



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Internazionale dell'Economia

**LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE
DELL'UNIONE EUROPEA. STRUMENTI, CRITICITÀ E
PROSPETTIVE DI RIFORMA DI UN SISTEMA IN
EVOLUZIONE**

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa

Maria Rosaria Mauro

CANDIDATO

Andrea Maria Curti

Matr.126293

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Daniele Gallo

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Francesco Cherubini

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

PREMESSA	1
-----------------------	---

CAPITOLO I

LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELL'UE. INQUADRAMENTO GENERALE E BASE GIURIDICA

1. L'Unione europea: le tappe del processo d'integrazione.....	6
2. Il sistema delle competenze.	17
3. La politica commerciale comune dell'Unione. Profili storici, definizione, base giuridica.	25
4. La politica commerciale comune dopo il Trattato di Lisbona. I settori d'intervento.	41
5. Principi ed obiettivi dell'azione esterna dell'Unione europea.....	55

CAPITOLO II

LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELL'UE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

1. L'impatto della globalizzazione sulla politica commerciale comune.....	63
2. Politica di concorrenza e misure di difesa commerciale.....	73
3. Unione europea e OMC: la dimensione multilaterale della politica commerciale comune.....	83

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DELLA POLITICA COMMERCIALE COMUNE

1. Premessa. Le dimensioni unilaterale, bilaterale e regionale della politica commerciale comune.	97
2. Accordi di partenariato economico: sostegno allo sviluppo in Africa, Caraibi e Pacifico.	109
3. Accordi di associazione. Cenni alla species degli accordi europei.....	116

4. Accordi di libero scambio. I principi in materia di scambi commerciali: non discriminazione, prevedibilità, concorrenza equa.....	126
5. Il CETA.....	136
6. L'accordo di libero scambio tra UE e Corea del Sud.	148
7. L'accordo di libero scambio tra UE e Giappone.	159
8. Cenni al nuovo approccio dell'UE in materia di investimenti diretti esteri (IDE) nei recenti accordi di libero scambio.	179

CAPITOLO IV

RECENTI SVILUPPI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

1. L'agenda commerciale dell'Unione europea.....	185
2. Le relazioni con la Cina. Cenni.....	200

CONCLUSIONI	209
--------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	219
---------------------------	-----

PREMESSA

La tematica che costituisce oggetto del presente elaborato riveste un evidente interesse sistematico nell'ambito delle politiche materiali dell'Unione europea, segnatamente dell'azione esterna.

La politica commerciale comune rappresenta oggi non solo lo strumento per l'implementazione della concertazione bilaterale, regionale e multilaterale dell'Unione in materia commerciale, ma anche un veicolo strategico nella promozione e protezione dei cd. *non-trade values* ben al di là dei confini unionali, attraverso l'inserimento degli alti standard europei in materia ambientale, lavorativa e sociale nei nuovi strumenti negoziali commerciali.

La trasformazione della politica commerciale comune da settore d'intervento deputato prevalentemente alla regolamentazione delle barriere tariffarie all'import-export a canale privilegiato d'orientamento della *governance* globale in materia commerciale è dovuta essenzialmente a tre fattori, legati da un più che evidente nesso di consequenzialità: la globalizzazione delle relazioni internazionali; le novità del Trattato di Lisbona¹; gli strumenti negoziali di nuova generazione.

Il commercio internazionale, come noto, rappresenta una leva decisiva per la prosperità e la competitività dell'intero continente europeo.

L'Unione, nei decenni, ha progressivamente tessuto una densa rete di rapporti commerciali diversificati su scala globale.

La concertazione bilaterale e regionale, più in particolare, si è *de facto* sostituita a quella multilaterale in seno all'OMC, sede naturale dei negoziati commerciali internazionali, attualmente in fase di stallo per ragioni eminentemente politiche, come si avrà modo di evidenziare più avanti.

Ciononostante, anche in questa direzione l'Unione europea ha svolto e svolge tuttora un'opera essenziale di orientamento del dibattito transnazionale verso il recupero

¹ "Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la comunità europea" (2007/C 306/01). Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

della centralità del foro OMC, sostenendo con forza una ormai improcrastinabile riforma dell'intero sistema.

Per ciò che attiene al profilo istituzionale della materia in esame, non c'è dubbio che l'attenzione dello studioso che si accosti all'approfondimento scientifico della disciplina debba focalizzarsi, primariamente, sull'evoluzione del sistema di competenze dell'attuale Unione europea, cardine attorno al quale ruota il funzionamento dell'intero settore.

Come noto, l'Unione europea poggia la propria azione su una serie di *politiche* che corrispondono ad altrettanti settori d'intervento.

Nell'implementazione di tali politiche, utilizza gli strumenti che le sono messi a disposizione dai Trattati nell'ambito delle proprie competenze, così come definite negli artt. 2-6 del TFUE²: competenza esclusiva (art. 3 TFUE); competenza concorrente (art. 4 TFUE); competenza di fornire orientamenti per il coordinamento delle politiche degli Stati membri (art. 5 TFUE); competenza di sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE).

Il Trattato sull'Unione Europea (TUE)³ riconosce inoltre all'UE la competenza di definire ed attuare la politica estera e di sicurezza comune (PESC), inclusa la progressiva definizione di una politica di difesa comune (art. 24)⁴.

Salvo quanto si dirà più avanti, risulta sin d'ora opportuno menzionare –per un corretto inquadramento della tematica- i principali tratti distintivi delle diverse competenze dell'Unione .

La competenza *esclusiva* fa riferimento a quei settori nei quali solo l'UE può adottare atti giuridicamente vincolanti; agli Stati membri è invece concesso d'intervenire solo previa autorizzazione ovvero per l'attuazione degli atti dell'Unione.

² Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (da qui in poi, TFUE) è entrato in vigore il 1 dicembre 2009 con il Trattato di Lisbona (2007), che ha pressoché completamente riscritto il sistema di funzionamento degli organi dell'Unione definendo con chiarezza gli ambiti di attività e le competenze della neonata organizzazione sovranazionale. È composto da 358 articoli ed è redatto nelle 23 lingue ufficiali dell'Unione: in ogni sua versione linguistica è giuridicamente vincolante. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³ Il Trattato sull'Unione Europea (da qui in poi, TUE) è entrato in vigore il 1 novembre 1993 con il Trattato di Maastricht (1992). È stato modificato in maniera rilevante dal Trattato di Lisbona (2007). Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴ Occorre precisare che nella maggior parte dei settori in cui l'UE può intervenire, la Commissione ha la facoltà di presentare una proposta di atto giuridico. Invece nel settore della PESC, per esempio, questo è escluso.

Nella competenza *concorrente* rientrano i settori in cui l'UE e gli Stati membri detengono congiuntamente la potestà di adottare atti giuridicamente vincolanti, potendo tuttavia gli Stati membri agire unicamente nella misura in cui l'Unione rinunci ad intervenire per prima⁵.

Le rimanenti competenze sono convenzionalmente riunite nel *genus* delle *complementari*: l'Unione può intervenire solo per appoggiare l'azione degli Stati membri, non potendo procedere ad armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari nazionali⁶.

Ebbene, alla categoria delle competenze *esclusive* dell'Unione appartiene la politica commerciale comune, oggetto del presente lavoro di tesi.

L'art. 207 TFUE⁷, su cui si tornerà a più riprese, nel primo paragrafo definisce l'ambito applicativo di tale politica citando una serie di materie che certamente vi rientrano.

“La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.”

L'elencazione è tuttavia da intendersi come meramente esemplificativa⁸, alla luce dell'utilizzo dell'espressione “.. *in particolare*”, che la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nel parere 1/78⁹, ha inequivocabilmente letto come indice di non esaustività della conseguente lista.

Come si avrà modo di illustrare più avanti, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il campo di applicazione dell'art. 207 TFUE è stato esteso anche agli

⁵ Cfr. U.VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, V ed., Bari, 2017, p. 63 ss.

⁶ Cfr. cap. I para.2 per l'individuazione dei settori appartenenti a ciascuna categoria e per la *ratio* del principio di sussidiarietà che ne regola la ripartizione.

⁷ Già art. 133 Trattato di Nizza, già art. 113 Trattato di Roma.

⁸ Così, *inter alia*, P.PIVA, *La politica commerciale comune*, in G.STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale*, V ed., Torino, 2017, p.449 ss.

⁹ Parere reso il 4 ottobre 1979, in *Racc.*, 1979, 2871. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

investimenti diretti esteri, allo scambio dei servizi ed agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, ciò che emerge con chiarezza dalla formulazione definitiva della norma, riportata sopra.

Non risulta peraltro possibile isolare dal primo paragrafo dell'art. 207 una definizione compiuta di politica commerciale comune. Tuttavia, il già citato parere 1/78 della Corte appare molto netto nell'indicare la necessità di un'interpretazione ampia ed estensiva della nozione, che non si limiti al tradizionale ventaglio degli strumenti del commercio internazionale, di natura eminentemente tariffaria, ma che piuttosto abbracci, in una logica onnicomprensiva, anche tutta una serie di (ormai) irrinunciabili aree d'intervento normativo e regolamentare.

L'ambizioso ed al tempo stimolante obiettivo che tale tesi di laurea si propone è dunque quello di individuare gli strumenti, le criticità e le prospettive di riforma di un sistema d'azione attraverso il quale, in definitiva, si decide molto del nostro quotidiano.

In particolare, la costante dialettica diacronica tra l'approccio comunitario prima e quello unionale poi consentirà di mettere in luce, con estrema chiarezza, l'incessante processo evolutivo che ha interessato la politica commerciale comune, periodicamente riformata con l'obiettivo di renderne i tratti coerenti con i nuovi assetti istituzionali via via succedutisi.

Preme sottolineare che la trattazione che segue, accanto a pur irrinunciabili profili *statici* di teoria generale, sarà arricchita ed integrata da puntuali riferimenti giurisprudenziali -prevalentemente sovranazionali- e da frequenti rimandi all'attualità delle relazioni economiche e commerciali internazionali, in continuo divenire e di grande interesse per l'analisi *dinamica* di una materia così decisiva.

Il percorso è articolato in quattro capitoli: un *primo capitolo* introduttivo, contenente l'inquadramento generale dell'argomento, un breve excursus storico delle tappe evolutive della politica commerciale comune ed i principali riferimenti normativi entro i quali si muoverà l'analisi; un *secondo capitolo*, dedicato all'approfondimento della dimensione multilaterale della politica commerciale comune (UE-OMC), all'impatto della globalizzazione, alla politica di concorrenza ed alle misure di difesa commerciale; un *terzo capitolo*, avente ad oggetto gli strumenti della politica

commerciale comune, l'esame delle dimensioni unilaterale, bilaterale e regionale d'intervento, i casi più rilevanti dell'attualità dei negoziati in corso o appena conclusi - segnatamente gli ALS con la Corea del Sud, col Giappone ed il CETA col Canada- ed un accenno al nuovo approccio dell'UE in materia di investimenti; un *quarto* ed ultimo *capitolo* infine, tipicamente conclusivo, focalizzato sull'esame delle prossime tappe dell'agenda commerciale e sul futuro del partenariato economico con la Cina.

Ciò che emergerà dalla trattazione è, in ultima analisi, l'immagine di un sistema estremamente composito, in cui convivono e trovano bilanciamento –talvolta a fatica- istanze normative, regolamentari, politiche, economiche, diplomatiche e sociali; sistema attraverso il quale l'Unione europea, agendo come *single trading bloc*, orienta la *governance* globale del commercio internazionale stringendo partnership diversificate e mirate, promuovendo la riforma e la centralità del foro OMC e, soprattutto, ampliando il raggio d'azione degli elevati standard di tutela di un numero sempre crescente di *non-trade values*; ciò che plasticamente dimostra come la globalizzazione delle relazioni, anche di quelle latamente *economiche*, sia in grado di apportare perfino enormi benefici, nel medio e lungo periodo, se approcciata e gestita con coraggio, intelligenza e lungimiranza.

CAPITOLO I

LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELL'UE. INQUADRAMENTO GENERALE E BASE GIURIDICA

SOMMARIO: 1. L'Unione europea: le tappe del processo d'integrazione. – 2. Il sistema delle competenze. – 3. La politica commerciale comune dell'Unione. Profili storici, definizione, base giuridica. – 4. La politica commerciale comune dopo il Trattato di Lisbona. I settori d'intervento. – 5. Principi ed obiettivi dell'azione esterna dell'Unione europea.

1. L'Unione europea: le tappe del processo d'integrazione.

L'Unione europea è un'organizzazione internazionale regionale di integrazione economica e politica, a carattere sovranazionale.

E' attualmente composta da 28 Stati membri, destinati a divenire 27 una volta che il Regno Unito avrà completato il processo di fuoriuscita dall'Unione, avviato ufficialmente nel marzo del 2017 a seguito dell'esito del *referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea* del 23 giugno 2016, noto come *Brexit*.

Se si escludono velleità *latu sensu* europeiste già individuabili nel progetto d'espansione dell'Impero Romano, nel Sacro Romano Impero e perfino nell'unione doganale istituita da Napoleone Bonaparte nel XIX secolo, di Europa come di un'entità sovranazionale, moderna, nella quale avrebbero potuto integrarsi e coordinarsi i diversi Stati del continente condividenti storia, cultura ed ambizioni comuni si iniziò compiutamente a parlare solo nella seconda metà dell'Ottocento.

Tra i diversi che potrebbero citarsi, è passato alla storia il celebre discorso tenuto nel 1849 al congresso internazionale di pace di Parigi da Victor Hugo, padre nobile del Romanticismo francese, tra i primi ad immaginare gli "Stati Uniti d'Europa" con queste poche, evocative parole:

“Verrà un giorno in cui tutte le nazioni del nostro continente formeranno una fratellanza europea. Verrà un giorno in cui dovremo vedere gli Stati Uniti d'America e gli Stati Uniti d'Europa faccia a faccia, allungarsi tra di loro attraverso il mare”.

E di Stati Uniti d'Europa scrissero e sognarono molti altri grandi nomi della storia moderna e contemporanea: il filosofo Carlo Cattaneo; l'anarchico Bakunin, che a Ginevra nel 1867, al congresso della Lega per la Pace e la Libertà –a cui parteciparono, tra i tanti, anche Garibaldi, John Stuart Mill e lo stesso Hugo- ammonì: “*al fine di ottenere il trionfo della libertà, pace e giustizia nelle relazioni internazionali d'Europa e di rendere impossibile la guerra civile tra i vari popoli che compongono la famiglia europea, una sola strada è possibile: costituire gli Stati Uniti d'Europa*».

E, ancora, il futuro secondo presidente della Repubblica Italiana Luigi Einaudi sul finire dell'Ottocento; Lenin nel 1914; il primo ministro francese Aristide Briand nel 1929¹⁰; Churchill nel 1946¹¹.

Solo per citarne alcuni, e volutamente tralasciando le molte adesioni che a questo coraggioso ed affascinante ideale provennero, negli anni, dal mondo accademico, politico, economico.

Ad ogni modo, l'idea fondativa che avrebbe condotto alla creazione delle prime Comunità prese forma nel corso del secondo conflitto mondiale, grazie allo sforzo profuso da politici ed intellettuali nell'immaginare –pur con qualche difficoltà- la rapida ricostruzione di un'Europa ridotta in macerie attraverso la predisposizione di un sistema di relazioni tra gli Stati in grado di prevenire l'eventualità di nuovi, futuri conflitti.

In questo frangente si inserisce quello che è probabilmente il più noto esempio di promozione dell'ideale di unità europea in un documento destinato a circolare: il *Manifesto di Ventotene*¹².

Il titolo originale del *Manifesto* è “*Per un'Europa libera ed unita. Progetto di un Manifesto*”.

Siamo nel 1941, e l'isola di Ventotene, nel mar Tirreno, è il luogo di prigionia degli oppositori al regime fascista.

¹⁰ Nel 1929 il primo ministro francese Aristide Briand tenne un discorso all'assemblea della Società delle Nazioni proponendo l'idea di una federazione di nazioni europee: solidarietà, raggiungimento della prosperità economica, cooperazione politica e sociale sarebbero stati i principi e gli obiettivi ispiratori di tale progetto. Nel 1930, peraltro, su richiesta della società delle nazioni Briand presentò un *Memorandum* sull'organizzazione di un' Unione Federale Europea.

¹¹ In argomento, si veda B.OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda alla costituzione dell'Unione*, Bologna, 2005.

¹² Il titolo con cui è conosciuto oggi pare sia stato assegnato da alcuni giornalisti viennesi nei mesi successivi alla sua pubblicazione. Cfr. A.GIANNULLI, *Quale Europa durante e dopo la catastrofe?*, in ASSOCIAZIONE LAPSUS (a cura di), *Laboratorio “Storia dell'Europa. Dal dopoguerra ai giorni nostri”*, Università degli Studi di Milano, 2014. Consultabile nel sito www.laboratoriolapsus.it.

Il clima di oppressione e l'orrore della guerra conducono il politico Altiero Spinelli ed il giornalista Ernesto Rossi a redigere un testo in cui si prefigura la necessità di tradurre in un progetto concreto e politicamente credibile l'ideale europeista, che già da decenni animava i salotti di fervidi intellettuali un po' ovunque, da Roma a Parigi, da Berlino a Londra.

Spinelli e Rossi erano sinceramente convinti dell'opportunità di dar vita ad una federazione europea, dotata di un parlamento e di un governo democratici, con veri poteri spendibili in alcuni settori d'interesse comune -dalla difesa all'economia- attraverso una breve fase para-dittatoriale: nelle intenzioni degli autori, dunque, una rivoluzione europea marcatamente socialista, in grado di dare nuova linfa allo sviluppo della civiltà moderna, bruscamente arrestatosi con l'avvento dei totalitarismi.

Gli estensori del Manifesto sostenevano inoltre che per raggiungere un tale obiettivo fosse preventivamente necessario creare una forza politica che superasse le logiche dei partiti tradizionali, ancorati alle politiche nazionali e dunque incapaci di fornire risposte adeguate alle esigenze dettate dalla crescente internazionalizzazione delle relazioni tra Stati a livello economico, politico, diplomatico. Una forza politica plasmata su questa esigenza -il Movimento Federalista Europeo- nacque effettivamente nel 1943, fondata -tra gli altri- proprio dagli stessi Rossi e Spinelli.

Il *Manifesto* fu originariamente diffuso e pubblicato in clandestinità nel 1944, grazie all'antifascista Eugenio Colorni che scrisse una densa prefazione e ne curò la redazione. Passerà meritatamente alla storia come uno dei testi fondamentali della costruzione ideale dell'Europa stessa.

Negli anni del dopoguerra, peraltro, apparve da subito chiaro che l'integrazione europea avrebbe potuto costituire un efficace antidoto avverso i nazionalismi che avevano condotto al conflitto appena terminato.

Nonostante non sia certamente questa la sede adatta per ripercorrere nel dettaglio tutte le tappe che dal 1945 in poi hanno condotto alla nascita dell'attuale Unione europea, risulta tuttavia opportuno fornire quantomeno una panoramica generale di quelli che sono stati i principali passaggi storici ed istituzionali.

Nel 1952, trascorsi quasi dieci anni dalla conclusione della guerra, nacque la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), istituita dal Trattato di Parigi del 1951 su iniziativa dei politici francesi Jean Monnet e Robert Schuman¹³.

L'obiettivo originario era rappresentato dalla comunanza d'azione nella produzione e gestione di materie prime strategiche come carbone ed acciaio tra i sei Paesi fondatori: Belgio, Francia, Germania Ovest, Paesi Bassi, Italia, Lussemburgo.

La creazione del mercato comune del carbone e dell'acciaio condusse, tra l'altro, all'abolizione delle tariffe doganali e delle restrizioni vigenti in materia di scambio, nell'ottica di una libera concorrenza realmente priva di ostacoli.

La prima unione doganale¹⁴ tra gli Stati fondatori della CECA venne realizzata pochi anni dopo, grazie al Trattato di Roma del 1957¹⁵ che diede vita alla Comunità Economica Europea (CEE).

Parallelamente alla CEE nacque l'EURATOM, la Comunità europea dell'energia atomica.

Nel 1965 un'altra tappa fondamentale è segnata dal cd. Trattato di fusione¹⁶, che ha compattato la struttura organizzativa e gestionale delle tre comunità con la istituzione di un'unica Commissione e di un unico Consiglio.

Nel 1979, dopo l'allargamento delle Comunità a seguito dell'adesione di nuovi Stati, sono state indette le prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo.

Il 1985 è invece l'anno della conclusione dell'Accordo di Schengen¹⁷, elaborato al di fuori della cornice istituzionale della Comunità, che ha promosso la realizzazione di

¹³ La proposta provenne dalla nota *Dichiarazione Schuman* del 1950, dall'allora ministro degli esteri del Governo francese. Viene considerato il primo discorso ufficiale in cui compaia l'idea di Europa come unità economica prima e politica poi, punto di partenza del processo di integrazione europea. Scopo della dichiarazione, in sintesi, era quello di offrire una soluzione volta al superamento delle rivalità tra Francia e Germania anche sul piano della gestione di risorse strategiche come carbone ed acciaio, note materie prime di armamenti ed arsenali bellici.

¹⁴ L'unione doganale rappresenta un tipico esempio di accordo di commercio preferenziale (su base regionale) tra Paesi: vengono abbattute le barriere commerciali che impediscono la libera circolazione delle merci e, a differenza dell'Area di libero scambio, viene istituita una tariffa doganale esterna comune.

¹⁵ Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) è stato firmato a Roma il 25 marzo 1957, unitamente al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM). Sono noti come Trattati di Roma. Consultabili nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶ Il Trattato di fusione, firmato a Bruxelles l'8 aprile 1965 ed entrato in vigore il 1° luglio 1967, ha compattato la struttura organizzativa delle tre comunità europee esistenti all'epoca - Comunità europea (CEE), Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) - istituendo una Commissione e un Consiglio delle comunità europee unitari. Il termine "*comunità europee*" venne utilizzato proprio a partire dalla stipula di tale Trattato. Consultabile nel sito www.europarl.europa.eu.

uno spazio comune attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne: la prima pietra di quello che sarà poi definito *acquis di Schengen*. Nel 1999, l'accordo del 1985 entrerà ufficialmente nel quadro normativo ed istituzionale dell'Unione.

Nel 1987 entra in vigore l'Atto unico europeo¹⁸, un accordo unico consolidato con il quale si emenda il Trattato di Roma del 1957 e si formalizza la nascita della Comunità Economica Europea. Due gli obiettivi di fondo: accelerare la costruzione del mercato interno e seminare il primo embrione di un'Unione politica.

Il 1987 è anche l'anno dell'entrata in vigore della cooperazione politica europea, che sarà poi sostituita dalla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) nel 1992, con il Trattato di Maastricht¹⁹.

Si arriva così ad un momento decisivo per la storia istituzionale dell'Europa.

L'occasione che avrebbe portato all'elaborazione –più volte ventilata ed auspicata- di un nuovo Trattato di riforma venne individuata nella caduta del Muro di Berlino del 1989, che aveva condotto –come noto- alla riunificazione della Germania, dando di fatto il via all'allargamento della Comunità verso i Paesi del blocco sovietico, che sarebbe crollato di lì a poco.

La ricucitura della frattura tedesca e i (mal) taciuti timori di un nuovo accrescimento potenziale della Germania riunita portarono ad un'accelerazione del progetto d'integrazione politica europea, grazie soprattutto all'opera del Cancelliere tedesco Kohl e del Presidente francese Mitterrand.

Nelle fasi preparatorie ed interlocutorie che precedettero il Consiglio europeo di Maastricht del dicembre 1991, venne elaborata l'idea di un'Unione europea composta da tre pilastri fondamentali: le Comunità Europee, cioè mercato comune, unione

¹⁷ L'accordo di Schengen (ufficialmente *Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*) è il trattato internazionale firmato a Schengen il 14 giugno 1985 tra Benelux, Germania Ovest e Francia. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁸ L'Atto è stato firmato il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo ed è entrato in vigore il 1° luglio 1987. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁹ Il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE), è stato firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht nei Paesi Bassi dai dodici Paesi membri dell'allora Comunità Europea. Fissa le regole politiche e i parametri economici e sociali necessari per l'ingresso dei vari Stati nell'Unione. È entrato in vigore il 1° novembre 1993. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

economica e monetaria, politica del carbone e dell'acciaio e una serie di altre competenze aggiunte; la Politica estera e di sicurezza comune (PESC); la Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, rivolta alla costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

La differenza sostanziale tra i tre pilastri risiedeva nel diverso peso attribuito agli attori in ciascuno di essi: nel primo avrebbero pienamente operato le istituzioni, i procedimenti, il sistema di fonti sovranazionali; negli altri due avrebbe invece prevalso il tradizionale metodo intergovernativo, gli Stati membri sarebbero rimasti i protagonisti dei processi decisionali e le istituzioni comunitarie (Parlamento su tutte) sarebbero state collocate in una posizione più modesta.

Alla conclusione dei lavori, il 7 febbraio del 1992, viene dunque firmato a Maastricht, tra gli allora dodici membri della Comunità, il Trattato dell'Unione europea, che fissa, tra le altre cose, anche le regole politiche ed i parametri economici e sociali richiesti agli Stati extra-UE che avrebbero, da lì in avanti, manifestato la volontà di aderire all'Unione.

La nuova organizzazione, denominata *Unione europea*, non sostituisce ancora le tre originarie comunità europee (CECA, CEE, Euratom), ma le ricomprende.

Viene inserita la possibilità di avvalersi della clausola *opting-out* –nata sulla scorta delle difficoltà sorte nei negoziati col Regno Unito, piuttosto scettico verso l'introduzione di una moneta unica²⁰ e di una piena integrazione nel cd. Protocollo sociale²¹- che *de facto* sdogana la creazione di un'Unione *à la carte*, di cui già in passato si era parlato²².

Il Trattato è anche l'occasione per la formalizzazione di un quadro istituzionale unico, con la creazione di istituzioni comuni a tutti e tre i pilastri e l'introduzione di una

²⁰ Cfr. in argomento F.FAURI, *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, 2017, p.173 ss.

²¹ Sul punto si veda AA.VV., *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, in "Notiziario di giurisprudenza del lavoro" (supplemento), Roma, 1995.

Documento introdotto dal Trattato di Maastricht e allegato al Trattato CE, contenente disposizioni in materia sociale. Il protocollo, in realtà, riscriveva gli articoli del Trattato relativi alla politica sociale proprio per ampliare la dimensione sociale dell'azione comunitaria, superando l'opposizione del Regno Unito. Grazie ad una politica sociale meno severa, le imprese inglesi hanno potuto produrre a costi più bassi rispetto a quelle del continente, dando vita al cd. dumping sociale. Soltanto con il Trattato di Amsterdam è stata superata questa anomalia, vista la piena adesione del Regno Unito alle politiche comunitarie del settore. Consultabile nel sito www.dizie.eu.

²² Così, per primo, nel 1965, Louis Armand, Presidente *pro tempore* dell'EURATOM.

nuova procedura di adozione degli atti, denominata procedura di codecisione²³: l'atto è adottato solo se Consiglio e Parlamento europeo manifestano una comune volontà in tal senso.

A partire dal 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dopo un preventivo perfezionamento già operato dal Trattato di Amsterdam del '97, la procedura di codecisione diverrà la procedura legislativa ordinaria.

Oltre a dettare i parametri per la nascita dell'unione economica e monetaria (cd. criteri di convergenza), infine, il Trattato di Maastricht fornisce la base giuridica per l'implementazione di sei nuove politiche comuni dell'Unione²⁴, rafforza i poteri del Parlamento europeo, introduce il concetto di cittadinanza europea²⁵ ed il principio di sussidiarietà come canone fondamentale d'azione, in base al quale l'UE agisce solo se risulti più efficace agire a livello europeo piuttosto che a livello nazionale²⁶.

I successivi trattati modificativi, quantomeno sino a quello di Lisbona, non hanno forse inciso sulla struttura istituzionale e sul quadro normativo dell'Unione tanto quanto il Trattato di Maastricht.

²³ Art. 294 TFUE, già art. 251 Trattato CE. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁴ In particolare: le reti di trasporto trans-europee (TEN); le politiche industriali; la protezione del consumatore; l'istruzione e la formazione professionale; i problemi giovanili; la cultura.

²⁵ In argomento cfr. U.VILLANI, *op.cit.*, p.103 ss. La cittadinanza dell'Unione europea rappresenta un nuovo status giuridico del quale è titolare chiunque abbia la cittadinanza di un Paese membro dell'Unione. È prevista nell'art. 9 TUE ed è compiutamente disciplinata negli artt. 20-25 del TFUE. I diritti dei cittadini trovano peraltro una tutela ulteriore nella Carta dei diritti fondamentali (artt. 39-46), adottata a Nizza nel dicembre del 2000 e riadattata a Strasburgo il 12 dicembre del 2007, avente oggi – dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona- lo stesso valore giuridico dei trattati. Come chiaramente sottolineato dall'art. 20 TFUE, “*La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima*”. E' peraltro curioso notare che, benché menzionati nel par.2 del suindicato art. 20 TFUE, non pare siano riconoscibili specifici *doveri* del cittadino europeo, implicando tale status dunque solamente il conferimento di taluni *diritti*.

Rispetto alla cittadinanza nazionale quella europea costituisce perciò una cittadinanza duale, o derivata. Nonostante non sia questa la sede adatta per approfondire la disciplina dell'istituto, appare opportuno citare sinteticamente alcuni tra i più rilevanti riferimenti giurisprudenziali in materia:

- 1) per quanto concerne l'impossibilità di ciascuno Stato membro di sindacare l'attribuzione della cittadinanza ad opera di altro Stato membro si ricorda la sentenza del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*. Tale dispositivo chiarifica inoltre che la competenza degli Stati in materia di cittadinanza deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario;
- 2) l'orientamento espresso nella sentenza *Micheletti* appare confermato ed esplicitato dalla sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*:

A partire dalla sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, la Corte ha più volte dichiarato che lo status di cittadino dell'Unione consente di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve talune eccezioni espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico.

²⁶Cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea*, V ed., Milano, 2014, p. 414 ss.

Innovazioni significative sono state tuttavia apportate nel 1997 dal Trattato di Amsterdam²⁷, entrato in vigore il 1 maggio del 1999.

In particolare, viene accentuata la connotazione politico-sociale della costruzione europea con la proclamazione dei principi fondanti dell'Unione (libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, stato di diritto) e diviene obiettivo primario la promozione di un elevato livello occupazionale.

Si istituzionalizza il modello dell'Europa a più velocità – o a geometria variabile – già *de facto* promosso dal sistema di Maastricht, con la previsione del meccanismo della cooperazione rafforzata, volto a consentire, entro certi limiti, sviluppi differenziati a livello di integrazione tra gli Stati membri.

Si devono inoltre al Trattato di Amsterdam la creazione della figura dell'Alto rappresentante per la PESC e quella che è stata definita come la *comunitarizzazione* del terzo pilastro: circolazione delle persone, asilo, immigrazione e visti sono sottratti al Trattato sull'UE e passano nell'ambito del Trattato sulla comunità europea.

Un ulteriore passaggio istituzionale, di assai minore rilevanza, è rappresentato dal Trattato di Nizza²⁸ del 2001, in vigore dal 1 febbraio 2003.

Contiene alcune novità in materia di organizzazione giudiziaria, peraltro non attuate, e disposizioni di ampliamento dell'ambito di applicazione della procedura di codecisione e della cooperazione rafforzata.

Non è stata inoltre inserita in tale Trattato la Carta di Nizza dei diritti fondamentali²⁹ del 2000, adottata da Parlamento, Consiglio e Commissione: da qui il mancato riconoscimento di efficacia giuridicamente vincolante dello strumento, fino alla riforma in tal senso intervenuta con il Trattato di Lisbona.

²⁷ Firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 Paesi dell'Unione europea, entrato in vigore il 1° maggio 1999. Costituisce il primo tentativo di riformare le istituzioni europee in vista dell'allargamento. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁸ Il trattato di Nizza riguarda anch'esso le riforme istituzionali da attuare in vista dell'adesione di altri Stati. Il trattato di Nizza ha modificato il trattato di Maastricht (TUE) e i Trattati di Roma. È stato approvato al Consiglio europeo di Nizza, l'11 dicembre 2000 e firmato il 26 febbraio 2001. Dopo essere stato ratificato dagli allora 15 stati membri dell'Unione europea, è entrato in vigore il 1° febbraio 2003. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁹ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), nota come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza ha il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del TUE. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

Tra gli sviluppi più recenti merita di essere ricordata –se non altro per aver rappresentato un prodromo decisivo della costruzione del sistema post-Lisbona- l’iniziativa che ha condotto alla firma del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa a Roma, il 29 ottobre del 2004.

Nel caso in cui tale Trattato fosse entrato in vigore, avrebbe comportato una profonda trasformazione dell’assetto istituzionale.

La Costituzione europea –come è comunemente nota- venne elaborata nell’ambito di una Convenzione³⁰, e la profonda legittimazione democratica del testo che vide la luce fu il frutto proprio di questa peculiare modalità di redazione, diversa dal consueto negoziato intergovernativo.

Confronto, dibattito e riflessione portarono ad un processo di partecipazione trasparente, come mai accaduto prima: il 13 giugno e il 10 luglio del 2003 la Convenzione adottò il testo per *consensus*.

Tuttavia, come noto, la Costituzione europea non entrò mai in vigore, nonostante le numerose ratifiche ricevute, tra cui quella dell’Italia; occorre infatti la ratifica di tutti gli Stati membri.

A seguito inoltre degli esiti negativi dei referendum francese (29 maggio 2005) e olandese (1 giugno 2005), i Capi di Stato e di governo, con Dichiarazione adottata al termine del Consiglio europeo di Bruxelles del 16-17 giugno 2005, optarono per una pausa di riflessione al fine di “*favorire un ampio dibattito con cittadini, società civile, parti sociali, i parlamenti nazionali ed i partiti politici*”: formula diplomatica per, di fatto, accantonare definitivamente un progetto in realtà virtuoso, forse perfino necessario nell’ottica di un’integrazione più solida e matura.

I leader riuniti al Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 posero comunque fine alla vicenda dichiarando: “*il progetto costituzionale è abbandonato*”.

Si decise di affidare ad una conferenza intergovernativa il mandato di elaborare un nuovo trattato di riforma, avente l’obiettivo esplicito di integrare nei Trattati istitutivi le innovazioni della Costituzione europea, entro termini e limiti ben determinati.

I lavori della Conferenza intergovernativa, auspicata nell’ultimo Consiglio europeo citato, si svolsero rapidamente: il 19 ottobre del 2007 i Capi di Stato e di

³⁰ La Convenzione era un organo collegiale composto dai rappresentanti dei governi, della Commissione, del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Il modello ispiratore fu quello della Carta di Nizza, elaborata con modalità analoghe.

governo approvarono il testo del Trattato, sottoscritto poi a Lisbona il successivo 13 dicembre³¹.

Il processo di ratifica degli Stati membri fu piuttosto travagliato: sorsero problemi in Irlanda³², Germania³³, Polonia e Repubblica ceca³⁴.

Una volta risolta anche l'ultima questione con la firma da parte del Presidente ceco dell'atto di ratifica, il Trattato di Lisbona entrò finalmente in vigore il 1 dicembre del 2009.

Il Trattato di Lisbona, differenziandosi, sul punto, dalle intenzioni originarie della Costituzione europea, conserva la separazione degli strumenti normativi fondamentali in due distinti Trattati: Trattato sull'Unione Europea (TUE) e Trattato che istituisce la Comunità europea, ridenominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea" (TFUE), in conformità all'unificazione dell'Unione e della Comunità europea nella sola Unione europea, la quale succede –per sostituzione- alla Comunità europea³⁵. Sopravvive invece come autonoma la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

I trattati sono profondamente modificati nel loro contenuto rispetto a quelli precedenti ed hanno entrambi il medesimo valore giuridico³⁶ come atti fondativi dell'Unione stessa.

³¹ L'intenzione del Consiglio, espressa peraltro anche nell'art.6 para.2 del Trattato, era di raggiungere il totale delle ratifiche entro il 1 gennaio 2009, cosicché le nuove elezioni del Parlamento europeo si svolgessero sotto l'egida del nuovo sistema.

³² Il 12 giugno 2008 si tenne in Irlanda un referendum che bocciò il Trattato di Lisbona. Dopo varie concessioni (politica fiscale, diritto alla vita, questioni sociali, politica di difesa e sicurezza, famiglia, istruzione), un secondo referendum, tenutosi il 2 ottobre 2009, diede esito positivo e l'Irlanda provvide a ratificare il Trattato.

³³ In Germania le questioni riguardarono la compatibilità del Trattato con la Costituzione tedesca. Intervenne la Corte costituzionale nel giugno del 2009 richiedendo –come soluzione al problema- una modifica del diritto interno (attuata successivamente) atta a rafforzare i poteri delle due camere del Parlamento.

³⁴ Sia la Polonia che la Repubblica ceca manifestarono ostilità al Trattato. Quando l'entrata in vigore risultò impedita dalla sola ratifica ceca, si raggiunse un compromesso estendendo alla Repubblica ceca le medesime esenzioni dalla Carta dei diritti fondamentali già concesse a Polonia e Regno Unito –protocollo n. 30- con l'aggiunta di un nuovo protocollo all'atto della conclusione del successivo trattato di adesione.

³⁵ Occorre notare che la divisione in due trattati non risponde a reali esigenze sistematiche di distribuzione delle materie disciplinate. La ripartizione è piuttosto confusa e disordinata. A questo si aggiungono i 37 protocolli addizionali e due allegati nei quali è ulteriormente ripartita la disciplina dell'organizzazione. Fa poi da corollario –seppure a livello meramente interpretativo- una enorme quantità di dichiarazioni adottate dalla Conferenza intergovernativa o da singoli Stati.

³⁶ Ex art.1.3 TUE. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

Per ciò che attiene ai contenuti, il Trattato di Lisbona innanzitutto elimina la struttura a tre pilastri (comunitario, PESC, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) creata dal Trattato di Maastricht e modificata, quanto al terzo pilastro, dal Trattato di Amsterdam.

La generalizzazione del diritto comunitario (d'ora in avanti più propriamente chiamato "diritto dell'Unione europea") riguarda compiutamente solo il terzo pilastro, a cui vengono estese le regole proprie di questo nuovo sistema giuridico.

La PESC, invece, rimane soggetta ad una disciplina piuttosto specifica, contenuta essenzialmente nel TUE, basata sulla perpetuazione del sistema intergovernativo, con competenze attribuite alle istituzioni formate da rappresentanti governativi (Consiglio europeo e Consiglio) e sistema di votazione all'unanimità.

Dal punto di vista istituzionale, le novità più rilevanti riguardano la creazione di un Presidente dell'Unione, eletto per un mandato di due anni e mezzo dal Consiglio europeo³⁷, e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, avente il doppio incarico di Presidente del Consiglio "Affari esteri" e di vicepresidente della Commissione³⁸.

Il Parlamento viene dotato di più ampi poteri in materia di bilancio e di adozione di atti dell'Unione³⁹. Come accennato poco sopra, la procedura di codecisione diviene la procedura legislativa ordinaria.

Le altre innovazioni riguardano essenzialmente la costruzione democratica della nuova Europa: dal potere dei parlamenti nazionali di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà al diritto dei cittadini europei di invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico; dal valore cogente della Carta di Nizza all'inserimento di una base giuridica per l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁴⁰.

Al di là delle modifiche istituzionali, comunque, il Trattato di Lisbona conduce certamente al superamento della logica essenzialmente economica e mercantile della

³⁷ Art. 15 TUE. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁸ Art. 18 TUE. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁹ Art. 14 TUE. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁰ Firmata a Roma nel 1950, è uno strumento pattizio redatto ed elaborato nell'ambito del Consiglio d'Europa. Ne fanno parte tutti e 47 gli Stati membri del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale fondata nel maggio del 1949 con il Trattato di Londra che non ha nulla a che vedere con l'Unione europea, con sede a Strasburgo, in Francia. Il testo della CEDU è consultabile nel sito www.echr.coe.int.

costruzione europea verso obiettivi di più ampio respiro, fondati su valori e radici comuni a tutti gli Stati membri.

2. *Il sistema delle competenze.*

Prima di approdare alla presentazione dei profili istituzionali della politica commerciale comune, peraltro incisa in maniera rilevante dal Trattato di Lisbona, occorre affrontare brevemente⁴¹ il sistema delle competenze dell'Unione, vero e proprio cardine attorno al quale ruotano tanto la struttura quanto il funzionamento del settore d'intervento oggetto del presente lavoro di tesi.

Le competenze dell'Unione sono delimitate rispetto a quelle proprie degli Stati membri in base ad alcuni principi che demarcano il confine in maniera piuttosto netta.

Tali principi, da un lato, riguardano l'attribuzione delle competenze, dall'altro, ne regolano l'esercizio.

Il primo di essi, com'è intuibile, è il *principio di attribuzione*.

L'art. 5 para.2 TUE⁴², in particolare, stabilisce che *“in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri”*.

Questo per ciò che attiene all'UE in se'. Il successivo art.13 para.2 TUE applica la medesima *ratio* anche alle istituzioni dell'Unione, le quali agiscono nei limiti delle attribuzioni conferite loro dai Trattati⁴³.

Per ciò che attiene invece all'esercizio delle competenze, i due principi rilevanti in materia sono il *principio di proporzionalità* e il *principio di sussidiarietà* (entrambi

⁴¹ Si rimanda ad altre e più opportune sedi l'approfondimento dell'enorme mole di questioni connesse all'organizzazione dell'UE.

⁴² Tutti gli artt. TUE e TFUE citati di seguito si intendono consultabili, come già ricordato, sul sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴³ Preme rilevare che il principio di attribuzione è stato di fatto limitato da una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia che si è sviluppata in controtendenza a tale canone, facendo applicazione della cd *teoria dei poteri impliciti*, elaborata in prima battuta dalla Corte suprema statunitense.

Secondo tale teoria, in particolare, l'UE deve ritenersi provvista non solo dei poteri ad essa conferiti espressamente dai Trattati istitutivi (poteri espliciti), ma anche dei poteri (impliciti), non menzionati dunque negli strumenti normativi, che siano funzionali ai primi; in qualche maniera perciò necessari a garantire che tali poteri espliciti vengano esercitati nel modo più efficace possibile. Sul punto si veda, tra gli altri, P.MENGOZZI, C.MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2018, p. 83 ss.

codificati dal Trattato di Maastricht), cui si aggiunge –per quanto attiene almeno ai rapporti tra UE e Stati membri- il *principio di leale cooperazione* previsto dall’art.4 para.3, commi 2 e 3, TUE⁴⁴.

Il *principio di proporzionalità* (art.5.4 TUE) prevede che il contenuto e l’ambito di applicazione dell’azione dell’UE non possano superare quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Il *principio di sussidiarietà* (art.5.3 TUE) chiarifica che, nell’ambito delle competenze non esclusive (concorrenti), l’UE può agire solo se, e nella misura in cui, l’obiettivo non possa essere raggiunto in maniera ugualmente soddisfacente a livello nazionale, necessitando perciò di una implementazione a livello unionale⁴⁵.

Il *principio di leale cooperazione* contiene in se’ due profili: uno positivo, avente a che fare con le misure da adottare per assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione; ed uno negativo, un dovere di astensione rispetto alle misure che rischiano di compromettere gli obiettivi dell’UE.

Uno tra i diversi obblighi derivanti dal principio in esame, che soprattutto la giurisprudenza europea ha permesso di enucleare⁴⁶, riguarda il dovere del giudice interno di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell’Unione.

All’obbligo di leale cooperazione è riportato anche il cd *principio di assimilazione*, in virtù del quale lo Stato membro deve sanzionare le violazioni del diritto dell’UE analogamente alle violazioni –naturalmente comparabili- del diritto interno⁴⁷.

⁴⁴ “Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati ovvero conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione. Gli Stati membri facilitano all’Unione l’adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione”.

⁴⁵ Appare opportuno ricordare che la Corte di giustizia si occupa per la prima volta della sussidiarietà con la sentenza 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio*.

⁴⁶ Già nella celebre sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. ENEL*, la Corte affermò il primato del diritto comunitario su quello nazionale e la conseguente impossibilità per gli Stati membri di far prevalere una legge interna successiva contrastante con l’ordinamento comunitario. Chiaramente tale dovere rientra appieno nel principio di leale cooperazione di cui si tratta.

⁴⁷ Esempio in tal senso la sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88, *Commissione c. Grecia (mais greco)*.

Infine, un ulteriore limite alla competenza dell'UE rispetto agli Stati membri è individuato in via pretoria, seppur in maniera non del tutto univoca⁴⁸, dalla giurisprudenza della Corte.

Il riferimento è all'impossibilità giuridica, per l'UE, di intervenire in situazioni che siano puramente interne ad un singolo Stato membro e che sfuggano all'ambito di applicazione del diritto comunitario.

Come già accennato in premessa, il Trattato di Lisbona chiarisce la ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, individuando tre grandi categorie: competenze esclusive; competenze concorrenti; competenze di sostegno o complementari.

Per quanto attiene alla competenza esclusiva, l'art. 2 par.1 TFUE recita:

“Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione”.

Il successivo articolo 3 elenca poi i settori in cui l'UE ha competenza esclusiva.

In particolare:

“1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:

- a) unione doganale;*
- b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;*
- c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;*
- d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;*
- e) politica commerciale comune.*

⁴⁸ In particolare, la giurisprudenza della Corte pare essere orientata ad ampliare l'ambito di intervento dell'Unione, in riferimento soprattutto alle quattro libertà di circolazione che disciplinano comportamenti necessariamente transnazionali. Si pensi a tutto il filone giurisprudenziale relativo all'art. 34 TFUE, il quale vieta le restrizioni quantitative all'importazione tra gli Stati membri e le misure di effetto equivalente. Da qui una corposa giurisprudenza in materia di *Eu internal market*. Si citino per esemplificare la sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville*; la sentenza del 5 dicembre 2000, causa C-448/98, *Guimont*; la sentenza del 5 giugno 1997, cause C.64/96 e C-65/96, *Uecker e Jacquet*, in materia di circolazione dei lavoratori subordinati.

2. *L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata”.*

Il paragrafo 2 dell'art. 2 TFUE definisce invece la competenza concorrente dell'UE con gli Stati membri:

“Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”.

L'art. 4 definisce i settori in cui Unione e Stati membri hanno competenza concorrente:

“1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.

2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: mercato interno; politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.

3. Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.

4. Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro”.

Per quanto attiene infine all'ultima categoria, nella quale vengono fatte rientrare tutte quelle competenze definite convenzionalmente *complementari*, l'Unione ha la competenza di coordinare, completare e sostenere l'azione degli Stati membri (artt. 5-6 TFUE) nei residuali settori in cui non può adottare atti giuridicamente vincolanti che comportino l'armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri, specificamente per ciò che attiene a quelli individuati dall'art. 6 TFUE⁴⁹.

L'espansione delle competenze unionali è avvenuta nella prassi, con il costante supporto della Corte di Giustizia. L'adozione di un atto in regime di incompetenza ne determina la nullità, accertabile unicamente dalla Corte di Giustizia, la quale ha tuttavia dimostrato, nel tempo, una tendenza ad interpretare le competenze delle istituzioni - comunitarie prima ed unionali poi - in maniera estensiva ed evolutiva⁵⁰.

Prassi e giurisprudenza sono poi state codificate con le successive modifiche ai Trattati.

Con il Trattato di Lisbona la codificazione delle competenze si inserisce in un più ampio disegno volto a rafforzare, anche con il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, l'applicazione dei principi di trasparenza, democrazia e sussidiarietà.

Come emerge da quanto sopra esposto, il catalogo delle competenze è stato inserito nel TFUE, mentre al TUE è lasciata l'enunciazione dei principi che ne regolano la delimitazione, ai sensi dell'art. 5.

Ebbene, il chiarimento operato con il Trattato di riforma si è rivelato opportuno. Tuttavia, il sistema di attribuzione mantiene una natura ibrida: al catalogo continua infatti ad accompagnarsi un insieme di norme settoriali che, a titolo di *lex specialis*, disciplinano portata e modalità di esercizio di ciascuna tipologia di competenza⁵¹.

Andando ad analizzare i principali tratti distintivi delle diverse competenze, risulta dalla lettera degli articoli sopra citati che il concetto di competenza esclusiva, elaborato da tempo dalla Corte di Giustizia⁵², implichi che gli Stati membri non possano più

⁴⁹ Tra gli altri, come citato, la politica economica, occupazionale, sociale; il turismo; la cultura; la tutela e il miglioramento della salute umana; la protezione civile; la cooperazione amministrativa; l'istruzione; lo sport.

⁵⁰ Così F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014, p. 162 ss.

⁵¹ Così R.ADAM, A.TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, 2017, p. 420 ss.

⁵² Cfr. CGUE, sentenza del 14 luglio 1976, *Cornelis Kramer ed altri*, cause riunite 3,4 e 6-76.

legiferare nelle relative materie, salva specifica autorizzazione delle istituzioni in senso derogatorio: quando autorizzati dall'UE ad esercitare una competenza esclusiva, gli Stati membri operano “*in veste di gestori dell'interesse comune*”⁵³.

Uno Stato che adotti una norma in un settore di competenza esclusiva è dunque per ciò stesso passibile di procedura d'infrazione⁵⁴, stante l'inapplicabilità in materia del principio di sussidiarietà.

Le competenze esclusive possono essere rinazionalizzate solo mediante modifica dei Trattati.

Le competenze concorrenti, invece, costituiscono la categoria quantitativamente più corposa: gli Stati legiferano fino a che, e nella misura in cui, l'UE non l'abbia già fatto. Si tratta del fenomeno della cd. *preemption*, secondo il quale l'esercizio della competenza UE svuota quella (potenziale) degli Stati membri o si sovrappone a quella eventualmente da essi già esercitata, nel rispetto dell'uniforme applicazione della normativa unionale. Tale fenomeno è strettamente collegato con il primato del diritto dell'Unione su quello, anche successivo, degli Stati membri, affermato sin dalla celebre sentenza *Van Gend & Loos*⁵⁵ e con i principi di leale cooperazione e sussidiarietà.

La *preemption* opera tanto sul piano interno quanto su quello esterno, impedendo agli Stati membri, una volta che un atto dell'UE abbia disciplinato alcuni aspetti di un settore, non solo di legiferare sugli stessi aspetti, ma anche di concludere accordi internazionali che possano, in qualche misura, incidervi.

È bene notare, tuttavia, che tale meccanismo non trasforma la competenza da concorrente in esclusiva, stante la reversibilità dell'attribuzione senza la necessità di modificare i Trattati, potendo essa avvenire mediante semplice abrogazione o modifica degli atti con cui sia stata, eventualmente, erroneamente esercitata.

Le competenze concorrenti ammettono, al pari di quelle esclusive, un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Occorre peraltro considerare i limiti che, sul punto, provengono da altre disposizioni dei Trattati, con riferimento a settori specifici di competenze concorrenti per i quali si esclude espressamente la possibilità di procedere ad armonizzazione legislativa⁵⁶.

⁵³ Così CGUE, sentenza del 16 dicembre 1981, *Tymen*, C-269/80.

⁵⁴ Artt. 258 ss. TFUE, consultabili nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁵⁵ CGUE, sentenza del 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62.

⁵⁶ Il riferimento è, tra gli altri, agli artt. 19, 79, 84 e 114.2 TFUE. Consultabili nel sito www.eur-lex.europa.eu.

Quanto alle restanti competenze, la categoria delle competenze di sostegno è una novità del Trattato di Lisbona, sebbene l'idea che in alcuni settori non esclusivi l'UE avesse un ruolo limitato al completamento o al mero coordinamento dell'azione degli Stati membri fosse chiara sin dall'Atto unico europeo. In tali aree di competenza l'UE non può mai procedere ad armonizzazione: nessuna sostituzione dell'azione dell'UE a quella degli Stati membri da un lato, nessuna *preemption* dall'altro.

Per ciò che più direttamente attiene al tema del presente lavoro di tesi, la politica commerciale comune, fondamentale pilastro nell'implementazione dell'azione esterna dell'Unione⁵⁷, rientra tra le competenze esclusive ex art.3, par.1, lett. e) TFUE.

Fino alla codificazione operata con il Trattato di Lisbona, in particolare, la definizione di competenza esclusiva era principalmente ancorata alla giurisprudenza della Corte in merito alla conclusione di accordi internazionali⁵⁸.

Salvo quanto si dirà sul punto nel prosieguo della trattazione, risulta sin d'ora opportuno menzionare il risalente approccio ermeneutico della Corte, che aveva interpretato restrittivamente la nozione di esclusività della politica commerciale comune⁵⁹, ritenendo fosse concorrente –da qui la necessità della stipulazione di accordi in forma mista- la competenza a negoziare accordi nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti diretti esteri⁶⁰.

Tali settori, come si avrà modo di approfondire più avanti, figurano oggi nell'ambito delle competenze esclusive dell'Unione, pur essendo sottoposti ad una procedura particolare, in quanto l'art. 207.4 TFUE⁶¹ ne assoggetta la negoziazione e la conclusione alla votazione unanime in seno al Consiglio.

Da ultimo, e su un piano più generale, è di tutta evidenza che la competenza esclusiva dell'Unione concerna un numero sempre crescente di settori in virtù del principio del parallelismo⁶², secondo il quale ogniqualvolta l'UE regolamenti un settore sul piano interno sorgerebbe una parallela competenza europea, di carattere esclusivo, a

⁵⁷ Cfr. Cap.I §4.

⁵⁸ In materia di politica commerciale comune, già con il parere 1/75, reso l'11 novembre del 1975, la CGUE aveva affermato la competenza esclusiva dell'allora Comunità europea a stipulare l'accordo OCSE.

⁵⁹ Cfr. sul punto F.POCAR, M.C. BARUFFI, A. ADINOLFI, *op. cit.*, pp. 166-167.

⁶⁰ Così CGUE, parere 1/94, reso il 15 novembre 1994.

⁶¹ Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁶² Affermato nella nota pronuncia CGUE, sentenza del 31 marzo 1971, *AETS*, C-22/70.

negoziare e concludere accordi internazionali nella medesima materia. Per la verità, la Corte ha successivamente affermato che in ogni caso, ove necessario per dare attuazione ad una competenza interna, anche se non ancora esercitata, le istituzioni dell'Unione possano concludere accordi internazionali⁶³ in forma mista, congiuntamente agli Stati membri.

Per molto tempo non è stato chiaro in che modo i principi della *preemption* e del parallelismo si sarebbero dovuti combinare; quale cioè dovesse essere il grado di intervento dell'Unione sul piano interno perché la competenza parallela esterna risultasse esclusiva, aprendo la strada ad accordi negoziati unicamente dall'UE⁶⁴.

La Corte ha allora definito come esclusiva la competenza dell'Unione a concludere accordi in materie non ancora disciplinate, ma in cui si stiano intraprendendo iniziative legislative sul piano interno⁶⁵.

Al di là del caso in cui la materia rientri in una delle competenze esclusive sul piano interno, ricalcando la giurisprudenza citata l'art. 3 TFUE afferma l'esistenza di una competenza esclusiva quando la conclusione di accordi internazionali sia prevista in un atto legislativo dell'UE e qualora sia necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno⁶⁶ o nella misura in cui possa incidere su norme comuni o modificarne la portata; concetto peraltro vago, la cui interpretazione rimarrà ancora una volta affidata alla Corte.

Tendenzialmente, dunque, al progressivo esercizio delle competenze concorrenti corrisponde un'estensione della competenza esclusiva sul piano esterno⁶⁷.

Rimangono fuori dal meccanismo appena ricordato i settori PESC e PSDC⁶⁸, per diverse ragioni tra cui il carattere intergovernativo del processo decisionale, l'impossibilità di adottare atti legislativi⁶⁹ e il limitato potere d'intervento della Corte in tali specifici settori.

⁶³ Così CGUE, parere 1/76, reso il 26 aprile 1977, sul Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna.

⁶⁴ Cfr. sul punto F.POCAR, *The external competence of the EU and private international law*, Padova, 2007, p. 61 ss.

⁶⁵ Così CGUE, parere 1/03, reso il 7 febbraio 2006, sulla Convenzione di Lugano.

⁶⁶ Così CGUE, parere 1/76 cit. in nota.

⁶⁷ Cfr. Conclusioni alla tesi per l'impatto in materia di competenze esclusive nella politica commerciale comune del recente parere 2/15 della CGUE, reso il 16 maggio del 2017 in relazione all'ALS tra UE e Singapore.

⁶⁸ Cfr. art. 2.4 TFUE, consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

⁶⁹ Così art. 24.1 TUE, consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

3. *La politica commerciale comune dell'Unione. Profili storici, definizione, base giuridica.*

Tradizionalmente, la regolamentazione del commercio estero ha rappresentato uno dei pilastri delle costruzioni federali in epoca moderna, unitamente alla rimozione delle barriere interne e alla creazione di mercati transazionali.

La necessità di coordinare il commercio tra gli Stati del Nord America e le potenze straniere al di là dell'Atlantico, per esempio, ha animato il dibattito politico da subito, all'indomani del Boston Tea Party⁷⁰; fu anzi una premessa decisiva per l'emanazione della dichiarazione d'indipendenza del 1776 e per l'attribuzione al Congresso di poteri decisori in tema di commercio estero.

Quasi cento anni dopo, a latitudini diverse, la politica commerciale estera ha costituito una leva determinante nella caratterizzazione dell'Impero Tedesco (sin dal 1871), grazie anche all'implementazione di una *German Zollverein*, una unione doganale pangermanica approntata già nel 1834, in piena rivoluzione industriale, al fine di favorire il flusso commerciale tra gli allora 38 Stati della Confederazione tedesca, riducendo la competizione interna e rimuovendo ogni tipo di barriera.

La regolamentazione degli scambi commerciali e la necessità di accelerare uno sviluppo economico integrato hanno operato in maniera analoga anche nel processo di trasformazione della Svizzera da Confederazione di cantoni a Stato federale moderno e liberale, a seguito della Costituzione del 1848.

L'avvento della Comunità economica europea, nel 1957, dimostrò in maniera chiara l'efficacia dell'ideazione di strutture quasi-federali al fine di competere nell'economia globale, attraverso la rimozione delle barriere al commercio e la creazione di istituzioni realmente integrate.

⁷⁰ Il *Boston Tea Party* fu un atto di protesta dei coloni americani, verificatosi il 16 dicembre 1773, nel porto di Boston, in risposta al continuo innalzamento delle tasse da parte del governo di Sua Maestà. Una compagine di giovani americani, appartenenti al gruppo patriottico *Sons of Liberty*, si travestì da indiani Mohawk e si imbarcò a bordo della navi inglesi ancorate nel porto di Boston. Una volta a bordo le casse di tè trasportate dalle navi furono gettate in mare.

La premessa necessaria ad individuare quale direzione dare a questo processo, peraltro, affonda le proprie radici nella conclusione del GATT⁷¹ (*General Agreement on Tariffs and Trade*) a Ginevra, nell'ottobre del 1947.

Appena tre anni prima, nel luglio del 1944, a Bretton Woods (New Hampshire), durante la Conferenza⁷² che avrebbe ridisegnato le regole delle relazioni economico-finanziarie tra i principali Paesi industrializzati del mondo occidentale⁷³ dal dopoguerra in poi, i Ministri partecipanti adottarono una raccomandazione che esortava i governi nazionali a concludere rapidamente un accordo per la riduzione progressiva e l'eliminazione degli ostacoli al commercio internazionale⁷⁴, a dimostrazione della risalente urgenza, avvertita a livello transnazionale, di regolamentare in maniera condivisa tali decisive istanze.

Ebbene, date le note vicissitudini riguardanti la mancata implementazione del cd. terzo pilastro di Bretton Woods⁷⁵, il GATT'47 è stato di fatto, per quasi cinquant'anni,

⁷¹ Il *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio), meglio conosciuto come GATT, è un accordo internazionale, firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra, in Svizzera, da 23 Paesi, per stabilire le basi di un sistema multilaterale di relazioni commerciali, avente lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale. È entrato in vigore il 1 gennaio 1948. Il testo in lingua originale è consultabile nel sito www.wto.org.

⁷² In argomento cfr. E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, III ed, Torino, 2017, p. 55 ss.

⁷³ In particolare, presero parte alla Conferenza i 44 delegati delle Nazioni invitate, oltre agli esperti statunitensi e, a titolo personale, un rappresentante della Danimarca. In totale, il numero dei partecipanti fu di tre volte superiore alle previsioni: oltre 700 furono le persone accreditate.

⁷⁴ Sulla storia del sistema di Bretton Woods si veda, tra gli altri, M.ORLANDI, *Il commercio internazionale e la sua regolamentazione: una storia dei trattati economici e commerciali*, Assago, Padova, 2016, p. 354 ss.

⁷⁵ I lavori per l'accordo istitutivo dell'International Trade Organization (ITO) furono avviati subito, nell'ambito delle Nazioni Unite. La conferenza diplomatica fu convocata a L'Avana (Cuba) nel novembre del 1947, e l'accordo che sancì la nascita dell'ITO venne firmato nel marzo del 1948 da 53 dei 56 Paesi partecipanti alla Conferenza. La Carta de L'Avana non entrò tuttavia mai in vigore: gli Stati Uniti, che pure erano stati i promotori dell'iniziativa, non ratificarono l'accordo, comunicando tale intenzione nel dicembre del 1950. A questo fece seguito l'abbandono del progetto da parte di altri Paesi; progetto del resto fin troppo articolato ed ambizioso. Gli Stati Uniti, tuttavia, già verso la fine del 1947 riuscirono ad ottenere il consenso di 23 Stati, partecipanti alla Conferenza de L'Avana, in merito alla proposta di applicazione interinale del Capitolo IV della Carta, quello relativo alla liberalizzazione degli scambi dei beni, in attesa dell'entrata in vigore –peraltro, come visto, mai verificatasi– dell'accordo in discussione. L'obiettivo era chiaro: avviare rapidamente una graduale riduzione delle barriere doganali e degli ostacoli tariffari innalzati tra gli Stati nel periodo prebellico e bellico, al fine di stimolare una ripresa che non poteva più farsi attendere.

Si giunse così in breve tempo alla conclusione del GATT, a seguito di una serie di negoziati condotti parallelamente a quelli in corso a L'Avana per la creazione dell'ITO. Il GATT sarebbe entrato in vigore una volta raggiunta la ratifica da parte dei Paesi contraenti rappresentanti almeno l'85% del traffico commerciale dei firmatari. Tale circostanza, purtroppo, non si verificò mai: l'accordo fu ratificato formalmente solo da Liberia ed Haiti. Gli Stati optarono allora per una sua applicazione provvisoria sulla base di un idoneo Protocollo. Questo condusse inevitabilmente ad una debolezza intrinseca dell'accordo

l'unico strumento di regolamentazione multilaterale degli scambi commerciali a livello globale.

L'obiettivo dell'accordo era quello di scardinare il previgente sistema delle relazioni commerciali costruito su protezionismo, dazi, barriere doganali e tariffarie verso le merci provenienti da Paesi terzi.

Favorire lo sviluppo del commercio internazionale, sostenendo la crescita globale attraverso la progressiva liberalizzazione degli scambi: furono queste le direttrici della nuova politica commerciale transnazionale imposta dal GATT a partire dal dopoguerra, anche se solo nel limitato settore dello scambio di merci.

Principi regolatori fondanti di questo sistema, così come del resto oggi nel quadro dell'OMC, erano il principio di reciprocità (gli impegni assunti dalle parti devono risultare reciprocamente vantaggiosi) ed il principio di non discriminazione (generalizzazione della clausola della nazione più favorita ed obbligo del trattamento nazionale⁷⁶). Naturalmente, il divieto inderogabile di introdurre o mantenere limitazioni all'importazione di beni fungeva da ineliminabile corollario.

Il sistema del commercio internazionale, così come è venuto configurandosi proprio a partire dalla conclusione del GATT'47, ha profondamente influenzato il disegno della politica commerciale comune di quella che sarebbe poi divenuta l'attuale Unione europea.

Di base, erano infatti due le scelte per le quali il legislatore comunitario avrebbe potuto optare nel disegnare l'integrazione regionale; opzioni offerte proprio dal GATT'47, ex art. XXIV⁷⁷: area di libero scambio o unione doganale.

In particolare, per area di libero scambio si intende uno spazio creato, di norma, da un accordo commerciale internazionale fra Stati sovrani che si impegnano ad eliminare le barriere tariffarie e non tariffarie che limitano la libera circolazione di beni e servizi, mantenendo tuttavia una politica commerciale indipendente nei confronti dei

sul piano degli ordinamenti nazionali: la normativa multilaterale sul commercio non era ritenuta *self-executing* proprio in ragione della sua applicazione in via provvisoria.

⁷⁶ La prima consistente nel fatto che i benefici e privilegi che ciascuno Stato accorda alle merci provenienti da uno Stato parte si estendono a tutte le altre parti del GATT; il secondo consistente nell'obbligo di garantire alle merci provenienti dall'estero il medesimo trattamento che lo Stato accorda al prodotto nazionale equivalente.

⁷⁷ Rubricato, non a caso, "*Territorial Application — Frontier Traffic — Customs Unions and Free-trade Areas*". Cfr. sul sito www.wto.org.

Paesi terzi⁷⁸. L'assenza di una politica commerciale comune nei confronti di altri Stati può peraltro condurre a squilibri nella conduzione delle relazioni commerciali verso terzi. Per quanto attiene ai benefici derivanti dalla costituzione di un'area di libero scambio, ci si riferisce segnatamente ai guadagni generati dalla maggiore integrazione commerciale e dall'accrescimento del livello di competizione.

Tuttavia, rispetto all'unione doganale (che prevede la libera circolazione di beni e servizi e l'adozione di una politica commerciale comune nei confronti dei Paesi terzi) e rispetto al mercato comune (che rappresenta un'unione doganale al cui interno è possibile anche la libera circolazione dei fattori produttivi), l'area di libero scambio non riesce a realizzare una rete di scambi integrati altrettanto intensa⁷⁹.

In particolare, per unione doganale si intende, semplificando, un'area di libero scambio con una politica commerciale esterna comune⁸⁰: oltre all'eliminazione dei dazi, delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente che ostacolano gli scambi tra i Paesi membri, l'unione doganale prevede l'adozione di un regime commerciale uniforme nei rapporti con i Paesi terzi.

Quanto ai vantaggi nella costituzione di una *customs union*, la omogeneizzazione della politica commerciale esterna consente, in generale, di superare i limiti riscontrabili nell'area di libero scambio.

Esempio plastico in tal senso sono le differenze sussistenti tra i dazi verso i Paesi terzi apposti dai diversi Stati membri dell'area che comportano un grave rischio di distorsione dei flussi commerciali⁸¹. La politica commerciale comune adottata nelle unioni doganali risolve radicalmente il problema del coordinamento. In particolare, la

⁷⁸ Così L.IAPADRE, *Area di libero scambio*, in *Dizionario di economia e finanza*, Treccani online, 2012.

⁷⁹ Nella regione europea è vigente, dal gennaio 1960, la European Free Trade Area (EFTA), originariamente costituita da 7 Paesi (Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera), ridotti oggi a 4 Paesi membri (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), mentre 5 dei Paesi fondatori hanno aderito all'Unione Economica Europea (Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Portogallo, Svezia). Nel continente americano, invece, è presente da dicembre 1992 il North America Free Trade Agreement (NAFTA), che estende al Messico l'area di libero scambio originariamente realizzata tra USA e Canada.

⁸⁰ Così L.IAPADRE, *Unione doganale*, in *Dizionario di economia e finanza*, Treccani online, 2012.

⁸¹ Si pensi infatti al caso di un bene destinato ad uno Stato con un dazio più elevato che aggiri un tale ostacolo entrando attraverso la frontiera di un altro Paese per raggiungere successivamente la sua destinazione finale, grazie all'assenza di barriere all'interno dell'area di libero scambio. Per prevenire una tale evenienza, vengono generalmente introdotte alcune cd. *regole di origine*, volte a riservare ai soli beni effettivamente prodotti nei Paesi dell'area la possibilità di circolare liberamente al suo interno.

cd. Tariffa Esterna Comune (TEC)⁸² annulla il rischio sopracitato, rendendo superflua l'adozione di regole di origine.

Tuttavia la centralizzazione delle politiche commerciali esterne presenta comunque alcuni problemi, a cominciare da quello della determinazione iniziale della TEC⁸³.

Ciò impone di raggiungere un difficile compromesso tra Paesi ognuno dei quali ha – ciò che è ovvio- una propria sensibilità in tema di politica commerciale.

La difficoltà di mediare questi contrasti di interesse rallenta inevitabilmente la formazione delle decisioni e limita la flessibilità negoziale dei rappresentanti dell'unione doganale.

Limitazione peraltro compensata dal fatto che le trattative non vengano condotte dai singoli governi nazionali, ma da un negoziatore unico, ciò che evidentemente comporta un considerevole rafforzamento del potere contrattuale⁸⁴.

In Europa il dibattito che, negli anni '50, animò la configurazione della politica commerciale della nuova organizzazione fu da subito orientato in maniera piuttosto decisa verso l'opzione dell'unione doganale, caldeggiata da Francia, Germania, Benelux⁸⁵ ed Italia.

⁸² La TEC è essenziale per il corretto funzionamento del mercato interno, perché assicura una gestione integrata e uniforme delle frontiere commerciali esterne. Questo principio si applica anche ad altri aspetti della politica commerciale comune, come gli accordi preferenziali con i Paesi terzi, gli scambi di servizi, gli investimenti diretti esteri, la tutela della proprietà intellettuale, la promozione delle esportazioni e le misure di difesa contro pratiche commerciali scorrette, come il dumping. Il processo di liberalizzazione multilaterale degli scambi ha comportato una progressiva riduzione della TEC, che ha eroso il margine di preferenza di cui godono gli scambi interni e ha ridotto l'importanza delle entrate doganali nel bilancio della UE. Cfr. sul punto, tra gli altri, F.CAFFE', *In difesa del welfare state. Saggi di politica economica*, II ed., Torino, 2014, p. 145 ss.

⁸³ In base ai vincoli posti dall'art. 24 del GATT, la TEC non può essere più elevata del livello complessivo dei dazi in vigore nei Paesi membri prima della formazione dell'unione doganale.

⁸⁴ I problemi di formazione del consenso all'interno delle unioni doganali spiegano probabilmente perché, nonostante la comprovata efficienza, siano di gran lunga meno numerose delle aree di libero scambio. Oltre all'Unione Europea, le unioni doganali sono concentrate prevalentemente in Africa e in America Latina, ma spesso prevedono deroghe importanti alla TEC, che restituiscono ai Paesi membri margini di autonomia nelle politiche commerciali esterne, con conseguente diminuzione del beneficio citato.

⁸⁵ Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo. Unione doganale costituita già nel 1944 a Londra dai governi dei tre Paesi ed entrata in vigore nel 1948. La creazione poi nel 1958, con un trattato firmato a L'Aja entrato in vigore nel 1960, dell'Unione economica Benelux è, da alcuni studiosi, ritenuta una rilevante fonte di ispirazione per la costruzione dell'attuale Unione Europea.

L'alternativa sarebbe stata l'implementazione di un'estesa area di libero scambio europea da costruire sotto gli auspici dell'allora OECE⁸⁶, ma l'idea –come accennato– risultò recessiva tra gli Stati fondatori.

L'area di libero scambio rimase tuttavia un'opzione valida per quei Paesi che erano meno inclini a cedere sovranità nella regolamentazione della politica commerciale, i quali nel 1960 diedero vita all'EFTA (European Free Trade Association), un'organizzazione interstatale di promozione del libero scambio e dell'integrazione economica, avente come scopo la soppressione dei dazi all'import-export e la promozione degli scambi commerciali⁸⁷.

Convenzionalmente si fa risalire la nascita della politica commerciale comune dell'attuale Unione europea al 1968⁸⁸, poco prima della scadenza dei dodici anni di tempo –decorrenti dall'entrata in vigore del Trattato di Roma– concessi agli Stati membri per allineare le proprie politiche commerciali⁸⁹.

Il 1 luglio 1968 l'Italia, nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri Giovanni Leone, assume la presidenza dell'allora Consiglio delle Comunità europee.

Lo stesso giorno entra formalmente in vigore l'unione doganale, concordata tra i Paesi fondatori sin dal Trattato di Roma: gli ultimi dazi sul commercio intracomunitario vengono aboliti con 18 mesi di anticipo rispetto a quanto previsto dal Trattato.

Sono inoltre adottate la TEC, regole di origine comuni per i prodotti dei Paesi terzi e criteri condivisi per definire il valore delle merci in dogana.

Seguì dunque un processo di armonizzazione delle regole e delle procedure, culminato nel 1992 con l'adozione di un Codice doganale comunitario. I progressivi allargamenti della Comunità determinarono peraltro l'adesione all'unione doganale

⁸⁶ L'organizzazione per la cooperazione economica europea è stata attiva dal 1948 al 1961. Fu la prima organizzazione sovranazionale nata in Europa nel secondo dopoguerra e venne istituita per coordinare le politiche di distribuzione degli aiuti statunitensi alla ricostruzione post-bellica contenuti del cd. Piano Marshall. Nel 1961 subì un incisivo processo di revisione che la trasformò nell'attuale organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che supera peraltro l'originaria connotazione esclusivamente europea della precedente istituzione, allargando la propria azione alla cooperazione economica e finanziaria tra i maggiori Paesi del mondo occidentale.

⁸⁷ Cfr. nota 89. L'EFTA ha sede a Ginevra e ricomprende ad oggi solamente quattro Paesi: Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein. Ha naturalmente perso attrattività a seguito dell'evoluzione dell'unione doganale dell'attuale Unione Europea, che offre vantaggi considerevolmente maggiori.

⁸⁸ In argomento, si veda P.PIVA, *op. cit.*, p. 451 ss.

⁸⁹ Per la verità già prima di questo momento gli Stati membri si erano industrializzati per trarre vantaggio dal potere contrattuale combinato che derivava loro dall'appartenenza ad una Comunità sovranazionale. Tra le altre cose, si citi la conclusione, a livello bilaterale, di Accordi di libero scambio e Accordi di associazione da parte della Commissione: uno su tutti, quello con Israele nel 1964.

della maggior parte dei Paesi europei che inizialmente avevano preferito l'opzione dell'area di libero scambio, riuniti nell'EFTA⁹⁰.

Infine, preme sottolineare che una specifica unione doganale è in vigore con la Turchia⁹¹.

Le barriere non tariffarie⁹² (tra le più varie e di difficile identificazione), invece, continuarono a pesare sugli scambi all'interno della Comunità.

Il complesso di queste misure⁹³, in realtà, conobbe perfino un'espansione dopo che la crisi economica degli anni '70 indusse gli Stati membri ad assumere, in deroga alla lettera e allo spirito del trattato CEE, politiche neoprotezionistiche volte a sostenere l'industria nazionale a detrimento delle importazioni dagli altri Paesi.

Con l'implementazione dell'unione doganale, dunque, sorge contestualmente anche la necessità di istituzionalizzare una politica d'intervento comune nel settore del commercio estero.

Un insigne studioso di diritto europeo ed internazionale dell'economia, Thomas Cottier, ha sostenuto, all'interno del saggio "*Towards a Common External Economic Policy of the European Union*"⁹⁴, che la politica commerciale comune dell'UE sia stata costruita attorno a tre pilastri fondamentali: l'organizzazione mondiale del commercio, gli accordi commerciali preferenziali e la regolamentazione delle relazioni verso i Paesi terzi.

⁹⁰ Occorre ricordare, a tal proposito, la nascita dello Spazio economico europeo (SEE) il 1° gennaio 1994, in virtù di un accordo firmato il 2 maggio 1992 tra l'EFTA e l'Unione europea avente lo scopo di consentire ai Paesi EFTA di partecipare al mercato europeo comune senza dover essere membri dell'Unione.

⁹¹ Tale unione doganale è stata a lungo ritenuta prodromica ad un futuro ingresso di Ankara nell'Unione, ipotesi che appare ad oggi peraltro quantomeno congelata. Cfr. Accordo di Ankara, firmato il 12 settembre 1963, consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu. Cfr. anche decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE- Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale, sul sito www.eur-lex.europa.eu.

⁹² Le barriere non tariffarie sono regolamentazioni non fiscali del commercio estero il cui scopo è quello di limitare la circolazione delle merci e le importazioni. Possono consistere in restrizioni quantitative o in regole di carattere *latu sensu* amministrativo, tecnico, normativo. Per esempio: contingentamenti (restrizioni quantitative stabilite da un Paese all'importazione di un determinato bene in un determinato periodo di tempo) embarghi, licenze, barriere tecniche e di standard.

⁹³ Tra le altre: norme tecniche nazionali, discriminazioni nelle procedure d'aggiudicazione degli appalti, pubblicità in favore degli acquisti di beni nazionali, importazioni parallele, etc.

⁹⁴ T.COTTIER, *Towards a common external economic policy of the European Union*, in M.BUNGENBRG e C.HERRMANN (editors), *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*; Berlino, 2013, p. 3 ss.

In particolare, il Prof. Cottier parte dalla constatazione che la politica commerciale comune sia largamente basata sulle premesse fondative del GATT'47 prima e dell'OMC poi.

In un'epoca in cui gli Stati erano disposti a cedere sovranità sulle politiche esterne unicamente nei limiti eventualmente imposti dal diritto internazionale, la inedita condivisione di regole comuni su tariffe e barriere non tariffarie, all'interno del GATT'47, ha rappresentato il primo passo di un percorso di crescente sinergia politica tra gli Stati membri dell'attuale Unione europea ed il sistema GATT/OMC.

Sin dall'inizio, infatti, la Commissione ha assunto un ruolo decisivo nei negoziati con i Paesi terzi in tutti i *rounds* commerciali del GATT. Per gli Stati membri della Comunità, nel frattempo, la politica commerciale era divenuta un affare interno da negoziare tra governi e con la Commissione a Bruxelles.

Dal punto di vista degli Stati terzi, invece, il ruolo della Commissione appariva piuttosto complesso: doveva, com'è evidente, lavorare su due fronti, uno esterno ed uno interno, nell'implementazione delle regole comuni sul commercio estero⁹⁵.

Contestualmente al trasferimento a livello comunitario del centro decisionale sulla politica commerciale comune, gli Stati membri hanno progressivamente diminuito risorse e personale dedicati al commercio transnazionale; perfino la Germania, tra gli esportatori più potenti del continente, iniziò ad operare, su tali dossier, con uno staff ridotto al Ministero dell'Economia.

La gestione centralizzata dell'azione in un settore così strategico condusse ben presto gli Stati membri ad apprezzare i vantaggi della cabina di regia unica: tra gli altri, per esempio, la possibilità di operare su un piano di parità con gli USA nella protezione e promozione degli interessi di tutti e di ciascuno⁹⁶.

Tuttavia, a partire dall'inizio del nuovo secolo il duopolio USA-UE, dominante nell'economia globale, ha progressivamente perso terreno, in fatto di leadership, a vantaggio delle cd. economie emergenti. L'agenda di Doha⁹⁷ si è infatti trovata ad

⁹⁵ Questo lavoro ha peraltro contribuito alla formazione di un'expertise solidissima in capo alla Commissione, della DG Trade nello specifico. Un numero sempre crescente di tematiche da affrontare ha contribuito ad accrescere sempre più tale specializzazione: dal settore delle barriere non tariffarie negli anni '60 al focus su agricoltura, servizi e proprietà intellettuale negli anni '80.

⁹⁶ In particolare la Comunità Europea condusse da pari le negoziazioni con gli USA già a partire dal Tokyo Round, prima, e nell'Uruguay Round, poi. Questo fu essenzialmente dovuto alla gestione sempre più integrata, a livello sovranazionale, delle relazioni internazionali anche economiche.

⁹⁷ L'Agenda di Doha per lo Sviluppo (ADS), conosciuta più in generale come Doha Round, è il nome ufficiale del programma di lavoro dei negoziati di Doha (Qatar), avviati nel 2001. Tali negoziati si

operare in un mondo multi-polare, con inediti attori dello scenario economico globale quali Brasile, Cina, India.

Come si avrà modo di evidenziare più avanti, la stessa adesione della Cina all'OMC nel dicembre del 2001 ha rappresentato un punto di svolta determinante nella storia delle relazioni commerciali internazionali: gli equilibri sono definitivamente mutati⁹⁸.

L'Unione europea, più nello specifico, ha costantemente operato nella direzione di un convinto multilateralismo ed ha potuto contribuire in maniera decisiva agli importanti risultati ottenuti in ambito OMC proprio grazie allo strumento della politica commerciale comune, che, in ultima istanza, ha consentito agli Stati membri di parlare con una voce unica in un settore sempre più competitivo.

Un secondo pilastro il Prof. Cottier lo individua, come accennato, negli accordi commerciali preferenziali⁹⁹, nel cd. *preferential trade*.

Il network di integrazione regionale, grazie al quale l'accesso al mercato e l'applicazione della disciplina comunitaria in materia sono stati estesi ai Paesi che man mano entravano nella Comunità, ha consentito all'attuale Unione europea di incarnare un punto di riferimento globale nella implementazione di sistemi commerciali a carattere regionale, già a partire dagli anni '60. L'EFTA e lo Spazio Economico Europeo, essenzialmente creati per integrare gradualmente nella Comunità gli Stati dell'ex blocco sovietico, funsero del resto da anticamera per la massiccia espansione che l'Unione avrebbe poi affrontato negli anni '90.

Ad oggi, più di cento accordi commerciali preferenziali legano più di due terzi degli Stati membri dell'OMC, in una logica di superamento delle relazioni commerciali internazionali basate sul principio della nazione più favorita¹⁰⁰.

distinguono sostanzialmente per alcune importanti aperture verso le richieste dei Paesi in via di sviluppo. L'Agenda prevede la trattazione di tre temi fondamentali: tariffe industriali, argomenti di interesse per i Paesi in via di sviluppo e modifiche alle norme del World Trade Organization (WTO). Nello specifico, il programma di lavoro elenca 21 temi, tra cui: riforma delle sovvenzioni agricole; garanzia che le nuove liberalizzazioni dell'economia globale rispettino l'esigenza di una crescita sostenibile nei Paesi in via di sviluppo; riforma del sistema d'accesso ai mercati globali delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo. La scadenza originaria dell'Agenda era fissata al 1° gennaio 2005.

⁹⁸ Cfr., sul punto, cap. IV § 2.

⁹⁹ Un accordo commerciale preferenziale (*preferential trade agreement*, PTA) è un patto commerciale tra Stati che riduce le tariffe per determinati prodotti verso gli Stati firmatari. Se l'opzione non è per l'eliminazione totale delle barriere tariffarie, sicuramente esiste comunque un abbassamento degli oneri doganali tra Stati parti. È, in definitiva, una diversa forma di integrazione economica.

Il successo dell'integrazione europea sia a livello unionale –*domestico*, potremmo dire- sia a livello internazionale, attraverso lo strumento degli accordi commerciali preferenziali, elaborati con il coordinamento centralizzato della politica commerciale comune, offre –come si accennava sopra- un modello virtuoso che in tante parti del mondo, dall'America Latina all'Africa fino all'Asia, è stato poi imitato, rappresentando una più che valida alternativa a sistemi d'integrazione regionale diversi come il NAFTA.

Come terzo ed ultimo pilastro della politica commerciale comune il Prof. Cottier individua la regolamentazione domestica¹⁰¹ del commercio estero.

L'art. 28 TFUE, in particolare, al paragrafo 2 estende i privilegi della libera circolazione dei beni ai beni importati da Paesi terzi: “*le disposizioni dell'articolo 30 e del capo 3¹⁰² del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri.*”

In aggiunta alle altre previsioni sull'unione doganale, tale disposizione costituisce un canone fondamentale della politica commerciale dell'UE.

La gran parte delle norme sulle restrizioni all'import-export, tra l'altro, si rinvengono in strumenti legislativi europei che traducono soluzioni già individuate in ambito OMC in settori quali anti-dumping, sovvenzioni e dazi.

Merita inoltre di essere citato, *inter alia*, uno strumento procedurale domestico di grande rilevanza: il cd. *Trade Barriers Regulation*¹⁰³, che consente alle imprese di

¹⁰⁰ È peraltro curioso notare che la Corte di Giustizia abbia maturato una giurisprudenza piuttosto solida nel negare efficacia diretta alle disposizioni del GATT o degli accordi OMC, mentre risulti di gran lunga più benevola verso l'efficacia diretta degli accordi commerciali preferenziali. Questa diversa impostazione è dovuta al fatto che tali accordi non sono di norma in contrasto con l'ordinamento giuridico comunitario, mentre il diritto OMC, in particolare nel determinante settore dell'agricoltura, si concilia con difficoltà col diritto dell'Unione.

¹⁰¹ Nel saggio del Prof. Cottier, per *domestic regulation* si intende la regolamentazione a livello comunitario, non a livello nazionale. Si parla dunque di diritto comunitario (poi, dell'Unione europea).

¹⁰² Il capo 3, in particolare, è rubricato “Divieto alle restrizioni quantitative tra gli Stati membri” e l'art. 30, capo I relativo all'unione doganale, recita: “*i dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale*”. Per il testo degli articoli si veda online sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰³ Regolamento (CE) N. 3286/94 del Consiglio del 22 dicembre 1994. Stabilisce le procedure unionali nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti dell'Unione nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio. Consultabile in www.eur-lex.europa.eu.

ottenere un risarcimento per i danni subiti dalla conduzione scorretta delle relazioni economiche transnazionali.

La conclusione del prof. Cottier sul punto, comunque, è che l'adozione di questo così come di molti altri strumenti, rende in definitiva manifesta l'assoluta prevalenza della *rule of law* nella regolamentazione del settore, a detrimento del ruolo –ormai decisamente recessivo- della tradizionale protezione diplomatica.

Ad ogni modo, salvo quanto si dirà nel paragrafo successivo in merito alle novità apportate dal Trattato di Lisbona, appare sin d'ora opportuno offrire una definizione di politica commerciale comune, così da procedere poi all'individuazione della relativa base giuridica.

Nel TFUE manca una norma definitoria di tale settore d'intervento, pertanto è stato compito della Corte di Giustizia colmare tale lacuna.

La Corte ha sempre propugnato un'interpretazione estensiva e dinamica¹⁰⁴ della nozione¹⁰⁵. In particolare, nel celebre parere 1/78¹⁰⁶ si afferma che la politica commerciale comune non debba essere ridotta e limitata ad una concezione tradizionale, comprensiva delle sole misure tariffarie e non tariffarie relative agli scambi di beni; ma che anzi debba essere estesa anche agli strumenti elaborati per assicurare una migliore partecipazione dei PVS al commercio internazionale.

La Corte chiarifica inoltre che trattasi di nozione *comunitaria*, nel senso che non spetta agli Stati stabilire se una misura rientri o meno nella politica commerciale comune¹⁰⁷.

Un atto, in particolare, rientra nella politica commerciale comune “*solo se verte specificamente sugli scambi internazionali, in quanto sia sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi commerciali ed abbia effetti diretti ed immediati sul commercio o gli scambi dei prodotti interessati*”¹⁰⁸, anche se al contempo persegue altri obiettivi, quali la tutela dell'ambiente o la promozione dello sviluppo dei Paesi terzi, come si avrà modo di approfondire più avanti.

¹⁰⁴ Così F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1152.

¹⁰⁵ Cfr., tra le altre, CG, sentenza del 12 luglio 1973, *Massey-Ferguson*, C-8/73.

¹⁰⁶ CG, parere 1/78 reso il 4 ottobre 1979.

¹⁰⁷ Sul punto, si veda CGUE, sentenza del 17 ottobre 1995, *Werner*, C-70/94.

¹⁰⁸ Così CGUE, sentenza del 9 settembre 2009, C-411/06, punto 71 ss.

Gli strumenti della politica commerciale comune possono, oltre che agevolare il commercio, financo ostacolare o vietare l'importazione e l'esportazione di alcuni prodotti, a certe condizioni.

L'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea si è di molto esteso nel corso dei decenni; e con esso si è evoluto, come visto, il sistema delle competenze.

Interi settori in relazione ai quali, in passato, vi era incertezza circa l'inclusione nella politica commerciale comune sono ora chiaramente attribuiti alla competenza dell'Unione: si pensi, per citare i meno noti e salvo quanto si dirà più avanti, alla politica di sviluppo o all'adozione di misure restrittive degli scambi per fini politici.

La Corte di Giustizia ha considerato, senza tuttavia prendere posizione in proposito, anche le due tesi contrapposte del Consiglio, da un lato, che sosteneva una definizione di politica commerciale comune di natura teleologica, in base alla quale vi sarebbero rientrate tutte le misure che avessero come fine la disciplina degli scambi; e della Commissione, dall'altro, che caldeggiava piuttosto una interpretazione strumentale, comportante l'inclusione di tutte le misure che sugli scambi avessero in qualche modo un'incidenza¹⁰⁹.

La politica commerciale comune è dunque la politica unionale esclusiva volta all'adozione di misure uniformi, applicabili in tutti gli Stati membri, al fine di regolare gli scambi commerciali tra questi ultimi, l'Unione ed i Paesi terzi.

A livello di Trattati istitutivi, la relativa disciplina è racchiusa in poche disposizioni, di seguito elencate.

L'art.3 TFUE, inserito dal Trattato di Lisbona, prevede al para.1 lettera e) la competenza esclusiva¹¹⁰ dell'Unione in materia di politica commerciale comune¹¹¹.

¹⁰⁹ Sul punto, si veda L.BOSELLI, *La politica commerciale comune*, in E.PENNACCHINI, S.PUGLISI, L.FERRARI-BRAVO, R.MONACO, *Manuale di diritto comunitario*, Torino, 1984, p. 574 ss.

¹¹⁰ Come accennato sopra, la competenza esclusiva dell'UE in materia tariffaria e commerciale ha avuto conseguenze anche sulla partecipazione degli Stati membri al GATT e all'OMC. Sebbene le parti originariamente contraenti del GATT fossero i singoli Stati membri, dato che l'Accordo è stato stipulato anteriormente al Trattato di Roma, la Comunità si è gradualmente sostituita ad essi, prendendo parte alle attività del GATT. In merito la Corte di giustizia ha affermato (*sentenze 12 dicembre 1972, cause da 21 a 24/72, International Fruit Company NV, e 16 marzo 1983, cause da 267 a 269/81, SPI-SAMI*), che tale sostituzione si è avuta alla data di entrata in vigore della tariffa doganale comune. Il passaggio da un sistema basato su un semplice accordo internazionale (GATT) applicato informalmente ad una vera e propria organizzazione internazionale, qual è l'OMC, ha sancito la partecipazione della Comunità a titolo di membro originario: la voce dell'Unione è rappresentata in questo consesso dalla Commissione.

È appena il caso di notare, peraltro, che a fronte di una giurisprudenza iniziale fortemente orientata all'enfatizzazione dell'esclusività di tale competenza¹¹², la Corte di Lussemburgo ha poi attenuato la risalente impostazione radicale, riconoscendo margini d'intervento statale nel caso in cui, per esempio, si tratti di merci (es. petrolio) d'importanza vitale per uno Stato¹¹³ o qualora vi sia la presenza di oneri di finanziamento di un accordo gravanti anche sul bilancio degli Stati membri¹¹⁴.

Il processo di contenimento della competenza esclusiva dell'Unione in tema di politica commerciale comune culminò –anche probabilmente in virtù della cessazione di quel *judicial activism* che aveva caratterizzato l'iniziale attività promozionale della Corte verso l'integrazione comunitaria- nel parere 1/94, già citato in nota e relativo agli Accordi OMC (con particolare riferimento al GATT e ai TRIPs), in cui i giudici, disattendendo *de facto* un costante filone dottrinale ed ermeneutico, a lungo sostenuto, su una nozione ampia ed estensiva di politica commerciale comune non limitata ai soli strumenti tariffari, hanno ritenuto che la competenza in tema di Accordi OMC sui servizi e sulla proprietà intellettuale dovesse intendersi come ripartita con gli Stati membri.

Si potrebbero isolare due differenti regimi applicabili agli accordi ricadenti nella politica commerciale comune: quello tradizionale, comprensivo oggi anche degli scambi dei servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti diretti esteri e per il quale vige ancora la regola dell'esclusività, ex art.3 TFUE; e quello, di recente istituzione (art. 207.4 TFUE, lett. a) e b)), che sembra richiamarsi al parere della Corte 1/94 sopracitato, secondo il quale si ha –lo si ricorda- un sistema di competenza concorrente e ripartita con gli Stati membri¹¹⁵.

¹¹¹ Su tale esclusività si era per la verità già espressa, riconoscendola, la Corte di Giustizia nel parere 1/75 dell'11 novembre 1975, già citato.

¹¹² Sulla scia, per la verità, di un generale atteggiamento iniziale della Corte teso ad accrescere a dismisura le competenze esterne dell'Unione, escludendo, laddove possibile, ogni residuo potere contrattuale degli Stati membri.

¹¹³ Cfr. sentenza 18 febbraio 1986, *Bulk Oil*, causa 174/84, Raccolta, 559.

¹¹⁴ Cfr. parere 4 ottobre 1979, n.1/78, Raccolta, 2871, già citato. Nel parere 1/94, tra l'altro, la Corte ha precisato che “*il fatto che gli Stati membri si accollino le spese sull'OMC non può in nessun caso giustificare di per sé la loro partecipazione alla conclusione dell'accordo*”.

¹¹⁵ Il testo dell'articolo, come novellato dal Trattato di Lisbona, per la verità non contiene più espressamente la menzione della partecipazione degli Stati membri. Ciononostante non parrebbe dover esser letto come attributivo di una intoccabile competenza esclusiva in capo all'UE in relazione alla negoziazione e conclusione di accordi “*nei settori degli scambi dei servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti esteri diretti*”. Lettura che peraltro sembra del tutto in linea con il successivo sesto comma.

Solamente per quanto rientri nel primo regime sembrerebbe allora ancora applicabile il principio giurisprudenziale, espresso dalla Corte nelle pronunce *Open sky*, secondo il quale “*tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere –né individualmente, né collettivamente- di contrarre con gli Stati terzi obblighi che incidano su dette norme o che ne alterino la portata, e che infatti, a mano a mano che queste norme comuni vengono adottate, la Comunità sola è in grado di adempiere – con effetto per l’intera sfera in cui vige l’ordinamento giuridico comunitario- gli impegni contrattuali nei confronti dei Paesi terzi*”¹¹⁶.

In definitiva, comunque, la competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune è stata notevolmente ampliata nel tempo, al punto che, com’è stato osservato, l’interpretazione di queste nuove aree soggette all’esclusività “*include most, if not all, the WTO’s General Agreement on Trade in Services (GATS) and Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)*”¹¹⁷.

Nella parte V, dedicata all’azione esterna dell’UE¹¹⁸ ed inserita anch’essa dal Trattato di Lisbona, il titolo II del TFUE disciplina gli aspetti istituzionali e funzionali della materia agli artt. 206-207¹¹⁹.

Per la verità, originariamente erano quattro gli articoli che si occupavano della disciplina funzionale della politica commerciale comune. Gli ex artt. 132 e 134 TCE sono stati abrogati: l’uno, base giuridica per l’armonizzazione degli aiuti all’export, mai utilizzato e ritenuto anzi superfluo dalla Corte nel citato parere 1/75, che lo inseriva a pieno titolo nella nozione di politica commerciale comune; l’altro, sulle misure di protezione che gli Stati potevano adottare nei settori in cui non fosse stata ancora instaurata una politica commerciale completa e sulla correzione degli effetti distorsivi

¹¹⁶ Sentenza 5 novembre 2002, C-467/98, *Commissione c. Danimarca*, Raccolta I-9519, punto 77.

Cfr. anche le altre pronunce di pari data emesse nei confronti di Regno Unito, Svezia, Finlandia, Belgio, Lussemburgo, Austria e Germania relativamente ai cd. accordi bilaterali di tipo “*open sky*” fra USA e i menzionati Stati membri dell’UE. Tali principi sono peraltro oggi codificati nel TFUE per i casi di espressa attribuzione di competenza esclusiva (art. 2).

¹¹⁷ Così J.C.PIRIS, *The Lisbon Treaty. A legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010, p. 281 ss. Cfr. sul punto anche CGUE, sentenza del 18 luglio del 2013, *Daiichi Sankyo Co. Ltd e Sanofi-Aventis Deutschland GmbH contro DEMO Anonymos Viomichaniki kai Emporiki Etairia Farmakon*, C-414/11, nella quale la Corte ha avuto modo di specificare che l’intero Accordo TRIPs rientra nell’ambito dell’art. 207 TFUE.

¹¹⁸ Cfr. cap.1 para.4.

¹¹⁹ Consultabili nel sito www.eur-lex.europa.eu.

che ne derivavano, considerato invece incompatibile col mercato interno e pertanto non più applicato¹²⁰.

In particolare, rimandando l'analisi del contenuto e delle finalità dell'art. 207 TFUE al paragrafo successivo, l'art. 206 TFUE¹²¹ definisce gli obiettivi propri della politica commerciale comune, che devono essere coordinati con quelli generali dell'azione esterna, definiti all'art. 21 TUE, e con quelli generali dell'UE, definiti all'art. 3 TUE. Tutti gli obiettivi, a livello giuridico, sono pari ordinati; spetta alle istituzioni, sotto il vigilante controllo della Corte, bilanciarli in relazione ad ogni azione perseguita¹²².

In caso di contrasto, il principio di proporzionalità diviene canone di giudizio privilegiato per valutare se il perseguimento di un obiettivo possa comprimere il conseguimento di un altro.

Come si avrà modo di approfondire più avanti, il fatto che oggi la politica commerciale comune debba perseguire anche obiettivi generali nell'ambito dei cd. *non-trade values* (tutela dell'ambiente e dei diritti umani; sviluppo sostenibile; standard lavorativi etc.), segna un elemento di assoluta discontinuità rispetto al sistema precedente al Trattato di Lisbona.

Al contempo, gli stessi obiettivi commerciali possono essere perseguiti anche con mezzi non commerciali. Ne risulta uno strumentario piuttosto variegato e flessibile per l'attuazione delle diverse finalità¹²³.

Gli obiettivi propri della politica commerciale comune, come già evidenziato, riflettono gli obiettivi del sistema del commercio internazionale¹²⁴, incarnato dal GATT prima e dall'OMC poi, come risulta dalle modifiche apportate all'art. 207 TFUE e dall'ampliamento delle materie oggetto di accordi conclusi in seno all'OMC.

La liberalizzazione del commercio mondiale, intesa come eliminazione o riduzione degli ostacoli agli scambi di merci e servizi, costituisce lo scopo principale della politica commerciale comune. Benchè l'art. 206 TFUE sembri continuare ad

¹²⁰ Cfr., sul punto, M.KRAJEWSKI, *The reform of common commercial policy*, in A.BIONDI, P.EECKHOUT, S.RIPLEY (editors), *Eu law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 293 ss.

¹²¹ "L'Unione, tramite l'istituzione di un'unione doganale in conformità degli articoli da 28 a 32, contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo". Cfr. www.eur-lex.europa.eu.

¹²² Così F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1149.

¹²³ Sul punto si veda M.KRAJEWSKI, *op. cit.*, p. 297.

¹²⁴ Ancora sul punto cfr. M.KRAJEWSKI, *op. cit.*, p. 295.

inquadrare tale settore d'intervento tra gli elementi esterni dell'unione doganale¹²⁵, esso certamente non si esaurisce, tanto più oggi, nella definizione delle condizioni a cui le merci provenienti dai Paesi terzi possano essere importate nell'Unione; si estende anzi ad altri aspetti del commercio mondiale, coprendo la quasi totalità delle materie oggetto di concertazione in ambito OMC.

L'attuale art. 206 TFUE (*"l'UE contribuisce"*), inoltre, rispetto all'ex art. 131 TCE (*"gli Stati membri intendono contribuire"*), considera soggetto agente l'UE e non più gli Stati membri, rafforzando il carattere vincolante e non meramente esortativo dell'obiettivo di lungo termine della liberalizzazione del commercio, da perseguire con gradualità.

Il cambiamento del tenore letterale comporta che le istituzioni non possano adottare misure di politica commerciale che modifichino in senso restrittivo il grado di liberalizzazione già conseguito¹²⁶. Tuttavia, se si considera che l'abolizione delle restrizioni al commercio mondiale è un obiettivo e non un mezzo, l'adozione di misure restrittive, la revoca o la modifica in senso peggiorativo di misure di liberalizzazione possono essere ammesse se se ne dimostri l'utilità in vista della liberalizzazione nel lungo periodo¹²⁷.

Dovendo bilanciare la liberalizzazione del commercio con gli altri obiettivi unionali, le istituzioni non sono obbligate a liberalizzare un certo settore se ciò rischi di compromettere gli interessi dell'Unione¹²⁸. Tutti gli atti in cui si traduce la politica commerciale comune prevedono anzi la possibilità di adottare misure restrittive per salvaguardare gli interessi dell'UE o, in alcuni casi, degli stessi Stati membri, come si avrà modo di approfondire più avanti.

Infine, può accadere che una misura che le istituzioni adottino in forza di una base giuridica diversa da quelle in esame si ponga in contrasto con le finalità specifiche della politica commerciale comune, ad esempio introducendo misure più restrittive del regime di liberalizzazione esistente¹²⁹.

¹²⁵ In argomento si veda F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1150.

¹²⁶ Così A.DIMOPOULOS, *The effects of the Lisbon treaty on the principles and objectives of the common commercial policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, p. 153 ss.

¹²⁷ Cfr. M.KRAJEWSKI, *op.cit.*, p. 295.

¹²⁸ Sul punto si veda C.BARNARD, *The substantive law of the EU: the four freedoms*, III ed., Oxford, 2010, p. 214 ss.

¹²⁹ Si noti che misure restrittive degli scambi adottate per finalità non commerciali possono essere fondate sull'art. 215 TFUE, consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

Data la pluralità di obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, la misura in questione dovrebbe essere considerata illegittima solo se basata su una motivazione puramente protezionistica¹³⁰.

4. *La politica commerciale comune dopo il Trattato di Lisbona. I settori d'intervento.*

L'implementazione di una politica commerciale comune ha consentito all'Unione di operare come una sorta di unico blocco commerciale (*single trading bloc*), peraltro il più importante al mondo.

Recenti stime Eurostat¹³¹ confermano la prevalenza in termini netti, nel contesto del commercio internazionale delle merci, della quota di scambi imputabile all'Unione europea rispetto a partner pur estremamente competitivi come Stati Uniti, Cina e Giappone. Salvo qualche eccezione, l'UE è riuscita ad operare all'esterno, in sede commerciale, sostanzialmente come un unico soggetto giuridico.

Questo è stato possibile grazie all'imponente costruzione, operata nel corso dei decenni, della struttura istituzionale e normativa della politica commerciale comune, da ultimo profondamente incisa dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre del 2009.

Primariamente, riprendendo per un istante quanto esposto sopra in termini di competenza esclusiva, il Trattato di riforma –come viene comunemente chiamato– ha consentito alla politica commerciale comune di riguadagnare terreno in termini di esclusività, dopo le oscillazioni giurisprudenziali degli anni precedenti¹³².

Peraltro, secondo il risalente e noto parere 1/91 della Corte¹³³, il carattere esclusivo della politica commerciale comune discende, in ultima analisi, dalla necessità

¹³⁰ Cfr. A.DIMOPOULOS, *op.cit.*, p. 167.

¹³¹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle regioni, *Commercio, crescita e affari mondiali. La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE*. COM(2010) 612 definitivo. Consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

Si noti anche che i dati pre-Brexit forniti dalla DG Trade nel febbraio del 2016 e riferiti al 2014 (cfr. sul sito www.ec.europa.eu/trade), del resto, attestano che l'UE rimane il maggior esportatore ed importatore a livello mondiale.

¹³² Si segnala, a tal proposito, la recente pronuncia della Corte resa in C-137/12, *Commissione c. Consiglio*, in cui la Corte ha affermato che una precedente decisione del Consiglio del 2011, relativa alla Convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato, doveva essere annullata in quanto non rispettosa della competenza esclusiva che in materia l'UE conservava, dovendo dunque agirsi sulla base del 207.4 TFUE in combinato col 218.5 TFUE.

¹³³ CG, parere reso il 14 dicembre 1991, già citato.

di proteggere l'unità del mercato comune, nei settori in cui l'armonizzazione sul piano interno sia completa¹³⁴.

In generale, poi, occorre ricordare che il Trattato di Lisbona ha avuto come obiettivo principale quello di democraticizzare l'Unione europea, attraverso un consistente rafforzamento dei poteri del Parlamento, novità che ha peraltro interessato, *inter alia*, la materia in discussione.

Il *framework* della politica commerciale comune è stato dunque radicalmente rivisto dal Trattato di Lisbona.

Provando a sintetizzare –salvo quanto si dirà nel prosieguo- in quali direzioni, rilevanti ai fini del presente discorso, si sia materializzato tale processo evolutivo, occorre partire menzionando l'allargamento della competenza dell'UE agli investimenti diretti esteri, agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e agli scambi di servizi.

In secondo luogo, come anticipato, il ruolo del Parlamento è stato rafforzato – come necessario aggiustamento in relazione al progredire dell'integrazione- attraverso la generalizzazione della procedura legislativa ordinaria per l'adozione degli atti normativi e la necessità di un'espressa approvazione assembleare in tutti i casi di accordi internazionali nel settore della politica commerciale comune.

È stato rivisto, su impulso proprio del Parlamento, anche il sistema di adozione degli atti di legislazione secondaria nel campo della politica commerciale comune (in particolare, il riferimento è agli atti delegati e d'implementazione).

È stato inoltre modificato il sistema di votazione in seno al Consiglio, essendo oggi generalmente richiesta la maggioranza qualificata -salvo limitate eccezioni¹³⁵- e, da

¹³⁴ Così A.DIMOPOULOS, *op. cit.*, p. 153. Sul punto, *contra*, si vedano i più risalenti C.TIMMERMANS, *Common commercial policy (art.113 ECC), and international trade in services*, in *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 680 ss. e P.DEMARET, *La politique commerciale: perspectives d'évolution et faiblesses présentes*, in J.SCHWARZE, H.G.SCHERMERS (editors), *Structure and dimensions of european common community policy*, 1988, p. 83 ss.

¹³⁵ Tuttavia, per la negoziazione e la conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti diretti esteri, il Consiglio deve deliberare all'unanimità qualora tali accordi contengano disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne. La delibera all'unanimità è richiesta anche per la negoziazione e la conclusione di accordi nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'UE, e nel settore degli scambi di servizi nell'ambito sociale, dell'istruzione e della sanità, qualora tali accordi rischino di perturbare in maniera grave l'organizzazione nazionale di tali servizi. È noto che la previsione del voto all'unanimità in

ultimo, si è infine avuto il superamento della scissione tra la competenza ad adottare accordi internazionali ed atti legislativi nel campo dei servizi e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale.

Come già ricordato, i settori d'intervento della politica commerciale comune vengono elencati nell'art. 207 TFUE, che costituisce il cuore normativo dell'intera disciplina in esame e che per tale ragione merita di essere integralmente riportato in nota¹³⁶.

La disposizione individua il contenuto della politica commerciale comune e gli strumenti con cui le istituzioni UE possono disciplinare la materia, in vista del conseguimento dell'obiettivo specifico dell'art. 206 TFUE e per concorrere, altresì, alla realizzazione degli obiettivi generali dell'azione esterna di cui agli artt. 3 e 21 TUE,

seno al Consiglio è stata la contropartita politica che gli Stati hanno preteso per riconoscere la competenza esclusiva dell'UE in relazione ai nuovi settori.

¹³⁶ *Articolo 207 (ex articolo 133 del TCE) 1. La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune. 3. Qualora si debbano negoziare e concludere accordi con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, si applica l'articolo 218, fatte salve le disposizioni particolari del presente articolo. La Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari. Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione, in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle. La Commissione riferisce periodicamente al comitato speciale e al Parlamento europeo sui progressi dei negoziati. 4. Per la negoziazione e la conclusione degli accordi di cui al paragrafo 3, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Per la negoziazione e la conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti esteri diretti, il Consiglio delibera all'unanimità qualora tali accordi contengano disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne. Il Consiglio delibera all'unanimità anche per la negoziazione e la conclusione di accordi:*

a) nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione;

b) nel settore degli scambi di servizi nell'ambito sociale, dell'istruzione e della sanità, qualora tali accordi rischino di perturbare seriamente l'organizzazione nazionale di tali servizi e di arrecare pregiudizio alla competenza degli Stati membri riguardo alla loro prestazione.

5. La negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore dei trasporti sono soggette al titolo VI della parte terza e all'articolo 218. 6. L'esercizio delle competenze attribuite dal presente articolo nel settore della politica commerciale comune non pregiudica la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e non comporta un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri, se i trattati escludono tale armonizzazione.

attraverso il conferimento espresso di competenze esercitabili secondo una procedura dettagliatamente disciplinata (art. 207.2-4 TFUE).

Come già evidenziato sopra, poiché la politica commerciale comune ha una spiccata dimensione esterna, è compito delle istituzioni, nell'adozione di ogni singolo provvedimento di attuazione, assicurare la coerenza con le politiche interne¹³⁷.

Si è peraltro già detto dell'impossibilità di isolare dalla disposizione in esame una definizione autentica di politica commerciale comune. In unione al contributo offerto sul punto dalla giurisprudenza, occorre pertanto presentare la materia attraverso un'esposizione sommaria dei relativi settori d'intervento¹³⁸, rimandando ai capitoli successivi l'approfondimento puntuale dei diversi strumenti previsti.

Il primo comma dell'art. 207 TFUE si apre stabilendo che la politica commerciale comune si fonda su *principi uniformi*.

Principi uniformi sono per esempio quelli relativi al regime doganale dell'Unione, che si rendono necessari, *sub specie*, anzitutto perché le merci importate dagli Stati terzi, una volta immesse in libera pratica, godono della libera circolazione¹³⁹.

Lo stesso vale per gli investimenti diretti esteri in quanto, una volta ammessi, beneficiano dei diritti connessi alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali; ciò che evidenzia la stretta connessione esistente tra il regime dell'unione doganale e la politica commerciale comune¹⁴⁰.

Il carattere esclusivo della competenza UE in materia, peraltro, non implica che regole uniformi siano adottate in tutti i settori in essa ricompresi: gli Stati non possono più adottare regole unilaterali; tuttavia l'Unione può adoperarsi per riflettere le diverse opzioni politiche propugnate dai singoli Stati¹⁴¹.

¹³⁷ Sul punto cfr. F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1151.

¹³⁸ Giova ricordare quanto già esposto sopra in tema di esaustività dell'elenco. La Corte è stata molto chiara nel definire la lista come *non tassativa*, in virtù dell'espressione "*.. in particolare*" (parere 1/78 del 4 ottobre 1979). Nel medesimo parere la Corte ricorda anche che occorre adottare un'interpretazione ampia ed estensiva della nozione stessa di politica commerciale comune, che non si limiti agli strumenti tradizionali del commercio estero.

¹³⁹ Così P.EECKHOUT, *Eu external relations law*, Oxford, 2011, p. 441 ss.

¹⁴⁰ Sul punto si veda CG, sentenza del 15 dicembre 1976, *Donckerwolcke*, C-41/76, punto 13, in Racc., p.1921. Cfr. anche P.PIVA, *op. cit.*, p. 418.

¹⁴¹ Così A.DIMOPOULOS, *op. cit.*, p. 159.

Quanto all'elenco dei settori che, ex art. 207 TFUE, rientrano nella politica commerciale comune, si tratta di indicazione non esaustiva¹⁴², come ampiamente notato.

Il primo decisivo settore è quello delle materie relative allo scambio di merci: modificazioni tariffarie, accordi tariffari e commerciali sugli scambi di merci, politica di esportazione, misure di protezione in caso di dumping o sovvenzioni; tutte materie rientranti nella tradizionale nozione del commercio internazionale.

In linea di massima, lo si è visto, i settori ricompresi nella politica commerciale comune corrispondono a quelli oggetto di negoziazione in seno all'OMC; di conseguenza, l'UE sostituisce gli Stati nella negoziazione e conclusione di ogni accordo elaborato in quella sede¹⁴³.

La natura commerciale –o meglio tariffaria- del sistema di preferenze generalizzate allo sviluppo, di cui si parlerà diffusamente più avanti, riconosciuto espressamente in ambito GATT, ha indotto la Corte a ricondurre la materia alla politica commerciale comune¹⁴⁴ e l'articolo in esame ne costituisce idonea base giuridica, nonostante la presenza di un autonomo capo del TFUE dedicato alla cooperazione allo sviluppo¹⁴⁵.

Il Trattato di Lisbona specifica inoltre che gli accordi tariffari e commerciali possono riguardare gli scambi di merci e servizi, cui si aggiungono gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e gli investimenti diretti esteri.

Salvo quanto già detto in relazione alla creazione dell'unione doganale nella Comunità europea¹⁴⁶, risulta opportuno ricordare che la tariffa doganale comune (TDC) viene fissata annualmente, per ogni singola voce o bene della cd. “*nomenclatura combinata*”, da un regolamento del Consiglio ed è amministrata dalla Commissione, che si occupa dell'aggiornamento immediato e permanente, curandone anche la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

La modifica dei dazi della TDC, in particolare, può essere disposta a seguito di un accordo internazionale multilaterale (ad es. concluso in sede OMC) o bilaterale (ad es.

¹⁴² Tra gli altri, sul punto cfr. F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1152.

¹⁴³ Sul punto si veda M.KRAJEWSKI, *op. cit.*, p. 301.

¹⁴⁴ CG, sentenza del 26 marzo 1987, causa C-45/86.

¹⁴⁵ Parte V, titolo III, capo I, artt. 208-211 TFUE. Consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁴⁶ Si può aggiungere che il 17 marzo del 2003, con una decisione del Consiglio (decisione 2003/231/CE, in GUCE, L86 del 3 aprile 2003) l'Unione è divenuta parte contraente della Convenzione di Kyoto sull'organizzazione mondiale delle dogane, il cui nuovo protocollo è inteso a migliorare l'efficienza delle amministrazioni doganali, attraverso una maggiore trasparenza e l'utilizzo di nuove tecnologie.

un accordo che preveda un trattamento preferenziale per le merci originarie dell'altra parte contraente), oppure, infine, con atto unilaterale.

L'imposizione di diritti doganali, in definitiva, consente all'Unione di proteggere la propria economia domestica, modulando il rigore dei cd. *diritti all'entrata* in funzione di esigenze diverse per ciascun settore, benché le negoziazioni commerciali in seno all'OMC, ad oggi, abbiano attenuato sensibilmente l'importanza della politica tariffaria pura.

Gli accordi sugli scambi di servizi sono compresi nella nuova nozione di politica commerciale comune. Ne consegue uno scollamento tra competenza interna ed esterna, confermato dal par.6 dell'articolo in esame, poiché l'UE risulta competente a concludere accordi relativi agli scambi di tutti i servizi, compresi quelli in materie come salute, istruzione e cultura; sul piano interno ha solo competenza di supporto.

Come correttivo, il Consiglio conclude gli accordi all'unanimità¹⁴⁷.

Tutte le modalità di prestazione di servizi previste dal GATS rientrano nella competenza UE in quanto accordi sugli scambi di servizi. Viene così superata quella giurisprudenza della Corte di Giustizia che escludeva dalla politica commerciale comune gli accordi relativi a modalità di prestazione dei servizi comportanti la presenza commerciale, come l'accordo che concedeva agli Stati Uniti l'accesso agli appalti nell'UE¹⁴⁸.

È ancora controverso quali accordi sui servizi, oltre a quelli riconducibili al GATS, possano essere conclusi in base alla disposizione in esame. Lo dimostra il fatto che la Commissione abbia impugnato la decisione 2011/853¹⁴⁹ relativa alla firma della Convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato¹⁵⁰, sostenendo che avrebbe dovuto essere conclusa sulla base del par.4 (e non dell'art. 114 TFUE, come caldeggiato dal Consiglio) in quanto pertinente alla politica commerciale comune, in particolare all'agevolazione e alla promozione della fornitura di servizi. La Corte di Giustizia, ritenendo fondato tale motivo di ricorso, ha annullato la decisione¹⁵¹.

¹⁴⁷ Sul punto cfr. M.KRAJEWSKI, *op.cit.*, p. 300.

¹⁴⁸ Cfr. CGUE, sentenza del 7 marzo 1996, causa C-360/93.

¹⁴⁹ Consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁵⁰ GUUE, L 336/11, aperta alla firma il 24 gennaio del 2001 ed entrata in vigore nel 2003, consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁵¹ CGUE, grande sezione, sentenza del 22 ottobre 2013, causa C-137/12.

Solo gli accordi in materia di trasporti non possono essere conclusi in base all'art. 207 TFUE, dal momento che il para.5 rinvia espressamente al titolo VI, parte III, rubricata “*trasporti*”, e all'art. 218 TFUE.

La Corte di Giustizia, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, pronunciandosi sull'ex art. 133.6 TCE, corrispondente all'attuale art. 207.5 TFUE, ha avuto modo di precisare che un accordo che riguardi tutti i servizi, trasporti compresi, debba essere concluso sia in base alla politica commerciale comune sia in base alla politica dei trasporti¹⁵². Ne consegue che la competenza dell'UE, nel caso specifico, vada fondata sul parallelismo delle competenze interne ed esterne, e sia esclusiva solo se in linea con quanto richiesto dall'art. 3.2 TFUE.

Nell'elenco esemplificativo dei settori della politica commerciale comune compaiono oggi anche gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale. Benchè la formula non venga definita oltre e non abbia equivalenti in altri accordi internazionali, essa indica la materia oggetto dell'accordo TRIPs¹⁵³.

La dottrina¹⁵⁴ si è domandata se una modifica dell'accordo TRIPs che riguardi anche gli aspetti non commerciali della proprietà intellettuale possa essere conclusa in base all'articolo in commento. L'ex art. 133.7 TCE, ora abrogato, consentiva al Consiglio di estendere l'ambito di applicazione della procedura di conclusione degli accordi commerciali anche a quelli relativi alla proprietà industriale. Negare che un accordo siffatto possa essere concluso in forza dell'art. 207 TFUE porterebbe ad un'ingiustificata riduzione dell'ambito di applicazione della politica commerciale comune, non voluta dai redattori del Trattato, che hanno anzi inteso assegnare all'Unione competenza esclusiva a negoziare e concludere gli accordi in seno all'OMC.

L'articolo prosegue elencando un'altra novità introdotta dal Trattato di Lisbona: gli investimenti diretti esteri. Anche in questo caso, il testo non definisce la nozione di investimento diretto estero (IDE), ma vi è consenso nel considerare come punto di

¹⁵² CGUE, parere 1/08, reso il 30 novembre 2009.

¹⁵³ Acronimo di *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (in italiano: Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale). È un trattato internazionale promosso dall'OMC al fine di fissare lo standard per la tutela della proprietà intellettuale. L'Accordo è stato ufficializzato dal GATT a Marrakech, nel 1994, al termine del ciclo negoziale dell'Uruguay Round. Il testo dell'Accordo è consultabile sul sito www.wto.org.

¹⁵⁴ Si vedano, tra gli altri, G.VILLALTA PUIG, B.AL-HADDAB, *The common commercial policy after Lisbon: an analysis of the reforms*, in *European Law Review*, 2011, p. 293 ss; M.KRAJEWSKI, *op. cit.*, p. 301.

partenza la definizione offerta dalla Corte di Giustizia in relazione all'allegato I della direttiva 88/361¹⁵⁵ per l'attuazione dell'art. 67 Trattato CEE, nell'ambito del mercato interno: "la nozione di investimenti diretti riguarda gli investimenti di qualsiasi tipo effettuati da persone fisiche o giuridiche, aventi lo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra il finanziatore e l'impresa cui tali fondi sono destinati per l'esercizio di un'attività economica"¹⁵⁶.

Per quanto attiene all'aggettivo *esteri*, il riferimento è sia agli investimenti fatti all'interno dell'UE da persone fisiche e giuridiche di Paesi terzi, sia quelli effettuati da cittadini UE in Paesi terzi¹⁵⁷.

La politica commerciale comune, ad ogni modo, comprende solo gli investimenti a lungo termine e non gli investimenti cd. di portafoglio, finalizzati cioè a realizzare un investimento finanziario e non ad influenzare la gestione dell'impresa¹⁵⁸.

Molto discussa è la questione dell'esistenza di una competenza UE, in base all'articolo in esame, a concludere un accordo BIT (*Bilateral Investment Treaty*), ossia un accordo bilaterale sulla promozione e protezione degli investimenti.

Si tratta di una tipologia di accordo molto diffusa, che assolve alla funzione di definire un quadro di diritti per gli investitori di una parte contraente nel territorio dell'altra parte contraente, comprensivo dei cd. *standard di trattamento* (non discriminazione, piena protezione e sicurezza, trattamento giusto ed equo) e di diritti specifici, come il diritto alla compensazione in caso di espropriazione, e che spesso contiene il consenso all'arbitrato internazionale nelle controversie tra Stato ospite ed investitore; garanzia fondamentale per quest'ultimo, che avrà così la possibilità di rivolgersi ad un tribunale internazionale al fine di ottenere una valutazione della condotta dello Stato in base agli impegni convenzionalmente assunti¹⁵⁹.

Alcuni autori¹⁶⁰ negano che l'UE abbia competenza a concludere un accordo BIT ed affermano che possa solo regolare gli aspetti commerciali degli investimenti.

Si ammette tuttavia che l'UE abbia la competenza a concludere un accordo BIT, seppur in via non esclusiva, poiché, dato che i BITs riguardano sia gli investimenti

¹⁵⁵ GUCE, L 178/88. Consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁵⁶ CGUE, grande sezione, sentenza del 12 dicembre del 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation I*, causa C-446/04, punto 181.

¹⁵⁷ In argomento, tra gli altri, cfr. P.EECKHOUT, *op. cit.*, p. 62 ss.

¹⁵⁸ Sul punto, molto chiara CGUE, sentenza del 26 settembre 2006, cause C-282-283/04.

¹⁵⁹ Si veda, in argomento, R.DOLZER, C.H.SCHREUER, *Principles of international investment law*, Oxford, 2012, cap.I par.2 ss.

¹⁶⁰ Di questa opinione, tra gli altri, G.VILLALTA PUIG, B.AL-HADDAB, *op. cit.*, p. 294.

diretti, sia gli investimenti di portafoglio, non sono riconducibili alla politica commerciale comune¹⁶¹.

Per la parte relativa agli investimenti di portafoglio la Commissione sostiene che una competenza esclusiva deriverebbe dall'esistenza della competenza interna in materia di libera circolazione dei capitali¹⁶². Tale affermazione è tuttavia criticata in dottrina: se la competenza UE non è esclusiva, un accordo BIT potrebbe essere concluso solo con la partecipazione degli Stati nella forma mista¹⁶³.

Non è inoltre chiaro se la competenza UE sia limitata alla liberalizzazione dell'accesso degli investimenti stranieri, oppure se si estenda anche al trattamento. La Commissione ritiene che la competenza comprenda sia l'accesso sia il trattamento¹⁶⁴. Tale posizione è condivisa da parte della dottrina, che sottolinea come la scelta dell'investitore di accedere ad un certo mercato dipenda anche dal trattamento assicurato all'investimento una volta che questo abbia accesso al mercato¹⁶⁵.

Secondo altri, tuttavia, l'UE sarebbe competente nel disciplinare il solo accesso degli investimenti stranieri, in quanto l'art. 206 TFUE stabilisce che lo scopo della politica commerciale comune sia la soppressione delle restrizioni agli investimenti, le quali restrizioni riguardano l'accesso e non il trattamento. Inoltre, seguendo tale argomentazione, la storia negoziale della disposizione mostra che il riferimento agli investimenti diretti è stato inserito per assicurare all'UE un mandato esclusivo per negoziare in seno all'OMC, non per concludere i BITs¹⁶⁶.

Più incerto è se l'UE possa concludere un accordo che riguardi solo la protezione degli investimenti, e soprattutto se un eventuale accordo UE sugli investimenti possa prevedere una clausola arbitrare e il consenso all'arbitrato¹⁶⁷.

Poiché l'UE non è parte dell'ICSID¹⁶⁸, non potrebbe in ogni caso essere parte di alcuna controversia. Il consenso dell'UE non potrebbe impegnare gli Stati membri.

¹⁶¹ Così F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1154.

¹⁶² COM(10)343 def. del 7 luglio 2010. Consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶³ In argomento, tra gli altri, si vedano M.KRAJEWSKY, *op. cit.*, p. 302; F.ORTINO, P.EECKHOUT, *Towards an EU policy on foreign direct investment*, in in A.BIONDI, P.EECKHOUT, S.RIPLEY (editors), *op. cit.*, p.318 ss.

¹⁶⁴ Così COM(10)343 def. già citata.

¹⁶⁵ Sul punto si vedano M.R.MAURO, *Accordi internazionali sugli investimenti e Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2010, p.426; F.ORTINO, P.EECKHOUT, *op. cit.*, p. 318 ss.

¹⁶⁶ Di quest'avviso, tra gli altri, M.KRAJEWSKI, *op. cit.*, p. 302 ss; J.C.PIRIS, *op. cit.*, p. 281 ss.

¹⁶⁷ Per la posizione della Commissione sul punto, si veda COM(12)335 def. del 21 giugno 2012, consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶⁸ Acronimo di *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (in italiano: Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti), è un'istituzione del Gruppo

Come si avrà modo di approfondire più avanti, la politica commerciale comune attuale dell'Unione punta ad inserire un capitolo sugli investimenti diretti esteri, che riguardi sia l'ammissione che la protezione, negli accordi di libero scambio globali, di nuova generazione, con i Paesi terzi.

Tali accordi, lo si vedrà, sono conclusi in forma mista, poiché disciplinano anche materie che fuoriescono dalla nozione di politica commerciale comune¹⁶⁹.

In attesa di una definizione compiuta della questione, il carattere esclusivo della competenza, risultante dall'interpolazione operata dal Trattato di Lisbona, comporta che gli Stati non possano più assumere autonomamente impegni o legiferare in materia.

Un altro settore d'intervento decisivo della politica commerciale comune è rappresentato dalla politica di esportazione e dalla politica di importazione.

Salvo il caso in cui l'Unione sia vincolata in virtù di accordi internazionali bilaterali o multilaterali ex art. 218 TFUE, le politiche d'importazione e di esportazione sono decise dagli Stati membri e trovano specificamente attuazione in un regolamento del Consiglio.

Per ciò che attiene al regime d'importazione, la regola generale è quella della libertà d'importazione, pur rimanendo sempre possibile adottare, per ragioni di necessità e ricorrendone i presupposti, misure di salvaguardia a carattere tassativamente transitorio.

Il regime generale¹⁷⁰ prevede tra l'altro l'esclusione dalla disciplina di un certo numero di prodotti elencati in un apposito annesso del regolamento¹⁷¹.

La giurisprudenza della Corte in materia specifica che alcuni provvedimenti di politica commerciale adottati dagli Stati membri, come per esempio l'obbligo di indicare il Paese d'origine nella dichiarazione doganale, imposto dallo Stato importatore

della Banca mondiale (BIRS) con sede a Washington. È stato fondato nel 1965 ai sensi della "Convenzione per la composizione delle controversie relative agli investimenti fra Stati e cittadini di altri Stati" del 19 marzo 1965 e ratificata il 14 ottobre 1966, nota anche come "Convenzione ICSID" o "Convenzione di Washington". Sul rapporto UE-ICSID si tornerà brevemente più avanti.

¹⁶⁹ Cfr. R.BARATTA, *La politica commerciale comune dopo il trattato di Lisbona*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012, p. 409 ss.

¹⁷⁰ Si può infatti distinguere, rispetto a quello generale, un regime speciale d'importazione applicabile ai Paesi a commercio di Stato – soprattutto di matrice comunista-, per i quali la regola della libertà è limitata ai prodotti di un singolo annesso del regolamento. (Reg. n. 625/09/UE del 7 luglio 2009, modificato dal Reg. n. 37/2014/UE).

¹⁷¹ Reg. n. 260/09/UE del 31 marzo 2009, modificato dal Reg. n. 37/2014/UE.

per i prodotti in libera pratica¹⁷² nell'Unione, “sono ammissibili, dopo la scadenza del periodo transitorio, solo se specificamente autorizzati dalla Comunità”¹⁷³.

Il regime generale può essere derogato da misure restrittive che incidono sugli scambi di prodotti provenienti da particolari Paesi terzi per motivi di politica estera, adottate in base all'art. 215 TFUE (cd. *embargo*). Altri atti ancora, fondati su basi giuridiche diverse da quella in esame, possono limitare o vietare le importazioni di prodotti particolari, al fine di tutelare altre esigenze non commerciali.

Si potrebbe inoltre pensare che, comportando l'importazione di prodotti all'interno del territorio doganale dell'UE (una volta assolta la TDC) la messa in libera pratica degli stessi, da ciò derivi necessariamente l'inammissibilità delle restrizioni quantitative unionali ripartite, per quote, tra i diversi Stati membri: a fronte di tali prassi di dubbia legittimità, la Corte, dopo un iniziale atteggiamento di favore¹⁷⁴, ha opportunamente chiarito la contrarietà al diritto dell'Unione di tali comportamenti promossi dalle istituzioni, salvo il caso eccezionale in cui la ripartizione a livello nazionale possa giustificarsi sulla base di “*circostanze vincolanti di natura amministrativa, tecnica o economica che ostino alla gestione comunitaria del contingente*”¹⁷⁵.

Gli Stati, in particolare, possono limitare le importazioni solo per la tutela degli interessi non commerciali elencati nell'art. 24 TFUE, che richiama a sua volta i motivi di cui all'art. 36 TFUE¹⁷⁶.

Con riferimento poi alle esportazioni, si afferma come regola generale la libertà di tutte le esportazioni, salva la possibilità di limitarle in caso di scarsità del prodotto¹⁷⁷.

Sono vietate inoltre le restrizioni quantitative e le misure di effetto equivalente, come nel caso delle importazioni, che si traducono in un divieto di esportazione. È fatta

¹⁷² Art. 29 TFUE: “sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da Paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse”.

¹⁷³ Sentenza 15 dicembre 1976, *Suzanne Donckerwolcke*, Raccolta, 1921.

¹⁷⁴ Cfr. sentenza 5 marzo 1986, *Tezi Textiel c Commissione*, 59/84, Raccolta, 916.

¹⁷⁵ Cfr. sentenza 27 settembre 1988, *Commissione c. Consiglio*, 51/87, Raccolta, 5476.

¹⁷⁶ Cfr., sul punto, F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1157. Gli articoli citati sono consultabili sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁷⁷ Attualmente vige in materia il Reg. n. 1061/2009 del 19 ottobre 2009, in GUCE, L.291 del 7 novembre 2009, anch'esso modificato dal già citato Reg. UE n. 37/2014.

salva la possibilità di ricorrere a misure di salvaguardia, come accennato, adottate dalle istituzioni alle condizioni previste dal regolamento stesso.

Gli Stati conservano il potere di adottare regole speciali per i prodotti petroliferi, in caso di crisi di approvvigionamenti, e di ricorrere a limitazioni delle esportazioni per tutelare gli interessi non economici elencati nell'art.10 del regolamento, che richiama i motivi di cui all'art. 36 TFUE, che consente di derogare al divieto di restrizioni quantitative e di misure ad effetto equivalente in difesa di tutta una serie di valori (moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita di persone, animali o vegetali etc.)

Va segnalato che esistono, tra gli altri, regimi speciali per l'importazione dei prodotti tessili e per l'importazione ed esportazione dei prodotti agricoli oggetto di organizzazione comune dei mercati nel contesto della politica agricola comune (PAC).

Altri settori d'intervento della politica commerciale comune - che si citano qui in maniera del tutto generica, rimandando ai successivi capitoli l'analisi delle singole fattispecie- sono l'uniformazione delle misure di liberalizzazione e le misure di protezione commerciale (contro dumping e sovvenzioni).

Al fine di chiudere l'analisi dell'art. 207 TFUE, è opportuno spendere qualche parola sul paragrafo conclusivo, il sesto. Significato e portata del paragrafo in esame sono controversi.

Alcuni¹⁷⁸ sottolineano che il suo effetto sia quello di impedire che l'art. 207 TFUE valga da base giuridica per l'adozione di misure di armonizzazione laddove il TFUE stesso le escluda, adempiendo ad una funzione analoga all'art. 352 TFUE¹⁷⁹.

Altri¹⁸⁰ ritengono che la norma abbia lo scopo di evitare il prodursi del cd. *effetto AETS inverso*¹⁸¹, cioè che dall'esercizio delle competenze esterne derivi il sorgere di

¹⁷⁸ Tra gli altri, P.EECKHOUT, *op. cit.*, p. 60; L.PRETE, *Commento all'art. 207 TFUE*, in C.CURTI GIALDINO (editore), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1523.

¹⁷⁹ Consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁸⁰ Si vedano, in argomento, J.WOUTERS, D.COPPENS, B.DE MEESTER, *The European union's external relations after the Lisbon treaty*, in S.GRILLER, J.ZILLER (editors), *The Lisbon Treaty*, Vienna, 2008, p. 174 ss.

¹⁸¹ Dal nome della celebre pronuncia *AETS*, sentenza CG del 31 marzo 1971, causa C-22/70. Sentenza relativa al caso dell'Accordo europeo sul trasporto stradale (AETS). La Corte, nella sentenza in esame, ha affermato la competenza esclusiva della Comunità a concludere accordi internazionali (competenza esterna) nelle materie per le quali il trattato la prevede, precludendo in tal modo agli Stati membri il potere di concludere accordi nella stessa materia con gli Stati terzi.

competenze interne parallele. In questo senso, la norma tutela certamente gli Stati, perché le istituzioni hanno la competenza a concludere accordi internazionali nelle materie previste, ma non possono, dall'esistenza o dall'esercizio di tale competenza, ricavarne un'altra idonea a regolare una materia sul piano interno. Al contempo, tutela gli Stati nell'esecuzione degli obblighi convenzionali: l'esistenza della competenza a concludere l'accordo non comporta necessariamente la competenza a darvi attuazione. Poiché la competenza per l'esecuzione può spettare anche agli Stati, è allora necessario consultarli sin dalle fasi iniziali di definizione dell'accordo, in attuazione del principio di leale cooperazione¹⁸².

Altri ancora¹⁸³ ritengono che tale paragrafo impedisca la conclusione senza l'intervento degli Stati, e quindi imponga la forma mista, per quegli accordi che riguardino materie rientranti nella definizione di politica commerciale comune ma per le quali l'UE non abbia competenza interna, oppure per accordi che tocchino sia questioni commerciali, sia materie per le quali, sul piano interno, l'UE non è competente ad adottare misure di armonizzazione, come quelle relative a cultura, istruzione e salute¹⁸⁴.

Sembra dunque, in definitiva, che la disposizione ponga due limiti all'azione dell'Unione, prevedendo che l'esercizio delle relative competenze, da un lato, non possa pregiudicare la ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri e, dall'altro, non possa comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari nazionali laddove ciò sia escluso dai Trattati.

Da ultimo, occorre fornire qualche breve indicazione in merito al Comitato della politica commerciale, previsto dal comma 3 dell'art. 207 TFUE.

Per ciò che attiene al ruolo, il Comitato consiglia ed assiste la Commissione nella negoziazione di accordi con i Paesi terzi o nell'ambito delle organizzazioni internazionali di settore. Agisce inoltre in qualità di organo preparatorio nel processo decisionale del Consiglio per quanto riguarda la politica commerciale dell'UE¹⁸⁵.

¹⁸² Sul punto, cfr. M.KRAJEWSKI, *op. cit.*, p. 305.

¹⁸³ In argomento, cfr. J.C.PIRIS, *op. cit.*, p. 282; R.BARATTA, *op. cit.*, p. 410.

¹⁸⁴ Così, in particolare, G.VILLALTA PUIG, B.AL-HADDAB, *op. cit.*, p. 298.

¹⁸⁵ Una formazione alternativa si occupa delle questioni di politica commerciale riguardanti i settori dei servizi e degli investimenti, fornendo in merito assistenza e consulenza alla Commissione nel corso dei negoziati a nome dell'UE in ambito OMC e con i Paesi extra-UE. Altre formazioni del comitato della politica commerciale sono: CPC (Siderurgia, tessili e altri settori industriali - STIS); CPC (Accordi sul reciproco riconoscimento - ARR).

Il Comitato si occupa delle questioni di politica commerciale sostanzialmente in tre ambiti: questioni relative ai rapporti con l'OMC; relazioni commerciali bilaterali; nuova legislazione UE nel settore della politica commerciale, ove ritenuto opportuno.

La formazione dei membri titolari del Comitato della politica commerciale si riunisce una volta al mese¹⁸⁶, mentre i membri supplenti si riuniscono una volta alla settimana.

Il Comitato della politica commerciale è presieduto dalla Presidenza di turno del Consiglio e il suo segretariato è assicurato dal segretariato del Consiglio.

In definitiva, dunque, gli Stati Membri assistono l'esecutivo UE nell'implementazione della politica commerciale comune proprio per il tramite del Comitato di Politica Commerciale, fornendo in tale sede i necessari contributi alla definizione della normativa unionale rilevante e rappresentando gli interessi dei diversi settori produttivi nazionali.

¹⁸⁶ Ogni sei mesi il Comitato si riunisce inoltre per una riunione informale nel Paese che esercita la presidenza di turno del Consiglio.

5. *Principi ed obiettivi dell'azione esterna dell'Unione europea.*

L'art. 207 TFUE, nell'ultimo periodo del primo comma, prevede che “*la politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione*”.

Il concetto di azione esterna, così come riformato dal Trattato di Lisbona, comprende oggi l'insieme delle politiche e delle azioni portate avanti dall'Unione europea in ambito internazionale.

L'azione esterna, più in particolare, continua ad essere divisa tra la PESC (e la PSDC¹⁸⁷) e le cd. politiche *materiali* dell'UE aventi rilevanza internazionale: tra le altre, la politica commerciale comune.

Infatti, il riordino degli assetti istituzionali operato a Lisbona ha prodotto significativi effetti anche sulla dimensione esterna dell'Unione, che ne è uscita decisamente rafforzata.

Accanto all'esplicita attribuzione all'UE della personalità giuridica (art. 47 TUE¹⁸⁸), il quadro di riferimento riguardante le relazioni tra l'Unione e il resto del mondo è stato consolidato con l'inserimento della materia all'interno di un unico complesso di norme, denominato, per l'appunto, “*Azione esterna dell'Unione*” (artt. 205 ss. TFUE; ma anche art. 3, para. 5 TUE ed artt. 21-46 TUE).

I settori dell'azione esterna disciplinati dai diversi capi della parte V del TFUE (art. 205 ss.) hanno obiettivi propri, ma al contempo perseguono gli obiettivi generali indicati nell'art. 21 TUE e specificati dal Consiglio europeo, secondo quanto previsto dall'art. 22 TUE¹⁸⁹. Tutti gli obiettivi sono pariordinati: spetta alle istituzioni, sotto il controllo della Corte di Giustizia, bilanciarli in relazione ad ogni singola azione perseguita. In caso di contrasto, in particolare, il principio di proporzionalità rappresenta lo strumento per comporre gli eventuali conflitti e per valutare la misura in cui il perseguimento di un obiettivo possa comprimere il conseguimento di un altro¹⁹⁰.

¹⁸⁷ La PESD, Politica Estera di Sicurezza e Difesa, diventa, post Trattato di Lisbona, Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), e ne vengono ampliati strumenti ed obiettivi. Cfr, sul punto, E.BARONCINI, S.CAFARO, C.NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 223 ss.

¹⁸⁸ Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁸⁹ Sul punto si veda L.PRETE, *Commento all'art. 205 TFUE*, in C.CURTI GIALDINO, *op. cit.*, p. 1509.

¹⁹⁰ In argomento, tra gli altri, cfr. A.MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009, p. 361 ss.

Il Trattato di riforma ha inoltre apportato importanti innovazioni sul piano istituzionale: in particolare¹⁹¹, per quanto qui interessa, una più precisa disciplina, nel TFUE, sia delle politiche aventi rilevanza esterna, sia degli aspetti esterni delle altre politiche attribuite all'UE stessa; un quadro più organico della procedura di stipulazione dei trattati da parte dell'Unione (art. 218 TFUE), nel quale il ruolo del Parlamento europeo viene definito in maniera più nitida e reso coerente col complesso delle funzioni che oggi riveste nel sistema istituzionale unionale.

Nell'art. 21 TUE sono enumerati ed unificati i principi ispiratori e gli obiettivi su cui si fonda l'azione esterna dell'Unione, che in precedenza erano distribuiti in maniera frammentaria in diverse disposizioni.

L'affermazione e la promozione di valori ed interessi europei nelle relazioni col resto del mondo è un obiettivo dell'Unione, indicato nell'art. 3.5 TUE.

Insieme all'art. 22 TUE, l'art. 21 costituisce norma generale cui le politiche che compongono l'intera azione esterna devono conformarsi, in modo da rafforzarne la coerenza¹⁹².

L'introduzione della stessa nozione di azione esterna, lo si diceva, è una novità del Trattato di riforma che comprende molte, anche se non tutte, le politiche dell'UE rivolte ai Paesi terzi¹⁹³. La circostanza che il Trattato di Lisbona non abbia raggruppato le disposizioni sull'azione esterna in un unico titolo è dovuta all'intento di modificare i trattati il meno possibile. Ad ogni modo, dalla mera collocazione delle diverse disposizioni non dovrebbero essere tratte particolari conseguenze sul piano interpretativo¹⁹⁴.

I principi cui si ispira l'azione esterna, elencati al para.1 dell'art. in esame, sono gli stessi su cui l'UE si fonda ed in base ai quali l'ammissione di altri Stati europei

¹⁹¹ Si citano in nota le altre due importanti e contestuali innovazioni non direttamente incidenti sul tema in discorso: la creazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (artt. 18 e 27 TUE) e la previsione di un servizio europeo per l'azione esterna ("SEAE", art. 27.3 TUE, è il servizio diplomatico dell'UE, istituito per rendere la politica estera comunitaria più coerente ed efficace, rafforzando in tal modo l'influenza globale dell'Europa intera), di cui il primo si avvale nello svolgimento della propria funzione. Cfr., sul punto, U.VILLANI, *op. cit.*, p. 181 ss.

¹⁹² In argomento, *inter alia*, cfr. P.KOUTRAKOS, *Common foreign and security policy: looking back, thinking forward*, in M.DOUGAN, S.CURRIE (editors), *50 years of the European treaties*, Londra, 2009, p. 164 ss.

¹⁹³ In particolare, non rientrano formalmente nella nozione altri settori di competenza UE aventi rilevanza esterna come la politica ambientale, la politica monetaria, il controllo delle frontiere esterne e la politica di vicinato. Cfr., sul punto, F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p.103.

¹⁹⁴ Sul punto si veda F.MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 945.

viene valutata; corrispondono in larga parte a quanto previsto dall'art. 2 TUE, con alcune differenze sia nell'ordine in cui sono presentati sia nel numero e nella formulazione. Nessuna delle due norme, peraltro, definisce i concetti che menziona, nonostante la centralità che rivestono.

Il para.2 dell'articolo in discussione elenca poi otto obiettivi dell'azione esterna, ponendoli su un piano di parità. Alcuni hanno una portata trasversale e comune a tutti i settori d'intervento (lettere *a,b,h*); altri sono più specifici: la lett.*c* richiama implicitamente la PESC; la lett.*d* la politica di cooperazione allo sviluppo, la lett.*e* la politica commerciale comune; la lett.*f* la politica ambientale, che pure non è parte dell'azione esterna; la lett.*g* l'aiuto umanitario¹⁹⁵.

La conduzione dell'azione esterna è affidata a più soggetti e regolata da disposizioni diverse. Ogni atto che compone tale settore dovrà perseguire, al contempo, il proprio specifico obiettivo e gli obiettivi generali di cui all'art.21 TUE¹⁹⁶, come già accennato.

Una preoccupazione costante è quella di assicurare che i singoli interventi siano coerenti tra loro. La coerenza dell'azione esterna è del resto richiamata in diverse disposizioni del Trattato: al di là dell'articolo in commento, si pensi agli artt. 13 TUE e 7 TFUE.

Il concetto di coerenza, per la verità, non è stato compiutamente definito; è anzi stato oggetto di discussione, a causa anche del fatto che i termini utilizzati esprimano significati non perfettamente coincidenti nelle diverse versioni linguistiche. Si può intendere come mera non contraddizione tra atti o come mutuo supporto tra gli stessi.

La coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra azione esterna ed altre politiche UE, ad ogni modo, viene garantita *ex ante* dalla Commissione e dal Consiglio, assistiti dall'Alto rappresentante, che per elezione è l'organo che, più degli altri, può contribuire alla realizzazione dell'obiettivo. I mezzi e i modi per svolgere tale compito, tuttavia, non sono definiti dai Trattati.

¹⁹⁵ Secondo la CGUE, benchè non menzionata, anche la lotta al terrorismo internazionale è un obiettivo dell'azione esterna, costituendo minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Cfr. CGUE, sentenza del 19 luglio 2012, causa C-130/10, punto 61.

¹⁹⁶ In argomento, cfr. C.FRATEA, *La politica estera e di sicurezza comune alla luce del Trattato di Lisbona*, in M.C.BARUFFI (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, p. 244 s.

La coerenza può essere inoltre garantita, *ex post*, dalla Corte di Giustizia, perché le scelte delle istituzioni, pur discrezionali, sono soggette a controllo giurisdizionale¹⁹⁷.

Tra le politiche dell'Unione a tipica valenza esterna, quella certamente più importante, sotto il profilo storico e materiale, è la politica commerciale comune, che ha rappresentato e rappresenta tuttora un decisivo strumento di attuazione della politica estera europea, in virtù del quale, peraltro, la stessa Unione si è accreditata come potenza economica nel contesto internazionale.

Tutto questo è stato possibile grazie ad una serie di modulabili e variegati strumenti, già in gran parte citati, che si andranno ulteriormente ad approfondire nel prosieguo della trattazione: si pensi, *inter alia*, alla concertazione multilaterale in seno all'OMC; agli accordi di associazione e a quelli di partenariato economico; al sistema di preferenze generalizzate per l'accesso preferenziale dei prodotti degli Stati terzi nel mercato unico dell'UE.

Come si è avuto modo di accennare, esistono, al di là della politica commerciale comune, diverse altre politiche aventi rilevanza marcatamente esterna che è opportuno citare brevemente, per completezza espositiva.

In primo luogo, la cooperazione allo sviluppo¹⁹⁸ (artt. 209-211 TFUE): si tratta essenzialmente della gestione dei rapporti con le ex colonie e con i Paesi ACP¹⁹⁹ mediante accordi di partenariato. Ad oggi tale settore d'intervento ha assunto una vocazione globale e multidimensionale verso tutti i Paesi in via di sviluppo (PVS).

Tale politica –a differenza di quella commerciale comune- viene condotta dalla UE in concorrenza ed in parallelo con gli Stati membri, che dunque detengono margini

¹⁹⁷ Così, tra gli altri, A.DIMOPOULOS, *op. cit.*, p. 69.

¹⁹⁸ Con apprezzabile sforzo di razionalizzazione, l'attuale testo dell'art. 208, para. 2, TFUE chiarisce l'obiettivo principale di tale competenza esterna nella «*riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà*», connotando quindi in modo più preciso l'ambito di operatività e la corrispondente base giuridica delle misure unilaterali o degli accordi internazionali con cui l'UE sostanzia, ai sensi dell'art. 209 TFUE, le iniziative di cooperazione allo sviluppo. Resta però impregiudicata l'ampiezza della nozione di "sviluppo" (cfr. anche CGUE, sentenza 3 dicembre 1996, *Portogallo c. Consiglio*, causa C-268/94, Raccolta, I-6177), e quindi la possibilità di modulare varie ipotesi di cooperazione allo sviluppo, legate vuoi al rispetto dell'ambiente, dei diritti umani e dello stato di diritto, vuoi all'evoluzione sociale (cfr. l'art. 209, para. 2, TFUE). Si veda, sul punto, F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p.1160 ss.

¹⁹⁹ Il Gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (abbreviato in ACP) è un'organizzazione internazionale formata dai Paesi in via di sviluppo che partecipano al sistema di partenariato e cooperazione con l'Unione europea istituito dalla Convenzione di Lomé del 1975 e confermato dalla Convenzione di Cotonou del 2000. Si approfondirà il tema nel prosieguo della trattazione.

d'azione nel concludere accordi internazionali nel medesimo settore anche dopo l'adozione di iniziative da parte dell'Unione (cfr. artt. 4, para. 4 e 209, par. 2, co. 2, TFUE).

Tuttavia, fermo restando il concorso delle competenze²⁰⁰, l'art. 210 TFUE richiede un coordinamento tra politiche sovranazionali e nazionali al fine di *“favorire la complementarità e l'efficacia delle azioni”*.

La complementarità è una caratteristica anche di un'altra politica esterna, disciplinata agli artt. 212-213 TFUE: la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi, *“diversi dai Paesi in via di sviluppo”* (art. 212.1 TFUE).

Gli Stati terzi cui principalmente questa politica si indirizza –non escludendosi a priori, comunque, un'interpretazione più estensiva della nozione- sono quelli candidati all'adesione, quelli del Mediterraneo (non in via di sviluppo), dell'Europa orientale, Caucaso, Asia Centrale e Russia, tutti peraltro compresi nella politica di vicinato ex art. 8 TUE²⁰¹.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto una competenza UE anche in tema di aiuto umanitario (art. 214 TFUE), in precedenza implementata nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, che può attuarsi nei confronti di qualsiasi Stato terzo.

Le misure oggetto di questa politica, tra le quali veri e propri trattati internazionali²⁰², mirano a fornire *“assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei Paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni”* (art. 214, para.1 TFUE).

²⁰⁰ Cfr. CGUE, sentenza 2 marzo 1994, *Parlamento europeo c. Consiglio*, causa C-316/91, Raccolta, I-625

²⁰¹ La politica di vicinato (PEV) è prevista dall'art. 8 TUE, norma che, oltre a riprendere alla lettera un articolo del Trattato costituzionale, codifica la risalente prassi dell'Unione e degli Stati membri consistente nel mantenere rapporti particolari con i Paesi limitrofi (anche non confinanti), nell'ottica, un tempo, di prepararli all'adesione, e più recentemente, raggiunti quasi i confini esterni dell'Europa, di garantirsi relazioni pacifiche e amichevoli alle proprie frontiere. La politica di vicinato, in precedenza realizzata soprattutto con accordi misti, assume contenuti multidimensionali, modulati in funzione del Paese terzo interessato (es. stabilizzazione democratica, circolazione delle persone, sostegno sociale, ricerca e sviluppo) ed è sostenuta da programmi contenuti in accordi di partenariato e cooperazione pluriennali. Le relazioni privilegiate presuppongono chiaramente la condivisione dei valori su cui si fonda l'Unione, e cioè il rispetto dell'art. 21 TUE. In argomento si veda, *ex multis*, G.MARASCO, *La politica di vicinato*, in *Relazioni euro-mediterranee*, Collana della facoltà di Giurisprudenza, Università del Salento. Napoli, 2013, pp. 99-122.

²⁰² Per esempio la Convenzione sull'assistenza alimentare, in GUUE n. L 330 del 30.11.2012, 1.

Poiché potrebbe presentarsi il rischio di una sovrapposizione di tale politica con le azioni PESC, risulta di primaria importanza risolvere la questione già a livello di ripartizione di competenze.

Come per la cooperazione allo sviluppo, anche qui l'UE è titolare di una competenza concorrente e parallela ex art. 4, para. 4, TFUE, che se pure, quindi, non pregiudica le iniziative degli Stati nel medesimo settore, rende tuttavia necessario un coordinamento tra politiche sovranazionali, nazionali ed eventualmente perfino internazionali (art. 214, para. 7, TFUE).

Si tratta, tuttavia, di un'indicazione dalla portata limitata, valida piuttosto sul piano politico o programmatico, sussistendo precisi limiti testuali per ciò che attiene alla sovrapposizione delle altre politiche esterne alla PESC (cfr. l'art. 40 TUE)²⁰³.

L'ampiezza degli obiettivi riguardanti "*pace e sicurezza internazionale*" lascia peraltro molte zone grigie, rendendo difficile isolare un nucleo dell'azione PESC da rendere del tutto autonomo rispetto alle altre politiche materiali dell'Unione.

Occorre pertanto prendere atto della difficoltà di individuare una soluzione sistematica ai problemi di coordinamento e ripartizione delle competenze tra la PESC e gli altri settori d'intervento dell'azione esterna.

Si può tuttavia operare in maniera pragmatica: in primo luogo occorrerebbe valorizzare l'ambito di operatività delle politiche materiali come *lex specialis* rispetto alla disciplina PESC; in subordine, stante l'impossibilità di immaginare che uno stesso atto possa essere adottato fondandosi su di una base giuridica plurima, si può pensare d'implementare un'azione esterna attraverso più atti, coordinati ed adottati rispettivamente nell'ambito della PESC e delle altre politiche, preceduti da forme di consultazione preventiva.

Tale soluzione, prospettata in dottrina²⁰⁴, risulterebbe particolarmente efficace quantomeno nelle ipotesi in cui gli obiettivi di politica estera non risultino estranei a quelli di altre politiche materiali (ambiente, commercio, lotta alla povertà), o siano

²⁰³ La trasversalità della PESC (scolpita nell'art. 24, par. 1, TUE) rispetto alla configurazione di tipo materiale caratterizzante le altre politiche comunitarie, unitamente all'assoggettamento di queste ultime, per effetto dell'art. 205 TFUE, ai principi e agli obiettivi di cui agli artt. 21 e 22 TUE, non può tuttavia implicare una prevalenza assoluta della prima rispetto alle seconde, ciò essendo impedito con chiarezza dallo stesso art. 40 TUE, e in generale dall'esigenza di mantenere un ordinato equilibrio istituzionale. (cfr. anche CGUE, sentenza 20 maggio 2008, *Commissione. c. Consiglio*. (ECOWAS), causa C-91/05, Racc. I-3651).

²⁰⁴ Cfr., sul punto, F.MUNARI, *Azione esterna (Diritto UE)*, in Enciclopedia Treccani Online, 2014.

esplicitamente condivisi da tutti gli Stati membri (tutela dei diritti umani, sviluppo e stabilizzazione democratica).

Per quanto attiene al riparto di competenze in tema di azione esterna tra Unione e Stati membri, in passato l'argomento veniva affrontato partendo dall'esistenza di un parallelismo tra competenze interne ed esterne.

La rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia in materia²⁰⁵ è stata poi codificata negli attuali artt. 3, para. 2 e 216 TFUE, che attribuiscono alla UE competenza esclusiva a stipulare trattati con Stati terzi, se ciò sia previsto in un atto legislativo unionale o sia necessario per l'esercizio di competenze a livello interno, ovvero nella misura in cui possa incidere su norme comuni o modificarne la portata.

Per quanto attiene invece alla prassi dei cd. “*accordi misti*” (stipulati, cioè, da UE e Stati membri), ci si riferisce ad uno strumento che risponde all'esigenza di coordinare, all'interno di un unico trattato con un Paese terzo, l'esercizio di competenze esterne concorrenti tra Stati membri e Unione, dando luogo così ad una coerente disciplina idonea a creare diritti ed obblighi vincolanti tanto per l'UE, quanto per Stati membri e terzi, a prescindere dalla configurazione dei rapporti tra i primi due, comunque obbligati ad una “*stretta cooperazione*”²⁰⁶.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 218 TFUE prevede oggi finalmente una procedura organica per la stipulazione dei trattati da parte della UE: accanto al ruolo decisionale del Consiglio e a quello propositivo e negoziale della Commissione o dell'Alto rappresentante, aumenta –come ricordato sopra- quello del Parlamento europeo, cui spetta l'approvazione di diversi tipi di accordo, ed il diritto di essere consultato negli altri casi, salvo che il trattato non “*riguardi esclusivamente la PESC*”²⁰⁷.

²⁰⁵ Cfr. CG, sentenza 31.3.1971, *Commissione c. Consiglio*, causa 22/70, Raccolta 263; parere 26.4.1977, n. 1/76, *ibidem*, 741; 19.3.1993, n. 2/91, *ibidem*, I-1061.

²⁰⁶ Come ricordato, tra le altre, dalla sentenza della Corte del 20.4.2010, *Commissione c. Svezia*, causa C-246/07, Raccolta I-3317. Si tornerà sul tema degli accordi misti più avanti.

²⁰⁷ La Corte ha chiarito che tale eccezione riguarda più precisamente gli accordi fondati su una base giuridica sostanziale in ambito PESC, anche se comprensivi di elementi marginali afferenti ad altre politiche. Cfr. CGUE, sentenza 24.6.2014, *Parlamento c. Consiglio dell'Unione Europea*, causa C-658/11, §§ 58-59.

Il riparto delle competenze tra UE e Stati membri, tuttavia, non concerne unicamente la stipulazione degli accordi internazionali; ed è innegabile che, per come risultano articolate nei Trattati istitutivi, l'azione esterna e soprattutto la PESC lascino agli Stati nazionali rilevanti spazi di manovra per iniziative in materia.

Appare inoltre legittima la pretesa degli Stati membri di riservarsi spazi di autonomia decisionale non solo per esigenze di politica interna, ma anche per il mantenimento degli equilibri a livello internazionale, nei rapporti con Stati terzi ed altre organizzazioni internazionali, risultando *de facto* talvolta perfino sconsigliata una gestione comune di istanze anche molto diverse, nelle quali dovrebbero trovare adeguato bilanciamento gli interessi diplomatici, economici, geopolitici e strategici di (ormai) 27 attori distinti, ciascuno dei quali custodisce gelosamente, ancora oggi, la legittima pretesa di relazionarsi col resto del mondo, al di là di Bruxelles, con la propria peculiare sensibilità *latu sensu* politica.

È indubbio che l'univocità d'azione garantisca maggiore credibilità, affidabilità e peso negoziale, ma è altrettanto indubbio che comporti, talvolta, pesanti rinunce in termini d'identità; tema peraltro tornato prepotentemente d'attualità negli ultimi anni, come si avrà modo di approfondire più avanti, nel prosieguo della trattazione.

CAPITOLO II

LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELL'UE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. L'impatto della globalizzazione sulla politica commerciale comune. – 2. Politica di concorrenza e misure di difesa commerciale. – 3. Unione europea e OMC: la dimensione *multilaterale* della politica commerciale comune.

1. *L'impatto della globalizzazione sulla politica commerciale comune.*

Con il termine *globalizzazione*²⁰⁸ si indica, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, un insieme estremamente vasto di fenomeni relativi alla crescita dell'integrazione economica, sociale e culturale tra le diverse aree del mondo.

Se si tralasciano gli aspetti più marcatamente sociologici della questione²⁰⁹, si possono cionondimeno analizzarne l'incidenza e l'operatività nei settori dell'economia e del commercio internazionale prima, e della politica commerciale comune dell'Unione europea, nello specifico, poi.

Partendo dal principio, in economia si parla di globalizzazione con riferimento all'unificazione dei mercati a livello mondiale, resa possibile dalla diffusione delle innovazioni tecnologiche – soprattutto telematiche- che hanno operato verso la configurazione di modelli di consumo e di produzione più uniformi e standardizzati²¹⁰.

L'omogeneizzazione dei bisogni e dei gusti dei consumatori da un lato e la possibilità, per le imprese, di sfruttare economie di scala²¹¹ per la produzione e la distribuzione dei prodotti –praticando, se del caso, anche politiche di *low pricing* al fine

²⁰⁸ Il termine è stato coniato per indicare la situazione venutasi a creare nel panorama globale a seguito dell'intensificazione degli scambi internazionali. Apparve per la prima volta nel 1961 in un dizionario, il *Webster's New International Dictionary*.

²⁰⁹ Per un approfondimento sul tema, si veda R.MARCHETTI, *La politica della globalizzazione*, Milano, 2014, cap. II.

²¹⁰ In argomento, si veda, *inter alia*, A.AMENDOLA, G.CELI, M.BIAGIOLI, *Economia della globalizzazione: economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Milano, 2014, p. 44 ss.

²¹¹ Si realizzano *economie di scala* (*economies of scale*) quando si ottiene un costo medio unitario della produzione che diminuisce al crescere delle dimensioni dell'impianto, fermi restando i prezzi dei fattori

di accedere al maggior numero di mercati possibile- dall'altro, hanno consentito di avvicinare moltissimo, tra loro, le pur diversissime aree del commercio internazionale²¹².

Spesso si utilizza il termine globalizzazione come sinonimo di liberalizzazione²¹³, ad indicare la progressiva riduzione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, servizi e capitali. Questo, tuttavia, è solo un aspetto di un fenomeno più vasto, che conosce anche perduranti storture come, per esempio, una certa consolidata tendenza al predominio sull'economia mondiale delle grandi imprese multinazionali, operanti su un piano di sempre crescente autonomia rispetto ai singoli Stati, dei quali divengono anzi privilegiate interlocutrici –in unione alle grandi istituzioni finanziarie internazionali- in merito alle scelte di politica economica, in un quadro di progressiva evoluzione dell'integrazione economica tra i diversi Paesi -a livello regionale e non solo- cui si accompagna un ineliminabile squilibrio tra economie e società anche molto diverse tra loro²¹⁴.

Nel passaggio dal XX al XXI secolo il progresso tecnologico ha drasticamente ridimensionato il limite storicamente posto dalle barriere naturali, dalle frontiere terrestri e marittime agli scambi e alle comunicazioni transnazionali, contribuendo in maniera relevantissima alla vertiginosa crescita del commercio internazionale e degli investimenti diretti all'estero.

La diffusione delle tecnologie informatiche ha inoltre favorito i processi di delocalizzazione delle imprese e lo sviluppo di reti di produzione e di scambio sempre meno condizionate dalle distanze geografiche, alimentando così la crescita dei gruppi multinazionali e i fenomeni di concentrazione su scala mondiale.

Peraltro la riduzione degli ostacoli tariffari, fiscali e normativi alla libera circolazione delle merci e dei capitali, fortemente incoraggiata dall'OMC e dal diritto europeo, si è imposta alla *communis opinio* dei governi del mondo al punto tale da

produttivi (macchine, immobili, lavoro, altri input di produzione) ed ipotizzando che ogni impianto sia utilizzato alla sua capacità ottima.

²¹² L'impresa che opera in un mercato globale, pertanto, vende il medesimo bene in tutto il mondo ed adotta, di massima, strategie uniformi, a differenza dell'impresa multinazionale, il cui obiettivo è invece quello di assecondare la varietà delle condizioni presenti nei diversi Paesi in cui opera.

²¹³ Altri frequenti sinonimi sono *modernizzazione*, *internazionalizzazione*, *deterritorializzazione*. Ciò dimostra, banalmente, che il fenomeno è in grado di incidere in tutti gli ambiti delle relazioni internazionali: dall'economia alla politica, dall'ambiente al lavoro etc.

²¹⁴ Sul punto, interessante il contributo di M.B.STEGER, R.MERLINI, E.FELICE, *La globalizzazione*, Bologna, 2016, capitoli I-III-VIII.

coinvolgere, quasi perfino coattivamente, anche molti tra i Paesi ex socialisti o in via di sviluppo che, in passato, avevano adottato politiche decisamente più restrittive.

Com'è facile immaginare, i fenomeni appena citati hanno suscitato, nel tempo, un ampio e vivace dibattito.

Secondo alcuni studiosi²¹⁵ la globalizzazione può realmente produrre –ed avrebbe anzi già prodotto- effetti positivi sull'economia mondiale sia sotto il profilo dell'*efficienza* che dello *sviluppo*: in particolare, la liberalizzazione e il conseguente incremento degli scambi commerciali e finanziari sarebbero in grado di stimolare un maggiore afflusso di investimenti verso le aree più economicamente depresse –in termini di capitali-, favorendo dunque una tendenziale riduzione del divario economico fra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo.

Altri invece²¹⁶, osservando gli evidenti squilibri e le notevoli differenze (economiche, tecnologiche, culturali, politiche) esistenti tra i diversi Paesi, sostengono che i pretesi effetti positivi dei processi di globalizzazione, in realtà, non si distribuiscono in maniera uniforme: le disuguaglianze tanto tra PVS e Paesi sviluppati quanto, all'interno di questi ultimi, tra le diverse fasce di popolazione sono indubbiamente palesi.

Va inoltre tenuto presente che l'adozione, a fronte di dislivelli e tensioni interne, di provvedimenti a carattere sociale o *anticiclico* viene *de facto* resa più difficile dalle cessioni di sovranità operate, nel tempo, dai singoli governi nell'ottica di una gestione della politica economica accentrata in contesti d'integrazione sovranazionali come, per esempio, l'Unione europea.

Ad ogni modo, l'indice più attendibile per valutare il grado d'integrazione dell'economia mondiale è il rapporto fra esportazioni e PIL nei diversi Paesi²¹⁷.

²¹⁵ Sul punto, tra gli altri, si vedano A.AMENDOLA, G.CELI, M.BIAGIOLI, *op. cit.*, pp. 45-77; D.HELD, A.G.MCGREW, *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, 2010, in particolare parte I, cap.IV; M.WOLF, *Perché la globalizzazione funziona*, Bologna, 2006, p. 55 ss.;

²¹⁶ D.HELD, A.G.MCGREW, *op. cit.*, parte I, cap.li V-VI; D.ZOLO, *Globalizzazione: una mappa dei problemi*, Roma, Bari, 2006, cap.li II-VI. È, in generale, la posizione –qui inevitabilmente sintetizzata- di coloro i quali potrebbero annoverarsi, secondo la classificazione proposta dagli autori citati, tra gli antiglobalisti. È un argomento estremamente complesso che merita di essere approfondito, se del caso, nelle sedi opportune.

²¹⁷ Tale rapporto, che aveva raggiunto un minimo storico dopo la seconda guerra mondiale, ha nuovamente ripreso a crescere, nella maggior parte dei Paesi, a partire dalla seconda metà del XX secolo.

Per quanto riguarda le quote di partecipazione al commercio internazionale, i Paesi sviluppati mantengono ancora oggi un ruolo pressoché egemone, anche se dal finire del secolo scorso si è osservata una crescita del peso dei PVS.

A partire dagli anni '80 si è inoltre assistito all'implementazione e all'espansione di aree di integrazione regionale, come l'UE o il NAFTA²¹⁸, che, se da un lato certamente promuovono processi di liberalizzazione degli scambi tra i Paesi membri, dall'altro, tuttavia, possono favorire il mantenimento di barriere commerciali nei confronti degli altri Stati, terzi rispetto all'area. È, anche qui, questione di politica e di politica commerciale nello specifico, dunque modulabile secondo necessità o volontà.

Per quanto attiene ad un altro aspetto determinante nell'analisi –seppur inevitabilmente sintetica- del fenomeno della globalizzazione, occorre sottolineare che la libertà di movimento dei capitali raggiunta verso la fine del XX secolo è paragonabile forse solamente a quella degli anni immediatamente precedenti il primo conflitto mondiale²¹⁹.

Dopo le restrizioni operate nel periodo intercorso tra le due guerre, nella seconda metà del secolo si è avuta una graduale liberalizzazione del settore, mentre rilevanti modifiche hanno riguardato l'origine e la composizione dei flussi di capitali.

Tra la seconda guerra mondiale e gli anni '60, ampi flussi di investimenti diretti esteri, per lo più indirizzati verso l'industria manifatturiera ed il settore petrolifero, provenivano dagli Stati Uniti, senza dubbio i più rilevanti esportatori netti di capitali.

Nel corso degli anni '70 fu tuttavia il Giappone ad assumere un ruolo di primo piano, fino a diventare, nel decennio successivo, uno tra i principali attori nel mercato dei capitali speculativi e degli investimenti diretti.

A partire dagli anni '80, inoltre, grazie anche allo sviluppo delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni e alle politiche di liberalizzazione dei mercati

²¹⁸ Il *North American Free Trade Agreement* è un trattato di libero scambio commerciale stipulato tra Stati Uniti, Canada e Messico e modellato sul già esistente accordo di libero commercio tra Canada e Stati Uniti (FTA), a sua volta ispirato al virtuoso esempio dell'integrazione operata a livello europeo. L'Accordo venne firmato dai Capi di Stato dei tre Paesi (il Presidente USA George H. W. Bush, il Presidente Messicano Carlos Salinas de Gortari e il Primo ministro del Canada Brian Mulroney) il 17 dicembre 1992 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1994. In argomento, *ex multis*, si veda J.H.H.WEILER, *The EU, the WTO and the NAFTA: towards a common law of international trade*, Oxford, 2000.

²¹⁹ Il periodo fu effettivamente piuttosto florido, economicamente parlando. Era stato infatti promosso ed implementato un alto grado di integrazione dei mercati finanziari: si calcola che, per esempio, nel 1913 i rapporti tra i flussi totali di capitali ed il commercio o la produzione mondiale fossero superiori a quelli rilevati, poi, negli anni '70. Cfr. A.AMENDOLA, G.CELI, M.BIAGIOLI, *op. cit.*, pp. 207-214.

finanziari nel frattempo intercorse, si è osservato un enorme aumento della speculazione di capitali verso i PVS; ciò che, come noto, ha influito pesantemente sull'andamento di economie già deboli e su contesti sociali e politici di per se' eufemisticamente precari.

Ad oggi, il problema del debito estero dei PVS rappresenta infatti uno dei principali squilibri causati proprio dal processo di globalizzazione, tuttora in corso²²⁰.

Spostando il focus più direttamente sull'Unione europea e sulla politica commerciale comune, non si può non considerare che, rispetto all'originaria impostazione di tale politica, sia *medio tempore* intervenuto il fenomeno di cui si è finora discusso, determinando il mutamento dell'intero sistema del commercio internazionale, dunque anche europeo.

Ed è proprio la configurazione assunta dal commercio estero negli ultimi decenni, unitamente all'aumento del volume degli scambi globali, ad aver inciso in maniera decisiva sulla costruzione della politica commerciale comune dell'Unione europea come di uno tra i principali settori d'intervento unionali²²¹.

Parallelamente a questo, il consolidamento del mercato comune ed i progressivi ampliamenti della platea degli Stati membri hanno rafforzato il ruolo dell'UE, in termini di potere ed influenza, in sede di negoziati commerciali: *multilaterali* in riferimento al sistema OMC/GATT, *bilaterali e regionali* con gli Stati terzi e, infine, *unilaterali* nel quadro della concessione di preferenze asimmetriche di natura eminentemente tariffaria. L'UE ha così progressivamente tessuto una densa rete di rapporti commerciali *diversificati* su scala globale.

L'Unione europea, più in particolare, tende ad impostare la propria azione nella direzione di uno sviluppo equilibrato, basato su regole e valori precisi.

Il commercio mondiale, come noto, rappresenta una leva determinante per la prosperità e la competitività dell'intero continente europeo²²², e non solo.

²²⁰ Si veda, per un ottimo approfondimento in materia, F.MARCELLI, *Il debito estero dei paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Milano, 2004, p.9 ss.

²²¹ Su come la globalizzazione influisca sui processi d'integrazione e sulle politiche commerciali, non solo dell'UE, si veda A.AMENDOLA, G.CELI, M.BIAGIOLI, *op. cit.*, pp. 233-299.

²²² Si calcola che oltre 30 milioni di posti di lavoro dipendano dalle esportazioni europee verso il resto del mondo. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione* (13/09/2017). COM/2017/0492; in www.eur-lex.europa.eu.

Le grandi e le piccole e medie imprese europee beneficiano continuamente di un'economia integrata a livello globale. È tuttavia al contempo evidente che un commercio realmente *globale*, per mantenersi equo ed ancorato ad una dimensione latamente *umana*, debba essere correttamente normato e disciplinato.

L'Unione europea, per parte sua e come già accennato nel primo capitolo, opera in questo senso perseguendo una politica commerciale comune il più possibile trasparente, responsabile e vantaggiosa per tutti i cittadini, al fine di fornire soluzioni compatibili con l'attuale stadio d'evoluzione dell'economia internazionale, in un contesto di repentini mutamenti tecnologici e sociali.

Risulta, a tal proposito, estremamente interessante il cd. *Libro bianco*²²³ *sul futuro dell'Europa*²²⁴, un documento di riflessione che ha delineato il modo in cui la politica commerciale, in sinergia con le altre politiche unionali, potrà contribuire ad un'intelligente gestione della globalizzazione, così da garantire che i benefici del commercio integrato a livello mondiale siano ripartiti equamente, in linea con i fondamentali principi di solidarietà e sostenibilità²²⁵.

²²³ I *libri bianchi* sono documenti preparati e pubblicati dalla Commissione europea contenenti proposte di azione comune in un settore specifico. Talvolta fanno seguito ad un *libro verde*, pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre i libri verdi espongono una gamma di idee nell'ottica prevalente di un pubblico dibattito d'opinione, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione. Lo scopo dei libri bianchi è quello di avviare dunque una discussione con gli elettori, le parti interessate, il Parlamento europeo e il Consiglio allo scopo di facilitare il consenso politico ed arrivare così alla definizione di un'azione o di una legislazione europea condivisa. Il primo Libro bianco della Commissione è del 1985 e riguardava il completamento del mercato interno.

²²⁴ Cfr. Commissione europea, "*Libro bianco sul futuro dell'Europa*", COM/2017/2025. Consultabile nel sito www.ec.europa.eu.

²²⁵ In particolare, l'occasione per dar vita al dibattito intorno al *Libro bianco* in questione è stata colta in riferimento al bilancio dei primi 60 anni dell'Unione, celebrati a Roma nel marzo del 2017, la cui dichiarazione finale ha avuto come base proprio gli spunti offerti da tale *Libro bianco*. Lo scenario che si è andati ad immaginare è quello dell'Europa post-Brexit, dell'Europa a 27.

È stato presentato il 1° marzo del 2017 dalla Commissione Juncker e traccia, nello specifico, alcuni percorsi possibili per il futuro dell'Europa. Si enumerano tutta una serie di sfide, dalla globalizzazione all'impatto delle nuove tecnologie sulla società fino all'occupazione, senza tralasciare le preoccupazioni in materia di sicurezza e la crisi d'identità del sentimento europeista presso un elettorato sempre più scoraggiato. L'auspicio è quello di non rimanere travolti, ma anzi di cogliere le opportunità che tali tendenze certamente offrono.

In riferimento alle principali sfide ed opportunità individuate dalla Commissione Juncker, vengono presentati cinque scenari per la possibile evoluzione dell'Unione da qui al 2025, a seconda delle scelte che l'Europa riterrà di effettuare. Gli scenari, che contemplano una serie di possibilità e hanno carattere illustrativo, non si escludono a vicenda né hanno pretese di esaustività.

Per completezza, sono di seguito sinteticamente riportati:

Scenario 1: Avanti così.

Scenario che prevede di proseguire sul percorso già tracciato: l'UE a 27 si concentra sull'attuazione del suo programma positivo di riforme, in linea con lo spirito e gli orientamenti della Commissione.

La Commissione europea, come noto, si adopera per assicurare che la politica commerciale si evolva in armonia con gli obiettivi politici ed economici generali dell'Unione, dell'azione esterna in particolare.

La coerenza tra i vari settori d'intervento è del resto necessaria, a fronte della crescente globalizzazione dei fenomeni²²⁶.

La politica commerciale è inoltre indirizzata a favorire un commercio aperto, privo di velleità protezionistiche, che garantisca ad imprese e cittadini europei di competere in condizioni di parità con i rispettivi omologhi tra i partner commerciali del resto del mondo.

L'apertura dei mercati richiede, *in primis*, che tutti gli attori rispettino determinate regole, concordate –come si avrà modo di rilevare più avanti- soprattutto a livello multilaterale, in seno all'OMC; *in secundis*, un sistema efficace di difesa commerciale che sia in grado di garantire che le relazioni economiche transnazionali si svolgano in un clima di leale concorrenza.

La promozione della libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali, inoltre, ha contribuito in maniera decisiva alla crescita e alla competitività dell'Unione e al benessere dei suoi consumatori. Associata poi a standard elevati in materia di protezione ambientale, sociale, dei consumatori stessi e del lavoro, ha costituito un terreno fertile per la prosperità di quasi 500 milioni di abitanti, nonché uno strumento indispensabile per l'efficace e corretta interpretazione delle sfide offerte dalla globalizzazione.

Scenario 2: Solo il mercato unico.

L'UE a 27 si rifocalizza progressivamente sul mercato unico, poiché i 27 Stati membri non riescono a trovare un terreno comune in un numero crescente di settori.

Scenario 3: Chi vuole di più fa di più.

L'UE a 27 continua secondo la linea attuale, ma consente agli Stati membri che lo desiderino di cooperare di più in ambiti specifici come la difesa, la sicurezza interna o le questioni sociali. Emergeranno una o più "coalizioni di volenterosi".

Scenario 4: Fare meno in modo più efficiente.

L'UE a 27 si concentra sul produrre risultati maggiori più velocemente in determinate aree politiche, intervenendo meno nei settori che non garantiscono un'adeguata percezione del lavoro svolto. L'attenzione e le risorse limitate sono concentrate su un numero ristretto di settori latamente *utili*.

Scenario 5: Fare molto di più insieme.

Gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti. Le decisioni di livello europeo vengono concordate ed applicate più rapidamente.

L'auspicio finale è ottenere un programma, una visione ed una proposta da presentare ai cittadini europei entro giugno 2019, quando si terranno le elezioni del Parlamento europeo.

²²⁶ Per esempio, la politica commerciale non si concentra solamente su aspetti meramente economici, ma anche sulla promozione di obiettivi ambientali e sociali, contribuendo così, quota parte, all'implementazione della politica integrata dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (ambito ONU, consultabile in www.unric.org/it) e dell'agenda europea sulla migrazione e sulla sicurezza (ambito UE, consultabile in www.eur-lex.europa.eu).

La tutela dei cd. *non-trade values*, oggi, rappresenta infatti un obiettivo primario dell'azione unionale in materia di politica commerciale comune.

Di concerto con i suoi partner, l'UE utilizza gli strumenti di tale politica anche per la protezione e la promozione degli (elevati) standard sopra ricordati, in linea con i paradigmi dello sviluppo sostenibile: le stesse partnership commerciali di nuova generazione siglate dall'UE contemplano, *inter alia*, l'osservanza e l'applicazione degli accordi internazionali in materia di protezione ambientale e delle norme a tutela di lavoratori e consumatori.

Basti pensare che l'accordo di libero scambio col Giappone²²⁷ è il primo accordo commerciale internazionale ad aderire esplicitamente alle istanze dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici²²⁸.

E quello della tutela dei cd. *non-trade values*, cioè dei valori non strettamente economici suscettibili di essere cionondimeno coinvolti nella regolamentazione dei rapporti commerciali tra gli Stati, in un contesto di globalizzazione, è un tema all'ordine del giorno delle agende commerciali del mondo già da molto tempo.

Già nell'ambito dei negoziati dell'Uruguay Round (1986-1994), che condussero all'istituzione dell'OMC e al superamento del sistema informale del GATT'47, erano emersi alcuni problemi relativi ad aspetti non propriamente commerciali della materia, afferenti soprattutto alla liberalizzazione degli scambi: su tutti, lo sviluppo del pieno impiego e il rispetto di eque condizioni di lavoro.

Con il prefigurarsi di un'ulteriore espansione della regolamentazione multilaterale del commercio verso settori fino ad allora non considerati, alcuni Paesi (USA, Francia, la stessa Commissione europea) evidenziarono la necessità di affrontare il nodo delle garanzie fondamentali del lavoro in un sistema di scambi liberalizzati su scala

²²⁷ Cfr. cap. III, para. 7. L'accordo di partenariato economico è stato firmato a Tokyo il 17 luglio del 2018 ed entrerà verosimilmente in vigore nella primavera del 2019, dopo la formale approvazione del Parlamento europeo, degli Stati membri e della Dieta giapponese.

²²⁸ Alla conferenza sul clima di Parigi (COP21) del dicembre 2015, 195 Paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale. L'accordo definisce un piano d'azione globale, inteso a rimettere il mondo sulla buona strada per evitare cambiamenti climatici pericolosi limitando il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C. L'accordo è stato aperto alla firma per un anno il 22 aprile 2016. Per entrare in vigore, almeno 55 paesi che rappresentino almeno il 55% delle emissioni globali dovevano depositare i loro strumenti di ratifica. Il 5 ottobre l'UE ha formalmente ratificato l'accordo di Parigi, consentendo in tal modo la sua entrata in vigore il 4 novembre 2016.

globale²²⁹: tra i vari temi, le delocalizzazioni, il lavoro forzato, lo sfruttamento minorile, la libertà sindacale.

Tale proposta incontrò tuttavia la forte opposizione dei PVS, che avevano –ed hanno tuttora- interesse piuttosto ad attirare la produzione delle multinazionali nei loro territori, in virtù di una legislazione decisamente più permissiva in materia di garanzie del lavoro o di tutela dell'ambiente.

L'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori viene peraltro perseguito suggerendo alle imprese stesse, attraverso strumenti non vincolanti nell'ambito di un efficace *voluntary approach*, l'osservanza di comportamenti uniformi, indipendentemente dagli standard adottati dalle normative nazionali dei diversi Paesi²³⁰.

L'auspicio, a fronte dell'impossibilità di giungere ad una formalizzazione delle proposte avanzate in tale direzione soprattutto dall'Unione europea, rimane quello di riuscire a garantire comunque il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori nella conduzione delle relazioni commerciali internazionali, materia riconosciuta di competenza esclusiva dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) – conseguendone dunque l'incompetenza dell'OMC-, a cui è affidato il compito di procedere ad uno studio continuamente aggiornato della dimensione sociale della globalizzazione²³¹.

Altra questione rilevante che è opportuno citare nel discorso –pur inevitabilmente sintetico- sui *non-trade values*, attiene alle interferenze, nel processo di progressiva liberalizzazione degli scambi, delle normative domestiche ed internazionali sulla tutela ambientale.

Come noto, gli Stati possono autonomamente decidere, nell'esercizio della propria sovranità, quale sia il livello di tutela della salute pubblica o di altri valori sociali e di

²²⁹ Per la verità tali Paesi, tra gli altri, già da tempo praticavano a livello bilaterale una politica di condizionalità sociale, con l'inserimento della cd. *clausola sociale* negli accordi commerciali bilaterali conclusi con gli Stati terzi o negli schemi di preferenze generalizzate, adoperati in maniera sistematica dalla Comunità europea a partire dagli anni '90.

²³⁰ Si pensi, per esempio, alle *Guidelines* dell'OCSE sulle imprese multinazionali, di recente riviste nel 2010. Altre norme a tutela dei lavoratori sono inserite in strumenti pattizi, come i cd. *core labour standards* (diritti fondamentali dei lavoratori, precisati in una dichiarazione dell'OIL del 1998) che dovrebbero essere garantiti da ogni Paese in quanto diritti fondamentali dell'uomo. Cfr., sulla questione dei cd. *non-trade values* nel commercio internazionale, E.SCISO, *op. cit.*, pp. 307- 313.

²³¹ Auspicio formalizzato in una Dichiarazione dei Paesi membri dell'OMC, resa a conclusione della Conferenza di Seattle del 1996, ribadita a Singapore nel 1998 e poi a Doha nel 2001. Cfr. www.wto.org.

sviluppo (tra cui la difesa del consumatore e la salvaguardia dell'ambiente) che intendano osservare nella regolamentazione del commercio a livello interno.

L'esigenza di contemperare tale legittima prerogativa con gli obblighi di liberalizzazione imposti dalla normativa multilaterale era già emersa negli anni '70, nell'ambito del GATT'47²³².

Nel corso della Conferenza di Marrakech, sulla base di un rapporto presentato dal gruppo di lavoro *ad hoc*, istituito diversi anni prima, si decise di inserire in uno dei *Considerando* del Preambolo dell'Accordo istitutivo della nuova Organizzazione l'obiettivo dello sviluppo sostenibile²³³, basato su un uso ottimale delle risorse del pianeta compatibile con la tutela dell'ambiente.

In aggiunta a questo, a conclusione dell'Uruguay Round venne istituito il *Comitato per il commercio e l'ambiente*, un organo sussidiario del Consiglio generale OMC con funzioni consultive, avente il compito di effettuare studi sul rapporto tra le regole del commercio multilaterale e la normativa ambientale, con la possibilità di produrre raccomandazioni in materia al Consiglio generale, al fine di modificare la disciplina di settore²³⁴.

Nel 2001 poi, con l'avvio del Doha Round, il negoziato sui rapporti tra il commercio e l'ambiente è stato formalmente inserito nell'Agenda di Doha.

Al di là del piano normativo o regolamentare, comunque, è ben possibile realizzare, seppur indirettamente, un bilanciamento tra tali due contrapposte istanze attraverso lo strumento della soluzione delle controversie.

Recentemente, la giurisprudenza dei *panels* si è infatti mostrata piuttosto flessibile in relazione al cd. *non-WTO law*, nonostante sui *panels* stessi gravi la prescrizione di impostare la *quaestio iuris*, nella risoluzione di una controversia, sul solo diritto OMC.

La rigidità di tale impostazione è mitigata, da un lato, dal richiamo al Preambolo, nella parte in cui considera il principio dello sviluppo sostenibile come obiettivo

²³² Nel 1971, in ambito GATT'47, era stato istituito un gruppo di studio relativo proprio al rapporto tra commercio e misure ambientali, rimasto sostanzialmente inattivo fino all'inizio degli anni '90.

²³³ Lo sviluppo sostenibile è stato concettualmente anticipato dalla *Dichiarazione ONU sull'ambiente umano*, adottata all'esito della Conferenza riunita a Stoccolma nel giugno del 1972. È stato poi precisato per la prima volta nel cd. *Rapporto Brundtland*, presentato nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development*, nel senso di uno sviluppo che consenta di far fronte ai bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di sopperire alle proprie necessità. Tale nozione è stata infine ulteriormente formalizzata nella Dichiarazione adottata a conclusione della *Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo* del 1992.

²³⁴ Il Comitato, rivitalizzato a Doha nel 2001, non ha tuttavia mai presentato, ad oggi, alcuna raccomandazione al Consiglio generale.

dell'Organizzazione; dall'altro, dalla esplicita considerazione che i *panels*, nell'interpretazione delle disposizioni degli Accordi commerciali, possano fare uso del Preambolo stesso e di ogni altra regola internazionale applicabile tra le parti (p.e. la disciplina multilaterale in materia ambientale)²³⁵.

Tali elementi hanno consentito alla giurisprudenza dei *panels* di sviluppare un interessante indirizzo interpretativo²³⁶ nella direzione di un contemperamento, nei limiti in cui risulti possibile, tra i principi di liberalizzazione di cui alla normativa OMC e le misure conservative assunte dalle Parti in base ad accordi multilaterali in materia ambientale, conformemente a quanto già da tempo realizzato a livello regionale²³⁷.

2. *Politica di concorrenza e misure di difesa commerciale.*

Prima di passare all'esame più specifico della dimensione *multilaterale* della politica commerciale comune, cioè al rapporto che intercorre tra UE e OMC, risulta opportuno soffermarsi sulle misure di difesa commerciale e, brevemente, sulla politica di concorrenza dell'Unione europea; strumenti decisivi nel garantire che imprese e cittadini operino nel mercato unico europeo in condizioni di equilibrio e parità, competendo in maniera leale e corretta.

Per mercato unico europeo (o mercato interno) si intende quello spazio economico in cui merci, persone, servizi e capitali possono circolare liberamente, con la medesima facilità con cui si muovono all'interno di un unico Stato.

Naturale contraltare dell'eliminazione di ogni barriera è il cd. *principio del mutuo riconoscimento*²³⁸, consacrato nella notissima giurisprudenza *Cassis de Dijon* (C 120/78).

²³⁵ Il rimando generale, in particolare, è alle regole di interpretazione dettate dal diritto internazionale generale, dunque a quelle ex artt. 31 e ss. della *Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati* del 1969.

²³⁶ Cfr. caso *Gamberetti* (doc. WT/DS58/AB/R, del 12 ottobre 1998); caso *Benzina riformulata* (doc. WT/DS2/AB/R, del 29 aprile 1996) e caso *Pneumatici* (doc. WT/DS332/AB/R, del 3 dicembre 2007).

²³⁷ Al di là del caso emblematico del diritto dell'Unione, che ha da tempo incorporato il *principio precauzionale* e quello del "*chi inquina paga*" anche nei rapporti esterni, è interessante l'esempio offerto dal NAFTA, in cui l'obiettivo dell'espansione degli scambi è formalmente integrato con la prospettiva di uno sviluppo sostenibile che tuteli adeguatamente l'ambiente.

²³⁸ Cfr., sul punto, F.WEISS, C.KAUPA, *European union internal market law*, Cambridge, 2014, pp. 70-73. Tale principio implica l'accettazione, da parte di ogni Stato dell'Unione, dei prodotti legalmente o lealmente fabbricati negli altri Stati membri, anche se secondo prescrizioni diverse da quelle nazionali,

I cittadini dell'UE, grazie al mercato interno e al libero scambio, hanno il privilegio di poter studiare, vivere, fare impresa, lavorare ed andare in pensione tendenzialmente in qualunque Stato membro.

Nella realizzazione di tale ambizioso obiettivo, come già analizzato nel capitolo precedente, centinaia di barriere tecniche, giuridiche e burocratiche, di notevole ostacolo al libero scambio e alla libera circolazione tra i Paesi membri, sono state progressivamente abolite.

Le imprese hanno quindi potuto avviare un'opera di espansione delle proprie attività, mentre il gioco della concorrenza ha gradualmente consentito tanto un calo dei prezzi quanto una crescente diversificazione della scelta a favore di una vastissima platea di consumatori.

L'Unione europea, nel frattempo, con il prezioso aiuto delle autorità di concorrenza e di regolamentazione dei singoli Stati, si è adoperata per garantire che tale imponente ventaglio di nuove libertà non compromettesse l'equità, la tutela dei consumatori e la sostenibilità ambientale.

Le imprese europee che operano nell'UE hanno oggi libero accesso a quasi 500 milioni di consumatori, un'enorme opportunità che consente loro di rimanere competitive, almeno a livello potenziale, con i più grandi mercati del mondo; da quello statunitense a quelli, in espansione, del sud-est asiatico. Per gli investitori stranieri, peraltro, il mercato unico riveste un'attrattività non indifferente che gli Stati membri, da soli, non riuscirebbero mai ad eguagliare.

Inoltre, l'integrazione economica può rappresentare -ed ha *de facto* rappresentato- in tempi di recessione e di crisi un notevole vantaggio, consentendo ai Paesi dell'UE di mantenere reciproci rapporti commerciali, scoraggiando il ricorso a misure

purché i prodotti in questione rispondano in maniera adeguata alle esigenze normative dello Stato importatore. Il principio del mutuo riconoscimento trova il suo fondamento nella reciproca fiducia tra Stati che, pur presentando tradizioni culturali e normative diverse, sono legati da vincoli di affinità dettati dall'appartenenza alla Comunità. Tali vincoli sono in grado di giustificare la fiducia che ogni Stato può riporre nei confronti della legislazione degli altri Stati parti.

Corollario del principio dell' "*accettazione dei prodotti legalmente e lealmente fabbricati nella Comunità*" è il principio del mutuo riconoscimento delle regole tecniche, prescrizioni e certificati richiesti da Stati diversi da quello importatore, purché il livello di tutela perseguito sia equivalente.

Il principio in questione trova un limite nel rispetto del *principio di proporzionalità*, in omaggio al quale deve esistere congruità tra gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti adottati per il perseguimento degli stessi.

protezionistiche che certamente acuirebbero i danni di una crisi economico-finanziaria magari già in atto.

Tuttavia, diversi ostacoli e barriere permangono ancora in settori nei quali l'integrazione sembra richiedere più tempo del previsto.

Basti esemplificativamente citare la frammentazione dei sistemi fiscali nazionali, che impedisce il pur indispensabile coordinamento fiscale e pregiudica l'efficienza del mercato; e ancora, l'esistenza di mercati nazionali distinti nel campo dei servizi finanziari, dell'energia e dei trasporti; il permanere di differenze sostanziali tra le normative, le norme tecniche e le pratiche applicate dai diversi Paesi nel campo del commercio elettronico; la complessità delle norme sul riconoscimento delle qualifiche professionali, che risultano ancora oggi eccessivamente frammentarie, non consentendo ai lavoratori qualificati di trovare con facilità lavoro in altri Stati membri²³⁹.

Per quanto riguarda più direttamente i cittadini dell'UE, infine, è stata eliminata la necessità del passaporto per viaggiare all'interno dello *spazio Schengen*, che attualmente conta 26 Paesi²⁴⁰. I Paesi aderenti a Schengen, come già visto precedentemente, non effettuano più controlli alle frontiere interne, a fronte di un'intensificazione di quelli alle frontiere esterne e di un rafforzamento della cooperazione di polizia.

²³⁹ A questi va aggiunto il mercato dei servizi finanziari, caso a parte che merita tuttavia di essere –seppur brevemente- citato in nota. L'UE sta operando nella direzione dell'implementazione di un settore finanziario solido e sicuro - per evitare, peraltro, il ripetersi di fenomeni devastanti come la crisi del 2008 - attraverso l'adozione di misure quali la vigilanza degli istituti finanziari, la regolamentazione dei prodotti finanziari complessi e la richiesta, rivolta alle banche, di detenere maggiori capitali. La creazione dell'unione bancaria (giugno 2012) ha trasferito il meccanismo per la vigilanza e la risoluzione delle crisi nel settore bancario dal livello nazionale a quello europeo in diversi Paesi membri. È inoltre in programma la costituzione di un'unione dei mercati dei capitali a livello comunitario al fine di ridurre la frammentazione dei mercati finanziari, diversificare le fonti di finanziamento, rafforzare i flussi di capitale tra i Paesi europei e migliorare l'accesso ai finanziamenti per le imprese, segnatamente quelle piccole e medie. In argomento, interessante il contributo di S.PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, Bari, 2017, p. 46 ss.

²⁴⁰ In particolare, tutti i Paesi membri dell'UE ad eccezione di Bulgaria, Cipro, Croazia, Romania, Irlanda, Regno Unito (questi ultimi due in base ad una clausola di *opt-out*, mentre i primi quattro hanno sottoscritto la Convenzione di Schengen, che non è per loro ancora in vigore per ragioni tecniche e di adattamento. Mantengono dunque in via provvisoria i controlli sulle persone alle frontiere). A questi si aggiungono Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera come Stati terzi, ratificanti la Convenzione.

Affinché il mercato unico interno possa efficacemente funzionare in maniera equilibrata, è necessario che tutti gli attori che lo vivono rispettino regole comuni e si muovano liberamente, ma entro certi limiti.

Ed è proprio qui che interviene la politica di concorrenza dell'Unione, strumento d'azione decisivo per il processo d'integrazione economica sin dal 1957.

Il Trattato di Roma, infatti, era determinato a creare *“un regime inteso a garantire che la concorrenza non fosse falsata nel mercato comune”*. L'obiettivo dichiarato era quello di introdurre una disciplina concorrenziale efficace, al fine di assicurare un corretto svolgimento della competizione e il massimo godimento, da parte dei consumatori, dei vantaggi del libero mercato²⁴¹.

Questo risultato è stato ottenuto attraverso l'applicazione di regole precise volte a garantire che le imprese operino in concorrenza in maniera leale.

Sostegno all'imprenditorialità, efficienza, prezzi più bassi, ampie e diversificate scelte per il consumatore, migliore qualità dei prodotti: ecco alcuni tra gli effetti positivi che un mercato normato produce sulla vita di ciascuno di noi, ed ecco anche gli obiettivi di tutela in ragione dei quali l'UE, oggi, punisce i comportamenti anticoncorrenziali, controlla le concentrazioni di imprese, gli aiuti di Stato ed incoraggia fortemente la liberalizzazione dei settori del commercio.

Quelli appena citati sono alcuni tra i principali strumenti d'intervento della politica di concorrenza dell'Unione.

Qualora le violazioni riguardino invece un singolo Stato membro, starà tendenzialmente all'autorità nazionale garante della concorrenza intervenire, sulla scorta delle previsioni e dei limiti concordati e previsti già a livello unionale.

Con l'evoluzione ed il consolidamento del mercato interno, in un contesto di crescente globalizzazione delle relazioni commerciali transnazionali, tuttavia, gli effetti di comportamenti illeciti anche domestici (si pensi, esemplificativamente, alla costituzione di un cartello), possono ripercuotersi tanto a livello sovranazionale quanto a livello internazionale.

La Commissione europea svolge un ruolo primario nell'azione di contrasto verso pratiche anticoncorrenziali, essendo in grado sia di svolgere indagini in situazioni che

²⁴¹ In argomento, cfr. E.CANNIZZARO, L.F.PACE, *Le politiche di concorrenza*, in G.STROZZI, *op. cit.*, p. 328 ss.

travalichino i confini dell'Unione, sia di adottare misure vincolanti e comminare cospicue ammende.

Nell'adempimento di tutta questa serie di *task*, la Commissione è virtuosamente assistita²⁴² dalle autorità garanti della concorrenza dei singoli Paesi membri²⁴³.

Nello specifico²⁴⁴, la normativa vieta alle imprese di accordarsi per fissare i prezzi, limitare e contingentare la produzione o ripartire i mercati (art. 101 TFUE); vieta di abusare della posizione dominante in un determinato mercato al fine di escludere i concorrenti più piccoli (art. 102 TFUE); vieta di realizzare fusioni tali da consentire alle imprese di assumere una posizione di controllo del mercato senza l'autorizzazione della Commissione, che dovrà previamente escludere la sussistenza di un tale rischio (regolamento sulle concentrazioni); controlla infine le liberalizzazioni dei servizi pubblici essenziali, ossia l'apertura al mercato di settori strategici quali trasporti, energia, poste e telecomunicazioni, verificando sia che non si creino posizioni di monopolio o che, una volta cessate, il monopolista non tragga indebiti vantaggi da tale pregressa situazione sia che, una volta liberalizzate, ne venga comunque garantita la disponibilità a tutti i cittadini, anche dove questo possa risultare non redditizio o profittevole secondo gli ordinari criteri industriali.

²⁴² In particolare, le autorità nazionali e la Commissione si scambiano informazioni attraverso la *rete europea della concorrenza*, grazie alla quale risulta più facile individuare l'autorità nazionale eventualmente competente per dirimere una questione e quelle che invece presteranno, se del caso, solamente assistenza. La rete contribuisce in sostanza ad un'applicazione effettiva e coerente delle norme unionali in materia concorrenziale, senza storture che si traducano in limitazioni all'innovazione e promuovendo, anzi, buone pratiche da adottare, in concreto, a livello nazionale. Anche i tribunali interni hanno il potere di decidere se un determinato comportamento sia o meno in contrasto col diritto dell'Unione. Le imprese e i consumatori, in particolare, possono richiedere ed ottenere un risarcimento danni qualora risultino esser stati vittime di comportamenti limitativi della concorrenza.

²⁴³ L'Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato, nota anche come Antitrust o AGCM, è un'autorità amministrativa indipendente, istituita con la legge n. 287/1990 (approvata esattamente un secolo dopo lo *Sherman Antitrust Act* americano), su impulso della normativa comunitaria.

La normativa riprende quasi in maniera pedissequa gli articoli 101 e 102 del TFUE (capo del Trattato relativo alle *regole di concorrenza*), nonché i principi del Regolamento CEE sulle concentrazioni tra imprese (n. 2059/1993). In più, caso più unico che raro, la L. n. 287/1990, all'art. 1 dispone che l'interpretazione della normativa interna debba essere operata secondo i principi dell'ordinamento UE. Una norma simile è prevista anche dal *Competition Act* del 1999 del Regno Unito, anch'esso modellato sulla disciplina europea della concorrenza.

²⁴⁴ Il diritto europeo della concorrenza è un settore estremamente vasto e tecnico, che evidentemente non può rientrare nel focus della presente trattazione e che viene qui affrontato solamente nell'ottica di chiarire, a grandi linee, i meccanismi di funzionamento del mercato interno, come premessa utile per affrontare, subito dopo, le misure di difesa commerciale, che invece fanno pienamente parte del lavoro di tesi. Si citeranno di seguito, dunque, solamente i principali istituti in via del tutto generica, rimandando ad altre e più documentate sedi per l'approfondimento della materia: *inter alia*, B.CORTESE, F.FERRARO, P.MANZINI, *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014.

La normativa dell'Unione, sempre in funzione dell'equilibrio concorrenziale, regola anche l'assistenza pubblica alle imprese (cd. aiuti di Stato), che è oggetto di attento controllo da parte della Commissione (art. 107 TFUE)²⁴⁵: sono vietati, a titolo esemplificativo, i prestiti e le sovvenzioni, le agevolazioni fiscali, la fornitura di beni e servizi a tassi preferenziali, le garanzie statali concesse al fine di migliorare il rating di credito di un'impresa rispetto alle concorrenti e, in generale, ogni tipo di aiuto di Stato verso un'impresa in sofferenza che non abbia alcuna possibilità di diventare economicamente autonoma; ciò che comporterebbe, inevitabilmente, uno sleale vantaggio ed una distorsione evidente negli scambi commerciali intra ed extra UE.

In base all'art. 108 TFUE, in particolare, la Commissione autorizza gli aiuti di Stato solamente dopo aver verificato che siano utili all'interesse complessivo, garantendo vantaggi alla società e all'economia generali, senza storture a livello concorrenziale²⁴⁶.

Per ciò che attiene alle misure più strettamente rilevanti in tema di politica commerciale comune, e cioè alle misure di difesa commerciale latamente protezionistiche, la dottrina²⁴⁷ è solita distinguerle a seconda che siano rivolte a neutralizzare gli effetti di importazioni dovute a pratiche illecite (cd. *unfair trading practices*), oppure mirino semplicemente a rimediare al pregiudizio subito dai produttori europei da un eccesso di importazioni.

In questo secondo caso, in particolare, si parla di misure di salvaguardia, cioè di strumenti previsti sia dai regimi di importazione sia dai diversi accordi bilaterali.

Come è evidente, l'adozione di questo genere di provvedimenti deve esser sempre preceduta da una rigorosa verifica dei presupposti cui sono subordinati: di regola, la Commissione adotta una misura di salvaguardia solamente dopo un'analitica indagine

²⁴⁵ In particolare, il controllo degli aiuti di Stato costituisce un settore di competenza esclusiva dell'Unione, rappresentando una componente essenziale della politica di concorrenza. La nozione di aiuto di Stato non è codificata nel TFUE, ma è stata ricavata dalla giurisprudenza, secondo la quale ciò che rileva ai fini dell'esistenza di un aiuto sono gli effetti dello stesso e non la forma mediante la quale sia eventualmente concesso. I parametri sono tradizionalmente individuati attraverso il *criterio VIST*: Vantaggio, Incidenza, Selettività, Trasferimento. Cfr. G.STROZZI, *Gli aiuti di stato*, in G.STROZZI, *op. cit.*, pp. 381-449.

²⁴⁶ Esistono tuttavia alcune eccezioni al divieto come regola generale. Gli aiuti sono ammessi, in particolare, se vi è la concreta possibilità che l'impresa in difficoltà, o una nuova impresa, possa riuscire a diventare redditizia. La Commissione valuta quali potrebbero essere i vantaggi per i consumatori, o gli eventuali altri danni a carico di altre imprese. Normalmente autorizza gli aiuti rivolti alla ricerca e all'innovazione, allo sviluppo regionale o al sostegno delle piccole imprese, poiché coerenti e in linea con gli obiettivi dell'Unione Europea stessa.

²⁴⁷ Tra gli altri, cfr. P.PIVA, *op. cit.*, pp. 456-466.

dei fatti tesa a valutarne l'eventuale dannosità, indagine peraltro annunciata per tempo in Gazzetta Ufficiale UE.

Si può trattare, per esempio, di restrizioni quantitative limitate nel tempo²⁴⁸.

Con riguardo, invece, alle misure di protezione commerciale del primo tipo, cioè di quelle che tendono a reagire a pratiche che il GATT definisce illecite, ci si riferisce alle misure *antidumping* e alle misure antisovvenzione²⁴⁹.

Si tratta di strumenti indispensabili per il buon funzionamento del mercato interno e della politica commerciale comune, volti a preservare l'equilibrio delle relazioni intra ed extra UE promuovendo concorrenza leale e trasparenza d'azione da parte tanto delle imprese interne quanto, soprattutto, di quelle straniere.

I tre obiettivi irrinunciabili di tale settore d'intervento sono la salvaguardia dei posti di lavoro europei, la promozione della concorrenza leale nei mercati aperti e, da ultimo, il rafforzamento del libero scambio.

In una recente pronuncia della Corte di Giustizia, peraltro, è stato affermato che la posizione assunta dalle istituzioni unionali in tema di misure di difesa commerciale può essere sempre oggetto d'impugnativa giurisdizionale, laddove siano soddisfatte le condizioni di cui agli artt. 263 e 265 TFUE, a prescindere dal carattere regolamentare dell'atto: in particolare, *“la mancata adozione da parte del Consiglio della proposta di regolamento che impone un dazio antidumping definitivo, presentata dalla Commissione, ha tutte le caratteristiche di un atto impugnabile ex art. 173 del Trattato*

²⁴⁸ Si può citare, in merito, il noto caso dell'importazione di autoveicoli dal Giappone, in cui il governo giapponese, nel contesto delle misure di cooperazione, si era impegnato a monitorare le esportazioni di veicoli verso il mercato dell'Unione in generale e verso i singoli mercati degli Stati membri, in particolare Francia, Italia, Spagna e Regno Unito. L'Unione si obbligava, invece, a non autorizzare più il ricorso all'art. 115 del Trattato di Roma entro la fine del 1992. Cfr. *Accordo CE-Giappone* nel settore dell'automobile del 31 luglio 1991.

²⁴⁹ Il sistema è stato di recente riformato. Le nuove norme antidumping vanno di pari passo con la revisione generale degli strumenti di difesa commerciale dell'UE.

L'8 giugno 2018 è entrato in vigore il nuovo regolamento sull'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale. È stato adottato dal Consiglio ad aprile 2018, sulla base di un accordo raggiunto con il Parlamento europeo nel dicembre del 2017. Il regolamento mira a tutelare i produttori dell'UE dai danni causati dalla concorrenza sleale, garantendo un commercio libero ed equo, rendendo peraltro gli strumenti di difesa commerciale più prevedibili, trasparenti e accessibili, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI). L'obiettivo dell'UE è quello di migliorare l'efficacia e l'adeguatezza degli strumenti antidumping e antisovvenzioni al fine di proteggere i produttori dell'UE dalle pratiche sleali di imprese straniere e da eventuali rischi di ritorsioni. Nel contempo, gli importatori dovrebbero beneficiare di una maggiore prevedibilità in termini di evoluzione delle aliquote dei dazi, il che faciliterà la pianificazione delle loro attività. L'intero sistema dovrebbe diventare più trasparente e fruibile.

(oggi 263 TFUE), *in quanto ha prodotto effetti giuridici vincolanti che possono incidere sugli interessi dei ricorrenti*²⁵⁰.

Al contrario, solamente nell'ipotesi in cui una persona giuridica sia, senza dubbio alcuno, direttamente ed individualmente interessata dal regolamento di cui contesti eventualmente la validità, le sarebbe precluso di eccepirne l'invalidità, dinanzi al giudice nazionale, senza il previo esperimento di un rinvio pregiudiziale – obbligatorio-, ai sensi della giurisprudenza *Foto-Frost*²⁵¹.

Come detto, dunque, la normativa dell'Unione ha lo scopo di rimuovere gli effetti distorsivi delle importazioni in dumping ovvero oggetto di sovvenzioni, ripristinando così un'effettiva concorrenza nel mercato europeo.

Per ciò che attiene alle misure *antidumping*, il regolamento dell'UE 2016/1036 dell'8 giugno 2016 *“relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri dell'UE”*²⁵² abilita l'Unione ad imporre un dazio antidumping su qualunque prodotto in regime di dumping, la cui immissione in libera pratica nel territorio europeo possa causare un pregiudizio alle regole di concorrenza.

Secondo quanto previsto all'art.1.2 di tale regolamento, inoltre, *“un prodotto è considerato oggetto di dumping quando il suo prezzo all'esportazione nell'Unione è inferiore ad un prezzo comparabile del prodotto simile, applicato nel Paese esportatore nell'ambito di normali operazioni commerciali”*.

Si tratta dunque di reagire al fatto che un Paese terzo venda i propri prodotti nell'Unione ad un prezzo inferiore al valore normale, senza necessariamente fare riferimento al costo di produzione, secondo la nozione elaborata da consolidata dottrina economica.

L'attuale normativa europea, comunque, risulta conforme al contenuto dell'Accordo stipulato all'esito dell'Uruguay Round²⁵³, rappresentando *de facto* la trasposizione della disciplina OMC in un atto regolamentare dell'UE.

Per la verità, già nel 1968 il Consiglio aveva adottato un regolamento²⁵⁴ che, in sintonia con la disciplina internazionale in materia, abilitava l'allora Comunità a

²⁵⁰ Così CGUE, sentenza 30 settembre 2003, *Eurocoton*, C-76/01, Raccolta, I-10091.

²⁵¹ Tra le altre: causa C-188/92, *TWD*, EU:C:1994:90, punto 23 nonché, più recentemente, sentenza *Portmeirion*, causa C-232/14 del 17 marzo 2017, ECLU:EU:c:2016:180, in www.eur-lex.europa.eu.

²⁵² In GUUE L 176/21, consultabile online sul sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁵³ Cfr. anche art. VI GATT'47 e *Codice antidumping*, entrato in vigore nel 1968 e più volte rinegoziato e modificato, sempre in ambito GATT.

difendersi da forme di dumping praticate da imprese estere e da sovvenzioni all'esportazione, così come da altre forme a sostegno dell'esportazione poste scorrettamente in essere da altri Stati.

Dopo l'Uruguay Round, ad ogni modo, le disposizioni del regolamento sulla difesa commerciale sono state distribuite su due diversi strumenti regolamentari: l'uno relativo, per l'appunto, all'antidumping²⁵⁵ e l'altro avente ad oggetto le misure antisovvenzioni²⁵⁶, come si avrà modo di vedere a breve.

Vale inoltre la pena di osservare che difficoltà interpretative si rilevano tanto sul concetto stesso di dumping, quanto in riferimento alla nozione di pregiudizio (o *material injury*), peraltro strettamente connessa al primo.

Con riguardo al concetto di dumping, è in effetti difficile determinarne la portata sia perché, in diversi casi (tra cui, per esempio, quello di beni provenienti da Paesi non ad economia di mercato)²⁵⁷, non risulta proprio possibile determinare un valore "normale" di un bene, dovendosi dunque ricorrere ad un valore "costruito" in maniera artificiale, basato su parametri non verificabili, sia perché anche l'ultimo Accordo del 1994 non ha previsto esplicitamente disposizioni relative all'elusione delle norme antidumping.

Con riferimento, poi, alla nozione di pregiudizio, è unicamente previsto che debba trattarsi di un pregiudizio *notevole*, senza che la normativa UE fornisca disposizioni idonee a qualificarne concretamente la portata.

Solo di recente, col regolamento del 2016, citato in nota, è stata introdotta la nozione di "*union interest*" (che vale anche per la normativa antisovvenzioni): dopo

²⁵⁴ Regolamento (CEE) n. 459/68 del Consiglio, del 5 aprile 1968, relativo alla difesa contro le pratiche di dumping, premi o sovvenzioni da parte di Paesi non membri della Comunità economica europea, in GU n. L 093 del 17/04/1968 pag. 0001 – 0012. Consultabile online sul sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁵⁵ Attualmente, Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016, già citato, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri dell'Unione europea, in GUUE L 176/21, consultabile online sul sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁵⁶ Attualmente, Regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da Paesi non membri dell'Unione europea, in GUUE L 176/55, consultabile online sul sito www.eur-lex.europa.eu. Si noti, peraltro, che con il Reg. 825/2018 (GUUE, L 141/1) il Parlamento Europeo e il Consiglio il 30 maggio 2018 hanno introdotto alcune modifiche ai sopracitati Regolamenti di Base antidumping (Reg.1036/2016) e antisubsidy (Reg. 1037/2016).

²⁵⁷ Cfr. ad esempio il caso *Rotexchemie*, in C-26/96, deciso con sentenza 29 maggio 1997, con riferimento al dazio imposto sul permanganato di potassio proveniente dalla Repubblica popolare cinese o, più recentemente, la sentenza del 5 aprile 2017, *Changshu City Standards Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener Co. Ltd*, cause riunite C-376/15P e C-377/15P (ECLI:EU:C:2017269), relativamente al dazio all'importazione di alcuni elementi di fissaggio in ferro e acciaio, originari sempre della Cina, che, anche in virtù dell'accertamento della violazione di norme OMC operato dal DSB, ha condotto la Corte ad annullare parzialmente il regolamento comunitario.

aver verificato l'esistenza di un pregiudizio ai danni di un'impresa europea a causa di una pratica di dumping, le istituzioni sono chiamate a valutare se l'interesse dell'Unione nel suo complesso (cioè dell'industria, dei consumatori e degli utenti) possa giustificare l'adozione di una misura antidumping.

Nel caso, poi, delle misure antisovvenzioni, si tratta di strumenti volti a proteggere le industrie dell'Unione dalle importazioni sovvenzionate provenienti da Paesi terzi.

La condotta illecita, in particolare, è imputabile direttamente non alle imprese produttrici ma allo Stato terzo, il quale, attraverso forme di vantaggio ed assistenza (es. aiuti di Stato), preordinate a ridurre gli oneri normalmente incombenti sui bilanci aziendali, mette le proprie imprese in condizione di praticare prezzi artificialmente ridotti, danneggiando così potenzialmente le concorrenti imprese europee.

Anche il regolamento 2016/1037 dell'8 giugno del 2016, citato in nota, traspone sostanzialmente la disciplina prevista, in materia, dall'Accordo OMC del 1994.

Diversamente dalla previgente normativa (nota come Codice di Tokyo, 1979²⁵⁸), che rendeva effettivo il regime antisovvenzione solo in riferimento a quelle misure di aiuto che producessero danni nel mercato del Paese importatore, il nuovo regolamento rafforza la tutela anche con riguardo agli interventi statali che frenano le esportazioni verso il Paese che ha concesso l'aiuto (cd. *import substitution*) e alle sovvenzioni che frenano, in maniera rilevante, le esportazioni da uno Stato membro verso un Paese terzo, a vantaggio delle esportazioni sovvenzionate (cd. *third country displacement*).

Ebbene, al di là dei casi in cui una sovvenzione possa ritenersi ammissibile (ad esempio, in attuazione di una politica sociale o a favore di determinate regioni svantaggiate), l'Unione può essere autorizzata ad adottare, previo esperimento di procedure consultive e conciliative e salva la possibilità di misure provvisore condizionate, un dazio compensativo (cd. *countervailing duty*) al fine di, per l'appunto, compensare qualunque sovvenzione concessa alla produzione, esportazione o trasporto di un qualsiasi prodotto la cui commercializzazione, all'interno del mercato unico, produca un grave pregiudizio ("*serious injury*") all'industria europea del settore.

A livello procedurale, pertanto, il regolamento antisovvenzione prevede un meccanismo analogo a quello previsto dal regolamento antidumping per ciò che attiene

²⁵⁸ CSMC, Codice sulle sovvenzioni e misure compensative (del Tokyo Round), formalmente «*Accordo sull'interpretazione e applicazione degli articoli VI, XVI e XXIII*», entrò in vigore il 1 gennaio 1980. Consultabile alla voce "Tokyo round codes" nel sito www.wto.org.

alle modalità di avvio dell'inchiesta, ai criteri per accertare l'eventuale pregiudizio e alla determinazione del dazio compensativo.

Merita di essere sottolineato, infine, che autorevole dottrina²⁵⁹ ha osservato che la disciplina in materia di aiuti, nella prassi internazionale, abbia dato origine a controversie meno rilevanti rispetto alle pratiche di dumping, posto che il ricorso alle procedure antisovvenzione come strumento di politica commerciale avviene, di norma, con minore frequenza.

3. *Unione europea e OMC: la dimensione multilaterale della politica commerciale comune.*

L'art. XI²⁶⁰ dell'Accordo di Marrakech del 1994, istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), annoverava esplicitamente tra i membri originari del nascente sistema multilaterale "*the European Communities*", malgrado la CEE non sia mai divenuta formalmente parte del GATT.

Quando venne concluso a Roma, nel 1957, il Trattato istitutivo della CEE, gli Stati firmatari erano già tutti Parti contraenti del GATT'47.

Tale situazione era disciplinata, a livello di diritto comunitario, dall'art. 234 del Trattato di Roma (ora art. 351 TFUE²⁶¹), relativo al rapporto tra gli obblighi derivanti,

²⁵⁹ Cfr. V.DI COMITE, *Sovvenzioni vietate e diritti compensativi illegittimi: quali conseguenze per la violazione del diritto OMC?*, in A.LIGUSTRO, G.SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011. In tema di *prohibited subsidies, actionable subsidies e non-actionable subsidies* (categoria peraltro abolita) in ambito WTO, si vedano M.MATSUSHITA, T.J.SCHOENBAUM, P.C.MAVROIDIS, *The World Trade Organization*, Oxford, 2015, p. 360 ss.

²⁶⁰ "Art. XI. Membri originali.

1. *Le Parti contraenti del GATT 1947 alla data di entrata in vigore del presente Accordo e le Comunità europee, che accettano il presente Accordo e gli Accordi commerciali multilaterali, i cui elenchi delle concessioni e degli impegni sono allegati al GATT 1994 e i cui elenchi di impegni specifici sono allegati al GATS, diventano Membri originali dell'OMC.*

2. *I paesi meno avanzati riconosciuti tali dalle Nazioni Unite saranno tenuti ad assumersi impegni e a riconoscere concessioni solo nella misura in cui ciò sia compatibile con le loro specifiche esigenze commerciali, finanziarie e di sviluppo o con le loro capacità amministrative e istituzionali."*

²⁶¹ Di seguito l'intero articolo, la cui lettura risulta utilissima nella comprensione del discorso in esame.

"Articolo 351. *Le disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1 gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra.*

Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta.

Nell'applicazione delle convenzioni di cui al primo comma, gli Stati membri tengono conto del fatto che i vantaggi consentiti nei trattati da ciascuno degli Stati membri costituiscono parte integrante

per gli Stati membri, dall'appartenenza alla Comunità e gli obblighi assunti nei confronti di Stati terzi, in materie rientranti nella competenza della Comunità, in base ad accordi conclusi precedentemente al 1 gennaio 1958 e, in ogni caso, prima dell'ingresso nella Comunità.

Sul versante, invece, del GATT'47, la condizione di particolare favore di cui i Paesi membri beneficiavano in ambito CEE trovava un sicuro ancoraggio nell'art. XXIV, concernente le unioni doganali e le aree di libero scambio.

Nonostante tali previsioni normative, comunque, le relazioni tra il GATT e la Comunità sono sempre state piuttosto travagliate; perfino oggi, in un panorama certamente mutato, si continua a registrare qualche difficoltà.

Nel 1968, con l'entrata in vigore della tariffa esterna comune ed il conseguente perfezionamento del mercato unico, la competenza della Comunità nei settori tariffario e commerciale –disciplinati dal GATT- era divenuta esclusiva.

La Comunità ha dunque iniziato a prender parte con regolarità alle negoziazioni multilaterali in seno al GATT: un suo rappresentante, in particolare, partecipava in maniera continuativa alle discussioni e ai negoziati quale portavoce unico dei Paesi membri, i quali, a loro volta, mantenevano lo status di Parti dell'Accordo generale.

In base al tacito riconoscimento operato dalle altre Parti contraenti, si era *de facto* realizzata una piena ed effettiva sostituzione della Comunità agli Stati membri; partecipazione tuttavia mai formalizzata in un'adesione piena, che pure sarebbe stata possibile in virtù dell'art. XXXIII dell'Accordo generale.

Occorre peraltro evidenziare, per completezza, che, in realtà, la mancata assunzione formale degli obblighi derivanti da un eventuale ingresso nel sistema GATT ha consentito alla Comunità di godere di una libertà d'azione decisamente maggiore nell'implementazione della politica commerciale comune, che a livello multilaterale proprio in ambito GATT veniva perseguita²⁶².

A conclusione dell'Uruguay Round, la questione della partecipazione dell'Unione europea al sistema internazionale degli scambi commerciali si è riproposta con forza; da

dell'instaurazione dell'Unione e sono, per ciò stesso, indissolubilmente connessi alla creazione di istituzioni comuni, all'attribuzione di competenze a favore di queste ultime e alla concessione degli stessi vantaggi da parte di tutti gli altri Stati membri."

²⁶² Tale situazione è stata di fatto sostenuta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, tradizionalmente piuttosto restia a riconoscere efficacia diretta, in ambito comunitario, alla normativa commerciale multilaterale.

un lato, in conseguenza dell'allargamento della disciplina multilaterale – finalmente istituzionalizzata- alla regolamentazione di altri settori del commercio internazionale, dall'altro, in virtù degli sviluppi delle competenze materiali della UE, intervenuti *medio tempore*.

In particolare, occorre sciogliere il nodo dell'ingresso nella neonata OMC e negli Accordi materiali che sarebbero stati conclusi.

Intervenire dunque la Corte di Giustizia, che affrontò la questione con il noto parere 1/94²⁶³, reso su istanza della Commissione europea.

La Commissione sosteneva che, avuto riguardo alle sopracitate novità, intervenute sia nell'UE che a livello multilaterale, solamente l'Unione, come soggetto di diritto internazionale, avrebbe dovuto aderire all'OMC, sottoscrivendo gli Accordi ad essa collegati: il GATT'94, il GATS e il TRIPs.

Secondo l'opinione del Consiglio, invece, accanto all'indiscutibile competenza esclusiva dell'Unione nella materia regolata dal GATT'94 (scambio di merci), sussistevano fondati dubbi circa l'esclusiva competenza nelle materie di cui al GATS e al TRIPs: nel settore dei servizi, segnatamente, al di là della competenza unionale sui servizi prestati a livello transfrontaliero sopravviveva la competenza degli Stati membri sui servizi forniti con altre modalità; allo stesso modo, gli Stati membri detenevano ciascuno la competenza a normare gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale.

Il Consiglio, stanti tali considerazioni, concludeva che, in materie evidentemente concorrenti, eventuali accordi avrebbero potuto essere conclusi solamente in forma mista²⁶⁴.

Ebbene, il parere della Corte rifletteva proprio l'impostazione suggerita dal Consiglio, ritenendo da un lato la conclusione del GATT'94 certamente rientrante nella competenza esclusiva dell'UE, in base al vecchio art. 113 Trattato CEE (ora, art. 207 TFUE, più volte citato); dall'altro sostenendo la necessità di una stretta cooperazione con gli Stati membri nell'adempimento degli impegni assunti con il GATS e il TRIPs, in virtù dell'esistenza, altrettanto chiara, di competenze ripartite in materia²⁶⁵.

²⁶³ Parere della Corte del 15 novembre 1994. *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale - Procedimento ex art. 228, n. 6, del Trattato CE*. Parere 1/94, European Court Reports 1994 I-05267, ECLI:EU:C:1994:384. Consultabile online in www.eur-lex.europa.eu.

²⁶⁴ In argomento cfr. P.PIVA, *op.cit.*, p. 440 ss.

²⁶⁵ Si veda, tra gli altri, F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op.cit.*, p. 1155.

Alla luce di quanto prefigurato dal parere 1/94, pertanto, sia l'Unione che gli Stati membri, autonomamente, avrebbero potuto e dovuto sottoscrivere gli Accordi di Marrakech, assumendone i relativi obblighi secondo le rispettive sfere di competenza.

La decisione del Consiglio di sottoscrivere l'atto finale dell'Uruguay Round prevedeva, in conformità al parere della Corte, che l'UE si sarebbe fatta carico solo di alcuni tra gli obblighi derivanti dagli accordi conclusi.

Tuttavia, a livello multilaterale, il trattato istitutivo dell'OMC e gli accordi ad esso collegati costituiscono, in virtù della chiara disposizione dell'art. II dello Statuto, un unico pacchetto negoziale: la partecipazione al sistema multilaterale del commercio internazionale è infatti possibile solamente previa accettazione simultanea di tutti gli accordi rientranti nel cd. *single undertaking approach*²⁶⁶.

Per tale ragione, l'Unione è divenuta parte dell'accordo istitutivo dell'OMC, come membro originario, nel 1995, vincolandosi altresì ai 5 accordi multilaterali collegati, al pari degli altri Stati membri.

Allo stesso modo degli altri Stati membri, dunque, è tenuta al rispetto di tutti gli obblighi derivanti da tali accordi verso gli altri Stati parti dell'organizzazione.

Per parte sua, inoltre, l'Unione ha da subito adottato un approccio marcatamente "leaderistico", rispetto ai singoli Stati membri, nella conduzione dei negoziati commerciali relativi ai settori rimasti di competenza statale.

Tale prassi ha ottenuto, nel corso degli anni successivi, un avallo perfino normativo grazie agli interventi operati dai Trattati di Amsterdam (1997), Nizza (2001) e Lisbona (2007).

In conseguenza di tali modifiche, apportate proprio per rendere più aderente la politica commerciale comune agli sviluppi in atto nell'OMC, l'art. 207 TFUE -centrale per l'intero lavoro di tesi- riconosce oggi la competenza esclusiva dell'Unione nella conclusione degli accordi relativi agli scambi di servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, nonché nell'intero settore degli investimenti diretti esteri. In tali tre nuove aree, in particolare, il Consiglio è chiamato a deliberare non a maggioranza

²⁶⁶ Nel sito istituzionale della WTO, nella sezione intitolata "*How the negotiations are organized*", sono riportati i principi regolatori della materia, tra cui sviluppo sostenibile, trasparenza, partecipazione, trattamenti speciali e differenziali e, *primus inter pares*, il *single undertaking*. Citando testualmente: *Single undertaking: virtually every item of the negotiation is part of a whole and indivisible package and cannot be agreed separately. "Nothing is agreed until everything is agreed"*. Cfr. www.wto.org.

qualificata, come di regola accade, ma all'unanimità, qualora gli accordi in esame contengano disposizioni per le quali sia richiesta l'unanimità nell'adozione di norme interne²⁶⁷. Rimane peraltro aperta la questione se un accordo sulla concorrenza negoziato in sede OMC possa rientrare o meno nella competenza esclusiva dell'UE a titolo di politica commerciale comune²⁶⁸.

Dal 1995, dunque, l'Unione europea è formalmente parte del sistema multilaterale degli scambi commerciali.

Tuttavia, malgrado le modifiche operate a livello istituzionale, la Corte di giustizia è ancora oggi orientata a negare efficacia diretta alla normativa commerciale²⁶⁹.

Nell'opinione della Corte, alcune debolezze congenite del sistema non sarebbero state sostanzialmente superate: per esempio, all'interno del meccanismo di risoluzione delle controversie, regolato dal relativo *understanding*²⁷⁰, non sarebbe venuto meno il ruolo decisivo del negoziato tra le parti, vista la possibilità riconosciuta allo Stato soccombente, che non si sia conformato alle raccomandazioni del DSB (*Dispute Settlement Body*), di avviare negoziati con la controparte per stabilire una compensazione reciprocamente vantaggiosa, ciò che ovviamente sottrae deterrenza all'intero meccanismo.

²⁶⁷ L'unanimità è anche richiesta per la negoziazione e la conclusione di accordi nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi (es. in materia cinematografica), qualora tali accordi rischiano di pregiudicare la diversità culturale e linguistica dell'Unione. Medesima soluzione è stata adottata in relazione agli accordi sullo scambio di servizi in ambito sociale, educativo e sanitario, qualora rischiano di turbare l'organizzazione nazionale di tali servizi o di interferire con la responsabilità degli Stati membri nella prestazione degli stessi a livello nazionale. La conseguenza di questa disciplina è che oggi il negoziato in seno all'OMC è sempre condotto dal rappresentante della Commissione, a nome di tutti gli Stati membri.

²⁶⁸ Sul punto, cfr. P.EECKHOUT, *op. cit.*, p. 61.

²⁶⁹ Estremamente rilevante in questa direzione è la sentenza 23 novembre 1999, *Portogallo c. Consiglio dell'Unione Europea*, causa C-149/96. L'occasione dell'intervento giurisdizionale era stata la richiesta d'annullamento, avanzata da uno Stato membro (il Portogallo), della decisione con cui il Consiglio aveva approvato la conclusione di due Memorandum d'intesa con il Pakistan e l'India, in materia di accesso dei rispettivi prodotti tessili nel mercato dell'Unione. Nell'opinione del ricorrente, in particolare, la decisione del Consiglio avrebbe violato alcune norme GATT'94, nonché l'Accordo sui tessili e l'Accordo sulle licenze di importazione che, in base all'art. XVI, para.4 del Trattato istitutivo OMC, dovevano ritenersi dotate di efficacia diretta. Ebbene, confermando un indirizzo giurisprudenziale piuttosto consolidato, la Corte ha con forza escluso, ancora una volta, che le norme OMC richiamate dal ricorrente potessero costituire parametro di legittimità del diritto comunitario derivato, *de facto* privandole dunque della pretesa efficacia diretta che la normativa multilaterale imporrebbe anche all'Unione in quanto membro effettivo del sistema OMC.

²⁷⁰ *Dispute Settlement Understanding* (DSU), Allegato II dell'Accordo OMC. Cfr. *Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes* nel sito www.wto.org.

Secondo la Corte, inoltre, nella valutazione dell'efficacia della normativa multilaterale nell'ordinamento unionale occorrerebbe considerare il *principio di reciproca convenienza*, che informa l'intero sistema degli scambi.

In virtù di tale canone, dovrebbero essere attenzionate le modalità con cui i principali partner commerciali dell'Unione diano a loro volta attuazione, a livello interno, agli accordi OMC; chiaramente al fine di consentire agli organi legislativi o esecutivi UE di utilizzare la medesima flessibilità di cui eventualmente dispongano le controparti omologhe²⁷¹.

L'orientamento espresso dalla Corte nella sentenza *Portogallo c. Consiglio* del 1999, dunque, è espressione di una consolidata opinione che perdura tutt'oggi, malgrado i numerosi tentativi diretti ad eroderne la portata, consentendo almeno parziali deroghe in alcuni, specifici casi²⁷². La stessa dottrina ha cercato di circoscrivere la portata della giurisprudenza e di proporre argomenti per auspicarne il superamento²⁷³.

L'ormai pacifica impossibilità di invocare la normativa OMC come parametro di legittimità di un atto unionale di diritto derivato è stata ribadita con fermezza perfino a fronte di una decisione del DSB -l'organo di soluzione delle controversie- che sanciva espressamente l'incompatibilità dell'atto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione al sistema multilaterale del commercio²⁷⁴.

La Corte è stata inoltre investita di una serie di ricorsi per responsabilità extracontrattuale dell'UE derivanti da violazioni degli accordi OMC, accertati dall'organo di soluzione delle controversie. Tuttavia, sia che fosse lamentata la mancata

²⁷¹ È interessante notare, a tal proposito, che gli USA abbiano escluso l'efficacia diretta della normativa OMC sulla base dell'*Uruguay Agreement Act*. Allo stesso modo hanno operato altri importanti partner commerciali dell'UE, quali il Canada ed il Giappone. La Corte di giustizia fa anche riferimento, nella citata sentenza del 1999, al Preambolo della decisione del Consiglio relativa all'adesione della allora CE all'OMC, nel quale la Comunità già rendeva nota l'intenzione di non riconoscere efficacia diretta alla normativa commerciale multilaterale.

²⁷² Cfr. sentenza 14 dicembre 2000, *Dior*, cause riunite C-300/98 e C-392/98, e sentenza 9 ottobre 2001, *Paesi Bassi c. Parlamento europeo e Consiglio*, causa C-377/98.

²⁷³ *Ex multis*, cfr. P.MENGOZZI, C.MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 416 ss.

²⁷⁴ Secondo la Corte, in particolare, l'accertamento vincolante della eventuale violazione di obblighi OMC, operato dal DSB, non potrebbe modificare la natura degli effetti della normativa commerciale nell'ordinamento comunitario, in considerazione anche del fatto che il sistema OMC consente alle Parti in controversia di negoziare una soluzione anche quando il Panel (organo di primo grado, può avere funzioni sia conciliative che giurisdizionali) abbia accertato una chiara violazione degli obblighi. Cfr. sentenza 1 marzo 2005, *Leon Van Parys*, C-377/02 e sentenza 9 settembre 2008, *FIAMM*, in cause riunite C-120/06 e C-121/06.

abrogazione delle norme giudicate incompatibili²⁷⁵, sia che il pregiudizio derivasse dalle contromisure che la parte soccombente aveva imposto a titolo compensativo²⁷⁶, gli accordi OMC non creano diritti per i singoli anche nel caso di decisioni di condanna dell'organo di soluzione delle controversie dell'OMC, in quanto, nonostante il tenore della decisione, sussiste la possibilità di giungere a soluzioni negoziali tra le parti.

L'assenza di effetti diretti ha comportato l'impossibilità di invocare le norme OMC da parte di privati in azioni di annullamento, rinvii pregiudiziali e azioni per responsabilità extracontrattuali.

L'Accordo GATT'94, peraltro, non può costituire parametro di legittimità di un atto, a causa della flessibilità delle sue norme, nemmeno quando il ricorrente non sia un privato, ma uno Stato membro²⁷⁷.

La Corte ha tuttavia utilizzato una varietà di tecniche per tenere comunque conto degli accordi OMC, nonché dell'interpretazione che ne danno gli organi preposti alla soluzione delle controversie²⁷⁸: il diritto derivato deve infatti essere interpretato, nei limiti del possibile, in modo ad essi conforme²⁷⁹. In particolare, se un atto dell'Unione contiene un espresso riferimento alle norme GATT, oppure è stato promulgato al fine di darvi attuazione, il singolo può invocare le norme convenzionali come parametro di legittimità del diritto UE, essendo a tal fine irrilevante se la norma internazionale sia direttamente applicabile o meno²⁸⁰. Tale risalente giurisprudenza, più volte ribadita, ha avuto scarsa applicazione al di fuori del caso del regolamento antidumping, adottato in attuazione del codice antidumping del GATT²⁸¹, e non è stata estesa ai regolamenti

²⁷⁵ Cfr. in particolare Tribunale di primo grado, sentenza 3 febbraio 2005, *Chiquita Brands International c. Commissione*, causa T-19/01. La questione era stata sollevata da alcuni operatori privati che lamentavano di aver subito un pregiudizio dalle contromisure che i partner commerciali dell'UE erano stati autorizzati (dal DSB dell'OMC) ad adottare come reazione alla violazione delle regole del sistema commerciale, causata dal regime comunitario di importazione delle banane.

Si segnala per completezza che, in precedenza, la Corte pareva aver invece aperto uno spiraglio sulla possibilità di promuovere un'azione di risarcimento del danno prodotto da atti di diritto derivato dichiarati incompatibili con la normativa OMC, cfr. sentenza 30 settembre 2003, *Biret International SA c. Consiglio*, causa C-93/02.

²⁷⁶ Cfr. sentenza 9 settembre 2008, *FIAMM*, già cit. in nota.

²⁷⁷ In argomento, si veda F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op.cit.*, p. 1156. Cfr. anche CGUE, sentenza del 5 ottobre 1994, causa C-280/93.

²⁷⁸ Sul punto, P.MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e l'invocazione di regole OMC da parte di imprese operanti sul mercato internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012, p. 465 ss.

²⁷⁹ Cfr. CGUE, sentenza del 17 ottobre 1995, *Werner*, già citata.

²⁸⁰ Così CG, sentenza del 22 giugno 1989, *Fediol*, causa C-70/87; CG, sentenza del 7 maggio 1991, *Nakajima*, causa C-69/89.

²⁸¹ Regolamenti già citati sopra. Si vedano, in argomento, D.BONI, *Accordi OMC, norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, Milano, 2008, p. 338 ss; P.EECKHOUT, *op.cit.*, p. 363.

adottati dalle istituzioni per eseguire le decisioni dell'organo di soluzione delle controversie.

Ad ogni modo, tornando al tema della dimensione multilaterale della politica commerciale comune, occorre preliminarmente operare una differenziazione tra la prospettiva *under WTO law* e *under EU law* circa la posizione attuale e il futuro ruolo degli Stati membri nel sistema OMC²⁸².

Quanto al diritto OMC, gli Stati membri dell'Unione europea sono e rimangono, in ogni caso, membri effettivi dell'organizzazione, prendendo parte anche ai processi di emendamento e ratifica degli Accordi OMC, in base all'art. X dell'Accordo istitutivo.

La membership degli Stati membri, dunque, non è stata inficiata dal trasferimento di ampie porzioni di sovranità ad un'organizzazione sovranazionale come l'UE –che, lo si ricorda, ha ormai competenza esclusiva nella quasi totalità di questioni all'ordine del giorno in ambito OMC-; lo stesso art. XII dell'Accordo istitutivo, che pure condiziona l'adesione degli Stati e dei territori doganali separati al possesso di autonomia nella conduzione delle relazioni commerciali esterne e in ogni altra materia regolata dal diritto OMC, non pregiudica il legittimo mantenimento di tale status.

Tuttavia, a fronte di una partecipazione poco più che formale a livello decisionale, gli Stati membri – e non l'UE- mantengono, ciascuno *pro quota*, l'onere di versare i contributi al budget dell'organizzazione.

Nella prospettiva del diritto dell'Unione europea, invece, la già menzionata necessità di operare attraverso accordi misti nella conclusione del Doha Round o nella modifica di altri accordi o trattati, potrebbe essere superata in virtù dell'espansione delle competenze esclusive dell'Unione nell'area del commercio estero.

Tale situazione, peraltro, si è già verificata nel 2007, quando la sola UE ratificò gli emendamenti al TRIPs del dicembre 2005, in materia di accesso alle cure essenziali, attraverso un protocollo: nel depositare lo strumento di ratifica, il Presidente del Consiglio dell'UE confermò la natura obbligatoria della normativa per gli Stati membri in virtù dell'art. 216 para.2 TFUE²⁸³.

²⁸² Cfr., in argomento, M.HAHN, L.DANIELI, *You'll never walk alone: the European union and its member states in the WTO*, in M.BUNGENBERG, C.HERRMANN (editors), *op. cit.*, p. 49 ss.

²⁸³ “**Articolo 216** 1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per

Fu possibile procedere in questa maniera proprio in ragione dell'estensione della competenza unionale alle materie coperte dai TRIPs.

Tuttavia, per quanto riguarda futuri emendamenti agli accordi OMC, la questione potrebbe diventare più complessa, non essendo possibile escludere a priori che il diritto OMC vada a coprire aree di intervento che travalichino l'esclusiva competenza dell'UE nella politica commerciale comune, per esempio in relazione a tipologie di investimenti che potrebbero non essere coperte dal nuovo art. 207 para.1 TFUE: come accennato, la stessa nozione di investimento diretto, secondo parte della dottrina²⁸⁴, è limitata, proprio dalla norma in esame, ai soli aspetti commerciali degli accordi di investimento.

In tali casi –probabilmente pura accademia–, la competenza degli Stati membri tornerebbe a prevalere su quella sovranazionale proprio in virtù del diritto UE.

Per queste e molte altre considerazioni che potrebbero essere fatte –*ex multis*, il fatto che non sia scontato che agli Stati membri venga impedito di ratificare autonomamente le conclusioni del Doha Round, avendo essi assunto, in quanto parti effettive dell'Accordo, la responsabilità di aderire agli obblighi della normativa multilaterale sul commercio e ai suoi progressi negoziali– risulta poco convincente la prospettazione di un obbligo di uscita degli Stati membri dall'OMC, derivante dall'attuale configurazione del diritto dell'UE, dal momento che le attuali competenze dell'Unione (tralasciando il discorso, appena accennato, sull'interpretazione del termine “investimento” contenuto nell'art. 207 TFUE, si pensi ad alcune limitazioni sussistenti in materia di servizi²⁸⁵), in realtà, non coprono tutte le aree di attività dell'OMC²⁸⁶.

Assumendo comunque, per ipotesi, che l'UE sia dotata di competenze esclusive in tutte le aree d'intervento dell'OMC, occorre fare riferimento alle previsioni dell'art. 351 TFUE, già citate precedentemente.

realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata. 2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri.”

²⁸⁴ Cfr. M.KRAJEWSKY, *External trade law and the Constitution Treaty: towards a federal and more democratic common commercial policy?*, in *Common Market Law Review*, 2005, p.91 ss. Dello stesso parere K.OSTENECK, *Art. 133*, in J.SCHWARZE, U.BECKER, A.HATJE, J.SCHOO (editors) *EU-Kommentar*, 2009.

²⁸⁵ Il riferimento, in particolare, è ai riconoscimenti reciproci delle qualificazioni professionali, riservati ancora –piuttosto discutibilmente– alla competenza degli Stati membri.

²⁸⁶ In argomento, cfr. W.WEISS, *Common commercial policy in the European constitutional area: EU external trade competence and the Lisbon decision of the German federal constitutional court*, in M.BUNGENBERG, C.HERRMANN (editors), *op. cit.*, pp. 39-41.

La norma, in particolare, si applica, per lettera espressa, ai trattati conclusi dagli Stati membri prima dell'adesione all'Unione.

Ciononostante, è stata utilizzata, in maniera estensiva, anche in situazioni in cui gli Stati membri abbiano aderito ad organizzazioni internazionali senza aver previamente conferito la pertinente competenza all'Unione, conservando perciò il potere di agire in maniera autonoma ed indipendente.

Il parere 1/94 della Corte, più volte citato e dirimente per l'argomento in esame, certificò che la stretta cooperazione tra Stati membri ed UE -intesa anche nel senso di autonomia d'intervento degli uni rispetto all'altra- sarebbe stata vitale per il mantenimento di una posizione di rilievo dell'Unione nell'arena del commercio multilaterale, stante la mancanza –allora- di competenze sovranazionali in tema di servizi e proprietà intellettuale²⁸⁷: l'UE aveva bisogno degli Stati membri e gli Stati membri avevano bisogno dell'UE per contare davvero qualcosa in un tale consesso.

Ebbene, secondo l'art. 351. para.2 TFUE, gli Stati membri interessati “*ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate*” tra gli accordi da loro conclusi e il nuovo *acquis* unionale –che impone, tra l'altro, la coerenza d'azione dell'UE nelle relazioni esterne-, il che può includere, come *extrema ratio*, anche l'impegno a denunciare un trattato internazionale arrecante pregiudizio.

In altre e più chiare parole: non c'è alcun imperativo giuridico che comporti l'obbligatoria denuncia di accordi conclusi dagli Stati membri con partner OMC prima dell'ingresso nell'Unione, a meno che un tale assetto negoziale non rappresenti un concreto ed attuale pericolo per il coerente esercizio delle competenze dell'UE.

È tutt'altra questione, invece, la possibilità che gli Stati membri lascino di propria iniziativa l'OMC, in ragione dell'ormai pressoché generalizzata competenza esclusiva UE nella gestione della politica commerciale comune.

In termini di politica e strategia negoziale, per la verità, una tale scelta sembrerebbe tutt'altro che conveniente: l'UE perderebbe voti e peso decisionale in seno all'organizzazione, con evidente pregiudizio, in definitiva, per gli stessi Stati membri.

²⁸⁷ Cfr. decisione del Consiglio 94/800/CE del 22 dicembre 1994, p.1. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

È interessante, sul punto, la posizione espressa dalla Corte costituzionale federale tedesca nella nota sentenza *Lisbona* del 30 giugno 2009²⁸⁸: la Corte ha tentato di individuare un limite costituzionale all'uscita volontaria degli Stati membri dall'OMC, motivata dall'incremento delle competenze esclusive sovranazionali, arrivando perfino a ventilare la legittimità di una eventuale proibizione di carattere costituzionale²⁸⁹.

Il ragionamento della Corte poggiava, da un lato, sulle limitazioni delle competenze unionali comunque potenzialmente riscontrabili, in rapporto all'attività OMC²⁹⁰; dall'altro, sulla necessità della partecipazione degli Stati membri al sistema del commercio multilaterale per ragioni fondamentalmente democratiche, di condivisione del processo negoziale.

Tale ultimo argomento, per la verità, era perfino allora fallace: a partire dal Trattato di Nizza gli Stati membri erano già completamente mediati dall'attività della Commissione in ambito OMC.

Ieri come oggi, infatti, è la sola Commissione a rappresentare legittimamente l'intera Unione europea e gli Stati membri in seno all'OMC.

L'evidente e consolidata marginalizzazione degli Stati membri nel foro multilaterale del commercio, dovuta –lo si ricorda- all'estensione delle competenze esclusive dell'Unione nella quasi totalità delle materie ivi affrontate, va cionondimeno temperata con il fatto che, anche in futuro, la Commissione dovrà certamente operare in stretta collaborazione con gli Stati membri nella gestione della politica commerciale comune, attraverso il Comitato di cui all'art. 207. para.3 TFUE, come già evidenziato. È proprio qui che interviene il più volte citato parere 1/94 della Corte, nel passaggio in cui invita Stati membri ed Unione europea a “*praticare una convinta cooperazione [...] nei processi di negoziazione, conclusione ed implementazione degli impegni assunti. Questo obbligo di cooperare deriva dalla necessità di rendere coerente la rappresentazione della Comunità a livello internazionale*”.

²⁸⁸ Sentenza del Bundesverfassungsgericht, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona. Consultabile online, in traduzione, sul sito www.cortecostituzionale.it.

²⁸⁹ Tuttavia, è solo accademia: così come non esiste, ad oggi, alcun obbligo per gli Stati membri, in base al diritto UE, di lasciare l'OMC, allo stesso modo non esiste alcuna previsione costituzionale, negli ordinamenti nazionali, che proibisca un volontario ritiro dal sistema.

²⁹⁰ Nel senso che il conseguente *vulnus* a livello negoziale nell'OMC, in ipotesi, dovrebbero colmarlo gli Stati membri.

L'Unione europea, peraltro, proprio attraverso l'OMC ha tentato di promuovere l'evoluzione e la riforma del quadro multilaterale dei negoziati commerciali, nell'ottica di integrare e, progressivamente, superare, i negoziati di natura bilaterale. Tuttavia, la situazione di stallo del ciclo di Doha²⁹¹, unitamente alla predilezione degli altri partner commerciali per soluzioni prevalentemente bilaterali, ha indotto l'UE a riconsiderare, almeno in parte, la propria strategia a breve termine ripiegando, infine, sull'implementazione di strumenti negoziali eminentemente regionali e bilaterali²⁹².

²⁹¹ I membri dell'OMC sono impegnati dal 2001 in un ampio ciclo di negoziati commerciali multilaterali che prendono il nome di "ciclo di Doha", anche noto come "Agenda di Doha per lo sviluppo". Il principale obiettivo di questo ciclo di negoziati commerciali globali è quello di porre lo sviluppo al centro del sistema multilaterale del commercio. I negoziati di Doha, in particolare, mirano ad attribuire un ruolo diverso e maggiore ai PVS nel contesto delle relazioni economiche internazionali, tenendo conto dell'imponente fase di crescita che attraversano da (almeno) quindici anni a questa parte.

Scopo ultimo dei negoziati è dunque consentire ai PVS di beneficiare realmente del sistema integrato del commercio internazionale al fine di stabilizzare la crescita e combattere le disuguaglianze, che un processo evolutivo di tali proporzioni inevitabilmente lascia in eredità. Il ciclo di Doha, strutturato sin dall'inizio sul cd. principio dell'impegno unico, ad oggi, purtroppo, non si è ancora concluso. Da più parti e a più riprese si è anzi parlato di vero e proprio fallimento del Doha Round.

Allo stesso modo dei cicli precedenti, anche quello attuale mira, in definitiva, ad un'ulteriore liberalizzazione degli scambi. I negoziatori, tra le altre cose, sono stati incaricati di procedere ad un attento riesame delle normative commerciali, al fine di adattare all'attuale sistema multilaterale, peraltro in continua evoluzione. L'agenda per lo sviluppo, a livello programmatico, è basata su tre pilastri. Semplificando: accesso al mercato dei prodotti agricoli, dei prodotti industriali (o meglio, dei prodotti non agricoli) e dei servizi; norme in materia di agevolazione degli scambi e di antidumping; sviluppo. L'UE, per parte sua, ha sostenuto la ripresa di un ciclo di negoziati ampi ed ambiziosi, ritenendo infatti che questo sia il modo migliore per garantire a ciascun partecipante crescita economica e vantaggi in termini di sviluppo, mantenendo tuttavia alcuni margini di manovra per i necessari ed inevitabili compromessi. Ciononostante, malgrado gli sforzi profusi da più parti, lo stallo non sembra superabile.

A tal proposito -ed anche al fine di scongiurare l'insorgenza di velleità protezionistiche-, i membri dell'OMC si sono medio tempore concentrati nel tentativo di ottenere risultati in settori meno controversi, per favorire gli obiettivi di sviluppo. Il Parlamento europeo, peraltro, sta seguendo da vicino i negoziati, anche attraverso numerose relazioni di valutazione e studi commissionati sullo stato di avanzamento delle discussioni. La conferenza parlamentare sull'OMC, organizzata congiuntamente dal Parlamento europeo e dall'Unione Interparlamentare, è intesa a rafforzare la democraticità della cooperazione multilaterale in materia commerciale, conferendole una dimensione parlamentare. La prima riunione formale risale al dicembre del 1999; si riunisce annualmente e in concomitanza con le conferenze ministeriali dell'OMC. Per una panoramica dell'argomento, si veda, *ex multis*, P.GUERRIERI, L.SALVATICI, *Il Doha round e il WTO*, 2009.

²⁹² Le difficoltà riscontrate in seno all'OMC, di cui lo stallo di Doha è eloquente espressione, rappresentano in realtà un segnale del forte cambiamento a cui è andato incontro il sistema del commercio internazionale negli ultimi vent'anni. Il vecchio sistema, strutturalmente modellato sul duopolio USA-UE, è ormai da tempo superato dall'evoluzione della realtà delle relazioni economiche internazionali: nuovi attori, Paesi in transizione o in via di sviluppo, svolgono oggi un ruolo centrale; nuovi fori negoziali concorrenti nel sud America o nel sud-est Asiatico tolgono centralità e rilevanza all'autoreferenziale sistema OMC, che sembra incapace di adattarsi alla mutazione del contesto globale. La liberalizzazione del commercio internazionale, infatti, ha arrecato enormi benefici ad alcuni PVS, che hanno conosciuto una fase di crescita economica sostenuta senza precedenti, e che dunque non possono certamente esser più relegati ai margini del dibattito in materia. L'UE, negli ultimi anni, si è mostrata consapevole di tali nuove istanze, sostenendo peraltro la necessità di superare l'approccio negoziale per tentare di esplorarne di nuovi.

Da ultimo, occorre brevemente citare, avendone accennato sopra, la questione del ruolo che gli Stati membri potranno giocare nella conclusione del Doha Round.

Come noto, tutte le aree negoziate nel Doha Round appartengono alla competenza esclusiva dell'Unione, ex art. 207 TFUE.

Per tale ragione, in linea di massima, una partecipazione degli Stati al processo negoziale e di ratifica è esclusa proprio dal diritto dell'UE, a meno che il Doha Round non allarghi il campo d'azione dell'OMC a materie che vadano al di là di quanto previsto nell'art. 207 TFUE o nell'art. 3.2 TUE²⁹³.

Dal momento che una tale prospettiva appare, *rebus sic stantibus*, quantomeno improbabile, la compartecipazione degli Stati membri al *Final Act* del Doha Round costituirebbe certamente una violazione dell'obbligo di non agire nell'ambito delle competenze esclusive dell'UE, nel caso in cui manchi la necessaria previa autorizzazione. Come noto, infatti, l'art. 2 para.1 del TFUE consente espressamente agli Stati membri di legiferare ed adottare atti vincolanti nelle aree di competenza esclusiva dell'UE unicamente a condizione che sia l'UE stessa a fornire loro un'autorizzazione *ad hoc*. In base all'art. 2. para.6²⁹⁴, poi, tale facoltà dovrebbe comunque essere esercitata secondo le procedure ed i limiti previsti dall'art. 207 TFUE.

Sarebbe dunque opportuno, probabilmente, fornire già da ora agli Stati membri una disciplina pertinente di *empowering* che consenta loro di spendere al meglio, in coerenza con le competenze unionali, i diritti derivanti dall'appartenenza all'OMC in quanto Parti autonome, così da chiarificare *ex ante* gli eventuali poteri attivabili in relazione ai futuri *Final Acts*.

La Corte costituzionale tedesca, nella citata sentenza *Lisbona*, è perfino arrivata ad affermare che, qualora il Trattato di Lisbona avesse impedito alla Germania di partecipare, quantunque in maniera coordinata con l'Unione, ai lavori dell'OMC, sarebbe risultato in profondo contrasto con la Costituzione federale e non sarebbe stato possibile ratificarlo. Gli altri Stati membri, in generale, sono pressoché tutti allineati sulla medesima posizione.

²⁹³ Art.3.2 TUE: “L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.”

²⁹⁴ “La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore.”

L'argomentazione, tuttavia, per quanto possa risultare persuasiva, non sembrerebbe compatibile con il diritto dell'Unione europea. Financo nella prospettiva dello stesso diritto costituzionale tedesco, per la verità, appare fallace.

Ciononostante, rappresenta un'opinione giurisprudenziale piuttosto diffusa, e quantomeno a livello dottrinale non la si può trascurare con leggerezza.

Inoltre, alla luce del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4 para.3 TUE²⁹⁵, l'Unione europea potrebbe consentire agli Stati membri di spendere i poteri derivanti loro dall'appartenenza al sistema multilaterale del commercio in occasione delle modificazioni degli accordi OMC.

Del resto, si è già detto che la membership parallela non produce inconvenienti di sorta all'UE; al contrario, in alcuni specifici casi la disponibilità di un pacchetto di voti maggiore costituisce un indubbio vantaggio politico.

L'eventuale partecipazione degli Stati membri alla conclusione di un round commerciale multilaterale, in effetti, non impedirebbe certamente all'Unione di mantenere il controllo nei settori di esclusiva competenza, a condizione –come già ricordato- che tale intervento sia debitamente pre-autorizzato dalla stessa Unione.

Dall'altro lato, imporre agli Stati membri un esplicito ed assoluto divieto di spendere le proprie prerogative di Parti nei processi negoziali e di riforma in ambito OMC, rischierebbe di condurre ad un inedito conflitto istituzionale e costituzionale a livello interno, configurando un'ipotesi di ingiustificata limitazione dell'esercizio di poteri sovrani non compatibile con il mantenimento della *statehood* costituzionalmente assegnata.

Ebbene, scongiurare *ex ante* un tale scenario sembrerebbe un motivo sufficiente per rilasciare agli Stati membri, se del caso, l'autorizzazione a prender parte alla ratifica degli emendamenti agli accordi OMC, quantomeno *pro futuro*.

La Commissione, per parte sua, non sembra tuttavia orientata in questa direzione.

²⁹⁵ "In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati."

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DELLA POLITICA COMMERCIALE COMUNE

SOMMARIO: 1. Premessa. Le dimensioni *unilaterale*, *bilaterale* e *regionale* della politica commerciale comune. – 2. Accordi di partenariato economico: sostegno allo sviluppo in Africa, Caraibi e Pacifico. – 3. Accordi di associazione. Cenni alla *species* degli accordi europei. – 4. Accordi di libero scambio. I principi in materia di scambi commerciali: non discriminazione, prevedibilità, concorrenza equa. – 5. Il CETA. – 6. L'accordo di libero scambio tra UE e Corea del Sud. – 7. L'accordo di libero scambio tra UE e Giappone. – 8. Cenni al nuovo approccio dell'UE in materia di investimenti diretti esteri (IDE) nei recenti accordi di libero scambio.

1. Premessa. Le dimensioni unilaterale, bilaterale e regionale della politica commerciale comune.

Nell'approcciare il complesso tema degli strumenti attuativi della politica commerciale comune, risulta preliminarmente opportuno ricordare che di alcuni si è già trattato nei precedenti capitoli, motivo per il quale non verranno ripresi, se non in via incidentale, nel prosieguo della trattazione. Il riferimento, in particolare, è alle politiche tariffarie, alle politiche di esportazione, all'anti-dumping e alle sovvenzioni: tutte componenti decisive del vasto settore d'intervento unionale che costituisce il focus del presente lavoro di tesi.

Dopo aver ampiamente approfondito la dimensione *multilaterale* della politica commerciale comune, che si sostanzia –come visto- nella partecipazione a fori di negoziazione come l'OMC, occorre prendere in considerazione gli approcci *unilaterale*, *bilaterale* e *regionale*, spesso peraltro profondamente influenzati dalle linee guida e dagli obiettivi elaborati e concordati a livello multilaterale.

Per ciò che attiene alla dimensione *unilaterale*²⁹⁶, il rimando è a quello storicamente noto come *sistema di preferenze generalizzate* (SPG).

Adottato con decisione della Commissione del commercio e dello sviluppo dell'UNCTAD²⁹⁷ il 13 ottobre 1970, il SPG venne immediatamente trasfuso in ambito GATT con Decisione del 26 giugno 1971.

Sin dal 1971 ha rappresentato per l'allora CEE uno degli strumenti principali nel sostegno alla crescita dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), che ne hanno beneficiato in termini di agevolazioni alle esportazioni, di autosufficienza economica, di stimoli per l'industrializzazione, di diversificazione dell'economia, di accelerazione dello sviluppo sostenibile; tanto da divenire, nel medio e lungo periodo, partner più solidi e credibili nell'arena del commercio internazionale²⁹⁸.

Per molti tra i Paesi più disagiati del pianeta è risultato e risulterà infatti essenziale utilizzare il commercio internazionale come strumento di riduzione della povertà. Il facilitato accesso al vasto mercato dell'Unione, in tal senso, costituisce senz'altro un'opportunità rilevante, a livello di esportazioni, per la crescita economica.

L'approccio innovativo del SPG emerge chiaramente dal sotteso mutamento di prospettiva: all'abbandono dei moduli tradizionali della cooperazione internazionale, quindi dell'aiuto allo sviluppo tramite la mera erogazione di finanziamenti –ciò che crea di per sé dipendenza del Paese beneficiario dal Paese donatore- consegue l'implementazione di un regime di favore volto ad autonomizzare la macchina industriale e commerciale del PVS, che ne beneficia in termini di competitività ed attrattività, grazie ai vantaggi di ordine tariffario.

L'ostacolo certamente più rilevante nelle relazioni commerciali con i PVS è stato il grado di chiusura delle economie dei Paesi sviluppati nei confronti dei prodotti

²⁹⁶ L'aggettivo "*unilaterale*", a prima vista inconciliabile con la tautologica plurisoggettività del commercio, è utilizzato, in maniera accorta, in G.PAGGI (a cura di), *L'Unione europea nella globalizzazione*, Roma, 2009, pp. 67-68. Paggi lo intende in riferimento alla natura del negoziato condotto, che –lo si vedrà- non può dirsi certamente sinallagmatico; non in relazione al beneficio, che, va da sé, non può che essere almeno bilaterale in un qualunque rapporto di commercio.

²⁹⁷ La Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development*, anche UNCTAD) è il principale organo sussidiario permanente dell'ONU operante nei settori del commercio, sviluppo, finanza, tecnologia, imprenditoria e sviluppo sostenibile. Istituita nel 1964 su iniziativa dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'UNCTAD promuove il processo di integrazione dei Paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale. L'Organizzazione ha sede a Ginevra e riunisce attualmente 194 Paesi.

²⁹⁸ Cfr. in argomento S.SANNA, *Il sistema di preferenze generalizzate nella strategia per lo sviluppo dell'Unione europea*, in SIDI, *Principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, pp. 303-318.

provenienti dai PVS, soprattutto in settori nei quali le esportazioni da parte dei PVS avrebbero potuto insidiare la concorrenza (es. settore agricolo).

Pertanto, proprio al fine di rafforzare le capacità commerciali e stimolare l'export dei PVS, l'Unione europea ha scelto di incentivare le importazioni di beni originari di tali mercati riducendo, o addirittura annullando, i dazi doganali, che invece continuano a gravare sulla medesima tipologia di prodotti provenienti da Paesi non beneficiari del SPG.

L'adozione di dazi più favorevoli rappresenta uno tra gli strumenti più efficaci al servizio della politica commerciale comune *unilaterale* verso i PVS, in quanto il dazio doganale –e, in generale, ogni barriera tariffaria, come visto nel primo capitolo– rappresenta la più tipica tra le manifestazioni di protezione economica.

Il SPG non è un meccanismo connotato da reciprocità, trattandosi di agevolazioni tariffarie adottate in via *unilaterale* dall'UE al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile dei PVS sul piano economico, sociale ed ambientale, con l'obiettivo primario di eliminare la povertà²⁹⁹. Peraltro, contribuisce ad assicurare un costante approvvigionamento di materie prime all'intero mercato unionale³⁰⁰.

Occorre osservare, inoltre, come l'approccio dell'UE sia connotato da un'attenzione costante e crescente verso uno sviluppo durevole, incentrato sull'essere umano, nei Paesi beneficiari del SPG. La concessione del regime preferenziale, dunque, risulta condizionata all'offerta di garanzie credibili in termini di tutela dei diritti fondamentali ed alla promozione di un vero sviluppo sostenibile.

E' previsto infatti che i benefici del SPG possano essere revocati in ragione di violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle Convenzioni ONU o OIL sui diritti umani e sul diritto del lavoro.

²⁹⁹ Occorre precisare che misure di questo genere risultano coerenti con i principi previsti dall'OMC, senza entrarvi in contrasto, con particolare riferimento alla possibilità di concedere un trattamento diverso e più favorevole ai PVS proprio in ragione dello stadio di sviluppo economico, sociale e politico in cui tali Paesi versano.

³⁰⁰ Sul punto si veda G.PAGGI, *op. cit.*, p. 68 ss.

Dal 1° gennaio 2014³⁰¹ è entrato in vigore il nuovo sistema di preferenze generalizzate previsto dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 978/2012, che abroga il precedente Regolamento (CE) n. 732/2008³⁰².

Con il nuovo Regolamento, il SPG viene adeguato ai cambiamenti *medio tempore* intervenuti nell'economia mondiale.

Andando brevemente ad evidenziare le principali novità introdotte dal Regolamento n. 978/2012, si ha, innanzitutto, una forte riduzione dei Paesi beneficiari dell'SPG (da 177 a 90), per effetto dell'introduzione della decadenza dal beneficio per quei Paesi che la Banca Mondiale abbia classificato per tre anni consecutivi come Paesi a reddito alto o medio-alto³⁰³. La concessione delle preferenze si concentra, in tal modo, su quei PVS realmente meritevoli dei benefici che non siano riusciti a sfruttare al meglio l'accesso preferenziale al mercato dell'UE per la presenza, nel sistema, di Paesi con economie emergenti ben avviate al commercio internazionale che, grazie ad una maggiore solidità dei sistemi economici nazionali e ai vantaggi tariffari SPG, hanno certamente goduto di un facilitato accesso al mercato europeo, coprendo fino al 40% delle esportazioni preferenziali totali verso l'UE.

Si prevede inoltre l'esclusione dal sistema dei Paesi che abbiano concluso o concluderanno accordi di libero scambio con l'UE.

Restano immutate le riduzioni tariffarie previste nel regime generale e, nel relativo elenco prodotti, sono inserite 15 nuove linee tariffarie. Viene inoltre introdotto un nuovo elenco di prodotti per il regime speciale di incentivazione allo sviluppo sostenibile e al buon governo (SPG PLUS).

Viene reso più efficace il sistema di graduazione³⁰⁴ tramite l'aumento delle sezioni merceologiche (da 21 a 32), migliorando la praticabilità del sistema sia per gli operatori economici dei Paesi beneficiari che di quelli UE, limitando gli effetti del provvedimento di esclusione dalle preferenze ai prodotti effettivamente interessati.

³⁰¹ Le nuove preferenze hanno effetto a partire dal 1° gennaio 2014 e resteranno valide fino al 31 dicembre 2023.

³⁰² Entrambi consultabili online sul sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁰³ In particolare, la decadenza decorre dopo un anno dalla decisione dell'UE che ratifica la classificazione operata dalla Banca Mondiale.

³⁰⁴ Cioè di sospensione selettiva delle preferenze quando le importazioni per prodotto/Paese diventano particolarmente competitive, previsto ora solo per il regime generale.

Si opera un ampliamento dei criteri per l'ammissione al SPG PLUS, attraverso l'attenuazione del criterio di vulnerabilità³⁰⁵ e la possibilità di presentare domanda, ai fini dell'ammissione, in qualsiasi momento.

Nel contempo viene rafforzato il sistema di monitoraggio sul rispetto delle Convenzioni sui diritti politici, sociali, economici ed ambientali, previsto nel regime SPG PLUS³⁰⁶.

Ad essere rafforzato è anche il meccanismo di salvaguardia generale, operante in caso di criticità nel mercato interno dell'Unione.

Tra le cause potenzialmente configuranti tale criticità rientrano il livello dei prezzi dei fattori produttivi, tale da poter causare serie difficoltà ai produttori unionali, e il deterioramento della condizione economica e finanziaria delle imprese dell'UE.

Per iniziativa della Commissione UE o di un singolo Stato membro o –e questa anche è una novità- di una persona giuridica o associazione che agisca a nome dei produttori dell'Unione, può essere avanzata domanda per l'avvio di un'inchiesta nell'ambito del succitato meccanismo di salvaguardia generale.

Si conferma inoltre l'istituto della revoca temporanea delle preferenze nei confronti di tutti o di alcuni prodotti provenienti da un Paese beneficiario quando emergano, a suo carico, gravi inadempimenti relativi all'inosservanza delle Convenzioni essenziali ONU o OIL, pratiche commerciali sleali e carenze dei controlli doganali.

Ad ogni modo, la crescente liberalizzazione degli scambi commerciali a livello globale, come visto, tende alla progressiva riduzione ed eliminazione delle barriere tariffarie sulle merci. Questo elemento, trasposto nel SPG, dà vita al c.d. fenomeno di "erosione" delle preferenze, consistente nella diminuzione dell'incidenza benefica delle concessioni SPG sulla competitività delle esportazioni dei PVS beneficiari.

È infine interessante notare, parlando di (relativamente) *nuove* economie emergenti, che Brasile, Argentina, Russia e Cuba sono uscite dal SPG a partire dal gennaio 2014 e Cina, Ecuador, Maldive e Thailandia dal gennaio 2015.

³⁰⁵ Il rapporto tra le importazioni nell'UE dal Paese in esame e il totale delle importazioni nell'UE, provenienti dall'insieme dei Paesi beneficiari. Tale criterio è ora stabilito al 2% rispetto alla precedente soglia dell'1%.

³⁰⁶ In particolare, tramite la previsione di un obbligo vincolante, per il Paese beneficiario, non solo di ratificare e rispettare le Convenzioni richiamate nell'allegato VIII, ma anche di cooperare in maniera concreta alla procedura di monitoraggio di tali adempimenti, che la Commissione effettuerà periodicamente.

Da ultimo, si rileva la presenza, nell'ambito degli oltre 150 gruppi preparatori ai lavori del Consiglio, del gruppo "Sistema di preferenze generalizzate", che tratta proprio le questioni relative al meccanismo SPG riformato, delineato sopra.

Le dimensioni più incisive e rilevanti della politica commerciale comune rimangono, ad ogni modo, quelle *bilaterale* e *regionale*.

La differenza tra le due categorie attiene essenzialmente alla diversa tipologia di accordi commerciali normalmente conclusi nell'una o nell'altra ed al conseguente diverso ambito di applicazione: in via tendenziale e salvo quanto si specificherà nel prosieguo della trattazione, gli accordi bilaterali definiscono le relazioni commerciali dell'UE direttamente con un altro Stato od organizzazione internazionale; gli accordi regionali, invece, hanno tipicamente la struttura di accordi di cooperazione e partenariato con intere regioni del globo, solitamente rappresentate da un'organizzazione internazionale o sovranazionale (es. ACP³⁰⁷; ASEAN³⁰⁸ etc).

Ne deriva che un'integrazione commerciale di natura regionale risulti, di massima, meno penetrante di un'integrazione commerciale di natura bilaterale, avendo peraltro, rispetto a quest'ultima, un ambito di applicazione esteso su più Stati sovrani, e dunque disposizioni di carattere più generico.

Rimandando al paragrafo successivo l'approfondimento della dimensione più propriamente *regionale*, risulta opportuno fornire fin d'ora una panoramica globale sulle diverse tipologie di accordi commerciali che compongono una buona parte dell'ampio *genus* degli strumenti attuativi della politica commerciale comune e, di conseguenza, sul procedimento di negoziazione, salvo quanto si specificherà nel prosieguo in relazione a ciascuna tipologia di accordo.

³⁰⁷ Il Gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) è un'organizzazione internazionale costituita dai Paesi in via di sviluppo che partecipano al sistema di partenariato e cooperazione con l'Unione europea, istituito dalla Convenzione di Lomé del 1975 e confermato dalla Convenzione di Cotonou del 2000. Il numero dei paesi ACP è passato da 46 nel 1975 a 79 nel 2012 (48 paesi dell'Africa subsahariana, 16 dei Caraibi e 15 del Pacifico). Ci si tornerà approfonditamente nel secondo paragrafo del presente capitolo.

³⁰⁸ La ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*; Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico), è un'organizzazione politica, economica e culturale di nazioni situate nel Sud-est asiatico. È stata fondata nel 1967 con lo scopo principale di promuovere la cooperazione e l'assistenza reciproca fra gli Stati membri al fine di accelerare il progresso economico ed aumentare la stabilità della regione. Le nazioni che ne fanno parte si incontrano annualmente in un vertice nel mese di novembre.

L'Unione europea, come noto, gestisce le proprie relazioni commerciali con i Paesi terzi attraverso lo strumento degli accordi commerciali, concepiti per implementare un efficace sistema di scambi e superare le barriere commerciali e tariffarie.

Si è inoltre già visto come la politica commerciale comune dell'Unione venga utilizzata, oggi, anche come strumento di promozione dei principi e dei valori europei: la democrazia, i diritti umani, l'ambiente e i diritti sociali.

Volendo procedere ad una classificazione di massima degli accordi commerciali conclusi dall'Unione, si osservano quattro macro-tipologie che assolvono ad altrettante funzioni, mutevoli in base al contenuto di ciascuna di esse:

-gli accordi di partenariato economico (APE), rivolti al sostegno e alla cooperazione verso partner commerciali come gli Stati dell'Africa, Caraibi e Pacifico³⁰⁹;

-gli accordi di libero scambio (ALS o FTA, secondo la dicitura inglese), aventi ad oggetto la negoziazione tra UE e Paesi terzi di moltissimi aspetti tra i quali liberalizzazioni tariffarie e non tariffarie di merci, accesso al mercato dei servizi, appalti pubblici, tutela dei diritti di proprietà intellettuale, protezione degli investimenti diretti esteri, difesa commerciale, antidumping e molto altro;

-gli accordi di associazione (ADA), che rafforzano, di norma, intese ed accordi politici di più ampio respiro;

-gli accordi di partenariato e cooperazione (APC) che consentono l'apertura reciproca dei mercati tra i Paesi sviluppati e le economie emergenti in regime preferenziale o, in un'ottica più moderna e di abbandono della preferenzialità, la negoziazione di accordi commerciali non preferenziali, nell'ambito di intese più ampie.

Per quanto attiene al processo di negoziazione, la base giuridica è nell'art. 218 TFUE, che prevede le procedure di negoziato e conclusione degli accordi stipulati in nome dell'Unione.

³⁰⁹ Merita notare come secondo altre classificazioni il partenariato tra UE e Stati ACP rientrerebbe piuttosto nell'ambito degli accordi di associazione ex art. 217 TFUE. In effetti sembrerebbe condividere entrambe le nature, a dimostrazione della veste tutto sommato sfumata di classificazioni rigide, inevitabilmente inadeguate a definire fenomeni complessi. Ci si tornerà, seppur brevemente, nel successivo paragrafo.

Salve le previsioni ex art. 207 TFUE, che contempla particolari disposizioni in relazione ad alcuni accordi in materia di politica commerciale comune, l'art. 218 TFUE vale, in assenza di altre deroghe espresse, come *lex generalis*³¹⁰.

Per accordo dell'UE si intende ogni trattato internazionale concluso a nome dell'Unione con un Paese terzo o un'organizzazione internazionale (accordo bilaterale) o con un gruppo di Paesi terzi (accordo multilaterale).

L'art. 218 para.11 TFUE attribuisce inoltre al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione o ad uno Stato membro la facoltà di domandare il parere della Corte di Giustizia circa la compatibilità di un accordo con le disposizioni dei Trattati istitutivi³¹¹.

Nonostante la natura non vincolante, il parere della Corte è determinante ai fini della conclusione dell'accordo, dato che non può procedersi qualora esso sia di segno negativo³¹², salvo apportarvi opportune modifiche con il consenso della controparte o delle controparti.

Le disposizioni particolari ex art. 207 TFUE –ciò che è d'immediato interesse ai fini del presente lavoro- prescrivono che la Commissione debba presentare raccomandazioni al Consiglio, al fine di ottenere l'autorizzazione ad avviare i negoziati necessari. I negoziati, una volta autorizzati attraverso un mandato di negoziato³¹³, saranno condotti dalla Commissione, in consultazione con un comitato speciale - il Comitato per la politica commerciale- e nel quadro delle direttive che il Consiglio può comunque impartire secondo necessità. Inoltre, la Commissione deve riferire periodicamente al Comitato e al Parlamento europeo sui progressi dei negoziati.

In merito al ruolo del Parlamento, si deve segnalare che l'*Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea* del 20 ottobre 2010³¹⁴ si

³¹⁰ In argomento si veda, *ex multis*, F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, pp. 1189-1194.

³¹¹ La norma non specifica in quale stadio della procedura di conclusione dell'accordo possa essere richiesta l'opinione della Corte, ma nel noto parere in merito alla compatibilità con l'allora Trattato CE della CEDU (parere 2/94 del 28 marzo 1996), la Corte ha affermato che il parere vada richiesto in una fase precedente la conclusione dell'accordo. Poiché solitamente gli accordi internazionali prevedono una firma ed una successiva ratifica, anche dopo che l'accordo sia stato formalmente firmato la Corte potrà essere legittimamente chiamata ad esprimere il proprio parere in merito. In ipotesi di parere negativo, l'accordo può entrare in vigore solo dopo una modifica dei Trattati ex art. 48 TUE oppure dopo opportuna rinegoziazione dello stesso.

³¹² Così P.EECKHOUT, *op. cit.*, p. 268.

³¹³ In particolare, con tale autorizzazione il Consiglio impartisce le cd. direttive di negoziato, che includono gli obiettivi e l'ambito dei negoziati, nonché eventuali limiti di tempo.

³¹⁴ In GU L 304, p. 47, consultabile online sul sito www.eur-lex.europa.eu.

occupa di definire dettagliatamente le relazioni che intercorrono tra Commissione e Parlamento in merito alla negoziazione e conclusione degli accordi internazionali. L'Allegato III dell'accordo stabilisce, in particolare, che la Commissione *“tiene in debito conto le osservazioni del Parlamento durante le negoziazioni”* e *“tiene informata la commissione parlamentare responsabile circa l'evoluzione dei negoziati e, in particolare, illustra in che modo le osservazioni del Parlamento siano state tenute in considerazione”*³¹⁵.

Il Consiglio e la Commissione devono *“adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e le norme interne dell'Unione”*. Questo dispositivo non fa altro che ribadire il principio di coerenza tra l'azione esterna e le altre politiche dell'UE, enunciato nell'art. 21, para. 3.2 TUE.

Per ciò che attiene alle modalità di voto in seno al Consiglio per la negoziazione e la conclusione degli accordi internazionali, generalmente è richiesto che la delibera venga adottata a maggioranza qualificata. Tuttavia, per la negoziazione e la conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti diretti esteri, il Consiglio deve deliberare all'unanimità, qualora tali accordi contengano disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne³¹⁶.

Una volta che il testo dell'accordo sia stato concordato con i partner, la Commissione trasmette al Consiglio proposte formali di adozione. Al termine delle discussioni, il Consiglio adotta una decisione relativa alla firma dell'accordo a nome

³¹⁵ La portata di queste disposizioni, così come l'impegno della Commissione a fornire al Parlamento e al Consiglio, durante la procedura negoziale, tutte le informazioni rilevanti, sono state criticate nella Dichiarazione del Consiglio relativa all'accordo quadro (GU C 287, p. 1), in quanto *“tendono a modificare l'equilibrio istituzionale risultante dai trattati in vigore, a riconoscere al Parlamento europeo prerogative non previste dai trattati e a limitare l'autonomia della Commissione e del suo presidente”*. Pertanto, il Consiglio ha dichiarato di riservarsi di adire la Corte di giustizia, impugnando qualsiasi atto o azione del Parlamento o della Commissione che, adottati in applicazione delle disposizioni dell'accordo interistituzionale, pregiudichino gli interessi del Consiglio o le prerogative ad esso conferite dai trattati.

³¹⁶ La delibera all'unanimità è richiesta anche per la negoziazione e la conclusione di accordi nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'UE; e nel settore degli scambi di servizi nell'ambito sociale, dell'istruzione e della sanità, qualora tali accordi rischino di perturbare seriamente l'organizzazione nazionale di tali servizi e di arrecare pregiudizio alla competenza degli Stati membri riguardo alla loro prestazione. È noto, peraltro, che la previsione del voto all'unanimità in seno al Consiglio è stata la contropartita politica che gli Stati hanno preteso per riconoscere la competenza esclusiva dell'UE in relazione ai nuovi settori, come già accennato in precedenza. Cfr., sul punto, A.IANNIELLO SALICETI, *Art.218*, in C.CURTI GIALDINO (editore), *op. cit.*, p. 1603 ss.

dell'intera Unione e trasmette l'accordo firmato al Parlamento europeo per l'approvazione.

Nella fase finale, dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento, il Consiglio adotta la decisione relativa alla conclusione definitiva.

Il carattere esclusivo della competenza dell'UE non esclude che accordi internazionali relativi alla politica commerciale siano conclusi in forma mista.

Tale possibilità è stata invero riconosciuta in termini particolarmente ampi nel citato parere 1/78, nel quale la Corte di Giustizia ha sottolineato che, qualora gli oneri finanziari di un accordo internazionale siano imputati direttamente ai bilanci degli Stati membri, diviene necessaria la loro partecipazione ai fini della conclusione dell'accordo³¹⁷.

Per ciò che attiene ad eventuali problemi in fase di attuazione, la Corte ha chiaramente sottolineato che, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo rientri in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione anche nell'adempimento degli impegni assunti, in virtù della necessaria coerenza in ambito di azione esterna e rappresentanza internazionale, già osservata precedentemente. Ebbene, i Trattati non contemplano disposizioni specifiche sulla procedura di stipulazione degli accordi misti. Per quanto attiene all'UE, comunque, sembra applicabile lo stesso procedimento disciplinato nell'art. 218 TFUE, sebbene nella prassi siano state accolte soluzioni mirate ad assicurare lo stretto coordinamento con l'azione degli Stati membri, di cui si è detto.

Nel caso in cui la rappresentanza dell'UE, nella negoziazione di accordi misti, non venga attribuita unicamente alla Commissione, gli Stati membri partecipano alle trattative con delegazioni proprie, ovvero facendosi rappresentare collettivamente da un'unica delegazione, di norma affidata alla presidenza del Consiglio. In tali ipotesi, *va da se'*, i negoziatori di Stati membri ed UE sono tenuti a collaborare strettamente, al fine di assicurare una rappresentanza il più possibile unitaria a livello internazionale.

La conclusione di un accordo misto, lo si è visto, richiede sia l'approvazione dell'UE sia la ratifica di ciascuno Stato membro, in conformità alle rispettive procedure interne. Nella prassi la decisione del Consiglio non interviene finché non siano state completate le procedure di ratifica di tutti. Per ovviare, tuttavia, al prevedibile eccessivo

³¹⁷ Un accordo va stipulato in forma mista anche qualora esso contenga, accanto a disposizioni di carattere commerciale, disposizioni incidenti sulla competenza degli Stati membri secondo i principi affermati, fra l'altro, nell'altrettanto noto parere 1/94.

ritardo nell'entrata in vigore dell'accordo, l'UE suole ricorrere all'applicazione provvisoria, mediante apposita decisione del Consiglio adottata contestualmente all'autorizzazione alla firma dell'accordo stesso.

Alla conclusione in forma mista degli accordi multilaterali può inoltre accompagnarsi l'adozione di clausole di competenza, volte a definire il rispettivo ambito di competenza di UE e Stati membri in relazione ai diritti e agli obblighi previsti dall'accordo³¹⁸.

Risulta infine opportuno notare che in data 22 maggio 2018 il Consiglio ha adottato delle conclusioni relative alla modalità di negoziazione ed attuazione degli accordi commerciali³¹⁹.

Si stabiliscono, in particolare, i principi chiave che saranno alla base dell'approccio che il Consiglio applicherà, d'ora in poi, ai negoziati commerciali.

Due aspetti costituiscono la *ratio* dell'intervento modificativo: prendere atto dell'intenzione della Commissione di suddividere in accordi separati le disposizioni sugli investimenti e le altre disposizioni commerciali³²⁰; il nuovo ruolo del Consiglio.

Segnatamente, tale nuovo approccio prende le mosse dal parere 2/15 della Corte di giustizia in merito alla ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri nella conclusione dell'accordo di libero scambio UE-Singapore³²¹.

In particolare, salvo quanto si dirà sul punto nel prosieguo della trattazione, nel suo parere la Corte rende chiaro che solamente le disposizioni relative agli investimenti esteri diversi da quelli diretti e al regime che regola la risoluzione delle controversie tra investitori e Stati sono oggetto di competenza concorrente.

³¹⁸ Si veda, in argomento, S.NICOLIN, *Modalità di funzionamento e di attuazione degli accordi misti*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, pp. 177-213.

³¹⁹ Cfr. www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9120-2018-INIT/it/pdf.

³²⁰ Al punto 3 si chiarisce infatti: *“il Consiglio rileva che in futuro la Commissione intende raccomandare progetti di direttive di negoziato per gli ALS che includano la competenza esclusiva dell'UE da una parte e gli accordi separati misti in materia di investimenti dall'altra, allo scopo di rafforzare la posizione dell'UE come partner nei negoziati. Spetta al Consiglio decidere se su tale base si debbano avviare negoziati. Spetta ugualmente al Consiglio decidere, caso per caso, la scissione degli accordi commerciali. Gli accordi commerciali dovrebbero, a seconda del loro contenuto, essere misti. Quelli attualmente in corso di negoziazione, ad esempio con Messico, Mercosur e Cile, resteranno accordi misti”*.

³²¹ Parere del 24.7.2017, in GUUE, C 239/3. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu. Si tornerà più approfonditamente sul punto in conclusione di tesi.

Si dà altresì seguito al discorso sullo stato dell'Unione del 2017 del presidente Juncker e alla comunicazione della Commissione "*Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*"³²², che sottolinea l'esigenza di garantire la legittimità e l'inclusività dei processi di negoziato in materia di strumenti attuativi della politica commerciale, indipendentemente dal fatto che la decisione finale in merito all'adozione sia presa solo a livello di UE o anche a livello di Stati membri.

Nelle conclusioni il Consiglio prende inoltre atto, come accennato, dell'intenzione della Commissione di negoziare in accordi separati le disposizioni relative agli investimenti, che necessiterebbero dell'approvazione dell'UE e di tutti gli Stati membri, e le alle altre disposizioni commerciali che rientrino nell'ambito di competenza esclusiva dell'UE³²³.

Le conclusioni si concentrano inoltre sul ruolo del Consiglio nei negoziati, in particolare sul suo coinvolgimento in tutte le fasi del processo negoziale, nonché sull'importanza di adoperarsi per giungere a decisioni consensuali, per quanto possibile, al fine di garantire che gli interessi e le preoccupazioni di tutti gli Stati membri siano adeguatamente rispettati negli accordi commerciali.

Si sottolinea, da ultimo, l'importanza di garantire che tutti i soggetti interessati, compresi i parlamenti nazionali e la società civile, vengano informati in merito ai progressi compiuti e ai contenuti degli accordi commerciali oggetto di negoziato.

³²² COM/2017/0492 final, consultabile online sul sito www.eur-lex.europa.eu. Ben documentato anche il sito della DG Trade della Commissione europea.

³²³ Il testo stabilisce inoltre le modalità con cui il Consiglio intende affrontare la questione in futuro, anche nei casi specifici di accordi con l'Australia e la Nuova Zelanda.

2. *Accordi di partenariato economico: sostegno allo sviluppo in Africa, Caraibi e Pacifico.*

Seguendo la classificazione di massima che si è sopra scelto di adottare, quello tra UE e Stati ACP è probabilmente l'accordo di partenariato economico (APE) più rilevante tra quelli vigenti³²⁴.

Considerando anche altri esempi di APE attualmente in vigore o negoziati (si pensi all'accordo di partenariato economico firmato dall'UE con Mauritius, Seychelles e Zimbabwe e Madagascar -cd. ESA³²⁵ *countries*- nel 2009; o ancora all'accordo quadro di partenariato economico firmato con Swaziland, Lesotho, Botswana e Mozambico -cd. SADC³²⁶ *countries*- nel 2009, che non è stato né ratificato né applicato in via provvisoria) o ancora in fase di negoziazione (sono in corso negoziati per la conclusione di un accordo di partenariato economico regionale con l'Africa occidentale; con l'Africa centrale e con la Comunità dell'Africa Orientale, l'EAC. È inoltre in discussione la conclusione di un accordo di partenariato economico con 14 Paesi della regione del Pacifico) risulta d'immediata evidenza il collegamento con la dimensione *regionale* della politica commerciale comune, in cui tali tipologie di accordi si collocano.

Si è anche già accennato che, secondo altre categorizzazioni³²⁷, gli APE in generale e l'APE con gli Stati ACP, in particolare, sarebbero piuttosto da ascrivere al *genus* degli accordi di associazione ex art. 217 TFUE.

Risulta in effetti difficile disconoscere la natura di strumenti *latu sensu* di cooperazione allo sviluppo che pure tali assetti negoziali mantengono; a dimostrazione della sostanziale inidoneità di simili rigide schematizzazioni a definire questioni complesse ed inevitabilmente sempre più composite come gli accordi di partenariato economico con le regioni svantaggiate del pianeta.

La storia delle relazioni economiche dell'UE con gli Stati del gruppo Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), affonda le proprie radici nel 1963, quando la Convenzione di

³²⁴ Per ciò che attiene all'altra partnership menzionata sopra, infatti, nel luglio 2007 si sono aperti i negoziati commerciali tra l'Unione europea e 7 Paesi del gruppo ASEAN (Associazione dei Paesi del Sud est asiatico). Tuttavia nel 2009 si è deciso di interrompere i negoziati a livello regionale e di proseguirli in forma bilaterale con i singoli Paesi.

³²⁵ Acronimo di *Eastern and Southern Africa*. L'accordo è applicato in via provvisoria dal 2012 e il Parlamento europeo, il 15 gennaio 2013, lo ha approvato a larga maggioranza, aprendo la strada alla sua ratifica da parte degli Stati membri.

³²⁶ Acronimo di *Southern African Development Community*.

³²⁷ Tra gli altri, P.PIVA, *op. cit.*, in G.STROZZI, *op. cit.*, p. 481 ss.

Yaoundé istituì un sistema di cooperazione tra le Comunità europee e 18 Stati associati dell'Africa e del Madagascar, tutti ex colonie degli Stati membri delle Comunità.

In corrispondenza dell'ingresso del Regno Unito nelle Comunità (1973) si pose il problema della sorte delle ex colonie britanniche, che, com'è evidente, non facevano parte del sistema di Yaoundé. Furono dunque firmati accordi con alcuni Stati, come la Nigeria, la Tanzania, il Kenya e l'Uganda; in questo modo, le ex colonie britanniche dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico si associarono in vista dei negoziati per il rinnovo del sistema di cooperazione di Yaoundé, che intervenne con la firma della Convenzione di Lomé il 1° febbraio 1975³²⁸.

La Convenzione di Lomé ha rappresentato per i successivi 25 anni lo strumento di gestione del partenariato economico dell'UE con gli Stati ACP³²⁹; fino a quando a Cotonou, in Benin, il 23 giugno del 2000 viene siglato l'Accordo di Cotonou che conferma, rafforza ed implementa il quadro di relazioni economiche e di cooperazione tra UE e Stati ACP³³⁰.

L'Accordo viene concluso per la durata di vent'anni, con l'obbligo di aggiornamento a scadenza quinquennale.

Si tratta dell'APE più completo tra PVS e UE, e riguarda le relazioni dell'UE con 79 paesi, tra cui 48 dell'Africa subsahariana.

L'Accordo di Cotonou ha tra gli obiettivi primari quello della progressiva riduzione ed eliminazione della povertà, al fine di promuovere una graduale integrazione dei Paesi ACP nell'economia mondiale. Il piano d'intervento si basa su tre pilastri: cooperazione allo sviluppo; cooperazione economica e commerciale e dimensione politica.

³²⁸ Con l'Accordo di Georgetown del 6 giugno 1975 al gruppo ACP fu riconosciuta una soggettività autonoma, e furono create istituzioni comuni e procedure di coordinamento e consultazione tra i Paesi che ne facevano parte. Dopo una fase iniziale in cui i tre sottogruppi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico avevano ciascuno un proprio portavoce, nella fase successiva dei negoziati i Paesi elessero un portavoce unico ed operarono in maniera piuttosto coesa. Peraltro nel sistema di cooperazione di Lomé l'espressione "*Stati associati*", precedentemente utilizzata, venne abbandonata a causa della sua sfumatura neocoloniale. In virtù dell'allargamento della cooperazione ad ex colonie europee nei Caraibi e nel Pacifico, fu introdotta l'espressione "Paesi ACP" per indicare i 46 paesi in via di sviluppo che partecipavano al sistema di Lomé. Il 15 ottobre 1981 gli è stato riconosciuto lo status di osservatore dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Al 2012 il gruppo ACP contava 79 Stati membri.

³²⁹ Interessante in argomento il contributo di C.COSGROVE, *Has the Lomé convention failed ACP trade?*, in *Journal of International Affairs* 48, 1, 1994, pp. 223-249.

³³⁰ Cfr. K.ARTS, *ACP-EU relations in a new era: the Cotonu Agreement*, in *Common Market Law Review*, 40, 1, 2003, pp. 95-116.

Rispetto alla Convenzione di Lomé, rappresenta una novità l'inserimento dei rappresentanti della società civile dei PVS tra gli interlocutori del partenariato³³¹.

Per ciò che attiene alla dimensione più prettamente economica, si è scelto di rafforzare la cooperazione attraverso la creazione di aree regionali di libero scambio aperte al commercio senza barriere con l'Unione europea. Tale decisione è stata duramente avversata, ma, ad ogni modo, si inserisce chiaramente nel solco del nuovo approccio dell'UE verso il sostegno allo sviluppo e l'integrazione economica dei PVS, basato primariamente sulla liberalizzazione dei commerci e sull'abbattimento delle tariffe doganali³³².

In relazione alle attività in corso, l'UE sostiene iniziative e programmi rivolti ai vari Paesi del gruppo di Stati ACP, al fine di favorire l'ulteriore crescita economica e lo sviluppo a livello regionale di determinate aree del gruppo.

L'UE finanzia la maggior parte dei suoi programmi di sviluppo per i Paesi partner ACP attraverso il Fondo europeo di sviluppo (FES). Tali fondi non fanno parte del bilancio generale dell'UE, ma sono disciplinati da un accordo interno tra gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. L'XI° FES, adottato nel 2013, è operativo dal 2014 al 2020 ed ha una dotazione complessiva di 30,5 miliardi di euro.

L'UE ha inoltre proceduto a negoziare una ulteriore serie di accordi di partenariato economico (APE) con i 79 paesi ACP, aventi l'obiettivo di creare un partenariato condiviso per il commercio e lo sviluppo, basato sul sostegno allo sviluppo, effettivamente parametrato alle diverse esigenze e ai molteplici interessi delle singole

³³¹ Andando a vedere un po' più nel dettaglio l'assetto istituzionale del partenariato, il Consiglio dei ministri ACP-UE rappresenta l'istituzione suprema del sistema. Si riunisce una volta l'anno, alternativamente a Bruxelles e in un paese ACP, ed è formato da membri del Consiglio dell'UE, un membro della Commissione, un membro del governo di ciascuno Stato ACP. Il Comitato degli ambasciatori ACP-UE assiste il Consiglio dei ministri e controlla l'attuazione dell'accordo di Cotonou. Il Comitato di cooperazione per il finanziamento allo sviluppo ACP-UE è invece l'organo deputato ad esaminare e monitorare l'implementazione concreta della cooperazione per il finanziamento. Il Comitato ministeriale misto ACP-UE per il commercio discute qualunque questione inerente al commercio che sia motivo di preoccupazione per tutti gli Stati ACP. Monitora i negoziati e l'attuazione degli accordi di partenariato economico. Esamina inoltre l'impatto dei negoziati commerciali multilaterali sugli scambi ACP-UE e sullo sviluppo delle economie dei Paesi ACP. Riveste particolare interesse l'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE, un organo consultivo formato dallo stesso numero di rappresentanti UE e ACP. Promuove i processi democratici e favorisce una migliore comprensione tra i popoli dell'UE e quelli degli Stati ACP. Discute inoltre le questioni riguardanti lo sviluppo e il partenariato ACP-UE, compresi gli accordi di partenariato economico. Cfr. sul punto www.consilium.europa.eu.

³³² Cfr., in argomento, R.EBALE', *Comprendre les accords de partenariat économique entre l'UE et les pays ACP*, Parigi, 2015, p. 9 ss.

realtà economico-politiche. In particolare, il Consiglio affida alla Commissione il mandato per negoziare tali accordi e deve firmare l'accordo finale, una volta messo a punto.

Iniziando dagli APE conclusi con i Paesi del blocco africano³³³, nel luglio 2014 sedici Paesi dell'Africa occidentale, la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e l'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (UEMOA) hanno dato vita ad un accordo con l'UE. Il processo di firma è attualmente in corso.

Ancora nel luglio 2014, inoltre, si sono conclusi positivamente i negoziati con i Paesi della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe. L'accordo è stato firmato il 10 giugno 2016 a Kasane, in Botswana ed è entrato in vigore in via provvisoria il 10 ottobre 2016.

Nell'ottobre 2014 si sono conclusi positivamente i negoziati con la Comunità dell'Africa orientale. Il processo di firma è attualmente in corso.

Il Camerun è stato invece l'unico Paese della regione a firmare l'APE tra l'UE e l'Africa centrale il 15 gennaio 2009. Il 4 agosto 2014 l'accordo è entrato in vigore in via provvisoria.

Per quanto riguarda la regione dell'Africa orientale ed australe, Mauritius, le Seychelles, lo Zimbabwe e il Madagascar hanno firmato un APE nel 2009, che è applicato a titolo provvisorio dal 14 maggio 2012.

Passando agli APE conclusi nella regione dei Caraibi, nell'ottobre 2008 l'UE ha firmato un APE con il Forum caraibico (CARIFORUM), un gruppo di quindici Stati caraibici. Il CARIFORUM UE-APE è applicato a titolo provvisorio dal 29 dicembre 2008.

Da ultimo, per quanto attiene agli APE negoziati nella regione del Pacifico, l'APE interinale tra l'UE e gli Stati ACP del Pacifico è stato firmato dalla Papua Nuova Guinea nel luglio 2009 e dalle Figi nel dicembre 2009. La Papua Nuova Guinea lo ha ratificato nel maggio 2011. Nel luglio 2014 le Figi hanno deciso di iniziare ad applicare l'accordo

³³³ Tutti gli APE citati di seguito, così come la documentazione relativa ai negoziati in corso, si intendono consultabili online sul sito www.consilium.europa.eu.

a titolo provvisorio. Tra i quattordici Paesi del Pacifico, la Papua Nuova Guinea e le Figi rappresentano la maggior parte degli scambi tra l'UE e gli Stati del Pacifico.

Occorre peraltro accennare ad un altro aspetto delle relazioni UE-ACP che, anche se non appartiene propriamente all'assetto economico-commerciale, riveste un'importanza decisiva negli equilibri multilaterali in discorso. Il riferimento, in particolare, è al tema della gestione del fenomeno migratorio, di stringente attualità.

Il quadro della cooperazione in questo settore è definito dall'articolo 13 dell'Accordo di Cotonou³³⁴. Tale disposizione comprende paragrafi riguardanti il miglioramento delle condizioni nei Paesi di origine e di transito, la migrazione legale ed il rimpatrio degli immigrati irregolari.

Nel novembre 2015 l'UE e i leader africani dei Paesi maggiormente interessati hanno tenuto un vertice proprio al fine di rafforzare la cooperazione politica in materia di migrazione³³⁵; vertice nel quale hanno concordato un piano d'azione che include sedici azioni concrete da avviare o attuare a breve termine.

Secondo un *briefing* del Parlamento europeo, peraltro, la Convenzione di Cotonou ha avuto impatti particolarmente significativi nell'ambito delle relazioni commerciali e dello sviluppo economico; tuttavia, l'accordo presenterebbe ancora evidenti lacune nella sua dimensione politica, dimensione in cui rientrano questioni chiave come, per l'appunto, la gestione dei flussi migratori, la gestione dei cambiamenti climatici e la lotta al terrorismo³³⁶.

Mentre infatti le relazioni economiche sono regolate in maniera piuttosto efficace dagli APE che vincolano gli Stati ACP al rispetto di principi essenziali quali democrazia, tutela dei diritti umani e stato di diritto, gli ambiti della migrazione e della sicurezza, in particolare, presentano una situazione più eterogenea e, di conseguenza, più difficile da gestire nell'ambito della Convenzione. La regolamentazione di questi due settori è perciò spesso affidata ad altre iniziative europee come l'Approccio Globale per la Migrazione e la Mobilità, l'Agenda Europea sulla Migrazione, il Fondo per la Pace in Africa e il Fondo Fiduciario di Emergenza per l'Africa³³⁷.

³³⁴ Consultabile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

³³⁵ La documentazione relativa al vertice è consultabile sul sito www.consilium.europa.eu.

³³⁶ Cfr., in argomento, L.LIMONE, *Relazioni UE-Paesi ACP: quale futuro per la Convenzione di Cotonou?*, in www.geopolitica.info, 2017.

³³⁷ La relativa documentazione è consultabile online sul sito www.eur-lex.europa.eu.

Di fronte a tali oggettive difficoltà sul piano più latamente politico della cooperazione, le principali istituzioni europee hanno discusso una serie di scenari possibili sui quali le relazioni UE-ACP potrebbero costruirsi a partire dal 2020.

Tra questi scenari, debitamente approfonditi con scientifico rigore dal Centro europeo per la gestione delle politiche di sviluppo (ECDPM)³³⁸, quello maggiormente in linea con la strategia globale dell'Unione europea contempla i seguenti passaggi: da un lato, la conferma di un accordo di natura generale (cd. *umbrella agreement*), giuridicamente vincolante per tutti gli Stati ACP, al fine di regolamentare ambiti di interesse comune e per i quali la differenziazione geografica non sia rilevante, quali i cambiamenti climatici, i diritti umani, il rispetto per i principi democratici e lo stato di diritto; dall'altro, l'introduzione di una serie di accordi regionali e tematici paralleli (compresi gli APE, che continueranno ad esistere) che consentano all'Unione europea di definire un approccio più coerente ed efficace, modulato sulle specifiche regioni e con riferimento a determinati campi strategici (migrazione e sicurezza in primis), e ai Paesi ACP di ricevere assistenza specifica nella realizzazione di obiettivi di sviluppo come la riduzione e, in prospettiva, l'eradicazione della povertà.

In definitiva, un accordo di questo tipo sarebbe in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dall'ONU nell' Agenda 2030³³⁹ e, allo stesso tempo, permetterebbe all'Unione europea di adattarsi ai cambiamenti geopolitici in corso, rispettando altresì le ambizioni dei Paesi ACP partner, i quali, a fronte di una eventuale indisponibilità dell'UE a ripensare gli Accordi di Cotonou in chiave più egalitaria e sostenibile, potrebbero rivolgersi ai Paesi del cd. Sud globale, alterando in maniera imprevedibile gli equilibri attualmente vigenti.

³³⁸ Rilevante, in argomento, questo passaggio del dossier: “17 anni dopo, risultano abbondanti evidenze empiriche che l’attesa rivitalizzazione non è avvenuta. Semmai, le fondamenta politiche ed istituzionali delle relazioni UE-ACP sono diventate ancora più fragili”. Secondo il report dello ECDPM, dunque, sembra che l’attuazione dell’Accordo sia fortemente carente su più fronti. Il risultato, prosegue, è che gli elementi chiave del patto “non sono più assicurati, perché le priorità politiche europee tendono a dominare l’allocazione e la programmazione dei fondi”. Il testo integrale, in inglese, è consultabile sul sito www.ecdpm.org.

³³⁹ Cfr. Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015, 70/1. *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, consultabile in traduzione nel sito www.unric.org.

I Paesi emergenti (i cosiddetti BRICS³⁴⁰), guidati dalla Cina, sfrutterebbero infatti l'occasione per intervenire sull'assetto della cooperazione internazionale a sfavore dell'Unione europea, al fine di indebolirne la posizione a livello multilaterale. Agli occhi dei Paesi ACP, peraltro, i BRICS rappresenterebbero certamente una valida alternativa al modello europeo di cooperazione, poiché – è noto- sono disposti a fornire aiuti allo sviluppo non vincolati al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto, in completa antitesi agli alti standard che l'UE, anche attraverso la cooperazione e la politica commerciale comune, promuove e protegge.

In tale prospettiva, l'imminente scadenza dell'Accordo rappresenta un'occasione preziosa per ripensare l'intero assetto di un sistema che, lo si è visto, ha mostrato più d'una criticità in fase applicativa: tra tutte, l'indebita prevalenza dell'agenda politica europea sui reali bisogni degli Stati nei processi di allocazione delle risorse, cui fa da contraltare uno scarso livello di cooperazione effettiva.

L'analisi del Fondo europeo di sviluppo (FES), pubblicata a giugno 2017 dalla Commissione europea ed elaborata da osservatori terzi³⁴¹, del resto, non lascia spazio a dubbi: *“mentre, in via di principio, un ruolo per il FES esiste, nella pratica c'è evidenza che gli interessi geopolitici ed economici interferiscano con la posizione europea, per esempio rispetto ai diritti umani, e la indeboliscano”*. Le naturali conseguenze di una tale interferenza sono l'incapacità dell'Accordo di fornire risposte credibili alle necessità degli Stati ACP e, di converso, la pressoché totale ininfluenza degli Stati ACP nel processo di allocazione dei fondi.

Tra le raccomandazioni formulate dagli osservatori indipendenti alla Commissione rispetto alla gestione del FES, peraltro, compare anche quella di *“ripristinare lo spirito del principio di collaborazione proprio di Cotonou, istituendo una titolarità democratica della programmazione FES, della sua implementazione e del relativo monitoraggio, ed assicurando che le modalità e gli strumenti FES siano coerenti con i suoi valori e principi fondamentali”*.

³⁴⁰ Acronimo che sta per Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica. Sono Paesi che condividono una situazione economica in via di sviluppo ed abbondanti risorse naturali strategiche. Sono stati caratterizzati da una forte crescita del prodotto interno lordo (PIL) e della quota nel commercio mondiale, soprattutto nella fase iniziale del XXI secolo.

³⁴¹ Consultabile nel sito www.ec.europa.eu.

È in questo quadro che, come visto, la Commissione europea ha deciso di portare avanti la proposta di un accordo modulato, costituito da una parte valida per tutti, di natura generale, e tre distinte partnership regionali.

Sono già stati avviati i lavori a livello europeo per gettare le basi del futuro partenariato con i Paesi ACP: nel dicembre del 2017 la Commissione ha presentato una raccomandazione per l'avvio dei negoziati, insieme ad un progetto di direttive di negoziato. Il 22 giugno 2018 il Consiglio ha adottato il mandato negoziale per il futuro accordo tra l'UE e i Paesi ACP. I Paesi ACP hanno adottato la loro posizione negoziale il 30 maggio 2018 in sede di Consiglio dei ministri ACP.

In base ai piani, il futuro accordo disciplinerà dunque settori prioritari come democrazia e diritti umani, crescita economica ed investimenti, cambiamenti climatici, eliminazione della povertà, pace e sicurezza, migrazione e mobilità. Come da previsione, i negoziati sono iniziati nel mese di agosto del 2018.

3. *Accordi di associazione. Cenni alla species degli accordi europei.*

Come rilevato da autorevole dottrina, “*il confine, nell’ambito del diritto dell’Unione europea, tra accordi di associazione, di vicinato e di cooperazione è piuttosto labile, in qualche caso inesistente. Molteplici affinità e sovrapposizioni, peraltro, esistono tra dette categorie di accordi e gli accordi conclusi nel quadro della politica commerciale comune*”³⁴².

Si tratta di una considerazione che, per la verità, già si è avuto modo di svolgere in riferimento alla natura sfumata degli accordi tra UE e Stati ACP, che taluni fanno rientrare nel *genus* degli APE e talaltri in quello degli accordi di associazione. Ed in effetti, lo si è visto, entrambe le opinioni risultano in definitiva corrette, in quanto colgono aspetti diversi ma egualmente presenti negli assetti negoziali esaminati nel precedente paragrafo. Di converso, non si può non notare come le due tipologie di accordo mostrino diversi punti di identità, tali da rendere difficile sostenere che si tratti di veri e propri negozi distinti ed autonomi.

³⁴² Così D.GALLO, *I valori negli accordi di associazione dell’Unione Europea*, in E.SCISO, R.BARATTA, C.MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna*, in *Collana del CROIE LUISS*. Torino, 2016, p.142 ss.

Ad ogni modo, la base giuridica degli accordi di associazione (ADA) la si rinviene nell'art. 217 TFUE, in virtù del quale “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”.

Gli elementi costitutivi dell'associazione sono dunque tre: diritti ed obblighi reciproci, azioni in comune e procedure particolari.

La caratteristica discriminante degli ADA può allora essere individuata nell'instaurazione di forme di collaborazione preferenziali con le controparti, modellate, in tutto o in parte, sulla base delle modalità di cooperazione che l'UE stessa realizza, al proprio interno, nelle materie interessate dall'accordo. E proprio tale ampia nozione consente, in ultima analisi, di ricondurre alla categoria una vasta gamma di accordi con finalità e contenuti anche molto diversi tra loro³⁴³.

Nell'istituire dunque una forma di collaborazione particolarmente intensa, gli accordi in discorso possono avere natura bilaterale o multilaterale ed avere ad oggetto tutti i settori disciplinati dal Trattato. Con il superamento della struttura a pilastri, la portata materiale di tali strumenti risulta ulteriormente ampliata, potendo contemplare anche materie rientranti in ambito PESC e nella cooperazione giudiziaria in campo penale³⁴⁴.

Con le sole eccezioni di Cipro e Malta, i diversi ADA sono stati finora conclusi congiuntamente dall'UE e dagli stessi Stati membri: si tratta dunque di trattati misti, nonostante la Corte di giustizia appaia ferma nel ritenere la competenza dell'Unione esclusiva nell'implementazione di tali assetti negoziali³⁴⁵.

La natura mista degli ADA è in effetti coerente con l'ampiezza e la vaghezza del relativo campo d'applicazione *ratione materiae* e con la presenza di clausole di condizionalità, su cui si tornerà a breve.

In tal senso, dunque, il coinvolgimento degli Stati nel processo negoziale consente certamente di attenuare le tensioni che potrebbero derivare dalla rigida separazione delle competenze in esclusive e concorrenti e, inoltre, di arginare episodi di sconfinamento

³⁴³ Cfr., sul punto, F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, p. 1182 ss.

³⁴⁴ In argomento, si veda G.GATTINARA, *Art.217 TFUE*, in C.CURTI GIALDINO, *op.cit.*, p. 1589.

³⁴⁵ Sentenza *Meryem Demirel c. Comune di Schwabisch Gmund* del 30 settembre 1987, causa 12/86, *Raccolta*, 3719. La stessa sentenza stabilisce, come ricordato poco sopra, che tali accordi possono avere ad oggetto l'insieme delle materie disciplinate dai Trattati. Dal 1987 in poi, l'orientamento della CG in materia si è dimostrato solidissimo.

delle istituzioni europee nell'ambito della giurisdizione statale, stante il fatto che la cooperazione instaurata concerne di norma anche materie rientranti tra le competenze degli Stati membri.

Gli accordi di associazione, peraltro, contemplanò il piú delle volte l'istituzione di organi paritetici costituiti dai rappresentanti delle Parti contraenti (Stati membri, UE e Stato associato), preposti all'attuazione delle disposizioni negoziali attraverso l'adozione di atti anche vincolanti. In taluni casi si prevede perfino l'istituzione di organi propriamente giurisdizionali, oppure di organi di risoluzione delle controversie soggetti a regole e schemi individuati a livello multilaterale, in seno all'OMC³⁴⁶.

In ogni caso, la struttura istituzionale non dà vita ad un'organizzazione internazionale distinta ed autonoma³⁴⁷. È interessante notare come i provvedimenti degli organi comuni costituiscano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'UE e, laddove impongano obblighi sufficientemente precisi ed incondizionati, in quanto non richiedano alcun ulteriore atto di esecuzione, sono suscettibili di produrre effetti diretti³⁴⁸. Le misure di carattere non vincolante, invece, devono essere tenute in considerazione ai fini dell'interpretazione degli accordi e della risoluzione di eventuali controversie³⁴⁹.

Si è già accennato poi alla varietà degli obiettivi perseguiti dagli ADA.

Dallo studio della prassi, privilegiato campo d'indagine, si evince che gli accordi di associazione –sia bilaterali che multilaterali- vengano conclusi soprattutto per il raggiungimento dei seguenti scopi: preparazione all'adesione di nuovi Stati all'UE, laddove l'adesione sia l'obiettivo originario dell'accordo³⁵⁰; preparazione all'adesione non come obiettivo originario, bensì ulteriore e successivo, collegato a chiare finalità di

³⁴⁶ Si veda, per il primo caso, la Corte EFTA (*European Free Trade Association*) nell'ambito dello Spazio Economico Europeo (SEE); per il secondo caso, quanto accade nell'ambito delle partnership euro-mediterranee con Libano, Egitto, Marocco. In argomento, cfr. A.DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, II ed, Bari, 2015, p. 112 ss.

³⁴⁷ In argomento, si veda E.BARONCINI, S.CAFARO, C.NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 165 ss.

³⁴⁸ Cfr. CG, sentenza del 20 settembre 1990, causa C-188/91, in www.curia.europa.eu. Sul punto si veda anche A.MIGNOLLI, *Art.217 TFUE*, in A.TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1787.

³⁴⁹ Così F.CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 251 ss. Cfr. anche CG, sentenza del 21 gennaio 1993, causa C-188/91, *Deutsche Shell*, in www.curia.europa.eu.

³⁵⁰ Il riferimento è ai casi di Cipro, Malta e Turchia.

stabilizzazione politica³⁵¹; cooperazione allo sviluppo regionale, a livello politico e di sicurezza, economico, finanziario e sociale, culturale, dove gli ADA costituiscono gli strumenti giuridici portanti dei partenariati economici³⁵²; implementazione di una collaborazione più intensa con i Paesi terzi vicini, nell'ambito della politica di vicinato³⁵³.

A tale ultimo proposito, gli ADA, quando siano conclusi con Stati coinvolti nella politica di vicinato³⁵⁴, costituiscono sostanzialmente un'alternativa, per i Paesi terzi, all'adesione all'Unione, alla *membership*, magari di per sé preclusa per ragioni anche meramente geografiche³⁵⁵.

Gli accordi di associazione conclusi dall'Unione, peraltro, non implicano né la modifica dei Trattati né l'introduzione di nuove regole vincolanti. Al contrario, estendono il diritto dell'UE esistente a Stati che non sono membri dell'Unione, istituendo con questi ultimi una relazione privilegiata.

Come del resto chiarito ampiamente dalla giurisprudenza *Demirel* (1987), citata in nota, attraverso la politica associativa l'Unione “*crea vincoli particolari e privilegiati con uno Stato terzo il quale deve, almeno in parte, partecipare al regime comunitario*” (sent. cit., punto 9).

La *ratio* degli ADA, dunque, sta nella creazione di una forma di cooperazione intensa tra UE e Paesi terzi attraverso un deciso rafforzamento delle relazioni

³⁵¹ Il riferimento è qui invece ai seguenti casi. Paesi dell'Europa Centrale ed orientale: Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Bulgaria, Romania, Lettonia, Lituania, Estonia, Slovenia; Paesi dell'area balcanica, a seguito della dissoluzione della Jugoslavia: Croazia, Macedonia, Montenegro (gli ultimi due candidati attualmente), Serbia, Albania, Bosnia, Kosovo (candidati potenziali).

³⁵² È proprio questo l'ambito di intervento degli ADA in cui taluni (*ex multis*, cfr. P.CRAIG, G.DE BURCA, *Eu law. Text, cases and materials*, VI ed., Oxford, 2015) inseriscono gli Accordi UE-Stati ACP, al confine tra accordi di associazione e accordi in materia di aiuto allo sviluppo. Altri esempi sono l'ADA con il Cile del 2002 e l'Accordo istitutivo dello SEE con gli Stati EFTA del 1992, in vigore dal 1 gennaio 1994.

³⁵³ La politica di vicinato comprende, oltre ai Paesi europei, anche quelli extra-europei, nelle regioni del Caucaso e del Mediterraneo. Allo stato attuale si tratta di 16 Stati: Bielorussia, Moldavia ed Ucraina (Europa dell'est); Azerbaijan, Armenia e Georgia (Caucaso meridionale); Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, territori occupati palestinesi, Siria, Tunisia (area mediterranea). Cfr. in argomento G.MARASCO, *La politica di vicinato*, in S.CAFARO (editore), *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il mediterraneo*, Napoli, 2013, pp. 99-122.

³⁵⁴ Una prima sistemazione completa della politica di vicinato si deve alla Comunicazione della Commissione su “*Europa ampliata- Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*” dell'11 marzo 2003 (COM(2003) 104 def., successivamente rivista e sviluppata dal Documento di Strategia “*Politica europea di prossimità*”, del 12 maggio 2004 (COM(2004) 373 def. Cfr. in www.eur-lex.europa.eu).

³⁵⁵ Gli ADA di seconda generazione, infatti, si distinguono proprio in tal senso dal disegno originario, che prevedeva come esito pressoché necessario ed automatico l'adesione all'Unione.

commerciali, la creazione di aree di libero scambio³⁵⁶, l'eliminazione delle tariffe commerciali per i prodotti extra-UE e la contestuale applicazione della clausola della nazione più favorita per i prodotti UE esportati nel Paese associato. Si tratta dunque di assetti negoziali diversificati, estesi ad ogni aspetto delle relazioni economiche e finanziarie, al ravvicinamento degli ordinamenti giuridici degli Stati terzi con quello europeo, agli interventi in campo culturale e sociale, all'attivazione di un dialogo politico strutturato, atto a favorire lo sviluppo della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani.

Come già sottolineato, è del resto proprio l'ampiezza della nozione di associazione ex art. 217 TFUE che consente all'Unione di avere a disposizione uno strumento estremamente flessibile per negoziare accordi dal contenuto più vario, imperniati sui tre elementi costitutivi evidenziati sopra (obblighi reciproci, azioni in comune e procedure particolari).

Per quanto attiene alla base giuridica, nessun ADA è stato sinora concluso sulla base dell'art.8 TUE, in virtù del quale *“l'Unione sviluppa con i Paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione”*.

Lo stesso articolo precisa poi al paragrafo 2 che gli accordi perfezionati a tale scopo *“possono comportare diritti ed obblighi reciproci”* e *“la possibilità di condurre azioni in comune”*, grazie ad una *“concertazione periodica”* tra UE e Stati interessati, i quali, seppur limitrofi, non necessariamente devono confinare geograficamente con le frontiere esterne dell'Unione³⁵⁷.

Tuttavia, l'art. 8 TUE non è mai stato utilizzato né autonomamente né in combinazione con altre disposizioni dei Trattati, nonostante contenga in sé l'impegno

³⁵⁶ Interessante notare, sul punto, che nella prassi si sia affermato un ricorso indifferenziato agli accordi di associazione e agli accordi commerciali per le medesime finalità. La distinzione tra le due categorie è stata frequentemente superata mediante l'impiego di denominazioni non previste dai trattati, come quella di Accordi di cooperazione o di partenariato. La creazione di aree di libero scambio, ad ogni modo, deve conformarsi alle disposizioni contenute nell'art. XXIV GATT'94 e nell'art. V GATS, entrambi allegati all'Accordo OMC del 1994. Gli ADA vengono peraltro sottoposti regolarmente a controllo da parte del comitato sugli accordi commerciali regionali dell'OMC, competente ad esaminare la conformità con il sistema multilaterale degli accordi istitutivi di unioni doganali e zone di libero scambio stipulati tra i suoi membri. Cfr. sul punto G.ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all'Organizzazione mondiale del commercio*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 236 ss.

³⁵⁷ Si pensi alla politica di vicinato avviata con Armenia ed Azerbaijan.

costituzionale dell'Unione a riconoscere la politica di vicinato quale compito primario ed obiettivo irrinunciabile dell'azione esterna³⁵⁸.

In effetti, il rapporto tra art.8 TUE e art.217 TFUE è da tempo oggetto di un fervente dibattito dottrinale.

Nonostante la Commissione faccia indifferentemente uso di espressioni quali “*enhanced agreements*”, “*new generation of association agreements*”, “*neighbourhood agreements*”, la tesi secondo cui l'art.8 TUE, introducendo una più avanzata forma di ADA, andrebbe a rappresentare una *species* del *genus* individuato dall'art.217 TFUE, non persuade.

Secondo il prof. D. Gallo³⁵⁹, esiste senza alcun dubbio, a livello strutturale, una stretta relazione tra le due norme. Sorprende inoltre che manchi nell'art. 218 TFUE qualunque rinvio all'art.8 TUE, in relazione tanto al previo e necessario parere del Parlamento europeo quanto all'applicazione della regola dell'unanimità.

Se ne conclude che l'art.8 TUE potrebbe essere letto come avente un ambito di applicazione più ampio, andando a costituire per l'Unione un'ideale base giuridica per la conclusione di diverse tipologie di accordo, non solo ADA ex art.217 TFUE, ma anche di natura commerciale o di cooperazione: potrebbe, in definitiva, assolvere alla funzione di *umbrella/cross-pillar policy* che caratterizza la politica di vicinato.

Il mancato utilizzo dell'art.8 TUE nella prassi, conclude il prof. Gallo, potrebbe essere dovuto al fatto che la norma sia stata concepita piuttosto come alternativa all'adesione: un ADA ex art.217 TFUE non esclude in radice una possibile evoluzione del rapporto col Paese associato in un vero e proprio processo di adesione all'UE, ove possibile³⁶⁰.

³⁵⁸ Argomentando dalla prassi, ci si è addirittura domandati se la disposizione abbia natura programmatica (così S.SANNA) o puramente politico-simbolica (così N.GHAZARYAN).

³⁵⁹ *Op. cit.*, p. 147 ss.

³⁶⁰ È opportuno notare che gli accordi di associazione con i Paesi vicini sono affiancati dai cd. *action plans*, diretti specificamente all'attuazione dell'assetto negoziale concordato, definendo le priorità di riforma del Paese terzo interessato. Sono atti di *soft law*, dichiarazioni bilaterali d'intenti, privi perciò di qualunque efficacia vincolante.

Tornando ad un piano più generale, occorre segnalare una caratteristica decisiva nella sistemazione concettuale degli ADA.

Al centro della costruzione degli accordi di associazione si pone il cd. *nesso di condizionalità*, in virtù del quale la concessione o la revoca di benefici commerciali dipende dall'effettivo rispetto dei valori comuni tra UE e Paesi associati, individuati dall'accordo stesso.

La cooperazione economica viene dunque ad essere *condizionata* all'osservanza del principio democratico e alla tutela dei diritti umani, irrinunciabili presidi di civiltà giuridica cui sono costantemente informati gli ADA finalizzati alla cooperazione allo sviluppo.

Questa peculiarità degli ADA comporta che gli obblighi reciproci ex art.217 TFUE non sottintendano parità assoluta: gli obblighi dell'UE risultano certamente più onerosi rispetto a quelli assunti dallo Stato associato proprio in virtù dell'obiettivo dell'accordo, che è la creazione di una relazione di solidarietà al fine di favorire lo sviluppo del Paese terzo³⁶¹.

Gli ADA, pertanto, contengono norme sui principi e gli obiettivi che ne indirizzano l'attuazione: il termine "valore" viene impiegato generalmente nel preambolo e ripreso quando se ne chiarisce il contenuto specifico.

Nel corso dei decenni, l'UE ha invero interpretato in maniera espansiva il concetto stesso di condizionalità, ciò che ha *de facto* comportato un ampliamento dei valori condizionanti il corso della cooperazione economica, includendovi elementi quali la salvaguardia dell'ambiente, la lotta alla criminalità e alla corruzione il rispetto dei principi di *governance* politica ed economica.

Tale evoluzione giurisprudenziale si colloca su una scia, ormai consolidata, di apertura dell'azione esterna in generale e della politica commerciale comune in particolare alla tutela dei cd. *non-economic values*, ciò che inevitabilmente conduce all'implementazione di strumenti sempre più integrati tra le diverse aree d'intervento, in una logica onnicomprensiva che si adegua, in definitiva, alla complessità dei fenomeni

³⁶¹ Rilevante sul punto la sentenza CG *Conceria Daniele Bresciani c. Amministrazione italiana delle finanze* del 5 febbraio 1976, causa 87-75, *Raccolta*, 00129, dove la Corte esclude che esista una simmetria delle rispettive posizioni giuridiche tra le parti di un accordo. Similmente, in relazione alla Convenzione di Lomè, si veda la sentenza *Chiquita* del 15 dicembre 1995, causa C-469/93, *Raccolta*, 4558.

economici, politici e sociali che l'Unione è chiamata a governare, anche nel rapporto con gli Stati terzi.

Tali valori e finalità risultano dunque strumentali al perseguimento dell'aiuto economico e sociale³⁶².

Posto che, come visto, le finalità che indirizzano le politiche e le azioni di cooperazione nella conclusione di accordi di partenariato e di associazione variano a seconda degli Stati coinvolti e del tipo di accordo, anche la natura dei valori sottesi cambierà di conseguenza.

Per capire meglio tale assunto, sarà sufficiente osservare i due seguenti casi.

Gli accordi con i Paesi balcanici, nati a seguito della dissoluzione della ex Jugoslavia nel corso degli anni '90, mirano ad eliminare alla radice le cause di possibili, futuri conflitti³⁶³.

Gli accordi volti al rafforzamento della cooperazione allo sviluppo, invece, perseguono uno sviluppo sostenibile anche attraverso la tutela dell'ambiente e l'efficiente gestione delle risorse naturali.

Per ciò che attiene a tutte le altre categorie di accordi di associazione, dalla prassi emerge con chiarezza l'opera di selezione dei valori portata avanti dalla Commissione in qualità di istituzione negoziatrice degli ADA, la cui competenza nella promozione dei valori nell'ambito dell'azione esterna è stata riconosciuta a più riprese dalla stessa Corte di giustizia.

Ad esempio, nel recente ADA concluso con la Georgia³⁶⁴ è centrale il tema della prevenzione dei conflitti e del disarmo; mentre in quello con i Paesi euro-mediterranei (Grecia, Tunisia, Marocco, Giordania, Egitto etc.) è determinante la gestione concertata delle politiche migratorie.

³⁶² Occorre sottolineare, peraltro, che l'art. 217 TFUE, a differenza dell'art. 208 TFUE concernente la cooperazione allo sviluppo, non indica quali siano i valori primari europei da tutelare negli ADA, ciò dipendendo, probabilmente, dall'eterogeneità connaturata agli stessi ADA, che si prestano ad essere costruiti secondo schemi variabili, anche molto differenti tra di loro.

³⁶³ Cfr. art.21 para.2, lett.c), TUE, laddove è stabilito che finalità dell'UE è prevenire i conflitti e mantenere la pace.

³⁶⁴ L'accordo di associazione UE- Georgia, comprendente una zona di libero scambio globale e approfondita, è entrato pienamente in vigore il 1° luglio 2016. La documentazione essenziale è consultabile sul sito www.consilium.europa.eu.

Di conseguenza, pertanto, è chiaro che la scelta dei valori cui condizionare la cooperazione economica si risolve, in definitiva, nella promozione degli interessi che perseguono UE e Stati membri nelle diverse aree geografiche: il modellamento della condizionalità è infatti frutto dell'attività della Commissione ma anche, trattandosi di accordi misti, dell'attenta partecipazione degli stessi Stati membri³⁶⁵.

Da ultimo, altro profilo problematico è quello relativo all'estensione del controllo che può esercitare, in materia, il Parlamento europeo.

L'art.218 TFUE, para.6, lett.a) stabilisce che il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo previa approvazione da parte del Parlamento. L'istituzione europea, dunque, svolge oggi un ruolo decisivo in questa fase.

Diversamente, per ciò che attiene alla procedura di sospensione dell'accordo e all'adozione di decisioni da parte dell'UE in seno agli organi istituiti dall'ADA, è previsto ex art.218 TFUE, para.10 che il Parlamento sia “*immediatamente e pienamente informato*”, con funzioni dunque meramente consultive³⁶⁶.

La Corte di giustizia esprime un orientamento consolidato in merito al riconoscimento di efficacia diretta delle disposizioni degli ADA³⁶⁷, confermato anche dalla più recente giurisprudenza: con riferimento agli accordi di associazione con la

³⁶⁵ Quest'azione di *pick and choose* (così, D.GALLO, *op.cit.*) può essere portata avanti proprio perché – diversamente p.e. dalle procedure di pre-adesione- nessuna norma specifica dei Trattati viene richiamata negli ADA. Stante la vigenza del principio di coerenza, come già visto trattando dell'azione esterna nel Capitolo I, è proprio l'assenza di una chiara base giuridica nelle clausole di condizionalità degli ADA che consente alla Commissione di individuare valori nuovi ed obiettivi non espressamente previsti dai Trattati e, in più, di dare rilevanza ad alcuni valori piuttosto che ad altri a seconda degli interessi che scelga di promuovere di volta in volta. Interessi che possono non coincidere con quelli dello Stato associato. La discrezionalità della Commissione in tal senso, per la verità, pone problemi relativamente alla base giuridica proprio alla luce della condizionalità, che sembrerebbe poter sfociare perfino in arbitrarie valutazioni supportate da meri atti di *soft law*.

³⁶⁶ Cfr. sul punto la sentenza *Parlamento c. Consiglio dell'Unione Europea* del 24 giugno 2014, causa C-658/11, dove la Corte precisa che, in relazione agli ADA in materia PESC, il Parlamento debba essere informato in ogni fase che preceda la conclusione dell'Accordo, essendogli altrimenti precluso di esercitare il controllo –anche in relazione all'individuazione della corretta base giuridica- che i Trattati gli hanno conferito. La violazione di tale obbligo di informazione piena e costante “*pregiudica, in tali circostanze, le condizioni di esercizio, da parte del Parlamento, delle sue funzioni nel settore della PESC e costituisce dunque una violazione di una formalità sostanziale*” (punti 84-86).

³⁶⁷ Cfr. sul punto causa 17/81 *Pabst e Richarz KG c. Hauptzollamt Oldenburg* del 29 aprile 1982, *Raccolta*, 1333, dove la Corte afferma, in relazione all'ADA tra UE e Grecia, che l'art.53.1 dell'Accordo “*svolge [...] una funzione identica a quella dell'art.95 del Trattato*”, inserendosi “*in un complesso di disposizioni che hanno lo scopo di preparare l'entrata della Grecia nell'Unione, istituendo l'unione doganale, armonizzando le politiche agricole, introducendo la libera circolazione dei lavoratori e con altri provvedimenti di adeguamento graduale alle esigenze del diritto comunitario*”. Cfr., in tema di effetto diretto, anche la recente pronuncia *Hava Genc*, in C-14/2009 del 4 febbraio 2010.

Tunisia (1995) ed il Libano (2002), in particolare, la Corte ha affermato, in relazione al primo, che “l’art.34 para.1 [...] dev’essere interpretato nel senso di essere dotato di effetto diretto, potendo essere invocato in una situazione come quella di cui al procedimento principale”; in relazione al secondo, “l’art.31 [...] dev’essere interpretato nel senso di essere dotato di effetti diretti in una situazione concernente il trattamento fiscale dei dividendi derivanti dagli investimenti effettuati in Libano da una persona residente in Portogallo [...]”³⁶⁸.

Come rilevato sul punto dal prof. P. Piva³⁶⁹, le pronunce della Corte di giustizia in tema di efficacia diretta degli accordi internazionali, specificamente di accordi di associazione, sono caratterizzate da un forte significato politico che sembrerebbe andare al di là di ragioni e valutazioni prettamente logico-giuridiche.

Occorre da ultimo accennare ad una particolare *species* del *genus* degli ADA, che a partire dal 1991 ha acquisito un’autonoma rilevanza non trascurabile: gli accordi europei (*European agreements*).

Sono accordi stipulati in funzione dell’adesione all’Unione europea con 13 Paesi, molti dei quali divenuti nel frattempo membri effettivi.

Si tratta di assetti negoziali dall’ampio ambito di applicazione in termini economici, commerciali, culturali e politici, conclusi con le repubbliche sorte dalla disgregazione dell’ex Unione Sovietica (URSS), intervenuta nel 1991.

Importanti risorse sono state stanziare, nel contesto del budget TACIS³⁷⁰, per il finanziamento di progetti volti a promuovere una maggiore integrazione dei Paesi di nuova indipendenza con l’economia europea.

³⁶⁸ Sentenza 24 novembre 2016, causa C-464/14, SECIL, ECLI:EU:C:896.

³⁶⁹ P.PIVA, *op.cit.*, pp. 482-483.

³⁷⁰ Come riportato dal sito www.europa.eu: “TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*) is the European Community's particular effort to support the ongoing process of economic reform and development in the 11 States of the CIS and Georgia. It is the world's largest aid programme of its kind with initial funding in 1991 of ECU 400 million, and a further ECU 450 million committed in 1992. The objective of the programme is to help individual states to develop effectively-functioning market economies based on private ownership and initiative, and to encourage the development of pluralistic democratic societies. TACIS funding provides advice, know-how and practical experience. Where possible, programme effectiveness is maximised by combining actions in various sectors. Recipient states are closely involved in the decision-making and management of TACIS programmes for their own country. Recipient States under the TACIS programme are the 11 members of the Commonwealth of Independent States and Georgia. The TACIS programme was established after a meeting of the European Council in December 1990. EC Member States agreed to help the authorities of the former Soviet Union to bring about economic reform and recovery, as well as a speedy integration into the world economy. On 15 July, 1991, Regulation (EEC, EURATOM) No.2157/91 was adopted, providing the legal basis for the TACIS Programme.”

La caratteristica peculiare di tali accordi, rispetto agli ADA, risiede nel fatto che al di là della previsione generalizzata di un sistema di rapporti economici tra i Paesi firmatari (l'istituzione di un'area di libero scambio; misure in tema di circolazione di persone, capitali etc.), vengono create anche delle istituzioni comuni in vista di un dialogo politico e culturale -a livello tanto parlamentare quanto ministeriale-; cioè forme di cooperazione e di partenariato non strettamente legate alla dimensione economico-commerciale.

Si differenziano inoltre dagli ordinari accordi di cooperazione anche in relazione alla durata, generalmente stabilita in dieci anni dall'entrata in vigore³⁷¹ anziché nei normali cinque.

4. Accordi di libero scambio. I principi in materia di scambi commerciali: non discriminazione, prevedibilità, concorrenza equa.

L'UE, nei rapporti con i Paesi terzi, ha storicamente e fattualmente privilegiato accordi di natura eminentemente bilaterale.

A partire dal 2006, come si avrà modo di illustrare in maniera approfondita più avanti, tale tipologia di accordi ha rappresentato lo strumento principale della politica commerciale comune, tanto a livello strategico quanto, conseguentemente, a livello numerico.

L'obiettivo prioritario di qualunque tipologia di accordo commerciale, lo si è visto, consiste nell'eliminazione o nella riduzione degli ostacoli agli scambi, soprattutto delle barriere di ordine tariffario.

L'accesso al mercato estero, tuttavia, dipende sempre di più anche da altri fattori, quali il sistema normativo nel suo complesso, gli standard, le procedure di acquisto adottate dal Paese importatore, le norme sulla proprietà intellettuale e così via.

Di conseguenza, l'eliminazione delle tasse e dei dazi sulle importazioni bilaterali sembrerebbe non essere più idonea, da sola, a garantire la creazione di nuovi o maggiori flussi commerciali.

³⁷¹ Riguardo all'entrata in vigore: Polonia e Ungheria 1° febbraio 1994; Romania, Bulgaria, Rep. Ceca, Rep. Slovacca 1° febbraio 1995; Lettonia, Estonia e Lituania 1° febbraio 1998; Slovenia 1° febbraio 1999.

Su un piano più generale, si è peraltro individuato nella lacunosa e frammentaria pubblicità delle opportunità offerte dagli accordi di libero scambio (ALS) uno tra i principali motivi per cui le imprese europee non si avvalgono efficacemente di tali assetti. Le istituzioni dell'Unione, consapevoli della questione, sono proficuamente impegnate a colmare tale lacuna informativa in sinergia con gli Stati membri, che svolgono un ruolo cruciale nella diffusione degli incentivi offerti dagli ALS tra i diversi *stakeholders* nazionali (imprese, associazioni di categoria etc).

I benefici per gli scambi commerciali che l'Unione promuove e favorisce, del resto, sono vantaggiosi per tutti: apertura di nuovi mercati per le merci e i servizi unionali; promozione e protezione degli investimenti; diminuzione del costo del commercio in virtù dell'eliminazione dei dazi doganali e della semplificazione burocratica e regolamentare; velocizzazione degli scambi e agevolazione del transito doganale mediante un sistema di regole comuni e condivise.

Nell'ottobre del 2015 la Commissione ha annunciato la nuova strategia europea sul commercio e gli investimenti, denominata "*Trade for All*"³⁷², con la quale UE e Stati membri hanno ribadito con rinnovata convinzione l'importanza del commercio internazionale come fonte di occupazione e di crescita economica, in un'ottica sempre più ampia ed integrata che includesse, oltre alla disciplina delle barriere tariffarie, anche la normazione di altri aspetti come gli appalti pubblici, la proprietà intellettuale, la concorrenza, lo sviluppo del digitale, l'e-commerce, gli assesti istituzionali, lo sviluppo sostenibile, i diritti umani.

In sostanza, dunque, l'approccio dell'UE alla politica commerciale diviene ad ampio spettro, con una crescente attenzione a tutta una serie di temi e di valori non direttamente coinvolti nella liberalizzazione degli scambi a livello tecnico, ma legati piuttosto ad una gestione efficiente del processo di globalizzazione, latamente inteso.

Nell'ambito di questa nuova strategia commerciale onnicomprensiva, l'UE si è mossa soprattutto a livello bilaterale, stante l'inoperatività del foro multilaterale dell'OMC, sostanzialmente in fase di stallo per insuperabili difficoltà negoziali.

Questa è la ragione alla base del ruolo decisivo svolto oggi dagli ALS nell'implementazione della politica commerciale comune, peraltro sulla scia di una

³⁷² Documentazione consultabile online nel sito www.trade.ec.europa.eu.

tendenza pressoché globale, accentuatasi negli ultimi anni proprio per quanto appena ricordato.

La proliferazione del bilateralismo ha implicato un grado crescente di complessità degli assetti giuridici ed istituzionali nel panorama delle politiche commerciali³⁷³.

In relazione ai cd. *preferential trade agreements* (PTAs), l'art. XXIV dell'Accordo istitutivo dell'OMC riconosce la possibilità di derogare al principio di non discriminazione nell'istituzione delle zone di libero scambio e delle unioni doganali fra i Paesi membri³⁷⁴.

Gli ALS –*genus* che comprenderebbe al proprio interno anche la *species* dei PTAs-, possono essere dunque costruiti secondo quanto previsto dalle regole OMC, ma anche in base ad altre regole di carattere internazionale, superando ed ampliando l'*acquis* OMC, al fine di promuovere l'apertura e l'integrazione dei mercati, affrontando a livello bilaterale tematiche che a livello multilaterale, allo stato attuale, non possono essere oggetto di concertazione.

Gli ALS possono del resto rappresentare anche un fattore di rottura per l'equilibrio del sistema multilaterale del commercio, potendo complicare gli scambi, erodere il principio di non discriminazione (PTA's) ed escludere le economie più deboli.

Per avere un impatto positivo occorre che siano costruiti ad ampio spettro, prevedendo la liberalizzazione di ogni settore, anche al di là della disciplina OMC, coinvolgendo financo ambiti quali gli investimenti, gli appalti pubblici, la concorrenza, la proprietà intellettuale e quanto sopra già accennato in tale direzione.

Sebbene la definizione di libero scambio ponga l'enfasi, storicamente, sulla eliminazione di qualunque forma di barriera tariffaria, riveste un ruolo cruciale anche un elemento più strettamente preferenziale, non solo nei PTA's, ma negli ALS in generale:

³⁷³ A tal proposito, negli anni '90, il celebre economista indiano Jagdish Bhagwati (1934) ha parlato di "spaghetti bowl", ad indicare la matassa intricata creatasi con gli accordi preferenziali (PTAs) esistenti a livello mondiale. Cfr. J.BHAGWATI, *US trade policy: the infatuation with FTAs*, in *Columbia University Discussion Paper, Series No. 726*, 1995; C.BARFIELD (editor), *The dangerous obsession with Free Trade Areas*, AEI, 1995.

³⁷⁴ In pratica, gli accordi bilaterali prevedono spesso eccezioni per alcuni elementi tariffari che possono essere esclusi dall'applicazione dell'accordo, ovvero che la liberalizzazione si applichi solamente per un volume limitato di importazioni, attraverso l'introduzione di vere e proprie quote tariffarie. Cfr. in www.wto.org.

i criteri che determinano la provenienza delle merci al fine di stabilirne l' idoneità al trattamento preferenziale. Si tratta delle cd. regole di origine, che diviene sempre più difficile individuare ed applicare, in un mondo caratterizzato da catene di produzione globali, che rendono *de facto* sfumato il concetto stesso di *made in*, limitato ad un singolo Paese³⁷⁵.

Da ultimo, qualunque accordo commerciale, tanto multilaterale quanto bilaterale, rappresenta, in definitiva, un impegno all' apertura dei mercati. Gli accordi commerciali aumentano la stabilità e la prevedibilità del contesto economico, creando un ambiente favorevole agli scambi commerciali e agli investimenti esteri³⁷⁶.

La strategia dell' UE, diretta ad assicurare la crescita e la creazione di posti di lavoro, include, come passaggio strutturale, l' implementazione di mercati aperti. Questa considerazione di fondo ha portato, nel 2006, alla definizione di un' agenda esterna per la creazione di opportunità in un' economia globalizzata³⁷⁷, proprio al fine di superare le criticità emerse in ambito OMC.

Come già evidenziato, infatti, lo stallo del Doha Round³⁷⁸ ha indotto i diversi attori dello scenario internazionale a privilegiare strumenti di carattere bilaterale, a

³⁷⁵ Sul punto, la teoria economica sembra dimostrare l' efficienza del libero scambio su scala globale. Tuttavia, nel caso di accordi di liberalizzazione parziale, in termini di numero di Paesi coinvolti, gli effetti sono di più difficile valutazione. Una diminuzione delle barriere commerciali genera un aumento degli scambi tra i Paesi coinvolti, ma tale aumento potrebbe avvenire a scapito di esportatori più efficienti (cd. *diversione di commercio*) esclusi dall' accordo preferenziale, producendo un' allocazione inefficiente delle risorse. La conclusione di un ALS produce innanzitutto un più facile accesso ai mercati esteri. Questo consente alle imprese esportatrici di guadagnare quote di mercato, aumentando la scala di produzione. In presenza di costi fissi, la maggior produzione può portare alla riduzione del costo medio di ciascuna unità prodotta. Vale la pena di sottolineare che questi vantaggi sono particolarmente rilevanti per le piccole e medie imprese, assai numerose nella struttura industriale italiana (fonte: ICE.it). L' aumento delle esportazioni può pregiudicare i produttori meno efficienti del Paese importatore (*creazione di commercio*) ovvero spiazzare le esportazioni provenienti da Paesi terzi (*diversione di commercio*). Questi ultimi hanno quindi interesse a partecipare agli accordi preferenziali esistenti o a sottoscriverne di nuovi al fine di tutelare la competitività delle imprese nazionali.

³⁷⁶ Visto che le imprese più grandi o multinazionali sono meglio in grado di fronteggiare i rischi associati alla diversificazione dei mercati, anche da questo punto di vista tra i maggiori beneficiari di un accordo vi sono le imprese medio-piccole.

³⁷⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. "Europa globale: competere nel mondo" del 4.10.2006 COM(2006) 567 definitivo. In www.eur-lex.europa.eu.

³⁷⁸ Interessante, *ex multis*, il contributo in materia di S.J.EVENETT, *The Doha round impasse: a graphical account*, in *The Review of International Organizations*, Boston, 2014, pp. 143-162. Cfr. anche S.GRILLER, *At the crossroads: the world trading system and the Doha round*, Vienna, New York, 2008.

scapito di un multilateralismo che, ad ora, sembrerebbe non essere in grado di fornire risposte adeguate ad istanze pressanti.

Nella seconda metà del XX secolo a dominare lo scenario dell'economia mondiale erano essenzialmente Stati Uniti, Europa e Giappone. Oggi è noto come il panorama sia profondamente diverso, in virtù dell'emersione di nuove economie in enorme espansione, su scala globale.

Ed è proprio per gestire al meglio le sfide poste dai mutamenti della globalizzazione che ad un certo momento si è scelto di non limitare più a profili prettamente economici la politica commerciale comune dell'Unione, abbracciando anche tutta una serie di altri obiettivi paralleli, nel quadro dell'azione esterna.

In tale direzione, l'UE si colloca al centro di una complessa rete di accordi bilaterali e multilaterali, la cui rilevanza è cresciuta significativamente, proprio a partire dal 2006 (anno dell'emanazione della strategia *Europa globale*), sia in termini quantitativi che qualitativi, grazie anche ad un'inedita ampiezza d'intervento³⁷⁹. Ad oggi, la rete di scambi dell'UE, nell'ambito della politica commerciale comune, è regolata dalla strategia *Europa 2020*³⁸⁰.

Le diverse aree di libero scambio di cui fa parte l'UE sono ancorate a diverse tipologie di accordi, modulati in base all'estensione ed all'intensità delle partnership create e della liberalizzazione perseguita. Di alcune di tali classificazioni, peraltro, si è già ampiamente dato conto in precedenza (APE, ADA, UE-ACP).

³⁷⁹ Da questo punto di vista, la strategia dell'UE risulta coerente con l'evoluzione dello scenario internazionale, stante il fatto che ogni Paese membro dell'OMC ha, in media, rapporti preferenziali con 13 partner commerciali (fonte OMC, 2011). Naturalmente, in proporzione, i numeri dell'UE sono molto più grandi.

³⁸⁰ Elaborata nel 2010, la Strategia *Europa 2020* è il programma dell'UE per la crescita e l'occupazione per il decennio in corso. Mette l'accento su una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva come strumento per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile. Cfr. in www.ec.europa.eu. In argomento interessante, per la prospettiva adottata, il contributo di A.M.ION, D.VESPAN, *Human sustainable development in the context of Europa 2020 strategy*, in *Eurasian Journal of Economics and Finance*, Vol. IV, Turchia, 2016. Cfr. anche F.PASIMENI, P.PASIMENI, *An institutional analysis of the Europe 2020 strategy*, in *Social Indicators Research*, Dordrecht, 2016, pp. 1021-1038; E.MARLIER, D.NATALI, R.VAN DAM, *Europe 2020: towards a more social EU?*, Bruxelles, 2010.

Occorre dunque portare l'attenzione sulla vasta categoria degli accordi di libero scambio (cd. FTAs, *Free Trade Agreements*; o ALS secondo l'acronimo italiano)³⁸¹.

A tal proposito, utilizzando come *discrimen* l'entrata in vigore della strategia *Europa globale* nel 2006, è opportuno operare una distinzione tra gli ALS di prima generazione (*pre 2006*) e gli ALS di nuova generazione (*post 2006*).

Gli ALS di prima generazione, imperniati su un sistema di natura ancora prettamente preferenziale, rappresentano strumenti negoziali deputati a regolamentare unicamente lo scambio di merci e le barriere tariffarie; in molti casi, peraltro, un settore decisivo come quello dei prodotti agricoli è stato aggiunto solo in una fase successiva alla concertazione iniziale. Si tratta di assetti molto eterogenei, difficilmente riconducibili a standard uniformi. Tra i più rilevanti, gli ALS con il Messico, con il Cile, con il Sud Africa e con la Svizzera, oltre a quelli conclusi con i partner del Mediterraneo nel corso degli anni '90, nell'ambito di intese politiche più ampie (ADA), come sopra evidenziato.

Quanto al futuro di tali partnership, sono attualmente in corso colloqui negoziali diretti a trasformare la maggior parte di questi accordi nei cd. ALS *globali* o di seconda generazione, al fine di adattarli alla mutata struttura degli scambi economici che l'UE intrattiene oggi con i propri partner nel mondo³⁸².

Gli ALS di nuova generazione, anche noti come ALS ad ampio spettro o globali, sono gli accordi di libero scambio negoziati secondo le direttive impartite nel 2006, quando la Commissione, nella citata comunicazione *Europa globale*, annuncia l'intenzione di avviare concertazioni commerciali dall'ampia portata con alcuni Paesi selezionati³⁸³, tra i quali -citato per importanza- il Canada, dando vita al notissimo

³⁸¹ Qualche numero a livello introduttivo rende l'idea. Gli scambi tra UE e il resto del mondo sono raddoppiati tra il 1999 e il 2010 e oggi quasi tre quarti delle importazioni nell'UE sono esenti dai dazi o sono soggette a dazi ridotti. Nel 2012 l'aliquota media dei dazi era di appena il 2,2% per i prodotti industriali e del 2,6% per le merci in generale. L'UE è il principale partner commerciale di 59 Paesi (per la Cina la cifra è 36 e per gli Stati Uniti 24). Il commercio estero di beni e servizi rappresenta il 35 % del PIL dell'UE: il 5% in più rispetto agli USA (Fonte: Senato.it, 2017).

³⁸² In particolare, sono in corso negoziati per aggiornare l'ALS con il Messico (entrato in vigore nel 2000) e sono stati avviati negoziati con il Marocco (2013) e la Tunisia (2011). Si stanno inoltre ultimando i preparativi per avviare i negoziati per la modernizzazione dell'unione doganale con la Turchia e dell'ALS con il Cile (entrato in vigore nel 2003). Cfr., per la documentazione rilevante, i siti www.consilium.europa.eu e www.ec.europa.eu.

³⁸³ Tra questi figuravano: *Corea del Sud*: l'accordo di libero scambio UE-Corea del Sud è entrato in vigore nel dicembre 2015 (in via provvisoria già nel luglio 2011); lo si analizzerà nel para.6 del presente capitolo. *Perù e Colombia*: l'accordo commerciale è stato firmato nel giugno 2012 ed applicato in via provvisoria dal Perù e dalla Colombia a partire dal 2013. Nel luglio 2014 l'UE e l'Ecuador hanno

CETA (acronimo di *Comprehensive Economic and Trade Agreement*), che si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo.

Quanto a contenuto ed ambito di applicazione, lo si è visto, i nuovi ALS sono decisamente più ambiziosi dei precedenti, avendo come finalità ultima il raggiungimento del più ampio grado possibile di liberalizzazione degli scambi, cui si aggiungono i servizi, gli investimenti, gli appalti pubblici, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e la tutela di *non-trade values* quali –*inter alia*– standard lavorativi, sociali ed ambientali.

Anticipando sin d’ora l’analisi di alcuni dei nuovi *tools* degli ALS globali, è interessante notare come il mercato dei servizi, in particolare, abbia assunto un’importanza tale da rappresentare, oggi, una quota molto significativa del PIL dell’UE, con notevoli potenzialità di crescita per l’export³⁸⁴.

Per ciò che attiene agli investimenti, inoltre, è un fatto che avere a disposizione una piattaforma regolamentare unica, meccanismi di soluzione delle controversie e condizioni certe, condivise con i Paesi terzi, rappresenti, in termini di affidabilità, una cornice ideale per la promozione dei flussi, contribuendo in maniera incisiva alla crescita ed allo sviluppo di entrambe le parti di un ALS. Poiché, peraltro, le cd. *catene di approvvigionamento* sono ormai globalizzate, la capacità d’investire liberamente e in maniera sicura nei mercati esteri diventa d’importanza cruciale per la competitività di un’economia; e disciplinare l’intero settore non in BITs separati, ma all’interno di uno strumento negoziale onnicomprensivo, significa offrire alle parti un disegno coerente, omogeneo e, di conseguenza, estremamente vantaggioso.

Nella stessa linea di tendenza, quello degli appalti pubblici -lo si vedrà nell’approfondimento dei singoli ALS- è un settore dalle enormi potenzialità di crescita, non ancora valorizzate appieno per gli esportatori dell’UE; potenzialità che possono esprimersi al meglio in contesti normativi e regolamentari chiari e condivisi.

Su un altro fronte, le imprese europee si trovano spesso a dover fronteggiare pratiche discriminatorie nelle relazioni con i diversi partner commerciali, subendo *de*

concluso i negoziati per l’adesione del Paese all’accordo. *America centrale* (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama): l’accordo di associazione UE-America centrale è stato firmato nel giugno 2012. La parte “commercio” dell’accordo viene applicata in via provvisoria dal 2013. Cfr. www.ec.europa.eu/DGTrade.

³⁸⁴ Occorre peraltro ricordare che la graduale liberalizzazione degli scambi globali promossa dagli ALS di nuova generazione, ivi compreso il settore dei servizi, costituisce un obiettivo tanto più strategico alla luce dei pochi impegni esistenti, in tale direzione, a livello multilaterale, come già evidenziato in termini di inefficienza del foro OMC.

facto, come conseguente pregiudizio, una preclusione delle opportunità di esportazione³⁸⁵. Allo stesso modo, le imprese europee sarebbero gravemente danneggiate, nell'accesso ai nuovi mercati e nei rapporti con i Paesi terzi, dalla mancanza di un'efficace regolamentazione degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, da ciò dipendendo la stessa sopravvivenza, in termini di competitività, delle imprese creative ed innovative.

L'UE ha inoltre un interesse strategico nella negoziazione di regole internazionali e di politiche di cooperazione in materia di concorrenza, deputate ad assicurare che le imprese europee non risentano, nel commercio con i Paesi terzi, di pratiche anticoncorrenziali di sorta (sovvenzioni, aiuti di Stato etc.).

I nuovi accordi affrontano infine anche la questione delle barriere non tariffarie, mediante la promozione della cd. *convergenza normativa*, cioè di un avvicinamento tra legislazioni in ambiti quali la promozione e la tutela degli standard lavorativi, sociali od ambientali.

Emerge dunque, in definitiva, l'immagine di uno strumento negoziale variamente composito, modulabile secondo necessità ed opportunità, efficacemente spendibile nella regolamentazione e nella concertazione bilaterale o multilaterale di assetti estremamente vantaggiosi e competitivi. Ne derivano accordi anche molto diversi tra loro, in cui però permane costante la caratteristica di onnicomprensività, o di globalità tematica, che si è cercato di mettere in luce in maniera sintetica nelle righe che precedono. Si avrà modo di tornare su ciascun aspetto, approfondendone i tratti, nel prosieguo del lavoro di tesi.

Ancora in un'ottica generale di presentazione degli ALS, in particolare in riferimento al momento genetico dell'accordo, l'avvio dei negoziati commerciali è preceduto da una lunga fase preparatoria: consultazioni pubbliche, valutazione dei potenziali effetti dell'accordo sulle imprese e sui consumatori europei³⁸⁶, colloqui

³⁸⁵ Proprio questo rappresenta probabilmente il più grande settore commerciale ancora del tutto privo di effettiva regolamentazione a livello multilaterale.

³⁸⁶ In particolare, la Commissione Europea conduce analisi sugli ALS al fine di valutare l'impatto del commercio sull'UE e sull'economia globale. Relativamente agli ALS, possono essere condotti tre tipi di valutazione: ex-ante, in corso ed ex- post. La *valutazione dell'impatto* (IA) ex-ante è condotta nella fase di progettazione iniziale. La Commissione effettua un'analisi dei potenziali effetti prodotti da un nuovo accordo commerciale, prendendo in esame i probabili impatti economici, sociali e ambientali. Tale valutazione aiuta la Commissione e i governi degli Stati membri dell'UE a decidere se approvare il lancio di un nuovo negoziato commerciale. La *valutazione dell'impatto sulla sostenibilità* (SIA) è svolta durante i negoziati commerciali. La Commissione effettua un'analisi più approfondita dei potenziali effetti economici, sociali, sui diritti umani e ambientali dei negoziati commerciali in corso. Tali valutazioni

informali e formali tra la Commissione e il Paese o la regione interessati al fine di concertare una piattaforma negoziale di partenza.

Al termine di questa fase gestatoria, come già evidenziato, la Commissione chiede al Consiglio l'autorizzazione ad avviare i negoziati a nome dell'UE. Con tale autorizzazione, il Consiglio impartisce le direttive di negoziato, che includono gli obiettivi e l'ambito d'intervento dei negoziati stessi, nonché eventuali limiti di tempo. Nel corso del processo negoziale, che può durare diversi anni, la Commissione riferisce regolarmente al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti e si impegna a rendere pubbliche le proposte di negoziato dell'UE. Una volta raggiunto un accordo, il Consiglio ne autorizza formalmente la firma e trasmette l'accordo al Parlamento europeo per l'approvazione. Il Parlamento europeo può accettare o respingere il testo, ma non può modificarlo. Nella fase finale, dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo, il Consiglio adotta la decisione relativa alla conclusione dell'accordo.

Se l'accordo riguarda tematiche di responsabilità mista, come accade sempre più di frequente nel caso dei più recenti ALS di seconda generazione, il Consiglio può concluderlo solo dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri; tuttavia l'accordo può trovare applicazione in via provvisoria anche prima del completamento del processo di ratifica³⁸⁷.

È inoltre interessante rilevare il recente sforzo, profuso dalla Commissione, volto a migliorare la comunicazione esterna in relazione agli ALS conclusi o in fase di negoziazione. Fino a qualche mese fa, infatti, non era previsto alcun documento istituzionale che fornisse regolarmente il quadro completo di attuazione, riepilogativo di tutti gli ALS dell'UE in discussione o vigenti. Dal 2017 esiste³⁸⁸; in alcuni casi viene anzi perfino elaborata una relazione annuale sullo stato dell'arte del singolo accordo,

rappresentano anche un'opportunità per le parti interessate di condividere i propri punti di vista con i negoziatori. Infine la *valutazione ex-post* viene condotta dopo che l'accordo commerciale è stato attuato. Dopo un dato periodo di tempo dall'attuazione e sulla base di un'ampia raccolta di dati, la Commissione inizia una valutazione ex-post degli effetti dell'accordo tra l'UE e il Paese o la regione partner. I risultati di questa valutazione consentono di capire se l'accordo commerciale abbia raggiunto i suoi obiettivi, contribuendo a migliorare futuri accordi commerciali. Cfr. *Studi sugli accordi di libero scambio* in www.ice.it

³⁸⁷ Cfr. F.POCAR, M.C.BARUFFI, A.ADINOLFI, *op. cit.*, pp. 1193-1194.

³⁸⁸ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sull'attuazione degli accordi di libero scambio 1° gennaio 2016 – 31 dicembre 2016*, del 9.11.2017 COM(2017) 654 final; in www.ec.europa.eu.

come accade con l'ALS UE-Corea del Sud, che si esaminerà più avanti, con l'ALS UE-America centrale e con l'ALS UE-Colombia/Perù.

Da ultimo, concludendo la presentazione generale dei profili strutturali e contenutistici degli ALS, occorre fare brevemente cenno ai principi che informano l'approccio dell'UE in materia di scambi commerciali³⁸⁹, che si ritrovano espressi e declinati, poi, nei singoli accordi di libero scambio che, pur coprendo una vasta gamma di settori, mantengono, come visto, una comune piattaforma di base.

Il riferimento è ai principi di non discriminazione, prevedibilità e concorrenza equa.

Il principio di non discriminazione, già più volte citato, richiama essenzialmente due ben note regole del diritto internazionale dell'economia: il principio della nazione più favorita³⁹⁰, a mente del quale i Paesi non possono, di norma, operare discriminazioni sul trattamento da accordare ai propri partner commerciali; e il trattamento nazionale³⁹¹, in virtù del quale le merci importate e quelle prodotte localmente devono essere trattate allo stesso modo.

Il principio di prevedibilità, invece, muove dall'idea –elaborata in seno all'OMC– che la promessa di non instaurare una barriera commerciale possa essere tanto importante quanto la sua eliminazione, in quanto in grado di garantire ugualmente affidabilità alle imprese, in termini di certezza dell'ambiente normativo. In tal modo si incentivano gli investimenti, si creano posti di lavoro e i consumatori possono beneficiare pienamente dei vantaggi della concorrenza.

Infine, per ciò che attiene alla concorrenza equa, sebbene sia di norma presentata come un naturale corollario del libero scambio, è piuttosto un qualcosa che va costruito ed implementato con continuità. A volte l'OMC autorizza perfino tariffe e, in un numero

³⁸⁹ A tal proposito, su un piano più generale, nel giugno del 2018, stante il contesto di crescenti tensioni commerciali a livello mondiale, il Consiglio europeo ha evidenziato la necessità di preservare ed approfondire il sistema multilaterale disciplinato da regole. L'UE si è inoltre dichiarata pronta a migliorare, insieme ai partner che condividono gli stessi principi, il funzionamento dell'OMC, nell'ottica di un ripristino –per quanto possibile– della dimensione multilaterale del commercio internazionale. Cfr., sul punto, www.consilium.europa.eu.

³⁹⁰ Cfr., *ex multis*, K.PETROV, *Il principio della nazione più favorita e la discriminazione nel commercio internazionale*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1974. Si veda anche M.VALENTI, *Gli standard di trattamento nell'interpretazione dei trattati in materia di investimenti stranieri*, Torino, 2009, cap. III.

³⁹¹ In argomento, cfr. M.R.MAURO, *Riflessioni sul principio del trattamento nazionale e sulla soluzione delle controversie riguardanti gli investimenti stranieri nella prassi dei paesi dell'America Latina*, in A.DEL VECCHIO (autore), *Aspetti dell'integrazione regionale latinoamericana : atti del Convegno Roma, 13 gennaio 2000*, Milano, 2001, pp. 83-116.

limitato di casi, altre forme di protezione proprio nell'idea di promuovere un sistema di norme volto a garantire una effettiva concorrenza aperta ed equa.

5. *Il CETA.*

Al fine di approfondire meglio il funzionamento e la struttura degli accordi di libero scambio di nuova generazione, si è scelto, nel presente lavoro di tesi, di concentrare l'analisi su tre casi specifici, salvi incidentali riferimenti ad altri e non meno importanti assetti negoziali dell'Unione.

Si tratta, segnatamente, del CETA, cioè dell'ALS tra UE e Canada attualmente in fase di ratifica presso gli Stati membri; dell'ALS tra UE e Corea del Sud, primo degli accordi di nuova generazione ad essere stato concluso ed il primo con un Paese asiatico, in vigore dal dicembre del 2015; dell'ALS tra UE e Giappone, la cui entrata in vigore è prevista per marzo 2019³⁹².

Il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) è l'accordo di libero scambio tra Canada ed Unione europea, attualmente sottoposto alla ratifica da parte degli Stati membri.

È l'ultimo di una serie di accordi con i quali, nel corso dei decenni, si è inteso disciplinare i rapporti commerciali tra le due economie³⁹³.

Per l'UE, il Canada rappresenta uno dei primi Paesi industrializzati con i quali abbia instaurato un proficuo dialogo istituzionale, fin dalla fine degli anni '50³⁹⁴. Prima del CETA, tuttavia, i rapporti economici tra le due Parti erano regolati da una serie di accordi settoriali, senza di un disegno unico che coordinasse i vari strumenti in maniera omogenea.

³⁹² Suona forse anomala l'esclusione da una trattazione sulla politica commerciale comune di (almeno) altri due progetti di accordo, quali il TTIP (USA-UE, negoziati avviati nel 2013) e l'ALS con il MERCOSUR (negoziati avviati nel 1999). Tuttavia le situazioni di stallo attualmente riscontrabili su entrambi i fronti –le trattative proseguono in forma informale per il MERCOSUR e, per ciò che attiene al TTIP, la nuova amministrazione americana a guida Trump potrebbe in un futuro prossimo mutare lo stato delle cose- hanno reso preferibile evitare quello che sarebbe stato un resoconto cronachistico su processi ad ora bloccati, privilegiando l'analisi di virtuosi casi di successo negoziale di assoluta attualità.

³⁹³ In argomento, si veda S.GRILLER, W.OBWEXER, E.VRANES (editors), *Mega-regional trade agreements : CETA, TTIP, and TiSA : new orientations for EU external economic relations*, Oxford, 2017.

³⁹⁴ A partire dal 1976, in particolare, tra UE e Canada è entrato in vigore un Accordo Quadro per la cooperazione economica e commerciale.

Pertanto, il CETA ed il quasi contemporaneo Accordo di partenariato strategico (*strategic partnership agreement, SPA*), rappresentano, in tale direzione, il tentativo di rafforzare i legami economici ed istituzionali nell'ambito di un assetto negoziale ad ampio spettro, globale³⁹⁵.

Dopo un negoziato avviato nel 2009 e durato cinque anni (fino al 2014), il CETA è stato firmato a Bruxelles il 30 ottobre del 2016 ed è entrato in vigore in maniera provvisoria il 21 settembre del 2017. L'entrata in vigore definitiva, come da prassi per gli accordi misti, è subordinata alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'UE³⁹⁶.

L'accordo, dal punto di vista dei temi affrontati, è estremamente ampio.

Come obiettivo principale si prefigge di eliminare la maggior parte dei dazi doganali e delle barriere tariffarie, ma include anche importanti disposizioni sull'accesso al mercato, sulla difesa commerciale, sulle barriere tecniche al commercio, sulle misure sanitarie e fitosanitarie, sulla facilitazione delle procedure doganali, sugli investimenti³⁹⁷, sull'interscambio di servizi, sul mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, sulla concorrenza, sugli appalti pubblici, sulla proprietà intellettuale, sulla risoluzione delle controversie e sulla cooperazione regolatoria, istituzionale e amministrativa; elenco che dimostra in maniera chiara cosa si intenda per accordo globale, onnicomprensivo, in riferimento agli ALS di nuova generazione, evidentemente non più limitati alla concertazione di aspetti puramente tariffari nelle relazioni bilaterali a livello transnazionale.

La maggior parte delle disposizioni del CETA viene applicata già con l'entrata in vigore provvisoria (settembre 2017), con alcune eccezioni riguardanti essenzialmente l'accesso al mercato degli investimenti di portafoglio, il sistema giuridico per la protezione degli investimenti, la tutela penale dei diritti di proprietà.

³⁹⁵ Sulla natura integrata del CETA, cfr. il contributo di M.ŚLIWIŃSKA, *Integration Character of the CETA Agreement*, in *Acta Universitatis Lodzensis*, Polonia, 2018.

³⁹⁶ Si sono finora espressi favorevolmente solo 11 Paesi su 28 (Danimarca, Lettonia, Estonia, Lituania, Malta, Spagna, Portogallo, Croazia, Repubblica Ceca, Austria e Finlandia). L'attuale Governo italiano, il Governo Conte, ha espresso forti perplessità in merito alla ratifica del CETA così come negoziato. Si attendono sviluppi in tale direzione. Cfr. www.ec.europa.eu per la documentazione rilevante e per la cronistoria dei negoziati e delle ratifiche.

³⁹⁷ Tra le altre, merita sottolineare la novità in materia di investimenti, che diventano materia integrante nei nuovi ALS, eliminando la necessità di stipulare paralleli e separati BIT (*bilateral investment treaties*) al fine di normare la materia, peraltro estremamente importante. Si tornerà sul punto più avanti.

Di seguito si passeranno in rassegna i diversi elementi tematici dell'ALS in esame, al fine di discuterne le possibili ricadute effettuali nel prossimo futuro, stante la recentissima entrata in vigore, peraltro provvisoria³⁹⁸.

Tuttavia, prima di iniziare un'analisi puntuale dei contenuti, risulta forse utile dare uno sguardo sintetico al quadro economico preesistente, sul quale sarà poi possibile operare delle valutazioni nell'ottica del futuro assetto del partenariato.

Il Canada non è attualmente ai primi posti tra i partner commerciali dell'Unione europea, ma rappresenta certamente un Paese strategicamente importante, dati il livello di sviluppo, la struttura economica e la vicinanza culturale.

Ha un'economia molto solida, con un PIL pro capite di oltre 44mila dollari l'anno e tassi di crescita positivi, nell'ordine dell'1-2,5% negli ultimi anni³⁹⁹. Esiste pertanto uno spazio notevole da aggredire in vista di un potenziale aumento della domanda di beni provenienti dall'UE.

Il tasso di disoccupazione è intorno al 7% e il debito pubblico è stabilmente inferiore al PIL. L'interscambio del Paese (la somma di import ed export) pesa per il 64% del PIL, ciò dimostrando una più che discreta apertura al commercio. A partire dal 2013, l'UE presenta un saldo commerciale positivo nei confronti del Canada, con l'export di beni e servizi sistematicamente superiore all'import⁴⁰⁰.

Per l'UE, il Canada rappresenta dunque l'undicesimo partner commerciale, con un valore d'interscambio di beni pari a circa 63 miliardi di euro nel 2015. Al contrario, per il Canada l'UE è il secondo mercato più rilevante in termini di interscambio di beni e servizi, con un valore di oltre 74 miliardi di euro⁴⁰¹.

In definitiva, dunque, il peso del Canada sull'interscambio di beni con l'UE appare ancora piuttosto limitato⁴⁰².

In tale direzione, sembra pertanto ragionevole attendersi che il CETA, a pieno regime, potrà garantire le condizioni giuste per incrementare il ruolo del Canada tra i partner commerciali dell'Unione.

³⁹⁸ In relazione alla futura entrata in vigore definitiva, all'esito del processo di ratifica degli Stati membri, è interessante, per ciò che attiene ad un certo scetticismo di alcune cancellerie europee verso gli ALS globali, il contributo di K.HUBNER, A.S.DEMAN, T.BALIK, *Eu and trade-policy making: the contentious case of CETA*, in *Journal of European Integration*, 11/2017, Volume 39, fascicolo 7, 2017, pp. 843-857.

³⁹⁹ Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, 2017. Dati riferiti al biennio 2014-2016.

⁴⁰⁰ Fonte: elaborazioni di Comtrade-Wits, riferite al periodo 2010-2016.

⁴⁰¹ Fonte: Commissione Europea, 2017. Dati riferiti all'anno 2015.

⁴⁰² Basti pensare che sul valore di interscambio dell'UE gli USA pesano, in percentuale, per il 20%, la Cina per il 15%, il Canada solo per il 2%. Fonte: vd. nota 410.

Dal lato canadese, invece, l'interscambio è sostanzialmente dominato dagli USA (64%), facilitati anche dalla vicinanza geografica. L'UE, come già detto, è il secondo partner commerciale, di gran lunga distanziato dal primo, con un volume d'interscambio pari al 9%; segue la Cina con l'8%⁴⁰³. Anche da questo punto di vista, dunque, il CETA rappresenta senz'altro un'occasione positiva di crescita condivisa.

A livello settoriale, i primi settori di export dell'UE sono meccanica, mezzi di trasporto, chimica, prodotti minerali e alimentari, bevande e tabacco. In linea di massima i medesimi settori rientrano anche tra quelli principali dell'import (primo settore dell'import, peraltro, risulta essere quello di perle e metalli preziosi)⁴⁰⁴.

Anche nel caso dei servizi l'UE presenta un saldo positivo verso il Canada: quelli esportati valgono 18 miliardi di euro a fronte di un import pari a 12 miliardi di euro nel 2015. Le tipologie maggiormente esportate sono servizi turistici, trasporti ed altri servizi commerciali⁴⁰⁵.

I flussi d'investimenti diretti esteri (IDE) tra UE e Canada sono buoni. Storicamente, peraltro, l'UE ha investito in Canada più di quanto il Canada abbia investito nell'UE.

Nel 2015, lo stock di IDE europei verso Ottawa è stato di 249 miliardi di euro, contro uno stock in entrata di 228 miliardi⁴⁰⁶.

Ecco dunque, in sintesi, i dati macroeconomici più rilevanti che valgono a fotografare la situazione relazionale preesistente all'entrata in vigore del CETA.

Per ciò che attiene invece agli obiettivi e all'assetto istituzionale dell'accordo di libero scambio, dal punto di vista degli operatori dell'UE, interessati al mercato canadese, il CETA rappresenta indubbiamente una grande opportunità, in quanto si prevede non solo l'eliminazione della maggior parte dei dazi canadesi, ma anche tutta

⁴⁰³ Fonte: vd. nota 410.

⁴⁰⁴ Per i dati relativi all'import ed export, la fonte sono le rilevazioni di Commissione Europea ed Eurostat del 2017, in riferimento all'anno 2016.

⁴⁰⁵ È interessante soffermarsi sul caso italiano. Le esportazioni italiane verso il Canada valgono 1,4 miliardi di euro (2015). Il Canada si piazza al nono posto tra i maggiori partner commerciali al di fuori dell'UE; mentre l'import di servizi è pari a 424 milioni di euro (2015). Le esportazioni italiane di servizi riguardano principalmente servizi assicurativi e previdenziali, le telecomunicazioni, i servizi ingegneristici (Fonte: ICE Toronto, 2016).

⁴⁰⁶ Fonte: Commissione Europea, 2017.

una serie di altre misure di liberalizzazione volte a facilitare l'accesso al mercato alle imprese europee, con una significativa riduzione dei costi di commercio⁴⁰⁷.

Una volta entrato a regime l'ALS, sarà possibile partecipare ad appalti pubblici in Canada, operare nel mercato canadese dei servizi, esportare prodotti alimentari e bevande senza dazi in entrata, venendo peraltro riconosciute e tutelate anche in territorio canadese le indicazioni geografiche europee, ottenendo protezione contro la contraffazione, ciò che per l'Italia andrebbe a rappresentare un notevole beneficio nella protezione e promozione del *made in Italy*, scoraggiando il proliferare di quell'*italian sounding* che tanto danneggia le nostre imprese all'estero.

Sarà inoltre più facile, per le imprese europee, operare investimenti diretti in Canada, grazie ad una maggiore trasparenza e prevedibilità del quadro normativo, non più isolato in BIT da negoziare a parte, ma inserito all'interno di un accordo di libero scambio globale, onnicomprensivo.

Gli stessi cittadini dell'UE otterranno benefici dal partenariato, grazie alla possibilità di acquistare una più ampia varietà di beni e servizi canadesi a costi minori, vista l'eliminazione dei dazi. L'armonizzazione ed il coordinamento di norme e regolamenti renderanno peraltro più facile, per i cittadini europei, lavorare in Canada, in virtù del mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali valide nell'UE.

Il CETA ha peraltro istituito un meccanismo di cooperazione volontaria, denominato *Regulatory Cooperation Forum*, che consente ai regolatori dei due Paesi di cooperare efficacemente scambiandosi informazioni ed esperienze, con funzione puramente consultiva.

L'Accordo semplifica inoltre le modalità di risoluzione delle controversie tra gli Stati. Il meccanismo è stato pensato come soluzione prettamente residuale, da utilizzare qualora i Paesi non siano in grado di comporre in altro modo una lite circa l'interpretazione e l'applicazione delle norme del CETA. In tal caso, è prevista una procedura da seguire per dirimere la questione che prevede consultazioni formali e, in caso di fallimento, l'istituzione di un collegio di esperti indipendenti.

⁴⁰⁷ Tale vantaggiosità ha ispirato un contributo decisamente interessante, in merito alla possibilità di utilizzare il CETA come modello per regolamentare, per esempio, i nuovi assetti UE-UK post Brexit. Cfr. N.NEUWAHL, *CETA as a potential model for (post-brexite) UK-EU relations*, in *European foreign affairs review*, Vol.22(3), 2017, pp. 279-301.

Il CETA beneficia peraltro delle innovazioni del nuovo approccio dell'UE in materia di protezione e promozione degli investimenti e di risoluzione delle controversie⁴⁰⁸, il cui scopo è quello di dar vita un sistema sempre più equo e trasparente, come si avrà modo di precisare.

In tale direzione, gli investitori si vedono riconosciuto un elevato livello di protezione.

Sotto tale, relevantissimo profilo, il CETA segna una rottura col precedente meccanismo *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS)⁴⁰⁹.

Con l'applicazione dell'ALS, infatti, il metodo di risoluzione delle controversie preesistente è stato sostituito con il sistema *Investment Court System* (ICS)⁴¹⁰, con tribunali permanenti e giudici indipendenti designati congiuntamente da UE e Canada, con udienze aperte al pubblico, in evidente scostamento dal modello arbitrale dell'ISDS.

⁴⁰⁸ In argomento cfr. A.REINISCH, *Will the EU's proposal concerning an investment court system for CETA and TTIP lead to enforceable awards?-The limits of modifying the ICSID Convention and the nature of investment arbitration*, in *Journal of international economic law*, Vol.19(4), 2016, pp. 761-786.

⁴⁰⁹ L'ISDS, traducibile in italiano come "risoluzione delle controversie tra investitore e Stato", è uno strumento di diritto pubblico internazionale che garantisce a un investitore straniero il diritto di dare inizio ad un procedimento di risoluzione delle controversie nei confronti di un governo straniero (lo "Stato ospite"). Disposizioni che prevedono l'ISDS sono contenute in un gran numero di trattati bilaterali per gli investimenti (BIT), in alcuni accordi commerciali internazionali (si veda sul punto il capitolo 11 dell'Accordo nordamericano per il libero scambio (NAFTA)), e in accordi internazionali di investimento. Come si nota, il CETA sostanzialmente muta approccio anche da questo punto di vista: la disciplina degli investimenti ed eventuale clausola arbitrale non è più contenuta in accordi separati, ma nel medesimo ALS. Secondo uno studio UNCTAD del febbraio 2015, nel corso del 2014 ben 42 ricorsi a tribunali ISDS sono stati presentati dagli investitori. Per ciò che attiene al contenuto della clausola arbitrale, se l'investitore straniero di un Paese "A" ("Stato d'origine") investe in un Paese "B" ("Stato ospite"), e quest'ultimo viola uno dei diritti garantiti all'investitore secondo il diritto pubblico internazionale, qualora entrambi abbiano concordato sull'ISDS, allora quell'investitore può portare la questione di fronte ad una corte arbitrale commerciale. Nonostante l'ISDS sia spesso associato ad un procedimento arbitrale effettuato secondo le regole dell'ICSID (acronimo inglese per il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti della Banca Mondiale), in realtà esso si sviluppa spesso sotto la protezione di corti arbitrali internazionali commerciali regolate da diverse norme e/o istituzioni, come la Corte Arbitrale Internazionale di Londra, la Camera di commercio internazionale, il Centro Arbitrale Internazionale di Hong Kong, o le regole di arbitrato della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNICTRAL). Si vedrà poi, in particolare, che l'UE è ulteriormente interessata a trovare soluzioni alternative, vista l'impossibilità ad aderire ai moduli dell'ICSID in quanto non è membro della Banca Mondiale, ciò che costituisce condizione necessaria per l'adesione a quei moduli arbitrali. Il tema è di stretta attualità. Tra la moltissima dottrina in materia, cfr. J.E.KALICKI, A.JOUBIN-BRET, *Reshaping the investor-State dispute settlement system : journeys for the 21st century*, Leiden, Boston, 2015.

⁴¹⁰ Anche in questo caso, il tema è vastissimo e di stretta attualità. Cfr., *ex multis*, U.GHORI, *Investment court system or 'regional' dispute settlement?: The uncertain future of investor-state dispute settlement*, in *Bond law review*, Vol.30(1), 2018, pp. 83-117; D.GALLO, *Il nuovo sistema di risoluzione delle controversie in materia di investimenti nei recenti accordi sul libero commercio dell'Unione Europea: una rivoluzione è in atto?*, in P.SEVERINO, A.DEL VECCHIO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016, pp. 157-186.

Il sistema ICS sostituisce quanto previsto dagli 8 accordi bilaterali sugli investimenti (BITs) intercorrenti tra i singoli Stati membri dell'UE e il Canada, ciò che rappresenta una grossa novità in termini contenutistici dei nuovi accordi globali, cui il CETA è ascrivibile: non più discipline separate per investimenti e scambi commerciali, ma un unico *comprehensive agreement* in cui normare l'intero assetto relazionale tra due economie.

Peraltro, le disposizioni sulla protezione degli investimenti e sulla risoluzione delle controversie rimuovono molte delle ambiguità presenti nelle normative precedenti, che hanno spesso lasciato margini di interpretazione molto ampi, fonte di incertezza per i traffici giuridici. Volendo esemplificare, la regola sul trattamento giusto ed equo include una lista degli elementi che possono configurare una violazione; sulla stessa linea, l'allegato sull'espropriazione indiretta definisce puntualmente le fattispecie costitutive dell'istituto, eliminando in radice potenziali dubbi ed oscillazioni ermeneutiche. Questo e molti altri elementi di chiarezza contribuiscono certamente a creare un ambiente favorevole all'incremento dei flussi negoziali, latamente intesi.

Occorre infine notare che la risoluzione delle controversie riguardanti, in particolare, la tutela dei marchi protetti risponde alle indicazioni del *Canadian Intellectual Property Office*, cui è possibile rivolgersi al fine di contestare l'utilizzo improprio di marchi e brevetti.

Dopo averli brevemente citati sopra, è adesso opportuno approfondire i principali settori d'intervento del CETA, così da analizzarne la *ratio* e gli obiettivi strategici.

Per quanto attiene all'abbattimento dei dazi doganali, il CETA si pone l'ambizioso obiettivo di una liberalizzazione pressoché totale, prevedendo fino al 99% di dazi in meno, rispetto a quelli correntemente praticati.

Tra i due Paesi, per la verità, le barriere tariffarie sono già piuttosto limitate, inferiori al 3% per una gran parte dei prodotti, con l'eccezione (rilevante) del comparto agroalimentare, che mantiene un livello di protezione relativamente elevato.

L'eliminazione dei dazi è iniziata già con l'entrata in vigore provvisoria dell'ALS, nel settembre del 2017⁴¹¹.

⁴¹¹ In particolare, per la maggior parte dei prodotti è previsto un periodo di tre, cinque o sette anni di graduale abbassamento e eliminazione dei dazi. Il 100% delle linee tariffarie sui prodotti manifatturieri

In merito alle procedure doganali, l'accordo introduce disposizioni volte al rafforzamento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra le autorità doganali europee e canadesi, al fine di facilitare e semplificare le operazioni di import ed export⁴¹².

Il protocollo CETA sulle regole e le procedure di origine disciplina l'accesso dei vari prodotti al regime tariffario preferenziale, stabilendone i criteri. Lo scopo di queste regole è quello di offrire una definizione univoca dell'origine dei prodotti, così da evitare che Paesi terzi beneficino dei vantaggi dell'accordo preferenziale⁴¹³.

Anche su questo tema il CETA è dunque fortemente innovativo, segnatamente in riferimento alle regole di origine dei prodotti manifatturieri, frequentemente sottoposti a più fasi di lavorazione a livello internazionale: l'accordo fa riferimento al concetto di *cumulation of origin*⁴¹⁴, in base al quale a prodotti dell'UE che incorporino parti di origine canadese, e viceversa, si riconosce il beneficio del regime tariffario preferenziale. Questa disposizione, di rilevante valore sistematico, ha il preciso scopo di incentivare la creazione di catene di valore tra UE e Canada, tenendo conto della frammentazione produttiva cui sono soggetti diversi prodotti. Il fine ultimo è dunque quello di incoraggiare la cooperazione produttiva grazie allo sfruttamento delle complementarità esistenti tra le due economie.

Il CETA prevede inoltre che l'eliminazione dei dazi sia accompagnata da una serie di liberalizzazioni riguardanti le barriere non tariffarie e le barriere tecniche al

verrà eliminato. Per i prodotti agricoli, alimentari e bevande il CETA prevede l'eliminazione del 92% dei dazi canadesi, di cui il 91% già eliminati con l'applicazione provvisoria dell'accordo. In virtù delle specificità del comparto agricolo e di alcuni prodotti, sono state negoziate misure specifiche riguardanti le tempistiche della liberalizzazione e i relativi regolamenti. Alcuni prodotti agroalimentari sono soggetti a particolari regimi. Per esempio, per alcune carni e per il granoturco dolce sono previste quote per l'import nell'UE, mentre per i prodotti lattiero-caseari sono previste quote per l'import in Canada. Non è stato invece liberalizzato l'interscambio di pollame e uova.

⁴¹² Siccome l'eliminazione dei dazi è iniziata con l'applicazione provvisoria dell'accordo, gli esportatori che vorranno beneficiare dei minori dazi e delle altre misure previste dovranno ottenere, previa registrazione presso le autorità doganali locali, lo status di esportatore registrato (cd. codice REX), che consentirà loro di utilizzare una dichiarazione di origine.

⁴¹³ In base all'ALS, i prodotti sono considerati originari di un dato Paese se interamente ottenuti ai sensi dell'art.4; fabbricati esclusivamente con materiali originari del Paese o se frutto di lavorazione effettuata nel Paese in maniera sufficiente secondo criteri definiti nell'accordo stesso.

⁴¹⁴ Argomento molto vasto. Cfr., non in tema CETA ma a livello generico, M.JURSE, K.LOGOZAR, R.K.VIDE, *Diagonal cumulation of origin as the EU's institutional incentive mechanism for promoting international trade and business*, in *Zbornik radova*, Vol.28(2), 2010, pp. 221-250.

commercio⁴¹⁵. L'Accordo si basa sull'*acquis* OMC in materia di barriere tecniche al commercio, rafforzando così la cooperazione tra UE e Canada nella determinazione di standard, test e certificazioni. Le Parti, segnatamente, si impegnano al mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità emesse dai competenti enti nazionali nei diversi settori (elettronica, giocattoli, meccanica), favorendo così una netta semplificazione ed un significativo abbassamento dei costi di commercio, grazie all'eliminazione di ingombranti lungaggini burocratiche e in alcuni casi opache, come i doppi test.

Per le imprese europee, per esempio, questo significa poter esportare in Canada tali prodotti semplicemente ottenendo il certificato nazionale di conformità, che avrà piena validità in territorio canadese.

In particolare, in relazione al comparto agroalimentare (vino e alcolici soprattutto), di grande interesse per l'Italia, la rimozione delle barriere non tariffarie è molto rilevante a livello sistematico, rappresentando tale settore una quota importante dell'export dell'Unione verso il Canada.

In materia di misure sanitarie e fitosanitarie, inoltre, il CETA mantiene i diritti e i doveri delle Parti già previsti in ambito OMC. In tal caso, dunque, l'obiettivo perseguito è quello di una semplificazione delle procedure e della cooperazione per il mutuo riconoscimento, senza interventi sulle legislazioni nazionali⁴¹⁶.

È interessante notare come il Canada sia uno dei Paesi OCSE con il più alto livello di liberalizzazione nel commercio dei servizi. I servizi col minor tasso di restrizione al commercio sono i servizi legali, il trasporto ferroviario e la logistica; mentre telecomunicazioni, distribuzione e servizi postali risultano relativamente meno aperti. Ebbene, proprio in materia di servizi ed investimenti, lo si è visto, il CETA

⁴¹⁵ Per quanto riguarda le barriere non tariffarie, in particolare, è interessante notare come il CETA introduca importanti novità nel settore dei motoveicoli, considerato particolarmente sensibile a questo tipo di ostacoli al commercio. Per la prima volta un Paese del Nord America riconosce unilateralmente l'equivalenza di una serie di standard internazionali adottati dall'UE come standard per il mercato interno di motoveicoli (Regolamenti UNECE). Il Canada ha accettato di riconoscere questi regolamenti nell'ambito della cooperazione sulla convergenza regolamentaria e tenendo conto di future negoziazioni tra UE e Stati Uniti. Rientra nell'accordo anche la creazione di un programma di lavoro per la futura convergenza regolatoria.

⁴¹⁶ Tutti i prodotti devono rispettare gli standard del Paese importatore. Il CETA incorpora le disposizioni del preesistente Accordo veterinario UE-Canada in materia di carni e prodotti derivati; inoltre le Parti si sono impegnate a semplificare il processo di approvazione degli impianti abilitati all'export. Anche in materia di piante, verdura e frutta si opera una semplificazione burocratica: alle procedure nazionali si sostituiscono procedure europee uniformi, velocizzate per alcuni prodotti identificati come prioritari.

costituisce il più ampio accordo mai concluso dall'UE. Viene dunque fornita alle imprese europee l'opportunità di offrire liberamente i propri servizi in territorio canadese, sia a livello federale che provinciale. Le Parti, a tal fine, si impegnano a garantire eque condizioni di accesso ai rispettivi mercati⁴¹⁷.

Peraltro, il CETA apporta alcune novità anche in relazione agli investimenti esteri, rivoluzionando il panorama degli ALS per le imprese europee⁴¹⁸.

Si stabilisce che gli investitori delle due Parti debbano essere trattati in maniera equa e in condizioni di parità nei rispettivi mercati. Vengono rimossi i limiti massimi agli investimenti esteri e i requisiti di rendimento; si introduce la possibilità per gli investitori UE di trasferire capitali in Canada; si istituisce il nuovo sistema ICS, come già evidenziato, per la risoluzione delle controversie tra investitori e governi.

Un altro settore strategicamente rilevante, come si è avuto modo di sottolineare presentando genericamente gli aspetti strutturali dei nuovi ALS, è quello degli appalti pubblici. Il mercato canadese degli appalti è piuttosto ampio, con una spesa di 400 miliardi di dollari nel solo 2016⁴¹⁹.

Il CETA, in particolare, liberalizza l'accesso delle imprese alle gare d'appalto pubbliche. Per le imprese europee questo significa poter partecipare a gare per la fornitura di beni e servizi in Canada a livello federale, provinciale e municipale⁴²⁰.

I vantaggi per l'Unione sono significativi, poiché il CETA supera quanto previsto in altri accordi consimili come il GPA (*Government Procurement Agreement*, accordo OMC in vigore dal 1981 e, nella versione rinegoziata, dal 2014⁴²¹) o il NAFTA:

⁴¹⁷ Tra i servizi liberalizzati rientrano i servizi legali e contabili, il turismo, i servizi marini specializzati, la movimentazione di container vuoti o il trasporto di determinati carichi, i servizi ambientali, le telecomunicazioni e la finanza. Segnatamente, per l'erogazione in Canada di servizi professionali di avvocati, commercialisti, architetti e ingegneri europei, il CETA prevede la rimozione di alcune barriere riguardanti cittadinanza e residenza, facilitando così l'accesso al mercato canadese per i professionisti. Si applica la liberalizzazione anche in materia di servizi finanziari, per i quali si prevede uguaglianza di condizioni di accesso al mercato per società finanziarie ed investitori.

⁴¹⁸ Per un approccio critico sul punto, cfr. X.FERNÁNDEZ-PONS, R.POLANCO, R.TORRENT, *CETA on investment: the definitive surrender of EU law to GATS and NAFTA/BITs*, in *Common market law review*, Vol.54(5), 2017, pp.1319-1358.

⁴¹⁹ Fonte: ICE Toronto, in www.ice.it.

⁴²⁰ Gli appalti pubblici canadesi sono inoltre aperti ad imprese USA e del Messico nell'ambito del NAFTA.

⁴²¹ Cfr. in www.wto.org.

l'accesso agli appalti pubblici offerto dal CETA è il più ampio mai garantito, finora, dal Canada ad imprese straniere⁴²².

In materia di diritti di proprietà intellettuale, il CETA si basa largamente sulle disposizioni contenute nell'Accordo TRIPs (*Trade-Related aspects of Intellectual Property rights*), dunque su norme OMC. L'Accordo comporta un incremento di tutela per le imprese dell'UE che esportino prodotto a contenuto creativo, innovativo od artistico⁴²³. La protezione del copyright in Canada, peraltro, verrà allineata a quella garantita dai Trattati della WIPO (*World Intellectual Property Organization*, sede a Ginevra)⁴²⁴.

Si prevede inoltre un consistente rafforzamento dei controlli doganali, al fine di contrastare il commercio di prodotti contraffatti e piratati, in violazione delle norme sulle indicazioni geografiche, con la possibilità, per le dogane, di trattenere d'ufficio beni ritenuti falsi.

Tale ultima previsione, in particolare, aumenta di molto la flessibilità delle procedure di controllo, risultando utile specialmente alle piccole e medie imprese dell'UE che esportino in Canada, in quanto non sarà più necessario registrare ogni marchio presso le dogane canadesi per ottenerne la protezione, potendo le stesse dogane, grazie al nuovo assetto, intervenire di propria iniziativa o su segnalazione degli aventi diritto, bloccando o trattenendo i prodotti anche solo sulla base di un semplice sospetto di violazioni in materia di proprietà intellettuale⁴²⁵.

⁴²² Le uniche limitazioni territoriali riguardano l'energia e i trasporti pubblici in Quebec e Ontario, sottoposti a soglie minime di valore locale e per i quali è esclusa dall'Accordo l'utilizzabilità di alcune tipologie contrattuali. Anche in questo caso, tuttavia, il CETA comunque migliora condizioni previamente esistenti. I regolamenti, le procedure, i criteri di trasparenza e le norme amministrative riguardanti gli acquisti pubblici si basano sulle precedenti disposizioni del GPA. I bandi di gara saranno pubblicati, in maniera trasparente, su un unico sito internet dedicato.

⁴²³ In argomento, si veda J.D.BEER, *Implementing international trade agreements in federal systems: A look at the Canada-EU CETA's intellectual property issues*, in *Legal issues of economic integration*, Vol.39(1), 2012, pp. 51-71.

⁴²⁴ I cosiddetti "Trattati Internet" della WIPO, in particolare, disciplinano l'accesso non autorizzato e l'uso di opere creative su Internet o altre reti digitali, attribuendo ai legittimi proprietari la tutela nei confronti di usi non autorizzati tramite le nuove tecnologie e sistemi di comunicazione digitali come Internet. Cfr. in www.wipo.int.

⁴²⁵ Nel settore farmaceutico, inoltre, il Canada adotterà un sistema simile a quello europeo, facilitando la ricerca ed assicurando il bilanciamento tra innovazione e mantenimento di un sistema sanitario sostenibile. I possessori di brevetto avranno diritto di appello in materia di autorizzazioni alla vendita al pari degli altri produttori. La produzione dei dati (6+2 anni), attualmente garantita in Canada, sarà mantenuta anche con l'applicazione del CETA, così da consentire un congruo termine alla remunerazione degli investimenti in innovazione. È previsto infine un sistema di compensazione risarcitoria nel caso di

Oltre ai dazi, risulta particolarmente rilevante anche la rimozione degli ostacoli di natura regolamentare, specialmente per ciò che attiene alle indicazioni di origine di prodotti alimentari e bevande, come vino e alcolici.

Di preminente interesse per l'Italia è l'argomento delle denominazioni protette. Prima dell'ALS solamente vini ed alcolici rientravano tra le denominazioni protette anche in Canada (si pensi p.e. alla denominazione "Prosecco"), mentre gli altri prodotti agroalimentari, ai quali l'UE riconosceva una denominazione di origine, non erano tutelati.

Con il CETA, il Canada riconosce e tutela 143 indicazioni geografiche europee, con riserva di aggiungerne altre in futuro.

Per la sola Italia, sono 41 i prodotti d'eccellenza che ricevono riconoscimento e tutela in Canada (tra cui, per citarne alcuni, aceto balsamico di Modena, parmigiano reggiano, culatello di Zibello, mozzarella di bufala campana).

I prodotti la cui denominazione è riconosciuta e protetta in base all'Accordo ottengono un livello di tutela equivalente a quella loro garantita in Europa.

Il riconoscimento dell'indicazione geografica, inoltre, riduce il rischio che nomi di specifici prodotti noti siano scambiati con nomi generici o di fantasia⁴²⁶.

In conclusione, è interessante osservare alcune stime ufficiali elaborate dalla Commissione Europea (2017)⁴²⁷ circa i benefici attesi dell'ALS tra UE e Canada; stime che sono frutto di simulazioni svolte sulla base di una serie di ipotesi applicative, dunque meramente indicative.

Lo scenario previsionale considerato valuta gli effetti dei tagli tariffari e di una limitata riduzione delle barriere non tariffarie da qui al 2030. I risultati portano ad un previsionale di incremento del commercio bilaterale di quasi 12 miliardi di euro; i soli

ingiustificati ritardi nel processo di approvazione della vendita, anche qui similmente a quanto già accade in ambito UE.

⁴²⁶ In particolare, con il CETA diviene illegale creare confusione circa l'origine dei prodotti con terminologie, bandiere, simboli o colori che evocano falsamente l'indicazione protetta o il Paese di origine (è noto il fenomeno dell'*"italian sounding"*); inoltre, non è in ogni caso possibile utilizzare l'indicazione geografica nemmeno se accompagnata da termini quali *"imitation"*, *"style"*, *"kind"*. Ci sono alcune eccezioni (alcuni formaggi italiani per esempio); tra cui quella riguardante alcuni nomi che verranno protetti come indicazioni geografiche ma di cui sarà consentito l'uso in forma di traduzioni inglesi o francesi, purché non si crei confusione circa la vera origine del prodotto. Escluse le poche eccezioni, comunque, in Canada diventa illegale l'uso di nomi geografici per prodotti che non provengano dalla località indicata o che, pur provenendo da essa, non rispettino il disciplinare previsto per le indicazioni di origine. Lo scopo è chiaramente quello di riconoscere l'originalità di alcune produzioni locali, aumentare la trasparenza per i consumatori e allo stesso tempo non ostacolare il mercato né ridurre le possibilità di scelta degli acquirenti.

⁴²⁷ Cfr. in www.ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-explained.

IDE verso l'UE aumenterebbero di 630 milioni di euro e quelli verso il Canada di 1,2 miliardi di euro. Il PIL dell'UE, di conseguenza, potrebbe crescere fino a 1,7-2,1 miliardi di euro l'anno; mentre l'economia canadese beneficerebbe di una crescita di oltre 2,5 miliardi di euro l'anno.

Va precisato che sono stime che non considerano ulteriori possibili vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli appalti pubblici e dal facilitato accesso al mercato dei servizi. Non sono inoltre valutati gli effetti della tutela rafforzata delle indicazioni geografiche e della proprietà intellettuale.

La Commissione stessa conclude dunque riconoscendo, in queste stime, una più che possibile sottovalutazione di quello che sarà il reale impatto del CETA sulle economie delle Parti firmatarie.

6. L'accordo di libero scambio tra UE e Corea del Sud.

L'ALS tra UE e Corea del Sud costituisce il primo accordo di libero scambio di nuova generazione concluso secondo i parametri dell'iniziativa "Europa globale" del 2006. Viene considerato l'accordo più ampio mai negoziato dall'Unione europea, arrivando ad eliminare i dazi all'importazione verso pressoché ogni tipologia di prodotto. Rappresenta inoltre il primo tentativo dell'UE volto ad incrementare il *market access* per le imprese europee nel competitivo e dinamico mercato orientale, a dimostrazione del forte interesse di Bruxelles per l'intera area del sud-est asiatico, tanto per l'import quanto per l'export.

Già nel 2006 la comunicazione della Commissione "Europa globale" includeva il Paese asiatico tra i principali partner dell'Unione. Le trattative per la conclusione di un ALS sono iniziate nel 2007 e si sono concluse con la firma dell'Accordo nel 2010. Applicato in via provvisoria dal 1 luglio 2011, è ufficialmente entrato in vigore il 13 dicembre 2015⁴²⁸, successivamente all'intervenuta ratifica da parte degli Stati membri. L'ALS ha dunque un contenuto di gran lunga più ampio rispetto a quelli che lo hanno preceduto. E proprio grazie all'applicazione provvisoria, la vasta liberalizzazione degli scambi è avvenuta in maniera graduale e differenziata per le diverse categorie di beni e

⁴²⁸ La documentazione rilevante è consultabile online in www.mise.gov.it e in www.ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea.

servizi, garantendo alle rispettive economie un congruo margine di adeguamento alle nuove condizioni di mercato⁴²⁹.

Prima di addentrarsi nell'analisi contenutistica puntuale dell'ALS, è opportuno osservare il preesistente assetto relazionale tra UE e Corea del Sud, sul quale è poi intervenuto l'accordo in esame.

La politica commerciale della Corea del Sud, Stato indipendente dell'Asia orientale con oltre 50 milioni di abitanti, è stata, sin dagli anni '50, fortemente orientata all'export ed alla salvaguardia di alcuni settori ritenuti strategici, fondamentali per lo sviluppo dell'economia del Paese.

A partire dagli anni '80, la Corea del Sud ha intrapreso una serie di liberalizzazioni e deregolamentazioni che hanno sostanzialmente reso più efficiente e competitivo il mercato interno.

Fino al 2001, le politiche commerciali sudcoreane sono state implementate prevalentemente con accordi di natura multilaterale. In seguito, anche a causa delle ben note difficoltà riscontrate nella concertazione a livello multilaterale, la Corea ha deciso di portare avanti i negoziati commerciali avvalendosi di accordi bilaterali mirati, con l'intento primario di avvicinare nuovi mercati di destinazione per l'export e garantire all'economia l'accesso ad energia e materie prime estere. Il passaggio alla forma degli accordi bilaterali è stato inoltre accompagnato da un rinnovato impegno sulle riforme strutturali, volte a migliorare la competitività del sistema Paese⁴³⁰.

Le prime relazioni diplomatiche tra UE e Corea del Sud risalgono ai primi anni '60. A livello più propriamente commerciale, invece, i due Paesi hanno intensificato i rapporti più tardi, a partire dagli anni '90⁴³¹, quando la Corea del Sud attraversava una complessa fase di transizione per avvicinarsi alle moderne economie di mercato⁴³².

⁴²⁹ Per alcuni prodotti il processo di liberalizzazione risultava già compiuto nel 2014, mentre per altri è stato previsto un periodo più lungo: per es. per i beni agricoli è stata prevista una fase di graduale liberalizzazione che va da 10 a oltre 20 anni, a seconda dei prodotti. Pertanto, nella fase immediatamente successiva all'applicazione dell'accordo, non tutte le linee tariffarie risultavano azzerate, per es. tra il 2010 e il 2011 circa il 45% dei dazi applicati agli esportatori europei dalla Corea del Sud erano ancora in vigore.

⁴³⁰ In particolare, il Cile è stato il primo Paese a siglare, nel 2002, un ALS con la Corea del Sud. Sono seguiti altri accordi con Paesi quali Singapore, India, USA e la stessa UE.

⁴³¹ In argomento, cfr. J.HARRISON, *The European union and south Korea: The legal framework for strengthening trade, economic and political relations*, Edimburgo, 2013, p. 3 ss.

⁴³² Sono di questo periodo l'Accordo quadro per gli scambi e la cooperazione, la Dichiarazione comune sul dialogo politico, entrambi del 1996, e l'Accordo sulla cooperazione e sulla mutua assistenza amministrativa in materia doganale, del 1997. Nel 2009 UE e Corea del Sud hanno concluso l'Accordo di

Il compimento di tale imponente processo evolutivo è forse individuabile proprio nella conclusione dell'ALS con l'Unione europea: un assetto negoziale moderno, globale, vantaggioso ed estremamente ambizioso nei contenuti.

In particolare, vengono disciplinati sia l'abolizione progressiva dei dazi sia aspetti ulteriori, ivi compresi le barriere non tariffarie, le regolamentazioni, la proprietà intellettuale, gli appalti pubblici e lo sviluppo sostenibile.

Una novità interessante dell'ALS in questione, peraltro, è rappresentata dalla presenza di specifici allegati per alcuni settori strategici come l'elettronica, i motoveicoli, la farmaceutica, le apparecchiature mediche e la chimica, i quali includono anche disposizioni in materia di barriere non tariffarie.

Vi sono poi due ulteriori capitoli; l'uno dedicato ai servizi e all'e-commerce, l'altro allo sviluppo sostenibile. In più, rilevante è anche la previsione di comitati e gruppi di lavoro da riunire regolarmente, ai fini dell'implementazione concreta dell'assetto negoziale.

Come per tutti gli ALS, l'obiettivo primario rimane la progressiva riduzione ed abolizione delle barriere tariffarie che, fino all'applicazione provvisoria dell'Accordo nel 2011, erano determinate in base alla clausola della nazione più favorita, secondo le regole OMC.

L'assetto negoziato, tuttavia, va anche oltre, ponendosi esplicitamente finalità aggiuntive, riguardanti le diverse aree interessate dal commercio internazionale contemporaneo.

Si tratta di otto obiettivi fondamentali: liberalizzare e facilitare l'interscambio di beni tra le Parti; liberalizzare l'interscambio di servizi e gli investimenti tra le Parti; promuovere la concorrenza nelle rispettive economie; liberalizzare su base reciproca i mercati degli appalti pubblici; proteggere adeguatamente ed efficacemente i diritti di proprietà intellettuale; contribuire, rimuovendo le barriere agli scambi e sviluppando condizioni favorevoli alla crescita dei flussi d'investimento, allo sviluppo armonioso e all'espansione del commercio mondiale; impegnarsi, nella consapevolezza che lo sviluppo sostenibile sia un obiettivo fondamentale, nello sviluppo del commercio internazionale, in modo da contribuire all'obiettivo dello sviluppo sostenibile e sforzarsi

cooperazione riguardante le attività anticoncorrenziali. Nel 2010 firmano un nuovo Accordo quadro sugli scambi e la cooperazione, entrato in vigore nel 2014. In quanto membri dell'OMC, infine, sia l'UE che la Corea del Sud sono Parti dell'Accordo sugli appalti pubblici, da ultimo rivisto nel 2014.

di assicurare che tale obiettivo sia integrato e presente ad ogni livello della relazione commerciale tra le Parti; promuovere gli investimenti diretti esteri (IDE) senza abbassare o ridurre gli standard di salute e sicurezza ambientale, lavorativa o occupazionale nell'applicazione e nell'esecuzione delle norme su ambiente e lavoro delle Parti⁴³³.

L'assetto istituzionale del partenariato viene presentato nel cap. XV dell'Accordo, con il quale si istituiscono il Comitato per gli scambi ed altri comitati specializzati. Il Comitato per gli scambi, co-presieduto dal Commissario per il Commercio UE e dal Ministro del Commercio sudcoreano, è l'organo responsabile della gestione del partenariato. Esercita il potere decisionale su tutte le materie contenute nell'Accordo e supervisiona il lavoro degli altri comitati specializzati⁴³⁴, dei gruppi di lavoro⁴³⁵ e degli altri corpi istituiti. Le riunioni avvengono su base annuale.

Viene inoltre prevista un'unità operativa per l'implementazione dell'Accordo con il compito di coordinare le attività con la Commissione europea.

Sono stati creati anche alcuni gruppi di lavoro indipendenti, basati a Bruxelles e a Seul, la cui funzione è quella di rappresentare un punto di riferimento e di prima informazione per le imprese europee e sudcoreane. Si è infatti già detto che uno dei motivi di maggiore criticità nell'applicazione degli ALS, in generale, risiede proprio nella mancanza di pubblicità presso gli operatori economici nazionali, che il più delle volte, all'indomani dell'entrata in vigore di un accordo di libero scambio, si trovano a dover fronteggiare novità anche imponenti, nella gestione quotidiana della propria attività, con estrema difficoltà, perdendo dunque l'occasione di godere dei cospicui vantaggi che pure tali strumenti offrono. Ne deriva che, di norma, a beneficiare maggiormente delle nuove opportunità di scambio siano le imprese di maggiori dimensioni. È in tale direzione che diventa pertanto decisiva, nell'ottica di massimizzare

⁴³³ Cfr. sul punto A.GIUNTA, M.MANTUANO, E.MARVASI, S.NENCI, L.SALVATICI, *Gli accordi di libero scambio: opportunità per le imprese italiane. Caso studio: l'ALS con la Corea del Sud*, in *Studio del CRES Rossi-Doria*, Roma, 2018, pp. 36-37.

⁴³⁴ In particolare, i sette comitati specializzati istituiti dall'ALS sono i seguenti: Comitato sul commercio dei beni; Comitato sulle misure sanitarie e fitosanitarie; Comitato doganale; Comitato sul commercio di servizi, insediamento e commercio elettronico; Comitato sul commercio e lo sviluppo sostenibile; Comitato sulle zone industriali per le esportazioni create nella penisola sudcoreana per attrarre investimenti esteri; Comitato sulla cooperazione culturale.

⁴³⁵ I sette gruppi di lavoro (gdl) sono i seguenti: gdl su motoveicoli e parti; gdl su prodotti farmaceutici e apparecchi medici; gdl sulla chimica; gdl sulla cooperazione alla difesa commerciale; gdl sugli accordi di mutuo riconoscimento sui servizi; gdl sugli appalti pubblici; gdl sulle indicazioni geografiche.

l'efficacia globale di un accordo complesso, l'attività consulenziale svolta dagli uffici di coordinamento sul territorio secondo le direttive delle autorità ministeriali dello Stato interessato, nell'ambito di un virtuoso meccanismo di sussidiarietà informativa.

Proseguendo nell'analisi contenutistica, le misure di salvaguardia sono disciplinate nel cap. III, dove si prevede la possibilità di attivare contromisure protettive in alcuni casi specifici. Per le Parti, segnatamente, è prevista la possibilità di ricorrere a misure di salvaguardia qualora, in seguito alla riduzione o all'eliminazione dei dazi e delle altre barriere al commercio, in base a quanto previsto dall'ALS, i beni di una delle Parti siano importati nel territorio dell'altra in quantità e condizioni tali da causare o rischiare di causare un serio danno all'industria locale, produttrice di beni simili o in concorrenza diretta con quelli importati.

In tali casi, il Paese danneggiato potrà adottare misure bilaterali di protezione quali la sospensione di ulteriori liberalizzazioni degli scambi dei beni in oggetto o l'aumento delle barriere agli scambi, con l'unico limite della clausola della nazione più favorita, fatto salvo quanto specificamente previsto negli allegati sui singoli beni. Provvedimenti del genere, ad ogni modo, sono validi fintantoché siano temporalmente limitati, potendo perdurare al massimo per quattro anni.

Un altro aspetto decisivo attiene alla procedura per la risoluzione delle controversie che possano sorgere in merito all'applicazione o all'interpretazione dell'Accordo; è prevista dall'art. XIV, che contempla la possibilità di attivare consultazioni ed arbitrati, le cui decisioni saranno poi vincolanti per le Parti. Vengono disciplinate anche le eventuali procedure da seguire in caso di mancata esecuzione del lodo arbitrale o del provvedimento concordato. È dunque evidente il richiamo al modello predisposto dall'OMC, seppur in forma semplificata.

Per ciò che attiene alle disposizioni sull'eliminazione dei dazi sui beni, le norme rilevanti sono contenute nel cap. II e nei relativi allegati.

Già nel 2011, con l'applicazione provvisoria, oltre il 70% delle linee tariffarie erano state eliminate. Ad oggi, praticamente tutti i dazi in quasi tutti i settori interessati

sono scomparsi⁴³⁶. Prima dell'Accordo, peraltro, le barriere tariffarie tra UE e Corea del Sud risultavano asimmetriche: Seul imponeva dazi significativamente maggiori di quelli imposti dall'Europa. L'introduzione dell'ALS ha pertanto comportato un intervento significativo, sul punto, soprattutto dal lato coreano⁴³⁷.

Tali misure, com'è ovvio, hanno avuto un diretto effetto positivo sulla competitività degli esportatori⁴³⁸ ed hanno consentito ai consumatori di beneficiare di maggiore scelta e riduzione dei prezzi⁴³⁹.

Gli esportatori europei e sudcoreani hanno risposto molto bene all'introduzione dell'ALS, facendo largo uso dei minori dazi previsti. Dal 2011, l'utilizzazione delle preferenze, e cioè della frequenza con la quale gli esportatori e gli importatori fanno applicazione dell'Accordo, è progressivamente cresciuta per le esportazioni di entrambe le Parti⁴⁴⁰.

⁴³⁶ Solo per alcuni prodotti agricoli è stato previsto un periodo di liberalizzazione più graduale, in virtù dell'importanza di questi beni soprattutto per l'economia sudcoreana. Alcuni prodotti, poi, sono proprio stati esclusi dall'Accordo (riso, aglio, cipolle, peperoni).

⁴³⁷ I dazi medi per l'import imposti dalla Corea del Sud sulle importazioni dall'UE sono passati dall'8% al 2% nel corso dei primi tre anni. Nel 2016 risultavano pari allo 0.5%, mentre i dazi medi applicati dall'UE sui beni provenienti da Seul sono stati praticamente eliminati del tutto.

⁴³⁸ Prima dell'applicazione dell'Accordo, fino al 2010 incluso, i dazi applicati dall'UE sulle esportazioni sudcoreane rispondevano alla clausola della nazione più favorita (MFN) prevista dagli accordi OMC. Il dazio MFN medio era di circa il 4,5% mentre il dazio medio pesato applicato era del 2,2% circa. Questa differenza non è sorprendente e dipende, almeno in parte, dal fatto che i prodotti con dazi maggiori tendono ad essere meno importati (se i dazi fossero così alti da essere proibitivi, il dazio applicato sarebbe zero). Subito dopo l'applicazione provvisoria dell'Accordo, i dazi medi applicati si erano ridotti quasi a zero. Come giustamente sottolinea un recente studio della Commissione Europea (2016), è importante notare che, in seguito all'applicazione dell'Accordo, a fronte di un dazio medio applicato prossimo allo zero, il dazio medio "controfattuale" (cioè il dazio che si avrebbe se non ci fosse stato l'Accordo tra UE e Corea del Sud) calcolato utilizzando i dazi MFN anziché quelli preferenziali, ma effettuando la ponderazione con i flussi di import successivi all'Accordo, risulta addirittura superiore a quello medio applicato del 2010. Questo risultato dipende chiaramente in gran parte dal fatto che è aumentato l'import dalla Corea del Sud di beni che erano molto protetti.

⁴³⁹ I dazi MFN medi sudcoreani imposti prima dell'Accordo erano superiori del 35% rispetto a quelli europei. A tre anni dall'entrata in vigore provvisoria, nel 2014 i dazi medi preferenziali erano pari al 5%, se consideriamo la media semplice, e del 2% se consideriamo la media ponderata. Nel 2016, i dazi medi preferenziali risultavano ulteriormente ridotti all'1% come media semplice e allo 0,5% come media ponderata. In altre parole la riduzione delle barriere tariffarie è stata più accentuata per l'export europeo in Corea del Sud che per l'export sudcoreano nell'UE, verosimilmente beneficiando maggiormente gli esportatori europei. A livello settoriale, come già detto, l'eliminazione delle barriere tariffarie è avvenuta in gran parte con l'applicazione provvisoria dell'Accordo. Nel 2011 circa il 55% del costo dei dazi pagati dall'UE nel 2010 risultava eliminato. Per alcuni settori, come automobili di media o grande cilindrata, la liberalizzazione si è conclusa nel 2014; mentre per altri, come automobili di piccola cilindrata, sono stati necessari altri due anni. Per i beni agricoli è previsto un periodo di liberalizzazione graduale di 20 anni o più. Nel 2016 restano dei dazi positivi, ma comunque bassi e in graduale riduzione, per il settore agroalimentare (7% circa), e per alcuni beni della meccanica e alcuni autoveicoli, questi ultimi due settori ormai molto vicini alla completa liberalizzazione.

⁴⁴⁰ L'utilizzazione delle preferenze implica che gli esportatori soddisfino determinati criteri e requisiti, pertanto non è ovvio che questi ultimi decidano di avvalersi dei minori dazi previsti nell'Accordo, in quanto eventuali costi accessori o procedure per il soddisfacimento dei criteri potrebbero rendere non

Viene invece considerata nel cap. VI la semplificazione di regole e procedure doganali e commerciali, in virtù della quale le Parti si impegnano ad adottare ed applicare criteri e procedure doganali semplici ed efficienti.

UE e Corea del Sud si impegnano inoltre a perseguire l'armonizzazione della documentazione e dei dati richiesti in base agli standard internazionali, con lo scopo di facilitare gli scambi. A tal fine viene istituito un apposito Comitato doganale, con il compito precipuo di assicurare un'adeguata applicazione di quanto previsto.

L'obiettivo generale di facilitare gli scambi semplificando le procedure permea anche la disciplina sulle denominazioni di origine, per le quali viene previsto il meccanismo dell'autocertificazione, assoluta novità tra gli ALS dell'UE.

Gli esportatori che desiderino beneficiare delle agevolazioni previste dall'ALS dovranno quindi richiedere lo status di "esportatore approvato", grazie al quale saranno in grado di autocertificare la provenienza del bene; procedura che peraltro avverrà, con un'ulteriore razionalizzazione, a livello nazionale⁴⁴¹.

Le regole di origine, cioè l'insieme delle norme che definiscono la nazionalità dei prodotti e, quindi, il regime tariffario applicabile, sono disciplinate specificamente per ciascun prodotto. La regola generale è che i prodotti si considerano originari di un Paese se interamente prodotti sul territorio nazionale, o se le lavorazioni effettuate nel Paese siano avvenute in misura "sufficiente", secondo specifiche disposizioni, similmente a quanto già visto in relazione al CETA⁴⁴².

vantaggiosa l'operazione. Ovviamente questo è contrario agli scopi delle Parti, per cui l'utilizzazione delle preferenze rappresenta un parametro su cui valutare il successo dell'accordo di libero scambio. Ci si attende che il tasso di utilizzazione delle preferenze (cd. *preferences utilization rate*, PUR) aumenti nel tempo, man mano che le imprese vengano informate ed apprendano come utilizzare le nuove opportunità. Questo è esattamente ciò che è successo: il PUR dell'export UE in Corea del Sud è aumentato dal 50% nel 2012 al 71% nel 2016; il PUR dell'export sudcoreano nell'UE è aumentato dal 68% nel 2012 all'87% nel 2016. Per l'Italia i tre settori con i PUR maggiori sono Articoli in pietra, vetro e ceramica (88%), Grassi e oli animali o vegetali (86%), e Alimentari, bevande e tabacco (84%); per l'UE, Mezzi di trasporto (93%), animali vivi e prodotti animali (93%), e Grassi e oli animali o vegetali (88%); per la Corea del Sud, Prodotti minerali (96%), Mezzi di trasporto (94%), e Plastica e gomma (92%).

⁴⁴¹ Sono gli uffici doganali nazionali ad occuparsi di verificare il soddisfacimento dei criteri e di approvare gli esportatori. La procedura non è necessaria se il valore dell'export non supera i 6.000 euro.

⁴⁴² Per esempio, un'automobile è considerata di origine europea se almeno il 55% del valore delle componenti è di provenienza europea, ovvero se non più del 45% del valore riguarda input importati. Operazioni quali lavaggio, pulizia, verniciatura e lucidatura o impacchettamento non costituiscono in ogni caso lavorazioni sufficienti alla denominazione di origine.

Costituisce inoltre un'ulteriore novità, tra gli ALS negoziati prima del 2011, l'esplicita normazione delle barriere non tariffarie, cioè di tutti quegli impedimenti al commercio diversi dai dazi: regolamenti, standard tecnici, certificazioni etc.

Tali misure, *de facto*, finiscono spesso per rappresentare l'ostacolo maggiore agli scambi, ancorché non siano di regola introdotte e pensate a fini commerciali.

Nel cap. IV, dedicato proprio a tale profilo, si prevede che UE e Corea del Sud si impegnino a facilitare l'accesso ai rispettivi mercati, rafforzando la cooperazione sugli standard, le regolamentazioni tecniche e le procedure per le valutazioni di conformità.

Con lo stesso spirito, il cap. V disciplina le misure sanitarie e fitosanitarie, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli al commercio garantendo, al contempo, la protezione della salute e la salvaguardia di piante ed animali⁴⁴³.

In materia di appalti pubblici, un impegno reciproco ad applicare regole trasparenti e non discriminatorie per l'aggiudicazione dei bandi di gara esisteva già prima dell'introduzione dell'ALS. Tuttavia, con il nuovo assetto negoziale tale onere assume maggiore concretezza, con un raggio d'azione più ampio. In particolare, sono incluse questioni non disciplinate nel precedente Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC⁴⁴⁴, riguardanti le concessioni per i lavori pubblici e i contratti di costruzione, gestione e cessione (p.e. la costruzione di autostrade).

Ad ogni modo, nonostante la Corea del Sud abbia ratificato l'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC oltre vent'anni fa, non risulta ancora oggi sufficientemente integrata nel relativo settore a livello internazionale⁴⁴⁵.

Il mercato degli appalti pubblici sudcoreano, infatti, vale circa 400 milioni di euro l'anno. Secondo una relazione della Commissione europea del 2017⁴⁴⁶, gli acquisti di origine estera non sono aumentati nel tempo, si sono anzi praticamente dimezzati

⁴⁴³ Le barriere non tariffarie, implicano spesso costi indiretti anche più gravosi dei più visibili dazi. Tuttavia la difficoltà di attribuire un valore a questi costi impliciti rende complessa la valutazione dell'impatto concreto dell'Accordo su questo tipo di barriere al commercio.

⁴⁴⁴ Cfr. in www.wto.org.

⁴⁴⁵ Gli acquisti pubblici di origine estera da parte dell'*Office of Supply* del governo sudcoreano sono stati in media meno del 10% del totale nel periodo 1991- 1995, e si sono ulteriormente ridotti negli anni. Nell'anno dell'entrata in vigore provvisoria dell'Accordo di libero scambio (2011), la percentuale di acquisti pubblici di origine estera da parte del *Public Procurement Service* sudcoreano era dell'1,4%, mentre nel 2015 si era ulteriormente ridotta allo 0,9%.

⁴⁴⁶Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Relazione annuale sull'attuazione dell'accordo di libero scambio Ue-Corea*, del 20.10.2017, COM(2017) 614 final. In www.eur-lex.europa.eu.

rispetto al 2009. La quota dell'UE, peraltro, è rimasta inalterata al 30-40%, mentre quella degli USA e delle Americhe è cresciuta in maniera apprezzabile.

Sembrerebbe dunque che, nonostante Seul si sia impegnata formalmente ad aprire maggiormente il proprio mercato, l'ALS non abbia prodotto, ad ora, gli effetti sperati nel settore degli appalti pubblici, con riferimento alle imprese europee.

L'ALS include inoltre diverse disposizioni per la promozione della concorrenza, finalizzate non solo alla liberalizzazione degli scambi, ma anche alla proibizione e alla sanzione delle pratiche distorsive del corretto funzionamento dei mercati: sono proibiti e sanzionati cartelli, abusi di posizione dominante, fusioni ed acquisizioni anticoncorrenziali e sussidi.

Nell'Accordo, UE e Corea del Sud riconoscono l'importanza di un'applicazione trasparente, tempestiva e non discriminatoria delle norme in materia di concorrenza, individuando, a tal fine, le autorità responsabili alla concreta attuazione del proposito. Si prevede, peraltro, che i monopoli di Stato a carattere commerciale siano regolati e gestiti in modo da evitare derive discriminatorie.

Le parti si impegnano infine a sanare o a rimuovere le distorsioni alla concorrenza provocate dai sussidi in essere, nella misura in cui incidano in maniera rilevante sul commercio internazionale.

Da ultimo, l'ALS, per ciò che attiene alla proprietà intellettuale ed alle indicazioni geografiche, stabilisce che le Parti debbano assicurare un'adeguata ed efficace applicazione dei trattati internazionali sottoscritti in materia di IP. In particolare, le Parti si impegnano ad intrattenere un dialogo regolare, al fine di accertare la concreta attuazione dell'Accordo e dirimere eventuali questioni.

Le disposizioni sui diritti di proprietà intellettuale presenti nell'ALS si basano sostanzialmente sulle norme dell'Accordo TRIPs, siglato al termine dell'Uruguay Round del GATT, più volte richiamato nel corso della trattazione.

Sono previsti dei meccanismi per lo scambio e la cooperazione in materia di IP. In tale direzione, vengono disciplinati gli standard per la protezione dei diritti degli autori e degli artisti e le procedure per la registrazione dei marchi commerciali, in unione alle misure volte a garantire efficaci azioni di difesa contro potenziali violazioni.

Le indicazioni geografiche estere, inoltre, possono essere registrate secondo le stesse procedure e con i medesimi criteri validi per i beni nazionali, al fine di ricevere la

stessa protezione accordata a questi ultimi. UE e Corea del Sud, segnatamente, riconoscono e si impegnano a proteggere le indicazioni geografiche elencate negli allegati: 165 indicazioni dell'UE e 63 sudcoreane, salve future aggiunte⁴⁴⁷.

Terminata la presentazione statica dei profili contenutistici dell'ALS, occorre soffermarsi sull'analisi dinamica dell'implementazione concreta di quanto negoziato.

Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore dell'ALS, si è registrata un'espansione degli scambi tra UE e Corea del Sud che ha riguardato la maggior parte dei settori. In seguito alle liberalizzazioni, infatti, l'export di beni dall'UE è aumentato di oltre il 60%, registrando un leggero rallentamento nel biennio 2015-2016. Questo ha *de facto* contribuito ad affermare l'importanza di Seul come partner commerciale primario per i Paesi dell'Unione, sia come destinazione dell'export che come fonte di approvvigionamento.

Anche le importazioni, peraltro, sono cresciute di oltre il 50% negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore dell'ALS; costituendo, ad oggi, circa il 10% del totale dell'import dell'UE.

L'export della Corea del Sud verso l'UE, invece, è aumentato ad un ritmo meno sostenuto, ma si è comunque dimostrato decisamente più dinamico dell'export di Seul verso altre regioni.

A livello macroeconomico, prima dell'Accordo l'UE presentava un deficit commerciale con la Corea del Sud. Il forte impulso all'export europeo che si è registrato in seguito alla riduzione dei dazi e delle altre barriere commerciali ha fatto sì che tale deficit, gradualmente, si sia ridotto in maniera apprezzabile⁴⁴⁸.

Per ciò che attiene allo scambio dei beni, si è osservato, grazie ai minori costi di commercio, un mutamento delle tipologie di beni scambiati, con uno spostamento verso beni qualitativamente superiori. Il generalizzato e significativo aumento di scambi, peraltro, ha avuto come positiva conseguenza una rilevante diversificazione nella gamma di prodotti disponibili nei mercati di entrambe le Parti.

⁴⁴⁷ Per l'Italia, per esempio, rientrano nell'elenco 16 indicazioni agroalimentari, quali Aceto balsamico Tradizionale di Modena, Prosciutto di Parma, Parmigiano Reggiano, Pecorino Roma, Mozzarella di Bufala Campana, e 22 bevande, principalmente vini, come Chianti, Barolo, Franciacorta e Grappa.

⁴⁴⁸ Un fattore interessante riguarda l'aumento dei prezzi (valori medi unitari) registrato in seguito alla liberalizzazione degli scambi. A fronte della eliminazione o riduzione dei dazi, ciò che di per sé riduce i prezzi per i consumatori rendendo gli esportatori più competitivi, si è invece registrato un aumento dei prezzi medi. Questo fenomeno ha riguardato sia l'export dell'UE che l'export sudcoreano (Commissione Europea, 2014).

Ad ogni modo, la piena e corretta attuazione dell'ALS continua ad essere d'importanza cruciale per il conseguimento dei benefici previsti per ciascuna delle Parti. Nella citata relazione sullo stato di attuazione del 2017, la Commissione esprime forti preoccupazioni sugli scarsi progressi registrati riguardo alla ratifica e all'attuazione delle convenzioni dell'OIL e sulla protezione dei diritti dei lavoratori in Corea, in particolare nel settore del commercio e dello sviluppo sostenibile. Questo sta a dimostrare, una volta di più, la natura onnicomprensiva degli accordi di nuova generazione, attraverso i quali l'UE non intende solamente regolamentare le relazioni commerciali con gli Stati terzi, ma anche, e nella misura in cui sia possibile, ampliare il raggio d'azione degli alti standard europei di tutela dei *non-trade values* ben al di là dei confini dell'Unione, in una virtuosa opera di orientamento della *global governance* del tutto in linea con la *mission* della nuova politica commerciale comune.

La Commissione auspica altresì che i comitati e i gruppi di lavoro specializzati, incaricati dell'attuazione dell'ALS in esame, proseguano a discutere e a ricercare soluzioni ai problemi di attuazione e di accesso al mercato, con l'obiettivo di produrre nel breve periodo risultati tangibili. Del resto, si è osservato che tali organismi abbiano dato prova della propria utilità in quanto privilegiati fori di discussione sugli sviluppi attuali e futuri della normativa di cooperazione.

Per parte sua, la Commissione si impegna a portare avanti i dialoghi esplorativi con la Corea su un pacchetto di modifiche all'Accordo o ai suoi protocolli, con l'obiettivo di raggiungere un risultato equilibrato e reciprocamente vantaggioso.

In definitiva, i primi anni di applicazione dell'ALS dimostrano come abbia funzionato nel complesso bene, in linea con le aspettative. Per quanto, come evidenziato, persistano talune difficoltà, nella grande maggioranza dei settori l'attuazione procede bene e sostiene con forza lo sviluppo economico di entrambe le Parti, come peraltro riconosciuto dal Parlamento europeo in una nota risoluzione adottata sul punto il 18 maggio del 2017⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 sull'attuazione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Corea (2015/2059(INI)), in www.europarl.europa.eu.

7. L'accordo di libero scambio tra UE e Giappone.

Le negoziazioni per l'ALS tra UE e Giappone (JEFTA⁴⁵⁰), un ibrido afferente anche al *genus* degli APE (accordi di partenariato economico), sono state avviate il 25 marzo del 2013, con decisione unanime dei 28 Paesi membri dell'Unione.

Dopo alcuni anni di trattative, le Parti, da poco, sono addivenute ad un'intesa circa i contenuti e il testo dell'ALS.

L'8 dicembre 2017 l'Accordo è stato finalizzato; è stato firmato a Tokyo il 17 luglio del 2018⁴⁵¹ ed entrerà in vigore verosimilmente nella primavera del 2019, dopo la formale approvazione del Parlamento europeo, degli Stati membri e della Dieta giapponese.

A margine della firma, l'attuale Commissario europeo per il Commercio, Cecilia Malmström, ha dichiarato: *“insieme al Giappone, stiamo inviando al mondo il forte segnale che due delle sue maggiori economie continuano a credere nel libero commercio, opponendosi sia all'unilateralismo sia al protezionismo, e i cui benefici economici sono chiari”*.

Il JEFTA rappresenta un'opportunità enorme per le imprese europee che intendano esportare in Giappone, poiché l'eliminazione delle barriere commerciali esistenti produrrà, già nel breve periodo, un sensibile abbassamento dei costi di commercio, facilitando l'accesso al mercato giapponese, a vantaggio della competitività⁴⁵².

Per l'Unione, inoltre, l'Accordo mantiene una duplice valenza strategica⁴⁵³: da un lato, rafforza il ruolo internazionale dell'Unione tra le voci che orientano la global governance del commercio mondiale; dall'altro, contribuisce a controbilanciare eventuali effetti di diversione del commercio dovuti al recente Accordo di partenariato transpacifico (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific*

⁴⁵⁰ Acronimo di *Japan-EU Free Trade Agreement*.

⁴⁵¹ Cfr. Dichiarazione congiunta del 25o vertice UE-Giappone del 17.7.2018, Comunicato 463/18. Per questo e per ogni altro documento relativo alla cronistoria negoziale del JEFTA cfr. www.ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement e www.consilium.europa.eu.

⁴⁵² Cfr., per una panoramica introduttiva, H.SUZUKI, *The new politics of trade: EU-Japan*, in *Journal of European Integration*, Volume 39, Fascicolo 7, 2017, pp. 875-889.

⁴⁵³ Cfr., sul punto, A.GHIBUTIU, *The economic and geopolitical meanings behind the eu-japan economic partnership agreement*, in *Revista de Economie Mondială*, Volume 10, Fascicolo 1, 2018, pp. 18-41.

Partnership, CPTPP)⁴⁵⁴. Sembra anzi che l'intenzione del Giappone sia stata proprio quella di sostituire l'UE agli USA come principale partner dell'economia nipponica, stanti le posizioni protezionistiche avanzate dal Presidente Trump, come evidenziato in nota.

Inoltre, data l'importanza del Giappone all'interno delle catene globali del valore in Asia, l'ALS potrà avere ricadute positive anche su Paesi terzi, specialmente per ciò che attiene ad aspetti non tariffari, contribuendo dunque all'uniformazione internazionale degli standard.

Si tratta, in sostanza, di un'esternalità vantaggiosa che potrà concorrere alla riduzione dei costi di transazione, dovuti ai diversi approcci adottati dai singoli Paesi su standard, regolamenti e procedure doganali.

UE e Giappone, negli anni, hanno portato avanti un costante dialogo su tematiche d'interesse comune quali l'ambiente, la tecnologia, il commercio, i servizi finanziari e la politica industriale. Ciononostante, per le imprese europee il Giappone rappresenta comunque un mercato che pone sfide impegnative, a causa della distanza geografica e della diversità istituzionale e culturale.

L'UE, a tal fine, già da tempo ha avviato un'interlocuzione con Tokyo proprio per facilitare l'integrazione economica, avvicinando due realtà oggettivamente molto diverse, con l'obiettivo precipuo di agevolare gli scambi⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Le negoziazioni hanno avuto inizio nel 2005. L'8 marzo 2018 a Santiago del Cile il nuovo *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP, o TPP-11) è stato sottoscritto dai seguenti undici Paesi: Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malaysia, Messico, Perù, Nuova Zelanda, Singapore e Vietnam. Si è pervenuti a tale versione rivista poiché il 23 gennaio 2017 il presidente americano Donald Trump ha firmato un ordine esecutivo per ritirare formalmente l'adesione degli Stati Uniti al precedente TPP. Donald Trump ha dichiarato di voler avviare una serie di accordi bilaterali con i vari Paesi della regione. L'abbandono di Washington inaugura il nuovo corso della politica statunitense nella regione Asia-Pacifico. Dopo la mossa protezionistica di Trump, il precedente *Trans Pacific Agreement* non ha potuto completare l'iter di approvazione nei Paesi aderenti, richiedendo una nuova concertazione tra i rimanenti attori, come sopra evidenziato. Il CPTPP crea un'area di libero scambio tra le più estese al mondo, con oltre 500 milioni di consumatori, ed entrerà in vigore auspicabilmente entro la fine del 2018.

⁴⁵⁵ Alcune delle iniziative riguardano: un piano di cooperazione finalizzato alla promozione degli investimenti bilaterali, attivo dal 2004; una tavola rotonda per il dialogo e lo scambio di opinioni tra imprese (istituita nel 1999); un programma di formazione per dirigenti e un servizio europeo per l'azione esterna finalizzati ad aiutare e incentivare le imprese ad accedere al mercato giapponese; il centro UE-Giappone per la cooperazione industriale, il quale promuove ogni forma di cooperazione industriale, commerciale e negli investimenti (fondato nel 1987). Inoltre, sono stati conclusi i seguenti quattro accordi bilaterali: dal 1° gennaio 2002, un accordo di mutuo riconoscimento per le valutazioni di conformità in ambito di apparecchi terminali per le telecomunicazioni e apparecchi radio, prodotti elettrici, pratiche di laboratori per la chimica e pratiche industriali per la farmaceutica; al 16 giugno 2003, un accordo per cooperazione sulle attività anticoncorrenziali volto a facilitare l'interscambio tra i Paesi e gli investimenti;

Il dialogo, lo si è visto, si è intensificato negli ultimi anni. È interessante notare che nel solo 2016 sono stati effettuati oltre quaranta incontri governativi e ben tredici incontri con i membri del Parlamento europeo, che peraltro ha istituito uno speciale gruppo di monitoraggio per seguire da vicino i negoziati (allora) in corso.

Le negoziazioni relative al JEFTA sono state condotte parallelamente a quelle relative ad un altro accordo di partenariato strategico (APS) più generale⁴⁵⁶, non incentrato specificamente sulla liberalizzazione degli scambi e sull'integrazione commerciale. L'APS, segnatamente, è rivolto alla promozione della cooperazione tra i Paesi in ambito *latu sensu* politico e giuridico, al fine di gettare le basi per una più ampia condivisione di valori e principi, funzionale dunque, in prospettiva, ad un'efficace integrazione economica. In particolare, vengono incluse tra le aree d'interesse la democrazia, la compagine istituzionale, la tutela dei diritti umani, la sicurezza energetica, la migrazione, la sicurezza militare, la pace globale, la stabilità e la prosperità.

Al termine di questo lungo percorso, L'APS è stato siglato a Tokyo il 17 luglio 2018, unitamente al JEFTA.

Come per gli accordi già esaminati, risulta preliminarmente opportuno osservare il quadro economico in cui l'ALS in questione si è poi inserito.

Il Giappone è un'economia avanzata, con una forte vocazione industriale e tecnologica. Il PIL pro capite è di oltre 40mila dollari, in linea con le principali economie avanzate dell'area euro, con un tasso di disoccupazione che si aggira intorno al 3%. Inoltre, storicamente si tratta di un Paese con elevato debito pubblico, che supera il 217% del PIL. Per ciò che attiene al commercio internazionale, è un esportatore con un saldo di conto corrente attivo.

Insieme, il PIL dell'UE e del Giappone costituiscono circa ¼ del PIL mondiale, ciò che vale a dare un'idea dell'enorme volume di scambi che, in prospettiva, potrà

dal 30 novembre 2009, un accordo sulla scienza e la tecnologia; dal 1° febbraio 2008, un accordo sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa. Attualmente UE e Giappone stanno lavorando per la definizione di nuovi accordi, in particolare: un accordo quadro (*Strategic Partnership Agreement, SPA*) per la cooperazione in materia di politiche economiche, per il dialogo politico e per le questioni regionali e globali; un accordo di libero scambio (oggetto di esame in questo paragrafo) finalizzato a stimolare la crescita di entrambi e che prevede una cooperazione a più livelli, dalla politica estera, alle relazioni economiche e commerciali.

⁴⁵⁶ Cfr. in www.eeas.europa.eu

produrre l'integrazione tra le due economie. In particolare, ad oggi Tokyo rappresenta il secondo maggior partner commerciale dell'UE in Asia, subito dopo la Cina⁴⁵⁷.

Nonostante il saldo bilaterale dell'UE col Giappone sia in deficit, le imprese europee esportano annualmente oltre 50 miliardi di euro di beni. La Commissione europea stima che il numero di posti di lavoro collegati, direttamente e indirettamente, all'export verso il Giappone sia di circa 600mila unità; il numero di persone impiegate da aziende giapponesi in UE di circa 550mila. Si intuiscono dunque il buon grado di integrazione già attuato a livello bilaterale e le enormi potenzialità di crescita nel medio-lungo periodo. In particolare, si calcola che per l'UE un miliardo di euro di esportazioni verso il Giappone generi un indotto di circa 14mila posti di lavoro⁴⁵⁸; ciò che evidentemente conferisce ulteriore vantaggiosità agli incentivi che l'ALS sarà in grado di offrire agli investitori e alle imprese.

È peraltro interessante notare che, nell'interscambio bilaterale di servizi, l'UE esporta ogni anno, in media, un totale di circa 28 miliardi di euro in Giappone; mentre l'import, al contrario, vale circa 16 miliardi di euro, con un saldo positivo per l'UE.

Quanto agli investimenti, da ultimo, lo stock di IDE in uscita ha raggiunto, nel solo 2015, un valore di circa 88 miliardi di euro, con circa 176 miliardi di euro di IDE in entrata. Nell'ultimo decennio, in generale, verso l'Europa si è diretto circa un quarto dello stock di IDE in uscita dal Giappone. In termini comparati, gli USA hanno fatto meglio, avendo attirato nello stesso periodo quasi un terzo degli IDE giapponesi; ma è comunque innegabile che l'interesse del Giappone per il mercato dei capitali dell'Unione sia in costante crescita. Se si somma tale tendenza alla già ricordata intenzione, manifestata da Tokyo, di sostituire l'UE agli USA in qualità di partner privilegiato, non è difficile immaginare, in prospettiva, un effettivo sorpasso dell'Unione sugli Stati Uniti, proprio in virtù delle nuove opportunità di scambio garantite dall'ALS in esame.

⁴⁵⁷ Le importazioni dell'UE dal Giappone, segnatamente, sono costituite prevalentemente da prodotti della meccanica e dell'elettronica, da motoveicoli, strumenti medici e ottici, e chimica.

⁴⁵⁸ Il peso del Giappone come destinazione dell'export dell'UE è di circa 3,1%, in calo tendenziale rispetto al 6,3% raggiunto nel 1990. Il peso del Giappone come mercato di origine dell'import dell'UE è di circa il 3,5%, in diminuzione dal 12,2% raggiunto nel 1990. Similmente, il peso dell'UE sull'export e sull'import giapponese è passato, tra il 1990 e il 2015, dal 20,8% al 10,2% e dal 16,3% al 10,4% rispettivamente (dati Commissione Europea). Si noti che questa tendenziale diminuzione dell'interscambio è in parte fisiologica e sostanzialmente dovuta all'espansione dell'interscambio con i Paesi emergenti, in primo luogo la Cina.

Per quanto attiene all'impianto strutturale e contenutistico, il JEFTA è costituito da 21 capitoli⁴⁵⁹.

L'intenzione prioritaria, come del resto suggerisce anche la ibrida collocazione dell'accordo tra gli APE, è quella di rafforzare l'integrazione economica tra le Parti: un obiettivo di respiro ben più ampio della semplice liberalizzazione degli scambi⁴⁶⁰. In tale direzione, l'Accordo include una serie di disposizioni atte a regolare diverse aree d'intervento: dogane, misure sanitarie e fitosanitarie, antitrust, fusioni e acquisizioni, commercio e sviluppo sostenibile, trasparenza, cooperazione regolatoria, cooperazione in materia di agricoltura, disposizioni per le piccole e medie imprese e sulla risoluzione delle controversie commerciali.

Più nel dettaglio, il JEFTA si occupa della liberalizzazione degli scambi prevedendo l'eliminazione dei dazi doganali e la regolamentazione delle misure non tariffarie, in modo tale da inibire qualunque ostacolo al commercio libero.

Rientra inoltre nel più ampio obiettivo di promuovere l'integrazione economica tra UE e Giappone, in continuità con la natura onnicomprensiva dei nuovi ALS, la protezione delle indicazioni geografiche e della proprietà intellettuale, che più avanti si avrà modo di approfondire. È ad ogni modo utile sottolineare sin d'ora che, nelle materie citate, alcune delle disposizioni più innovative si ispirano ai modelli offerti dal CETA e dal CPTPP, coerentemente ad una abbondantemente osservata tendenza alla *cross-fertilization* (contaminazione) tra i diversi strumenti del diritto internazionale attualmente vigenti⁴⁶¹.

Durante i negoziati, tra gli obiettivi prioritari dell'UE rientrava la riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie, fortemente pregiudizievoli per l'accesso al mercato giapponese. Le stesse imprese europee percepiscono come penalizzanti i dazi elevati e gli alti costi di uniformazione ai regolamenti giapponesi -che a volte differiscono

⁴⁵⁹ Il testo integrale in lingua inglese è consultabile online in www.trade.ec.europa.eu. I riferimenti all'articolato presenti nel capitolo si intendono dunque riscontrabili in tale sede.

⁴⁶⁰ Per una efficace presentazione dei contenuti dell'ALS cfr. M.FRENKEL, W. BENEDIKT, *The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications*, in *Intereconomics*, Volume 52, Fascicolo 6, 2017, pp. 358-363.

⁴⁶¹ Il fenomeno, per la verità, è proprio della giurisdizione internazionale. La medesima *ratio* è tuttavia riscontrabile con facilità anche a livello normativo, nell'ambito del diritto internazionale dell'economia e del commercio in particolare. Interessante sul punto il contributo di U.LINDERFALK, *Cross-fertilisation in International Law*, in *The nordic journal of international law*, Vol.84(3), 2015, p.428 ss.

significativamente dagli standard internazionali-, le elevate barriere non tariffarie, il divieto di partecipare ad appalti pubblici in alcuni settori.

Ne deriva che l'UE, in fase negoziale, non si sia limitata ad ottenere l'eliminazione dei dazi, ma si sia anzi occupata anche della necessità di abbattere gli ostacoli di natura regolamentare che impedivano, *de facto*, l'accesso al mercato, rappresentando un puro –e non necessario- costo di transazione.

Secondo Bruxelles, dunque, l'Accordo, per essere efficace e –in ultima analisi- conveniente, avrebbe dovuto chiarificare agli esportatori quali fossero le discipline da applicare, caso per caso, ai propri prodotti, aumentare la trasparenza regolatoria e semplificare le procedure doganali⁴⁶². È dunque emersa con evidenza l'esigenza di offrire un quadro normativo e paranormativo certo, preciso, puntuale, senza opacità ed ermeneuticamente univoco; una cornice pertanto idonea a favorire lo sviluppo di relazioni economiche proficue, in prospettiva del quale appaiono vitali l'eliminazione di qualunque ostacolo burocratico superfluo e la conoscibilità delle regole applicabili al sistema di scambi.

Volendo dunque approfondire i contenuti essenziali di tale assetto, si è già detto che l'Accordo è strutturato in 21 capitoli più uno, dedicato alle disposizioni istituzionali e finali, cui si sommano i vari allegati, contenenti disposizioni specifiche.

È interessante notare, da principio, che, in base al capitolo V, UE e Giappone mantengono il diritto di applicare misure di difesa commerciale secondo quanto previsto dalle regole OMC. In tale direzione, ma superando la normativa OMC, vengono inserite disposizioni aggiuntive per ciò che attiene alla trasparenza e al diritto alla difesa durante la fase istruttoria dell'introduzione di eventuali misure di salvaguardia. In particolare, è prevista una clausola di salvaguardia specifica secondo la quale, in alcuni casi tassativi, le preferenze accordate in base all'ALS possono essere temporaneamente sospese, così da garantire alle Parti uno strumento di difesa momentanea a fronte di significativi

⁴⁶² Tutti obiettivi dei quali, potenzialmente, beneficerebbero soprattutto le piccole e medie imprese europee, per le quali, tipicamente, i costi di commercio risultano più gravosi. Secondo la Commissione Europea, i costi di commercio derivanti da differenze regolatorie tra UE e Giappone arrivano a influire per il 10-30% del valore dei beni esportati, rendendo difficile per le imprese europee essere competitive sul mercato giapponese. Poiché in alcune aree gli standard giapponesi differiscono significativamente dagli standard internazionali, gli esportatori europei sono costretti a predisporre linee di produzione specifiche per questo mercato, con una inefficiente duplicazione dei costi. L'ALS interviene in oltre 70 aree in cui questo tipo di barriere non-tariffarie risultano particolarmente alte e armonizza gli standard giapponesi e quelli internazionali, facilitando gli scambi e inviando un segnale di lotta al protezionismo.

squilibri commerciali: si pensi al caso in cui, in seguito all'abbassamento o alla rimozione di barriere commerciali, si verifichi un incremento dell'import inatteso e di portata tale da mettere in seria difficoltà i produttori nazionali. Questo insieme di previsioni mette a disposizione delle Parti, *inter alia*, una serie di strumenti flessibili e variamente modulabili, idonei ad affrontare qualunque tipologia di squilibrio, anche e soprattutto nella prima fase di liberalizzazioni, dopo l'entrata in vigore dell'ALS; fermo restando, naturalmente, il divieto di applicare unilateralmente misure protettive –che, in ogni caso, dovranno essere proporzionate e temporalmente limitate- senza aver previamente esperito un tentativo di conciliazione o un dialogo, formale o informale, a livello intergovernativo, secondo quanto previsto sul punto dall'OMC.

Il JEFTA presta una particolare attenzione al settore degli investimenti, cui è dedicato il capitolo VIII.

L'UE, per parte sua, si è impegnata a definire un nuovo sistema per la protezione e promozione degli investimenti e per la risoluzione delle eventuali controversie. Il nuovo sistema, come già si è avuto modo di evidenziare, intende superare quello noto come ISDS, criticato a tal punto che la Commissione ha avuto modo di dichiarare, in sede negoziale, di ritenere il sistema dell'ISDS ormai “*morto*”⁴⁶³. Pertanto, le Parti hanno lavorato a lungo nella direzione di sviluppare un nuovo approccio alla materia, basato su un vero e proprio tribunale per gli investimenti.

Un sistema simile, peraltro, è stato incluso anche nel CETA e nell'Accordo dell'UE con il Vietnam. Come il Canada, anche il Giappone, a livello interno, ha individuato per la materia un tribunale indipendente ed imparziale. Tuttavia, le disposizioni specifiche del JEFTA prevedono l'istituzione di un tribunale sugli investimenti di natura internazionale, composto da giudici altamente qualificati e basato su metodi di lavoro pienamente trasparenti, stante la considerazione che proprio la mancanza di trasparenza è stata tra gli aspetti più criticati del precedente modello ISDS. Tale tribunale internazionale sugli investimenti, pertanto, andrebbe a sostituire i precedenti meccanismi decisionali -essenzialmente arbitrati privati- individuati in autonomia dalle Parti, rappresentando un importante passo in avanti nella costruzione di

⁴⁶³ Così la Commissione europea l'8 dicembre del 2017, nel comunicato stampa a margine della conclusione dell'Accordo. Cfr. in www.europa.eu/rapid/press-release.

un sistema decisionale equo, trasparente e basato sui più virtuosi standard internazionali contemporanei.

Proseguendo nell'analisi dei contenuti, il capitolo XV porta il JEFTA ad essere il primo ALS siglato dall'Unione ad includere disposizioni in materia di governo d'impresa, o *corporate governance*.

Il capitolo è ampiamente basato sui Codice dei principi OCSE sul governo d'impresa del 1999⁴⁶⁴, ed ha lo scopo di promuovere le *best practices* internazionali in materia. L'inclusione di tale settore in un ALS deriva dall'idea che possa favorire benefici in termini di sviluppo sostenibile, di efficienza e trasparenza dei mercati, grazie a principi che abbracciano temi quali la trasparenza e la diffusione di informazioni sulle imprese quotate, la responsabilità dei dirigenti nei confronti degli azionisti, la tutela dei diritti degli azionisti, la trasparenza e l'equità delle procedure legate a fusioni ed acquisizioni.

Il capitolo XVI si occupa invece di commercio e sviluppo sostenibile, in maniera coerente con l'approccio, ormai consolidato, dell'UE negli ALS di nuova generazione.

L'intento dell'Unione di elevare quanto più possibile gli standard, si ritrova così espresso anche in materia di ambiente, risorse naturali e sviluppo sostenibile. Il JEFTA contiene disposizioni specifiche al riguardo: entrambe le Parti si impegnano alla promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali e vengono incluse norme per la lotta alla deforestazione.

L'Accordo manifesta inoltre un impegno solenne alla protezione dell'ambiente e delle condizioni lavorative, con l'obiettivo dichiarato di scongiurare una corsa al ribasso degli standard, nel tentativo unilaterale di attrarre investimenti⁴⁶⁵. Allo scopo dunque di favorire una liberalizzazione degli scambi equa e sostenibile, risponde anche l'impegno alla promozione di iniziative di responsabilità sociale delle imprese, di etichettatura

⁴⁶⁴ Cfr. testo completo in www.ecgi.org/codes/documents/principles o, in lingua originale, in www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance

⁴⁶⁵ Va letta anche in quest'ottica la previsione del nuovo meccanismo per la risoluzione delle dispute, sopra accennato, che prevede una maggiore trasparenza e la compartecipazione di membri dei governi, della società civile, di esperti e di istituzioni indipendenti come l'ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro).

ecologica, di commercio equo e solidale e di diffusione di beni e servizi eco-compatibili⁴⁶⁶.

L'Accordo include anche un capitolo dedicato alle PMI, il XX, con l'obiettivo di offrire una regolamentazione esplicita delle esigenze delle PMI, strutturalmente meno preparate ad affrontare i costi di commercio, segnatamente quelli di tipo non tariffario. A tal fine, le Parti si impegnano a predisporre dei siti internet *ad hoc* per la divulgazione delle informazioni necessarie alle imprese interessate ai rispettivi mercati. Sono previsti anche dei "punti di contatto", aventi la funzione di gestire le interazioni tra le Parti in base alle disposizioni dell'ALS, aiutando le imprese nell'adempimento di quanto previsto ai fini dell'accesso ai mercati. Disposizioni simili, lo si è visto, si rinvengono anche nel CETA e nell'Accordo con la Corea del Sud, dove ugualmente si è avvertita la necessità di avvicinare, a livello informativo, gli ALS agli operatori economici meno preparati a carpire le opportunità che assetti del genere garantiscono. Si è detto che proprio la mancata conoscenza di tali iniziative ha contribuito, in passato, al successo limitato di alcune novità del commercio transnazionale, dunque proprio in tale direzione si è scelto ormai di optare, nei nuovi ALS, per una decisamente opportuna sussidiarietà informativa.

Da ultimo, e ancora nell'ottica di un'efficace applicazione delle disposizioni del JEFTA, il capitolo XXI prevede un meccanismo trasparente funzionale alla rapida e sicura risoluzione delle controversie, accompagnato da regole di procedura dettagliate, da un codice di condotta del collegio arbitrale e da un meccanismo di mediazione.

In particolare, un elenco di arbitri altamente qualificati, indipendenti ed imparziali sarà concordato preventivamente, in modo tale che, qualora le parti non addivengano ad un accordo sulla composizione del collegio, i membri possano essere scelti dalla lista predisposta. Si evita, pertanto, che i lavori subiscano rallentamenti a causa del sorgere di controversie o dispute di sorta, ciò che nel diritto commerciale, sia esso interno o internazionale, rappresenta una condizione necessaria per poter operare in maniera sicura.

⁴⁶⁶ Purtroppo, per alcuni argomenti non è stato possibile raggiungere un accordo e sono stati esclusi dall'ALS. È il caso della caccia e del commercio di balene, riguardo ai quali le posizioni dei Paesi sono risultate incompatibili. L'UE ha mantenuto il divieto in materia e tale divieto non sarà in alcun modo intaccato dall'accordo con il Giappone.

Terminata l'esposizione dei profili più strettamente innovativi del JEFTA, occorre approfondire gli altri contenuti tradizionalmente presenti in un ALS, iniziando dall'accesso al mercato e dalle barriere tariffarie.

Il JEFTA si propone di apportare benefici tanto agli esportatori quanto ai consumatori europei e giapponesi. In primo luogo, la liberalizzazione degli scambi prevede l'eliminazione di quasi tutti i dazi, ciò che produrrà un miglioramento in termini di efficienza ed un aumento di competitività per le imprese europee nel mercato giapponese, e viceversa.

Com'è emerso dalle analisi del quadro economico, l'accesso al mercato giapponese è per le imprese dell'Unione particolarmente strategico, in virtù del livello di sviluppo del Paese e della domanda potenziale di beni europei di alta qualità e tecnologicamente avanzati. Lo scopo prioritario di ogni ALS, del resto, è proprio quello di eliminare o, quantomeno, ridurre progressivamente le barriere tariffarie. Il JEFTA si inserisce pienamente in questa tendenza, prevedendo l'eliminazione totale dei dazi sulla maggioranza dei prodotti considerati⁴⁶⁷.

In particolare, i dazi giapponesi impongono annualmente agli esportatori dell'UE un costo di circa un miliardo di euro⁴⁶⁸. Ebbene, a tanto ammonta dunque il beneficio, in termini di risparmio di costo al commercio, che l'eliminazione di tali barriere arrecherà alle imprese europee. Beneficio cui occorre sommare il potenziale aumento di domanda che deriverà dal fatto che, per i consumatori giapponesi, l'accessibilità ai prodotti dell'Unione sarà incentivata e semplificata, perché meno costosa⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ In particolare, ad ora, il Giappone impone dazi particolarmente elevati su beni quali vino, pasta, cioccolato, calzature e prodotti in cuoio; tutti prodotti di rilievo per l'export delle imprese italiane nel Paese. Il settore agroalimentare è notoriamente uno dei più colpiti da misure protezionistiche.

⁴⁶⁸ Tutti i dati rilevanti sono contenuti nell'ampia documentazione di lavoro sul JEFTA, consultabile online in www.ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement.

⁴⁶⁹ In base a quanto previsto dall'Accordo, il Giappone eliminerà i dazi sull'86% delle linee tariffarie, ovvero sul 91% delle importazioni dall'UE, già nel momento dell'applicazione dell'ALS. È previsto poi, per alcuni prodotti, un periodo di alcuni anni (fino a 15) di graduale riduzione e eliminazione dei dazi alla fine del quale il 97% delle linee tariffarie, ovvero il 99% dell'export dell'UE in Giappone, sarà esente da dazi. Per il restante 1% dell'export che non è soggetto all'eliminazione totale delle barriere tariffarie è comunque prevista una riduzione dei dazi esistenti (è il caso dell'agricoltura) o di liberalizzazione parziale per mezzo di quote, grazie alle quali sarà permesso ad un dato ammontare di prodotti di ricevere il trattamento preferenziale previsto dall'accordo (l'import fuori quota rimane invece soggetto a dazi). Per l'UE, la liberalizzazione all'entrata in vigore dell'accordo riguarda il 96% delle linee tariffarie, fino a raggiungere il 99% alla fine del periodo di graduale liberalizzazione sui restanti prodotti. Con l'applicazione dell'accordo il 75% dell'import dell'UE dal Giappone vedrà l'eliminazione dei dazi, percentuale che salirà fino quasi al 100% dopo 15 anni. Tra i prodotti soggetti a liberalizzazione graduale rientrano le automobili. Queste ultime saranno pienamente liberalizzate nell'arco di 7 anni dopo l'entrata in vigore dell'ALS. Il settore agroalimentare nel complesso vedrà la scomparsa immediata dei dazi sull'85% delle linee tariffarie, corrispondente a circa l'87% dell'export attuale dell'UE in Giappone. Il

Per alcuni prodotti, indicati in nota, l'abolizione dei dazi sarà progressiva. La funzione del periodo di transizione è quella di permettere ad alcuni specifici settori di beneficiare di un lasso di tempo prolungato, durante il quale adattarsi alle nuove condizioni di mercato. Per la stessa ragione, l'ALS prevede delle clausole di salvaguardia che resteranno valide solamente durante il periodo di transizione, qualora non fossero utilizzate per più anni consecutivamente⁴⁷⁰.

Nell'interesse delle Parti, inoltre, sono state incluse nell'Accordo alcune disposizioni antifrode, al fine di garantire l'equità negli scambi.

Esiste infatti la possibilità per i Paesi di ritirare la preferenza tariffaria accordata in base all'ALS in caso di frode o di rifiuto a cooperare, fatto salvo il diritto degli operatori in regola a continuare ad operare senza subire conseguenze negative. Peraltro, per l'UE l'esistenza di una clausola antifrode rappresenta tradizionalmente una *condicio sine qua non* per la concessione di preferenze tariffarie a Paesi terzi.

La liberalizzazione degli scambi, come di consueto, implica anche la regolamentazione delle procedure doganali, che saranno uniformate e semplificate il più possibile.

L'ALS, per la verità, introduce una disparità tra UE e Giappone circa le misure da adottare. Gli impegni presi da Tokyo, infatti, sono in qualche misura più gravosi, poiché diverso è il punto di partenza delle due Parti. Il Giappone, segnatamente, si è impegnato ad eliminare una serie di barriere non tariffarie nei confronti dei prodotti UE e ad allineare le proprie procedure ed i regolamenti agli standard internazionali, già ampiamente rispettati dall'Unione⁴⁷¹.

Le disposizioni sulle procedure doganali, come noto, puntano non solo a semplificare le operazioni commerciali, ma anche a promuovere la cooperazione doganale tra UE e Giappone, prevedendo un meccanismo trasparente di consultazione

processo di graduale liberalizzazione sopra richiamato si applica in particolare a molti dei prodotti del comparto agroalimentare. Per alcuni prodotti specifici è prevista invece una liberalizzazione parziale tramite la creazione di quote tariffarie: è il caso dei latticini, del malto e dell'amido di patata. Solo due prodotti sono completamente esclusi dall'accordo e non sono soggetti a liberalizzazione: il riso e le alghe. Vino e alcolici sono tra i prodotti del comparto agroalimentare che beneficeranno maggiormente della liberalizzazione degli scambi. I dazi, attualmente al 15%, saranno rimossi all'entrata in vigore dell'accordo. L'impatto per l'UE è particolarmente positivo vista l'importanza dell'export verso il Giappone, il cui valore è di circa 1 miliardo di euro.

⁴⁷⁰ Per esempio, sono stabiliti dei criteri specifici sui singoli prodotti, tra cui dei valori soglia in volumi, al superamento dei quali il Paese importatore potrà ricorrere alle misure di salvaguardia.

⁴⁷¹ Il settore che beneficerà maggiormente di questa armonizzazione degli standard sarà quello degli autoveicoli, per il quale la diversità di procedure e regolamenti rappresenta un forte ostacolo agli scambi.

tra le amministrazioni e le imprese coinvolte. La modernizzazione e la semplificazione delle regole, dei requisiti, delle formalità e delle procedure necessarie all'import-export ridurranno certamente i costi di transazione, aumentando l'efficienza degli scambi. Una maggiore chiarezza e trasparenza delle procedure, inoltre, facilita i controlli doganali ed aumenta il livello di sicurezza, con evidenti vantaggi per le Parti contraenti.

In tale direzione, il richiamo a standard internazionali come quelli elaborati dall'OMC e dall'OMD⁴⁷² permette di raggiungere questi scopi avvalendosi di parametri esterni alle Parti, per ciò stesso neutrali rispetto agli interessi specifici degli attori dell'ALS, dunque assolutamente autorevoli⁴⁷³.

Al fine di assicurare la coerenza con le attività del preesistente Comitato per la mutua cooperazione doganale⁴⁷⁴, il JEFTA istituisce un comitato specializzato in questioni doganali, prevedendo che i due organi si riuniscano periodicamente. Le disposizioni in materia doganale del JEFTA, peraltro, fanno riferimento proprio al protocollo sulla mutua assistenza amministrativa in materia doganale già previsto dal precedente accordo appena citato, al fine di garantire una corretta applicazione della legislazione doganale ed evitare violazioni di sorta.

L'ALS, inoltre, promuove il mutuo riconoscimento degli operatori economici autorizzati, prevedendo una digitalizzazione del settore così da rendere più efficiente la ricerca e lo scambio di informazioni per gli stessi operatori interessati⁴⁷⁵.

⁴⁷² Acronimo di Organizzazione Mondiale delle Dogane, istituita nel 1952, con sede a Bruxelles. Cfr. in www.wcoomd.org.

⁴⁷³ Rimangono comunque alcune limitazioni ed eccezioni applicabili a determinate categorie di prodotti. Nello specifico, l'Accordo prevede che le disposizioni specifiche circa le misure sanitarie e fitosanitarie e quelle sulle barriere tecniche al commercio, così come le clausole precauzionali su ambiente e salute, prevalgano in caso di contrasto con quanto previsto nel capitolo in materia di facilitazione delle procedure doganali. Altri elementi chiave in merito alle procedure doganali sono: l'obbligo di rilascio immediato dei beni che rispettino le disposizioni; il miglioramento delle regole circa l'assegnazione delle linee tariffarie e la determinazione dell'origine dei beni; la creazione di procedure atte a garantire agli operatori il diritto di appello o di revisione nei confronti di azioni amministrative da parte di dogane o di altre autorità che abbiano effetti su import e export; l'applicazione di un sistema di gestione dei rischi basato su criteri selettivi incentrati sull'individuazione delle spedizioni ad alto rischio e sulla velocizzazione delle procedure per il rilascio delle spedizioni a basso rischio; l'applicazione di un controllo e revisione ex post delle procedure; la promozione della cooperazione, dello scambio di informazioni e dei programmi di partnership sulla facilitazione degli scambi.

⁴⁷⁴ Creato nell'ambito dell'Accordo sulla cooperazione doganale ed amministrativa tra UE e Giappone del 2008. Cfr. www.ec.europa.eu.

⁴⁷⁵ Gli sforzi in questa direzione sono fondamentali, in considerazione della frammentazione delle autorità doganali: in Giappone vi sono autorità doganali regionali, mentre nell'UE le autorità doganali sono a livello degli Stati membri. Un efficace coordinamento delle diverse autorità doganali è pertanto essenziale per la corretta implementazione delle politiche doganali.

Per quanto attiene poi alle regole d'origine, le disposizioni generali sono contenute nel capitolo III, che prevede tre sezioni: regole di origine; procedure di origine; miscellanea; cui si aggiungono allegati con disposizioni specifiche.

La sezione sulle regole di origine include disposizioni sulla regola dell'assorbimento e sul principio di territorialità: la prima disciplina i criteri in base ai quali i beni intermedi esportati possano essere considerati come originari; il secondo consente ai prodotti originari di lasciare la zona di origine –nota come *area di cumulo*– al fine di subire particolari lavorazioni o trasformazioni altrove, venendo ciononostante riconosciuti come originari al rientro. L'Accordo prevede, in tale direzione, il cd. *cumulo d'origine*, grazie al quale la lavorazione o la trasformazione, al fine di determinare l'origine di un prodotto, non devono necessariamente essere effettuate interamente in un solo Paese, potendo avvenire anche nell'ambito territoriale individuato dall'ALS.

In relazione alle procedure di origine, poi, il riconoscimento del trattamento preferenziale si basa su una dichiarazione d'origine dell'esportatore/produttore o sulle informazioni fornite dall'importatore. La verifica di tale dichiarazione prevede la richiesta di informazioni all'importatore e non sono consentite visite di controllo da parte delle autorità doganali del Paese importatore; tuttavia le medesime autorità possono avvalersi della cooperazione amministrativa del Paese esportatore al fine di ottenere le necessarie informazioni. In caso di frodi o irregolarità, le rispettive autorità doganali dovranno poi fornire mutua assistenza amministrativa; mentre quelle del Paese importatore mantengono il diritto di revocare la preferenza, secondo specifici criteri. Ne emerge dunque un quadro di intensa collaborazione amministrativa, che coinvolge e responsabilizza le autorità di entrambe le Parti dell'accordo, in un settore estremamente importante per la correttezza e la certificabilità degli scambi transnazionali.

Il JEFTA dedica inoltre una specifica sezione agli investimenti, al commercio di servizi e all'e-commerce, includendo una serie di disposizioni da applicare trasversalmente a tali diverse attività.

L'obiettivo finale è quello di incentivare gli scambi promuovendo trasparenza, armonizzazione e mutuo riconoscimento delle norme dei diversi Paesi, salve specificità giustificate da interessi nazionali.

E così, in tale direzione, si afferma, *inter alia*, il diritto delle Parti a regolare e mantenere i servizi pubblici senza alcun obbligo a privatizzare o a deregolamentare. Gli Stati conservano inoltre il diritto di rendere pubblici servizi attualmente privati, cosicché ogni Paese possa decidere in autonomia in relazione a questioni delicate come sanità, istruzione od acqua.

Per ciò che più specificamente attiene agli investimenti, l'Accordo prevede una liberalizzazione basata sui principi dell'uguaglianza di trattamento e della nazione più favorita. Come già accennato, il JEFTA esclude il ricorso al controverso meccanismo di risoluzione delle dispute tra investitore e Stato noto come ISDS, privilegiando una soluzione analoga a quella adottata dal CETA, istituendo cioè un tribunale per gli investimenti. Peraltro, le imprese giapponesi tradizionalmente privilegiano soluzioni di carattere negoziale⁴⁷⁶. Ciò significa che è probabile che, all'atto pratico, i dettagli circa il meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato non abbiano particolare incidenza, poi, sul numero di casi.

Il JEFTA disciplina anche i movimenti delle persone per scopi lavorativi, dividendoli in quattro categorie: trasferimenti aziendali; visitatori per scopi di investimento; visitatori per scopi lavorativi di breve periodo; investitori⁴⁷⁷. Contiene inoltre poi un protocollo sulle procedure concernenti l'accesso dei fornitori di servizi nel territorio della controparte.

In relazione alle barriere tecniche al commercio, l'ALS sostanzialmente riafferma i principi alla base degli accordi multilaterali vigenti oggi nel commercio internazionale, prevedendo l'istituzione di un comitato specializzato al fine di promuoverne l'attuazione.

A tale proposito, benché il Giappone, con l'UE, non si sia mostrato contrario all'adozione di standard di natura internazionale, in altri accordi, come quello con la Svizzera⁴⁷⁸, ha tuttavia scelto di non richiamare alcuno di tali standard, prediligendo una

⁴⁷⁶ Ad oggi, risulta un solo caso di impresa giapponese che abbia mosso azione legale nei confronti di uno Stato membro dell'UE, in ambito UNCITRAL. Cfr. *Saluka Investments B.V. v. The Czech Republic*, UNCITRAL, caso *CPA n. 2001-04* in www.italaw.com/cases/961.

⁴⁷⁷ Gli ultimi due profili, peraltro, si ritrovano inclusi anche nel CETA, ciò dimostrando un'attenzione particolare dell'UE sul punto, nell'implementazione della propria politica commerciale comune.

⁴⁷⁸ Accordo bilaterale n vigore dal 01.09.2009, Svizzera – Giappone. Cfr. in www.seco.admin.ch.

concertazione puramente bilaterale, ciò che dimostra che la questione delle barriere tecniche al commercio, in definitiva, sia tutt'altro che prioritaria per Tokyo.

Ciononostante, lo si diceva, il Giappone si è dimostrato aperto alla possibilità di richiamare consolidati standard regolamentari internazionali, esprimendo una posizione analoga a quella dell'Unione, facilitando così il raggiungimento di un accordo in tal senso. Le disposizioni sulle barriere tecniche e sulle misure sanitarie e fitosanitarie, pertanto, seguono sostanzialmente quanto già previsto in altri recenti ALS firmati dall'Unione⁴⁷⁹.

Occorre peraltro notare che nel caso del Giappone, così come nel caso dell'ALS con la Corea del Sud, l'interesse dell'Unione alla rimozione delle barriere tecniche al commercio è strategicamente molto rilevante, in quanto tali barriere rappresentano un ostacolo evidente allo scambio di prodotti, soprattutto di quelli tecnologicamente avanzati. Si è dunque scelto, da un lato, di istituire una serie di gruppi di lavoro settoriali (elettronica, automobili, farmaceutica, apparecchiature mediche e chimica), dall'altro, di richiamare standard e strumenti ben definiti pragmaticamente per ciascun settore.

È inoltre interessante notare come le disposizioni generali sulle misure sanitarie e fitosanitarie riaffermino, di base, quanto già previsto in ambito OMC, facilitando gli scambi di beni agroalimentari e promuovendo trasparenza e cooperazione, senza intaccare gli standard di sicurezza e senza imporre ai Paesi alcun cambiamento nelle scelte in materia di uso di ormoni od OGM. È anche in tale direzione, onde evitare inutili ritardi, che UE e Giappone si sono accordati per semplificare e velocizzare le procedure doganali di import, come già evidenziato sopra.

Anche tale ALS, come accennato nella presentazione generale, prevede la possibilità di ricorrere a misure emergenziali, qualora si rendano necessarie per proteggere persone, animali o piante. Tali misure dovranno essere debitamente motivate e non potranno essere mantenute in assenza di evidenze scientifiche. Lo scopo è quello

⁴⁷⁹ La soluzione adottata nel JEFTA sembra affrontare in maniera efficace una questione che in altri ALS ha richiesto la compilazione di allegati settoriali specifici circa la gestione di questo tipo di barriere. Per il settore agroalimentare il riferimento è al *Codex Alimentarius*, un insieme di regole elaborato su iniziativa di FAO e OMS per salvaguardare la salute dei consumatori e la correttezza degli scambi internazionali di generi agroalimentari. Il riferimento agli standard internazionali riguarda questioni come l'etichettatura (in particolare per l'agroalimentare), i marchi, le procedure per i controlli di conformità e le dichiarazioni di conformità dei fornitori. Il principio guida è quello delle procedure di controllo a campione sulla base della probabilità di registrare infrazioni. UE e Giappone restano aperti alla possibilità di ulteriori integrazioni basate su accordi di mutuo riconoscimento.

di fornire alle Parti uno strumento di salvaguardia della sicurezza e della salute, riducendo al contempo il rischio di abusi in senso protezionistico. Naturale corollario è la necessaria provvisorietà di tali misure, al fine di eliminarle non appena si rendano superflue.

Un altro settore strategicamente decisivo che disciplina il JEFTA è quello degli appalti pubblici. In Giappone il mercato degli appalti pubblici rappresenta circa il 13-15% del PIL, per un valore approssimativo di circa 100 miliardi di euro. Tuttavia la penetrazione estera nel settore è relativamente bassa, circa il 3,5% del mercato. Il mercato dell'UE, in confronto, appare considerevolmente più aperto ai fornitori esteri, anche se la percentuale rimane comune intorno al 4,5%⁴⁸⁰.

L'accesso al mercato degli appalti pubblici, come noto, avviene di norma attraverso affiliate locali, piuttosto che tramite l'export diretto di beni e servizi.

L'UE mantiene un regime unificato a tutti i livelli e, per tale ragione, offre l'accesso ad un settore trasparente e competitivo. Il mercato giapponese, al contrario, è meno accessibile, nonostante il Paese rispetti, formalmente, le regole OMC in materia.

Una difficoltà per le imprese estere risiede nel fatto che l'informazione circa i bandi di gara ed i regolamenti non sia uniforme a livello sub-nazionale, risultando spesso difficile perfino da comprendere per chi non parli il giapponese. Le barriere, dunque, sono di carattere più sostanziale che formale.

In tale direzione, l'ALS col Giappone si basa sui preesistenti obblighi previsti dall'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC (*Government Procurement Agreement, GPA*, già citato), cui si aggiungono alcune nuove disposizioni, tra cui la pubblicazione online su unico portale dei bandi di gara e la parità di trattamento per le imprese di costruzioni dell'UE nell'ambito del sistema giapponese di valutazione. Sono poi previsti il riconoscimento dei test e la possibilità di richiedere o valutare il rispetto degli standard ambientali tra i criteri di selezione.

La novità principale del JEFTA sul punto, comunque, è rappresentata dall'apertura degli appalti giapponesi delle cosiddette “*core cities*”⁴⁸¹ alle imprese europee, in condizioni di non discriminazione. Parallelamente, l'UE si è impegnata ad

⁴⁸⁰ Dati forniti dalla Commissione europea nella documentazione relativa al JEFTA in www.ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement.

⁴⁸¹ Cioè le 48 città giapponesi con almeno 300 mila abitanti, che rappresentano circa il 15% della popolazione.

aprire al Giappone gli appalti pubblici a livello sub-nazionale. Diventano dunque accessibili anche gli appalti di ospedali e istituzioni accademiche, tradizionalmente esclusi dagli accordi OMC in materia. Anche le ferrovie giapponesi sono rese accessibili per gli appalti superiori ai 400mila euro.

Ne deriva un quadro di liberalizzazione incredibilmente ampio, sostenuto peraltro da un solido impianto d'informazione sulle nuove opportunità del settore, a vantaggio soprattutto di quelle PMI che costituiscono, in definitiva, la maggioranza degli operatori economici in potenza beneficiati dall'ALS in esame.

Quanto alla disciplina della concorrenza, benché si tratti di misure che non influiscono direttamente sull'accesso al mercato da parte delle imprese estere, è cionondimeno un settore decisivo per la creazione di un mercato competitivo, leale, uguale per tutti.

Il capitolo XI sulla concorrenza enumera una serie di principi guida, affinché le autorità competenti possano poi efficacemente fare applicazione di quanto prescritto, in modo trasparente e non discriminatorio, nell'ottica di una cooperazione continuativa con le autorità dello Stato controparte⁴⁸². Il Giappone, in tale prospettiva, ha peraltro accettato di fornire informazioni in merito ai sussidi erogati a beni e servizi.

Le Parti si riservano il diritto di sollevare questioni e richiedere informazioni aggiuntive, qualora vi sia il sospetto che un sussidio specifico possa comportare effetti distorsivi sul commercio e sugli investimenti. L'Accordo, sul punto, prevede meccanismi di cooperazione al fine di individuare una soluzione nell'eventualità che tale sospetto risulti fondato. In ogni caso, UE e Giappone hanno convenuto di proibire *ex ante* due tipologie di sussidi, considerate particolarmente dannose per la concorrenza: le garanzie illimitate ed i sussidi di ristrutturazione in assenza di un piano credibile di ristrutturazione.

⁴⁸² Le principali disposizioni in materia di concorrenza contenute nell'Accordo tra UE e Giappone sono le seguenti: entrambi le Parti si impegnano a definire leggi sulla concorrenza che contrastino i comportamenti anticoncorrenziali in maniera non-discriminatoria. Sono previste eccezioni purché trasparenti e limitate a questioni di pubblico interesse; i Paesi si impegnano a mantenere le rispettive autorità e a far rispettare le leggi sulla concorrenza; saranno rispettati i principi di equità procedurale e trasparenza delle procedure; è prevista una cooperazione continuativa tra le agenzie responsabili della concorrenza.

Da ultimo, in relazione ai diritti di proprietà intellettuale e alle indicazioni geografiche, disciplinati nel capitolo XIV, i negoziati del JEFTA hanno evidenziato qualche difficoltà, soprattutto quanto alle indicazioni geografiche ed ai diritti sulle riproduzioni pubbliche delle registrazioni audio, entrambi non previsti nell'ordinamento giapponese.

Ad ogni modo, entrambe le Parti rispettano già elevati standard in materia di protezione della proprietà intellettuale. L'Accordo ha dunque operato nella direzione di assicurare la non discriminazione e la punibilità di eventuali violazioni, incluse la contraffazione e la pirateria secondo le regole dell'OMC contenute nel TRIPs e degli altri accordi rilevanti che UE e Giappone abbiano già sottoscritto.

Una novità interessante è costituita dall'inclusione, per la prima volta in un ALS, delle disposizioni sui segreti commerciali, che sostanzialmente ricalcano quanto già previsto, sul punto, in ambito UE.

Come per tutti gli Accordi sottoscritti dall'Unione, anche il JEFTA non modificherà gli standard dei prodotti europei, inclusi quelli agroalimentari. Peraltro, il Giappone stesso già adotta disposizioni molto accorte, per ciò che attiene alla protezione dei consumatori. Ne deriva quindi che la cooperazione tra UE e Giappone rafforza standard già elevati, nella direzione di una maggiore armonizzazione normativa e regolamentare.

In merito alle indicazioni di origine, in particolare, l'ALS garantisce un alto livello di protezione ad oltre 200 prodotti dell'UE, di cui 44 italiani. Il riconoscimento dell'indicazione geografica avviene unitamente alla rimozione dei dazi e di eventuali costi di registrazione. La protezione delle indicazioni geografiche implica peraltro l'impossibilità di utilizzare le parole ed i marchi oggetto di protezione nell'altro Paese; mentre è prevista e disciplinata la coesistenza con i beni preesistenti.

Resta ferma la possibilità di ampliare l'elenco delle indicazioni geografiche anche successivamente all'entrata in vigore dell'ALS⁴⁸³.

⁴⁸³ Tutti i prodotti inclusi tra le indicazioni geografiche che riceveranno protezione in base all'ALS sono protetti anche dall'Atto giapponese sulle indicazioni geografiche attualmente vigente. L'ALS, però, prevede un livello di protezione maggiore. Per esempio, il "Prosciutto di Parma" è stato il primo prodotto non giapponese ad essere riconosciuto come Indicazione Geografica dal Governo del Sol Levante e si avvale di un'etichetta di indicazione geografica giapponese; tuttavia, con l'entrata in vigore del JEFTA l'indicazione geografica giapponese non è più necessaria, poiché quella italiana viene pienamente riconosciuta, ferma restando la possibilità per il Ministero dell'Agricoltura giapponese di applicare eventuali sanzioni nel caso dovessero emergere infrazioni in seguito a verifiche e investigazioni.

In conclusione, occorre prendere in considerazione gli effetti attesi dal nuovo partenariato economico e commerciale instaurato dal JEFTA, una volta che sarà entrato in vigore.

Secondo uno studio d'impatto effettuato dalla Commissione europea nel 2016⁴⁸⁴, che opera attraverso simulazioni e stime disponibili, gli effetti sul PIL saranno positivi ed addirittura maggiori rispetto a quanto previsto, ad esempio, per un altro recente ALS come quello con la Corea del Sud, Paese relativamente simile al Giappone.

Gli effetti principali riguarderebbero, ad ogni modo, la crescita di lungo periodo del PIL dell'UE di circa +0,76% (+0,29% per il Giappone); la crescita dell'export bilaterale del 34% per l'UE (29% per il Giappone).

Rispetto alla stima preliminare della Commissione europea, effettuata nel 2012, la valutazione del 2016 tiene conto anche del CPTPP, cioè dell'accordo di partenariato transpacifico, già esaminato; accordo che certamente svantaggia l'Unione, in quanto dotato di un alto potenziale di deviazione di commercio a danno dei Paesi terzi, tra cui quelli dell'UE.

Lo scenario, rispetto alla valutazione del 2012, è tuttavia ulteriormente cambiato con l'uscita degli USA dal CPTPP, che ne risulta così indebolito, verosimilmente a vantaggio proprio dell'UE.

Dunque, quello attuale è probabilmente uno scenario intermedio tra le due simulazioni, che devono perciò esser lette con la dovuta cautela.

Nel 2016 la Commissione conferma quindi la stima di aumento del PIL precedentemente elaborata, mutando tuttavia lo scenario alternativo di mancata applicazione del JEFTA. L'ALS, infatti, ha ormai assunto per l'Unione un valore strategico più ampio, bilanciando l'impatto che proprio il trattamento preferenziale accordato dal CPTPP ad alcuni importanti concorrenti avrà sui prodotti europei nel mercato giapponese, producendo *de facto* discriminazioni per le imprese europee.

In particolare, l'effetto sulla crescita del PIL (+0,76%) è la somma di tre componenti: l'aumento dell'export, dipendente soprattutto dall'abbassamento dei costi di commercio⁴⁸⁵; i benefici per i consumatori, derivanti dalle riduzioni di prezzo dovute,

⁴⁸⁴ Cfr. per tutti i dati citati documentazione relativa all'Accordo in www.ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement.

⁴⁸⁵ In termini di composizione dell'aumento dell'export, i potenziali guadagni dall'Accordo sono concentrati in pochi settori: il settore agroalimentare e i motoveicoli sono i primi beneficiari, seguono

ancora, dall'abbassamento dei costi di commercio, con conseguente aumento di efficienza, e dall'incremento della concorrenzialità dei mercati; i benefici per i lavoratori, in termini di aumento dell'occupazione generata dall'espansione dell'export e degli IDE in entrata, con possibili aumenti di produttività e di salario.

È da notare, peraltro, l'assenza dei servizi tra le principali materie disciplinate dall'Accordo. In altri ALS i servizi ricoprono un ruolo di primo piano, rappresentando la principale voce di guadagno per le Parti. Non è questo il caso dell'export dei servizi verso il Giappone, che rappresentano il 5% dei guadagni dell'Unione, e, viceversa, solo l'1% di quelli del Giappone.

Una struttura dei guadagni così concentrata su pochi settori necessariamente avrà implicazioni diverse per i diversi Stati membri dell'Unione. Pertanto, trarranno i maggiori benefici dal JEFTA i Paesi esportatori di prodotti rientranti in tali settori, in particolare nell'agroalimentare: Paesi Bassi, Francia, Italia, Danimarca e Spagna. Sono previsti significativi incrementi commerciali anche per Germania, Polonia, Belgio ed Irlanda.

Oltre ai benefici derivanti dagli scambi e dalla maggiore crescita economica, la Commissione ha ritenuto di quantificare anche l'effetto sul gettito fiscale. In base all'attuale livello di interscambio, la rimozione dei dazi comporterà un abbassamento del gettito fiscale piuttosto contenuto⁴⁸⁶. In altre parole, l'UE non rinuncia ad una rilevante fonte di gettito, con una perdita stimata in 1,6 miliardi di euro, di gran lunga inferiore ai guadagni stimati.

Peraltro, l'aumento dell'intensità degli scambi produrrà un incremento delle entrate derivanti dall'IVA, che andrà così a compensare il mancato gettito dei dazi. Sul

apparecchi medici, chimica e farmaceutica. La crescita attesa dell'export dell'UE è particolarmente alta per il settore agroalimentare, che potrebbe vedere l'export crescere del 294%. I guadagni di export in questo settore rappresentano il 55% del totale della crescita dell'export. I guadagni di export nei primi 5 settori contano per il 90-93% dei guadagni totali. Per il Giappone il primo settore è quello dei motoveicoli, i cui guadagni rappresentano il 47% dei guadagni complessivi. La distribuzione settoriale dei guadagni evidenzia l'alta complementarità delle strutture produttive tra UE e Giappone. La diversità di specializzazione permette ai Paesi di specializzarsi nei settori di vantaggio comparato, una predizione in linea con la teoria economica. Laddove sembra esserci una potenziale sovrapposizione settoriale, l'export dei Paesi riguarda prodotti o fasce di mercato diverse. L'export di chimica dell'UE riguarda per esempio prodotti legati all'industria farmaceutica, mentre il Giappone è specializzato nella chimica industriale. Allo stesso modo nei motoveicoli, UE e Giappone esportano prodotti con prezzi diversi destinati a segmenti diversi del mercato automobilistico.

⁴⁸⁶ Il dazio medio applicato dall'UE al Giappone (pesato per il commercio) è infatti del 2,9%, una percentuale contenuta dovuta anche al fatto che l'import di beni agroalimentari (tipicamente con dazi elevati) dal Giappone è piuttosto scarso.

punto, la Commissione stima un incremento dei consumi di 145 miliardi di euro, producendo dunque entrate IVA fino a 12 miliardi di euro. In conclusione, pertanto, non è *de facto* prevista alcuna diminuzione del gettito fiscale complessivo.

8. *Cenni al nuovo approccio dell'UE in materia di investimenti diretti esteri (IDE) nei recenti accordi di libero scambio.*

Da ultimo, è opportuno accennare brevemente, trattandosi di argomento vastissimo, al nuovo approccio dell'Unione europea in materia di IDE, secondo quanto anticipato nell'analisi dei tre ALS sopra considerati.

Si è già detto che, in virtù del Trattato di Lisbona, il nuovo art. 207, para.1 TFUE include oggi, tra gli strumenti della politica commerciale comune, anche gli investimenti diretti esteri, attribuendo all'Unione una competenza esclusiva in tale settore, ai sensi dell'art.4, para.1, lett.e) TFUE. L'esclusività della competenza, lo si è visto, non implica una totale estraneità degli Stati nella conclusione degli accordi commerciali, anche in materia di investimenti.

La competenza esclusiva, piuttosto, implica che la Commissione detenga il monopolio nella conduzione dei negoziati di accordi la cui ratifica, a seconda delle materie trattate (cioè al di là degli IDE, di competenza esclusiva), sia prevista anche per i singoli Stati membri, oltre che per l'UE ex art. 218 TFUE⁴⁸⁷.

In definitiva, dunque, si è abbondantemente osservato come la questione della natura mista o meno degli ALS abbia a che fare con il riparto delle competenze a livello unionale.

Secondo quanto emerso in relazione al CETA e all'Accordo con la Corea del Sud, la tendenza dell'Unione, negli ALS di nuova generazione globali, è quella di prevedere l'approvazione del Parlamento, la conclusione formale da parte del Consiglio e, da ultimo, la ratifica dei singoli Stati membri. L'Unione, dunque, predilige e sostiene in maniera inequivoca, oggi, il coinvolgimento degli Stati nell'adozione degli accordi commerciali.

⁴⁸⁷ Sono ancora oggetto di discussione la nozione, l'estensione ed i limiti di tale competenza, soprattutto in riferimento al duplice tema della possibile ricomprensione degli investimenti di portafoglio nell'ambito dell'art. 207 TFUE e della regolamentazione, esclusiva o concorrente, di alcuni aspetti concernenti la protezione degli investimenti, come la materia dell'espropriazione.

Quanto agli investimenti, un aspetto di particolare interesse, più volte venuto alla luce nell'analisi degli ALS esaminati, attiene ai meccanismi deputati a dirimere le controversie in materia di IDE di cui i nuovi assetti negoziali hanno scelto di avvalersi.

Preliminarmente, si è osservato che la clausola arbitrale ISDS (*Investor-State Dispute Settlement*, ormai superata), per come è stata applicata nel corso dei decenni nei BITs conclusi tanto dagli Stati membri quanto dall'Unione⁴⁸⁸, prevede che al sorgere di una controversia tra investitore e Stato ospite dell'investimento, solamente il primo, laddove ritenga di essere stato oggetto di un'espropriazione, anche indiretta, o di un trattamento ingiusto o discriminatorio da parte delle autorità dello Stato ospite, possa rivolgersi ad un tribunale arbitrale per richiedere adeguata tutela.

Nei nuovi ALS, come emerso con chiarezza dall'analisi del CETA, tale modulo arbitrale è stato sostanzialmente abbandonato, sostituito dal nuovo sistema noto come ICS (*Investment Court Settlement*).

La *ratio* alla base della concessione al solo individuo-investitore di una prerogativa non attribuita anche allo Stato, peraltro, è facilmente individuabile nella tendenza, propria del diritto internazionale contemporaneo, al superamento della classica impostazione statocentrica delle relazioni internazionali, verso il riconoscimento di un ruolo nuovo per i cd. *non-state actors*, che passa anche dal concedere loro la possibilità di adire in autonomia, senza il diaframma statale, organi di giurisdizione internazionale. L'obiettivo, in definitiva, è quello di garantire una tutela effettiva all'investitore, alternativa alla protezione diplomatica, cioè all'intermediazione necessaria dello Stato di nazionalità dell'impresa, contrapposto allo Stato ospite dell'investimento.

Allo stesso modo, si sceglie di offrire un'alternativa anche ai rimedi di diritto interno che, in assenza di uno specifico sistema di risoluzione delle controversie sugli investimenti, rappresenterebbero l'unico strumento a disposizione dell'investitore.

E questo vale tanto per i sistemi arbitrali classici, come l'ISDS, quanto per i moderni sistemi paragiurisdizionali, come l'ICS; strumenti indispensabili anche a fronte della mancanza di efficacia diretta delle norme contenute negli ALS dell'UE.

⁴⁸⁸ Chiaramente prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2009, quando gli IDE sono divenuti strumenti della politica commerciale comune dell'Unione, di sua competenza esclusiva. Una caratteristica dei nuovi ALS, peraltro e come abbondantemente visto, è proprio quella di includere la disciplina degli IDE nell'unico accordo negoziale, eliminando la necessità di stipulare separati trattati bilaterali di investimento (BITs).

Il rischio, in assenza di un tale potere in capo all'investitore, è quello di una politicizzazione della controversia: quanto alla protezione diplomatica, il pericolo risiede nella totale discrezionalità dello Stato, che potrebbe dunque essere indotto ad agire per ragioni *latu sensu* di convenienza; con riguardo alle vie di diritto interno, il rischio è che i giudici nazionali decidano in favore dello Stato convenuto, anche qui per motivi d'opportunità, soprattutto nei PVS, dove la frequente commistione tra politica e giustizia mina, di per se', l'affidabilità dello Stato agli occhi degli investitori stranieri.

Ad ogni modo, come evidenziato nei paragrafi precedenti, la tendenza dell'UE è nella direzione di un allontanamento da un sistema puramente arbitrale, come quello offerto dall'ISDS, che lascia dunque il posto, nei nuovi ALS, ad un nuovo meccanismo quasi-giurisdizionale di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato, modulato su un doppio grado di giudizio (così, p.e., il CETA). Doppio grado che passa per l'istituzione di due tribunali a carattere permanente, soggetti a regole innovative, sia procedurali che sostanziali.

Tuttavia, la transizione verso un sistema compiutamente giurisdizionale non sembra ancora essere all'ordine del giorno, poiché non è ancora *de facto* avvenuto il superamento di alcune peculiarità dell'ISDS, tra cui la legittimazione attiva del solo investitore.

Anche nel nuovo ICS, dunque, soggetti diversi dall'investitore non possono ricorrere dinanzi ai tribunali. Ne deriva che UE, Stati membri, Stato terzo partner non possano azionare pretese tutelabili in via autonoma.

Del resto, come noto, l'Unione europea non può neppure aderire ai moduli arbitrali offerti dall'ICSID⁴⁸⁹: in base all'art. 67 della Convenzione di Washington, infatti, la partecipazione all'ICSID è aperta ai soli Stati membri della BIRS (Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, anche nota come Banca Mondiale), tra cui non figura l'UE.

Ad ogni modo, l'UE è il maggiore esportatore ed importatore mondiale di IDE. Questo dato favorisce l'occupazione e la crescita economica, nel medio-lungo periodo.

⁴⁸⁹ La Convenzione di Washington istitutiva del Centro internazionale per la risoluzione delle controversie sugli investimenti esteri, o Convenzione ICSID, è un Accordo internazionale firmato a Washington nel 1965 che crea un meccanismo di arbitrato internazionale per la risoluzione delle controversie giuridiche tra investitore e Stato ospite dell'investimento.

Proprio per tale ragione è essenziale incoraggiare e mantenere gli investimenti sui territori. A tal fine, pertanto, l'Unione sta tentando di istituire un organismo permanente per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti, un vero e proprio Tribunale multilaterale per gli investimenti⁴⁹⁰.

Più nel dettaglio, il 20 marzo del 2018 il Consiglio ha adottato le direttive di negoziato⁴⁹¹ che autorizzano la Commissione a negoziare, a nome dell'Unione, una Convenzione che istituisca un Tribunale multilaterale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti (TMI). Il Consiglio ha deciso inoltre di rendere pubbliche tali direttive.

L'obiettivo generale della creazione del TMI è quello di dar vita ad un organismo permanente, che avrà il potere di pronunciarsi in merito alle controversie relative agli accordi commerciali e ai trattati di investimento futuri e già in vigore⁴⁹².

Il TMI, a livello europeo, sostituirà i sistemi giurisdizionali bilaterali per gli investimenti previsti negli ALS.

L'iniziativa rientra a pieno titolo nel nuovo approccio dell'UE in materia di meccanismi di risoluzione delle controversie, che prevede il passaggio dal tradizionale modulo arbitrale ad un sistema prettamente giurisdizionale.

In base al mandato del Consiglio, la Commissione avvierà negoziati con i partner commerciali e di investimento in seno all'UNCITRAL.

Fermo restando che le caratteristiche strutturali del TMI (composizione, bilancio, segretariato etc.) dipenderanno esclusivamente dall'esito dei futuri negoziati tra i Paesi che aderiranno al nuovo sistema, l'UE intende favorire un meccanismo basato sui seguenti principi: il tribunale dovrà essere un'istituzione internazionale permanente; i giudici dovranno essere di ruolo, qualificati e percepire una retribuzione permanente; i giudici dovranno garantire imparzialità ed indipendenza; i procedimenti dinanzi al tribunale dovranno essere svolti in maniera trasparente; il tribunale dovrà prevedere la

⁴⁹⁰ Cfr., in argomento, M.BUNGENBERG (editor), *From Bilateral Arbitral Tribunals and Investment Courts to a Multilateral Investment Court: Options Regarding the Institutionalization of Investor-State Dispute Settlement*, in *European yearbook of international economic law*, Vienna, 2018, pp. 15 ss.

⁴⁹¹ Cfr., per la documentazione rilevante, www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/03/20/multilateral-investment-court-council-gives-mandate-to-the-commission-to-open-negotiations.

⁴⁹² Interessante, sul punto, il contributo di B.P.DE LAS HERAS, *The European Union in international investment governance: A hybrid approach to dispute settlement*, in *Romanian journal of European affairs*, Vol.18(2), 2018, p. 77-93.

possibilità di ricorso avverso una decisione; occorre assicurare l'applicazione effettiva delle decisioni del tribunale.

Si prevede, come già ricordato, che il TMI si pronunci sulle controversie derivanti da trattati commerciali o d'investimento futuri e già in vigore, che i Paesi decidano di sottoporre alla sua autorità.

In conclusione di capitolo, ciò che emerge con evidenza dall'analisi degli strumenti attuativi della politica commerciale comune è l'immagine di un'Unione europea fortemente determinata ad ampliare la platea degli Stati partner, a vantaggio e nell'interesse primariamente delle imprese e dei consumatori europei. Tale ambizioso obiettivo, tuttavia, non viene perseguito in maniera indiscriminata.

In tale direzione, l'Unione ha saputo intrecciare, nei decenni, un ampio ventaglio di relazioni commerciali in tutte le regioni del mondo; relazioni che ha saputo adattare, col passare degli anni, ai numerosi cambiamenti intercorsi a livello globale.

Da ultimo, la globalizzazione, a partire dagli anni '90, ha profondamente influenzato il modo di concepire la politica commerciale comune, come diretta e specifica conseguenza del mutamento del modo d'intendere, in generale, le nuove relazioni internazionali in un mondo sempre meno statocentrico.

In unione a questo, gli antagonisti processi di localizzazione hanno reso manifesta l'urgenza di ripensare in un'ottica diversa i rapporti che l'UE intratteneva con le singole realtà economiche e commerciali: da qui la riforma del sistema di preferenze generalizzate, il nuovo approccio verso gli Stati ACP e i PVS, il ripensamento degli equilibri del mercato interno indotto dalla disgregazione dell'URSS e della ex-Jugoslavia e, infine, la rimodulazione dei diversi assetti negoziali bilaterali con i vari partner del mondo, in ossequio alle specificità emerse.

Tutto questo ha prodotto, per quanto attiene al principale tra gli strumenti della politica commerciale comune, e cioè agli accordi commerciali, variamente intesi (APE, APS, ADA, ALS), la configurazione di un nuovo modo d'intendere la concertazione bilaterale e multilaterale in materia commerciale. Quanto agli ALS, di cui si è ampiamente trattato nel corso del presente capitolo, ciò ha significato ripensare, a partire dalla strategia *Europa globale* del 2006, l'intero contenitore attraverso il quale, per decenni, erano state regolamentate le liberalizzazioni col resto del mondo.

Gli ALS di nuova generazione, infatti, sono stati pensati proprio con l'obiettivo di consentirne un utilizzo *globale*, onnicomprensivo, come del resto richiesto, ormai, dalla *globalità* dei fenomeni, anche economici e commerciali, che si vanno oggi a regolamentare a livello transnazionale. Da qui, come naturale conseguenza, la predisposizione di un impianto contenutistico enormemente amplificato: liberalizzazioni, barriere tariffarie e non tariffarie, appalti pubblici, investimenti diretti esteri, aspetti commerciali della proprietà intellettuale, misure di difesa commerciale, misure di concorrenza, protezione di standard ambientali, sociali, lavorativi; tutto questo in un unico strumento negoziale che garantisca coerenza, uniformità ed armonizzazione in settori sempre più inevitabilmente integrati e dai contorni sfumati.

Del resto, un ineliminabile corollario della globalizzazione è proprio l'omologazione delle istanze del commercio internazionale, in ultima analisi molto simili le une alle altre, a qualunque latitudine; non molto diversamente da quanto già osservato, sempre in materia di scambi e *mutatis mutandis*, con l'armonizzazione normativa prodotta dalla *lex mercatoria* di epoca medievale.

In definitiva, dunque, può dirsi con certezza raggiunto l'obiettivo di dotare l'Unione europea di uno strumentario variegato e flessibile, modulabile secondo necessità ed opportunità, per l'implementazione dinamica di una politica commerciale comune in continua evoluzione.

In tutto questo, emerge per l'UE l'inedita responsabilità di guidare la *global governance* del commercio internazionale, in sinergia –e, talvolta, in concorrenza- con i giganti demografici ed economici del mondo contemporaneo; *global governance* peraltro orientata tanto al recupero della dimensione multilaterale del foro OMC, come diffusamente rilevato, quanto all'ampliamento, proprio per il tramite di quegli ALS globali di cui si diceva, del raggio d'azione degli elevati standard europei di tutela dei cd. *non-trade values*.

CAPITOLO IV

RECENTI SVILUPPI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

SOMMARIO: 1. L'agenda commerciale dell'Unione europea. – 2. Le relazioni con la Cina. Cenni.

1. L'agenda commerciale dell'Unione europea.

La politica commerciale comune, lo si è evidenziato con chiarezza nei capitoli precedenti, è un settore d'intervento decisivo per la competitività e la prosperità dell'Unione: oltre 30 milioni di posti di lavoro dipendono dalle sole esportazioni europee verso il resto del mondo. Tuttavia, il 90% della futura crescita globale avrà luogo oltre i confini dell'Europa. È dunque vitale che l'Europa sappia affrontare con lungimiranza questa fase cruciale.

Le grandi così come le piccole e medie imprese europee beneficiano di un'economia integrata a livello mondiale, i cui effetti positivi ricadono infine sui cittadini, sui lavoratori e sui consumatori europei.

Come già si è avuto modo di evidenziare, nell'ottobre del 2015 la Commissione ha varato una nuova strategia commerciale e d'investimento per l'Unione, denominata *Commercio per tutti*, anche nota come *Trade for All*⁴⁹³.

La *Trade for All* ha avuto il merito di consolidare l'ambiziosa agenda commerciale dell'UE –come parte della strategia per il decennio *Europa 2020*⁴⁹⁴– proiettandola verso un futuro di partenariati e relazioni amichevoli, contrastando qualunque velleità latamente protezionistica, profondamente dannosa per le economie industriali nell'era della globalizzazione.

⁴⁹³ Cfr. in www.trade.ec.europa.eu.

⁴⁹⁴ Cfr. in www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy.

A tale ultimo proposito, nel settembre del 2017 la Commissione ha pubblicato un documento di riflessione intitolato “*Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*”⁴⁹⁵.

Contestualmente, ha elaborato la prima relazione sull’attuazione della strategia commerciale *Trade for All*⁴⁹⁶, nella quale viene redatto un bilancio sulla realizzazione degli obiettivi fissati due anni prima, passando in rassegna i progressi negoziali presenti e futuri.

Inoltre, il 30 maggio del 2018 il Parlamento europeo ha approvato la relazione annuale sull’attuazione della politica commerciale comune⁴⁹⁷, che consente un’ulteriore approfondimento circa l’applicazione concreta dei principi contenuti nella *Trade for All* e nell’*Europa 2020*.

Il 12 settembre del 2018, infine, il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha pronunciato il discorso sullo stato dell’Unione⁴⁹⁸, nel quale sono emerse alcune questioni degne di nota ai fini della presente trattazione.

Questi, di massima, sono i documenti istituzionali sulla base dei quali, a seguire, si svilupperà l’analisi delle tappe recenti e degli sviluppi futuri dell’agenda commerciale dell’Unione, peraltro in costante evoluzione⁴⁹⁹.

"La politica commerciale europea mira a trarre i massimi benefici dalle possibilità che si presentano in tutto il mondo con i partner che condividono i nostri stessi principi. Questo implica anche un fattivo impegno per migliorare il sistema globale fondato su regole e modellarlo in modo che continui a garantire pace, prosperità e progresso."

⁴⁹⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*, Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 492 final, in www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁹⁶ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sull’attuazione della strategia commerciale “Commercio per tutti”. Una politica commerciale innovativa per gestire la globalizzazione*. Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 491 final, in www.publications.europa.eu.

⁴⁹⁷ Cfr. in www.europarl.europa.eu.

⁴⁹⁸ Cfr. in www.ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018.

⁴⁹⁹ Senza considerare infatti il fisiologico aggiornamento di tali relazioni che, presumibilmente, sarà operato nei mesi a venire, occorre ricordare che nel maggio del 2019 l’Unione Europea tornerà al voto per eleggere il nuovo Parlamento, ciò che, con tutta probabilità, produrrà innovazioni anche sulle priorità dell’agenda commerciale. Questo solo per sottolineare l’inevitabile obsolescenza delle considerazioni effettuate nel presente paragrafo.

Così il Presidente Juncker, nel contributo "*Le relazioni transatlantiche ad un bivio*"⁵⁰⁰, il 25 luglio 2018, in un brano che in poche parole fotografa l'*animus* della politica commerciale comune condotta negli ultimi anni, durante la sua presidenza.

Ebbene, si è già avuto modo di sottolineare come ogni miliardo di euro di esportazioni sostenga circa 14mila posti di lavoro nell'UE. Per tale ragione, la Commissione Juncker si è adoperata a favore di un sistema commerciale multilaterale efficiente, basato su regole precise, verso la prospettiva di un commercio quanto più possibile libero ed equo, a vantaggio sia dell'Unione che dei suoi partner commerciali.

La Commissione ha affrontato le sfide poste dalla globalizzazione, attraverso la negoziazione di accordi commerciali equilibrati, promuovendo la crescita economica e l'occupazione in Europa, anche in virtù di strumenti di difesa commerciale a protezione delle imprese e dei consumatori europei.

L'Unione, in particolare, sostiene un sistema commerciale multilaterale imperniato sull'OMC. A tal fine, insieme ai propri partner, ha portato avanti un costruttivo e costante dialogo proprio per porre le basi della necessaria ed irrimandabile riforma del foro multilaterale⁵⁰¹.

Nell'ultimo discorso sullo stato dell'Unione, inoltre, il Presidente Juncker è tornato sull'annoso tema delle relazioni commerciali tra UE ed USA, sottolineando l'inaugurazione di una nuova fase d'intesa, avviata il 25 luglio scorso alla Casa Bianca con il Presidente Trump. Le Parti, in particolare, hanno convenuto di non imporre nuove tariffe, adoperandosi al tempo stesso per rimuovere tutte quelle esistenti nel settore industriale, al fine di intensificare la cooperazione transatlantica anche in tutta un'altra serie di aree, tra cui quelle dell'energia e della regolamentazione. Il gruppo di lavoro esecutivo UE-USA, istituito in tale occasione, sta già lavorando all'attuazione di una dichiarazione congiunta.

La Commissione europea, del resto, manifesta da sempre convinzione nel sostenere che protezionismo non sia sinonimo di protezione: l'intervento unilaterale non aiuta a risolvere i problemi sistemici; rischia anzi di perturbare il commercio mondiale e di alimentare una spirale negativa per tutti. Ecco perché dunque, in definitiva, negoziare soluzioni concertate non può che essere l'unica via per la prosperità di tutti.

⁵⁰⁰ Discorso tenuto al Centro per gli studi strategici e internazionali (CSIS) dal titolo "*Relazioni transatlantiche a un bivio*". Cfr. in www.csis.org.

⁵⁰¹ La riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio è stata indicata come un filone di lavoro importante anche nella dichiarazione congiunta UE-USA del 25 luglio, così come ha fatto un gruppo di lavoro congiunto fra UE e Cina, istituito in occasione del vertice UE-Cina del luglio 2018.

Esempi virtuosi, in tale direzione, sono i recenti ALS conclusi con Canada e Giappone, esaminati nel precedente capitolo: basti pensare che, per le imprese europee, i risparmi in dazi doganali ammonteranno, rispettivamente, a 590 milioni e un miliardo di euro l'anno.

Ebbene, proprio gli accordi commerciali dell'Unione, tra cui quelli appena citati, modellano il commercio mondiale improntandolo all'equità e al rispetto di valori e principi, anche non prettamente economici, come diffusamente osservato. Tutti gli ALS di nuova generazione, infatti, comprendono un capitolo sostanziale sullo sviluppo sostenibile, nel quale sono promossi ed affermati gli standard sociali ed ambientali.

L'attuale Commissione è stata molto produttiva anche su questo fronte, perfezionando ed attuando sette accordi commerciali con dodici Paesi, tra cui Canada, Ucraina e diversi Paesi africani, portando così a 39 il numero complessivo degli accordi commerciali conclusi dall'UE con 69 partner di tutto il mondo⁵⁰².

Nel luglio del 2018, lo si è visto, il Presidente Juncker ha firmato l'ALS con il Giappone, dando vita al più vasto accordo commerciale mai negoziato dall'Unione europea. L'Accordo crea infatti una zona di libero scambio che comprende oltre 600 milioni di persone e quasi un terzo del PIL mondiale. Come già ricordato, si tratta inoltre del primo strumento negoziale internazionale ad includere, tra gli obiettivi strategici, quanto concordato nell'ambito dell'Accordo di Parigi sul clima.

La Commissione, com'è ovvio, guarda anche alle Americhe. Recentemente è stato raggiunto con il Messico un accordo politico, volto ad esentare dai dazi praticamente tutti gli scambi di merci tra l'UE e il Paese, anche nel settore agricolo. Lo snellimento delle procedure doganali andrà a beneficio dell'industria europea e messicana.

Quanto ai negoziati con il Mercosur⁵⁰³, invece, si è già detto della fase di stallo in cui sembrerebbero trovarsi attualmente, nonostante la Commissione Juncker ritenga imminente una positiva soluzione della questione. L'Italia, per parte sua, attraverso il

⁵⁰² Per l'elenco dei negoziati conclusi e in corso, aggiornato al dicembre del 2018, cfr. documento intitolato "*Overview of fta and other trade negotiations*" in www.trade.ec.europa.eu. Tutti i dati sui negoziati riportati nel paragrafo si intendono riferiti a tale fonte.

⁵⁰³ Accordo quadro che istituisce il mercato comune dell'America meridionale, di cui fanno parte in qualità di Stati membri: Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Venezuela. Sono inoltre Stati associati la Bolivia e il Cile (dal 1996), il Perù (dal 2003), la Colombia e l'Ecuador (dal 2004). Il Venezuela è diventato membro a pieno titolo dell'organizzazione il 31 luglio 2012, dopo ben 6 anni dall'avvio del processo, che è stato rallentato dall'opposizione del Paraguay. A dicembre 2016, i paesi fondatori hanno sospeso il Venezuela per scorrettezze nei rapporti di mercato sudamericani. Cfr. in www.mercosur.int.

Ministero dello Sviluppo Economico ha manifestato più volte preoccupazione per le misure protezionistiche *medio tempore* adottate da Brasile ed Argentina.

Per ciò che attiene al prossimo futuro, sono stati aperti sette nuovi tavoli di negoziato, tra cui quelli con Australia, Cile e Nuova Zelanda.

A tal proposito, occorre ricordare come tutti i negoziati condotti dall'attuale Commissione si svolgano nell'ottica di una politica commerciale trasparente ed inclusiva: le proposte di nuove direttive di negoziato, le proposte dell'UE ed i resoconti delle singole tornate negoziali sono pubblicati ed accessibili online. La Commissione ha peraltro istituito un gruppo consultivo sugli accordi commerciali, che le consentirà di interagire con un ampio ed equilibrato numero di portatori di interessi della società civile, raccogliendo le idee e le suggestioni di sindacati, organizzazioni di categoria, associazioni dei consumatori ed altre organizzazioni non governative.

In linea generale, il commercio può essere aperto soltanto se è equo e se le condizioni sono uguali per tutti. Nell'implementazione dell'agenda commerciale dell'Unione questo è un punto fermo. Per tale ragione, entro i limiti delle normative multilaterali vigenti, la Commissione fa tutto il necessario per difendere produttori e lavoratori europei da pratiche commerciali sleali.

Nel settembre del 2017, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per la creazione di un quadro europeo per il controllo sugli investimenti esteri⁵⁰⁴ che, una volta adottato dal Parlamento e dagli Stati membri, consentirà all'UE di tutelare meglio i propri interessi essenziali, consolidando quello che rimane, a tutti gli effetti, uno dei regimi per gli investimenti più aperti del mondo.

Quanto alle azioni concrete dell'UE in difesa dei propri interessi, a partire dal 2017 l'Unione ha dimostrato chiaramente di essere in grado di intervenire rapidamente e con efficacia, nel rispetto delle norme multilaterali.

⁵⁰⁴ Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 487 final, 2017/0224 (COD); in www.ec.europa.eu.

Ad esempio, in risposta alle tariffe imposte dagli USA sull'acciaio e sull'alluminio⁵⁰⁵, la Commissione ha richiesto l'istituzione di un *panel* in ambito OMC, ha introdotto misure di riequilibrio ed ha adottato misure di salvaguardia per tutelare i produttori dell'UE dalla deviazione delle importazioni estere; misure che rimarranno in vigore finché la Commissione non avrà risolto in maniera definitiva la questione con gli USA.

Peraltro, al fine di potenziare gli strumenti di difesa commerciale, che la Commissione calcola tutelino oltre trecentosessantamila posti di lavoro in Europa, l'attuale Commissione ha perfezionato due importanti riforme, stabilendo un nuovo metodo di calcolo dei dazi antidumping sulle importazioni provenienti da mercati in cui la concorrenza sia falsata dall'intervento statale ed ammodernando le procedure antidumping ed antisovvenzioni. Tali nuovi strumenti sono in vigore, rispettivamente, dal dicembre del 2017 e dal giugno del 2018, e sono già stati esaminati nel corso della trattazione⁵⁰⁶. In tale direzione, è interessante notare come, dal novembre del 2014, l'Unione sia risultata vittoriosa in ben nove controversie in sede OMC, ottenendo l'eliminazione di tasse discriminatorie, di dazi doganali ed illeciti o di restrizioni all'esportazione in mercati essenziali come la Cina, la Russia, gli USA e il Sudamerica. Complessivamente, si trattava di casi in cui l'export dell'UE valeva non meno di 10 miliardi di euro l'anno.

Da ultimo, merita di essere sottolineato l'enorme sforzo profuso dall'UE nell'eliminazione di oltre 80 ostacoli all'esportazione in Paesi di tutto il mondo, aprendo nuove rotte di export per le imprese europee in settori strategici quali l'agroalimentare,

⁵⁰⁵ È noto infatti che la politica commerciale estera dell'Amministrazione Trump sia orientata al protezionismo. Sebbene l'economia interna degli USA, infatti, cresca a ritmo sostenuto, i numeri dell'export sono in costante diminuzione da diversi mesi. Quanto al caso citato, gli Stati Uniti hanno deciso di applicare le tariffe su acciaio (25%) e alluminio (10%) a carico dell'import dalla Ue, a partire dalla mezzanotte del 1 giugno 2018. La scure cade anche su Canada e Messico, nonostante le trattative in corso con Washington sulla riforma del NAFTA, l'area di libero scambio del Nord America. Il Presidente Juncker, appresa la notizia, commentò con queste parole: «Questo è un giorno molto brutto per il commercio mondiale. Faremo immediatamente ricorso alla Wto e annunceremo misure compensative nelle prossime ore». Ha poi aggiunto: «È del tutto inaccettabile che un Paese imponga misure unilaterali». Gli ha fatto eco la commissaria al Commercio, Cecilia Malmström: «Gli Usa hanno cercato di usare la minaccia dei dazi per ottenere concessioni dalla Ue. Non è questo il modo in cui noi facciamo affari. Faremo tutto il necessario per proteggere il mercato Ue dalle distorsioni commerciali causate dalle restrizioni Usa».

⁵⁰⁶Attivando integralmente l'intero strumentario di difesa commerciale disponibile, la Commissione Juncker ha portato a 143 il numero delle misure antidumping e antisovvenzioni in vigore, proprio in difesa di quei 360mila posti di lavoro sopra citati.

l'industria automobilistica, l'aeronautica, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'elettronica, i prodotti farmaceutici e cosmetici.

In relazione ai progressi dell'agenda commerciale, a margine del discorso sullo Stato dell'Unione del 2017, sono state pronunciate, tra le altre, due dichiarazioni che tracciano con chiarezza la strada intrapresa dall'Unione.

Il Vicepresidente della Commissione, Jyrki Katainen, in tale occasione ha affermato: *"Il commercio mondiale, al fine di essere equo, deve diffondere valori e restare saldamente ancorato ad un sistema basato su regole, deve essere definito e gestito in maniera proattiva. Con il rischio crescente di protezionismo e l'indebolimento dell'impegno di attori importanti nella gestione del commercio mondiale, l'UE deve assumere un ruolo guida. Il nostro approccio è equilibrato e responsabile: se da un lato apriamo i mercati, dall'altro fissiamo norme e standard rigorosi per gestire la globalizzazione e garantiamo condizioni di parità. Il commercio permette all'industria dell'UE di prosperare e genera opportunità di esportazione per le PMI, che possono così creare posti di lavoro."*

Cecilia Malmström, Commissaria europea per il Commercio, ha aggiunto: *"Il mondo ha bisogno di leader in campo commerciale. L'UE continua a farsi promotrice di un commercio libero ed equo, alla guida di un gruppo di Paesi che condividono gli stessi principi. Il pacchetto di proposte presentate oggi è una dimostrazione concreta tanto di questa leadership quanto della nostra determinazione a sviluppare la politica commerciale dell'UE in modo da renderla quanto più possibile aperta e inclusiva."*⁵⁰⁷

Sono passati ormai tre anni dall'entrata in vigore della strategia *Trade for All*, nella quale l'Unione ha delineato la visione di una politica commerciale trasparente, responsabile e vantaggiosa per tutti i cittadini, fonte di crescita e di occupazione, in grado di fornire risposte credibili alla globalizzazione in atto.

Da allora, il contesto in cui l'UE conduce la propria politica commerciale comune è considerevolmente mutato. Oggi, nell'ambito del commercio mondiale, la ripresa del protezionismo è un pericolo reale. Il ricorso sempre più frequente, anche da parte delle maggiori economie, a politiche nazionali che danneggiano i Paesi terzi compromette quanto ottenuto, con fatica, a livello multilaterale.

⁵⁰⁷ Dichiarazioni riportate in www.europa.eu/rapid/press-release del 14 settembre 2017.

È in questo contesto che si inserisce la necessità di programmare con coraggio un'agenda commerciale quanto mai efficace, trasparente, fondata su valori.

L'approccio dell'Unione, fattualmente, continua ad essere guidato dai principi fondamentali della *Trade for All*, che rappresentano intelligenti canoni d'azione pur nel mutato contesto internazionale: apertura associata a condizioni di parità, standard elevati in materia di lavoro, ambiente, tutela dei consumatori e protezione sociale, sviluppo sostenibile continuano ad essere gli strumenti privilegiati per far sì che la globalizzazione possa andare a vantaggio dei cittadini europei.

Politicamente, come già ricordato, l'agenda dell'Unione si rivolge oggi a partner come il Canada, il Giappone, il Messico, il Mercosur, l'Australia o la Nuova Zelanda per promuovere una leale cooperazione e regole aperte ed innovative, al fine di cogestire le complesse sfide commerciali del XXI secolo.

Del resto è un merito della strategia *Trade for All* quello di aver anticipato molte delle questioni per le quali imprese, consumatori e lavoratori ora attendono una soluzione dagli accordi commerciali. In tale direzione, l'impegno a far rispettare condizioni concorrenziali eque per le imprese, a salvaguardare gli standard europei in materia sociale ed ambientale e a negoziare in modo trasparente è costante oggi così come lo era ieri.

Gestito in maniera consapevole, pertanto, il commercio internazionale rappresenta indubbiamente un'enorme opportunità: l'apertura alla circolazione di beni, servizi, persone e capitali ha contribuito alla crescita e alla competitività dell'Unione ed al benessere dei suoi consumatori, e molto può essere ancora fatto.

La globalizzazione, è noto, ha dato vita a complesse catene di produzione, in cui il valore aggiunto viene creato in più Paesi. Eliminare gli ostacoli agli scambi diviene dunque essenziale affinché l'Unione possa continuare ad avvalersi di tali catene globali del valore, per generare crescita ed offrire vantaggi a tutti i cittadini europei, siano essi importatori, esportatori, lavoratori, consumatori.

Ecco allora che emerge con chiarezza il già evidenziato ruolo che l'Unione, quale principale blocco commerciale del mondo, può ricoprire oggi e nel prossimo futuro nell'arena del commercio internazionale: orientare la globalizzazione nello spirito di una efficace *governance* multilaterale, utilizzando le diverse potenzialità di cui dispone, segnatamente nell'ambito dell'azione esterna⁵⁰⁸.

Da sola, la politica commerciale non è in grado tuttavia di realizzare tale ambizioso obiettivo; è infatti indispensabile che venga rafforzata la *governance* globale in tutti i settori. Ed è proprio su questa linea che l'Unione intende muoversi per incentivare una rapida riforma del sistema OMC, in vista della quale è imprescindibile giungere ad una conclusione dell'annoso ciclo negoziale di Doha.

Quanto al diverso ma ugualmente relevantissimo profilo dell'attuazione degli accordi, la Commissione collabora strettamente con gli Stati membri, con il Parlamento e con altri portatori d'interessi al fine di massimizzare le opportunità offerte dagli ALS. Ad oggi, circa il 40% dell'export dell'UE rientra nell'ambito di un ALS attuato o concluso. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri sono inoltre impegnati ad assicurare un coordinamento efficace nella diplomazia economica, migliorando la coerenza delle politiche dell'azione esterna al fine di promuovere al meglio gli interessi dell'UE nel mondo.

In tale direzione, gioca un ruolo decisivo la capacità di adattamento alle novità dell'economia mondiale che è riuscita a mantenere la strategia *Trade for all*.

Assecondando alcune di tali tendenze evolutive, la Commissione ha opportunamente rilevato che, affinché le imprese dell'Unione siano in grado di creare e mantenere catene globali del valore o di prendervi parte, è necessario assicurare nel mercato partner libero accesso non solo ai beni, ma anche ai servizi, ai professionisti ed ai capitali.

⁵⁰⁸ Una gestione inefficiente della globalizzazione può comportare effetti negativi su alcuni settori e in alcune regioni. L'UE si adopera per aiutare coloro che abbiano subito ripercussioni negative ad adattarsi alla nuova situazione, al fine di aumentare la resilienza dell'economia europea ai cambiamenti. Ad esempio, una politica agricola comune più moderna è necessaria affinché il settore dell'agroalimentare possa integrarsi con successo nei mercati internazionali e continui a promuovere standard elevati. La Commissione sta lavorando per rendere più flessibile il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, in modo da offrire più rapidamente assistenza alle imprese che chiudono i battenti. Intervenendo in risposta a shock improvvisi nelle catene di produzione, il Fondo potrebbe anche far fronte agli effetti dei cambiamenti indotti dall'innovazione. Nel contempo i Fondi strutturali e d'investimento europei potrebbero contribuire ad accrescere ulteriormente la resilienza dei sistemi economici e della forza lavoro locali, anticipando inoltre i mutamenti dinamici dovuti alla globalizzazione e al progresso tecnologico.

La Commissione, pertanto, intende accelerare la liberalizzazione di tali settori strategici per la competitività dell'UE, tra i quali rivestono un particolare interesse quelli dell'energia e delle materie prime, cui sono dedicate disposizioni specifiche, per esempio, negli ALS con il Vietnam e l'Ucraina e in tutti i nuovi negoziati, in attuazione della strategia europea di sicurezza energetica.

Quanto agli sviluppi futuri, è interessante notare come il costante incremento del commercio digitale abbia indotto la Commissione ad inserire tra le priorità dell'agenda commerciale la normazione del commercio elettronico, unitamente al rafforzamento della protezione dei consumatori, al fine di agevolare i contratti e le transazioni online. Disposizioni del genere sono già state proposte, per esempio, al Messico, ma l'UE auspica di poterne discutere ulteriormente e in maniera più approfondita in seno all'OMC. L'orientamento, comunque, è quello di avvicinare quanto più possibile la politica commerciale comune alle innovazioni tecnologiche, da cui ormai non si può più prescindere.

Un altro importantissimo cardine dell'agenda commerciale presente e futura sta nel fatto che in nessun accordo commerciale siglato dall'Unione i livelli di protezione per consumatori, ambiente, lavoro o questioni sociali possano essere inferiori a quelli attualmente garantiti dall'UE. Tale approccio salvaguarda i progressi compiuti nella tutela di tali standard e valori, ampliandone il raggio d'azione anche al di fuori dei confini europei.

Disposizioni relative allo sviluppo sostenibile, lo si è visto, fanno ora parte di tutti gli ALS negoziati. Gli impegni riguardano, tra l'altro, anche il rispetto delle norme fondamentali sul lavoro e sulla conservazione delle risorse naturali, come emerge con chiarezza dagli ALS conclusi con Canada e Vietnam.

La crescita inclusiva e lo sviluppo sostenibile sono obiettivi primari anche degli APE con i Paesi ACP e dei regimi preferenziali unilaterali dell'UE (SPG, SPG+)⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Al fine di consolidare tale approccio, nel mese di luglio del 2017 la Commissione ha pubblicato un documento sull'attuazione e sull'applicazione delle disposizioni relative allo sviluppo sostenibile, avviando un dibattito con gli Stati membri, il Parlamento europeo e i portatori di interessi al fine di appurare se gli attuali capitoli sul commercio e sullo sviluppo sostenibile stiano rispondendo alle aspettative e definire quali azioni fossero necessarie per migliorarli.

Durante i negoziati, l'UE monitora il rispetto dei diritti e valori fondamentali da parte degli Stati terzi, sospendendo i colloqui laddove emergano gravi indizi di violazione, come accaduto con la Thailandia nel 2014, a seguito del golpe militare⁵¹⁰.

Inoltre, nei nuovi ALS l'UE negozia anche disposizioni anticorruzione, relative tanto al commercio quanto agli investimenti. È questo il caso dell'ambiziosa proposta in materia varata dalla Commissione, che si impegna a presentarla nell'ambito dei negoziati in corso o futuri, a partire da quelli con il Messico e con il Cile. La Commissione considera inoltre importante affrontare le questioni legate alla parità di genere, attraverso specifiche disposizioni antidiscriminatorie⁵¹¹.

Affinché la politica commerciale vada a vantaggio di tutti, è necessario che sia responsabile, aperta ed inclusiva.

La prima responsabilità che incombe su tutte le istituzioni dell'UE, gli Stati membri ed i parlamenti nazionali è quella della trasparenza, che comprende anche i doveri di informazione e consultazione. Come già accennato, la Commissione si è impegnata a condurre i futuri negoziati proprio all'insegna della trasparenza, rendendo pubbliche ed immediatamente accessibili le proposte di negoziato e le relazioni sulle tornate negoziali. La Commissione ha anche deciso di pubblicare le raccomandazioni per le direttive di negoziato, iniziando da quelle relative agli ALS con Nuova Zelanda ed Australia.

⁵¹⁰ Esiste un caso particolare che rende l'idea dell'impegno dell'UE nella promozione dei valori universali. L'Unione si è adoperata per la riforma di un regolamento inteso ad evitare le esportazioni di merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte o per la tortura. Gli elenchi dei prodotti sono stati aggiornati aggiungendo anche determinati servizi, tra cui quelli di intermediazione. Il regolamento riveduto costituirà la base per le discussioni con i Paesi partner in seno ad un'Alleanza globale, con l'obiettivo di incoraggiarli ad elaborare politiche di restrizione commerciale. L'Alleanza mondiale, istituita presso la sede dell'ONU a New York nel mese di settembre del 2017 sotto l'egida dell'UE, di concerto con l'Argentina e la Mongolia, servirà per scambiare informazioni, agevolare l'adozione di misure ed accelerare i processi nel momento in cui appaiano sui mercati nuovi prodotti che potrebbero essere utilizzati per la pena di morte e per la tortura.

⁵¹¹ È fondamentale, in tale direzione, una migliore comprensione degli effetti esplicati sulla parità di genere dagli strumenti commerciali. A tale scopo, la valutazione degli effetti delle pratiche commerciali sul genere, condotta nel contesto delle valutazioni d'impatto, delle valutazioni d'impatto per la sostenibilità e delle valutazioni ex post più recenti, è stata integrata da uno studio specifico della Commissione sulla partecipazione delle donne alle esportazioni, pubblicato nel mese di giugno 2017. Le idee scaturite dal Forum internazionale sulle donne e il commercio, tenutosi a Bruxelles, appunto, nel giugno 2017, e la collaborazione avviata in tale contesto con i pertinenti attori internazionali, tra cui l'OMC, il Centro internazionale per il commercio ed altri, orienteranno la politica ed i negoziati futuri, a partire da quelli con il Cile. Prendendo le mosse dal nuovo consenso europeo per lo sviluppo e dall'impegno della Commissione ad affrontare le questioni di genere nel quadro del riesame della strategia in materia di aiuti al commercio, la maggiore attenzione rivolta alla prospettiva di genere ai fini di un commercio inclusivo continuerà a riflettersi nella posizione della Commissione in tutti gli ambiti, comprese le conferenze ministeriali a livello OMC.

Questo implica la trasmissione di tali raccomandazioni ai parlamenti nazionali degli Stati membri, come ogni altra proposta della Commissione, nel momento in cui vengono presentate al Consiglio per le deliberazioni, rendendo così possibile, fin da subito, un dibattito inclusivo ad ogni livello sulle proposte negoziali dell'Unione, con il coinvolgimento di un ampio ventaglio di portatori di interessi⁵¹².

La Commissione si sta inoltre adoperando per rendere effettiva tale trasparenza, intervenendo sull'accessibilità delle informazioni, per esempio fornendo materiale esplicativo ad integrazione dei testi negoziali pubblicati. Vengono condivise online e sui social media ufficiali anche schede informative, statistiche e moltissimo altro materiale, al fine di incoraggiare un dibattito pubblico basato realmente sui dati.

Per far sì che tutte le opinioni espresse confluiscono poi nel processo decisionale dell'Unione, la Commissione conduce sistematicamente consultazioni pubbliche⁵¹³.

Nel 2017 è stato peraltro deciso di istituire un gruppo consultivo sugli accordi commerciali dell'UE, incaricato di fornire consulenza sui negoziati commerciali e sulla relativa attuazione. Attraverso tale organo, la Commissione potrà conoscere idee e prospettive sul commercio da parte di organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, associazioni dei consumatori ed altri corpi intermedi della società civile⁵¹⁴.

In tale direzione, l'UE negozia oggi negli ALS disposizioni che conferiscano alla società civile un ruolo formale di monitoraggio sull'attuazione delle norme relative allo sviluppo sostenibile. È stato inserito nell'agenda commerciale l'impegno di estendere tale monitoraggio a tutte le altre disposizioni degli ALS, nell'ambito dei futuri negoziati.

⁵¹² Da ottobre 2015 tali testi, ed altri documenti relativi ai negoziati, sono disponibili sulle pagine web dedicate "*Transparency in Action*". Tuttavia determinate proposte, come le offerte di accesso al mercato, devono inizialmente rimanere riservate per non pregiudicare il potere negoziale dell'UE. Una volta conclusi i negoziati, l'intero testo è pubblicato, ancora prima della revisione giuridica e dell'avvio delle procedure in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. I testi del CETA nonché degli Accordi con il Vietnam e il Giappone costituiscono esempi recenti in tal senso. La Commissione ha anche aumentato la trasparenza nelle inchieste di difesa commerciale. La piattaforma online "*TRON*" consente alle parti di ogni nuova inchiesta un accesso diretto all'intero fascicolo pubblico. Sintesi dettagliate di tutte le denunce, compresi i riesami, sono a disposizione del pubblico in generale.

⁵¹³ L'approccio dell'UE in materia di protezione degli investimenti e di risoluzione delle controversie, ad esempio, è stato ridefinito a seguito di una consultazione pubblica.

⁵¹⁴ Tale dibattito politico dovrebbe essere di ampio respiro e non riservato agli specialisti del settore. Da quando ha assunto l'incarico di Commissaria responsabile per il Commercio, Cecilia Malmström ha visitato i parlamenti nazionali praticamente di tutti gli Stati membri dell'UE e ha preso parte ai dialoghi con i cittadini. A Bruxelles si svolgono inoltre incontri all'insegna del dialogo con la società civile a scadenze regolari, tra cui nel maggio 2017, quando la Commissaria ha informato di persona i partecipanti in merito agli sviluppi dei negoziati con il Giappone e alla futura politica commerciale dell'UE.

Occorre ora considerare un altro dossier decisivo dell'agenda commerciale unionale, rientrante a pieno titolo nella dimensione multilaterale dell'azione esterna.

Come sottolineato nel giugno del 2017 dal Consiglio europeo⁵¹⁵, l'OMC svolge un ruolo fondamentale nell'implementazione dell'agenda commerciale dell'UE. Si è avuto modo di sottolineare più volte, nel corso della trattazione, come l'Unione sostenga ed incoraggi il sistema commerciale multilaterale, come foro naturale per l'attuazione di una politica commerciale transnazionale efficace ed equa, a vantaggio dei cittadini di ogni Paese.

L'attività quotidiana dell'OMC in tema di monitoraggio, trasparenza, applicazione delle disposizioni e mediazione è preziosa e può contare sull'attiva partecipazione dell'Unione. C'è ancora tuttavia molto da fare affinché l'OMC sviluppi appieno le proprie potenzialità, tanto come organo normativo motore della *governance* globale quanto come foro di negoziazione efficiente.

Tutti i membri dell'organizzazione, in particolari i Paesi emergenti, devono essere disposti ad apportare un contributo sostanziale al sistema.

A partire dalla conferenza ministeriale di Nairobi (dicembre 2015), l'UE si è incaricata di guidare informalmente la ridefinizione delle priorità programmatiche dell'OMC, sostenendo proposte intese a limitare l'utilizzo di sovvenzioni distorsive all'agricoltura e alla pesca, a promuovere la trasparenza nelle sovvenzioni all'industria, a creare regole nuove e non più rimandabili sul commercio elettronico o, quantomeno, a concordare disposizioni sulla regolamentazione interna della materia. L'UE sta anche co-patrocinando proposte volte a promuovere la partecipazione delle PMI al commercio internazionale e la parità di genere, impegnandosi inoltre attivamente nel dialogo sull'agevolazione degli investimenti a favore dello sviluppo.

In questa direzione, sono fondamentali le relazioni che l'Unione intrattiene con USA e Cina a livello bilaterale.

Data l'influenza che, insieme, tali tre attori esercitano sulla *governance* globale, è auspicabile che agiscano congiuntamente, in modo tale da orientare il rinnovamento delle regole del commercio internazionale nel luogo in cui questo deve naturalmente accadere, cioè l'OMC.

⁵¹⁵ Conclusioni del Consiglio europeo del 23 giugno 2017 (doc. EUCO 8/17), punto 16.

Nonostante la battuta d'arresto sui negoziati bilaterali del TTIP, gli USA continuano a rimanere il maggiore mercato per l'export dell'Unione, nonché un suo storico alleato. Ebbene, una convergenza UE-USA su ambiziosi obiettivi di *governance* globale, dalle regole del commercio a settori come il clima, costituisce una condizione indispensabile per giungere alla conclusione di un accordo a livello multilaterale.

Per l'intanto, USA e UE stanno valutando modalità volte a rafforzare la cooperazione su alcuni specifici dossier emersi nel commercio mondiale contemporaneo -come quello relativo all'eccesso di capacità⁵¹⁶-, anche in vista del sostegno al commercio transatlantico, al di là del TTIP.

Ad ogni modo, ciò che emerge con chiarezza dal presente paragrafo è come l'Unione europea sia stata in grado di adattare la propria agenda commerciale ai mutamenti politici ed economici dell'era della globalizzazione, tentando anzi di governare ed orientare tali processi evolutivi.

Dall'entrata in vigore della *Trade for All*, la già ampia portata dell'impegno dell'UE a livello bilaterale è stata ulteriormente estesa, soprattutto con l'intensificazione delle relazioni con i motori della futura crescita in Asia ed America latina. In tale direzione, si è visto come si registrino rapidi progressi nei negoziati sulla modernizzazione dell'ALS con il Messico e si tenti di superare lo stallo dei negoziati con il Mercosur. Sono stati inoltre avviati negoziati con l'Indonesia e con le Filippine e, una volta instaurate le giuste condizioni, saranno ripresi quelli con la Malaysia e la Thailandia.

⁵¹⁶ L'eccesso di capacità, in particolare, è un problema attualissimo che coinvolge soprattutto l'economia cinese, le cui conseguenze dannose possono essere gestite efficacemente solo mediante una concertazione economica a livello internazionale delle soluzioni applicabili; ad esempio cercando di far fronte ai problemi urgenti del settore siderurgico nell'ambito del Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio, istituito dal G20 e dai membri dell'OCSE. A tale proposito, l'UE ha svolto un ruolo decisivo nel negoziare una serie di impegni volti a ridurre l'eccesso di capacità nel settore siderurgico, segnatamente eliminando le sovvenzioni che creano distorsioni del mercato e altre modalità di sostegno governativo. L'UE collabora con la Cina per incentivare la sua partecipazione attiva a strutture commerciali multilaterali, in ragione del peso di tale Paese all'interno del sistema e dei benefici che ne ricava. Nell'ambito delle relazioni bilaterali, l'UE fa ricorso a tutte le azioni possibili per contrastare le politiche cinesi che pregiudichino la parità di condizioni per tutti i produttori e gli operatori commerciali, tra cui le pratiche sleali di sovvenzionamento e il forte sostegno alle esportazioni. Perseguendo l'obiettivo della reciprocità, l'UE sta negoziando un accordo di investimento con la Cina, di cui si accennerà nel prossimo paragrafo.

I negoziati con l'India, invece, sono stati avviati nel 2007 e l'ultima tornata ufficiale ha avuto luogo nel 2013. A seguito del summit UE-India del 2017, le Parti hanno deciso di valutare una loro ripresa. L'Unione, per parte sua, rimane convinta della necessità di un rafforzamento delle relazioni commerciali con Nuova Delhi, attraverso un ALS globale da negoziare il prima possibile.

L'UE si accinge inoltre ad avviare negoziati di investimento con Hong Kong e Taiwan. I negoziati avviati con l'Azerbaijan nel quadro di un accordo di partenariato e cooperazione testimoniano l'impegno dell'UE nei confronti del partenariato orientale, strategicamente molto rilevante.

Sono inoltre in corso negoziati con la Tunisia e presto potrebbero essere ripresi quelli con il Marocco, fermi dal 2014. Alla fine del 2016 la Commissione ha proposto al Consiglio un progetto di direttive di negoziato sulla modernizzazione dell'unione doganale con la Turchia.

L'UE continua inoltre a sostenere i progetti di integrazione regionale dei vari partner ed intende stabilire relazioni commerciali più approfondite, per esempio, con l'ASEAN (Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico); promuove inoltre le iniziative africane di integrazione regionale: UE ed Unione Africana collaborano infatti nell'intento di sviluppare principi guida per l'elaborazione di politiche comuni di investimento.

Quanto al prossimo futuro, la Commissione ha recentemente proposto direttive di negoziato per un ALS con il Cile. Sono in corso i round negoziali, l'ultimo dei quali tenutosi a Bruxelles nel maggio del 2018. Il Consiglio dell'Unione ha inoltre formalmente autorizzato i negoziati per un ALS con l'Australia il 22 maggio del 2018. Sono attualmente in corso anche round formali di interlocuzione con la Nuova Zelanda.

2. *Le relazioni con la Cina. Cenni.*

Le trattative per l'ingresso della Repubblica popolare cinese nel sistema multilaterale degli scambi sono state lunghe e travagliate⁵¹⁷.

Avviate nel 1987, poco dopo l'inizio dell'Uruguay Round, si sono concluse nel 2001, quando l'OMC era operativa ormai da sei anni.

I fattori alla base di tale ritardo sono molteplici, sia di natura politica che economica.

Sul piano economico, le difficoltà derivavano dalla peculiare struttura del Paese, caratterizzata da un controllo prevalentemente pubblico delle attività produttive e dalla scarsa trasparenza di leggi e regolamenti in materia di scambi.

Anche dopo l'avvio di due significative riforme, nel 1978 e nel 1997, l'apertura della Cina agli scambi internazionali si è sviluppata più nel senso di favorire l'accesso dei prodotti nazionali ai mercati esteri, che non in quello di una effettiva apertura del mercato interno all'ingresso di prodotti esteri.

Questo spiega perché il negoziato di adesione con l'OMC sia stato accompagnato, parallelamente, da negoziati bilaterali con 37 Paesi, tra i quali gli USA, con i quali sono stati siglati due importanti accordi in materia di proprietà intellettuale, e l'Unione Europea, con la quale un accordo è stato concluso nel 2000.

A livello politico, il negoziato d'ingresso è stato rallentato da quella nota come la "questione cinese", cioè dalle conseguenze, rimaste poco chiare perfino sul piano giuridico, della vittoria della rivoluzione maoista nella Cina continentale nel 1949-1950.

All'epoca, la Repubblica cinese era, dal maggio 1948, parte del GATT'47, comparando tra i Paesi firmatari del Protocollo per l'applicazione provvisoria dell'Accordo generale, nel 1947.

La proclamazione della Repubblica popolare cinese agli inizi degli anni '50 spinse il governo nazionalista cinese, che aveva trovato rifugio a Taiwan, ad operare il recesso dal GATT.

Successivamente, tuttavia, tale governo chiese ed ottenne nel 1955 lo status di osservatore; status revocato pochi anni più tardi, nel 1971, sulla base di una decisione

⁵¹⁷ Cfr., sul punto, E.SCISO, *op. cit.*, pp. 323-325.

delle Parti Contraenti, presa in conseguenza della soluzione della questione cinese fornita dall'Assemblea dell'ONU nel medesimo anno.

Come noto, con una scelta squisitamente politica che non teneva conto degli aspetti giuridici della questione, l'Assemblea generale e il Consiglio di Sicurezza, riducendo gli aspetti sostanziali della questione cinese al mero controllo formale sulla regolarità delle credenziali presentate dai rappresentanti dello Stato membro, avevano in quell'anno accreditato gli inviati di Mao, al posto degli inviati del governo nazionalista di Taiwan, come rappresentanti della Cina in seno all'ONU.

Da quel momento in poi, il governo cinese ha sempre imposto ai Paesi ed alle organizzazioni internazionali, con i quali ha avviato e mantiene rapporti, il rispetto del principio dell'unica Cina.

Nel 1986, la Repubblica popolare cinese aveva chiesto di essere reintegrata nello status di Parte contraente originaria del GATT'47, ritenendo invalido il recesso operato nel 1950 da un governo non rappresentativo.

Taiwan, dal canto suo, qualificata dalla costituzione della Repubblica popolare cinese come regione amministrativa speciale (al pari di Hong Kong che, ritornata sotto la sovranità cinese nel 1997, è considerata membro originario dell'OMC, rispettando tutte le condizioni ex art. XI, para.1 dell'Accordo istitutivo), aveva inoltrato nel 1990 formale richiesta di adesione all'allora GATT. A fronte delle proteste della Repubblica popolare cinese, Taiwan aveva poi accettato di riformulare la propria richiesta non più come Stato ma come regione doganale autonoma. La Cina poneva come ulteriore condizione all'ingresso di Taiwan nell'OMC il fatto che l'OMC stessa si pronunciasse preventivamente sulla sua richiesta di adesione.

In effetti, il Protocollo di adesione della Repubblica popolare cinese è stato approvato il 23 novembre 2001, insieme a quello relativo a Taiwan.

La Repubblica popolare cinese è diventata membro effettivo dell'OMC l'11 dicembre 2001, Taiwan il 1 gennaio 2002⁵¹⁸.

L'entrata in vigore del Protocollo di adesione della Cina, che integra gli accordi bilaterali conclusi sulla base del negoziato con i Paesi membri, è stata accompagnata

⁵¹⁸ Interessante, in tema di relazioni UE-Cina e WTO, il contributo di G.BALDUCCI, *The role of the European union in China's accession to the WTO*, in *Il Politico*, Volume 76, Fascicolo 2 (227), 2011, pp. 101-121.

dalla istituzione di un meccanismo di salvaguardia, per un periodo di cinque anni, che consentiva agli Stati membri, in deroga alle condizioni ed alle regole generali dell'Accordo sulle misure di salvaguardia, allegato al trattato OMC, di tutelare i prodotti nazionali nei confronti della forte concorrenza dei prodotti cinesi, sospendendo l'applicazione di alcuni obblighi nei confronti della Cina⁵¹⁹.

Nonostante siano trascorsi quasi vent'anni dall'ingresso della Cina nell'OMC, i principali partner commerciali, quali gli USA e l'UE, non riconoscono alla Repubblica popolare cinese lo status di economia di mercato, riservandosi tuttora la possibilità, ai sensi dell'art.15 del Protocollo di adesione, di imporre dazi all'ingresso di alcuni prodotti cinesi, qualora ritengano che nel settore relativo, a livello nazionale, non prevalgano condizioni di mercato.

Il sintetico riepilogo dei travagliati rapporti tra la Cina e il foro multilaterale del commercio è utile per inquadrare in maniera corretta le relazioni bilaterali con l'Unione europea.

Nel 1995 la Commissione europea pubblica il primo di una serie di *paper* interamente dedicati alla Cina⁵²⁰.

Nel documento vengono gettate le basi di quel particolare approccio verso Pechino, noto come *constructive engagement*⁵²¹, che rappresenta ancora oggi il fondamento della prospettiva con cui l'Europa guarda alla Cina.

Alla base di tale approccio c'è un concreto interesse per il mercato cinese e le sue grandi opportunità, cui si accompagna l'esplicita intenzione, da parte delle istituzioni di Bruxelles, di avvicinare la Cina al fine di aumentare il peso internazionale dell'Unione⁵²².

⁵¹⁹ Com'è facile intuire, la lunghezza dei negoziati e il contenuto del Protocollo di adesione riflettono le preoccupazioni destinate in alcuni Paesi industrialmente avanzati dall'ingresso della Cina e dei suoi prodotti nel sistema multilaterale. Il Protocollo, infatti, prevede una serie di obblighi aggiuntivi a carico della Cina, cd. obblighi *WTOplus*, rispetto a quelli derivanti in genere dalla partecipazione al sistema. Tra questi, particolarmente gravoso risulta il regime dei dazi all'export: nonostante la mancanza di norme OMC relative all'eliminazione o riduzione dei dazi all'esportazione, la Cina ha dovuto invece impegnarsi ad eliminare, entro tre anni dall'ingresso nell'OMC, tutte le barriere tariffarie del genere, con alcune eccezioni.

⁵²⁰ Cfr. Commissione europea, *Una politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa*, 1995, COM(95), 279 def.

⁵²¹ Cfr. in argomento C.PAN, *Problematizing "constructive engagement" in EU-China policy*, in R.VOGT (editor), *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?*, Hong Kong, 2012, pp. 37-59.

⁵²² Sul punto si veda P.H.GORDON, *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*, in *Foreign affairs*, Vol.86(3), 2007, pp. 149-150.

In tale prospettiva, il SEAE (Servizio Europeo per l’Azione Esterna), cioè l’agenzia diplomatica multinazionale dell’Unione, ed i singoli Stati membri cooperano sinergicamente: gli Stati perseguono i propri interessi nazionali; la Commissione ed il SEAE sono impegnati invece non soltanto a predisporre un quadro normativo idoneo per futuri assetti negoziali bilaterali, ma anche a mantenere viva un’attenzione critica con riguardo alla situazione dei diritti umani e della democrazia in Cina, attraverso un costante dialogo con Pechino sul punto. A tale proposito, gli USA hanno più volte criticato l’approccio europeo, ritenendolo troppo accomodante verso la Repubblica popolare cinese.

Ad ogni modo, a questo *constructive engagement* la Cina ha risposto in maniera pragmatica, attraverso una duplice strategia: da un lato, traendo profitto dalle divisioni esistenti tra i Paesi membri, arrivando perfino a minacciare ritorsioni commerciali verso quegli Stati che avessero criticato apertamente la situazione dei diritti umani o il governo cinese; dall’altro, appoggiando in pieno il processo d’integrazione europea, nella speranza di fare di un’Europa più solida sul piano politico ed economico un attore primario di quell’ordinamento multipolare, che è l’obiettivo della politica estera cinese fin dal 1949.

Tale doppia linea d’azione verso l’Unione, lungi dall’essere contraddittoria, ha *de facto* arrecato enormi benefici alla Cina.

Quando, nella seconda metà degli anni ’90, l’Europa ha avviato un processo di riorganizzazione dell’industria aerospaziale e della difesa⁵²³, la Cina si è dimostrata un osservatore attento ed un partner interessato alla promozione di tale sviluppo, al contrario degli USA che vi hanno visto una sfida alla propria supremazia globale.

Questo processo ha condotto, nell’ottobre del 2003, alla sigla di un partenariato strategico tra UE e Cina e all’adozione di una serie di iniziative dal contenuto politico.

Innanzitutto, le due Parti si sono accordate sui termini dello sviluppo congiunto del *programma Galileo*, il sistema di navigazione satellitare europeo. Accanto ad una maggiore cooperazione nel settore aerospaziale, sono state gettate le basi per il miglioramento delle relazioni nel campo della sicurezza e dell’industria della difesa.

⁵²³ Operazione che portò alla nascita di società quali Airbus (civile) ed Eads (difesa), e di progetti quali il sistema satellitare Galileo.

A tal fine, alcuni Paesi europei hanno proposto di mettere all'ordine del giorno la revoca dell'embargo sulla vendita delle armi alla Cina, adottato nel 1989 in seguito alla repressione, operata dal governo cinese, del movimento studentesco di Piazza Tienanmen; embargo considerato da Pechino un vero affronto alla dignità della Cina.

L'orientamento di alcuni Paesi (Germania e Francia in testa, ma anche Spagna ed Italia) e della Commissione dell'epoca, favorevole alla revoca dell'embargo, è stato percepito come l'inizio di una nuova fase delle relazioni politiche (e, di conseguenza, commerciali) con la Cina.

Nel 2005, inoltre, a seguito dell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa centro-orientale, l'UE è ufficialmente diventato il principale partner commerciale di Pechino che, a sua volta, diventava il secondo più importante partner commerciale di Bruxelles, dopo gli USA.

Il partenariato strategico siglato nel 2003 rimane tuttora l'ultimo grande traguardo politico raggiunto nella storia recente delle relazioni sino-europee.

La portata strategica di tale assetto bilaterale non si è limitata, peraltro, alle questioni tecnologiche e alla difesa, ma ha coinvolto anche l'euro.

Nell'autunno del 2003 venne infatti siglato un accordo tra l'Unione e la Banca Centrale Cinese che portò Pechino a diversificare il paniere di riserve in valuta straniera, aumentando in maniera graduale ma costante, negli anni successivi, l'esposizione verso la moneta europea e diminuendo, al contempo, quella verso il dollaro. Tale processo ha avuto importanti risvolti politici durante la recente crisi dei debiti sovrani⁵²⁴.

In particolare, durante la crisi la Cina ha riposto una sostanziale fiducia nella capacità di ripresa della zona euro e nei tentativi di riforma portati avanti dai governi europei, investendo massicciamente nelle aziende manifatturiere europee, tra cui quelle italiane, con lo scopo di acquisire quel *know-how* e quelle tecnologie necessarie all'ammodernamento dell'industria cinese.

Alla fine del 2014 la Cina aveva investito circa 54 miliardi di dollari in aziende quotate nelle borse europee, piazzandosi al quinto posto per entità di investimenti, subito dietro al Giappone⁵²⁵.

⁵²⁴ Da agosto del 2011, quando Standard&Poor's ha declassato il rating sovrano degli USA, la Cina ha accelerato il processo di disinvestimento dal dollaro, aumentando al contempo l'esposizione sull'euro, portando la quota delle proprie riserve detenute in euro dal 26-27% del 2011 al 33% nel 2015.

⁵²⁵ In Italia, in particolare, al 2015 la Cina aveva investito circa 6 miliardi di euro, corrispondenti al 7% degli investimenti totali cinesi in Europa.

Il recente interesse per l'Italia e per i Paesi del sud Europa rientra nel più ampio progetto di Pechino per lo sviluppo di una Via della Seta terrestre e di una Via della Seta marittima del XXI secolo, lanciato dal Presidente Xi Jinping nel 2013. Ad oggi, l'UE è il primo partner commerciale della Cina e, anche per tale ragione, proprio il Mediterraneo viene considerato il naturale punto d'arrivo della Via della Seta marittima.

L'incremento degli investimenti cinesi nell'UE, peraltro, sta producendo un'intensificazione della competizione tra gli Stati membri.

L'acuirsi della crisi economica e la necessità di attrarre investimenti esteri ha indotto molti Paesi a focalizzarsi in autonomia sulle relazioni bilaterali con Pechino, piuttosto che a lavorare per una strategia comune a livello europeo.

La conseguenza di tale atteggiamento è stata l'istituzione di distinti fori di consultazione *ad hoc* con la Cina, finalizzati a promuovere la cooperazione economica e gli investimenti. Tra questi, vanno menzionati il cosiddetto "Gruppo 16+1", cioè l'incontro annuale tra i 16 Paesi dell'Europa centrale ed orientale e la Cina; il Gruppo dei Paesi nordici ed il Gruppo dei Paesi del sud Europa, del quale fa parte l'Italia.

Tale parcellizzazione politica, com'è ovvio, non fa altro che fornire a Pechino ulteriori appigli per il *divide et impera*, nonostante la Cina continui a manifestare il desiderio di un'Europa forte ed unita, al fine di porre un argine all'egemonia statunitense.

Il Consiglio, nel dicembre del 2005⁵²⁶, dopo una fase piuttosto lunga di stallo delle relazioni sino-europee, ha approvato un mandato negoziale per un nuovo Accordo commerciale con la Cina.

Nel maggio del 2013, la Commissione ha adottato direttive di negoziato su un Accordo in materia di investimenti. Il 18 ottobre del 2013, il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati per un *comprehensive EU-China investment Agreement*.

I negoziati sono formalmente iniziati con il summit UE-Cina del 21 novembre del 2013, a Pechino. Lo scopo dell'Accordo sugli investimenti è quello di rimuovere le barriere d'ostacolo all'accesso al mercato degli investimenti, garantendo al contempo un alto livello di protezione agli investitori e agli investimenti tanto in Cina quanto

⁵²⁶ Cfr. i siti www.consilium.europa.eu e www.ec.europa.eu per la documentazione relativa agli sviluppi delle relazioni sino-europee citata nel presente paragrafo.

nell'Unione. Nel 2016 le Parti hanno raggiunto una conclusione circa l'ambizioso ambito d'applicazione del nuovo Accordo e stabilito un comune testo negoziale su cui lavorare. I round negoziali proseguono ancora oggi con continuità: il XIX round ha avuto luogo a Pechino il 29 e il 30 ottobre del 2018. Una volta entrato in vigore, l'Accordo rimpiazzerà i 26 BITs attualmente intercorrenti tra i 27 singoli Stati membri e la Cina. Sono in fase avanzata anche i negoziati relativi ad un Accordo sulle indicazioni geografiche, che affiancherà quello relativo agli investimenti.

Sono state inoltre avviate nel 2007 separate interlocuzioni per la riforma dell'Accordo di partenariato e cooperazione (APC) del 1985⁵²⁷ -diverso dal partenariato strategico del 2003-, attualmente in fase di stallo sin dal 2011, a causa di inconciliabili divergenze tra le posizioni delle Parti, soprattutto in materia di proprietà intellettuale e di accesso al mercato di beni, servizi, investimenti ed appalti pubblici.

Pechino è inoltre fortemente interessata al riconoscimento dello status di economia di mercato (MES).

La cooperazione con l'Unione, inoltre, non si limita ad aspetti puramente commerciali. La Commissione Juncker ha infatti sollecitato un'attiva partecipazione della Cina, così come della Russia e degli USA, nel piano di riforma del sistema OMC.

Inoltre, le Parti sono in costante contatto per rinforzare la cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza, di tutela dei diritti umani, di energie rinnovabili e di sviluppo sostenibile, con particolare attenzione al cambiamento climatico.

Le Parti hanno altresì convenuto di migliorare la *governance* della migrazione e di fornire risposte di ampio respiro agli sfollamenti, ragionando anche di cooperazione in Africa, dove la Cina investe ogni anno di più⁵²⁸.

Proprio nel luglio del 2018, in occasione del vertice UE-Cina a Pechino, le Parti hanno ribadito il loro impegno a favore del multilateralismo e dell'ordine internazionale fondato su regole, sotto l'egida delle Nazioni Unite. In tale direzione, i leader hanno dichiarato di sostenere i vari sforzi tesi a raggiungere una soluzione pacifica per la questione nucleare della Corea del Nord attraverso mezzi diplomatici, auspicando la totale denuclearizzazione della penisola coreana. Si sono inoltre espressi a favore dell'accordo sul nucleare iraniano (PACG).

⁵²⁷ In GUCE n. L 250 del 19/09/1985, pag. 0002 – 0007. Cfr. in www.eur-lex.europa.eu.

⁵²⁸ Basti pensare che nel settembre del 2018 la Cina ha avanzato l'offerta di altri 60 miliardi di dollari d'investimento in Africa per gli anni a venire.

Inoltre, l'UE e la Cina si sono mostrate concordi in relazione a tutta una serie di dossier internazionali, quali la coesistenza di due Stati in Medio Oriente, una soluzione politica al conflitto siriano, la stabilizzazione della Libia, il processo di pace in Afghanistan; a dimostrazione che il dialogo, sempre più proficuo, tra Bruxelles e Pechino non si limita al rafforzamento delle relazioni commerciali, ma abbraccia financo ampie questioni politiche e diplomatiche di strettissima attualità.

Ad ogni modo, non è escluso che, una volta entrato in vigore il nuovo assetto bilaterale, i tempi si dimostrino finalmente maturi per la conclusione di un vero e proprio accordo di libero scambio (ALS), sebbene sul punto, ad ora, gli Stati membri dell'UE si mantengano ancora su posizioni confliggenti.

Quanto all'Unione, le prossime mosse saranno in ogni caso studiate e decise nell'ambito dell'Agenda strategica UE-Cina 2020⁵²⁹, documento guida per il processo d'integrazione economica e politica tra i due partner. L'agenda, in particolare, è suddivisa in quattro parti, a testimonianza dell'ampiezza della costruzione diplomatica e commerciale che si intende perseguire⁵³⁰: pace e sicurezza (l'UE e la Cina sostengono la cooperazione rafforzata ed hanno consolidato i dialoghi sulle questioni di sicurezza internazionale e regionale con implicazioni mondiali); prosperità (l'UE e la Cina si concentrano su iniziative chiave, quali scambi ed investimenti più aperti, scambi di informazioni industriali, cooperazione nella ricerca agricola, cooperazione nello sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture); sviluppo sostenibile (l'UE e la Cina si impegnano congiuntamente verso il progresso nello sviluppo mondiale attraverso la cooperazione in settori quali scienza, tecnologia e innovazione, energia, cambiamenti climatici e tutela dell'ambiente, politiche regionali e pubbliche); scambi interpersonali (insieme, l'UE e la Cina rappresentano oltre un quarto della popolazione mondiale, perciò l'interazione sociale diviene decisiva per migliorare una comprensione comune).

Emergono dunque i tratti di un nuovo approccio nel plasmare il futuro del partenariato sino-europeo, che parta dal rafforzamento della coerenza dell'azione esterna comune verso la Cina per poi arrivare alla promozione ed alla diffusione di

⁵²⁹ Cfr. il testo in lingua inglese della strategia in www.eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.

⁵³⁰ Cfr. in www.eur-lex.europa.eu.

valori e principi quali lo stato di diritto, la democrazia, la tutela dei diritti umani ed il rispetto del diritto internazionale consuetudinario⁵³¹.

⁵³¹ Al fine di seguire gli sviluppi delle relazioni, si veda la voce *China and the EU* nel sito dell'azione esterna, www.eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15394/china-and-eu.

CONCLUSIONI

All'esito dell'attenta ed approfondita analisi della politica commerciale comune dell'Unione europea, dei suoi strumenti attuativi, delle criticità e delle prospettive di riforma del sistema del commercio internazionale, emerge con chiarezza una considerazione di fondo: in un mondo globalizzato, dominato da nuovi ed emergenti giganti demografici ed economici, i singoli Stati membri dell'Unione sono in grado di competere davvero, nell'arena internazionale, solo se sinergicamente coordinati ed integrati, per il tramite dell'Unione stessa.

La politica commerciale comune, in tal senso, è un esempio per la verità virtuoso: l'UE parla oggi con una voce sola nell'implementazione di un'agenda commerciale dinamica e lungimirante, costantemente in grado di adeguarsi ai mutamenti dello scenario internazionale -tra i quali, in misura preponderante, la globalizzazione- ed anzi autorevole a tal punto da orientare la tensione evolutiva di tali processi di trasformazione; garantendo al contempo agli Stati membri l'opportunità di partecipare attivamente al processo di formazione e di attuazione dell'unica volontà negoziale.

L'Unione si è dunque imposta *imperio rationis*, almeno a partire dal lancio della strategia *Europa globale*, quale attore comprimario nella costruzione delle priorità e dei tratti segnanti della politica commerciale globale, tanto a livello bilaterale quanto a livello multilaterale.

In tale direzione, l'UE figura tra i principali sostenitori della necessaria ed irrimandabile riforma del sistema OMC, promuovendo un costante dialogo tra le grandi potenze economiche del mondo e quelle emergenti proprio al fine di giungere, quanto prima, ad una condivisa e partecipata piattaforma negoziale, sulla quale porre le basi di un cambiamento atteso da troppo tempo.

Si è diffusamente osservato, nel corso dell'analisi del variegato e modulabile strumentario a disposizione dell'Unione, come oggi politica commerciale comune non significhi solo regolamentazione degli aspetti tradizionali del commercio transnazionale, di natura essenzialmente tariffaria e doganale.

Significa, e sempre di più negli ultimi anni, promozione e protezione di valori e standard in materia ambientale, lavorativa, sociale, regolamentare. Significa inoltre

considerare e ponderare, nel processo negoziale, le istanze dei consumatori, delle PMI e dei diversi portatori d'interessi della società civile. Significa, ancora, disciplinare le barriere non tariffarie, l'accesso al mercato degli appalti pubblici, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, le misure di difesa commerciale e le misure di concorrenza, e molto altro ancora.

I nuovi ALS globali, di cui si è ampiamente dato conto nel corso della trattazione, rappresentano pertanto, nella concertazione negoziale bilaterale, preziosi strumenti d'azione attraverso i quali diviene possibile non solo instaurare virtuose relazioni commerciali con i partner di tutto il mondo, a qualunque latitudine, ma anche, e tanto più oggi, ampliare il raggio d'azione degli elevati standard di tutela valoriale dell'Unione ben al di là dei propri confini, grazie ad una preziosa attività di orientamento della *governance* globale.

Incentivare il libero scambio e la competitività, in mercati disposti ad accogliere anche i cd. *non-trade values*, vuol dire contrastare in maniera esemplare qualunque velleità protezionistica, che pure è possibile riscontrare con sempre maggior frequenza, perfino nelle economie più avanzate del pianeta.

Il ritorno ad un commercio internazionale ingabbiato da onerosi ostacoli di ordine tariffario è un rischio che esiste; ma è un rischio che, tuttavia, in un mondo globalizzato non consente di prefigurare alcuno scenario vantaggioso nel medio-lungo periodo.

È anche in tale direzione che diventa ancor più pressante l'esigenza di un'organica riforma dell'OMC, quale sede naturale della concertazione multilaterale che sia in grado di operare in maniera efficace e credibile, adattandosi con duttilità alle mutevoli istanze dell'economia internazionale del XXI secolo. A tal fine, è dapprima indispensabile portare a conclusione l'annoso ciclo negoziale di Doha, che si trascina da troppo tempo senza produrre risultati concreti, bloccando così un rinnovamento che pure da più parti, ormai, si invoca con convinzione.

Nell'ambito della cd. dimensione *unilaterale* della politica commerciale comune, si è poi osservato come l'UE imposti le proprie relazioni con i PVS su un doppio binario: accanto all'implementazione di assetti commerciali marcatamente preferenziali, variamente modulati *ratione loci*, opera, in maniera complementare, una intelligente condizionalità, specificamente orientata al mantenimento, al consolidamento ed al

miglioramento degli standard di tutela in materia ambientale, lavorativa, sociale ed al rispetto di irrinunciabili valori quali lo stato di diritto e la democrazia. Si nota quindi come, ancora una volta, la politica commerciale comune, nel perseguire obiettivi tradizionali come, nel caso specifico, la cooperazione allo sviluppo, divenga altresì veicolo privilegiato per la protezione e la promozione di altri valori ed obiettivi più latamente politici, in piena coerenza con quell'attenta opera di orientamento della *governance* globale di cui si è diffusamente detto nel corso del presente lavoro.

Per quanto attiene al prossimo futuro, è evidente, come già accennato, che l'Unione dovrà saper affrontare quattro macro-questioni, a livello commerciale: chiudere un buon partenariato con la Cina, non solo in tema di investimenti ma, in prospettiva, un vero e proprio accordo di libero scambio; risolvere il nodo delle relazioni transatlantiche, rivedendo l'impianto del TTIP ed adattandolo alla mutata realtà economica e politica dell'Unione, al fine di superare lo stallo e giungere alla determinazione di un assetto bilaterale, quanto mai necessario; portare a compimento i negoziati con il Mercosur, che darebbero vita all'area di libero scambio più vasta del mondo, con oltre 800 milioni di consumatori; proseguire nell'elaborazione di una strategia coerente e a lungo termine per la cooperazione allo sviluppo in Africa, stanziando risorse adeguate e gettando le basi per partenariati economici proficui, tali da superare, in prospettiva, le logiche preferenziali.

Del resto, il nodo dell'intervento dell'UE in Africa è centrale, tra i moltissimi altri motivi, anche per l'equilibrio geopolitico dell'area: la Cina, nel settembre del 2018, ha dichiarato di essere pronta ad investire, negli anni a venire, ulteriori 60 miliardi di dollari nel continente.

Ebbene, pianificare con gli altri partner –magari, ancora una volta, in ambito OMC e in cooperazione con la BIRS- un approccio condiviso che consenta all'Africa di prosperare in autonomia nei prossimi cinquant'anni, è auspicabile divenga una priorità nell'agenda commerciale dell'Unione, anche al fine di bloccare sul nascere l'ennesima tornata di colonialismo economico –questa volta, asiatico- che andrebbe a beneficio di tutti fuorché dell'Africa, come la storia ha ampiamente dimostrato.

Quanto invece alla dimensione più propriamente tecnica della politica commerciale comune, l'Unione dovrà sciogliere in maniera sistematica le criticità

emerse da un recente parere della Corte di giustizia sulla competenza esclusiva a stipulare accordi commerciali contenenti disposizioni volte alla promozione ed alla protezione degli investimenti esteri.

Il 16 maggio del 2017 la Corte di giustizia ha infatti emanato il parere 2/15⁵³², riguardante l'Accordo di libero scambio tra l'UE e la Repubblica di Singapore⁵³³. La domanda di parere, proposta dalla Commissione europea sulla base dell'art. 218.11 TFUE, mirava a chiarire se l'Accordo rientrasse interamente nella competenza esclusiva dell'Unione o se vi fossero invece elementi propri della competenza concorrente dell'UE ovvero della competenza residuale degli Stati membri.

Il Parere 2/15 non è di agevole comprensione⁵³⁴, poiché riconosce all'Unione un'area di competenza esclusiva piuttosto ampia, ma non sufficiente a coprire l'intero oggetto dell'Accordo con Singapore – o, presumibilmente, di accordi simili, come il CETA-.

Il Parere 2/15 potrebbe aver confermato il carattere misto di tali assetti negoziali, consentendo ai parlamenti degli Stati membri di pronunciarsi in materia. Secondo un'altra lettura, invece, il Parere 2/15 potrebbe legittimare l'Unione a concludere accordi commerciali in autonomia, senza il coinvolgimento di parlamenti nazionali o regionali. Si è addirittura ventilato che l'effetto principale del Parere potesse piuttosto essere quello di spianare la strada *“to the extinction of EU investment arbitration”*⁵³⁵.

Secondo l'opinione di Gatti, nel contributo citato in nota, al fine comprendere la portata del Parere 2/15, è forse opportuno analizzare la pronuncia della Corte nel suo più ampio contesto, valutandone l'impatto sui negoziati, presenti e futuri, di accordi commerciali da parte dell'Unione. In questa prospettiva, il Parere 2/15 pare offrire all'Unione la possibilità di perseguire una politica commerciale più efficace, seppur a prezzo dell'esclusione degli investimenti dall'oggetto degli accordi commerciali.

⁵³² Cfr. ECLI:EU:C:2017:376 in www.eur-lex.europa.eu.

⁵³³ I negoziati per l'ALS sono iniziati nel 2010. Il 19 ottobre del 2018 sono stati firmati i due accordi sul commercio e sugli investimenti. Si attendono gli ulteriori passaggi. Cfr. per la documentazione aggiornata in www.consilium.europa.eu.

⁵³⁴ Cfr. in argomento C.CELLERINO, *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull'accordo di libero scambio UE-Singapore: luci e ombre*, in *Rivista Eurojus online*, 2017; F.MONTANARO, *Il parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione europea e il futuro della politica commerciale dell'Unione*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 3/2017, 2017; M.GATTI, *La politica commerciale dopo il parere 2/15: verso accordi “eu-only” senza isds/ics?*, in www.sidiblog.org, 2017.

⁵³⁵ Così D.SARMIENTO, *The Singapore single bullet*, in www.verfassungsblog.de, 2017

Partendo dal contesto, è dunque evidente come il parere si inserisca nell'ambito di una politica commerciale comune profondamente mutata dopo le novità del Trattato di Lisbona, che seguono quelle prodotte dagli accordi di nuova generazione, figli della strategia *Europa globale* del 2006.

La pronuncia consultiva in esame è caratterizzata da un lungo iter argomentativo, nel quale la Corte vaglia la competenza dell'Unione a concludere ciascuno dei 17 capi dell'ALS con Singapore. Come ampiamente previsto, la questione interpretativa più complessa ha interessato il vaglio della competenza unionale a stipulare accordi commerciali contenenti disposizioni volte alla protezione e promozione degli investimenti esteri. A tal proposito, la Corte chiarisce innanzitutto che il combinato disposto degli artt. 3, para.1, lett.e) e 207 TFUE non lascia dubbi sulla natura esclusiva della competenza dell'UE in materia di investimenti diretti esteri, aggiungendo inoltre che l'art. 207 TFUE, nella nuova formulazione, delinea una competenza che abbraccia non soltanto le norme volte alla liberalizzazione e alla tutela degli investimenti, ma anche le relative deroghe ed eccezioni.

Restano invece esclusi dalla competenza esclusiva dell'Unione i cd. *portfolio investments*, in quanto il puntuale riferimento alla nozione di investimento estero diretto dell'articolato non può, a parere della Corte, essere liquidato come un mero lapsus da integrare a livello interpretativo, ma è anzi chiaramente indicativo della precisa ed inequivocabile volontà del legislatore unionale di ricomprendere soltanto quella specifica forma di investimento nel novero delle materie rientranti a pieno titolo nella politica commerciale comune. In tale direzione, la Corte ha stabilito che la competenza dell'Unione in tale materia non possa, contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, neppure fondarsi sul combinato disposto degli artt. 3, para.2 e 63 TFUE. Secondo tale impostazione, infatti, la competenza dell'Unione a concludere accordi contenenti norme applicabili a siffatti investimenti sarebbe nient'altro che un naturale corollario della libertà di circolazione dei capitali nel mercato unico.

Sebbene, a prima vista, tale ricostruzione possa apparire persuasiva, si pone in contraddizione con la giurisprudenza della Corte sul parallelismo delle competenze. In particolare, non tiene conto del fatto che le "norme comuni", ex art. 3, para.2 TFUE, devono necessariamente intendersi come disposizioni di diritto derivato dell'Unione. L'impostazione della Commissione finirebbe dunque col consentire l'estensione della

competenza dell'Unione anche quando non sia stata esercitata la competenza interna sottesa alla disposizione del Trattato sulla quale si fonda.

Chiarita pertanto la natura concorrente della competenza dell'Unione in materia, la Corte, proseguendo nell'argomentazione, deduce che l'UE non goda di competenza esclusiva nei settori considerati, nella misura in cui si riferiscano agli investimenti esteri indiretti, cioè ai *portfolio investments*.

Un'ulteriore e controversa questione affrontata dalla Corte attiene alla competenza unionale nella conclusione di accordi che prevedano meccanismi di soluzione delle controversie fra investitore e Stato (ISDS). Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale ha affermato che, alla luce della giurisprudenza della Corte, la competenza ad istituire un meccanismo giurisdizionale tramite un trattato internazionale consegue alla capacità dell'Unione di concludere un accordo internazionale in una determinata materia.

In tale direzione, l'Unione sarebbe pertanto competente a negoziare e concludere i capi dell'accordo che prevedano il meccanismo di soluzione delle controversie fra investitore e Stato e l'organo per la soluzione delle controversie in materia di applicazione ed interpretazione delle disposizioni del Trattato.

Con particolare riferimento all'ISDS, l'avvocato generale ha rilevato che la competenza dell'Unione non risulti pregiudicata dal fatto che l'accordo in questione, l'ALS con Singapore, rinvii all'arbitrato ICSID, nonostante la nota impossibilità per l'UE di aderire a tali moduli procedurali. Accettare l'impostazione contraria, peraltro, equivarrebbe a lasciare che siano altri strumenti di diritto internazionale e non i Trattati UE a definire la competenza esterna dell'Unione⁵³⁶. Ciò detto, occorre rilevare che la posizione dell'avvocato generale, per quanto persuasiva, non ha trovato accoglimento presso la Corte, che ha anzi affrontato la questione dalla prospettiva opposta.

Pertanto, la Corte è partita dalla constatazione che il meccanismo ISDS, contemplato dall'ALS in esame, attribuisca agli investitori di Singapore la possibilità di convenire sia l'Unione che gli Stati membri dinanzi ad un tribunale arbitrale, sottraendo così alcune controversie alla competenza giurisdizionale degli Stati membri. Per tale

⁵³⁶ Del resto, secondo l'Avvocato generale, il fatto che l'Unione non possa aderire alla Convenzione ICSID è molto meno rilevante in seguito all'adozione del regolamento n. 912/2014 (cfr. in www.eur-lex.europa.eu) sulla ripartizione della responsabilità finanziaria derivante dalle controversie fra investitore e Stato. Infatti, sebbene l'Unione europea non possa comparire come convenuta nel corso di arbitrati ICSID, essa sarà comunque chiamata a farsi carico delle conseguenze finanziarie derivanti da tali arbitrati nei casi previsti dal predetto regolamento.

ragione, i giudici hanno concluso, in contrasto con la giurisprudenza citata dall'avvocato generale, che la competenza dell'Unione in materia di investimenti diretti esteri non implichi la competenza ad istituire meccanismi di soluzione delle controversie tra investitore e Stato; ciò che, a ben vedere, sembra trovare conforto nelle peculiari caratteristiche morfologiche del meccanismo ISDS. Infatti, è noto che le *dispute settlement clauses*, contenute negli accordi per la protezione degli investimenti esteri, esprimano il consenso degli Stati contraenti a deferire ogni futura controversia con gli investitori dell'altra parte contraente a dei tribunali arbitrali. Si tratta, in altre parole, di quello noto come meccanismo dell'*arbitration without privity*, ossia una forma di arbitrato azionabile "*whether or not any specific agreement has been concluded with the particular complainant*"⁵³⁷.

Pertanto, siccome la conclusione di questo accordo –continua la Corte– espone non soltanto l'Unione ma anche gli Stati membri ad un numero potenzialmente illimitato di procedimenti arbitrali, gli Stati membri stessi devono poter intervenire nell'iter di conclusione dell'ALS ed esprimere anzi in maniera diretta ed univoca il proprio consenso verso un tale assetto negoziale.

Per tali ragioni, la Corte ha ritenuto che la conclusione dell'ALS con Singapore non rientri, nella sua totalità, nella competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune.

Peraltro, proprio l'istituzionalizzazione di una competenza esclusiva in materia di investimenti esteri è stata a lungo considerata il carattere distintivo della nuova politica commerciale comune dell'UE, nella fase successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. La Commissione stessa, in tale direzione, prefigurava la negoziazione di accordi bilaterali in materia di investimenti e di *investment chapters* da includere nei nuovi ALS globali, come diffusamente osservato nel corso della trattazione. Questo ambizioso programma, tuttavia, appare ancora molto lontano dall'essere compiutamente realizzato.

Ed è proprio in tale complesso panorama che si inserisce il Parere 2/15 della Corte, che, in definitiva, consiglia prudenza nel tracciare i confini della competenza dell'Unione in materia di investimenti esteri. Tale impostazione, peraltro, pone la

⁵³⁷ Così J.PAULSSONN, *Arbitration without Privity*, in *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*, 2333, 1995.

Commissione dinanzi all'ardua alternativa tra il persistere nel perseguimento del piano tracciato all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ovvero, in ossequio alle criticità emerse nel parere in esame, puntare piuttosto alla negoziazione di accordi che disciplinino solamente materie di competenza esclusiva, riservando a strumenti autonomi la regolamentazione degli investimenti esteri.

Ciononostante, è probabile che la Commissione opterà per la prima soluzione, tentando di far leva sull'introduzione del cd. *Investment Court System* (ICS) al fine di ottenere l'appoggio degli Stati membri. Come già osservato, tale meccanismo di soluzione delle controversie incontra maggiori consensi del tradizionale sistema ISDS, in quanto più idoneo, in linea di principio, ad attenuare le criticità più evidenti che quest'ultimo ha mostrato, tra le quali, *inter alia*, lo scarso livello di trasparenza e l'assenza di un grado d'appello. Tale intenzione, peraltro, ha trovato conferma nell'ALS con il Giappone, dove si è deciso di negoziare l'introduzione di un *Investment Court System*.

Ad ogni modo, la percorribilità di tale strada appare, ad oggi, tutt'altro che scontata. Il travagliato processo di ratifica del CETA ha infatti dimostrato che la riforma del meccanismo di risoluzione delle controversie non sembra essere sufficiente a garantire il pieno ed incondizionato supporto degli Stati membri a tali tipologie di Accordi.

Da quanto emerso si evince dunque che l'Unione europea venga riconosciuta competente in via esclusiva a concludere l'Accordo con Singapore, salvo per quanto riguarda le disposizioni sugli investimenti non diretti ed i meccanismi per la risoluzione delle controversie tra investitori e Stati. Ne consegue che il Parere 2/15 non abbia eliminato la forma mista nell'ambito della politica commerciale dell'UE; anzi, il parere chiarisce che la forma mista è obbligatoria rispetto alle disposizioni in materia di ISDS. Il CETA, l'ALS col Vietnam e, fino allo stallo, il TTIP, in particolare, seguono pertanto tale impostazione. Il parere sembra che abbia perfino facilitato il ricorso alla forma "EU-only", sia pure in modo indiretto. Per liberarsi dalla *mixity*, la Commissione potrebbe d'ora in poi proporre il negoziato e la conclusione di accordi commerciali di "nuovissima generazione", riguardanti questioni come la tutela della proprietà intellettuale, gli appalti, la concorrenza e lo sviluppo sostenibile, ma tuttavia privi di riferimenti alla protezione degli investimenti. Una tale strategia sarebbe forse gradita

anche alle controparti dell'Unione: “*if the price of introducing investment arbitration is to risk the derailment of the megatrade treaty in a national or regional parliament after so many years of touchy negotiations, it is reasonable to assume that the EU's counterparty will live happily without these contentious tribunals*”⁵³⁸.

Appare pertanto d'immediata evidenza l'importanza che tale pronuncia consultiva rivesta per il futuro e mutevole assetto del principale tra gli strumenti attuativi della politica commerciale comune globale, cioè di quegli ALS onnicomprensivi di cui si è ampiamente trattato nel presente lavoro di tesi.

Tornando dunque, in conclusione, su un piano di analisi più generale, risulta forse possibile isolare alcune linee di tendenza nell'immaginare le parole d'ordine del prossimo futuro dell'agenda commerciale dell'Unione: multilateralismo, libero scambio, contrasto al protezionismo, cooperazione allo sviluppo, *governance* globale, accordi di nuovissima generazione.

In definitiva, è evidente che il funzionamento e l'efficienza della politica commerciale comune dipendano anche dal progredire dell'integrazione unionale, perché è fuor di dubbio che un'azione esterna comune in materia commerciale sia in grado di apportare vantaggi e benefici solo quando incontri l'indispensabile favore degli Stati membri, come presupposto decisivo per una leale cooperazione che, stando all'obbligatorietà normativamente sancita, dovrebbe sempre sinergicamente accompagnare quantomeno la fase esecutiva di decisioni ed accordi conclusi a livello unionale.

L'auspicio è che quindi, in tale direzione, l'Unione europea, anche e soprattutto per il tramite della politica commerciale comune *globale*, orientata alla promozione ed alla protezione di un ampio ventaglio di *non-trade values* e dei *sustainable development goals* indicati dall'ONU⁵³⁹, sappia così riscoprire quanto grande sia l'opportunità di incidere concretamente, in maniera vantaggiosa, sulle sorti di (ormai) 27 Paesi membri, di 500 milioni di cittadini e perfino del resto del mondo, affrontando con coraggio e

⁵³⁸ Così D.SARMIENTO, *op.cit.*

⁵³⁹ Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, abbreviati in SDG o SDGs) rappresentano un insieme di obiettivi pensati per il futuro dello sviluppo internazionale. L'ONU li ha scelti tramite votazione e successivamente promossi come obiettivi globali di sviluppo sostenibile; hanno sostituito gli obiettivi di sviluppo del millennio, scaduti alla fine del 2015, e sono validi per il periodo 2015-2030. Sono previsti 17 obiettivi e 169 target specifici. Cfr. per la documentazione rilevante il sito www.sustainabledevelopment.un.org.

lungimiranza le sfide poste da insidiosi sentimenti euroscettici, da riviviscenti velleità protezionistiche, da antistorici e miopi nazionalismi e da una globalizzazione che, in ultima analisi, può essere passivamente subita od intelligentemente orientata.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, in “Notiziario di giurisprudenza del lavoro”, Roma, 1995
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell’Unione europea*, II ed., Torino, 2017
- ADINOLFI G., *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all’Organizzazione mondiale del commercio*, in *La Comunità Internazionale*, 1998
- AMENDOLA A., CELI G., BIAGIOLI M., *Economia della globalizzazione: economia degli scambi e macroeconomia internazionale*, Milano, 2014
- ARTS K., *ACP-EU relations in a new era: the Cotonou Agreement*, in *Common Market Law Review*, 40, 1, 2003
- BALDUCCI G., *The role of the European union in China's accession to the WTO*, in *Il Politico*, Volume 76, Fascicolo 2 (227), 2011
- BARATTA R., *La politica commerciale comune dopo il trattato di Lisbona*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012,
- BARFIELD C. (editor), *The dangerous obsession with Free Trade Areas*, AEI, 1995
- BARNARD C., *The substantive law of the EU: the four freedoms*, III ed., Oxford, 2010
- BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C., *Le relazioni esterne dell’Unione europea*, Torino, 2012
- BARUFFI M.C. (a cura di), *L’evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008
- BEER J.D., *Implementing international trade agreements in federal systems: A look at the Canada-EU CETA's intellectual property issues*, in *Legal issues of economic integration*, Vol.39(1), 2012
- BHAGWATI J., *US trade policy: the infatuation with FTAs*, in *Columbia University Discussion Paper, Series No. 726*, 1995
- BIONDI A., EECKHOUT P., RIPLEY S. (editors), *Eu law after Lisbon*, Oxford, 2012

- BONI D., *Accordi OMC, norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, Milano, 2008
- BOSELLI L., *La politica commerciale comune*, in E.PENNACCHINI, S.PUGLISI, L.FERRARI-BRAVO, R.MONACO, *Manuale di diritto comunitario*, Torino, 1984
- BUNGENBERG M. (editor), *From Bilateral Arbitral Tribunals and Investment Courts to a Multilateral Investment Court: Options Regarding the Institutionalization of Investor-State Dispute Settlement*, in *European yearbook of international economic law*, Vienna, 2018
- BUNGENBERG M., HERRMANN C. (editors), *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*, Berlino, 2013
- CAFARO S. (editore), *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il mediterraneo*, Napoli, 2013
- CAFFE' F., *In difesa del welfare state. Saggi di politica economica*, II ed., Torino, 2014
- CANNIZZARO E., PACE L.F., *Le politiche di concorrenza*, in G.STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale*, V ed., Torino, 2017
- CASOLARI F., *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008
- CELLERINO C., *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull'accordo di libero scambio UE-Singapore: luci e ombre*, in *Rivista Eurojus online*, 2017
- CORTESE B., FERRARO F., MANZINI P., *Il diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2014.
- COSGROVE C., *Has the Lomé convention failed ACP trade?*, in *Journal of International Affairs* 48, 1, 1994
- COTTIER T., *Towards a common external economic policy of the European Union*, in M.BUNGENBERG e C.HERRMANN (editors), *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*, Berlino, 2013
- CRAIG P., DE BURCA G., *Eu law. Text, cases and materials*, VI ed., Oxford, 2015

- CURTI GIALDINO C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, V ed., Milano, 2014
- DE LAS HERAS B.P., *The European Union in international investment governance: A hybrid approach to dispute settlement*, in *Romanian journal of European affairs*, Vol.18(2), 2018
- DEL VECCHIO A. (autore), *Aspetti dell'integrazione regionale latinoamericana : atti del Convegno Roma, 13 gennaio 2000*, Milano, 2001
- DEL VECCHIO A., *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, II ed, Bari, 2015
- DEMARET P., *La politique commerciale: perspectives d'évolution et faiblesses présentes*, in J.SCHWARZE, H.G.SCHERMERS (editors), *Structure and dimensions of european common community policy*, 1988
- DI COMITE V., *Sovvenzioni vietate e diritti compensativi illegittimi: quali conseguenze per la violazione del diritto OMC?*, in A.LIGUSTRO, G.SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011
- DIMOPOULOS A., *The effects of the Lisbon treaty on the principles and objectives of the common commercial policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010
- DOLZER R., SCHREUER C.H., *Principles of international investment law*, Oxford, 2012
- EBALE' R., *Comprendre les accords de partenariat économique entre l'UE et les pays ACP*, Parigi, 2015
- EECKHOUT P., *Eu external relations law*, Oxford, 2011
- EVENETT S.J., *The Doha round impasse: a graphical account*, in *The Review of International Organizations*, Boston, 2014
- FAURI F., *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, 2017
- FERNÁNDEZ-PONS X., POLANCO R., TORRENT R., *CETA on investment: the definitive surrender of EU law to GATS and NAFTA/BITS*, in *Common market law review*, Vol.54(5), 2017

- FRATEA C., *La politica estera e di sicurezza comune alla luce del Trattato di Lisbona*, in M.C.BARUFFI (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008
- FRENKEL M., BENEDIKT W., *The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications*, in *Intereconomics*, Volume 52, Fascicolo 6, 2017
- GALLO D., *I valori negli accordi di associazione dell'Unione Europea*, in E.SCISO, R.BARATTA, C.MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, in *Collana del CROIE LUISS*. Torino, 2016
- GALLO D., *Il nuovo sistema di risoluzione delle controversie in materia di investimenti nei recenti accordi sul libero commercio dell'Unione Europea: una rivoluzione è in atto?*, in P.SEVERINO, A.DEL VECCHIO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016
- GATTI M., *La politica commerciale dopo il parere 2/15: verso accordi "eu-only" senza isds/ics?*, in www.sidiblog.org, 2017
- GATTINARA G., *Art.217 TFUE*, in C.CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012
- GHIBUTIU A., *The economic and geopolitical meanings behind the eu-japan economic partnership agreement*, in *Revista de Economie Mondială*, Volume 10, Fascicolo 1, 2018
- GHORI U., *Investment court system or 'regional' dispute settlement?: The uncertain future of investor-state dispute settlement*, in *Bond law review*, Vol.30(1), 2018
- GIANNULLI A., *Quale Europa durante e dopo la catastrofe?*, in ASSOCIAZIONE LAPSUS (a cura di), *Laboratorio "Storia dell'Europa. Dal dopoguerra ai giorni nostri"*, Università degli Studi di Milano, 2014
- GIUNTA A., MANTUANO M., MARVASI E., NENCI S., SALVATICI L., *Gli accordi di libero scambio: opportunità per le imprese italiane. Caso studio: l'ALS con la Corea del Sud*, in *Studio del CRES Rossi-Doria*, Roma, 2018
- GORDON P.H., *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*, in *Foreign affairs*, Vol.86(3), 2007

- GRILLER S., *At the crossroads: the world trading system and the Doha round*, Vienna, New York, 2008
- GRILLER S., OBWEXER W., VRANES E. (editors), *Mega-regional trade agreements : CETA, TTIP, and TiSA : new orientations for EU external economic relations*, Oxford, 2017
- GUERRIERI P., SALVATICI L., *Il Doha round e il WTO*, 2009.
- HAHN M., DANIELI L., *You'll never walk alone: the European union and its member states in the WTO*, in M.BUNGENBERG, C.HERRMANN (editors), *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*; Berlino, 2013
- HARRISON J., *The European union and south Korea: The legal framework for strengthening trade, economic and political relations*, Edimburgo, 2013
- HELD D., MCGREW A.G., *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, 2010
- HUBNER K., DEMAN A.S., BALIK T., *Eu and trade-policy making: the contentious case of CETA*, in *Journal of European Integration*, 11/2017, Volume 39, fascicolo 7, 2017
- IANNIELLO SALICETI A., *Art.218*, in C.CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012
- IAPADRE L., *Area di libero scambio*, in *Dizionario di economia e finanza, Treccani online*, 2012
- IAPADRE L., *Unione doganale*, in *Dizionario di economia e finanza, Treccani online*, 2012
- ION A.M., VESPAN D., *Human sustainable development in the context of Europa 2020 strategy*, in *Eurasian Journal of Economics and Finance, Vol. IV*, Turchia, 2016
- JURSE M., LOGOZAR K., VIDE R.K., *Diagonal cumulation of origin as the EU's institutional incentive mechanism for promoting international trade and business*, in *Zbornik radova*, Vol.28(2), 2010
- KALICKI J.E., JOUBIN-BRET A., *Reshaping the investor-State dispute settlement system : journeys for the 21st century*, Leiden, Boston, 2015

- KOUTRAKOS P., *Common foreign and security policy: looking back, thinking forward*, in M.DOUGAN, S.CURRIE (editors), *50 years of the European treaties*, Londra, 2009
- KRAJEWSKI M., *External trade law and the Constitution Treaty: towards a federal and more democratic common commercial policy?*, in *Common Market Law Review*, 2005
- KRAJEWSKI M., *The reform of common commercial policy*, in A.BIONDI, P.EECKHOUT, S.RIPLEY (editors), *Eu law after Lisbon*, Oxford, 2012
- LIGUSTRO A., SACERDOTI G.(a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011
- LIMONE L., *Relazioni UE-Paesi ACP: quale futuro per la Convenzione di Cotonou?*, in *www.geopolitica.info*, 2017
- LINDERFALK U., *Cross-fertilisation in International Law*, in *The nordic journal of international law*, Vol.84(3), 2015
- MARASCO G., *La politica di vicinato*, in S.CAFARO (editore), *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il mediterraneo*, Napoli, 2013
- MARCELLI F., *Il debito estero dei paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Milano, 2004
- MARCHETTI R., *La politica della globalizzazione*, Milano, 2014
- MARLIER E., NATALI D., VAN DAM R., *Europe 2020: towards a more social EU?*, Bruxelles, 2010
- MATSUSHITA M., SCHOENBAUM T.J., MAVROIDIS P.C., *The World Trade Organization*, Oxford, 2015
- MAURO M.R., *Accordi internazionali sugli investimenti e Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2010
- MAURO M.R., *Riflessioni sul principio del trattamento nazionale e sulla soluzione delle controversie riguardanti gli investimenti stranieri nella prassi dei paesi dell'America Latina*, in A.DEL VECCHIO (autore), *Aspetti dell'integrazione regionale latinoamericana : atti del Convegno Roma, 13 gennaio 2000*, Milano, 2001

- MENGOZZI P., *La Corte di giustizia dell'Unione europea e l'invocazione di regole OMC da parte di imprese operanti sul mercato internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012
- MENGOZZI P., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2018
- MIGNOLLI A., *Art.217 TFUE*, in A.TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014
- MIGNOLLI A., *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009
- MONTANARO F., *Il parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione europea e il futuro della politica commerciale dell'Unione*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 3/2017, 2017
- MUNARI F., *Azione esterna (Diritto UE)*, in *Enciclopedia Treccani Online*, 2014
- MUNARI F., *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2011
- NEUWAHL N., *CETA as a potential model for (post-brexite) UK-EU relations*, in *European foreign affairs review*, Vol.22(3), 2017
- NICOLIN S., *Modalità di funzionamento e di attuazione degli accordi misti*, in L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001
- ORLANDI M., *Il commercio internazionale e la sua regolamentazione: una storia dei trattati economici e commerciali*, Assago, Padova, 2016
- ORTINO F., EECKHOUT P., *Towards an EU policy on foreign direct investment*, in in A.BIONDI, P.EECKHOUT, S.RIPLEY (editors), *Eu law after Lisbon*, Oxford, 2012
- OSTENECK K., *Art. 133*, in J.SCHWARZE, U.BECKER, A.HATJE, J.SCHOO (editors) *EU-Kommentar*, 2009
- PAGGI G. (a cura di), *L'Unione europea nella globalizzazione*, Roma, 2009
- PAN C., *Problematizing "constructive engagement" in EU-China policy*, in R.VOGT (editor), *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?*, Hong Kong, 2012

- PASIMENI F., PASIMENI P., *An institutional analysis of the Europe 2020 strategy*, in *Social Indicators Research*, Dordrecht, 2016
- PAULSSON J., *Arbitration without Privity*, in *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*, 2333, 1995
- PENNACCHINI E., PUGLISI S., FERRARI-BRAVO L., MONACO R., *Manuale di diritto comunitario*, Torino, 1984
- PETROV K., *Il principio della nazione più favorita e la discriminazione nel commercio internazionale*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1974
- PIRIS J.C., *The Lisbon Treaty. A legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010
- POCAR F., BARUFFI M.C., ADINOLFI A., *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014
- POCAR F., *The external competence of the EU and private international law*, in *Studi Rivista dir.int.priv.e process.*, Padova, 2007
- PRETE L., *Commento all'art. 205 TFUE*, in C.CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012
- PRETE L., *Commento all'art. 207 TFUE*, in C.CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012
- PUGLIESE S., *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, Bari, 2017
- REINISCH A., *Will the EU's proposal concerning an investment court system for CETA and TTIP lead to enforceable awards?-The limits of modifying the ICSID Convention and the nature of investment arbitration*, in *Journal of international economic law*, Vol.19(4), 2016
- SANNA S., *Il sistema di preferenze generalizzate nella strategia per lo sviluppo dell'Unione europea*, in SIDI, *Principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007
- SARMIENTO D., *The Singapore single bullet*, in www.verfassungsblog.de, 2017
- SCISO E., BARATTA R., MORVIDUCCI C. (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, in *Collana del CROIE LUISS*. Torino, 2016
- SEVERINO P., DEL VECCHIO A. (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016

- ŚLIWIŃSKA M., *Integration Character of the CETA Agreement*, in *Acta Universitatis Lodziensis*, Polonia, 2018
- STEGER M.B., MERLINI R., FELICE E., *La globalizzazione*, Bologna, 2016
- STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale*, V ed., Torino, 2017
- STROZZI G., *Gli aiuti di stato*, in G.STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale*, V ed., Torino, 2017
- SUZUKI H., *The new politics of trade: EU-Japan*, in *Journal of European Integration*, Volume 39, Fascicolo 7, 2017
- TIMMERMANS C., *Common commercial policy (art.113 ECC), and international trade in services*, in *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987
- VALENTI M., *Gli standard di trattamento nell'interpretazione dei trattati in materia di investimenti stranieri*, Torino, 2009
- VILLALTA PUIG G., AL-HADDAB B., *The common commercial policy after Lisbon: an analysis of the reforms*, in *European Law Review*, 2011
- WEILER J.H.H., *The EU, the WTO and the NAFTA: towards a common law of international trade*, Oxford, 2000
- WEISS F., KAUPA C., *European union internal market law*, Cambridge, 2014
- WEIß W., *Common commercial policy in the European constitutional area: EU external trade competence and the Lisbon decision of the German federal constitutional court*, in M.BUNGENBERG, C.HERRMANN (editors), *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*; Berlino, 2013
- WOLF M., *Perché la globalizzazione funziona*, Bologna, 2006
- WOUTERS J., COPPENS D., DE MEESTER B., *The european union's external relations after the Lisbon treaty*, in S.GRILLER, J.ZILLER (editors), *The Lisbon Treaty*, Vienna, 2008
- ZOLO D., *Globalizzazione: una mappa dei problemi*, Roma, Bari, 2006

