelligenza artificiale affidabile, in particolare per quanto riguarda la dimensione di certezza del diritto. Il resto di questo contributo è strutturato come segue. Il secondo paragrafo si sofferma sul modo in cui le considerazioni inerenti ai diritti umani sono state inserite all'interno della regolamentazione a livello europeo. Solo una volta che questa indagine è stata completata, il terzo paragrafo del contributo può valutare come il quadro attuale fornisca una normativa che si regge precipuamente sulla discrezionalità assegnata ai singoli Stati membri. Di conseguenza, il quarto paragrafo pone il quesito se si possa considerare che la normativa europea sui prodotti a duplice uso rispetti la dimensione di certezza del diritto all'interno del territorio europeo.

2. La regolamentazione europea sui prodotti a duplice uso: una maggiore attenzione alle considerazioni in materia di diritti umani?

L'Unione europea ha riconosciuto la necessità di prevenire l'uso improprio dei prodotti a duplice uso a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso. Il primo atto normativo europeo adottato a questo riguardo è stato il Regolamento (CE)

n. 3381/94 il quale era volto a istituire controlli armonizzati sulle esportazioni di beni a duplice uso¹². L'ambito di applicazione di quel regolamento, tuttavia, era limitato ai controlli sulle esportazioni di beni materiali, non comprendendo quindi i software o le tecnologie. È solo con il Regolamento (CE) n. 1334/2000 che l'ambito di applicazione della normativa europea viene esteso al software e alle tecnologie, così sostituendo l'espressione "beni a duplice uso" con "prodotti a duplice uso"¹³.

Tale quadro normativo è stato poi riformulato significativamente con l'entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 428/2009 in cui si istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso e, per la prima volta, si fa riferimento a considerazioni relative ai diritti umani¹⁴. In particolare, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento, viene concessa agli Stati membri la facoltà di "vietare l'esportazione di prodotti a duplice uso" oppure di "imporre per gli stessi [prodotti a duplice uso] un requisito di autorizzazione" per motivi di tutela dei diritti umani. Le misure che vengono così adottate dagli Stati membri devono poi essere notificate alla Commissione europea e, da quest'ultima, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione a fini informativi.

L'inserimento di considerazioni inerenti ai diritti umani all'articolo 8 del regolamento, tuttavia, non riesce a contribuire ad uno sviluppo di un quadro normativo adeguato per combattere l'uso improprio dei prodotti a duplice uso in termini di protezione di sicurezza umana. Specificatamente, la Commissione europea esprime la necessità di rivedere il suddetto regolamento enfatizzando come le minacce derivanti dai rapidi progressi tecnologici rendano urgente una revisione del regolamento¹⁵. Per esempio, nel 2014, la Commissione

12. Regolamento (CE) n. 3381/94 del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso.

13. Regolamento (CE) n. 1334/2000 del Consiglio, del 22 giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso.

14. Regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso (rifusione).

15. Si noti che ai sensi dell'articolo 25 del Regolamento 428/2009, la Commissione dovrebbe riesaminare l'attuazione del regolamento ogni tre anni. Per osservazioni circa la pericolosità delle tecnologie a duplice uso cfr. Conclusioni del Consiglio, del 21 ottobre 2013, sul tema "Assicurare il costante perseguimento di un'efficace politica dell'Unione europea per le nuove sfide rappresentate dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM)".

europea sottolinea come la regolamentazione sui prodotti a duplice uso debba evolversi verso l'adozione di un approccio improntato alla "sicurezza umana" in cui la violazione dei diritti umani deve essere parte integrante di tale normativa¹⁶.

Il concetto di "sicurezza umana" – e, con esso, la protezione dei diritti umani – incomincia ad assumere un ruolo sempre più importante nei dibattiti a livello europeo. Infatti, vari studi di organizzazioni non governative dimostrano come le esportazioni autorizzate dall'Unione europea di prodotti a duplice uso, in particolare sotto forma di tecnologie di sorveglianza informatica, hanno direttamente contribuito alle violazioni di diritti umani fondamentali come il diritto alla privacy, la libertà di espressione e la libertà di associazione in diversi paesi del mondo¹⁷.

Sulla base di queste considerazioni, nel 2016, la Commissione europea presenta una proposta per modernizzare e rafforzare i controlli sulle esportazioni di prodotti a duplice uso. La tutela dei diritti umani in quella proposta legislativa diventa uno dei pilastri normativi¹⁸. In particolare, la proposta mira a fornire una "risposta efficace alle minacce per i diritti umani derivanti dalla esportazione incontrollata dei prodotti a duplice uso"¹⁹. Tale proposta legislativa subisce però una serie di modifiche nel corso degli anni successivi da parte

delle altre istituzioni europee coinvolte nel processo legislativo europeo – ossia il Parlamento e il Consiglio. In particolare, l'enfasi sulla protezione in materia di diritti umani è oggetto di un forte dibattito che si apre tra la Commissione europea e il Parlamento, da una parte, e il Consiglio, dall'altra²⁰. Inoltre, quest'ultimo vede anche ulteriori disaccordi tra due blocchi contrapposti di Stati membri circa il ruolo che si deve attribuire alle considerazioni in materia di diritti umani quando decidere se esportare prodotti a duplice uso²¹.

Pertanto, il regolamento che viene adottato dall'Unione europea dopo un lungo iter legislativo durato cinque anni sembra inquadrarsi come l'esito di un processo di bilanciamento tra due diversi obiettivi: assicurare una normativa armonizzata per i prodotti a duplice uso nell'ambito della politica commerciale comune e, nel contempo, proteggere i diritti umani e il diritto internazionale umanitario a livello mondiale²². In questo modo, da un lato, il regolamento costituisce parte integrante della politica commerciale comune dell'Unione europea, che la stessa ha storicamente fortemente promosso parallelamente al processo di integrazione del mercato interno²³. D'altro canto, l'Unione europea – e, in particolar modo, la Commissione europea e il Parlamento europeo – vogliono enfatizzare come una protezione

16. Commissione europea, *Revisione della politica di controllo delle esportazioni: garantire la sicurezza e la competitività in un mondo in evoluzione*, COM (2014) 244, p. 6.

17. Sul punto v. AMNESTY INTERNATIONAL 2020.

18. KANETAKE 2020.

19. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del transito di prodotti a duplice uso (rifusione)*, COM(2016) 616, p. 6.

20. Cfr. Consiglio europeo, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Setting Up a Union Regime for the Control of Exports, Brokering, Technical Assistance, Transit and Transfer of Dual-Use Items (Recast) – Mandate for Negotiations with the European Parliament*, 2019; Consiglio europeo *New Rules on Trade of Dual-Use Items Agreed*, 2020; Parlamento europeo, *Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 17 gennaio 2018, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del transito di prodotti a duplice uso (rifusione)*, 2018.

21. Sul punto, v. BROMLEY 2023; RIECKE 2023.

22. Cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del transito di prodotti a duplice uso (rifusione)*, 2016, pp. 2-3; Commissione europea, *Commercio per tutti verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2015) 497, pp. 22-23.

23. JAREMBA–KANETAKE–KONING 2019, p. 2. Sul punto v. MEISSNER–URBANSKI 2022, p. 224.

adeguata dei diritti umani sia diventata una esigenza complementare. La base giuridica su cui si fonda la proposta legislativa della Commissione europea riflette la coesistenza di questi due diversi obiettivi in quanto, nonostante si basi sulla competenza relativa alla politica commerciale comune ai sensi dell'articolo 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si menziona in modo esplicito che l'intervento europeo è necessario dato che le esportazioni di tecnologie di sorveglianza informatica possono portare alla violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Inoltre, il fatto che considerazioni in materia di diritti umani siano state fatte presenti non dovrebbe stupire in quanto è la stessa architettura costituzionale europea a richiedere una maggiore integrazione delle stesse nelle politiche commerciali comuni. Specificamente, il combinato disposto dell'articolo 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea stabilisce come "l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" deve sempre essere rispettata nell'attuazione delle politiche e le leggi dell'Unione europea in materia di politica commerciale comune.

Le considerazioni inerenti ai diritti umani hanno così trovato recepimento nella normativa europea anche se solo a seguito delle successive modifiche al regolamento sui prodotti a duplice uso. Inoltre, tale recepimento non è stato totale. Le proposte originarie della Commissione europea che miravano a offrire una protezione ben più sviluppata in materia di diritti umani sono state affievolite durante l'iter legislativo. La versione finale del regolamento europeo, pertanto, recepisce le considerazioni in materia di diritti umani ma, come si noterà dalla trattazione del successivo paragrafo, lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri.

Tale approccio non solo risponde a esigenze di natura prettamente politico-economica, ma si deve leggere alla luce del dettato costituzionale europeo. A tale riguardo, vale la pena sottolineare che né il suddetto articolo 207 né l'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea forniscono indicazioni concrete in merito alla misura in cui i diritti umani e le libertà fondamentali debbano essere integrate alle

politiche di diritto commerciale comune e di investimento. In altri termini, la decisione su come la protezione dei diritti umani e la politica commerciale comune interagiscano dipende dalla volontà delle istituzioni europee e degli Stati membri chiamati a implementare la normativa europea.

3. Il livello di armonizzazione in materia di regolamentazione di prodotti a duplice uso nel contesto dei diritti umani

L'attuale regolamento europeo non opera come un sistema completamente armonizzato in termini di controlli sulle esportazioni di prodotti a duplice uso. Infatti, tale controllo può essere stabilito sia a livello europeo che a livello nazionale ai sensi dell'articolo 3 del regolamento. In altri termini, il suddetto articolo offre la possibilità di subordinare l'esportazione dei prodotti a duplice uso a quanto statuito a livello europeo (primo paragrafo) o, in secondo luogo, a quanto deciso dagli Stati membri per certe istanze specificamente regolamentate (secondo paragrafo). Secondo il primo paragrafo, l'allegato I contiene un elenco di tutti quei prodotti per i quali è necessario ottenere un'autorizzazione prima dell'esportazione al di fuori del territorio dell'unione doganale europea. Viceversa, nel secondo paragrafo, si offre agli Stati membri una serie di istanze specifiche in cui godono di maggiore discrezionalità. Infatti, il legislatore europeo ha previsto una serie di cosiddette "clausole onnicomprensive" attraverso cui gli Stati membri possono introdurre ulteriori divieti di esportazione o obblighi di autorizzazione per l'esportazione²⁴.

Ed è proprio nell'ambito di queste clausole onnicomprensive che le considerazioni inerenti ai diritti umani svolgono un ruolo di primo piano. In particolare, gli articoli 5 e 9 del regolamento sottolineano la necessità di istituire un quadro normativo in grado di rispondere tempestivamente a possibili minacce ai diritti umani. Innanzitutto, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, le autorità nazionali competenti possono stabilire che sia necessaria un'autorizzazione per l'esportazione di prodotti per la sorveglianza informatica nel caso in cui abbiano informato l'esportatore che tali "prodotti sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, a un uso connesso alla repressione interna e/o

24. Il regolamento fa riferimento alle varie possibilità che sono concesse agli Stati membri per introdurre divieti di esportazione o obbligo di autorizzazione ai sensi degli articoli 4, 5, 9 o 10.

all'attuazione di gravi violazioni dei diritti umani o del diritto umanitario internazionale²⁵. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 9, considerazioni inerenti al rispetto dei diritti umani possono costituire per gli Stati membri motivi legittimi per vietare del tutto l'esportazione o per imporre un obbligo di autorizzazione per un qualsiasi prodotto a duplice uso – a differenza dell'articolo 5 che si limita ai prodotti per la sorveglianza informatica. In tal modo, l'articolo 9 consente la creazione a livello di Stato membro di un elenco di prodotti a duplice uso che non possono essere esportati o necessitano di una autorizzazione per l'esportazione.

Inoltre, la normativa europea non si limita a lasciare la decisione sulla valutazione di gravi violazione di diritti umani ai singoli Stati membri, ma sembra attribuire anche una certa responsabilità agli stessi esportatori. Infatti, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, gli esportatori hanno un obbligo di notifica all'autorità competente qualora siano a conoscenza del fatto che prodotti di sorveglianza informatica siano destinati alla commissione di gravi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario²⁶. In tal modo, gli esportatori sono in parte chiamati a esercitare un processo di dovuta diligenza tramite un obbligo di comunicazione²⁷. Tuttavia, bisogna riconoscere come la disposizione normativa che è stata adottata nel testo finale abbia attenuato significativamente le obbligazioni che erano state previste in capo agli esportatori da parte della Commissione nella proposta originaria a seguito delle preoccupazioni espresse dagli attori privati – in particolare, gli

esportatori – che non volevano addossarsi obbligazione che più si addicevano a organi statali²⁸.

Il quadro normativo risultante permette quindi agli Stati membri (e, in parte, agli esportatori stessi) di godere di un certo margine di discrezionalità quando si tratta di decidere se concedere licenze di esportazione per i prodotti a duplice uso e, in particolar modo, per i prodotti di sorveglianza informatica. Tali licenze di esportazione dipendono, infatti, dal modo in cui gli Stati membri intendono rendere operativo il concetto di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario²⁹. È quindi probabile come, nell'attuale contesto geopolitico, possano emergere notevoli differenze nell'attuazione del regolamento. Non è un caso che, durante l'iter legislativo del regolamento, alcune associazioni abbiano richiesto alle istituzioni europee di specificare quali fossero le violazioni dei diritti umani da considerare così come di indicare una lista di specifici paesi con una storia di violazioni sistematiche di diritti umani³⁰. Tale richiesta era stata avanzata precisamente per evitare che emergesse un'eccessiva discrezionalità nella fase di implementazione del regolamento europeo.

Tuttavia, va riconosciuto che l'Unione europea ha tentato di limitare una eterogeneità normativa a livello nazionale adottando una serie di disposizioni specifiche all'interno del regolamento. Innanzitutto, lo Stato membro che ha adottato (o modificato) le liste dei controlli nazionali sulle esportazioni è obbligato a notificare tali modifiche alla Commissione europea e agli altri Stati membri³¹. Tale obbligo di segnalazione è finalizzato a fare sì che la Commissione europea possa

25. Bisogna notare come l'articolo 5 del regolamento e, in particolare, l'inciso sulle considerazioni in materia di diritti umani, come originariamente proposto dalla Commissione europea, sia stato oggetto di forti critiche da parte del Consiglio. Nonostante ciò, anche se tale riferimento è rimasto nella versione finale, il suo ambito di applicazione viene fortemente limitato dalle modifiche apportate alla definizione restrittiva di prodotti a sorveglianza informatica. Cfr. BROMLEY 2024; VAN DAALEN–VAN HOBOKEN–RUCZ 2023.

26. Sarà poi compito dell'autorità nazionale competente di decidere in merito all'opportunità di sottoporre l'esportazione interessata ad autorizzazione.

27. Si noti che per valutare se questo processo sia avvenuto in modo conforme da parte dell'esportatore vanno presi in considerazione alcuni criteri come le dimensioni e la struttura organizzativa.

28. Sul punto cfr. BDI 2016, p. 7; DIGITALEUROPE 2018, p. 2.

29. DI FRANCO 2022.

30. KANETAKE 2020.

31. Articolo 9, paragrafo 2. A tal riguardo, si deve notare come la Commissione europea non sia soggetta ad alcun obbligo analogo ai sensi degli articoli 4 o 5 del regolamento.

procedere alla pubblicazione delle decisioni degli Stati membri circa i controlli nazionali sulle esportazioni, così come la compilazione degli elenchi di controllo nazionali in vigore. In tal modo, questo meccanismo potrebbe indurre gli altri Stati membri ad applicare simili controlli, facilitando così un approccio più armonizzato in tutta l'Unione europea. Similmente, l'articolo 10 consente alle autorità di altri Stati membri di adottare la stessa proibizione o lo stesso requisito di autorizzazione di un altro Stato membro ai propri esportatori.

Inoltre, la Commissione europea ha pubblicato nell'ottobre del 2024 delle linee guida per fornire strumenti – a sua detta – pratici per valutare l'impatto sui diritti umani³². In tali linee guida viene fatto riferimento a quelli che sarebbero i diritti umani maggiormente colpiti dai prodotti a sorveglianza informatica. Questi variano dal diritto alla vita privata e alla protezione dei dati, alla libertà di espressione, dalla libertà di associazione e di riunione al divieto di discriminazione. In altri termini, l'attenzione del legislatore europeo si pone quasi esclusivamente su quelle violazioni di diritti civili e politici che vengono generalmente associate all'impatto negativo di tali tecnologie³³. Contestualmente, si sottolinea come la valutazione sulla gravità della violazione dei diritti umani debba dipendere caso per caso considerando se le eventuali restrizioni siano giustificate in base al principio di proporzionalità³⁴. Nella suddetta valutazione, informazioni su gravi violazioni dei diritti umani pubblicate dagli organi competenti delle Nazioni Unite, dell'Unione o del Consiglio d'Europa possono essere utili; tuttavia, non necessarie³⁵.

Di conseguenza, sebbene il regolamento europeo sui prodotti a duplice uso rientri nell'ambito di applicazione della politica commerciale comune, una dose significativa di poteri normativi (e amministrativi) rimane nelle mani degli Stati membri. Questi sono sì chiamati a consultare le decisioni adottate da altri Stati membri e pubblicate da parte

della Commissione europea ma, allo stesso tempo, sono liberi di adottare le decisioni che ritengono opportune, anche quando gli altri Stati membri si siano espressi diversamente. I tentativi concreti da parte dell'Unione europea volti a fornire una maggiore armonizzazione per quanto concerne l'implementazione del regolamento in termini di diritti umani non hanno evitato che l'ultima parola spetti agli Stati membri.

4. Osservazioni conclusive

Il paragrafo precedente dimostra come la normativa europea sui prodotti a duplice uso possa dar luogo ad un'applicazione eterogenea in tutto il territorio europeo quando la possibile violazione di diritti umani deve essere valutata. Di conseguenza, bisogna domandarsi se tale approccio sia sufficientemente adeguato per assicurare uno sviluppo e una diffusione dell'intelligenza artificiale rispettosa dei diritti umani. In altri termini, se l'attuale normativa europea contribuisca a rendere l'intelligenza artificiale una tecnologia affidabile, così come prospettato nelle linee guida adottate dalla Commissione europea.

Innanzitutto, bisogna riconoscere che le recenti modifiche al regolamento sui prodotti a duplice uso sono riuscite a dare una maggior enfasi alla protezione dei diritti umani. Questo è stato fatto tramite un cambiamento della inquadratura stessa del problema normativo legato ai prodotti a duplice uso che il legislatore europeo è andato ad affrontare. In altri termini, il legislatore europeo ha identificato nella normativa in materia di diritti umani e nel diritto internazionale umanitario il quadro di valore specifico per valutare e far fronte al danno. Infatti, bisogna notare come l'espressione "prodotto a duplice uso" non sia di facile definizione da un punto di vista concettuale e normativo. La letteratura in materia si è spesso interrogata su quale sia la misura del danno al fine di considerare un determinato prodotto soggetto alla regolamentazione

32. Commissione europea, Raccomandazione (UE) 2024/2659 dell'11 ottobre 2024 relativa a orientamenti sull'esportazione di prodotti di sorveglianza informatica a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, C/2024/7035, p.8.

33. Per una panoramica generale sull'impatto dell'intelligenza artificiale sui diritti umani, v. QUINTAVALLA-TEMPERMAN 2023.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem*.

europea dei prodotti a duplice uso³⁶. La risposta che viene convenzionalmente fornita è che un prodotto può essere considerato a duplice uso quando il suo uso (malevolo o negligente) ha un potenziale sufficiente per causare danni su larga scala a un insieme di valori che il legislatore ritiene opportuno proteggere legalmente. È proprio in questo contesto che il legislatore europeo ha scelto i diritti umani e il diritto internazionale umanitario come quadro di valore di riferimento.

Detto ciò, l'esito del processo legislativo ha evidenziato le sfide concrete che l'Unione europea incontra nell'integrare considerazioni in materia di diritti umani nelle sue relazioni commerciali esterne. La volontà della Commissione europea (e del Parlamento) di sviluppare un quadro più armonizzato ha dovuto rapportarsi con le esigenze di altre parti interessate. Per maggiore chiarezza, i singoli Stati membri – per mezzo del Consiglio quale istituzione coinvolta nel processo legislativo europeo – così come gli esportatori hanno insistito per una minore integrazione di considerazioni in materia di diritti umani.

Il quadro legislativo è dunque stato parzialmente limitato nella integrazione di considerazioni inerenti ai diritti umani. Tuttavia, il rischio di incertezza nella implementazione del regolamento è – almeno in parte – rimasto³⁷. Gli Stati membri e finanche gli esportatori sono chiamati a valutare la sussistenza di gravi violazioni di diritti umani e diritto internazionale umanitario tramite quanto statuito dalle clausole onnicomprensive. In tal modo, si è potuto assistere a un trasferimento di una maggiore responsabilità volta a controllare la possibile sussistenza di rischi di violazione dei

diritti umani dal livello europeo a quello nazionale. Questo trasferimento di responsabilità è sicuramente rispettoso di un principio di sussidiarietà solitamente molto caro agli Stati membri. Tuttavia, come notato dalla Commissione stessa nella sua proposta di modifiche al regolamento europeo nel 2016, sarebbe opportuno che l'Unione europea avesse una posizione comune circa la violazione dei diritti umani da parte di prodotti a duplice uso esportati al di fuori del territorio europeo.

Dunque, il regolamento europeo sui prodotti a duplice uso si regge su un fragile bilanciamento tra la necessità di promuovere una politica commerciale comune secondo gli interessi degli attori economici e la integrazione di considerazioni in materia di diritti umani. L'articolo 3 esemplifica tale bilanciamento da un lato assicurando una lista a livello europeo di prodotti che necessitano di una autorizzazione all'esportazione e, dall'altro, ammettendo l'intervento da parte dei singoli Stati membri nel decidere quale prodotto possa violare i diritti umani. In quest'ottica, vi è il rischio che la caratterizzazione della valutazione dei diritti umani effettuata dagli Stati membri diventi un processo ancora più politico e discrezionale di quanto non sia già. Così facendo, una risposta nazionale potrebbe portare ad una maggiore frammentarietà del quadro normativo. Tale risultato sarebbe non solo disallineato con le richieste degli attori economici per un quadro normativo chiaro, ma porterebbe anche a non rafforzare la percezione di uno sviluppo dell'intelligenza artificiale come tecnologia affidabile a causa di una minore certezza del diritto all'interno dell'Unione europea.

Riferimenti bibliografici

AMNESTY INTERNATIONAL (2020), *Out of Control: Failing EU Laws for Digital Surveillance Export*, Report, Amnesty International, 2020

BDI (2016), *EC Dual-Use: Review of the EC Dual-Use Regulation*, 2016

M. BROMLEY (2023), *The EU Dual-use Regulation, cyber-surveillance and human rights: the competing norms and organised hypocrisy of EU export controls*, in "Defence Studies", vol. 23, 2023, n. 4

DIGITALEUROPE (2018), *Updated DIGITALEUROPE Comments on Proposal for Recast of Export Control Regulation*, 2018

36. Per la discussione, v. SCHMID–RIEBE–REUTER 2022, p. 12.

37. Cfr. DI FRANCO 2022.

- E. DI FRANCO (2022), *Assessing the role of human rights in the Recast EU Regulation on dual-use items*, Trans European Policy Studies Association Briefs, 2022
- J. DONNELLY (2013), *Universal human rights in theory and practice*, Cornell University Press, 2013
- J. DONNELLY (1982), *Human rights and human dignity: An analytic critique of non-Western conceptions of human rights*, in "American Political Science Review", vol. 76, 1982, n. 2
- A. FRUSCIONE (2022), *Dual Use Items: A Whole New Export Regulation in the European Union*, in "Global Trade and Customs Journal", vol. 17, 2022, n. 3
- M.C. HOROWITZ (2019), *When speed kills: Lethal autonomous weapon systems, deterrence and stability*, in "Journal of Strategic Studies", vol. 42, 2019, n. 6
- U. JAREMBA, M. KANETAKE, I. KONING (2019), *Economic and Non-Economic Values and Objectives in the EU's International Trade: Normative Tensions, Actors and Processes*, in "Europe and the World: A Law Review", vol. 3, 2019, n. 1
- M. KANETAKE (2020), *The EU's Dual-Use Export Control and Human Rights Risks: The Case of Cyber Surveillance Technology*, in "Europe and the World: A Law Review", vol. 3, 2019, n. 1
- K.L. MEISSNER, K. URBANSKI (2022), *Feeble Rules: One Dual-Use Sanctions Regime, Multiple Ways of Implementation and Application?*, in "European Security", vol. 31, 2022
- A. QUINTAVALLA, J. TEMPERMAN (2023), *Artificial intelligence and human rights*, Oxford University Press, 2023
- L. RIECKE (2023), *Unmasking the Term 'Dual Use' in EU Spyware Export Control*, in "European Journal of International Law", vol. 34, 2023, n. 3
- S. SCHMID, T. RIEBE, C. REUTER (2022), *Dual-use and trustworthy? A mixed methods analysis of AI diffusion between civilian and defense R&D*, in "Science and engineering ethics", vol. 28, 2022, n. 2
- D. TRUSILO, D. DANKS (2024), *Commercial AI, Conflict, and Moral Responsibility: A theoretical analysis and practical approach to the moral responsibilities associated with dual-use AI technology*, in "arXiv", 2402.01762, 2024
- O.L. VAN DAALEN, J.V.J. VAN HOBOKEN, M. RUCZ (2023), *Export control of cybersurveillance items in the new dual-use regulation: The challenges of applying human rights logic to export control*, in "Computer Law & Security Review", vol. 48, 2023