

Cattedra

RELATORE

CORRELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	4
CAPITOLO I: I Processi di integrazione e le competenze in materia commerciale	
1. Il processo di integrazione dell'Unione Europea.....	6
1.1. Gli elementi determinanti il processo di integrazione europea.....	6
1.2. Il processo di integrazione europea sino alla crisi finanziaria del 2008.....	11
1.3. Il processo di integrazione dopo la crisi finanziaria del 2008.....	15
2. Il processo di integrazione regionale dei paesi del Mercosur.....	19
2.1. Il Mercosur: membri, obiettivi ed istituzioni.....	22
2.2. I problemi giuridici del Mercosur.....	26
2.3. Lo stato del processo di integrazione al momento e le sfide future.....	33
CAPITOLO II: Il trattato commerciale Unione Europea-Mercosur	
1. L'accordo di Associazione Unione Europea-Mercosur.....	36
1.1. Il mandato e l'evoluzione delle negoziazioni.....	36
1.2. Accordi di associazione: definizione e natura giuridica.....	39
1.3. Uno sguardo preliminare sulle relazioni commerciali tra Unione Europea e Mercosur.....	40
2. Il Pilastro commerciale dell'accordo.....	42
2.1. Commercio di Beni.....	42
2.2. Le regole preferenziali d'origine.....	50
3. Commercio e sviluppo sostenibile.....	56
3.1. Obiettivi e quadro multilaterale.....	56
3.2. <i>Labour Standards</i> e quadro multilaterale in materia di protezione ambientale.....	57
3.3. Informazioni tecniche e scientifiche.....	59
3.4. Il cambiamento climatico.....	61
3.5. La risoluzione delle controversie e alcune considerazioni finali.....	62
4. L'impatto sull'ambiente del Accordo.....	65
5. Gli altri capitoli dell'Accordo.....	69

5.1. Barriere tecniche al commercio.....	69
5.2. Misure Sanitarie e Fitosanitarie.....	70

CAPITOLO III: La Politica Commerciale Comune Europea ed il processo di ratifica dei trattati internazionali per i paesi appartenenti all’Unione Europea e al Mercosur: competenze, poteri e limiti decisionali degli attori istituzionali coinvolti.

1. La Politica Commerciale Comune Europea e la ratifica dei trattati internazionali..	73
1.1. Premessa.....	73
1.2. Accordi Internazionali e Politica Commerciale Europea.....	73
1.3. Il caso CETA e le difficoltà politiche del Mercosur.....	74
1.4. Il procedimento di ratifica negli Stati membri dell’Unione Europea: cenni introduttivi.....	77
2. Il sistema italiano.....	79
2.1. Fonti.....	79
2.2. Attori.....	82
2.3. Procedura.....	83
3. Il sistema francese.....	87
3.1. Fonti.....	87
3.2. Attori.....	91
3.3. Procedura.....	92
4. Il sistema tedesco.....	95
4.1. Fonti.....	95
4.2. Attori.....	97
4.3. Procedura.....	100
5. Il sistema brasiliano.....	103
5.1. Fonti.....	103
5.2. Attori.....	106
5.3. Procedura.....	107
6. Il sistema argentino.....	109
6.1. Fonti.....	109
6.2. Attori.....	112
6.3. Procedura.....	113

CAPITOLO IV: I nodi problematici del trattato commerciale UE-Mercosur

1. Premessa.....	115
2. Il ruolo degli attori non istituzionali e le criticità sollevate.....	117
3. Il problema della sicurezza alimentare.....	120
3.1. La tutela parziale della salute nel trattato commerciale UE-Mercosur.....	120
3.2. La questione sull'uso dei pesticidi nei paesi Mercosur: tra sicurezza alimentare e violazione di diritti umani.....	121
4. La tutela dei diritti delle popolazioni indigene.....	124
5. La tutela dei diritti umani nei paesi Mercosur: dalle norme sul lavoro alla protezione dell'ambiente.....	128
5.1. Il processo di integrazione e la tutela del lavoro nel Mercosur.....	128
5.2. La tutela dell'ambiente nel Mercosur.....	131
5.3. L'incorporazione delle norme relative al lavoro e alla protezione ambientale in Argentina e Brasile.....	134
6. Considerazioni Finali.....	137
CONCLUSIONI.....	139
BIBLIOGRAFIA.....	142
SITOGRAFIA.....	151

INTRODUZIONE

Il presente lavoro è stato concepito con l'obiettivo di effettuare uno studio analitico delle disposizioni nell'ambito commerciale dell'accordo di associazione tra Unione Europea e Mercosur, che ricomprende anche altri settori ugualmente rilevanti come quello della cooperazione negli investimenti e allo sviluppo o delle regole comuni per la protezione della proprietà intellettuale. L'accordo di associazione Unione Europea-Mercosur le cui negoziazioni sono terminate il 30 giugno del 2019, è frutto di circa vent'anni di difficili negoziati, caratterizzati da rapide accelerazioni, quanto da brusche frenate. Questo accordo riguarda 780 milioni di persone e consolida le relazioni politiche ed economiche tra i paesi dei due blocchi regionali. Inoltre, è anche l'accordo commerciale di libero scambio più vasto e ambizioso di sempre, in termini di volumi di merci e di liberalizzazione di servizi e capitali. Attualmente i paesi del Mercosur importano 68 miliardi tra beni e servizi con un importante *stock* di investimenti dagli Stati membri dell'Unione Europea, che a sua volta è un partner commerciale di primo livello per il blocco Mercosur, importando beni per circa 35 miliardi di euro (di cui 28 miliardi provenienti solo da beni agricoli)¹. Il presente studio ha quindi l'ambizione di cogliere il trattato commerciale come occasione unica per analizzare con metodologia comparata i due sistemi giuridici, partendo dalle relazioni commerciali intercorrenti con le rispettive strategie politiche, ed allargando lo spettro d'azione ad altri ambiti di rilevanza costituzionale altrettanto importanti e profondamente interconnessi. Nei primi tre capitoli sarà preso in esame come gli attori istituzionali sono arrivati a concludere questo storico accordo, le condizioni poste dalle parti negoziali nel contenuto dello stesso e le forme procedurali per dargli la necessaria operatività. Nell'ultimo capitolo infine si analizzeranno le criticità e la posizione degli attori non istituzionali relative al trattato commerciale.

Il primo capitolo sarà dedicato alle parti negoziali del trattato che sono gli attori principali, ossia Unione Europea e Mercosur. L'esame dell'evoluzione del processo di integrazione di entrambe le esperienze regionali è fondamentale per capire come i due protagonisti

¹ Per ulteriori informazioni di natura tecnica consultare:
https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf.

siano giunti alla conclusione di un trattato commerciale di questa portata. Saranno pertanto esaminati gli aspetti peculiari, nonché le grandi differenze di entrambi i blocchi, soprattutto dal punto di vista dei poteri e dei limiti dei rispettivi organi costituzionali. L'analisi storico-giuridica delle due esperienze di integrazione e la loro comparazione sarà in tal senso funzionale ad una migliore comprensione dell'accordo di associazione UE-Mercosur. Nel secondo capitolo si analizzerà il trattato commerciale con pensiero critico, valutandone gli effetti e le possibili opportunità, tenendo conto degli equilibri commerciali in corso nei vari settori oggetto delle negoziazioni e delle difficoltà legate alla tutela dell'ambiente e della salute, nonché degli aspetti relativi al cambiamento climatico e alla tutela dei lavoratori. L'obiettivo di questo capitolo sarà pertanto quello di approfondire gli aspetti chiave del pilastro commerciale dell'intero accordo di associazione, mettendone in luce gli aspetti maggiormente problematici e infine domandandosi se eventualmente il trattato ha in seno strumenti adeguati a superare queste e molte altre difficoltà. In seguito, nel terzo capitolo per poter comprendere le modalità attraverso cui tale trattato commerciale entrerà in vigore, sarà effettuata una comparazione giuridica delle procedure di ratifica dei trattati internazionali dei paesi più importanti all'interno dei due sistemi, tenuto conto degli strumenti attraverso cui prendono forma le rispettive politiche commerciali regionali. L'obiettivo di questo capitolo è quello di capire in modo approfondito il peso degli attori istituzionali all'interno di ogni sistema giuridico nazionale e come l'esercizio dei loro poteri possa effettivamente influenzare l'esito di un processo di ratifica di un trattato internazionale. Infine, l'ultimo capitolo sarà dedicato agli aspetti maggiormente problematici legati ad una eventuale entrata in vigore del trattato. Sarà preso in considerazione il ruolo delle associazioni di categoria e di quelle appartenenti al terzo settore, che hanno fortemente criticato tale accordo, insieme ad una analisi relativa alla tutela dei diritti umani fondamentali nei paesi Mercosur. Questo capitolo ha lo scopo di approfondire ulteriormente le riflessioni critiche introdotte nel secondo capitolo alla luce delle nuove regole commerciali poste dal trattato, tentando di evidenziare le relazioni che intercorrono tra la liberalizzazione di alcuni settori chiave e la protezione dei diritti umani nell'area Mercosur.

CAPITOLO I

I Processi di integrazione e le competenze in materia commerciale

1. Il processo di integrazione dell'Unione Europea

1.1. Gli elementi determinanti il processo di integrazione europea

Il processo di integrazione europeo ha avuto una storia lunga e travagliata nell'età contemporanea, attraversando conflitti sanguinosi, barriere culturali e religiose, nonché idee sull'organizzazione statale ed il corretto bilanciamento dei poteri pubblici. Solo nel secondo dopoguerra difatti si è potuto avviare tale processo di integrazione, una volta entrati nella memoria collettiva di tutti i cittadini europei gli orrori di due guerre combattute su scala mondiale. Fu proprio il desiderio di pace e la volontà collettiva di non ripetere i medesimi errori che avevano condotto a quelle guerre a rappresentare la spinta propulsiva necessaria ad avviare tale processo. All'indomani della cessazione delle ostilità, le prime forme di cooperazione degli stati europei erano tanto a scopo difensivo, tra i paesi europei dell'Alleanza con lo scopo di predisporre tutte le misure necessarie a scongiurare un ritorno alle armi da parte della Germania e dell'Italia², quanto economico per direzionare i fondi necessari alla ricostruzione delle economie degli stati europei provate dal conflitto bellico³. A tal proposito fu creata l'OECE (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica) in seno alla Convenzione di Parigi del 1948 con il compito di amministrare i fondi del piano Marshall⁴.

² Ci si riferisce all'Unione Occidentale fondata in seno al Trattato di Bruxelles del 1948 stipulato tra Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito e all'Unione dell'Europa Occidentale (UEO). La UEO, concepita come sviluppo per l'integrazione dei sei stati membri dopo la Ceca nel 1954, una volta cessata la minaccia di un ritorno alle armi, ha indirizzato i propri lavori verso la sicurezza militare del confine orientale lungo la c.d. cortina di ferro e dopo la caduta del muro di Berlino, verso la guerra civile nei Balcani. La UEO si è estinta formalmente il 30 giugno 2011.

³ In realtà già prima dell'OECE, una prima forma di cooperazione economica fu il trattato di Londra sull'Unione Doganale firmato il 1944 in guerra tra Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, col fine di eliminare le barriere tariffarie tra i paesi, e creare quell'esperienza di regionalismo economico ancora oggi ben saldo che viene definito BENELUX.

⁴ L'OECE portò avanti i suoi lavori sino al 1960, quando si trasformò nell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico), una organizzazione internazionale di carattere intergovernativo che ancora oggi riveste un ruolo fondamentale per il coordinamento delle politiche economiche di molti stati del mondo occidentale.

Tali esperienze di cooperazione e dialogo interstatale furono prodromiche alla nascita della Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1952, alla cui base politica vi fu la dichiarazione del ministro degli esteri francesi Robert Schuman del 9 maggio 1950⁵⁶. Gli Stati membri fondatori erano sei (Germania, Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) e l'obiettivo principale di tale organizzazione ai sensi dell'art.4 del trattato istitutivo della CECA era la creazione di un mercato comune per i prodotti siderurgici, eliminando barriere tariffarie e ostacoli alla loro libera circolazione, nonché aiuti statali, in condizione di concorrenza leale, senza discriminazione tra produttori a tutela dei consumatori. Si creò dunque il modello di organizzazione decisionale sulla base delle organizzazioni internazionali all'epoca più importanti, ossia quello di una struttura tripartita: Alta Autorità, Assemblea Comune e Consiglio Speciale dei Ministri⁷. Da tale modello però ci si volle discostare per dare maggiori poteri e forza incisiva alla nuova organizzazione, allontanandosi dal modello decisorio di tipo intergovernativo⁸. Difatti la differenza con i modelli delle altre organizzazioni internazionali fu quella della concentrazione di competenze, di poteri decisionali, nonché legislativi nell'Alta Autorità, le cui funzioni ai sensi dell'art. 9 del trattato istitutivo furono definite "sovranazionali"⁹. L'Assemblea Comune era composta dai rappresentanti dei popoli degli Stati, delegati dai rispettivi parlamenti nazionali con funzione di mero controllo politico, mentre il

⁵ Robert Schuman, ispirato dalle idee politiche di Jean Monnet, fu un forte sostenitore di un'Europa a modello Federale da raggiungere attraverso un approccio di integrazione funzionale, ossia giungendo alla creazione di un mercato unico per tappe e settori di intervento.

L'idea di base era quella di mettere in comune la tecnologia di estrazione, produzione e distribuzione del carbone e dell'acciaio, materiali fondamentali per le economie di quell'epoca, sotto la supervisione di un'autorità (Alta Autorità) i cui membri erano nominati dagli Stati membri. Tale approccio per funzionare necessitava di un elemento che fosse condiviso da tutti gli stati membri, ossia la pace e la prosperità delle popolazioni: "*[...] L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino innanzitutto una solidarietà di fatto.[...] La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile*".

⁶ Il 9 maggio è simbolicamente anche la Festa dell'Europa.

⁷ Il modello a struttura tripartita è convenzionalmente formato da un organo a composizione ristretta con poteri decisionali esecutivi, un organo collegiale plenario con poteri legislativi e un organo complesso, il segretariato, con poteri di gestione amministrativi.

⁸ È il modello del Mercosur ed è la differenza più importante rispetto a quello fondativo dell'Unione Europea.

⁹ Tale asimmetria nella distribuzione dei poteri è stata mantenuta anche con la unificazione degli organi di amministrazione delle tre comunità (CECA, CEE e CEEA) con il trattato di Bruxelles del 1965, quando l'Alta Autorità si unificò nella Commissione. Il processo di ribilanciamento dei poteri delle istituzioni europee è proseguito in seguito con l'attribuzione di poteri legislativi, prima al Consiglio dell'Unione Europea e successivamente anche al Parlamento Europeo. Ad oggi infatti la procedura legislativa ordinaria è tripartita con il potere di iniziativa legislativa spettante in linea generale, alla Commissione, con potere di emendabilità e di approvazione spettante al Consiglio dell'UE e al Parlamento UE.

Consiglio Speciale dei Ministri era composto dai rispettivi ministri nominati da ciascuno Stato con la funzione di emanare pareri. Inoltre, sul modello delle Nazioni Unite, si decise di creare un organo giudiziario indipendente, la Corte di Giustizia per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione del Trattato. La suddivisione ed il bilanciamento dei poteri e delle competenze degli organi centrali della CECA fu il punto di partenza per ampliare i settori di intervento, nell'ottica di un processo di integrazione funzionale alla creazione di un mercato unico. Infatti, solo qualche anno dopo, nonostante la delusione della mancata ratifica da parte del governo francese del trattato sulla difesa comune (CED) del 1952, che avrebbe creato un esercito europeo, il 25 marzo del 1957 gli stessi sei stati membri della CECA, stipularono a Roma il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa), entrati in vigore il 1° gennaio 1958, dopo un procedimento rapido di ratifica negli Stati Membri. A differenza della CECA, il trattato CEE non aveva natura settoriale, ma generale nell'ambito economico-commerciale. L'obiettivo era quello di istituire una unione doganale sul modello del BENELUX¹⁰, con una progressiva abolizione di dazi doganali, restrizioni quantitative, barriere tecniche al commercio, insieme ad una tariffa doganale esterna unica ed una politica commerciale comune allo scopo di ottenere la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. La CEE iniziò sin da subito i propri lavori applicando lo stesso schema organizzativo della CECA, con l'Assemblea Comune (divenuta in seguito Parlamento Europeo), la Corte di Giustizia, la Commissione Europea e il Consiglio dei Ministri (ad oggi Consiglio dell'Unione Europea)¹¹. L'elemento di novità principale delle tre comunità istituite fu la natura di organizzazione sovranazionale, aventi caratteristiche provenienti da una parte, da una tipica organizzazione internazionale, dall'altra da una forma di stato federale. Le caratteristiche in comune con le organizzazioni internazionali sono la nascita di obblighi di natura internazionali da accordi di natura istitutiva e costitutiva, nei quali sono presenti disposizioni che regolano le modalità di raggiungimento dello scopo comune da realizzare, attraverso i meccanismi strutturali dell'ente. Dall'altra parte, gli elementi in comune con le esperienze giuridiche federaliste più importanti si riscontrano nella rappresentanza all'interno delle istituzioni presenti, non solo da parte dei governi o degli

¹⁰ Vedere nota 3.

¹¹ La Commissione Europea ed il Consiglio dei Ministri sono stati unificati con il trattato di Bruxelles del 1965 con l'Alta Autorità e il Consiglio Speciale dei Ministri della CECA).

Stati membri, ma anche dai loro cittadini. Quest'ultima caratteristica distingue infatti le organizzazioni internazionali c.d. intergovernative, per la loro composizione ristretta ai rappresentanti dei governi degli Stati membri.

La partecipazione politica dei cittadini alla vita istituzionale dell'Unione Europea attraverso il Parlamento Europeo (dal 1979 eletto direttamente) e il Comitato economico e sociale, è un aspetto caratterizzante che oltre ad avvicinare i popoli presenti in quello spazio giuridico, come le esperienze di forme di stato federalista hanno mostrato nel corso della storia dell'umanità, ha permesso una più intensa integrazione economica, politica e sociale¹².

Altro elemento di novità e rottura con l'assetto tipico delle organizzazioni internazionali è la natura degli atti giuridici che possono essere emanati. Tipicamente gli atti hanno natura intergovernativa¹³, ossia sono diretti agli Stati membri che devono darne esecuzione all'interno del proprio sistema giuridico, mentre gli atti comunitari (oggi dell'Unione Europea) hanno subito un processo di trasformazione progressiva, per quanto riguarda la loro natura e la loro posizione nei confronti degli atti di diritto interno, con l'obiettivo di essere direttamente applicabili nei confronti dei cittadini¹⁴. Tale processo è frutto del parziale trasferimento di potestà legislativa dagli Stati membri all'Unione Europea, la cui intensità è stata rafforzata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia che a partire dalla celebre sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64 *Costa c. ENEL*¹⁵, ha

¹² Vi è da aggiungere che il primo vero e proprio "salto di qualità" nella partecipazione attiva della popolazione alla vita politica dell'Unione Europea si è avuta solo a partire dal 1979, anno in cui è stata introdotta l'elezione dei membri del parlamento a suffragio universale diretto, secondo quanto previsto dal progetto di legge del 1976 dell'europarlamentare olandese Patijn. Il Consiglio adottò una decisione (76/787/CECA,CE,Euratom) e un Atto allegato relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea (come ancora ufficialmente veniva denominata).

Di seguito, si è avviato un percorso che ha portato ad un ampliamento dei poteri da parte del Parlamento, il quale ad oggi ha in linea di massima, poteri equivalenti al Consiglio dell'Unione Europea, nell'iter legislativo ordinario.

¹³ L'efficacia degli atti dell'Unione Europea è differente rispetto al Mercosur, poiché ne riflette la diversa natura, l'una sovranazionale, l'altra intergovernativa. Infatti, gli atti di diritto Mercosur necessitano di un atto di recepimento nazionale per essere esecutivi e dunque efficaci nei confronti dei cittadini.

¹⁴ Tale differenza è stata evidenziata in seguito non solo dalla dottrina, ma anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia a partire dalla celebre causa 26/62 *Van Gend en Loss*, in cui la corte dichiarò che lo scopo della CEE (ora UE) va oltre ad un semplice accordo che crea obblighi reciproci, dal momento che i suoi organi sono investiti da poteri sovrani che si esercitano nei confronti degli stessi Stati membri e dei suoi cittadini.

¹⁵ Testualmente la sentenza: "*Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia*".

affermando il primato del diritto comunitario su quello interno, ritenuto incompatibile, anche se successivo, con la conseguenza che il giudice nazionale è tenuto ad applicare il primo, che prevale sul secondo¹⁶.

Tale trasferimento di sovranità permette che alcuni atti giuridici dell'Unione come i Regolamenti abbiano caratteristiche di generalità, obbligatorietà e diretta applicabilità all'interno degli Stati membri, implicandone l'applicazione da parte dei giudici e delle autorità nazionali competenti¹⁷. L'intensità di questo "fenomeno giuridico" è cresciuta ed ha rafforzato i suoi effetti grazie ad una giurisprudenza della Corte di Giustizia coerente nel fissare il primato del diritto dell'Unione Europea su quello interno, anche se successivo, con il principio per cui il giudice nazionale deve far prevalere necessariamente il primo in caso di contrasto¹⁸. Infine, un passo importante per il processo di integrazione è stata la cessione di sovranità monetaria, culminata con l'adozione della moneta unica (Euro) tra quasi tutti gli Stati Membri, a partire dal 1° gennaio del 2002. Il trasferimento del potere di battere moneta dalle rispettive banche centrali nazionali alla banca centrale europea ha indubbiamente accelerato il percorso verso il mercato unico, con risultati alterni e altrettanti dubbi sulla sua sostenibilità, alla luce della crisi economica del 2008 e della crisi del debito greco¹⁹. Tutti questi elementi rendono l'Unione Europea un'esperienza giuridica molto complessa e *sui generis*²⁰, la cui articolazione ha influenzato il percorso di integrazione politico e giuridico dei suoi Stati membri, che hanno stretto un patto, cedendo porzioni di sovranità in nome della pace e della prosperità economico-sociale²¹.

¹⁶ Da Villani, U. (2016), "Istituzioni di diritto dell'Unione Europea", quarta edizione riveduta e aggiornata, Cacucci Editore, Bari, 2016, p.11.

¹⁷ Art.288 TFUE: "Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri".

¹⁸ Ci si riferisce nuovamente alla causa 6/64 *Costa c. Enel*, cfr. ibidem nota 14.

¹⁹ La creazione dell'Eurozona, il Patto di Stabilità e Crescita, il fondo Salva Stati, il meccanismo europeo di stabilità (MES) ed il più recente Recovery Fund sono strumenti, che hanno prodotto risultati economici parziali negli ultimi anni, giudicati molto spesso da molti inadeguati od iniqui dal punto di vista della redistribuzione di ricchezze.

²⁰ Riprendendo la sentenza della Corte di Giustizia UE nella causa 26/62 *Van Gend en Loos*: "[...] si deve concludere che la Comunità [oggi Unione Europea] costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini".

²¹ È giusto anche sottolineare come l'intera esperienza giuridica dell'Unione Europea è stata fortemente condizionata da idee economiche liberiste e neoliberiste, le quali hanno come assunto centrale di base la crescita economica attraverso l'abbattimento di qualsivoglia ostacolo alla circolazione di beni e servizi. Tali idee sono state inserite all'interno dei trattati come strumento indiretto di garanzia per una pace costante

1.2 Il processo di integrazione europea sino alla crisi finanziaria del 2008

Dal 1957 ad oggi, la portata dei caratteri principali fondativi dell'attuale Unione Europea è stata sostanzialmente ampliata dal punto di vista tanto soggettivo quanto oggettivo. Soggettivamente la portata delle disposizioni presenti nei trattati ha visto un forte ampliamento progressivo con l'entrata di molti Stati che iniziavano ad intravedere nel progetto europeo una possibilità di crescita economica concreta (Regno Unito, Irlanda, Danimarca dal 1973) o che in precedenza avevano avuto esperienze politiche autoritarie (Grecia dal 1981, Spagna e Portogallo dal 1986). Dopo la caduta del muro di Berlino del 1989 e la conseguente fine dell'Europa divisa in due blocchi, iniziarono ad entrare quei paesi limitrofi alla c.d. cortina di ferro che avevano inizialmente scelto di rimanere politicamente neutrali nel contesto della guerra fredda (Svezia, Finlandia e Austria nel 1995) ed in seguito alla guerra civile Jugoslava tutti quei Stati europei che sono stati per quasi un secolo sotto l'influenza di Mosca, insieme ad altri Stati c.d. minori (Repubblica Ceca, Slovenia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica slovacca, Malta e Cipro dal 2004, Bulgaria e Romania dal 2007 ed infine Croazia dal 2013), sino ad arrivare alla composizione dei 28 Stati membri di ora²². L'integrazione di questi paesi non è stata subito piena ed immediata, dal momento che le differenze economiche, sociali e giuridiche erano e rimangono tuttora numerose²³. Anche per questo motivo i padri fondatori del Trattato di Roma, che volevano creare una piattaforma aperta a tutti coloro che ne volessero far parte, crearono degli strumenti appositi per permettere un'entrata flessibile di paesi più deboli o "indietro" dal punto di vista dei meccanismi democratici. Uno di questi strumenti sono i Trattati di adesione che contengono tutte le condizioni di ammissione e gli obblighi da seguire per poter avere lo status di membro effettivo dell'Unione Europea, spesso accompagnate da clausole di salvaguardia transitorie che lo Stato che desidera entrare può invocare a certe condizioni per tutelare la propria economia, o anche deroghe temporanee (o eccezionalmente permanenti come nel caso

tra gli Stati membri, con l'idea che solo mettendo in comune le forze produttive si potesse evitare conflitti armati e assicurare prosperità economica.

²² Gli Stati membri diverranno 27 a partire dal 1° gennaio 2021 in virtù della decisione del Regno Unito di abbandonare il progetto europeo.

²³ Infatti, dall'entrata a pieno regime nell'Unione Europea di questi paesi si è iniziato a parlare di integrazione europea a "più velocità", motivo per cui l'integrazione monetaria in questi paesi ancora non è completa, quanto l'equivalenza di meccanismi democratici e di libero mercato, provenendo gran parte di questi paesi da regimi autoritari ad economia statale.

del Regno Unito) per tenere conto degli oneri o delle difficoltà che gli Stati membri possono avere nell'adeguarsi agli elevati standards europei o per tutelare gli interessi dei propri cittadini²⁴. A tali strumenti bisogna aggiungere i c.d. criteri di Copenaghen, chiamati così poiché stabiliti in seno al Consiglio Europeo del 1993 tenutosi a Copenaghen. In tale sede gli Stati membri hanno voluto stabilire tre criteri fondamentali da seguire per tutti gli Stati candidati che volessero far parte della Comunità Europea (oggi Unione Europea), in linea con quanto previsto dagli artt. 6 e 49 del Trattato di Maastricht ed in seguito alla revisione avvenuta nel Consiglio Europeo del 1995 a Madrid²⁵. Il primo criterio è quello politico, per cui lo stato candidato deve dimostrare la presenza di istituzioni stabili che garantiscano il principio democratico, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo ed il rispetto per tutte le minoranze. Il secondo criterio è quello economico: lo Stato candidato deve permettere un'economia di mercato e la leale concorrenza dei suoi attori. Il terzo ed ultimo criterio è quello dell'adesione all'*acquis* comunitario, ossia l'accettazione degli obblighi derivanti dall'adesione all'Unione Europea, condividendo gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

Dal punto di vista oggettivo, l'ampliamento dei settori presi in considerazione dei trattati, che come visto in precedenza, sono la diretta conseguenza del trasferimento di alcune sovranità, è stato un processo a tappe che ha visto momenti di accelerazione e decelerazione, tanto politica, quanto normativa. Essenzialmente è negli anni '80 che si ha una forte spinta ad accelerare il processo di integrazione europea, sulla scia delle idee "ordoliberaliste" fatte proprie tanto dai partiti della destra conservatrice moderata, in particolar modo il CDU tedesco, quanto dalla sinistra socialista antisovietica²⁶. La

²⁴ Queste deroghe vengono definite clausole di *Opt-Out* e *Opt-in* e sono meccanismi di cooperazione rafforzata voluti dalle parti nell'ipotesi in cui alcuni Stati membri non vogliano condividere determinate politiche in specifici settori, con l'effetto che alcune disposizioni non valgono per loro. Tali clausole sono state negoziate all'interno dei trattati di adesione o come molto spesso è accaduto, in occasione di riforma dei trattati principali, come nelle negoziazioni per il Trattato di Maastricht. Al momento ci sono tre Stati membri (escluso il Regno Unito) che hanno siglato questo tipo di accordo: la Polonia ha una clausola di *opt-out* per quanto riguarda la Carta fondamentale dei diritti umani, inserita come protocollo al trattato di Lisbona del 2007, la Danimarca per l'Unione Monetaria e l'Irlanda per l'accordo di Schengen.

²⁵ In tale sede gli Stati Membri decisero che gli stati candidati debbano adeguare la loro struttura giuridico-amministrativa in modo tale che la legislazione europea possa efficacemente essere adottata nei rispettivi ordinamenti nazionali.

²⁶ I personaggi più illustri appartenenti alla famiglia democristiana (Kohl per la Germania ed Andreotti per l'Italia) e socialista europea moderata degli anni '80 (Craxi per l'Italia, Mitterand e Delors per la Francia) hanno permesso un salto in avanti dal punto di vista dell'integrazione economica e sociale notevole. I principi ordoliberali (libertà commerciale, competitività, divieto di aiuti di Stato, Banca centrale deputata solo al controllo dell'inflazione, pareggio di bilancio) sono stati progressivamente

convergenza di idee politiche portò alla sottoscrizione di trattati importanti come l'Atto Unico europeo del 1986 che faceva seguito ad un altro progetto di trattato che non entrò mai in vigore, il c.d. "Trattato Spinelli" in onore del suo ideatore, che prevedeva una più netta federalizzazione dei meccanismi istituzionali e democratici europei. Sarebbe stato un salto di qualità nel processo di integrazione europea troppo lungo che gli Stati membri non si sentirono di poter fare e per questo i decisori politici di allora scelsero di diminuirne la portata dando forma all'Atto Unico Europeo. Le novità furono tre: si instaurò un meccanismo di cooperazione europea in materia di politica estera (art. 30), si introdusse un meccanismo di cooperazione che però consentiva ancora al Consiglio l'adozione di atti anche contro la volontà del Parlamento e si fissava nel 31 dicembre 1992, il giorno ultimo entro cui si doveva giungere al perfezionamento del mercato unico europeo. Quest'ultima novità fu accompagnata dal libro bianco della Commissione Europea pubblicato nel 1985 che spinse gli operatori commerciali europei, nonché gli investitori più importanti a adeguare i propri strumenti al futuro mercato libero. Questo approccio di *moral suasion* della Commissione Europea contribuì, insieme ad un clima politico favorevole, ad una accelerazione verso il raggiungimento delle quattro libertà di circolazione (merci, servizi, persone e capitali) nel 1992, al margine della sottoscrizione del Trattato di Maastricht, altra tappa cruciale del percorso di integrazione. Il trattato di Maastricht all'epoca fu quasi una rivoluzione, o comunque un salto in avanti importante da parte degli Stati membri dell'allora CEE. L'obiettivo del trattato era eliminare la connotazione di "economico" a quella che si stava delineando come Comunità Europea, ampliandone i settori e le politiche di intervento, da quelle sociali o ambientali a quelle di ricerca e sviluppo. Oltre che modificare il semplice nome da Comunità Economica Europea (CEE) a Comunità Europea (CE), il trattato di Maastricht ridisegnò l'assetto organizzativo delle istituzioni europee su tre pilastri: il primo rappresentato dalle Comunità europee e dai Trattati istitutivi, modificati dallo stesso trattato di Maastricht, il secondo nella Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) ed il terzo in Giustizia e Affari Interni (GAI). La differenza principale era quella che nel primo pilastro rientrava l'intero sistema di fonti, le istituzioni ed il carattere sovranazionale, come ribadito più

inseriti nei trattati dell'Unione Europea. Ciò nonostante, la nuova struttura a tre pilastri ideata nel 1992 dal Trattato di Maastricht, pur accogliendo i principi di libera circolazione di capitali, prevedeva nuovi programmi di aiuto allo sviluppo sociale, educativo ed ambientale. Pertanto, le idee sulla "deregulation" sono state promosse nel nuovo assetto, ma contro bilanciate dalle nuove politiche "non economiche" del primo pilastro, conducendo a quello che molti analisti hanno definito "ordoliberalismo europeo".

volte dalla Corte di Giustizia, mentre negli altri due il meccanismo politico-legislativo doveva essere limitato alla cooperazione, per la quale le decisioni in tali ambiti si potevano prendere solo tramite metodo intergovernativo, ossia con il consenso di tutte le parti e con i governi degli Stati membri protagonisti. Nonostante ciò, le novità più importanti che hanno permesso un rapido avanzamento nel processo di integrazione sono state principalmente due: l'inclusione delle politiche non economiche all'interno del primo pilastro e la presenza dei criteri di convergenza per il passaggio ad una futura moneta unica²⁷.

L'inclusione di politiche non economiche era un'idea presente nel mancato trattato Spinelli, ripresa solo parzialmente dall'Atto Unico Europeo, ma è grazie al Trattato di Maastricht che molte politiche come quella di coesione e sviluppo, di ricerca nel settore tecnologico o come quella ambientale hanno avuto un forte impulso. Anche dal punto di vista dei diritti umani il trattato di Maastricht è stato cruciale. Fu inserito un richiamo esplicito ai diritti umani fondamentali presenti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Convenzione CEDU), come valori fondanti della Comunità Europea. Inoltre, in tema di diritti alla cittadinanza, è stato dato valore di *status* giuridico di cittadino europeo a tutti i cittadini degli Stati membri, con conseguente ampliamento dei diritti individuali esercitabili. Infine, da un punto di vista delle procedure decisionali legislative, fu introdotta, benché solo in determinate ipotesi, la procedura di co-decisione (inizialmente prevista nel Trattato Spinelli), che obbligava il Consiglio a seguire la volontà del Parlamento Europeo, organo eletto democraticamente a suffragio universale dal 1979.

Successivamente al Trattato di Maastricht il processo di integrazione europea è continuato passando attraverso il trattato di Amsterdam del 1997, il Trattato di Nizza del 2001 ed il Trattato di Lisbona del 2007. Tutti questi trattati sono stati fondamentali e hanno segnato un percorso significativo soprattutto per il riconoscimento politico, istituzionale e giuridico dei diritti fondamentali dell'uomo e delle politiche sociali di inclusione. Per quanto riguarda i diritti fondamentali, essi sono stati riconosciuti come

²⁷ Paradossalmente quest'ultima novità, se all'epoca fu importante per l'integrazione finanziaria e monetaria dei paesi Membri, oggi è un elemento che rischia, per la sua rigidità macroeconomica, di essere un freno economico-finanziario ad investimenti importanti che potrebbero minare i principi di solidarietà di fatto tra i paesi e dunque rallentare fortemente il processo di integrazione.

valori fondanti di tutte le politiche dell'Unione Europea nel trattato di Amsterdam, ma il pieno valore giuridico, si è avuto con il riconoscimento della Carta di Nizza²⁸ e dei diritti umani presenti come norme di rango primario equivalenti a quelle dei trattati. Con riguardo alle politiche sociali di sviluppo, dal trattato di Amsterdam è stato avviato un percorso con l'obiettivo di svuotare il terzo pilastro dalle materie di asilo, immigrazione e circolazione di persone, per spostarle nel primo pilastro, così che per tali materie si dovessero seguire le procedure legislative ordinarie di tipo "comunitario" e non "intergovernativo". Tale percorso, terminato con la riforma delle procedure legislative ordinaria del Trattato di Lisbona, che ha reso la procedura di codecisione ordinaria e generale (e non più limitata a settori specifici come previsto nel Trattato di Maastricht), ha condotto ad una cessione parziale di sovranità in materia di politiche di asilo ed immigrazione che nell'ultimo decennio è stata oggetto di forti critiche e tensioni politiche a causa dell'aumento di flussi migratori provenienti dalla Turchia e dalle terre nordafricane. La struttura a tre pilastri di Maastricht è stata quindi cancellata dal Trattato di Lisbona, che ha arricchito le materie appartenenti in precedenza al primo pilastro fornendo loro connotati di generalità e limitando le decisioni di tipo intergovernativo a materie concernenti la Politica Estera e la Sicurezza Comune (PESC). Inoltre, sono stati riorganizzati gli articoli dei trattati istitutivi, ora divisi in due trattati (TUE e TFUE), è stato ufficialmente cambiato nome da "Comunità Europea" ad "Unione Europea" e sono state aggiunte nuove cariche istituzionali, come il Presidente dell'Unione Europea.

1.3 Il processo di integrazione dopo la crisi finanziaria del 2008

La crisi finanziaria del 2008 è stato un evento storico che ha condizionato l'andamento dell'economia mondiale, portando ad una messa in discussione di molti meccanismi e strumenti considerati inizialmente innovativi, in quanto per decenni avevano assicurato una costante prosperità economica. Lo strumento principale di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie è stato il Patto di stabilità e crescita, modificato più volte per assicurarne una più corretta e flessibile applicabilità, le cui disposizioni, tra cui i c.d. criteri di convergenza, sono state inserite anche nella riforma dei trattati istitutivi

²⁸ La Carta di Nizza è stata solennemente adottata dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2000, ma è solo con la riforma dei trattati istitutivi presente nel Trattato di Lisbona, che ha avuto effettività giuridica vincolante come norma dell'Unione Europea.

del Trattato di Lisbona²⁹. Il Patto di Stabilità, ideato nel 1996 a margine del Consiglio di Dublino era stato concepito rispettando due principi cardine: una politica monetaria accentrata rigida, connessa ad una politica fiscale decentrata flessibile. Ciò si traduceva nell'adozione di una moneta unica, con la politica monetaria attribuita alla Banca Centrale Europea (BCE), mentre le politiche fiscali dovevano essere coordinate dai Governi degli Stati membri seguendo i criteri di convergenza. In tale contesto di necessaria interdipendenza economica tra gli Stati, circolando una moneta unica, si scelse di utilizzare strumenti di coordinamento per le politiche fiscali comuni, con l'obiettivo di evitare che uno Stato più debole, potesse influenzare l'economia di un altro Stato più virtuoso, indebolendone la medesima moneta³⁰. Tale sistema, alla luce delle riforme del Trattato di Lisbona e della crisi finanziaria del 2008, ha eroso di fatto la discrezionalità degli Stati membri nella predisposizione delle politiche fiscali, divenendo il coordinamento sostanzialmente un duro negoziato in sede di Consiglio Europeo in cui si adottavano soluzioni vincolanti per gli Stati membri in tema fiscale. Difatti, la presenza dei criteri di convergenza e la loro rigidità, rilevatasi arma a doppio taglio per gli stessi Stati membri, soprattutto dopo le crisi economiche del 2008 e del 2011, fu salutata da tutti i politici dell'epoca come un male necessario da sopportare per evitare l'inflazione ed arrivare alla Moneta Unica che avrebbe portato prosperità economica. Questo in linea generale fu il pensiero di tutti i rappresentanti politici di tutti gli schieramenti all'interno degli Stati membri sino alla crisi economica del 2008. A tale crisi i decisori politici hanno tentato di aggiungere meccanismi di diversa natura attraverso regolamenti comunitari, da quelli di *austerità* che irrigidivano ancor più i criteri di convergenza, a quelli di finanziamento tramite prestiti a lungo termine a carattere intergovernativo come il MES (Meccanismo Europeo di Stabilità), legati a forme incisive di condizionalità o anche di ristrutturazione del debito pubblico come il Fondo Salva-Stati. Il risultato di queste politiche ha condotto alla crisi del debito greco del 2011, mettendo in mostra le ombre degli strumenti economici di aiuto predisposti dall'Unione per gli Stati Membri. Tutto ciò ha condotto a politiche di *austerità* che hanno aumentato il divario economico tra gli Stati

²⁹ Il Trattato di Lisbona ha confermato l'importanza del divieto dei disavanzi eccessivi (art.126 TFUE), che si traduce nel seguire i su menzionati criteri di convergenza, ossia limiti all'indebitamento e al debito pubblico, pari rispettivamente al 3% e al 60 % del Pil, oltre che nell'applicazione della procedura di controllo avente lo scopo di garantire il rispetto degli stessi parametri.

³⁰ Da G. Della Cananea, "*Indirizzo e controllo della finanza pubblica*", Bologna, 1996, p. 46.

membri in modo sempre più netto, consolidando tre macroaree economico-regionali³¹. La prima area è costituita dai paesi dell'Europa centrale e settentrionale, economicamente più solidi e con un debito pubblico contenuto. Tali paesi sono riusciti ad assorbire gli effetti negativi della crisi del 2008 e le politiche di riduzione della spesa conseguenti. La seconda area sono i paesi PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna) che sono accomunati da economie aventi fondamentali economici poco solidi, rapporto debito/PIL alto con alti tassi di rendimento sui titoli di Stato utilizzati per coprire tale debito, mentre il terzo gruppo sono gli Stati membri dell'Europa Orientale (e quindi dell'ex Unione Sovietica). L'inasprimento delle divisioni economiche tra queste tre macroaree ha mostrato tutte le imperfezioni dell'Eurozona e dell'Unione Europea, frammentando e rallentando il processo di integrazione per gli Stati PIIGS e quelli dell'Est Europa. Si è così creato un sistema di *governance* economico-finanziario europeo fragile ed inadeguato a compensare gli effetti derivanti dell'asimmetria tra una rigida politica monetaria comune ed una politica di bilancio affidata al metodo del coordinamento fiscale flessibile³². Un'altra sfida rispetto alla quale l'Unione ha mostrato incapacità è la crisi migratoria dell'ultimo decennio, che ha mostrato l'inadeguatezza della Convenzione di Dublino, per la determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo³³. L'aumento dei flussi migratori provenienti dal conflitto siriano e libico ha messo in discussione tali strumenti e messo in moto meccanismi di rivendicazione dei poteri sovrani statuali da parte di molti Stati membri, tra cui l'Italia. Il fenomeno migratorio è pertanto una questione ancora irrisolta a livello europeo per la mancanza di una politica migratoria comune, la cui assenza autoalimenta le politiche sovraniste che mettono a rischio il processo di integrazione europea.

Tutti questi meccanismi si sono rilevati inadeguati e alla luce della recente pandemia di COVID-19 si è discusso della sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e degli stessi criteri di convergenza di Maastricht, per favorire un piano di investimenti di vastissima portata (*Recovery Fund*) che possa essere di supporto alla ripresa economica futura,

³¹ Da A.Carrata, "La crisi dell'integrazione economica europea", Orizzonti Politici, 2019.a

³² Da F.Nugnes, "L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale", Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato ed Europeo n. 26/2016, 2016, p.6 e ss.

³³ I criteri ed i "meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)" sono disciplinati dal c.d. Regolamento di Dublino III (Reg. n.604/2013).

benché a fronte di un forte aumento della spesa pubblica e quindi del debito. A tal proposito il Consiglio Europeo in data 21 luglio 2020 ha deciso, dopo quasi 96 ore di negoziato, di dotarsi di un piano di 750 Miliardi di euro, di cui 390 Miliardi in sussidi ed il restante in prestiti a lungo termine a tassi di interesse favorevoli³⁴. Per accedere a tali fondi gli Stati Membri dovranno fare richiesta esplicita al Consiglio Europeo che voterà a maggioranza qualificata, notificando al Consiglio stesso e a tutti i Governi degli Stati membri le riforme che intendono adottare. La *ratio* di tale scelta è quella di assicurare uniformità ed omogeneità nell'utilizzo dei fondi all'interno degli Stati membri, con l'obiettivo di direzionarli verso i settori dell'economia maggiormente colpiti dalla pandemia. La stessa ha infatti messo in luce molte delle criticità già presenti in seno all'Unione Europea da tempo. La questione migratoria, le disuguaglianze economiche, l'uscita del Regno Unito, il problema climatico, il difficile negoziato per l'emissione di titoli di debito comune, gli strumenti finanziari deboli a livello comunitario sono problematiche che al momento della scrittura del presente lavoro sono in discussione tra i leader europei. La pandemia, conducendo ad un blocco forzato della circolazione di persone ha necessariamente influenzato quella di beni e servizi, con scenari di ipotetica crescita negativa del PIL degli Stati membri³⁵. Tutto ciò contribuirà ad aggiungere maggiori punti interrogativi sul futuro dell'Unione Europea che avrà il compito difficile di affrontare delle sfide future con connotati di incertezza sempre più netti.

³⁴ Della somma totale di 750 Miliardi di euro, una parte sarà reperita attraverso titoli di debito comune (*Eurobond*), mentre un'altra parte dalla dotazione finanziaria del Quadro Pluriennale Finanziario 2021-2027.

³⁵ Secondo il World Economic Outlook del Fondo Monetario Internazionale (FMI), l'Eurozona subirà un calo del 10.2%, mentre l'Italia del 12.8%.

2. Il processo di integrazione regionale dei paesi del Mercosur

Rispetto agli Stati membri dell'Unione Europea, il processo di integrazione dei paesi del Mercosur ha avuto uno sviluppo differente per una serie di fattori comuni. Innanzitutto, il fattore storico per cui tutti gli Stati membri del Cono Sur e dell'America Latina e Centrale hanno condiviso l'esperienza della colonizzazione dei paesi europei e quella della successiva lotta per l'indipendenza sovrana. Un secondo fattore storico comune è anche quello per cui le economie di tali paesi sono state per secoli orientate alla produzione di materie prime, poi comprate dalle industrie europee, e per questo motivo non hanno potuto sviluppare una adeguata tecnologia che permettesse loro di essere competitive con quelle del mondo occidentale. La mancanza di un *level playing field* giusto ed equilibrato a livello internazionale ha condotto negli anni '80 e '90 ad avvicinare le economie tra i paesi del Mercosur, per essere maggiormente competitive con gli altri blocchi economici mondiali. Le esperienze della Comunità Economica Europea o del NAFTA³⁶ sono stati punti di riferimento importanti per i paesi del Cono Sur, seppur in momenti storici differenti³⁷. Il primo tentativo di integrazione fu fatto con la Convenzione di Montevideo del 1960 che istituì il LAFTA (in seguito LAIA dal 1980), un ambizioso progetto di integrazione tra i paesi del Sud America, che si rivelò un parziale fallimento³⁸. Nel 1969 i paesi che non erano membri del LAFTA si associarono in quella che prese il nome di Comunità Andina i cui Stati membri fondatori erano Cile, Colombia, Ecuador, Bolivia e Perù. L'Accordo di Cartagena (o *Pacto Andino*) fu creato sul modello del Trattato di Roma del 1957, con un comune trasferimento di poteri ad istituzioni

³⁶ Il Trattato Nordamericano di Libero Scambio o NAFTA (North American Free Trade Agreement) è entrato in vigore il 1° gennaio del 1994. I suoi Stati membri sono (Stati Uniti, Messico, Canada)

³⁷ L'esperienza della CEE aveva già portato i suoi frutti nei primi anni '70, quando la politica commerciale comune, la politica agricola comune, insieme all'unione doganale completa con la tariffa esterna comune avevano iniziato ad indirizzare e coordinare il tessuto produttivo economico europeo. Il trattato NAFTA, la cui esperienza differisce da quella della CEE per la chiara asimmetria dei suoi Stati membri, è stata preziosa e di riferimento perché dimostrava che anche tra Stati con economie differenti si poteva arrivare ad una crescita economica comune, attraverso la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali.

³⁸ Il LAFTA (o ALALC) era stata ideata come un' area di libero scambio tra dieci paesi dell'America Latina. Il progetto, in quel momento eccessivamente ambizioso, non fu un successo per una serie di motivi. In primis, durante le tornate negoziali, gli Stati Membri non trovarono una soluzione comune per le tariffe doganali. In secondo luogo, le parti non si impegnarono per istituire un sistema di risoluzione delle controversie efficace, scontrandosi con le differenze politiche dei vari governi. Infine, molti Stati membri temevano con questo progetto il dominio commerciale di paesi più sviluppati come Brasile, Argentina e Messico. Nel 1980 fu creato con il Trattato di Montevideo il LAIA (o ALADI), con lo scopo di riavviare il processo di integrazione con approccio funzionale, flessibile e pluralista verso il raggiungimento del mercato unico regionale.

sovranzionali (Commissione, Consiglio Andino, Congresso Andino) e con una Corte di Giustizia con il potere di interpretare autenticamente il diritto andino che andava creandosi, nonché di pronunciarsi anche in via preliminare in ipotesi di contrasto con la normativa interna³⁹. Tale esperienza però non riuscì ad eguagliare il successo della CEE dal punto di vista dell'integrazione regionale, per via delle differenti politiche messe in atto dai governi e a causa del ritiro del Cile nel 1976⁴⁰.

I primi passi verso la formazione dell'attuale composizione regionale del Mercosur furono intrapresi nei primi anni '80. In questo periodo, gli Stati Sudamericani condividevano la fine delle rispettive esperienze dittatoriali e comuni problemi economici, come tassi di inflazione alti, mercati chiusi ed alta disoccupazione e per questo motivo decisero di rafforzare lo sviluppo di relazioni interstatali⁴¹. I primi trattati internazionali firmati furono accordi bilaterali o trilaterali di cooperazione economica in settori strategici come la costruzione di dighe interstatali⁴² o di regolamentazione nell'uso di energia nucleare⁴³. Successivamente, i rapporti interregionali, soprattutto quelli tra Argentina e Brasile, si rafforzarono non solo dal punto di vista della cooperazione economica, ma anche strettamente politica. Sulla questione della rivendicazione britannica delle Isole Falkland, che ha condotto alla guerra nel 1982, il governo brasiliano non permise alla flotta aerea britannica di volare sul suo territorio, mentre in risposta alle politiche statunitensi interventiste nei paesi latino-americani, sia Argentina che Brasile supportarono il Gruppo *Contadora*, insieme a Colombia, Messico, Panama e Venezuela. Il Gruppo *Contadora* fu un' iniziativa politica lanciata nei primi anni '80, contro le

³⁹ Da FV Garcia-Amador, *The Andean Legal Order* (Oceana Publications New York 1978).

⁴⁰ In realtà fino agli anni '80 le politiche dei paesi membri della Comunità Andina, seppur riprendendo il modello istituzionale della CEE e gli obiettivi di una comune prosperità economica, si differenziavano profondamente da questa per gli strumenti utilizzati a tal fine. Fino ai primi anni '80 le istituzioni della Comunità Andina agirono con ingenti sussidi alle forze industriali economiche dei rispettivi paesi per contrastare la dipendenza dei beni importati dall'estero. Si creò pertanto un apparato istituzionale regionale che coordinava e pianificava le economie dei singoli Stati membri. Dopo la crisi del debito che attanagliò molti paesi del Sud America negli anni '80, compresi quelli membri della Comunità Andina, si cambiò totalmente approccio verso l'apertura dei mercati e la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali, allineando gli strumenti di integrazione regionale a quelli dell'attuale Unione Europea.

⁴¹ Da C.R. Caichiole "*The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration*", *Contexto Internacional*, vol. 39(1) Jan/Apr 2017, pag. 121.

⁴² Nel 1979 fu firmato l'Accordo Tripartito Corpus-Itaipu tra Argentina, Brasile e Paraguay per la costruzione della diga idroelettrica binazionale di Itaipu al confine tra Brasile e Paraguay.

⁴³ Nel 1980 Brasile e Argentina hanno firmato un Accordo di cooperazione per lo sviluppo e l'applicazione dell'energia nucleare per usi pacifici, nel quadro del Trattato per il divieto delle armi nucleari in Sud America o Trattato di Tlatelolco.

politiche interventiste degli Stati Uniti in molti paesi latino-americani, sia dal punto di vista militare, quanto di pressione economico-politica⁴⁴. Tale gruppo fu anche portavoce di proposte di pace al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per i conflitti presenti in El Salvador, Guatemala e Nicaragua e nel 1987 fu integrato nel Gruppo di Rio, un'organizzazione internazionale nata con lo scopo di riunire in unica sede tutti gli Stati dell'America Centrale e Meridionale, che però non ha avuto il successo che all'epoca si attendeva⁴⁵. Il primo vero passo in avanti per un'integrazione regionale fu fatto nel 1985, quando Argentina e Brasile firmarono il Trattato di Iguazu. Questo trattato bilaterale ha posto le basi del futuro Mercosur, poiché diede inizio alle negoziazioni per un accordo economico con lo scopo di integrare le rispettive economie. Inizialmente, per non ripetere gli errori del passato, si scelse un approccio funzionale, decidendo di integrare passo dopo passo, alcuni settori-chiave delle due economie, dal settore energetico, a quello dei beni agricoli, passando per la delicata filiera dell'*automotive*. In questo periodo pertanto si scelse di utilizzare il medesimo approccio che indirizzò i padri fondatori dell'attuale Unione Europea e ciò condusse a notevoli risultati. Difatti nel 1986 a Buenos Aires fu sottoscritto il Programma di Integrazione e Cooperazione Economica (o PICE) tra Argentina e Brasile, una sorta di "libro bianco" che ha portato alla sottoscrizione di 24 Protocolli di intesa nei due anni seguenti. Questo processo di integrazione, propedeutico alla circolazione di beni e capitali, fu cruciale per l'industria pesante e lo sviluppo tecnologico di Argentina e Brasile e accelerò i negoziati che portarono alla firma del Trattato di Asuncion del 1991, che istituì il Mercosur⁴⁶. Le negoziazioni in corso furono intraprese partendo dal quadro multilaterale del LAIA (o ALADI) predisposto nel 1980 con un nuovo trattato stipulato a Montevideo. Questa organizzazione internazionale

⁴⁴ Nel 1984 il Gruppo Contadora presentò l'Atto di Contadora per la Pace e la Cooperazione in America Centrale, per interrompere la spirale di violenza che si era innescata in Nicaragua e altri paesi. Tale atto politico fu recepito dai governi di tutti gli Stati del Gruppo, ma non fu accettato dagli Stati Uniti che *de facto* non riconoscevano il Governo del Nicaragua. Il Gruppo tentò in seguito di far pressione contro gli Stati Uniti in Assemblea Generale e anche attraverso la Corte di Giustizia Internazionale nel celebre caso "*Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua vs. United States)*, I.C.J. 1986".

⁴⁵ Il Gruppo di Rio ha continuato a correntemente alternata i suoi lavori attraverso vertici annuali dei capi di Stato di tutte le Nazioni del Centro e Sud America. Nel XXI vertice del 2010 si è stabilito che i lavori sarebbero proseguiti in seno ad una nuova organizzazione internazionale chiamata Comunità di Stati Latinoamericani e dei Caraibi (CELAC). L'ultimo summit si è svolto a Punta Cana nella Repubblica Dominicana nel 2017 e ancora oggi non gli Stati membri non hanno concordato una data per aggiornare i propri lavori.

⁴⁶ Da Moniz Bandeira, Luiz Alberto, "*Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración.*", 2001, in Mario Rapport and Amado Luiz Cervo (ed), *El Cono Sur. Una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura. pp. 281-322.

regionale, costituita da 13 Stati membri, fu costituita con lo scopo di promuovere l'integrazione regionale attraverso un bilanciato sviluppo socioeconomico dei paesi membri, sino al raggiungimento progressivo di un mercato unico, sulla scorta di quanto accaduto per l'attuale Unione Europea⁴⁷. Al momento, nel *framework* istituzionale e legale del LAIA, che ha funzione di “ombrello” per l'integrazione regionale, sono presenti alcuni meccanismi che favoriscono l'integrazione regionale come il sistema delle preferenze tariffarie regionali, che favorisce il commercio di beni provenienti dagli Stati membri più poveri, o gli accordi di scopo regionale, sottoscritti da alcuni Stati membri per rafforzare la cooperazione in settori specifici dell'economia.

2.1 Il Mercosur: membri, obiettivi ed istituzioni

Il Trattato di Asuncion, firmato il 26 marzo del 1991 tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay, è il trattato istitutivo del Mercosur, organizzazione internazionale regionale con lo scopo di costituire un mercato comune tra gli Stati membri. Le negoziazioni per la stesura dell'accordo sono state sempre guidate dalla volontà degli Stati membri di rafforzare l'*acquis* normativo del LAIA, con l'obiettivo di creare un'area di libero scambio inizialmente riservata ai quattro membri fondatori, che progressivamente si allargasse integrando tutti gli Stati membri dell'organizzazione regionale fondata nel 1980. Lo stesso trattato detiene un'impalcatura tale da permettere l'ingresso di altri Stati membri con status di *full membership* o come membri associati.

Il processo di integrazione dal punto di vista dei paesi parte o associati ha vissuto momenti di accelerazione nei primi anni '90, sulla scia di un clima di generale ottimismo generato dalla fine della guerra fredda e di fiducia nei confronti dei meccanismi istituzionali del multilateralismo⁴⁸. Difatti, i primi a divenire membri associati furono Cile e Bolivia, sulla base di un accordo (CMC 14/96) riguardante la partecipazione a gruppi di lavoro congiunti e alla possibilità di essere vincolati alle decisioni prese in tali sedi, non solo nel campo dell'integrazione economica, ma anche rispetto ai settori della giustizia e la

⁴⁷ I membri attuali del LAIA (ALADI) sono in pratica quasi tutti gli Stati del Sud America (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perù, Uruguay e Venezuela) più alcuni Stati dell'America Centrale (Messico, Cuba e Panama).

⁴⁸ Tra il 1991 ed il 1994 sono stati firmati trattati internazionali di notevole rilievo come il Trattato di Maastricht nel 1992, Il Trattato di Rio per lo sviluppo sostenibile nel 1992 e la costituzione del WTO a seguito dell'Uruguay Round del 1994.

sicurezza⁴⁹. Il culmine di questo clima di fiducia nell'ottica di una più profonda integrazione regionale fu raggiunto il 4 luglio del 2006, quando si sottoscrisse il Protocollo di Adesione del Venezuela al Mercosur come membro dotato di *full membership*. Lo stato venezuelano lo stesso anno decise di uscire dalla Comunità Andina per aderire al progetto Mercosur, alla ricerca di alleanze coerenti con il proprio disegno politico di integrazione nazionale e regionale⁵⁰.

Due eventi scossero gli equilibri regionali che si stavano così definendo: la sospensione dello *status* di *full membership* del Paraguay e del Venezuela. Il Paraguay fu sospeso il 29 giugno del 2012 e riammesso il 13 luglio del 2013, a causa della violazione della clausola democratica (*Cláusula Democrática*) del Protocollo di Ushuaia firmato nel 1998, la cui adesione è propedeutica all'ottenimento dello status di *full membership* al Mercosur⁵¹. Difatti, ai sensi dell'art.5 del Protocollo di Ushuaia, quando le consultazioni circa un'ipotetica violazione dell'ordine democratico (*Ruptura del orden democrático*, art.4) dovessero risultare infruttuose, gli Stati membri possono adottare misure proporzionali alla gravità della situazione esistente, sino alla sospensione del diritto di partecipare agli organi Mercosur e ai relativi diritti ed obblighi nascenti. Tale clausola è stata invocata contro il Venezuela anche dai quattro paesi membri Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) il 1° dicembre 2016, con la conseguente sospensione temporanea di tutti i diritti e obblighi. Tale sospensione fu confermata il 5 agosto 2017, dai quattro Stati membri, che hanno comprovato la violazione dell'ordine democratico e la infruttuosità del dialogo con il governo di Nicolas Maduro⁵².

Ai sensi dell'art.1 del Trattato di Asuncion il mercato comune che si deve stabilire tra gli Stati membri dovrà essere raggiunto attraverso:

⁴⁹ Da J. AE Vervaele, (2005), "*Mercosur and regional integration in South America*", *ICLQ* vol 54, April 2005, p. 390.

⁵⁰ Da Gardini, G. (2009), "*L'America Latina nel XXI secolo. Nazioni, regionalismo e Globalizzazione*", Roma, Carocci.

⁵¹ La Camera dei deputati del Paraguay, il 21 giugno del 2012, ha approvato l'atto di "impeachment" contro il Presidente della Repubblica del Paraguay Fernando Lugo. Tale processo fu qualificato come violazione all'ordine democratico dalla gran parte dei governi del Mercosur e dell'Unasur.

⁵² Le accuse di assenza di democraticità nell'assetto istituzionale venezuelano sono state accompagnate anche da quelle relative alla violazione persistente di diritti umani. Tuttora il Venezuela è membro sospeso dal Mercosur.

la libertà di circolazione di beni, servizi e fattori produttivi al fine di eliminare le barriere tariffarie e gli ostacoli al commercio di natura non tariffaria;

la predisposizione di una tariffa esterna comune, insieme all'adozione di una politica commerciale comune;

il coordinamento delle politiche macroeconomiche per assicurare la parità delle condizioni di mercato;

l'armonizzazione normativa nelle aree pertinenti.

Gli obiettivi presenti del Mercosur sono chiaramente ispirati a quelli definiti nel Trattato di Roma, a cui gli Stati del Cono Sur si sono ispirati. Un altro elemento comune all'Unione Europea, e differente rispetto ad altre organizzazioni internazionali come il NAFTA, è la previsione presente nel trattato di Asuncion di una continua evoluzione del processo di integrazione attraverso negoziazioni costanti tra gli Stati membri, nell'ottica di un approccio funzionale e flessibile.

La struttura decisionale ed operativa degli organi del Mercosur è esplicitamente intergovernativa e non sovranazionale, dal momento che non vi è stato alcun trasferimento di poteri sovrani⁵³. Questo è un tratto distintivo del Mercosur per cui si differenzia profondamente dall'Unione Europea e anche dalla Comunità Andina. Il modello di integrazione del Mercosur si può definire di tipo *top-down* per le forme di governo dei paesi membri i cui poteri sono fortemente accentrati nella figura del presidente della repubblica.

L'intera struttura istituzionale del Mercosur ha preso vita tre anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Asuncion, grazie al Protocollo di Ouro Preto (POP) del 1994. Difatti, nel trattato istitutivo si erano stabilite le regole e le condizioni per la creazione dell'area di libero scambio, mentre con la firma del protocollo di Ouro Preto, le parti hanno stabilito i poteri, le procedure ed i limiti degli organi, chiarendo esplicitamente che il Mercosur è un'organizzazione internazionale avente personalità giuridica di diritto internazionale (Art.34 POP). Ai sensi dell'Art.2 POP sono tre gli organi decisionali: il Consiglio del Mercato Comune (CMC), il Gruppo Mercato Comune (GMC) e la Commissione di

⁵³ Da J. P. Schmidt (2017), "*Mercosur*", Oxford Public International Law, Oxford University Press, 2017.

Commercio del Mercosur (CCM). Gli altri organi, di natura consultiva, presentati all'art. 1 POP sono il Parlamento Mercosur (*ex* Commissione Parlamentare Congiunta, CPC), il Foro Consultivo Economico-Sociale (FCES) e la Segreteria Amministrativa del Mercosur (SAM).

Il Consiglio del Mercato Comune (CMC) è l'organo legislativo principale del Mercosur che si occupa della gestione politica del processo di integrazione e prende le decisioni per raggiungere gli obiettivi prefissati dal Trattato di Asuncion. Tale organo detiene anche la rappresentanza legale del Mercosur ed è composto dai Ministri degli Affari Esteri e dell'Economia dei rispettivi Stati membri. La presidenza del CMC è esercitata a rotazione *pro tempore* ogni sei mesi, da uno Stato membro. Gli atti che il CMC può emanare sono Decisioni (artt.3-9 POP) vincolanti, che vengono adottate per *consensus* ed in presenza di tutti gli Stati membri (Art. 37 POP).

Il Gruppo Mercato Comune (GMC) è l'organo esecutivo del Mercosur, formato da quattro membri per Stato, tra i quali devono esservi obbligatoriamente rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, dell'Economia e delle Banche Centrali (Art.11 POP). Il compito principale del GMC è rendere esecutive le Decisioni del CMC attraverso le risoluzioni, atti di natura giuridica vincolante ai sensi degli artt. 10-15 POP. Il GMC può essere incaricato dal Consiglio del Mercato Comune per negoziare con Stati terzi o relativi enti dotati di personalità giuridica internazionale.

Infine, la Commissione di Commercio Mercosur (CCM) è incaricata di assistere il GMC nell'assicurare l'applicazione uniforme degli strumenti di politica commerciale comune. Composta da quattro membri per Stato nominati dai rispettivi Ministeri degli Esteri, adotta atti decisionali sotto forma di Direttive che sono di natura vincolante.

Ai sensi dell'art. 37 POP tutti gli atti giuridici di natura vincolante, come le Decisioni, le Risoluzioni o le Direttive devono essere presi per *consensus* e con la presenza di tutti gli Stati membri. Dal sistema delle fonti previsto dagli articoli 41 e 42 POP, tali atti sono considerati di diritto secondario, mentre il Trattato di Asuncion, con i suoi relativi protocolli addizionali o complementari sono di natura primaria.

Fra gli altri organi è doveroso ricordare il Foro Consultivo Economico-Sociale, che attraverso raccomandazioni non vincolanti al GMC rappresenta i settori socioeconomici degli Stati membri (artt. 28-30 POP) ed il Parlamento del Mercosur.

Il Parlamento, situato a Montevideo ha sostituito la Commissione Congiunta Parlamentare dal 2007, in seguito all'entrata in vigore del Protocollo costituente il Parlamento del Mercosur⁵⁴. Il Parlamento si rinnova ogni quattro anni e le prime elezioni dirette a suffragio universale si sono svolte nel 2011, dopo un primo periodo transitorio. Le funzioni principali del Parlamento, ai sensi dell'art.4 del Protocollo Costitutivo, sono il monitoraggio sulla protezione della democrazia e dei diritti umani all'interno degli Stati membri, della conformità legislativa del diritto interno degli Stati membri con il diritto Mercosur, nonché della promozione del processo di integrazione⁵⁵. Similmente al Foro Consultivo Economico-Sociale, il Parlamento può presentare proposte legislative da inviare al Consiglio del Mercato Comune.

2.2 I problemi giuridici del Mercosur

Il Mercosur come tante altre organizzazioni internazionali di carattere regionale è stato ideato in modo tale da poter creare regole e condizioni che potessero armonizzare le legislazioni degli Stati membri, al fine di portare avanti in modo più incisivo il processo di integrazione. Oltre alle questioni relative all'integrazione politica ed economica, che presentano altrettante debolezze e punti di criticità, l'uniformazione dei sistemi legislativi degli Stati membri è un processo ancora in corso e la strada da percorrere è tuttora molto lunga.

Il primo elemento che non permette al diritto Mercosur di fare quel "salto di qualità" insito nel diritto dell'Unione Europea, è il carattere intergovernativo dell'organizzazione. Il Mercosur è stato infatti definito da molti analisti come un'istituzione intergovernativa con forti tratti presidenzialistici che persegue l'integrazione regionale con approccio di tipo liberale⁵⁶. Questa caratteristica differenzia profondamente il Mercosur dall'Unione

⁵⁴ La decisione del Consiglio è la CMC/Dec N°23/05.

⁵⁵ Per ulteriori informazioni vedere il sito ufficiale <https://www.parlamentomercosur.org/pt>.

⁵⁶ Sono stati condotti molti studi sulla natura giuridica e politica del Mercosur da parte di molti analisti politici, tra cui A. Moravcsik che ha sviluppato le teorie liberali intergovernative di R. Putnam, declinandone una nuova teoria del c.d. istituzionalismo intergovernativo, in cui le istituzioni sopranazionali occupano un ruolo di maggior importanza nel processo di integrazione a livello di *policies* e di *decision-making process*.

Europea dal punto di vista degli strumenti utilizzati da entrambe le organizzazioni nel raggiungimento del mercato unico. Secondo Moravcsik la differenza principale tra il modello del Mercosur e dell'Unione Europea è quella per cui le istituzioni sovranazionali possono giocare un ruolo più decisivo nel processo di integrazione, rispetto alla volontà governativa dei singoli Stati, avendo la possibilità di proporre riforme legislative di ampio respiro, senza dover rispondere alle pressioni politiche dei partiti nazionali e dei rispettivi parlamenti⁵⁷. Secondo l'autore, due sono state le componenti più importanti del processo di integrazione europea, che comunque si possono individuare anche nell'esperienza Mercosur: la negoziazione interstatale e la formazione di preferenze nazionali. Queste ultime sono il risultato del dialogo tra società e governo, che si traduce nell'accettare che gli Stati diventino gli attori principali del processo di integrazione, ma che tale processo sia fortemente indirizzato da interessi economici⁵⁸. Difatti lo stesso autore ha definito sinteticamente il processo di integrazione europea come una "serie di scelte razionali fatte da leader nazionali"⁵⁹. Il Mercosur ugualmente è un'esperienza in cui gli attori principali sono stati e rimangono tuttora gli Stati membri (*in primis* Argentina e Brasile) con gli interessi economici che sono i fattori principali che portano avanti il processo.

Ciò nonostante, continuando a presentare le tesi di Moravcsik, se vi sono punti in comune tra le due esperienze, ci sono altrettante differenze.

Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno accettato la progressiva cessione di sovranità, dal momento che le istituzioni UE hanno "rafforzato l'autonomia dei leader politici nazionali di fronte a gruppi sociali settoriali all'interno delle politiche nazionali"⁶⁰. Invece, le istituzioni Mercosur si sono rivelate profondamente più deboli di quelle europee, accusate le prime di lassismo e poca autonomia decisionale tanto politica, quanto finanziaria, al fine di adottare decisioni che influenzino il comportamento degli Stati membri. In tale contesto, prosegue Moravcsik, l'assetto costituzionale degli Stati

⁵⁷ In questo caso ci si riferisce al tema spinoso della governabilità che ad esempio nel caso italiano continua ancora oggi ad essere al centro del dibattito politico nel bilanciamento continuo tra stabilità e rappresentanza democratica.

⁵⁸ A. Moravcsik, *"The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht"*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

⁵⁹ Ibidem nota 47.

⁶⁰ A. Moravcsik, *"Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach"*, 1993 *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-525.

membri di tipo presidenzialistico, non aiuta ad affrontare tali debolezze, ma anzi rischia di acuirne i caratteri⁶¹.

Il carattere intergovernativo si riflette anche in termini prettamente giuridici sul sistema delle fonti che si è voluto comporre. Ai sensi dell'art.41 POP le fonti sono così elencate:

il Trattato di Asuncion ed i suoi protocolli;

altri accordi previsti nel quadro del Trattato di Asuncion ed i suoi protocolli;

le decisioni, risoluzioni e direttive dei tre organi principali.

Il trattato di Asuncion, i suoi protocolli e gli altri accordi sono da considerare come fonti di diritto primario, mentre gli atti dei suoi organi fonti di diritto secondario. Tale divisione, benché utile a fini sistematici, non conduce a conclusioni immediate circa l'esatto ordine delle fonti. Difatti, gran parte della dottrina di riferimento pone il trattato di Asuncion al di sopra degli altri protocolli aggiuntivi, mentre la corrente minoritaria sostiene che l'ordine delle fonti sia stabilito con la regola della *lex posterior*⁶². Ciò nonostante, la differenza tra livello primario e secondario risulta fondamentale per l'efficacia giuridica della fonte da un punto di vista tanto oggettivo, quanto soggettivo. Infatti, le fonti primarie riverberano i loro effetti verso gli Stati membri e all'interno del sistema giuridico interno, dopo un procedimento di ratifica, essendo un accordo internazionale. La differenza in questo contesto la fa il sistema di ratifica e di recepimento del diritto Mercosur differente in ogni Stato membro⁶³. Inoltre, è necessario stabilire se una data disposizione di diritto primario Mercosur sia direttamente applicabile o se invece abbia natura prettamente programmatica. La giurisprudenza arbitrale, su questioni riguardanti la libera circolazione di merci ha ribadito più volte che per la natura e lo scopo del trattato, tutti i doveri di rimozione delle barriere tariffarie e non, sono vincolanti in natura. Di contro, sulle altre questioni, la giurisprudenza e la dottrina hanno negato la loro diretta applicabilità a causa della mancanza di efficacia concreta⁶⁴.

⁶¹ Per maggiori informazioni vedere: C.R. Caichiolo "The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration", Contexto Internacional, vol. 39(1) Jan/Apr 2017, pag. 119-120.

⁶² Tali conclusioni derivano da una interpretazione estensiva dell'art.53 POP, che permette la deroga delle disposizioni presenti nel trattato di Asuncion che siano in conflitto con quelle presenti nel Protocollo di Ouro Preto.

⁶³ Il presente argomento sarà trattato nel Capitolo III.

⁶⁴ Da J. P. Schmidt, "Mercosur", Oxford Public International Law, Oxford University Press, 2017.

Altra questione complessa è l'efficacia delle fonti di diritto secondario del Mercosur. Soggettivamente, tali atti rivolgono i loro effetti solamente nei confronti degli Stati membri e, per rivelare i loro effetti, necessitano di un atto legislativo interno di recepimento. Per assicurare l'uniforme e simultanea entrata in vigore all'interno dei quattro Stati, le parti hanno voluto inserire nel Protocollo di Ouro Preto una procedura dettagliata per il corretto recepimento ai sensi dell'art.40 POP. Le parti, dopo aver adottato le necessarie misure per il recepimento dell'atto Mercosur, in virtù della quale sono obbligate ai sensi dell'art.38 POP, dovranno informare il Segretariato che provvederà a notificare l'avvenuta ricezione nell'ordinamento nazionale agli altri Stati membri. Ciò avverrà una volta che tutti avranno integrato le norme contenute nell'atto nel loro sistema giuridico interno. Dopo trenta giorni dalla notifica, l'atto contenente la normativa di diritto Mercosur, recepita negli ordinamenti rispettivi, produrrà i suoi effetti simultaneamente in tutti gli Stati membri, che dovranno pubblicare l'atto in gazzetta ufficiale.

Nella pratica tale procedura non è stata molto utilizzata dagli Stati membri, i quali hanno preferito lasciare in modo flessibile ai negoziati politici (molto spesso bilaterali, tra Argentina e Brasile) la sede idonea a stabilire i tempi ed i modi del recepimento, attraverso i propri differenti sistemi giuridici. Tale procedura è stata accusata più volte di essere poco utile e non idonea a favorire l'integrazione legislativa dei paesi membri, dal momento che si lascia alla discrezionalità politica dei governi degli Stati membri la scelta sul recepimento di una decisione proveniente dal Gruppo del Mercato Comune⁶⁵. Con riguardo a tale problema, in dottrina si è domandato se una norma presente in un atto di diritto secondario Mercosur, possa produrre effetti giuridici senza atto di recepimento, entro il termine di scadenza del periodo in cui lo Stato membro ha l'obbligo di integrarlo internamente, come nel caso delle Direttive dell'Unione Europea. A tale quesito la dottrina non ha fornito risposte univoche, sollevando problematiche non di poco conto, considerato che, in ipotesi di controversia, uno Stato membro non ha la certezza giuridica che un altro Stato membro, non recependo la decisione che dovrebbe integrare, agisca o meno in violazione del diritto Mercosur.

⁶⁵ Lo scarso successo di questa procedura è testimoniato dal fatto che circa il 70% della normativa Mercosur, non viene recepita dagli Stati Membri.

Altra questione non chiara per la dottrina è il rapporto di supremazia rispetto ai sistemi giuridici domestici degli Stati membri. Una buona parte della dottrina sostiene che il diritto Mercosur sia superiore a qualsiasi tipo di legge nazionale. Questa posizione è fortemente influenzata dal modello della Comunità Andina e da quello dell'Unione Europea (in particolar modo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE). Tale considerazione però si scontra con il carattere puramente intergovernativo del Mercosur, il quale non prevede una cessione o trasferimento di poteri sovrani dagli Stati membri agli organi della stessa, non prendendo in questo caso a modello l'esperienza giuridica dell'Unione Europea.

In questa sede si ritiene più opportuno seguire le considerazioni di quella parte della dottrina che sostiene che la posizione del diritto Mercosur debba essere inquadrata nei sistemi costituzionali nazionali di ogni Stato membro, dove viene chiarita la posizione dei trattati internazionali. Difatti le costituzioni dei quattro stati membri stabiliscono che le disposizioni costituzionali nazionali prevalgano su quelle nascenti da accordi internazionali di qualsiasi tipo o forma⁶⁶. Ci sono a questo proposito degli esempi nelle esperienze di altri paesi dell'America latina che hanno integrato alcuni trattati internazionali, come quelli riguardanti la protezione dei diritti umani nei loro sistemi domestici come il Guatemala, mentre ce ne sono altri come l'Argentina che hanno dato a queste regole il medesimo status costituzionale all'interno del sistema giuridico nazionale⁶⁷. Ciò significa che le regole del trattato di Asuncion e dei rispettivi protocolli non possono prevalere sulle regole costituzionali, ma possono esserne complementari, assumendo forza costituzionale rispetto alle norme di legge nel sistema giuridico domestico⁶⁸. Nonostante quanto previsto dalle norme costituzionali di ciascun paese, negli ultimi anni si sta formando un sempre maggior consenso per il quale il diritto Mercosur non può essere interpretato come qualsiasi norma di diritto internazionale e che debba essere letto in modo maggiormente organico, dal momento che gli obiettivi dello

⁶⁶ Le costituzioni dell'Argentina e dell'Paraguay sono molto chiare per quanto riguarda la gerarchia delle fonti, prevedendo espressamente che le disposizioni costituzionali prevalgono su quelle previste nei trattati internazionali. Di contro, le costituzioni di Brasile e Uruguay prevedono che la gerarchia sia determinata dalle regole della *lex posterior* o *lex specialis*.

⁶⁷ JI Cafferata Nores, (2000), "*Proceso penal y derechos humanos. La influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino*", Editores del Puerto Buenos Aires, 2000.

⁶⁸ Da J. AE Vervaele, (2005), "*Mercosur and regional integration in South America*", *ICLQ* vol 54, April 2005, p. 393.

stesso sono proprio quelli di un' integrazione regionale. Questa posizione è stata confermata dalla giurisprudenza arbitrale tra paesi del Mercosur, su questioni riguardanti il commercio e le norme di diritto Mercosur tra paesi membri. La giurisprudenza ha sostenuto che il diritto Mercosur costituisce un ordine giuridico autonomo, le cui disposizioni nell'applicazione all'interno degli ordinamenti nazionali, prevalgono rispetto alle norme di diritto internazionale⁶⁹.

Infine, a conclusione del tema della difficile integrazione del diritto Mercosur con il diritto interno dei rispettivi membri, è doveroso sottolineare anche la parziale assenza di istituzioni o organi di *compliance* per qualsivoglia violazione del diritto Mercosur. Difatti, l'unico meccanismo di tutela secondaria nel diritto Mercosur è quello arbitrale, regolato dal Protocollo di Brasilia (PB) nel 1991 e arricchito dal Protocollo di Olivos nel 2002. La base giuridica che ne fornisce operatività è l'articolo 43 POP, il quale stabilisce la materia sotto giurisdizione del panel arbitrale, ossia l'interpretazione, l'applicazione o il non ottemperamento del diritto Mercosur, primario quanto secondario. Il sistema arbitrale è accessibile solo dalle parti, e la capacità di richiederne l'accesso spetta solo agli Stati⁷⁰.

La procedura segue questo percorso. La prima fase è denominata "Procedura Diplomatica", ed è stabilita dagli artt. 2-6 del Protocollo di Brasilia (PB). In questa fase vi sono negoziazioni dirette e, se richiesto da una parte, la mediazione del Gruppo del Mercato Comune (GMC). Se non si arrivasse ad un compromesso in questa fase, le parti possono richiedere il ricorso ad un panel di arbitri stabilito *ad hoc*, aprendo la fase della "Procedura Arbitrale", ai sensi dell'art.9 PB. Il tribunale ha competenza a decidere solo sul diritto Mercosur e sulle norme internazionali applicabili alla materia in discussione. La sentenza è vincolante per gli Stati parte della controversia. Nella pratica solo nove volte si è arrivati alla sentenza arbitrale, terminando gran parte delle controversie nella fase negoziale con una pronuncia del GMC⁷¹. Il protocollo di Olivos ha portato ad alcune novità: l'istituzione di una Corte Permanente d'Appello (*Tribunal Permanente de Revision* o TPR), avente il compito di uniformare e far applicare il diritto Mercosur attraverso

⁶⁹ J. P. Schmidt, (2017), "*Mercosur*", Oxford Public International Law, Oxford University Press, c.33, 2017.

⁷⁰ Sono dunque esclusi gli organi Mercosur e i privati.

⁷¹ Ibidem, A. Moravcsik, "*The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*". Ithaca: Cornell University Press, 1998.

decisioni di natura facoltativa, la mediazione del GMC che diventa opzionale, il panel *ad hoc* che ora può imporre misure provvisorie e la possibilità di avviare una seconda procedura di *compliance* contro la sentenza del panel in capo alla parte accusata. Il TPR ha iniziato i suoi lavori nel 2005, con lo scopo di rafforzare il meccanismo arbitrale attraverso una struttura giudiziale consolidata, su modello della Corte di Giustizia dell'UE. Rispetto a quest'ultima, il TPR non ha i poteri necessari per esercitare quella pressione positiva al processo di integrazione regionale, come ha potuto fare la Corte europea. Se infatti da un lato, parte della dottrina ha ritenuto benefico allo sviluppo del blocco regionale la creazione del tribunale⁷², il carattere intergovernativo del Mercosur frena tale sviluppo, poiché condiziona questo meccanismo, considerate le limitazioni imposte dall'inesistenza di vincolatività e obbligatorietà della decisione del TPR, dall'impossibilità di accesso diretto⁷³ e dall'ambito applicativo considerevolmente ristretto alle questioni tariffarie, commerciali e doganali⁷⁴. Infine, dal punto di vista della cooperazione giuridica è doveroso menzionare il Protocollo di Las Lenas del 1992 sulla cooperazione giudiziaria che ha permesso molte facilitazioni nel lavoro degli apparati giudiziari dei quattro paesi, come il riconoscimento di sentenze passate in giudicato, il riconoscimento di prove assunte in giudizio, la notifica degli atti giudiziari e altro ancora⁷⁵.

⁷² Vedi E.B.Gomes, (2010), "*Blocos econômicos: solução de controvérsias*". 3. ed. Curitiba: Juruá, p. 216, 2010.

⁷³ Ci sono autori che ritengono sia doveroso creare un canale di accesso diretto al TPR per cittadini, privati o portatori di interessi, tra cui E.B. Gomes, (2014), "*La democratización del acceso al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR a través de las opiniones consultivas*", in Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão, Assunção, n. 4, p. 49-63, ago. 2014.,

⁷⁴ Da L.K. Viera; E. Arruda, (2018), "*A relação entre o grau de integração econômica e o sistema de solução de controvérsias: um estudo comparativo entre a União Europeia e o Mercosul*", in Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 15, n. 2, 2018 p. 285-306

⁷⁵ In tale ambito è necessario ricordare anche il protocollo sulla cooperazione giudiziaria in ambito penale, siglato nel 1994 e divenuto operativo tramite un successivo accordo intergovernativo nel 1998, che ha posto le regole comuni per l'extradizione.

2.3. Lo stato del processo di integrazione al momento e le sfide future

Al momento la costituzione del mercato unico rimane la principale sfida futura, con molte difficoltà ancora da superare tanto interne, quanto esterne. Le difficoltà interne sono strutturali nel carattere intergovernativo del Mercosur, che solo attraverso una riforma del Trattato di Asuncion, possono essere affrontate adeguatamente, e nel perfezionamento di quella che oggi viene definita comunemente “Unione doganale incompiuta”⁷⁶. Il blocco commerciale intra regionale è liberalizzato per il 90% dei prodotti, ma il 10% degli stessi sono beni strategici di primaria importanza per le rispettive economie come lo zucchero, le automobili ed i prodotti elettronici esclusi dal programma di liberalizzazione. A tal proposito un Codice Doganale è stato adottato nel 2010, ma tuttora deve essere ancora recepito ed integrato nei sistemi giuridici nazionali degli Stati Membri. A livello di politica commerciale questo è un punto molto importante ancora da raggiungere, ma rappresenta e delinea le asimmetrie presenti nel sistema. Il peso economico di Argentina e Brasile è comunque fondamentale per avere una politica commerciale comune e molto spesso le decisioni in questo ambito vengono prese negli incontri bilaterali tra i due governi. Su questo punto l’Accordo di associazione UE-Mercosur può fungere da stimolo importante per i due giganti sudamericani, che possono beneficiare delle aperture commerciali fornite dal vecchio continente attraverso una maggiore integrazione delle proprie economie. È pur vero che la strada da percorrere è ancora lunga e l’Unione Europea è molto più avanti da questo punto di vista anche perché le asimmetrie tra gli Stati membri sono presenti, ma molto meno marcate rispetto a quelle dei paesi Mercosur. Il rapporto Argentina-Brasile con Paraguay e Uruguay, non può essere paragonato a quello di Germania-Francia rispetto agli altri paesi, sia per ragioni oggettive per cui il PIL lordo di Francia e Germania non copre il 95% del totale (come nel caso di Brasile e Argentina nel Mercosur) e sia per ragioni politico-istituzionali. Il peso politico di una scelta del governo federale del Brasile ha ripercussioni maggiori nei confronti dei propri partner, rispetto a quella del governo federale tedesco, per i motivi espressi già in precedenza, ossia il carattere intergovernativo del Mercosur da una parte, e quello sovranazionale dell’Unione Europea dall’altra. Se da una parte comunque, la creazione di un blocco regionale ha aumentato il potere di negoziazione dei paesi del Cono Sur nel

⁷⁶ Da N. Oddone, (2010), “*I processi di integrazione in America Latina*”, in Rapporti-Osservatorio di Politica Internazionale a cura del CeSPI, Giugno 2010.

mercato globale, dall'altra non si è riusciti ad arrivare ancora ad oggi alla creazione del mercato unico. Le libertà di mercato presenti nel Mercosur, se paragonate a quelle presenti in Europa, sono state sviluppate solo a livello rudimentale attraverso il Protocollo di Montevideo del 1997 sul libero commercio di servizi, entrato in vigore nel 2005, e tuttora in fase di negoziazione per una operatività completa. La libera circolazione di persone invero è stata migliorata notevolmente: difatti le regole di facilitazione allo spostamento tanto per le visite di breve periodo, quanto per una sosta prolungata, sono state di grande aiuto per una maggiore integrazione sociale e culturale dei paesi. A proposito di integrazione culturale, le recenti norme di riconoscimento dei diplomi degli istituti professionali e delle certificazioni universitarie, insieme a programmi di sostegno allo studio in un altro paese, hanno dato un forte slancio al dialogo interstatale, sia dal punto di vista culturale, ma altrettanto dal punto di vista della ricerca scientifica e tecnologica, su modello del programma Erasmus dell'Unione Europea.

In conclusione, saranno esaminate le sfide future del blocco regionale Mercosur. Intanto è necessario sottolineare come il Mercosur è un fattore determinante per la modernizzazione tecnologica ed economica dei suoi Stati membri ed il loro posizionamento nell'economia mondiale. L'obiettivo primario da raggiungere rimane il mercato unico, un'opportunità per tutto il latino America di un'integrazione economica regionale completa su modello dell'Unione Europea, senza dimenticare il rispetto dei principi democratici all'interno degli Stati membri. Al fine di giungere a tutto ciò devono essere soddisfatte alcune condizioni. Innanzitutto, i paesi Mercosur devono fare uno sforzo maggiore per soddisfare gli obiettivi posti all'Art.1 del Trattato di Asuncion, attraverso il coordinamento delle politiche macroeconomiche tra i suoi membri con una contingente armonizzazione delle politiche nazionali in settori strategici. Allo stesso tempo il Mercosur ha bisogno di rafforzare il grado di istituzionalizzazione dei suoi organi, superando i c.d. istinti sovrani dei suoi Stati membri⁷⁷. In secondo luogo, per permettere che tali obiettivi vengano effettivamente raggiunti, i paesi Mercosur devono continuare con riforme che portino a modifiche strutturali nell'ottica di una maggiore sostenibilità economica e non, come riforme fiscali e monetarie, riforme settoriali,

⁷⁷ Da P.R. De Almeida, (2018), "*Regional integration in Latin America: historical developments, current challenges, especially in Mercosur*", in Meridiano 47, University Center of Brasilia (UNICEUB), 2018.

riforme della pubblica amministrazione, delle pensioni ecc. Tali riforme devono però essere effettuate in modo coordinato con gli altri membri, altrimenti il processo di integrazione, l'uniformità e l'armonizzazione dei vari settori non potranno mai essere effettivamente raggiunti. Infine, per avere successo queste riforme devono essere applicate nel contesto di economie di mercato aperte al mondo e al commercio internazionale. L'eliminazione dei dazi, presenti ancora su molti prodotti commerciati tra i paesi Mercosur, è un elemento comune sul quale tutti gli Stati membri sono d'accordo, ma anche in questo contesto sono necessarie politiche di apertura coordinate, per evitare o comunque aumentare le asimmetrie già presenti tra gli stessi Stati membri.

CAPITOLO II

Il trattato commerciale Unione Europea-Mercosur

1. L'accordo d'associazione Unione Europea-Mercosur

1.1 Il mandato e l'evoluzione delle negoziazioni

Il 1° luglio 2019 è stato presentato l'accordo di Associazione tra Unione Europea e paesi Mercosur con l'obiettivo di consolidare un partenariato politico, commerciale e strategico tra i due blocchi, facilitando il commercio tra i due mercati di beni e servizi, nell'ottica di uno sviluppo economico sostenibile. Le negoziazioni dell'accordo di Associazione UE-Mercosur sono state caratterizzate dalla costante presenza di due elementi: la durata eccessiva e la poca trasparenza. Nella storia dei trattati commerciali di libero scambio, mai si è assistito ad una negoziazione della durata di circa vent'anni. Il mandato negoziale alla Commissione Europea è stato redatto dal Consiglio Europeo nel settembre del 1999 sulla base dell'accordo politico interregionale trovato nel 1995 tra i paesi membri della allora Comunità Economica Europea e del Mercosur. Da quel momento in poi i negoziati sono stati difficili per entrambi le parti con continue sospensioni dei dialoghi in corso e cambi di direzione politica. Il fallimento dei negoziati di Doha nel quadro degli accordi multilaterali dell'OMC, la crisi finanziaria del 2008, sommato all'entrata sui mercati internazionali della Cina ed ai cambi di direzione politica che hanno subito Brasile e Argentina negli ultimi vent'anni, sono elementi che hanno inevitabilmente dilatato i tempi dei negoziati, caratterizzati inoltre da una costante opacità all'interno dei processi politico-istituzionali. Lo stesso documento contenente il mandato negoziale del settembre del 2019 nel quale il Consiglio Europeo conferisce poteri di negoziazione alla Commissione, non è mai stato pubblicato⁷⁸. Inoltre, le negoziazioni sono state portate avanti senza un vero e proprio dialogo con la società civile, esclusa dal dibattito in molte

⁷⁸ Il contenuto, nella sola versione in lingua francese è stato reso pubblico per errore solo di recente e pubblicato dal sito [bilaterals.org](https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ue-mercosur-mandat-sep-1999.pdf). Per ulteriori informazioni vedere: <https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ue-mercosur-mandat-sep-1999.pdf>

occasioni⁷⁹ e con costanti polemiche sugli studi di valutazioni di impatto commissionate dalla Commissione Europea e dai paesi Mercosur⁸⁰. Nel mandato vi erano tre sezioni: la cooperazione, il dialogo politico ed il commercio. In quest'ultima il Consiglio Europeo ha stabilito gli obiettivi da raggiungere da parte della Commissione, tra cui la progressiva liberalizzazione del commercio di beni e servizi in molti settori dell'economia in dieci anni. Altro obiettivo esplicitamente previsto nel mandato è quello di un accordo sulle regole di origine dei prodotti, insieme ad un meccanismo regolatorio di cooperazione, per permettere l'armonizzazione di standard commerciali tecnici e la facilitazione agli investimenti nelle rispettive aree commerciali⁸¹.

I lavori sono iniziati ad aprile 2000 e sono continuati nella sede del Comitato di Negoziazione bi-regionale sino al 2004 nel quadro generale del WTO. In questo periodo la liberalizzazione dei mercati agricoli sembrava potersi raggiungere anche sul piano multilaterale, ma le rigidità delle posizioni di molti paesi hanno portato ad una serie di mancati accordi⁸². I paesi del Mercosur chiedevano l'apertura dei mercati europei, per soddisfare l'ingente offerta di beni primari che da sempre contraddistingue le economie del Cono Sur, mentre l'Unione Europea proponeva un'apertura attraverso un rigido sistema di quote, a tutela dei propri agricoltori⁸³. La posizione inflessibile di entrambi i blocchi, insieme a cambi di rotta politica in Brasile e Argentina, portò alla sospensione dei negoziati dal 2004 al 2009⁸⁴. La crisi finanziaria del 2008, che condusse ad una pesante contrazione del commercio internazionale, spinse la Commissione Europea a

⁷⁹ Emblematica è stata la lettera congiunta firmata dalla Confederazione Europea dei Sindacati e dalla Coordinatrice delle Associazioni sindacali del Cono Sur, nella quale è stata sollevata preoccupazione e delusione per la mancata partecipazione ai dialoghi commerciali. Per ulteriori informazioni vedere: https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion_ces_y_ccscs_.pdf

⁸⁰ La commissione Europea ha deciso di affidare tale studio alla *London School of Economics*, mentre nel Mercosur non è stato reso pubblico alcun studio relativo. Le polemiche per il primo sono nate a causa della pubblicazione dello studio arrivata ad Ottobre 2019, quattro mesi dopo la chiusura dei negoziati e per questo ritenute ininfluenti, mentre per i paesi del Cono Sur la loro assenza. Per ulteriori informazioni vedere: http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf

⁸¹ Titolo III, par.2. Per una lettura completa si rimanda alla nota 78.

⁸² Il fallimento del negoziato sulla liberalizzazione dei beni alimentari del Doha Round del 2001 è emblematico della rigidità delle posizioni dei paesi del Nord terrestre che non volevano aprire i propri mercati agricoli ad i paesi del Sud, per proteggere i propri agricoltori.

⁸³ Da Molle, G. (2008), "*Negociación Mercosur-Unión Europea*". Revista del Centro de Economía Internacional (CEI). N°11. Ministry of Foreign Affairs of Argentina.

⁸⁴ Questa fase dei negoziati è stata definita del "Mutuo disinteresse" da Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J. (2019), "*Veinte años de negociación Mercosur-Unión Europea: Del Interregionalismo a la crisis de la globalización*", Working Document n° 13, Fundación Carolina, settembre 2019.

riaprire il dialogo. L'occasione fu il sesto EU-LAC Summit di Madrid del maggio 2010, in cui entrambi i blocchi decisero di riaprire i negoziati⁸⁵. Ciò nonostante, il dialogo proseguì lentamente sino al 2014, quando la Commissione Europea annunciò la progressiva eliminazione di molti paesi, tra cui Argentina e Brasile, dalla lista degli Stati terzi nel Sistema di Preferenze Generalizzate⁸⁶, evento che, insieme alle richieste di apertura dei mercati del settore agro-alimentare⁸⁷, mise pressione ai paesi del blocco Mercosur per accelerare i negoziati. Dal 2016 sino all'accordo raggiunto nel luglio del 2019, ha avuto seguito un'ulteriore accelerazione dettata dal cambio di rotta politica in Brasile e Argentina, con governi neoliberalisti intenzionati ad aprire maggiormente i propri mercati, assecondando le richieste del settore agroalimentare⁸⁸.

⁸⁵ Tale decisione fu accompagnata da forti polemiche all'interno di molti stati membri dell'Unione Europea, capitanati dalla Francia, che si opponevano alla riapertura dei negoziati per il rischio di eccesso di importazione di carne bovina.

⁸⁶ Il Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG) è uno strumento utilizzato dall'Unione Europea dal 1971 (Conferenza di Youndè) per agevolare l'esportazione dei Paesi in Via di Sviluppo nel territorio europeo. Dal 1° gennaio 2014, sino al 31 dicembre 2023 è stato adottato il nuovo Sistema previsto dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 978/2012 che abroga il precedente Regolamento (CE) n. 732/2008. Le maggiori novità sono state una riduzione dei paesi beneficiari (da 177 a 90) e l'esclusione dei paesi che beneficiano di accordi di libero scambio.

⁸⁷ Da Míguez, C. & Crivelli, A. (2014), "*El acuerdo Mercosur-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración*". Revista de Ciencias Sociales. Costa Rica. N°144.

⁸⁸ Ibidem Molle, G. (2008), "*Negociación Mercosur-Unión Europea*". Revista del Centro de Economía Internacional (CEI). N°11. Ministry of Foreign Affairs of Argentina.

1.2 Accordi di associazione: definizione e natura giuridica

Prima di addentrarci nell'analisi del trattato, è necessario chiarire la natura giuridica degli accordi di Associazione, definendone gli elementi principali e caratterizzanti⁸⁹. Gli accordi di Associazione sono accordi internazionali che l'Unione Europea conclude con paesi terzi con l'obiettivo di instaurare una cooperazione in ambito politico ed economico-commerciale. La base giuridica, di natura legislativa prettamente unionale, è presente nel titolo V del TFUE (Artt.216-219), dove si regolano gli strumenti che l'Unione può utilizzare nella predisposizione di accordi internazionali. Ai sensi dell'art.217 TFUE l'Unione ha competenza a concludere accordi di Associazione, che possono prevedere diritti ed obblighi reciproci, nonché procedure specifiche, ove indicate. Secondo la dottrina prevalente, questo tipo di accordi ha come obiettivo quello di una progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali di beni e servizi, ma si differenzia da un trattato commerciale per il grado di intensità delle relazioni tra le parti e la genericità dei contenuti al suo interno. Gli accordi di Associazione possono difatti riguardare qualsiasi settore della cooperazione internazionale di natura economica, finanziaria o sociale, mentre gli accordi commerciali in senso stretto hanno una dimensione più ristretta e limitata a quella prettamente economica. Gli accordi di associazione inoltre, si differenziano anche da quelli di semplice cooperazione per il maggiore grado di intensità delle relazioni tra le parti.

Nella prassi, come nel caso del presente accordo tra Unione Europea e paesi del Mercosur, gli accordi di Associazione hanno come finalità principale una progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali e prevedono fissazione di tariffe, eliminazione di dazi doganali, regolamentazione di strumenti che possono agevolare le esportazioni e le importazioni o promuovere particolari forme di assistenza. I contenuti e le finalità di tali accordi sono il risultato di una lunga evoluzione nella prassi internazionale delle relazioni diplomatiche e commerciali dell'Unione Europea, iniziate con le Convenzioni di Youndè e proseguita con le Convenzioni di Lomè, nelle quali si prevedevano forme di cooperazione commerciale rafforzata, tra cui la gestione delle preferenze generalizzate, e meccanismi istituzionali *ad hoc* con i Paesi in Via di Sviluppo. Dal punto di vista

⁸⁹ da, Direzione Affari Europei – Dipartimento Affari Esteri, “Il processo di associazione all'Unione Europea” 30 giugno 2015

procedurale, tali Accordi seguono la disciplina ordinaria della stipula di accordi di natura internazionale in capo all'Unione, differenziandosi per due aspetti: devono essere adottati all'unanimità dal Consiglio dell'Unione Europea, previa approvazione del Parlamento Europeo ai sensi dell' art.218, par.6 TFUE ed in genere vengono conclusi sotto forma di accordi misti. Gli accordi di Associazione difatti, caratterizzandosi per la loro genericità, rientrano inevitabilmente nel campo delle competenze statali concorrenti e sussidiarie, rendendo nella pratica necessaria la stipulazione sotto forma di accordo misto. Quest'ultima implicherà pertanto la ratifica degli Stati Membri secondo le rispettive procedure costituzionali, con un' estensione dei tempi per l'entrata in vigore.

Infine, come tutti gli accordi internazionali, ove specificatamente previsto al suo interno, l'Accordo di Associazione può entrare in vigore in via provvisoria con decisione del Consiglio dell'Unione Europea⁹⁰.

1.3 Uno sguardo preliminare sulle relazioni commerciali tra Unione Europea e Mercosur

Ai fini di una maggiore comprensione dei contenuti principali dell'accordo, è doveroso fornire un rapido prospetto sintetico delle relazioni commerciali in corso tra i due blocchi, mettendo in luce i punti forza, le debolezze e le caratteristiche di questi due mercati. Secondo l'analisi di Olivera e Villani, i paesi dell'Unione hanno economie di produzione più incentrate sulla struttura produttiva e manifatturiera nelle catene globali del valore, mentre i paesi del Mercosur sono specializzati nella produzione di beni primari con scambi commerciali interregionali ad intensità nettamente inferiore⁹¹. Inoltre, la capacità produttiva dell'UE è notevolmente maggiore e più competitiva (il PIL pro capite dei paesi UE è quattro volte superiore quello dei paesi Mercosur⁹²) tanto da poter definire la

⁹⁰ A tal proposito è da rilevare l'assenza di chiarezza del legislatore europeo sulla modalità di voto del Consiglio dell'Unione Europea. Ai sensi dell'art.218 par.8 TFUE è chiara la deroga degli accordi di associazione, che necessitano dell'unanimità per la loro approvazione e successiva conclusione, invece della maggioranza qualificata. Seguendo la logica della generalità/specificità, le disposizioni del legislatore comunitario potrebbero essere interpretate, nell'ipotesi di una applicazione provvisoria di un Accordo di Associazione, nel senso di prevedere la maggioranza qualificata del Consiglio per il voto di approvazione alla decisione.

⁹¹ Da Olivera, M. & Villani, D. (2017), "*Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea*". Revista Ensayos de Economía. N°50. Sao Paulo.

⁹² Nel 2018 il Pil pro capite nei paesi membri dell'Unione Europea era di 41.890 dollari, a fronte di 10.600 dollari nei paesi del Mercosur

relazione commerciale in corso come “asimmetrica”⁹³. Tale squilibrio commerciale è l’effetto di una dipendenza dei mercati per l’export dei paesi del Mercosur verso l’Unione Europea. Mentre i paesi dell’UE vendono lo 1.3% dei loro prodotti esportati nei paesi del Mercosur, l’importanza del partner europeo è di fondamentale rilevanza per i paesi del Cono Sur: circa infatti il 21% dei prodotti esportati nei paesi del Mercosur, termina in Europa⁹⁴. Un esempio è il mercato europeo delle carni bovine fresche provenienti dai paesi del Mercosur che nonostante gli alti dazi nell’Unione Europea sulla loro importazione, presentano ricavi e volumi di vendita enormi⁹⁵. Le differenze non sono presenti solo dal punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo. Secondo lo studio della valutazione d’impatto della London School of Economics (LSE), commissionato dalla Commissione Europea, i prodotti maggiormente esportati dall’Unione nel Mercosur sono beni farmaceutici ed industriali, mentre al contrario i prodotti più venduti in Europa provenienti dal Cono Sur sono beni agricoli e materiali grezzi (prodotti a base di soia e rame *in primis*)⁹⁶.

⁹³ Ibidem, Molle, G. (2008), “*Negociación Mercosur-Unión Europea*”. Revista del Centro de Economía Internacional (CEI). N°11. Ministry of Foreign Affairs of Argentina.

⁹⁴ Tali sono i dati pubblicati dalla Commissione Europea consultabili sul portale ufficiale: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>.

⁹⁵ L’esempio della carne bovina fresca è esemplare: il 42% dei ricavi dalla vendita di tali prodotti, sono ricavati dalla sola allocazione sui mercati europei a fronte di un contingente tariffario di circa il 20% su 100.000 tonnellate vendute, e, superata tale soglia, di dazi derivati dalla clausola della nazione più favorita di circa il 60%.

⁹⁶ Per uno studio più approfondito vedere: London School of Economics (LSE) (2019), “*Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report*”, 3 ottobre 2019.

2. Il Pilastro commerciale dell'accordo

Fornito un rapido quadro sintetico delle relazioni in corso tra i due mercati, sarà dunque analizzato il contenuto dell'accordo, benché ancora in fase di scrittura giuridica ufficiale⁹⁷. Posto ciò, l'accordo di Associazione tra Unione Europea e paesi del Mercosur non può essere ancora analizzato compiutamente dal punto di vista dell'interpretazione e dell'effettività giuridica sul piano internazionale, ma seguendo l'ordine dei settori disciplinati dalle parti, insieme ai principi ivi presenti, è possibile effettuare un'indagine preliminare che ne presenti il contenuto e le finalità.

Il 1° luglio è stato pubblicato l'accordo di associazione "in principii" (*Agreement in Principles*) dalla Commissione Europea⁹⁸, al cui interno sono regolate tutti gli aspetti del trattato. A tal riguardo, saranno presentati i capitoli dell'accordo più attinenti alla ricerca qui presente⁹⁹. Inoltre, al termine di ogni sotto-paragrafo, presenteremo le nostre riflessioni, dubbi e criticità per ogni argomento trattato.

2.1 Commercio di Beni

Nel capitolo sul commercio di beni viene chiarita la finalità dell'accordo, che mira alla creazione di un'area di libero scambio ai sensi dell'articolo XXIV del GATT 1994¹⁰⁰, di pari passo con una progressiva liberalizzazione dei beni scambiati. In linea generale, i paesi del Mercosur si impegnano a liberalizzare il 91% dei beni importati dall'UE nel corso di un periodo transitorio di 10 anni (il periodo sarà di 15 anni per alcuni prodotti sensibili). In cambio, l'UE si impegna a liberalizzare il 92% dei prodotti importati dal Mercosur ugualmente entro un periodo transitorio di 10 anni.

⁹⁷ Se ne prevede la conclusione nel quarto trimestre del 2020.

⁹⁸ Tale documento presenta i principi-guida degli accordi commerciali per sezione e sono divisi, benché ancora la divisione è temporanea, in capitoli, titoli e articoli. La finalità del documento pubblicato dalla Commissione è informativa senza avere alcuna validità giuridica; European Commission (2019a), "New Mercosur - EU agreement. The Agreement in Principle". 1 July 2019.

⁹⁹ Per completezza di informazione i capitoli presentati nell'accordo "in principii" sono elencati nel seguente ordine: "1. Trade in Goods 2. Rules of Origin 3. Customs and Trade Facilitation 4. Trade Remedies 5. Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) 6. Dialogues 7. Technical Barriers to Trade (TBT) 8. Services and Establishment 9. Public Procurement 10. Competition 11. Subsidies 12. State-owned Enterprises 13. Intellectual Property Rights, including Geographical Indications 14. Trade and Sustainable Development 15. Transparency 16. Small and Medium-sized Enterprises 17. Dispute Settlement".

¹⁰⁰ L'Art. XXIV del GATT 1994 dà la possibilità a due o più stati membri del WTO di formare una unione doganale regionale od un'area di libero scambio senza ledere il principio all'art. I della nazione più favorita.

Per quanto riguarda il mercato dei beni industriali, l'UE dovrà eliminare i dazi del 100% su tutti i beni industriali entro 10 anni, ed ugualmente faranno i paesi del Mercosur, compresi i settori chiave automobilistico, chimico e farmaceutico. È presente una deroga da parte dei paesi del Mercosur per il settore automobilistico, in particolar modo quello delle macchine per passeggeri. I paesi del Cono Sur liberalizzeranno tale settore in 15 anni con un periodo di grazia di 7 anni in cui sarà presente un contingente tariffario di 50.000 unità di automobili importabili con un dazio pari alla metà di quello presente secondo la clausola della nazione più favorita¹⁰¹. Tale concessione da parte dei paesi Mercosur avrà un forte impatto nel settore *automotive*. Difatti se da una parte i paesi del Mercosur sono specializzati nell'esportazione di beni primari, a livello di mercato interregionale, i flussi di beni maggiormente scambiati sono proprio quelli delle parti di auto¹⁰². Pertanto, aprendo le frontiere ai prodotti europei in questo settore, aumenterà il grado di specializzazione delle economie del Cono Sur, scoraggiando lo scambio interregionale di prodotti manifatturieri. Nella pratica, l'accordo UE-Mercosur diminuirà la vendita dei prodotti Argentini diretti in Brasile (la filiera metallurgica e dell'*automotive* su tutti), rendendo ancor più difficile il raggiungimento del mercato unico all'interno del Mercosur. La rimozione dei dazi agevolerà soprattutto il partner europeo il quale vedrà una drastica riduzione degli alti costi di esportazione, con un risparmio, secondo le stime pubblicate dalla stessa Commissione Europea, di circa 4.000 Milioni di euro per le compagnie europee. Dall'altra parte, paesi come Argentina e Brasile, che rappresentano il 97% dell'economia Mercosur¹⁰³, dovranno adottare politiche di supporto alle filiere locali per prepararsi a resistere ai *competitors* europei con l'arrivo sui mercati di prodotti dal vecchio continente a minor prezzo. Ciò avrà un doppio effetto: da una parte aumentando l'importazione di tali prodotti, la produzione locale di parti di auto e auto intere sarà rimpiazzata dai prodotti di maggior qualità europei, con il rischio di aumento della disoccupazione. Dall'altra, le catene regionali del valore saranno indebolite, l'intensità dei flussi commerciali sarà minore e ciò comporterà il serio rischio di dipendenza delle economie produttive dei paesi del Cono Sur a quelle europee. Tutto ciò

¹⁰¹ Al momento, secondo il codice doganale Mercosur tutte le auto per passeggeri importate dai paesi dell'Unione Europea hanno un dazio NPF del 35%, pertanto con l'entrata in vigore dell'accordo il dazio si ridurrà al 17.5% per un massimo di 50.000 unità.

¹⁰² Ibidem, Molle, G. (2008), "*Negociación Mercosur-Unión Europea*". Revista del Centro de Economía Internacional (CEI). N°11. Ministry of Foreign Affairs of Argentina.

¹⁰³ Ibidem nota precedente.

confermerà la definizione che molti hanno dato al Mercosur come di una unione doganale imperfetta¹⁰⁴.

Per quanto riguarda l'accesso al mercato dei beni agricoli saranno eliminati gradualmente i dazi sul 93% delle linee tariffarie sui prodotti agricoli provenienti dall'Unione Europea, mentre il vecchio continente si impegna a liberalizzare l'importazione di beni agricoli provenienti dai paesi del Mercosur, riducendo gradualmente i propri dazi sull'82% di tali prodotti. Il resto dei prodotti sarà soggetto a dazi contingentati con quote e meccanismi di licenza per l'export, escluso una serie di specifici prodotti come la carne bovina, pollame, zucchero, etanolo, miele e riso. Misure *ad hoc* saranno prese dai paesi del Mercosur per l'esportazione di prodotti chiave europei come il vino, l'olio di oliva, pomodori in scatola e bevande alcoliche. Grande attenzione è stata data negli ultimi anni sulla controversa trattativa per la liberalizzazione del mercato della carne bovina sul suolo europeo. Quest'ultimo mercato è uno dei più importanti in termine di volume e produttività della filiera agro-alimentare dei paesi Mercosur: secondo uno studio condotto nel 2019 da *Eurogroup for Animals*, il 78.8 % della carne importata dai paesi terzi extra-UE, proviene dai paesi del blocco Mercosur, con un volume totale di quasi 300.000 tonnellate l'anno¹⁰⁵. Questo mercato, anche a causa della sua grandezza, è stato accusato sin dagli anni '80 di opacità e poca chiarezza per le metodologie utilizzate dagli allevatori, senza meccanismi adeguati di controllo per la tutela della salute, inferiore agli elevati standard qualitativi presenti nell'Unione Europea. La questione della carne proveniente dai paesi del Cono Sur ed il relativo *gap* di standard qualitativi non è pertanto recente, ma è negli ultimi anni che molti stati membri dell'Unione Europea, insieme alle associazioni di categoria sindacale del mondo dell'agricoltura e dell'attivismo ambientale, hanno sollevato serie preoccupazioni per la possibile entrata sul mercato europeo di carni

¹⁰⁴ Tale definizione è data a causa della presenza di numerosissime deroghe alla legislazione doganale tra i paesi del Mercosur, in particolar modo nel settore dell'*automotive*. Perciò la conclusione di questo accordo, se mai dovesse entrare in vigore, rinforzerebbe tale *status quo* commerciale, impedendo il raggiungimento di un' integrazione commerciale completa. Da Ghiotto L. & Echaide J. (2019), "*Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*", p.19, edito da PowerShift e.V., Buenos Aires., pubblicato da The Greens/EFA, Dicembre 2019.

¹⁰⁵ Tra i paesi del Mercosur, la quota maggiore è del Brasile che esporta 140.243 tonnellate l'anno, superando la metà delle esportazioni totali in Europa di Argentina, Paraguay e Uruguay. Per ulteriori informazioni vedere: Eurogroup for animals (2019), "*Animal welfare in the EU-Mercosur trade agreement*". Draft, October 2019; CMO Committee (2019), "*Beef & Veal Market Situation*". 21 November 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/beef-veal-market-situation_en.pdf

provenienti da bovini allevati con trattamenti ormonali, minando tanto la salute dei consumatori, quanto la concorrenza dei produttori. Tali preoccupazioni hanno portato alla creazione di un doppio meccanismo di contingenti tariffari: la “Hilton Quota” da applicare alle carni di alta qualità e la “*Hormone-Free* Quota” per le carni senza trattamento ormonale¹⁰⁶. Per la prima si stabilì un contingente tariffario con un dazio pari al 20% su 46.800 tonnellate di carne fresca, mentre per la seconda l’accesso fino a 25.000 tonnellate di carne priva di ormoni senza dazio. L’accordo UE-Mercosur migliora notevolmente le condizioni di accesso al mercato europeo per gli esportatori di carne bovina nel Cono Sur, rendendo le carni esportate sotto la Hilton Quota *duty free* ed aumentando la quota per le *Hormone-Free* a 35.000 tonnellate, mantenendone l’esenzione ai dazi. Inoltre, viene aggiunto un nuovo contingente tariffario pari a 54.450 tonnellate di carne bovina fresca con una tariffa applicabile pari al 7.5%. Nonostante un chiaro miglioramento nelle condizioni di accesso al mercato europeo, molti analisti hanno sostenuto che ciò non implicherà necessariamente un aumento dei volumi di carne bovina importata nel territorio dell’Unione. Dal momento che l’esportazione attuale di carne bovina supera le quote già menzionate, risulterà alquanto probabile che quelle nuove presenti nel trattato saranno occupate dalle aziende del Mercosur che già occupano quella fetta di mercato, con il risultato che ne beneficeranno dal punto di vista dell’aumento dei ricavi per l’abbassamento dei costi di esportazione¹⁰⁷. Altro fattore a sostegno della tesi per cui l’implementazione dell’accordo non avrà un impatto “preoccupante” sul mercato delle carni europee è quello per cui l’UE è già esportatore netto di carne bovina. Infatti,

¹⁰⁶ La Hilton Quota, disciplinata dal Reg.593/2013 (UE), è un tipo di contingente tariffario specifico per le carni di alta qualità che l’Unione Europea applica ai paesi del Mercosur, come agli USA, Nuova Zelanda, Canada e Australia. Tale meccanismo è nato in ambito GATT durante il Tokyo round del 1979 e discussa all’interno della catena di hotel Hilton, da cui trae il nome. La Hormone-free quota nasce invece a livello strettamente comunitario nel 1981, quando l’UE iniziò ad adottare restrizioni all’uso di alcuni prodotti a base ormonale nell’allevamento. Nel 1989 tale regolamento fu completamente implementato nell’architettura legislativa comunitaria, incluso il divieto di importazione di carne bovina trattata con ormoni. La disciplina è stata rinnovata nel 2003, ampliando il ventaglio delle sostanze ormonali vietate nel trattamento di carni bovine. La questione è stata oggetto di disputa tra gli USA, che permettono l’utilizzo di tali sostanze e l’UE che ne vieta l’importazione. L’UE è stata accusata da Washington di svolgere pratiche commerciali scorrette, in mancanza di chiare ed evidenti prove scientifiche sulla dannosità di tali sostanze. Per maggiori approfondimenti sulla questione vedere: CRS Report R40449 “*The U.S.-EU Beef Hormone Dispute*”, Congressional Research Service, 9 gennaio, 2017. In: https://www.everycrsreport.com/files/20170109_R40449_0e4dae241224677cf55efa4a6430b52eaf84c8ff.pdf.

¹⁰⁷ Da Baltensperger, M. & Dadush, U. (2019), “*The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks*”. Policy Contribution, Issue n°11, September 2019.

l'UE esporta circa 700.000 tonnellate di carne bovina annualmente, a fronte di 300.000 importate¹⁰⁸.

Oltre al mercato della carne bovina, vi sono altri beni agricoli che avranno un impatto incisivo sui flussi commerciali tra Mercosur ed Unione Europea. Dalla soia al granturco, dai prodotti caseari al riso, sono molti i settori al centro dei tavoli delle trattative per anni, ma anche per dovere di sinteticità analitica, riteniamo doveroso soffermarci su tre mercati particolari, che sono stati campo di scontro tra le parti negoziali: è il caso dell'etanolo, del vino e del miele. Il mercato dell'etanolo è strategico soprattutto per il Brasile che al 2018 ne esporta circa 34.000 tonnellate annue e, se entrasse in vigore tale accordo, sarà prevista una nuova quota di massimo 650.000 tonnellate¹⁰⁹. Tale nuova quota di 650.000 tonnellate, sostituisce la precedente tariffa NPF del 21%, avrà una doppia disciplina commerciale: 450.000 tonnellate saranno riservate a scopi chimici e *duty free*, mentre le rimanenti 200.000 dovranno sottostare ad una linea tariffaria del 7%, ma potranno essere destinate a qualsiasi scopo. Tale vittoria nella contrattazione da parte della parte negoziale del Mercosur è stato frutto di una forte presa di posizione politica, alimentata dalle pressioni delle lobby dell'agrobusiness brasiliano, le quali eventualmente non rinunceranno ad aumentare la produzione di etanolo, con forti rischi di natura ambientale. Infatti, un aumento della produzione di etanolo, provenendo dalla coltivazione estensiva di canna da zucchero e granturco, rischia di incentivare le pratiche di disboscamento e di *land-grabbing*, già presenti con livelli di allerta critici in tutto il Sud America. Da parte delle aziende europee, un forte impulso lo avrà la filiera della bioplastica e della biochimica, la quale potrà acquistare maggiori quantità di etanolo a costi ridotti¹¹⁰. Per quanto riguarda il settore del vino le parti si sono impegnate a liberalizzare il settore con alcune specifiche deroghe, tra cui la possibilità di fissazione di un prezzo minimo da parte

¹⁰⁸ CMO Committee (2019), "*Beef & Veal Market Situation*". 21 November 2019. Op. Cit.

¹⁰⁹ Il Brasile è uno dei produttori più importanti al mondo di etanolo e primo in assoluto dall'estrazione di canna da zucchero. Nel 2019 sono stati prodotti 30.3 Miliardi di litri di etanolo dalla canna da zucchero e altri 1.34 miliardi di litri dal granturco, con un totale di 31.6 Miliardi. Per maggiori informazioni vedere: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/economia/noticia/2019-08/brasil-estima-producir-316-mil-millones-de-litros-de-etanol-este-ano>

¹¹⁰ La nuova Commissione Europea Von Der Leyen ha nel Dicembre 2019 presentato il "New Green Deal" europeo nella cui cornice uno spazio di rilievo avrà la filiera della bioplastica e biochimica. Molte sono le nuove discipline regolamentari a livello europeo che incentivano l'utilizzo di bioplastiche: un esempio è la direttiva UE 2019/904 c.d. SUP (Single Use Plastics) sugli articoli di plastica monouso, che ne vieterà il commercio dal 1° Gennaio 2021, fornendo una nuova fetta di mercato ed agevolazioni per la produzione di equivalenti prodotti in bioplastica.

delle autorità nei paesi Mercosur limitatamente ai vini frizzanti per i primi 12 anni, ad esclusione dei vini sfusi. Questa è una vittoria per la filiera vitivinicola europea, dal momento che esportare prodotti vinicoli nei paesi del Mercosur è al momento gravoso, con una tassazione pari al 27%. Tale vittoria però risulta parziale se paragonata al settore vitivinicolo brasiliano nella regione della Caxias do Sul nello stato del Rio Grande do Sul, denominata anche la “Toscana brasiliana”, per la produzione di ottimi vini rossi. Infatti, nell’ipotesi dell’entrata in vigore dell’accordo, l’industria del vino di questa regione riceverà sussidi predisposti da un apposito fondo federale, allo scopo di competere con i vini europei che ricevono aiuti economici nel quadro della politica agricola comune¹¹¹. Infine, per quanto riguarda il settore del miele l’Unione Europea predisporrà una quota di 45.000 tonnellate annue *duty free*, superando le precedenti tariffe NPF al 27%. La liberalizzazione di questo settore è stata una battaglia vinta dal governo argentino, sotto le pressioni della lobby dei produttori di miele. L’Argentina è la seconda più grande esportatrice di miele al mondo e il taglio dei dazi, benché limitato a 45.000 tonnellate, incentiverà l’esportazione di tale prodotto nel vecchio continente che al momento si attesta sulle 35.000 unità annue. Altro elemento che giustifica la vittoria negoziale dell’Argentina è la domanda di consumo di miele europeo, la quale eccede l’offerta interna che non riesce a soddisfarne le richieste¹¹². Infine, ci riserviamo qualche riflessione per quanto riguarda il commercio dei beni agricoli per il Paraguay e l’Uruguay, i partner più deboli economicamente all’interno del Mercosur. Sono state registrate alcune vittorie, come l’assicurazione per il Paraguay di una fetta esclusiva nel mercato europeo dello zucchero di circa 10 milioni di kg che possono giovare alla loro situazione economica, ma restano irrisolte alcune criticità sull’impatto di una futura liberalizzazione del settore. Una criticità su tutte è quella già menzionata in precedenza all’inizio del presente paragrafo sulla dipendenza accentuata alla filiera produttiva europea che scoraggerà necessariamente lo scambio di beni primari interregionale. Al momento

¹¹¹ Il programma di finanziamento atto alla promozione del settore vitivinicolo brasiliano predisposto dalle autorità federali brasiliane funzionerà come strumento di sostegno al settore, simile ai meccanismi di istituzione di fondi operazionali interni all’organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) disciplinati dal Regolamento UE n.1308/2013. Per un ulteriore approfondimento della materia vedere la sezione 4 “Programmi di sostegno nel settore vitivinicolo” Artt.39-54 del Regolamento UE n.1308/2013. Da Ghiotto L. & Echaide J. (2019), “*Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*”, p.29, edito da PowerShift e.V., Buenos Aires., pubblicato da The Greens/EFA, Dicembre 2019

¹¹² Nel 2016 l’UE ha importato circa 200.000 tonnellate totali di miele, quasi il doppio dei livelli di produzione interna.

l'Uruguay esporta il 13% dei suoi prodotti in Brasile e il 15% dei prodotti in UE. Essendo il Mercosur un' unione doganale imperfetta, ben lungi dalla situazione di mercato unico europeo, la presenza di dazi intra-Mercosur tra i paesi, connessa all'ipotetica apertura delle frontiere con l'UE, rischierà concretamente di aumentare il divario, soprattutto per le economie piccole di Uruguay e Paraguay che vedranno maggiormente facilitato il commercio con il vecchio continente, piuttosto che con i vicini Argentina e Brasile.

Una volta esaminate le agevolazioni che impatteranno nel commercio dei beni industriali ed agricoli, volgiamo lo sguardo alle altre misure disciplinate nel capitolo del commercio dei beni. Passeremo in rassegna i seguenti settori di intervento: l'accesso al mercato dei materiali grezzi, i dazi all'esportazione e gli obblighi reciproci di trattamento nazionale, di parità di condizioni di mercato ed il blocco dei dazi.

Per quanto riguarda l'accesso ai materiali grezzi l'accordo permetterà alle aziende europee di servirsi di materia prima di alta qualità a prezzi più bassi, grazie alla riduzione e in taluni casi eliminazione di barriere tariffarie al momento presenti sull'esportazione in UE. Tale accordo è fondamentale per la filiera agro alimentare di medie-grandi dimensioni europea, per l'approvvigionamento di soia come mangime per l'allevamento di animali, ma anche per l'industria metalmeccanica. Il Brasile ha la sesta maggiore industria di estrazione mineraria al mondo, posizionandosi tra le prime esportatrici al mondo di niobio, ferro, manganese, tantalite e bauxite¹¹³. Il settore dell'estrazione è dei minerali è dominato dal ferro, con volumi di estrazione che occupano il 16.7 % dell'export totale, gran parte dei quali termina in Europa. Infine, l'accordo esplicitamente proibisce la fissazione di prezzi per l'esportazione e l'importazione, tanto quanto quella dei monopoli. Tale richiesta è pervenuta dalla Commissione Europea in relazione allo status commerciale della multinazionale brasiliana Vale S.A. nel mercato dei minerali ferrosi¹¹⁴.

In merito alle facilitazioni al commercio le parti hanno convenuto su di un generale divieto di utilizzo di meccanismi non automatici di licenza all'esportazione o

¹¹³ Da Korinek, J. and I. Ramdoo (2017), "*Local content policies in mineral-exporting countries*", OECD Trade Policy Papers, No. 209, OECD Publishing, Paris.

¹¹⁴ Peculiarità del settore dell'estrazione del ferro in Brasile è il monopolio quasi assoluto di Vale S.A., una multinazionale privatizzata di recente che detiene l'80% del settore estrattivo minerario di ferro e si posiziona prima al mondo nella sua esportazione.

importazione. Tale strumento mira a ricercare trasparenza nelle procedure interne per l'ottenimento di licenze che si possono trasformare in costose e cagionevoli barriere all'esportazione. Connesso a tale tema vi sono i dazi all'esportazione, ossia meccanismi tributari per i quali vengono tassati con aliquote fisse o variabili i prodotti destinati a mercati esteri. L'obiettivo di tali strumenti è quello di scoraggiare la vendita di determinati prodotti a concorrenti esteri, per privilegiare il mercato interno. È presente nell'accordo il divieto di utilizzo di tale strumento da parte delle parti contraenti, per il rischio di alterazione delle condizioni di parità del mercato (*Level Playing Field*). L'UE ha da tempo assicurato la progressiva eliminazione di tali strumenti fiscali, mentre nei paesi del Mercosur tuttora sussistono in determinati settori come quello del biocombustibile. Un esempio in tal senso è quello dell'Argentina, in cui sono in vigore misure legislative con imposizioni fiscali su *commodities* chiave per la filiera industriale, in particolar modo sulla soia. Tutto ciò ha come obiettivo quello di rendere basso il prezzo nazionale ed internazionale della soia essendone l'Argentina, come anche il Brasile, una delle più grandi fornitrici globali, risultando tale misura un sussidio indiretto alla produzione che altera la parità concorrenziale¹¹⁵.

Il capitolo sul commercio di beni si conclude infine con l'impegno di entrambe le parti a seguire alcuni dei principi più importanti che regolano il commercio mondiale, tra cui il trattamento nazionale equo, la parità di condizioni di mercato e l'obbligo di *standstill*, ossia il divieto di aumento di dazi una volta entrato in vigore il trattato. Per quanto riguarda il trattamento nazionale equo, le parti si impegnano ai sensi dell'art. III del GATT 1994 ad assicurare ai prodotti importati dalla controparte lo stesso trattamento riservato ai prodotti nazionali, con lo scopo di evitare una qualsiasi forma di protezione della produzione interna. Pertanto, qualsiasi misura applicata in qualsivoglia forma, legislativa o non, è considerata vietata se, intenzionalmente o non, mira a proteggere la produzione interna¹¹⁶. Sulla parità di condizioni di mercato (*Level Playing Field*)

¹¹⁵ Da sottolineare che il governo argentino ha diminuito nel luglio 2019 il peso di questa tassazione da 4 a 3 pesos per dollaro americano esportato. L'eliminazione completa tuttavia risulta incerta e difficilmente percorribile data la situazione economico-finanziaria argentina ed il peso che questo tipo di tassazione ha sul bilancio dello Stato, pari al 2.4% del Pil nazionale lordo. Per maggiori informazioni vedere: Telam (2019), "El Gobierno rebaja el monto de retenciones extraordinarias a las exportación de economías regionales". 10 July 2019, In: <https://www.telam.com.ar/notas/201907/374190-aranceles-exportacion-mani-maiz-pisingallo-frutas-hortalizas.html>

¹¹⁶ Le restrizioni presenti nell'articolo III del GATT 1994 sono di natura sia qualitativa che quantitativa. Art. III Par.1: "Le Parti contraenti convengono che le tasse e altre imposizioni interne, come pure le leggi,

l'accordo riporta un principio nella legislazione commerciale, fondamentale corollario necessario al trattamento nazionale equo. Qualsiasi misura di sostegno, in qualsiasi forma, che *de facto* si possa considerare come sussidio statale, è vietata, dal momento che ha come effetto quello dell'alterazione di una giusta concorrenza commerciale tra le aziende in UE e Mercosur. Tale principio è anche un punto di criticità per tutti i paesi del Mercosur, che, non essendo in un regime di libero mercato unico, mantengono tuttora rapporti stretti tra le autorità pubbliche e le imprese private, come visto in precedenza per il settore della soia in Argentina. Infine, come ultimo principio le parti si sono impegnate ad assicurare lo *standstill*, impegnandosi a non alzare le linee tariffarie sopra tutti i prodotti, anche quelli non disciplinati dal presente accordo. Ciononostante, ogni futura riduzione di linea tariffaria operata da una parte sarà permessa e si rifletterà sulla relazione preferenziale¹¹⁷.

2.2 Le regole preferenziali d'origine

Le regole preferenziali d'origine vengono usate nei trattati commerciali per definire le condizioni per le quali uno Stato importatore considera un determinato prodotto come originario di uno Stato che riceve trattamento preferenziale. Le finalità di tali accordi sono quelle di prevenzione della c.d. triangolazione commerciale, per la quale il bene viene prodotto, completamente o parzialmente, in uno Stato terzo non soggetto a trattamento preferenziale, importato nello Stato che detiene tale status, ed infine trasportato nello Stato importatore. Per evitare questa pratica commerciale nei trattati internazionali si inseriscono regole che identificano l'origine esatta geografica di quel prodotto. Difatti, la definizione di regola d'origine è quella di collegamento geografico che si riferisce ad uno Stato specifico nel cui territorio il bene è stato interamente prodotto o è sottostato ad un processo di trasformazione. La determinazione della sua origine è pertanto fondamentale per determinare se lo Stato possa beneficiare di trattamenti commerciali più favorevoli.

i regolamenti e le prescrizioni concernenti la vendita, l'offerta in vendita, l'acquisto, il trasporto, la somministrazione o l'impiego di prodotti sul mercato interno e gli ordinamenti quantitativi interni che disciplinano la miscela, la trasformazione, o l'impiego di certi prodotti, secondo quantità o proporzioni determinate, non saranno applicate ai prodotti importati, o nazionali, in maniera da proteggere la produzione nazionale”.

¹¹⁷ Ciò significa che la riduzione dei livelli dei dazi è permessa e promossa dalle parti a condizione che il margine di preferenza accordato per quel prodotto si mantenga allo stesso livello. Pertanto, se nel trattato è prevista una disciplina tariffaria di maggior favore per un prodotto ed una parte decide di abbassare i dazi sullo stesso, la medesima parte dovrà impegnarsi a mantenere con la controparte commerciale gli stessi margini di preferenza per l'importazione dello stesso prodotto.

Nella pratica commerciale molto spesso non è facile predisporre regole che chiariscano l'esatta origine di un prodotto, a causa delle sempre più interconnesse catene del valore globale, nelle quali si assiste ad una segmentazione della catena produttiva, attraverso più Stati¹¹⁸. Infatti, se per gli Stati che esportano maggiormente *commodities* l'identificazione dell'origine di quel prodotto risulta più semplice, per quelli che esportano prodotti lavorati o semi-lavorati, la determinazione d'origine può risultare più complessa. Nel capitolo sulle Regole di Origine si possono identificare tre aspetti chiave: i prodotti non originari, ossia con materiali non aventi la stessa origine, i prodotti originari interamente ottenuti, con materiali aventi la stessa origine e i certificati di origine.

I prodotti non originari sono stati al centro delle discussioni più dure tra le parti nel corso dell'intera negoziazione. I paesi del Mercosur erano preoccupati che potessero entrare nei loro mercati prodotti provenienti dall'Europa, ma fabbricati da paesi terzi a basso costo di manodopera. I dubbi e le perplessità della parte sudamericana si concentravano principalmente nel settore chimico, meccanico e tessile, nei quali l'ultima fase produttiva si conclude nei paesi membri dell'UE, ma i materiali da cui se ne trae origine, o i prodotti c.d. semi-lavorati, provengono da paesi terzi Extra-UE. Nonostante ciò, nel Protocollo sulle Regole d'Origine pubblicato nel luglio 2019, la posizione dell'Unione Europea ha prevalso nella determinazione dell'origine del prodotto non originario in quasi tutti i settori sensibili come quello chimico, meccanico e tessile. Per il settore chimico la miscela dei materiali sarà accettata come materiale originario per gran parte dei prodotti chimici. Pertanto, nell'ipotesi in cui la miscela degli elementi, di origine terza, venga effettuata attraverso processi di produzione in uno dei paesi membri dell'UE, il prodotto finito sarà considerato europeo. In questo caso la regola prevede la determinazione dell'origine del prodotto, a seconda della locazione geografica del processo di miscela. Per il settore meccanico, in particolar modo in quello delle parti meccaniche, si è previsto un criterio *ad hoc* per il settore. Secondo la c.d. *Tariff Jump*, il criterio per stabilire se una macchina ha origine in un paese, è quello della somma del valore aggiunto dei suoi componenti¹¹⁹.

¹¹⁸ Un esempio tradizionale è il settore dell'*automotive*, caratterizzato da catene di valore globali particolarmente frammentate.

¹¹⁹ Per esempio, se un'azienda italiana che produce macchine da corsa, assembla e perfeziona il motore in Italia, comprando allo stesso tempo le cinture di sicurezza dalla Cina, il prodotto finito dovrà essere italiano, dal momento che il valore aggiunto del motore della macchina è maggiore della cintura di sicurezza sull'intero prodotto finito. In poche parole, nel settore della produzione delle macchine, se il processo produttivo anche di un componente "pesa" maggiormente in termini di costo e prezzo rispetto ad altri

L'utilizzo della c.d. *Tariff Jump* fornisce un enorme vantaggio alla filiera produttiva meccanica europea, avendo migliore tecnologia a costi minori, migliore *know-how* ed esperienza nella gestione delle catene di approvvigionamento interne, che garantisce continuo sostegno a quei processi produttivi che portano valore aggiunto al prodotto finale.

Sul tema del commercio tessile è doveroso aprire una parentesi introduttiva sui processi produttivi generalmente riconosciuti che conducono alla fabbricazione del prodotto finale. La catena del tessile si divide in quattro fasi operative: la prima è la produzione della fibra del materiale scelto, chiamata filatura, la seconda è la produzione del tessuto attraverso l'intreccio di due sistemi di fili, denominata tessitura, la terza è il finissaggio, ossia tutte le operazioni sui tessuti per migliorarne aspetto e dare una particolare qualità ed infine la confezione del prodotto finale che può essere artigianale od industriale. Il tessile, come il settore meccanico, è stato terreno di scontro molto duro tra le parti per quanto riguarda l'individuazione della fase del processo produttivo come criterio di determinazione dell'origine del prodotto finale. Le regole d'origine presenti nel commercio tra i paesi del Mercosur (come anche tra i paesi del NAFTA) prevedono l'utilizzo del criterio della "tripla trasformazione" per cui l'origine del prodotto è dettata dalla posizione geografica della fase produttiva della tessitura. Nella fase negoziale, i paesi del Mercosur hanno pertanto proposto questa soluzione, la quale è stata rifiutata dalla Commissione Europea, che ha proposto il criterio della doppia trasformazione, per il quale l'origine del prodotto è da determinare in base alla fase di finissaggio. Il motivo di tale dibattito è presto detto: la filiera tessile dei paesi del Mercosur è storicamente stata un generatore occupazionale, con un altissimo numero di occupati, il cui orientamento è sempre stato limitato al mercato domestico¹²⁰. La struttura della filiera tessile di questi paesi non è dunque paragonabile a quella del vecchio continente storicamente orientata verso i mercati esteri ed interni e con una alta qualità del prodotto finale. La grandezza di entrambe le economie tessili, seppur a grandi linee, sono indicative dell'interesse delle parti di indicare l'origine del prodotto in una fase piuttosto che in un'altra: indicare

componenti, risultando fondamentale per il funzionamento del prodotto finito, determina il luogo di produzione geografica.

¹²⁰ Estratto da Ghiotto L. & Echaide J. (2019), "*Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*", p.37, edito da PowerShift e.V., Buenos Aires., pubblicato da The Greens/EFA, dicembre 2019

l'origine del prodotto all'interno della fase di tessitura darebbe maggior vantaggio alle filiere produttive dei paesi Mercosur, mentre riconoscerne l'origine nella fase di finissaggio, premierebbe la creatività e la qualità del prodotto finale, prerogativa storica del mercato tessile dei paesi dell'Unione¹²¹. Come già menzionato in precedenza, ma ci sembra doveroso ripeterlo, è la posizione europea ad aver prevalso nelle trattative, ponendo la filiera tessile di paesi come il Brasile e l'Argentina di fronte alla difficile sfida di aprire il proprio mercato, anche per la presenza considerevole delle aziende europee in questo settore. Un esempio è il settore del cuoio per calzature in cui le aziende EU ricoprono circa il 50% delle esportazioni globali, protetto ancora oggi fortemente dai paesi del Mercosur con una Tariffa Esterna Comune pari al 35%¹²².

I prodotti originari interamente ottenuti ai sensi dell'articolo IV del Protocollo sulle Regole d'Origine sono minerali, piante, verdure, animali in vita nati e cresciuti sullo stesso territorio, prodotti di animali in vita e prodotti provenienti da pratiche di acquacultura come pesci e crostacei¹²³. Durante le fasi negoziali il dibattito si è incentrato sui prodotti ittici ed in particolar modo sul vincolare la determinazione d'origine del prodotto pescato in base alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), che stabilisce che l'attribuzione della nazionalità della nave, determinata dalla bandiera che porta è questione regolata dal diritto interno degli stati. Il collegare la determinazione d'origine alla Convenzione sul diritto del mare è stata una esplicita richiesta dei paesi Mercosur, mentre la Commissione Europea aveva proposto un semplice riferimento alla nazionalità della bandiera che batteva sulla nave. Il motivo è quello di tutelare in modo più incisivo le coste del Brasile, Uruguay e Argentina dalla

¹²¹ Si pensi al mercato dell'alta moda i cui marchi più importanti al mondo sono francesi ed italiani, alla loro maggiore attenzione sulla qualità del prodotto rispetto alla quantità e all'orientamento globale di tale particolare mercato.

¹²² Da Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) (2017), "*Acuerdo Unión Europea-Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo. Report*". Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), estratto da Ghiotto L. & Echaide J. (2019), "*Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*", p.37, edito da PowerShift e.V., Buenos Aires., pubblicato da The Greens/EFA, Dicembre 2019

¹²³ L'elenco non è esaustivo ed è a titolo esemplificativo.

pesca di navi battenti bandiera di uno stato membro dell'UE¹²⁴¹²⁵. Dall'accordo in principii, benché non definitivo come abbiamo ricordato in precedenza, sembra che la posizione dei paesi del Mercosur sia stata salvaguardata, mantenendosi il riferimento alle disposizioni della Convenzione sul diritto del mare, come determinante l'origine del prodotto.

Infine, per quanto riguarda la certificazione di origine, l'accordo commerciale semplifica le procedure burocratiche per l'esportazione dei prodotti. Ai sensi dell'articolo XVII del Protocollo sulle Regole d'origine, la certificazione d'origine può essere portata da qualsiasi esportatore e disciplinata dalla parte (*ergo* Stato) esportatrice. Tale certificazione potrà essere presente in qualsiasi documento commerciale che descriva il prodotto originale con dettagli sufficienti per permetterne l'identificazione. Da notare che l'articolo XVII semplifichi le procedure abbandonando il criterio formale a fronte di un criterio sostanziale per la determinazione del certificato d'origine. Inoltre, ai sensi dell'articolo XXV i controlli delle certificazioni saranno effettuati "casualmente" o quando le autorità delle parti abbiano un "ragionevole dubbio" riguardante l'autenticità dei documenti commerciali presentati¹²⁶. Anche per quanto riguarda i controlli sull'autenticità della certificazione, le procedure sono più snelle, non essendo previsto un comitato di controllo a livello governativo. Questa posizione è stata portata avanti dalla Commissione Europea, avendo l'Unione Europea già un database unificato con i dati delle aziende esportatrici registrate ed una cabina di controllo ben strutturata¹²⁷. Nei paesi del Mercosur non si può dire lo stesso mancando una cabina di controllo avente il registro

¹²⁴ Ad esempio, se valessero le regole d'origine semplici proposte dalla Commissione Europea, nell'eventualità che una nave olandese pescasse all'interno della Zona Economica Esclusiva (ZEE) dell'Argentina, valendo il criterio della semplice nazionalità della bandiera battente, il pescato sarà d'origine spagnola e dunque trattabile ed esportabile in Argentina anche all'interno della sua ZEE. Ponendo, altresì il riferimento alla Convenzione sul diritto del mare, una nave spagnola non potrà pescare nella ZEE Argentina senza l'autorizzazione di quest'ultima e qualsiasi prodotto pescato sarà da considerarsi come argentino.

¹²⁵ In Argentina è in vigore una legge nazionale che disciplina i modi ed i limiti alla pesca, in conformità della Convenzione sul diritto del mare che vieta la pesca nella ZEE di sua competenza a navi non battenti bandiera argentina, salvo accordi internazionali bilaterali. In realtà è stato firmato un accordo bilaterale quadro di cooperazione nel 1994 tra Argentina e UE, ma a ciò non ha mai dato seguito ad un accordo commerciale vincolante, a causa degli ingenti sussidi europei alla pesca nel quadro della politica comune della pesca (PCP).

¹²⁶ Estratto da Ghiotto L. & Echaide J. (2019), "Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur", p.41, edito da PowerShift e.V., Buenos Aires., pubblicato da The Greens/EFA, dicembre 2019

¹²⁷ A ciò ne consegue che il controllo *ex ante* dei requisiti necessari all'ottenimento del certificato all'esportazione risulta più semplice senza la creazione di un ulteriore comitato *ad hoc*.

delle aziende esportatrici e di una struttura unificata tra i paesi membri, divenendo unico strumento necessario il controllo *ex post* a campione.

3. Commercio e sviluppo sostenibile

3.1 Obiettivi e quadro multilaterale

Gli obiettivi sul commercio e lo sviluppo sostenibile sono presenti all'articolo I, allo scopo di ottenere una più armoniosa integrazione del principio allo sviluppo sostenibile nelle relazioni commerciali nel quadro dell'intero accordo di Associazione. Sul tema dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente al paragrafo 2 dell'articolo I vengono richiamati i principi e le regole presenti nelle numerose convenzioni internazionali sottoscritte dalle parti: la Dichiarazione di Rio sull'ambiente (1992) insieme ai principi enucleati nell'Agenda 21, la Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile ed il piano di Implementazione relativo (2002), la Dichiarazione ILO sulla Giustizia Sociale per una Giusta Globalizzazione (2008) e la Risoluzione ONU A/RES/70/1 adottata dalle parti riguardante l'impegno per la realizzazione degli obiettivi per uno sviluppo sostenibile entro il 2030 (la c.d. Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata nel 2015). Il richiamo a tali convenzioni le cui rispettive parti si sono impegnate a rispettare ha lo scopo di inserire l'accordo di Associazione UE-Mercosur all'interno del quadro normativo generale internazionale delle Nazioni Unite per guidare le relazioni commerciale verso uno sviluppo economico, sociale ed ambientale più armonioso e giusto. A tal proposito le parti hanno voluto inserire al paragrafo 4.c del presente articolo un obbligo reciproco specifico di promozione dello sviluppo attraverso il contributo reciproco al raggiungimento degli Obiettivi allo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* o *SDGs*) presenti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite¹²⁸. A tale impegno specifico, insieme ad un più generale obbligo generale di rispetto degli impegni multilaterali internazionali nel campo del diritto al lavoro e alla tutela dell'ambiente, le parti hanno voluto specificare il reciproco riconoscimento delle dimensioni sociali, economiche ed ambientali riaffermando l'importanza del commercio internazionale, sostenuto dagli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tale reciproco riconoscimento, però si estende anche al rispetto delle politiche commerciali, sociali ed

¹²⁸ Per conoscenza si presentano schematicamente gli Obiettivi per uno Sviluppo Sostenibili presenti nell'Agenda 2030 ONU: 1: *Povertà Zero*, 2: *Fame Zero*, 3: *Buona salute e benessere per le persone*, 4: *Educazione paritaria e di qualità*, 5: *Parità di genere*, 6: *Acqua pulita e servizi igienico-sanitari*, 7: *Energia pulita e accessibile*, 8: *Lavoro dignitoso e crescita economica*, 9: *Industria, Innovazione e Infrastruttura*, 10: *Ridurre le disuguaglianze*, 11: *Città e comunità sostenibili*, 12: *Consumo e produzione responsabile*, 13: *I cambiamenti del clima*, 14: *Vita sott'acqua*, 15: *Vita sulla terra*, 16: *Pace, giustizia e istituzioni forti* Obiettivo 17: *Partnership per gli obiettivi*.

ambientali interne, prese in considerazione le differenze delle realtà nazionali, dei bisogni e degli interessi prioritari delle parti. Quest'ultima disposizione, se dovesse essere lasciata nella versione definitiva del trattato, sarebbe una vittoria negoziale dei paesi del Mercosur, avendo livelli di sviluppo economico e sistemi di gestione di protezione ambientale, nonché sociale, decisamente inferiori, non adeguati e meno avanzati dal punto di vista tecnologico rispetto a quelli detenuti dai paesi dell'Unione Europea, e dalle istituzioni della stessa¹²⁹. Pertanto, un richiamo specifico alla controparte europea al rispetto delle prerogative nazionali dei Paesi del Mercosur, nel gestire gli standard lavorativi ed ambientali, si può leggere come un'occasione persa per l'Unione Europea per incidere seriamente sulla gestione dei sempre più frequenti problemi sociali ed ambientali presenti nei paesi del Cono Sur.

3.2 *Labour Standards* e quadro multilaterale in materia di protezione ambientale

Per quanto riguarda gli accordi multilaterali in materia di lavoro, le parti hanno voluto dedicare l'intero articolo IV. Tale articolo presenta un reciproco impegno delle parti a aderire ed implementare le convenzioni riguardanti i diritti dei lavoratori nel quadro della Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Il paragrafo 3 del presente articolo afferma che le parti devono "rispettare, promuovere ed effettivamente implementare" gli standard principali del lavoro riconosciuti nelle Convenzioni Fondamentali OIL, in particolar modo la Dichiarazione sui Principi Fondamentali e sul Diritto al lavoro del 1998¹³⁰. Di rilevante importanza sono anche gli obblighi generali presenti nell'articolo IV che si riferiscono all'obbligo delle parti di rafforzare e promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni a tal riguardo, impegnandosi a divenire parte delle numerose convenzioni OIL e di rispettarne le disposizioni, promuovendo politiche che migliorino le condizioni di lavoro e che favoriscano la trasparenza nei rapporti di lavoro¹³¹. Con

¹²⁹ Un esempio è il sistema multilivello di tutela ambientale presente nell'Unione Europea. In tale sistema, seppur ancora con diversi problemi attuativi e burocratici talvolta eccessivi, si coordinano agenzie europee, istituti nazionali, governi dei paesi, rappresentanti delle categorie e privati, secondo principi comuni, come quello di sussidiarietà e territorialità, i quali rendono la "macchina" amministrativa ambientale in grado di monitorare e gestire crisi in modo adeguato. A livello di Mercosur sono presenti organi di coordinamento e monitoraggio della gestione ambientale, ma ancora si è in uno stato primitivo, privo di effettività operativa.

¹³⁰ Tale storico accordo incorpora i quattro diritti fondamentali del lavoro (*Core labour Standards*): Libertà di associazione, abolizione di tutte le forme di lavoro forzato, abolizione del lavoro minorile ed abolizione della discriminazione sul luogo di lavoro.

¹³¹ Questi obblighi generici sono indicati dal paragrafo 4 al paragrafo 10 dell'articolo IV.

riferimento all'obbligo di sottoscrivere le numerose convenzioni OIL, non sono mancate le perplessità i dubbi da parte delle varie associazioni di categoria, che a livello nazionale, regionale, nonché internazionale, hanno condannato più volte paesi come il Brasile per la mancata ratifica di molte delle convenzioni OIL e, nonostante ne sia parte, la mancata soddisfazione degli impegni presi¹³².

Da un punto di vista del quadro internazionale generale in materia di protezione ambientale, le parti riconoscono all'articolo V l'importanza delle istituzioni internazionali delle Nazioni Unite preposte alla salvaguardia ambientale, come la *United Nations Environment Assembly* (UNEA), organo principale del *United Nations Environment Programme* (UNEP), con lo scopo di rafforzare la cooperazione in materia di aiuto reciproco nell'individuare il giusto bilanciamento tra politiche commerciali ed ambientali. L'articolo V al paragrafo 3 riporta l'impegno reciproco delle parti alla promozione e all'implementazione degli accordi multilaterali ambientali (i.c.d. MEAs), inclusi i relativi protocolli e gli emendamenti di cui sono parti. Tale disposizione è rilevante nella misura in cui riconosce la portata degli accordi multilaterali ambientali sottoscritti dai paesi del Mercosur e dall'Unione Europea negli ultimi 30 anni, compreso l'accordo di Parigi, la cui vincolatività sarà poi esplicitamente espressa all'articolo VI, nel quadro della *United Nations Framework Conventions on Climate Change* (UNFCCC). In aggiunta all'obbligo generale di rispettare il quadro ambientale convenzionale multilaterale, ai sensi dell'Articolo V, le parti sono obbligate a scambiarsi informazioni regolarmente sui progressi condotti da entrambi, come ad esempio per le ratifiche dei trattati e dei suoi rispettivi protocolli e a promuovere la cooperazione nella materia ambientale, ove si scontri con quella commerciale. Infine, le parti ai sensi del paragrafo 6, hanno voluto inserire un diritto reciproco di invocare l'articolo x¹³³ nel testo

¹³² Ad esempio, la Confederazione dei Sindacati del Cono Sur (CCSCS) e la Confederazione dei Sindacati Europei (ETUC) insieme alla Confederazione Internazionale dei Sindacati (ITUC) si sono schierate più volte contro il Brasile per la mancata sottoscrizione delle numerose convenzioni OIL, come la Convenzione 87 sulla Libertà di Associazione e di Protezione del Diritto all'Organizzazione o come la Convenzione 98 sul Diritto alla Contrattazione Collettiva. Inoltre, la ITUC ha inserito il Brasile in una lista delle dieci peggiori nazioni al mondo dove lavorare a causa delle violente repressioni contro gli scioperi e le minacce subite dai membri dei sindacati.

¹³³ Essendo ancora non definitiva l'ordinazione del testo completo, le parti hanno voluto esplicitamente indicare con una "x" il numero dell'articolo di riferimento nel testo delle Eccezioni Generali al commercio, che verosimilmente ricalcherà il dettato dell'Art. XX (b) del GATT 1994: "*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on*

delle Eccezioni Generali dell'accordo, relativo alle misure ambientali, che verosimilmente ricalcherà il dettato dell'art. XX(b) del GATT 1994, riguardante le Eccezioni Generali.

3.3 Informazioni tecniche e scientifiche

Nel capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile le parti hanno voluto dedicare l'articolo X alle informazioni tecniche e scientifiche. Tale articolo tratta principalmente dell'utilizzo del principio di precauzione e dei suoi limiti applicativi in relazione al capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile. Nell'Unione Europea il principio di precauzione come stabilito dal Trattato di Lisbona, e ribadito più volte dalle numerose sentenze permette alle istituzioni UE di agire con misure legislative aventi forza di legge, nell'ipotesi di un rischio senza certezza scientifica¹³⁴. A livello di diritto primario l'art.191 TFUE dispone che la politica dell'Unione in materia ambientale sia fondata sulla precauzione per perseguire gli obiettivi di “salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e protezione della salute umana (...)”. Tale norma si rivolge indubbiamente al legislatore comunitario imponendogli un approccio precauzionale a tutela della salute umana e dell'ambiente, assicurandone, ai sensi dell'art.3 par. 3 TFUE il massimo livello di protezione. Se all'interno della legislazione unionale il principio di precauzione è presente con una definizione ampia con limiti di applicabilità poco stringenti, lo stesso non si può dire della legislazione interna dei paesi del Mercosur. Nell'accordo, ed in particolar modo nel capitolo X del presente capitolo, non vi sono riferimenti espliciti alla definizione di principio di precauzione come prevista dall'Unione Europea, ma solo riferimenti ai livelli nazionali di protezione ambientale. Durante le negoziazioni i paesi del Mercosur si sono opposti all'inserimento del principio di precauzione come interpretato dai paesi dell'Unione Europea, a causa del modello dell'*agro export* basato sull'utilizzo in grandi quantità di OGM e pesticidi¹³⁵, senza tra l'altro dimenticare il contenzioso tra i paesi del Mercosur insieme con gli Stati Uniti e l'Unione Europea in sede WTO sulla moratoria *de facto* all'utilizzo degli OGM nei

international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: [...] (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;”.

¹³⁴ Per ulteriori approfondimenti: Fritz, T. (2018), “*EU-Mercosur Association Agreement: The SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks*”. Bilaterals, 19 January 2018.

¹³⁵ Da Ghiotto L. & Echaide J. (2019), “*Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*”, p.75, edito da PowerShift e.V., Buenos Aires., pubblicato da The Greens/EFA, dicembre 2019

prodotti alimentari posta dai paesi UE sulla base del principio di precauzione, vinto infine dai paesi Mercosur e dagli Stati Uniti¹³⁶. Difatti il problema alla radice è proprio la definizione delle basi scientifiche, nonché la loro portata ed i loro limiti a sostegno dell'utilizzo del principio di precauzione, che, ricordiamo, ha come *ratio* quella di tutelare la salute umana, animale ed ambientale. L'articolo X al primo paragrafo afferma che le parti, nell'implementazione di misure con lo scopo di tutelare l'ambiente o le condizioni di lavoro che potrebbero condizionare gli scambi commerciali, dovranno assicurare che le prove scientifiche e tecniche sulle cui misure sono basate, siano riconosciute da organi tecnico-scientifici e che tali misure siano fondate su standard, linee guida o raccomandazioni di rilevanza internazionale, laddove siano presenti¹³⁷. Il secondo paragrafo disciplina l'eventualità in cui le prove scientifiche siano insufficienti o inconclusive, insieme ad un rischio di serio deterioramento ambientale (*serious environmental degradation*). Solo in questo caso le parti potranno adottare le misure in virtù del principio di precauzione, ma tali misure dovranno comunque essere basate su informazioni disponibili e rilevanti (*available and pertinent*) e soggette a revisione periodica. Inoltre, la parte che adotterà tale misura dovrà ottenere nuove o aggiuntive informazioni scientifiche necessarie per una migliore valutazione complessiva¹³⁸. Infine, il terzo paragrafo afferma che quando una misura adottata ha un impatto sul commercio o sugli investimenti, una parte potrà richiedere all'altra che adotta tale misura, di presentarle le informazioni indicanti che la conoscenza scientifica è insufficiente o inconclusiva e che le misure adottate siano coerenti con il livello di protezione necessario¹³⁹. Una volta presentati i contenuti dell'articolo X sono necessarie alcune considerazioni. Innanzitutto, la terminologia utilizzata nell'articolo è estremamente

¹³⁶ Ci si riferisce al contenzioso "DS291: European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products", https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm.

¹³⁷ "1. When establishing or implementing measures aimed at protecting the environment or labour conditions that may affect trade or investment, each Party shall ensure that the scientific or technical evidence on which they are based is from recognised technical and scientific bodies and that the measures are based on relevant international standards, guides or recommendations, where they exist."

¹³⁸ "2. In cases when scientific evidence or information is insufficient or inconclusive, and there is a risk of serious environmental degradation or occupational health and safety in its territory, a Party may adopt measures based on the precautionary principle. Such measures must be based on available pertinent information and must be subject to periodic review."

¹³⁹ "3. When a measure adopted in accordance with the above paragraph has an impact on trade or investment, a Party may request to the Party adopting the measure to provide information indicating that scientific knowledge is insufficient or inconclusive in relation to the subject matter at stake and that the measure adopted is consistent with its own level of protection, and may require discussion of the matter in the TSD Sub-Committee."

generica e vaga, con margini di flessibilità nell'applicazione delle presenti clausole limitata in due aspetti. Il primo limite è il campo di applicazione della misura adottata in virtù del principio di precauzione, circoscritta solo esclusivamente al capitolo sullo sviluppo sostenibile e quindi non invocabile per altre disposizioni del trattato. Il secondo è la limitazione oggettiva derivata dalle condizioni necessarie affinché la misura condizionante lo scambio commerciale e gli investimenti sia disponibile, rilevante e coerente e adottata sulla base di prove insufficienti o inconclusive e di rilevanza internazionale. Inoltre, il linguaggio utilizzato per descrivere la portata di un "rischio di serio deterioramento ambientale" è incerta e difficilmente quantificabile. L'assenza di una definizione in tal senso genera poca chiarezza e rischia di compromettere l'efficacia applicativa concreta del principio di precauzione e la conseguente tutela della salute umana, animale ed ambientale. Infine, laddove il principio di precauzione fosse applicato le misure dovranno essere discusse da una apposita sottocommissione sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile, che avrà enormi responsabilità e poteri nella decisione caso per caso, senza trasparenza e riconoscimento democratico.

3.4 Il cambiamento climatico

Sul tema delle azioni a contrasto al cambiamento climatico, le parti hanno voluto dedicare l'articolo VI, nell'ottica di uno sviluppo economico e commerciale sostenibile coerente con gli impegni presi da entrambi i blocchi nell'Accordo di Parigi siglato nel 2015¹⁴⁰. L'inclusione di obblighi relativi al perseguimento degli obiettivi climatici presenti nell'accordo di Parigi del 2015 è stata presentata come una vittoria importante dalla Commissione Europea al momento della presentazione dell'accordo in principi a fine giugno 2019, in virtù dell'intensificazione di fenomeni di disboscamento ed incendio di milioni di ettari della foresta amazzonica avvenuti negli ultimi anni. L'articolo VI afferma che ogni parte dovrà "effettivamente" implementare le disposizioni nell'accordo di Parigi per renderle vincolanti alla materia commerciale disciplinata nel presente trattato, nonché promuovere, seguendo il dettato dell'articolo 2 dell'Accordo di Parigi, pratiche commerciali con lo scopo di diminuire le emissioni di gas serra, aumentando le capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, in modo tale da non minacciare la produzione di cibo. L'articolo 2 del trattato di Parigi stabilisce che l'obiettivo delle parti deve essere

¹⁴⁰ Sia i paesi Mercosur che i paesi dell'Unione Europea, hanno firmato e ratificato l'Accordo di Parigi.

il mantenimento della temperatura media globale al di sotto della soglia limite dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, sforzandosi di limitare il raggiungimento della temperatura a massimo 1,5°C (sempre rispetto ai livelli industriali), per ridurre significativo il rischio di effetti permanenti eventualmente catastrofici. Infine, l'articolo VI continua al paragrafo 3 affermando che le parti si impegnano a cooperare in tal senso, ove opportuno (*as appropriate*). È giusto notare sin da subito come la vittoria annunciata dalla Commissione presenti aspetti problematici attuativi, con il rischio di un suo conseguente ridimensionamento. Difatti l'inclusione di tali clausole non significa che i paesi Mercosur siano obbligati *de facto* a predisporre misure di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico. A maggior ragione, l'assenza di meccanismi di controllo e rinforzo nell'ipotesi di non adempimento agli obblighi presenti nell'Accordo di Parigi ed il linguaggio adottato dalle parti negoziali, indebolisce i buoni propositi dell'articolo e dell'intero capitolo, garantendo ampio margine di manovra agli stati per evitare la completa e concreta soddisfazione degli impegni presi¹⁴¹.

3.5 La risoluzione delle controversie e alcune considerazioni finali

Il capitolo sul Commercio e lo sviluppo sostenibile incorpora un meccanismo di risoluzione delle controversie *ad hoc*, svincolato dal meccanismo generale previsto dall'accordo di associazione che non si applica in questo caso. Le parti hanno voluto inserire meccanismi esecutivi per le norme commerciali nell'accordo (c.d. di *hard law*), ad esclusione della materia ambientale a cui sono stati riservati meccanismi di *compliance* non esecutivi (c.d. di *soft law*). Il capitolo, agli articoli XVI e XVII, prevede l'istituzione di una sottocommissione sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile, composta da delegati di ogni parte, i quali nominano i rispettivi punti di contatto per facilitare la comunicazione. Ogni problematica relativa allo sviluppo sostenibile dovrà essere risolta in maniera amichevole tra i membri della sottocommissione, attraverso consultazioni. Se le negoziazioni non dovessero andare a buon fine, le parti potranno formare un panel di tre esperti, da una lista di 15 esperti presentata da ambo le parti entro la prima riunione da entrambe le parti. Il panel finale sarà composto da un esperto per parte, con il

¹⁴¹ La stessa dicitura "ove opportuno" permette nella pratica agli stati di poter non conformarsi all'obbligo di cooperazione sui problemi relativi ai cambiamenti climatici, indebolendo la forza di tale clausola. Per maggiori informazioni vedere Abdenur, E. A. (2019), "A double-edged sword: The climate politics of the Mercosur-EU Agreement". Climate Diplomacy, 20 Agosto 2019.

presidente del Panel che dovrà essere di una nazionalità differente da quella delle parti. Il Panel preparerà un rapporto preliminare entro 90 giorni ed uno finale entro i seguenti 60 giorni. Le parti potranno inviare commenti scritti entro 45 giorni dal Report preliminare ed il Panel dovrà tenere in considerazione quanto presentato. Il report finale dovrà essere pubblicato 15 giorni dopo la firma degli esperti. Tale procedura è stata oggetto di forti critiche per la presenza irrilevante, da un punto di vista dei poteri procedurali, della società civile. Se assente nella prima fase delle consultazioni, dove dell'assenza di trasparenza e democraticità nelle decisioni politiche dei membri della sottocommissione abbiamo parlato in precedenza, nella seconda il ruolo della componente civile risulta essere una mera formalità, dal momento che solo il report finale sarà condiviso con un gruppo di consulenza della società civile, senza prender parte attiva al processo decisionale.

In conclusione, sono necessarie alcune considerazioni relative all'intero capitolo sullo sviluppo sostenibile. L'integrazione degli articoli sugli standard lavorativi ed ambientali, il ridimensionamento del principio di precauzione, la vaghezza generata dal richiamo all'Accordo di Parigi, nonché la debolezza dei meccanismi di attuazione normativa, non sono sufficienti o adeguate alle sfide che un trattato commerciale di questa portata può generare. La mancanza di meccanismi robusti che possano garantire l'effettiva implementazione di tali obblighi, connessa alla eccessiva genericità del dettato normativo (benché ancora non ufficiale), rende le clausole presenti assolutamente inefficaci ed irrilevanti se comparate con quelle dell'accordo commerciale. La Commissione europea, attraverso un approccio *soft* basato sul dialogo con le parti civili e su meccanismi di consultazione e persuasione politica, ha preso in considerazione il recente accordo con Colombia, Perù ed Ecuador, al cui interno nel capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile, vi erano generici obblighi e diritti in materia di protezione del lavoro e degli standard ambientali, senza la presenza di un meccanismo sanzionatorio¹⁴². Sarebbe stato maggiormente auspicabile percorrere la strada già intrapresa nella negoziazione dell'accordo commerciale con i paesi dei Caraibi, dove erano presenti meccanismi di

¹⁴² L'Accordo commerciale tra l'Unione europea e la Colombia, il Perù e l'Ecuador è stato approvato il 21 dicembre del 2012, ed è entrato in vigore in via provvisoria l'11 novembre 2016, con Decisione del Consiglio (UE) 2016/2369.

deterrenza efficaci come sanzioni economiche , da applicare nell'eventualità del mancato rispetto di determinati obblighi¹⁴³.

¹⁴³ Ci si riferisce all'Accordo di Partenariato Economico tra Unione Europea e i paesi CARIFORUM (Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, la Repubblica dominicana, Grenada, Guyana, Haiti, Giamaica, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Saint Christopher e Nevis, Suriname e Trinidad e Tobago) siglato il 15 ottobre del 2008.

4. L'impatto sull'ambiente del Accordo

Il problema dell'impatto ambientale di un accordo di così vasta portata che mira ad aumentare in modo cospicuo il traffico di merci, ha avuto una forte risonanza mediatica a livello globale ad agosto 2019, circa un mese dopo la fine delle negoziazioni, a causa dei numerosi ed intensi incendi che si sono propagati nella foresta amazzonica in quel periodo. Tale situazione è stata immediatamente politicizzata dai leader globali, in particolar modo dal Presidente della Repubblica federale del Brasile, Jair Messiah Bolsonaro, che ha portato a momenti di forte tensione politica con i paesi Europei e la Francia in particolare, con dichiarazioni politiche contro la linea di governo di Emmanuel Macron¹⁴⁴. Tale tensione politica mina fortemente l'entrata in vigore del trattato, dal momento che la scelta del governo francese in sede di approvazione nel Consiglio Europeo, nonché di ratifica interna, essendo accordo misto, risulta determinante. Dall'altra parte, la linea politica del governo Bolsonaro pone non poche ombre sulla riuscita dell'accordo per una serie di motivi: se da una parte l'elettorato che lo supporta è la stessa categoria di imprenditori agricoli ed allevatori brasiliani (*fazeinderos*), dall'altra le frizioni politiche con il neo-presidente argentino Fernandez, peronista e "kirchnerista" di sinistra, politicamente dal polo opposto a quello di Bolsonaro, sono ostacoli difficili da superare in sede Mercosur. Oltre però al colore politico dei rispettivi governi, il clima di tensione politica è generato proprio dalla questione ambientale. Come detto in precedenza, il governo Bolsonaro è sostenuto pienamente dalla categoria dei *fazeinderos*, i cui interessi agricoli di espansione delle terre coltivabili, insieme ad allevamenti di bestiame, si scontrano chiaramente con l'esigenza di mantenere, conservare e tutelare le foreste e la biodiversità al loro interno. Lo stesso Bolsonaro ha già agito nel suo primo anno di presidenza mettendo a repentaglio il clima e la biodiversità di molte regioni del Brasile attraverso una riforma amministrativa corposa. Tale riforma, presentata con l'obiettivo di "sburocratizzare" ed "ottimizzare" il lavoro del massiccio apparato della

¹⁴⁴ Il teatro di tale tensione politica è stato il G7 a Biarritz, tenutosi ad agosto 2019, il cui tema all'ordine del giorno era la gestione degli incendi al momento ancora in corso nella foresta amazzonica. I membri del G7 hanno chiesto al governo Bolsonaro di collaborare per intervenire, insieme ad altre ONG, per fermare gli incendi e la deforestazione. Il governo di Brasilia ha dunque risposto che tutti gli aiuti sarebbero direzionati nelle casse dello Stato e che la gestione della foresta amazzonica era una competenza esclusiva della Repubblica Federale del Brasile. A tale dichiarazione del presidente Bolsonaro, il presidente francese Macron ha replicato che se il Brasile non agirà opportunamente nella gestione della crisi ambientale in corso, l'accordo UE-Mercosur non sarà approvato dal governo di Parigi.

pubblica amministrazione brasiliana, rischia di cancellare o comunque minimizzare al massimo le attività di controllo e gestione ambientale di terre, fiumi, mari ed ecosistemi che necessitano di tutela e protezione, nonché di terre abitate da popolazioni indigene che secondo la Costituzione brasiliana attualmente in vigore, devono essere tutelate dallo Stato¹⁴⁵.

L'aumento del numero di quote a disposizione, insieme alla riduzione delle barriere condurrebbe ad un aumento della produzione e dell'esportazione di molti prodotti. Tutto ciò, a causa del modello agro-industriale dei paesi Mercosur, può portare molto probabilmente a maggiore deforestazione, impattando negativamente sulla biodiversità, sulla quantità di diossido di carbonio immagazzinabile nonché sui cambiamenti climatici¹⁴⁶. L'aumento delle esportazioni verso l'Unione Europea rischia di condurre ad un abbassamento dei prezzi dei prodotti alimentari nelle tavole dei cittadini europei ed un conseguente aumento nei consumi, sostenuti dall'aumento di offerta estera proveniente dalle terre sudamericane. È chiaro che all'interno di questo "ciclo della deforestazione" autoalimentato, la soluzione del problema non può esser rintracciata dal solo lato dell'offerta produttiva, e quindi dai paesi del Mercosur, ma anche dal lato della domanda di prodotti primari proveniente dall'Europa. Il ruolo dell'Unione Europea e delle sue politiche commerciali internazionale in questo contesto è fondamentale, dal momento che la regione è il più vasto importatore di prodotti agricoli provenienti da terre ottenute da disboscamento al mondo¹⁴⁷. Volgendo un rapido sguardo al numero di prodotti primari maggiormente importati sul suolo europeo, la gran parte sono carne, etanolo da canna di zucchero e soia, tutti prodotti provenienti da terre divenute coltivabili nell'ultimo secolo nei paesi Mercosur. Inoltre, la soia proveniente da questi paesi è anche quella di maggior

¹⁴⁵ Si possono fare diversi esempi a riguardo. Sul tema della protezione dei diritti delle popolazioni indigene il presente governo ha posto l'agenzia responsabile per la protezione dei territori indigeni (FUNAI) sotto l'autorità del Ministero dell'Agricoltura, in chiara contraddizione di interessi. Sul tema della gestione forestale è stata approvata una recente riforma di modifica del Codice Forestale che rende più semplice l'appropriazione illecita di terra coltivabile. Inoltre, sono stati tagliati quasi totalmente i fondi per l'Agenzia di Protezione dell'Ambiente (IRAMA) e per l'Istituto Nazionale per la Ricerca Spaziale (INPE) che lavorava per il monitoraggio satellitare degli incendi nelle foreste sparse per tutto il territorio brasiliano. A tal proposito il governo Bolsonaro ha licenziato il presidente dell'INPE per aver pubblicato per aver pubblicato un report in cui si dimostrava l'aumento della deforestazione causata da incendi del 88% al 2019 rispetto all'anno precedente.

¹⁴⁶ Da Poth, C. (2019), "*Biotecnología, ciencia y poder. Un análisis crítico sobre la regulación en torno a las semillas genéticamente modificadas*". Revista Administración Pública y Sociedad. N°7, gennaio-luglio 2019.

¹⁴⁷ Da Guillermo; Suarez, Cristina (2019), "*La destrucción española del Amazonas de la que nadie habla: importamos en masa su soja*". El Confidencial, 31 agosto 2019.

“qualità” nel mercato internazionale, per l’uso di pesticidi in grandi quantità come il glifosato che ne aumentano la quantità producibile e l’utilizzo di tecniche di innestamento biologico transgenico che ne migliorano la resistenza¹⁴⁸. Inoltre, è doveroso notare che nei paesi Mercosur la catena di produzione di questo settore è opaca, mancando un chiaro sistema di tracciabilità della soia lungo la filiera agroalimentare, non garantendo pertanto che il prodotto comprato dall’UE non venga da una terra in precedenza disboscata. Leggendo inoltre i dati sulle importazioni del 2019, il 93% della soia importata proviene dai paesi Mercosur (Brasile 46%, Argentina 43% e Paraguay 4%) e gran parte di questa termina negli allevamenti intensivi come mangime nutriente per il bestiame, a ragione dell’importanza che ha questo bene nel sistema alimentare europeo¹⁴⁹. Oltre alla soia, il secondo più importante settore che causa processi di deforestazione continua è l’allevamento intensivo di bovini. Si stima infatti che nell’Amazzonia brasiliana, il 63% delle terre disboscate è occupato da allevamenti di bovini¹⁵⁰¹⁵¹. Inoltre, secondo lo studio sulla valutazione dell’impatto ambientale della London School of Economics (LSE), commissionato dall’Unione Europea, i paesi del Mercosur sono tra i dieci paesi al mondo con il più alto tasso di deforestazione negli ultimi anni¹⁵². Sempre secondo lo studio della LSE, l’allevamento di bovini, oltre a causare disboscamento, aumenta l’emissione di gas metano, tanto è che circa il 55% delle emissioni di CO₂ in Brasile provengono dal cambio nell’utilizzo delle terre, riconvertite in terre ad uso intensivo di allevamenti di bovini.

In conclusione, è necessario ricordare come il problema della deforestazione è strettamente interconnesso alla liberalizzazione delle merci e ciò è ancor più evidente in questo specifico trattato, a causa della struttura della catena agro-industriale, orientata all’allevamento e alla coltivazione estensiva delle terre, che autoalimenta fenomeni di

¹⁴⁸ Nell’Unione Europea il glifosato è un principio attivo che si può utilizzare al momento solo in poche quantità con limiti quantitativi precisi come è stato pure confermato da una recente sentenza C-616/17 della Corte di Giustizia Europea, mentre l’utilizzo di tecniche di innestamento è consentito sul suolo europeo, solo se non vi è una alterazione consistente del corredo genetico. In poche parole, gli Organismi Geneticamente Modificati, sono fortemente limitati sul suolo europeo, mentre nei paesi Mercosur, specialmente in Brasile, sono in linea di massima ammessi.

¹⁴⁹ I maggiori importatori di soia sono Olanda, Spagna, Germania ed Italia

¹⁵⁰ Estratto da Abdenur, E. A. (2019), “*A double-edged sword: The climate politics of the Mercosur-EU Agreement*”. *Climate Diplomacy*, 20 agosto 2019

¹⁵¹ Dagli anni ’80 fino ad oggi l’aumento della domanda internazionale di soia ha spinto le grandi aziende di allevamento di bovini a ricercare nuove terre da coltivare verso nord, dove reindirizzare i loro “investimenti”, aumentando secondo le stime della *Global Forest Coalition*, del 500% le attività di allevamento dal 1985 al 2017 con una deforestazione complessiva di circa 28.5 Milioni di Ettari.

¹⁵² Ibidem, Molle, G. (2008), “*Negociación Mercosur-Unión Europea*”. *Revista del Centro de Economía Internacional (CEI)*. N°11. Ministry of Foreign Affairs of Argentina.

land-grabbing nei paesi del Mercosur, ma anche a causa del modello agro alimentare europeo che sostiene il settore dell'allevamento di bestiame con prodotti derivanti da deforestazione. Inoltre, all'interno di questo circolo vizioso, abbiamo solo accennato al ruolo comunque decisivo dei consumatori, i quali se correttamente informati, possono giocare un ruolo chiave nella direzione dell'offerta dei prodotti sul mercato. Concludendo, la deforestazione, la perdita di biodiversità, il mancato ruolo di immagazzinamento di CO₂ garantito dalle foreste, il *land-grabbing*, l'utilizzo di pesticidi e tecniche di innestamento transgenico, l'assenza di tracciabilità dei prodotti e l'aumento delle emissioni di gas metano sono tutti problemi che potenzialmente possono avere un impatto devastante sull'ambiente, sulla salute animale, umana e sulla vita sociale di molti cittadini, che vedranno moltiplicarsi fenomeni meteorologici imprevisti e violenti causati dal cambiamento climatico, siccità per mancanza di acqua dovuta ad un uso intensivo agricolo, disastri ambientali come frane o smottamenti terreni causati dalla deforestazione incontrollata e via discorrendo. Pertanto, i numeri ed i dati qui presentati, insieme alle considerazioni fatte in precedenza, portano alla conclusione che l'accordo qui presente non faccia altro che aumentare le possibilità che circoli viziosi possano autoalimentarsi senza controllo, alla luce della inadeguatezza e poca incisività, come già visto in precedenza, delle norme a tutela ambientale e sociale presenti nel capitolo sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile.

5. Gli altri capitoli dell'Accordo

Per quanto riguarda i restanti capitoli dell'Accordo di Associazione, esamineremo il capitolo sulle barriere tecniche al commercio e quello sulle misure sanitarie e fitosanitarie fornendone un quadro sintetico ed esaustivo, con lo scopo di fornire le informazioni necessarie per poter ottenere una visione di insieme sufficientemente organica dell'intero accordo.

5.1 Barriere tecniche al commercio

Per barriere tecniche al commercio si intendono generalmente gli ostacoli non tariffari alla liberalizzazione del commercio internazionale, materia divenuta di primaria importanza nel commercio internazionale alla fine del secolo scorso a causa della globalizzazione che ha accelerato il trasporto di merci e servizi su scala globale¹⁵³. Se difatti dal secondo dopo guerra gli accordi per la riduzione delle barriere tariffarie venivano stipulati nel quadro multilaterale del GATT, le barriere tecniche al commercio, o più semplicemente barriere “non-tariffarie” non erano state oggetto di alcun trattato internazionale di natura multilaterale sino all'Uruguay Round del 1994. Il tavolo negoziale multilaterale che ha avuto sede nello stato Sudamericano fu di vitale importanza per la riorganizzazione dell'intero sistema multilaterale del commercio internazionale. All'interno di questo tavolo fu portata avanti l'ultima grande riforma del commercio internazionale dal punto di vista multilaterale, con la fondazione del WTO, una vera e propria organizzazione internazionale con sede permanente a Ginevra. La creazione del WTO fu rilevante all'epoca perché superava il modello utilizzato in precedenza del GATT 1947, il quale era stato elaborato in via provvisoria¹⁵⁴. Pertanto, nei tavoli negoziali dell'Uruguay Round, una volta riorganizzata l'intera struttura sotto la supervisione e la gestione del WTO e rinnovato il GATT, si discusse degli altri aspetti del commercio internazionale tra cui quello delle barriere non tariffarie che secondo l'OCSE, occupano a seconda dei casi tra il 2% ed il 15% dei costi totali di commercio¹⁵⁵.

¹⁵³ Per maggiori informazioni vedere Salvatore, F. (2018), “*Barriere tecniche al commercio: ambito di applicazione del TBT Agreement*”, in *Iusinitinere*, 24 febbraio 2018.

¹⁵⁴ Ad ora l'intera struttura normativa definita “WTO Law” si basa sull'Accordo WTO del 1994 che disciplina il funzionamento dell'organizzazione internazionale e sul GATT 1994, il quale non ha subito sostanziali cambiamenti normativi. Si aggiungono il GATS (Accordo Generale sul Commercio e sui Servizi) ed il TRIPS (Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale).

¹⁵⁵ Da WTO and OECD (2019), “*Facilitating trade through regulatory cooperation. The case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*”.

Si giunse quindi all'Accordo WTO sulle Barriere Tecniche al Commercio, in vigore tuttora, con lo scopo di assicurare che gli stati membri adottino regolamenti tecnici, standard e procedure di valutazione di conformità senza creare discriminazione od ostacolo al commercio¹⁵⁶. Il capitolo sulle barriere tecniche al commercio nell'Accordo di associazione UE-Mercosur si inserisce nel quadro multilaterale tracciato dal WTO, con l'aggiunta di nuovi standard più avanzati in materia di commercio internazionale in materia di trasparenza e dialogo con i portatori di interesse e l'inserimento esplicito delle "Buone Pratiche di Regolamentazione" (*Good Regulatory Practices*). Sulla trasparenza le parti hanno dedicato l'articolo VIII, nel quale si afferma la necessaria partecipazione dei portatori di interesse, pubblici e privati, all'interno del processo normativo e che ogni decisione presa sia pubblicata sui siti web ufficiali. L'inserimento di tale articolo è di grande importanza per i grandi gruppi industriali, soprattutto europei, nonché della Commissione stessa, perché permette l'intervento nel processo decisionale interno dell'altra parte, attraverso la possibilità di inviare commenti scritti con proposte di regolamentazione tecnica. Per quanto riguarda le "Buone Pratiche di Regolamentazione" le parti all'articolo III, hanno similmente a quanto previsto nell'articolo VIII, il diritto di chiedere spiegazioni quando determinati standard non vengono seguiti con la possibilità di presentare commenti scritti, nonché analisi di impatto all'interno del processo decisionale normativo.

5.2 Misure sanitarie e fitosanitarie

Nell'ambito dell'Uruguay Round nel 1994 fu stipulato un altro importante accordo riguardante le misure sanitarie e fitosanitarie (di seguito SPS), con lo scopo di predisporre e regolare gli strumenti necessari alla difesa della vita e della salute umana, animale e delle piante. In base a tale accordo tutte le SPS devono essere corrispondenti a determinati standard riconosciuti internazionalmente, tra cui il *Codex Alimentarius* per tutti i prodotti alimentari. La predisposizione a standard ulteriormente restrittivi è concessa laddove vi sia un adeguata conoscenza scientifica che possa giustificare possibili misure di prevenzione e/o precauzione che possano ostacolare il commercio internazionale. Il capitolo SPS presente nell'accordo di Associazione UE-Mercosur rientra nel quadro

¹⁵⁶ Tale accordo è stato di recente integrato da un nuovo Accordo sulla Facilitazione al Commercio siglato nel 2014 ed entrato in vigore nel 2017, con l'obiettivo di creare un sistema in cui i legislatori non possano più agire individualmente.

normativo multilaterale già tracciato e come per l'accordo sulle barriere tecniche al commercio, rinforza gli obblighi e gli impegni reciproci tra le parti su determinati aspetti, tra cui in primis spiccano quelli relativi all'agricoltura e alla sicurezza alimentare¹⁵⁷. Nell'articolo XIV è presente un meccanismo emergenziale per il quale in caso di rischio di violazione delle norme, uno Stato membro UE oppure Mercosur, può applicare un vero e proprio veto all'esportazione di quel determinato prodotto a livello nazionale. Pertanto, se un determinato prodotto venga esportato in violazione di standard o norme presenti nell'Accordo, e vi sia un serio e concreto rischio di incolumità della salute umana, animale o ambientale, il produttore in questione sarà rimosso dalla lista degli enti aventi licenza di esportazione. Alla luce della recente pandemia globale di COVID-19 che ha messo in discussione l'intero sistema del commercio internazionale e non solo, di grande e rilevante interesse sono le disposizioni presenti all'articolo X del capitolo SPS. L'articolo X afferma che nell'ipotesi di un' epidemia che possa rendere un determinato prodotto nocivo per la salute umana, ambientale o animale, la controparte ha il diritto di bloccare temporaneamente il commercio di prodotti proveniente da una regione affetta dall'epidemia. La definizione di regione è molto ampia e generica e va dalle aziende agricole individuali, alle regioni interne agli Stati sino allo Stato intero. L'articolo VII afferma la parte che esporta dovrà autorizzare solo gli enti già approvati con la garanzia dell'autorità competente che tali entità non violino i requisiti sanitari della parte importatrice. Infine, il capitolo si conclude con disposizioni che creano una sottocommissione specifica in materia di aspetti sanitari e fitosanitari, composto, ai sensi dell'articolo XVIII, da rappresentanti di entrambe le parti. In conclusione, è necessario riportare alcune critiche mosse da alcuni analisti che accusano tale capitolo di essere debole e poco incisivo. L'assenza di norme che specifichino i limiti dell'utilizzo del principio di precauzione favorisce un approccio poco incisivo fortemente spostato sul più comune principio di prevenzione¹⁵⁸, mentre per quanto riguarda la composizione ed il

¹⁵⁷ A tal proposito rilevante sono state le dichiarazioni della Commissione Europea a margine della presentazione dell'Accordo in Principi, la quale ha sostenuto chiaramente che le regole europee SPS non subiranno modifiche e non saranno oggetto di negoziazione (“[...] will not in any way affect EU rules. The EU SPS rules are and will remain non-negotiable”).

¹⁵⁸ La differenza del principio di prevenzione con quello di precauzione è essenzialmente nel grado di certezza scientifica del rischio di un evento dannoso. Il principio di precauzione è più incisivo perché anche in assenza di prova scientifica, si possono giustificare misure atte alla protezione umana, animale ed ambientale, mentre per il principio di prevenzione, come comunemente sostenuto, le misure da adottare devono essere giustificate da una base scientifica minima. In tema di Misure sanitarie e fitosanitarie la legislazione in seno al WTO è molto più orientata verso l'utilizzo del principio di prevenzione, mentre la

processo decisionale della sottocommissione, valgono le riflessioni fatte in precedenza per il capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile circa l'assenza di democraticità, trasparenza e partecipazione attiva della società civile¹⁵⁹.

normativa europea riconosce in modo esplicito il principio di precauzione, come principio cardine nell'attuazione di norme rivolte alla salvaguardia della salute umana, animale ed ambientale.

¹⁵⁹ Ibidem, Fritz, T. (2018), “*EU-Mercosur Association Agreement: The SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks*”. Bilaterals, 19 gennaio 2018.

CAPITOLO III

La Politica Commerciale Comune Europea ed il processo di ratifica dei trattati internazionali per i paesi appartenenti all'Unione Europea e al Mercosur: competenze, poteri e limiti decisionali degli attori istituzionali coinvolti.

1. La Politica Commerciale Comune Europea e la ratifica dei trattati internazionali

1.1 Premessa

Lo scopo del presente capitolo è quello di esaminare le procedure di ratifica dei trattati internazionali all'interno di alcuni Stati membri, in particolar modo Italia, Germania e Francia utilizzando un approccio comparatistico, per sottolinearne le peculiarità comuni e le differenze. Procederemo in seguito all'analisi delle procedure di ratifica dei trattati internazionali nei due paesi appartenenti al Mercosur, ossia Argentina e Brasile. L'analisi seguirà uno schema comune confrontando per ogni sistema le fonti giuridiche, gli attori coinvolti e l'iter procedurale in senso stretto. Il fine a cui tale lavoro si rivolge è quello di capire come i trattati internazionali (compreso l'accordo di associazione UE-Mercosur) vengono nella pratica recepiti, dove possono nascere le difficoltà politico-giuridiche tra il procedimento nazionale di ratifica e l'esercizio della politica commerciale comune e come sono bilanciati i poteri e le rispettive competenze degli organi costituzionali.

1.2 Accordi Internazionali e Politica Commerciale Comune Europea

Gli accordi internazionali rivestono un ruolo centrale nella definizione delle relazioni commerciali, essendo una fonte di diritto riconosciuta sul piano internazionale. La convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati definisce accordi internazionali gli atti conclusi tra Stati in forma scritta e regolati dal diritto internazionale. Affinché tali accordi possano riprodurre i loro effetti sui territori nazionali è necessaria la ratifica all'interno dei sistemi giuridici nazionali. All'interno dell'Unione Europea gli Stati membri mantengono differenti forme procedurali attraverso cui si articola l'intero procedimento

di ratifica di tali accordi. Gli attori coinvolti più importanti sono il Governo nazionale, il Parlamento nazionale ed in taluni casi come nel Belgio anche quelli regionali. È necessario a questo punto ricordare che con il Trattato di Lisbona, l'Unione Europea ha personalità giuridica a livello di diritto internazionale e può stipulare accordi internazionali, che riproducono i loro effetti all'interno dei territori degli Stati membri a seconda della ripartizione delle competenze. Pertanto, un accordo commerciale in senso stretto ricade nella competenza riservata all'Unione, essendo la politica commerciale estera materia disciplinata esclusivamente dal diritto dell'Unione, mentre un accordo di associazione, come quello qui preso in esame, avendo uno spettro di azione più ampio, rientra nella fattispecie degli Accordi misti e pertanto necessita di un duplice procedimento, tanto a livello europeo, quanto nazionale, per produrre i suoi effetti una volta entrato in vigore. Se da una parte, almeno formalmente, è chiara la ripartizione di poteri e competenze sulla politica commerciale, nella pratica il confine non è molto chiaro dal momento che all'interno delle varie procedure nazionali, la risposta politica dei parlamenti nazionali, può condizionare le trattative commerciali *in itinere* o già concluse, come nel caso del trattato CETA.

1.3 Il caso CETA e le difficoltà politiche del Mercosur

Il CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) è un trattato internazionale che istituisce un'area di libero scambio tra Canada e Unione Europea. Il trattato commerciale, firmato il 30 ottobre del 2016 è entrato in vigore in forma provvisoria il 21 settembre 2017 ed è tuttora in attesa della conclusione della fase di ratifica all'interno degli Stati Membri¹⁶⁰. Le vicissitudini politiche che ruotano intorno all'accordo CETA sono emblematiche delle difficoltà pratiche dell'esercizio di una politica commerciale comune a livello europeo, quando gli interessi di alcuni Stati membri non riescono ad essere soddisfatti, collidendo con altri tanto interni, quanto esterni. L'esercizio di bilanciamento degli interessi in gioco è in questo settore alquanto difficile da mantenere. Da una parte, ogni Stato membro ha interessi legittimi nel commercio e nella tutela dei propri prodotti con terze parti, dall'altra l'esigenza di aprire verso altri mercati favorisce altri settori delle economie degli Stati membri altrettanto rilevanti. Come abbiamo visto nel paragrafo sul

¹⁶⁰ Al momento è in vigore circa il 90% delle disposizioni presenti nel trattato e gli Stati membri che hanno ratificato l'accordo al momento sono: Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Spagna, Croazia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Austria, Portogallo, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

pilastro commerciale del Capitolo II, è stata la Commissione Europea a capo delle negoziazioni dell'accordo di associazione UE-Mercosur, operando delle scelte in relazione a quali settori della propria economia liberalizzare e quali mantenere protetti su mandato del Consiglio Europeo. Il negoziato, però non ha soddisfatto le più importanti associazioni di categoria del settore agricolo ed ambientale che hanno giudicato tanto iniquo, quanto insufficiente l'intero accordo. La posizione delle associazioni di categoria agricola è importante in questa fase, dal momento che l'accordo è in fase di scrittura giuridica, e dovrà essere approvato in Consiglio Europeo ed in Parlamento, per poi essere ratificato da tutti i 27 Stati Membri. Per queste ragioni risulta interessante capire la situazione giuridica attuale del CETA, che si presenta come un trattato simile a quello UE-Mercosur, al fine di mettere in luce con un esempio pratico le difficoltà di un'attuazione omogenea della politica commerciale comune. Le vicende storiche riguardo alle negoziazioni del trattato e alla sua entrata in vigore sono una testimonianza pratica delle difficoltà applicative di una politica commerciale europea che si muove da un piano giuridico ad uno politico. Ancor prima della firma del trattato un intenso dibattito politico è sorto tra la Commissione Juncker ed il Consiglio Europeo, sulla natura giuridica del trattato. La Commissione riteneva di poter agire nella pienezza dei suoi poteri esclusivi sulla politica commerciale comune, come nella prassi è già accaduto per l'accordo WTO nell'Uruguay Round del 1994 o come per il trattato commerciale con Singapore¹⁶¹, mentre gli Stati membri in sede di Consiglio Europeo, ritenevano fermamente che la natura del trattato fosse quella di accordo misto, spostando pertanto l'oggetto della discussione dal piano giuridico a quello politico. Sta di fatto che in seguito è stato trovato l'accordo tra gli Stati Membri e la Commissione Europea, nel Consiglio Europeo del 30 ottobre 2016 per approvare il trattato in via provvisoria riconoscendone

¹⁶¹ La questione della competenza a concludere gli accordi commerciali era già stata sollevata dalla Commissione di fronte alla Corte di giustizia sulla base dell'art. 228, par. 6, TCE (ora 218, par. 11, TFUE) alcune settimane dopo la firma dell'Atto finale dell'Uruguay Round in seno al Comitato dei negoziati commerciali nel 1994. Anche in quella occasione la Commissione riteneva che la allora Comunità europea avesse la competenza esclusiva a concludere l'accordo istitutivo del WTO ed i suoi allegati, mentre il Consiglio (e in particolare, otto dei dodici Stati membri che lo componevano) riteneva che la competenza fosse degli Stati membri per quanto riguarda la conclusione dell'Accordo generale sugli scambi dei servizi (GATS), l'Accordo concernente gli aspetti del commercio connessi alla proprietà intellettuale (TRIPS) ed alcuni limitati aspetti relativi al GATT. Nel parere 1/94 la Corte ha rigettato parzialmente le richieste della Commissione, concludendo che la competenza esclusiva della Commissione si limitava alla conclusione dell'accordo limitatamente alle parti relative al GATT 1994 e all'accordo istitutivo del WTO, escludendone la competenza esclusiva sul GATS e TRIPS. Ce ne informa Viturale G. (2016), "La natura "mista" del CETA e le implicazioni per la politica commerciale comune", in EuropeiUnite, 7 luglio 2016.

natura di accordo misto. Tale decisione è stata approvata il 15 febbraio 2017 dal Parlamento Europeo, entrando in vigore in via provvisoria il 21 settembre 2017. La decisione di approvare una buona parte del trattato in via provvisoria e di sospenderne l'entrata in vigore *in toto* una volta ratificata dagli Stati membri, è esplicitiva di come sia difficile il bilanciamento di interessi interno tra gli Stati membri ed esterno nei confronti del Canada come paese partner. Le critiche mosse a tale trattato sono state parecchie e quasi tutte provengono dal settore agricolo ed ambientale. I problemi maggiormente sollevati sono quelli relativi all'assenza di standard elevati di controllo sui prodotti agricoli ed alimentari. Difatti, in Canada è possibile utilizzare il trattamento chimico per lavare il bestiame di allevamento, utilizzare pesticidi ritenuti dannosi all'interno dell'Unione Europea o allevare animali nutriti con prodotti OGM, senza un sistema di controllo preventivo e successivo. Sono questi i problemi e le perplessità che hanno spinto molti Stati membri a richiedere in modo esplicito in Consiglio Europeo che l'accordo CETA avesse natura di accordo misto, così da poter avere controllo politico sulla sua attuazione. In conclusione, il caso CETA è la dimostrazione di quanto il processo di ratifica all'interno degli Stati membri rifletta, al di là degli aspetti strettamente procedurali, gli interessi legati alla salute pubblica umana ed animale, al diritto ad un cibo sano e al diritto dell'ambiente. La procedura di approvazione dei parlamenti nazionali sulle decisioni prese dai rispettivi Governi è dunque un controllo democratico necessario per garantire la tutela di diritti fondamentali e il rispetto di alcuni interessi economicamente rilevanti, come dimostra il caso *Halloumi* per il Cipro, il cui voto del Parlamento nazionale del 1° agosto con la successiva notifica alla Commissione Europea, rischia di mettere del tutto fine all'intero trattato¹⁶². La volontà di non ratificare il trattato a queste condizioni espressa dal parlamento cipriota aumenta l'incertezza sulla ratifica e sull'entrata in vigore definitiva dell'accordo, anche alla luce della risposta di altri parlamenti nazionali come quello dei Paesi Bassi¹⁶³.

¹⁶² In particolare, il parlamento cipriota ha votato contro la proposta di legge sulla ratifica del trattato CETA, invocando la mancanza di tutele sul commercio di un prodotto tipico cipriota, l' *Halloumi*, nel mercato canadese.

¹⁶³ Nei Paesi Bassi la Camera ha votato a favore per pochi voti il 18 febbraio 2020, mentre il Senato ancora si deve pronunciare, ma la maggioranza dei Senatori in una comunicazione congiunta non vincolante, ha fatto sapere che la volontà è quella di votare contro per bloccare l'entrata in vigore del trattato. Per maggiori informazioni vedere https://www.ansa.it/europa/notizie/agri_ue/economia/2020/06/06/ue-mercosur-i-paesi-bassi-frenano-bruxelles-tira-dritto_70913992-c981-421b-942f-746e8a8b0455.html.

Tali riflessioni portano all'accordo UE-Mercosur, che sembra stia percorrendo la stessa strada del CETA, con perplessità mosse dal settore agricolo ed ambientale e Governi nazionali che hanno già dichiarato pubblicamente di non voler firmare l'accordo così come è stato negoziato dalla Commissione¹⁶⁴. Anche per questo una decisione comune in sede di Consiglio Europeo, insieme alla seguente volontà di ratifica all'interno di tutti gli attuali 27 Stati Membri, sembra essere cruciale per le sorti dell'intero trattato, che è ancora, ed è giusto ricordarlo, in fase di revisione giuridica.

1.4 Il procedimento di ratifica negli Stati membri dell'Unione Europea: Cenni introduttivi

Il procedimento di ratifica a livello nazionale tra gli Stati membri UE è generalmente disciplinato dalle rispettive costituzioni nazionali con propri modi e limiti, però è possibile trovare punti comuni all'interno delle varie procedure. Tendenzialmente vi sono cinque fasi procedurali comuni in tutti i sistemi: la negoziazione del testo, la firma soggetta a ratifica, la successiva approvazione dell'organo legislativo, la firma dell'atto di ratifica e la pubblicazione con l'entrata in vigore finale¹⁶⁵. In questo schema procedurale un ruolo fondamentale centrale lo riveste l'organo esecutivo nazionale, e dunque il governo in carica, dal momento che è lo stesso che conduce i negoziati e che firma il trattato internazionale. Eccezion fatta per alcuni casi (come Brasile e Argentina), l'organo legislativo non ha margini di manovra per l'eventuale modifica del testo del trattato internazionale negoziato dal governo nazionale, limitando il suo compito a quello di approvazione dell'atto. Il ruolo del Parlamento nazionale all'interno degli Stati membri assume però delle sfumature differenti a seconda del sistema legislativo in cui è inserito. Ci sono sistemi bicamerali perfetti in cui è necessario che entrambe le camere votino a favore dell'approvazione dell'atto di ratifica (il caso dell'Italia, Francia o Spagna), mentre ce ne sono altri in cui l'approvazione è limitata alla camera superiore (il caso del Belgio), oppure altri per i quali la ratifica è necessaria solo per determinati accordi (il caso della Germania). Infine, sono presenti anche i sistemi unicamerali nei quali più semplicemente

¹⁶⁴ Vedere Par. 6 Cap. II.

¹⁶⁵ Estratto da EPRS | European Parliamentary Research Service, K.Grosek e G. Sabbati, "*Ratification of international agreements by EU Member States*", Members' Research Service PE 593.513, Nov.2016.

è necessaria l'approvazione dell'atto di ratifica del trattato internazionale per la successiva entrata in vigore. Al di fuori del Belgio, i parlamenti regionali non ricoprono un ruolo decisivo nell'iter procedurale. Ciò significa nella pratica che per lo Stato belga, affinché un trattato entri in vigore deve essere approvato da otto parlamenti. Infatti, in Belgio, come in Germania o Austria le regioni possono concludere trattati internazionali, ma solo limitatamente alle loro competenze, ripartite nelle rispettive costituzioni, mentre in Portogallo e Spagna (e anche in Germania da una prassi consolidata) le regioni possono partecipare alle negoziazioni.

2. Il sistema italiano

2.1 Fonti

Le norme che regolano la ratifica dei trattati internazionali sono, all'interno dell'impalcatura costituzionale italiana, presenti agli: articoli 10 e 11 nella parte dedicata ai "Principi Fondamentali", articoli 80 e 87 nei titoli dedicati al Parlamento e al Presidente della Repubblica e agli articoli 72, co.4 e 25, co.2 nella sezione in cui è regolato il procedimento legislativo. L'art.10 della Costituzione introduce il principio per il quale "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute". Tale principio risulta fondamentale dal momento che permette il recepimento automatico di qualsiasi norma di diritto internazionale pubblico di fonte consuetudinaria all'interno del sistema giuridico nazionale, con valore di norma avente rango costituzionale¹⁶⁶. In dottrina si è dibattuto anche della possibilità di introdurre nell'ordinamento italiano, attraverso il recepimento automatico dell'art.10, anche le disposizioni che avessero origine pattizia seguendo il brocardo "*Pacta sunt servanda*", ma tale posizione è stata abbandonata dal momento che la parte II della Costituzione esplicitamente disciplina i modi e i limiti per la procedura di ratifica dei trattati internazionali¹⁶⁷. Il principio dell'art.10 viene ripreso dall'art.11 che sancisce il principio per cui l'ordinamento italiano ripudia la guerra di aggressione e favorisce la pace e la giustizia fra le Nazioni¹⁶⁸. Per quanto riguarda la procedura legislativa gli artt.72, co.4 e 75, co.2 statuiscono rispettivamente la c.d. riserva di aula, per la quale la legge di ratifica di un trattato internazionale deve seguire la procedura normale di esame e approvazione e la non ammissibilità di referendum per le leggi riguardanti la ratifica di trattati internazionali. Ai sensi dell'art.87 Cost., il Presidente della Repubblica ha il potere di "[ratificare] i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere". Tale autorizzazione, ai sensi dell'art.80 Cost. occorre per tutti i "trattati

¹⁶⁶ È stato definito tale meccanismo di ricezione automatica come "Trasformatore permanente" dal Perassi, giurista internazionalista e membro dell'Assemblea costituente che insieme ad Ambrosini e Mortati, presentarono congiuntamente un emendamento alla bozza dell'art. 10 con la presente dicitura. La bozza precedente recitava "Le norme del diritto delle genti, generalmente riconosciute, sono considerate parte integrante del diritto italiano".

¹⁶⁷ La posizione per cui le fonti di diritto internazionale di tipo pattizio potessero essere ricomprese nella fattispecie all'art.10 è stata fortemente sostenuta dal Quadri in Quadri R. (1968), *Diritto Internazionale Pubblico*, 5° ed., Napoli, 1968.

¹⁶⁸ L'importanza dell'art.11 è rivolta più verso il tema dell'integrazione del diritto comunitario con quello nazionale, che per la ratifica dei trattati internazionali.

internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”. Il Parlamento, nel caso in questione, deve necessariamente adottare una legge di autorizzazione alla ratifica, il cui relativo atto sarà in seguito firmato dal Presidente della Repubblica e controfirmato dal ministro proponente, come è previsto dall’art.89 Cost. Secondo il dettato costituzionale gli accordi possono essere conclusi solo in forma c.d. solenne, ossia con la ratifica da parte del Capo dello Stato e l’autorizzazione delle Camere, ma nella prassi vi sono numerosi esempi di accordi conclusi dal Governo senza l’autorizzazione delle Camere e la firma del Presidente della Repubblica, come gli accordi in forma semplificata. La posizione di tali accordi nell’ordinamento italiano e la differenza che separa tali accordi da quelli “ordinari”, che necessitano della procedura di ratifica costituzionale, non è esplicitamente chiarita dalla Carta e pertanto le regole che se ne possono ricavare sono frutto della prassi e delle considerazioni relative in dottrina. In linea generale, gli accordi che sono stati effettuati secondo questa prassi e dunque in modo “irrituale” (con il rischio di essere conclusi in violazione dell’art.80 Cost.) sono accordi internazionali preliminari a successivi trattati costitutivi¹⁶⁹, o accordi relativi alla concessione di basi militari in attuazione dell’accordo istitutivo della NATO del 1949, come il *BIA* del 1954 o lo *Shell Agreement* del 1995¹⁷⁰.

La posizione del diritto italiano rispetto al diritto internazionale segue l’approccio dualista, per il quale i due ordinamenti, quello italiano e quello internazionale, sono separati e distinti. L’ordinamento italiano, accogliendo il principio di separazione, si adatta a quello internazionale attraverso strumenti quali il rinvio permanente del diritto internazionale consuetudinario (in virtù del disposto all’art.10 Cost.) e la procedura di ratifica per il diritto internazionale di natura pattizia (artt.80 e 87 Cost.). Affinché le norme di diritto internazionale pattizio entrino nell’ordinamento italiano, devono seguire due procedure, una definita ordinaria, ed un’altra speciale. La procedura ordinaria è quella per cui viene riprodotta fedelmente lettera per lettera il testo pattuito nell’accordo internazionale e adottato sotto forma di legge, mentre la procedura speciale prevede

¹⁶⁹ Come nell’esempio del memorandum tra Italia, USA, Regno Unito, Italia e Jugoslavia del 1954 sulla gestione dei confini con quest’ultima, a cui quasi vent’anni dopo è stato dato seguito con forza vincolante nel trattato di Osimo del 1975, correttamente ratificato.

¹⁷⁰ Per maggiori informazioni vedere Marchisio S. (1984), “*Le basi militari nel diritto internazionale*”, 1984, Milano, p.250.

l'inserimento nell'ordinamento tramite rinvio, che viene effettuato tramite ordine di esecuzione al testo del trattato, allegato alla legge. Quest'ultima modalità, benché definita speciale, nella prassi è la più utilizzata¹⁷¹. L'ordine di esecuzione è pertanto l'atto che permette l'immissione delle norme internazionali all'interno dell'ordinamento nazionale da approvare in parlamento, il quale recupera all'interno della procedura di ratifica la funzione legislativa di controllo sull'operato politico del governo. In molteplici casi l'ordine di esecuzione viene accompagnato da disposizioni di attuazione che servono ad implementare le norme internazionali che non sono immediatamente esecutive (*self executing*) e che quindi non possono generare diritti ed obblighi senza ulteriori norme che ne specificano l'attuazione¹⁷².

Per quanto riguarda il rango delle norme internazionali all'interno dell'ordinamento italiano, in dottrina ora è stata superata la c.d. dottrina Conforti che prevedeva un rapporto di specialità sulla norma costituzionale¹⁷³, e al momento è pacifico ritenere che tali norme siano da considerare come “norme interposte”, quindi in posizione intermedia tra quelle di natura costituzionale e ordinaria. In tal modo la norma interposta può fungere da parametro di legittimità in un giudizio costituzionale, potendo superare l'eventuale disposizione interna in conflitto¹⁷⁴.

Infine, per quanto riguarda la sistemazione nell'ordinamento interno italiano, è necessario fare cenno alla questione dell'entrata in vigore di un trattato in via provvisoria, essendo quest'ultima una strada già intrapresa per il CETA e paventata per l'accordo UE-Mercosur¹⁷⁵. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati all'art.25, ratificata

¹⁷¹ La formula che nella prassi si utilizza all'interno della legge che prevede l'ordine di esecuzione è quella per cui “piena ed intera esecuzione sia data al trattato”. Tale scelta permette al trattato internazionale di poter essere emendato o rivisto, o comunque sostituito, senza che nell'ordinamento nazionale ne permanga una “copia”, che in tal caso necessiterebbe di una ulteriore modifica interna. La prassi si è evoluta in tal senso proprio per evitare quest'ultimo passaggio che renderebbe eccessivamente macchinoso il dialogo tra ordinamento nazionale ed internazionale.

¹⁷² Un esempio rilevante di accordo internazionale, integrato con ordine di esecuzione e disposizioni d'attuazione è la Convenzione per l'applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata successivamente il 19 giugno 1990.

¹⁷³ La tesi del Conforti è stata seguita sino alla novella del titolo V del Legislatore che ha condotto alla nuova formulazione dell'art.117 co.1 Cost. Secondo tale tesi le norme di origine pattizia assumevano una specialità rispetto a quelle interne, essendo fonte di diritto internazionale, così da prevalere anche in caso di legge successiva interna. Per maggiori approfondimenti vedere Conforti B. (2015), “*Diritto internazionale*”, X ed. Napoli Scientifica, 2015.

¹⁷⁴ Da Treves T., (2005) “*Diritto internazionale problemi fondamentali*”, Giuffrè, 2005, p.692.

¹⁷⁵ Per maggiori dettagli consultare: https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2019/07/16/ue-mercosur-hogan-entrata-in-vigore-non-prima-di-2-3-anni_b84abf55-4d77-40a5-911a-3319f3262f9d.html.

dall'Italia, esplicitamente prevede tale ipotesi. In dottrina è controverso il valore giuridico di questa possibilità che, in linea generale sembrerebbe entrare nella disponibilità del governo che detiene il potere estero di negoziazione¹⁷⁶.

2.2 Attori

La competenza per la ratifica e della successiva promulgazione (artt.80 e 87 Cost.) viene esplicitamente attribuita al Presidente della Repubblica, ma dal momento che ogni suo atto è valido se controfirmato (art.89 Cost.), anche il Governo detiene un ruolo primario. Nel processo di ratifica pertanto gli attori principali sono il Governo che detiene i poteri di negoziazione a livello estero, il Presidente della Repubblica, che deve firmare gli atti presentati nelle Camere a garanzia della democraticità procedurale ed il Parlamento, con il compito di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali. Nel sistema italiano si crea quindi un trilogico necessario in cui tutti gli attori espletano le loro funzioni con poteri bilanciati seguendo i valori di democraticità e costituzionalità. Il ruolo del Presidente della Repubblica non è comunque confinato a quello di detentore di meri poteri formali. Può comunque inviare messaggi alle camere ai sensi dell'art.87 o rinviare con messaggio alle camere per chiedere una nuova deliberazione, secondo l'art.74. Secondo il Cassese, il Presidente potrebbe addirittura rifiutare di firmare dopo un eventuale riesame delle camere, se ritenesse che possa esserci una grave e fondata violazione di una norma fondamentale della Costituzione¹⁷⁷.

Un ruolo centrale nel processo di ratifica dei trattati internazionali lo ricopre il Parlamento. Ad esempio, attraverso lo strumento del voto di fiducia, l'organo legislativo sposa la linea politica del governo, compresa quella relativa alla conduzione della politica estera¹⁷⁸. Nella prassi il ruolo che svolge il Parlamento è di maggiore o minore intensità, ma rimane comunque meno intenso del Governo che, in quanto negoziatore, contribuisce

¹⁷⁶ Vi sono diverse correnti di pensiero a tal proposito. Chi sostiene che gli accordi in via provvisoria non possano avere effetti vincolanti o chi sostiene che possono avere effetti solo se esplicitamente prevista tale ipotesi, nel trattato a cui fanno riferimento. Per il primo vedi Miele M. (1951) *“La Costituzione italiana e il Diritto internazionale”*, Milano 1951; per il secondo vedi Gaja G. (1999), *“Trattati internazionali”*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, UTET, 1999, p. 345.

¹⁷⁷ Da Cassese A. (2003), *“Diritto Internazionale. I lineamenti”*, Il Mulino, Bologna 2003, p.188.

¹⁷⁸ Il dialogo con il Governo per la conduzione della politica estera è filtrato dai lavori presieduti dalla III Commissione Affari esteri e comunitari della Camera e dalla III Commissione affari esteri, emigrazione del Senato.

direttamente al contenuto dell'accordo¹⁷⁹. Questo perché la legge di ratifica, come già detto in precedenza, è posta all'esame delle Camere come testo già compiuto e non modificabile nelle sue parti, senza dimenticare che il Governo può decidere di non presentarla per motivi semplicemente politici e rinviarla *sine die*. Il Parlamento quindi si pone come attore fondamentale, la cui approvazione attraverso la legge di ratifica del trattato internazionale, conduce alla successiva firma del Governo e del Presidente della Repubblica. Il ruolo delle Camere è antecedente a quello della firma della ratifica, ed a quest'ultimo prodromico, per evitare la pressione politica tanto interna del Governo, quanto esterna dagli eventuali Stati parte dell'accordo sull'approvazione dello stesso. In tal senso, la *ratio* di precedere l'approvazione parlamentare alla ratifica del Governo, è quella di evitare che possa insorgere responsabilità internazionale dello Stato nei confronti degli altri Stati membri¹⁸⁰.

2.3 Procedura

Il procedimento di ratifica dei trattati internazionali è disciplinato dagli artt.7 a 16 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati e prevede quattro fasi distinte, accolte fedelmente nell'ordinamento italiano: negoziazione, firma, ratifica e deposito delle ratifiche¹⁸¹.

Nella fase negoziale, ruolo centrale lo ricopre la direzione generale del MAECI divisa per territorio o materia che collabora con i c.d. plenipotenziari, ossia coloro che sono delegati dal Ministero degli Esteri per trattare in rappresentanza del proprio Governo¹⁸². Tali soggetti detengono “pieni poteri” di negoziazione ai sensi dell'art.7 della Convenzione di Vienna e predispongono il testo dell'accordo, sottoscrivendolo in forma non vincolante

¹⁷⁹ Estratto da EPRS | Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, a cura di Cafaro S. (2018) “*La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato, Italia*”, Unità Biblioteca di diritto comparato, PE 625.128, Bruxelles, luglio 2018

¹⁸⁰ Secondo la stessa *ratio*, è prevista l'esclusione del referendum abrogativo ai sensi dell'art.75 Cost. sulla legge di ratifica dei trattati internazionali.

¹⁸¹ Le regole procedurali qui esposte non valgono per quanto riguarda l'adattamento nell'ordinamento italiano del diritto comunitario, per il quale si è scelto dalla legge La Pergola (L.86/1989) sino ad oggi l'adozione di una legge di adattamento annuale, c.d. “legge comunitaria”. Ad oggi la legge La Pergola è stata rivista e sostituita con la L.234/2012, con la quale si prevede una doppia legge annuale, una “legge di delegazione europea” ed una “legge europea”.

¹⁸² Tali soggetti sono nominati *ad hoc* dal Ministro degli Esteri e sono di diritto lo stesso Ministro degli Esteri, i capi delle missioni diplomatiche nello Stato parte del trattato internazionale o i rappresentanti degli Stati accreditati a una conferenza internazionale o presso un'organizzazione internazionale (se i trattati vengono stipulati in seno ad una o all'altra).

per i rispettivi Stati. Il potere di negoziazione si esprime anche nella possibilità di apporre riserve o dichiarazioni, come previsto agli artt. 19-23 della Convenzione di Vienna. Le riserve sono manifestazioni di volontà con cui uno Stato dichiara di non accettare una o più clausole di un trattato, oppure di accettarle con una specifica interpretazione¹⁸³. Nella prassi le riserve vengono apposte dagli Stati membri nei trattati multilaterali, affinché si renda possibile raggiungere una soluzione finale di compromesso che soddisfi le richieste di tutte le parti contraenti. Le riserve sono dette proprie od improprie. Le riserve proprie sono quelle formulate al termine dei negoziati, mentre quelle improprie manifestate al momento della ratifica. Il diritto internazionale consuetudinario permette l'utilizzo di riserve improprie, purché siano compatibili per oggetto e scopo al trattato e non riguardino clausole fondamentali¹⁸⁴. Una volta elaborato il testo finale, accompagnato da una serie di relazioni illustrative e tecnico-finanziarie, i plenipotenziari lo notificano al Servizio Giuridico del Ministero degli Esteri che dovrà esprimere un parere favorevole. In questa fase, il Ministero dovrà valutare se il testo concordato sia suscettibile dell'autorizzazione delle Camere o meno, ai sensi del dettato costituzionale già esaminato. In caso di esito positivo, avvierà un concerto interministeriale con gli altri colleghi Ministri, prima del passaggio in Consiglio dei ministri per l'approvazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, che sarà presentata nelle rispettive Camere¹⁸⁵. Nell'ipotesi di accordo misto, come l'accordo di associazione UE-Mercosur, il soggetto plenipotenziario è la Commissione Europea. Il testo necessiterà ugualmente del parere favorevole del Servizio Giuridico e sarà notificato al Consiglio per la successiva approvazione a livello europeo. Solo a questo punto, il testo definitivo verrà notificato al Ministero degli Esteri di ogni Stato membro, per poi proseguire con l'autorizzazione delle rispettive Camere.

Il negoziato a questo punto si conclude con la firma sul testo votato da parte dei soggetti plenipotenziari e quindi autenticato ai sensi dell'art. 10 della Convenzione di Vienna. La firma generalmente non ha valore vincolante per gli Stati contraenti, salvo una previsione

¹⁸³ Si parla in tal senso di riserve interpretative.

¹⁸⁴ Tale è il contenuto del parere del 1951 della Corte Internazionale di Giustizia reso su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la quale chiese alla Corte se gli Stati potessero formulare riserve al momento della ratifica della Convenzione sulla repressione del genocidio.

¹⁸⁵ Le informazioni qui presenti sono estratte da Gentile M., (2018) *“Il Ministero per gli affari esteri e le procedure per gli accordi internazionali”*, in *Diplomatici 33 Saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea*, a cura di Baldi S. e Nesi G., Editoriale Scientifica, pp.20-21.

esplicita nel trattato. In questo caso si parla di accordi informali che entrano in vigore solo per effetto della sottoscrizione dei soggetti plenipotenziari¹⁸⁶. Un'altra ipotesi in cui il trattato entra in vigore successivamente alla firma dei plenipotenziari è l'applicazione provvisoria parziale o completa del trattato. In questo tipo di accordi, le parti contraenti molto spesso includono clausole specifiche che ne permettono l'entrata in vigore anticipata all'iter della ratifica.

La terza fase è l'approvazione del Parlamento, il cui iter procedimentale si avvia con il Servizio Giuridico del Ministero degli Esteri che valuta se il trattato in questione rientri nelle fattispecie dell'art.80 Cost. Una volta effettuata tale valutazione, il Governo detenendo la titolarità dell'iniziativa legislativa di autorizzazione alla ratifica dei trattati, può decidere se presentare alle Camere il disegno di legge di autorizzazione o meno¹⁸⁷. Secondo l'art.72 Cost. la legge di autorizzazione delle Camere viene adottata in seduta plenaria, dopo un primo esame in commissione, nel rispetto della procedura legislativa ordinaria.

L'ultima fase dell'iter procedimentale prevede il deposito e l'entrata in vigore del trattato. Una volta approvato il testo nelle camere con la modalità della votazione "in blocco", il Presidente della Repubblica firma la legge di ratifica e il Servizio Giuridico del Ministero degli Esteri ne dà notizia alle controparti con nota verbale, per i trattati bilaterali, o deposita le ratifiche avvenute, ai sensi dell'art.16 della Convenzione di Vienna per i trattati multilaterali. Il trattato ratificato viene dunque depositato o presso uno Stato che funge da Segretariato o presso un'organizzazione internazionale, in seno alla quale lo stesso è stato stipulato¹⁸⁸. Molto spesso in questo tipo di trattati sono previste specifiche clausole nelle quali viene previsto un numero minimo di ratifiche da eseguire affinché il

¹⁸⁶ Rientrano in questa categoria di accordi le dichiarazioni dei principi dell'ONU, in forma solenne o meno o alcune conclusioni dei Consigli Europei in cui risulta in modo inequivocabile la manifestazione di volontà delle parti di vincolarsi giuridicamente.

¹⁸⁷ Tuttavia, esiste un principio di buona fede nella negoziazione degli accordi internazionali, per il quale il Governo che si impegna a sottoscrivere un accordo, ha il dovere di recepirlo nel proprio ordinamento nei casi e modi ivi previsti. Tale dovere secondo alcuni autori discende anche dal novellato art.117 co.1 a norma del quale "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Per maggiori informazioni vedere Ivaldi P., (2006) "L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale", Carbone, Luzzatto, Santa Maria, Torino, 2006.

¹⁸⁸ L'esempio più rilevante è il Segretariato Generale delle Nazioni Unite che ai sensi dell'art.102 dello Statuto ONU, è sede centrale per il deposito dei trattati internazionali negoziati e stipulati al suo interno. Tale funzione ne permette anche l'invocazione di fronte all'Assemblea Generale, la cui *ratio* è la possibilità di informare in modo trasparente tutti i suoi membri.

trattato possa entrare in vigore e produrre i suoi effetti nei confronti degli Stati contraenti. Infine, come tutte le leggi anche la legge di autorizzazione alla ratifica entra in vigore una volta pubblicata in Gazzetta Ufficiale, dopo il periodo di *vacatio legis* di 15 giorni¹⁸⁹.

¹⁸⁹ L'equiparazione della pubblicazione in Gazzetta ufficiale delle leggi di autorizzazione come qualsiasi atto legislativo è avvenuta con L. n.839/1984. Prima di allora non vi era alcun obbligo di pubblicazione dei testi dei trattati che non fossero ratificati con legge secondo la procedura all'art.80 Cost.

3. Il sistema francese

3.1 Fonti

Nell'ordinamento francese le norme che regolano la ratifica dei trattati internazionali sono di rango costituzionale, "supra-legislativo" o legislativo. Le norme di tipo "supra-legislativo" sono un *genus* tipico dell'ordinamento francese che distingue nella gerarchia delle fonti le norme prodotte secondo il procedimento ordinario legislativo e quelle secondo legge organica. La legge organica si caratterizza nell'ordinamento francese perché è in grado di vincolare il contenuto normativo di leggi ordinarie e regolamenti, tanto che vengono definite tali leggi come "materialmente costituzionali"¹⁹⁰. A livello costituzionale le norme sulla ratifica dei trattati internazionali sono presenti al titolo VI, agli artt. 52 e seguenti, nonché nel preambolo, il cui contenuto ha assunto valore costituzionale dalla Decisione n.71-44 del 16 luglio 1971 del Consiglio Costituzionale, organo garante della Costituzione¹⁹¹. Il preambolo è rilevante in questa sede poiché due paragrafi trattano esplicitamente del rapporto della Francia con il diritto internazionale. Il preambolo della Costituzione del 1946 afferma che la "La Repubblica Francese, fedele alle sue tradizioni, rispetta le regole del diritto pubblico internazionale. Non farà la guerra in vista della conquista e non userà mai le sue forze contro la libertà di nessun popolo". Il richiamo al divieto di una guerra di aggressione, insieme all'accoglimento del diritto internazionale, in questo caso da ritenere limitatamente a quello consuetudinario, sono principi che a seguito della Decisione n.71-44 sul "Blocco di costituzionalità", si elevano a norma di rango costituzionale e hanno un ruolo ed una funzione all'interno dell'impalcatura costituzionale francese identica all'art.10 nella Costituzione italiana. La procedura sulla ratifica dei trattati internazionali è disciplinata al titolo VI dagli articoli 52 e seguenti. Secondo l'art.52 il potere di negoziazione e di ratifica dei trattati è in capo al Presidente della Repubblica. Tale disposizione deve comunque essere letta ed interpretata in combinato disposto con gli articoli 5 e 20 della Costituzione francese, secondo i quali la linea politica nelle relazioni internazionali deve essere della Presidenza

¹⁹⁰ Da Caretti P., Morisi M. e Barbieri G.T. (2017) "*Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*", Associazione per gli studi e le ricerche Parlamentari, Università degli Studi di Firenze, giugno 2017.

¹⁹¹ È doveroso sottolineare che in Francia tuttora è in vigore la Costituzione emanata nel 1958, il cui preambolo fa riferimento a quello della Costituzione della IV Repubblica del 27 ottobre del 1946. La decisione del Consiglio Costituzionale di equiparare la forza giuridica delle norme presenti nel preambolo della Costituzione a quelle presenti nel testo è stata definita "blocco di costituzionalità" dalla dottrina francese.

della Repubblica e del Governo. Quest'ultimo assume comunque un ruolo di controllo politico sul potere di negoziazione e ratifica del Presidente, dal momento che ai sensi dell'art.19 la legge di ratifica dei trattati internazionali è soggetta alla controfirma del Primo Ministro. La Costituzione all'art.55 inoltre prevede che nella gerarchia delle fonti, il rango dei trattati o degli accordi è superiore a quello delle leggi ordinarie¹⁹². Tuttavia, in varie sentenze la Corte di Cassazione ed il Consiglio di Stato hanno rifiutato che tale superiorità si applicasse alle leggi costituzionali, ribadendo il carattere superiore delle norme costituzionali nell'ordinamento¹⁹³.

L'art.53 specifica le tipologie di trattati che devono essere sottoposti al procedimento di ratifica legislativa, al cui interno sono inclusi esplicitamente i trattati commerciali. La scelta di presentare un elenco esaustivo delle tipologie di accordi o trattati secondo alcuni autori deriva dalla preoccupazione di difendere la sovranità nazionale e la competenza del Parlamento¹⁹⁴. L'art.54 stabilisce le modalità di rinvio al Consiglio Costituzionale per verificare la compatibilità di un trattato con la Costituzione. Alcuni organi costituzionali dell'ordinamento francese, Presidente della Repubblica, Primo Ministro, Presidente di una delle due Camere, o sessanta senatori o deputati, possono richiedere al Consiglio Costituzionale un parere riguardo ad una eventuale violazione della Costituzione presente in una clausola del trattato internazionale che si intende ratificare. Questo tipo di rinvio, definito di controllo preventivo in astratto è tipico del sistema di controllo costituzionale francese e le modalità sono identiche a quelle previste dall'art.61¹⁹⁵. In questo caso il giudice costituzionale deve svolgere la sua funzione solo come "regolatore dell'attività normativa dei pubblici poteri"¹⁹⁶, limitando le sue prerogative, evitando quindi di

¹⁹² Il testo all'art.55 è così formulato: "I trattati o accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, una volta pubblicati, efficacia superiore a quella delle leggi, con riserva, per ciascuno accordo o trattato, della sua applicazione dall'altra Parte".

¹⁹³ Per quanto riguarda la Corte di cassazione vedere il caso *Madame Fraisse*, Corte di Cassazione, Assemblée prélinère, 2 giugno 2000, n. 99-60.274. Per il Consiglio di Stato la sentenza *Sarran*, CE, Assemblée, 30 ottobre 1998, M. Sarran, M. Levacher e altri, Racc. 369.

¹⁹⁴ Renoux T., De Villiers M. e Magnon X., (2018), "Code constitutionnel", 9a edizione, Parigi: LexisNexis.

¹⁹⁵ In realtà non è sempre stato così poiché dopo la revisione costituzionale del 1974, che aveva modificato l'art.61 introducendo il deferimento al Consiglio Costituzionale da parte di sessanta deputati o senatori con riguardo ad un ipotesi di contrasto o violazione della norma costituzionale da parte di quella ordinaria, si era generata un'asimmetria dal momento che una legge di approvazione di un trattato internazionale, benché legge ordinaria, non era suscettibile di essere oggetto di deferimento. Questa lacuna è stata risolta, revisionando l'art. 54 con la legge costituzionale 25 giugno 1992.

¹⁹⁶ Favoreu L. (1967), "Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normatif des pouvoirs publics", *Revue de Droit Public* (1967), p. 5.

sostituirsi al Parlamento come legislatore o al Governo come negoziatore. Nell'ipotesi in cui il Consiglio consta la irregolarità di una clausola presente in un trattato, che sia in violazione con il dettato costituzionale, dovrà, se del caso, richiedere la rinegoziazione del Trattato, il rifiuto della ratifica della legge di approvazione o una procedura di revisione della Costituzione. Un esempio recente è stato il rifiuto della ratifica della Carta Europea delle lingue regionali, dichiarata incompatibile con la Costituzione e dunque non ratificata¹⁹⁷.

Per quanto riguarda le altre fonti, altrettanto importanti sono le fonti c.d. "supra-legislative" e quelle ordinarie. Le norme "supra-legislative" si riferiscono alle leggi organiche, ossia leggi adottate secondo una procedura speciale ed espressivamente prevista dalla Costituzione stessa che ne specifica alcune disposizioni. Tra queste vi sono i regolamenti delle Camere – l'Assemblea Nazionale ed il Senato – che disciplinano l'iter legislativo da adottare e i limiti secondo i quali si può chiedere al Consiglio Costituzionale un parere vincolante sull'atto di autorizzazione alla ratifica. L'art.128 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale (RAN) specifica al paragrafo primo che gli articoli del progetto di legge di ratifica non possono essere votati, e successivamente al paragrafo secondo conclude affermando che l'Assemblea può solo adottare, respingere od eventualmente aggiornare la seduta. Allo stesso modo funziona in Senato con il divieto della votazione articolo per articolo ed il voto limitato solo sull'intero progetto di legge (art.49 Regolamento del Senato).

Infine, come disciplina legislativa ordinaria, viene stabilito che il Ministro degli Affari Esteri è l'unico responsabile della ratifica e della pubblicazione delle convenzioni, accordi, protocolli e regolamenti internazionali di cui la Francia è firmataria o ne fa parte¹⁹⁸.

Da un punto di vista del rapporto tra diritto interno e diritto internazionale il sistema francese è di tipo monista¹⁹⁹. Tale fu la scelta presa dall'Assemblea costituente del 1946,

¹⁹⁷ Il Consiglio Costituzionale in questi casi emette una Decisione, che vincola gli organi costituzionali ad uniformarsi ad essa. La Decisione in questo caso specifico è stata la n. 99-412 DC del 15 giugno 1999.

¹⁹⁸ Decreto n. 53-192 del 14 marzo 1954, J.O.R.F. del 15 marzo 1953, pag. 2436; modificato dal decreto n. 86-707 dell'11 aprile 1986, J.O.R.F. del 13 aprile 1986, pag. 5427.

¹⁹⁹ Il sistema monista si basa sulla logica di un'unica gerarchia delle norme all'interno della quale tutte le norme devono essere organizzate. In questo sistema è necessaria la ratifica, ma senza l'atto di recepimento interno della norma di diritto internazionale, dal momento che già è gerarchicamente organizzata. Nel sistema dualista, invece, le norme di diritto internazionale fanno parte di un ordine gerarchico differente e

il cui risultato nella Costituzione della Quarta Repubblica è stato ribadito nella Costituzione del 1958. La Costituzione della Quinta Repubblica ha confermato le scelte già intraprese, come risulta dalle disposizioni negli articoli 54 e 55. Ciò nonostante, è la Costituzione francese stessa la base della validità del diritto internazionale, poiché il valore normativo dei trattati nell'ordinamento interno deriva da questo esplicito riferimento. Da ciò si deduce che il sistema francese è monista di tipo "internalista", per cui i trattati sono superiori alle leggi, come espresso dall'art.55 ma non a tutte le norme costituzionali. Un trattato dunque potrà essere oggetto di verifica per la compatibilità con il dettato costituzionale se vengono meno tre requisiti formali, elencati all'art.55: la regolare approvazione del trattato internazionale, la sua pubblicazione e l'applicazione dell'altra parte contraente. Quest'ultimo, definibile come obbligo di reciprocità è uno strumento che i costituenti francesi hanno voluto inserire per avere una riserva di reciprocità, per la quale se lo stato contraente non adempie ai suoi obblighi, le norme ivi presenti non possono essere invocate internamente. Tale riserva pertanto non invalida il trattato, che rimane in vigore, ma si limita a rimuovere la sua superiorità sulle leggi²⁰⁰. Con riguardo ai requisiti elencati all'art.55, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ne ha aggiunto uno ulteriore, ossia quello dell'efficacia diretta delle norme internazionali. Secondo la Giurisprudenza, le norme internazionali di un trattato devono possedere diretta applicabilità (*self-executing*), affinché possano essere invocate dinnanzi ad un giudice nell'ipotesi di contrasto con altre norme dell'ordinamento.

In conclusione, il regime applicabile alla ratifica dei trattati nell'ordinamento francese è alquanto complesso e riflette la tensione proveniente dall'interazione di dinamiche contraddittorie. Ciò riflette la natura essenzialmente ambivalente del trattato e la sua simultanea esistenza in due sistemi giuridici, uno internazionale e l'altro nazionale, la cui validità interna dipende dal suo recepimento in diverse forme e dall'intervento di diversi attori costituzionali²⁰¹. In questo contesto le incognite per una futura ratifica da parte della

separato rispetto a quello dell'ordinamento giuridico nazionale, pertanto è necessario un atto di recepimento per dare valore giuridico e conseguente ordine gerarchico alla norma di diritto internazionale.

²⁰⁰ Si veda il considerando 6 della decisione del Consiglio costituzionale n. 80-126 DC del 30 dicembre 1980.

²⁰¹ Da EPRS | Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, a cura di Ponthoreau Marie-Claire (2019), "La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France", Unità Biblioteca di diritto comparato PE 637.963, Bruxelles, Giugno 2019.

Francia del trattato di associazione UE-Mercosur aumentano in modo considerevole, considerato anche il clima politico generale di sfiducia reciproca tra le parti²⁰².

3.2 Attori

Degli organi costituzionali coinvolti nel processo di ratifica dei trattati, il ruolo principale lo ricopre il potere esecutivo. Ciò è una costante nella tradizione costituzionale francese, nella quale l'esecutivo ha sempre avuto il controllo e la responsabilità della conduzione delle relazioni internazionali²⁰³. Tuttavia, nella Quinta Repubblica Francese è presente un esecutivo bicefalo, soprattutto nella gestione delle relazioni internazionali, in cui tanto il Presidente della Repubblica, quanto il Governo sono autorizzati dalla Costituzione a dirigere l'azione esterna²⁰⁴. Il ruolo dell'esecutivo si esercita in tre fasi: il potere di negoziazione, il potere di firma ed il potere di ratifica o approvazione a seconda della forma dell'accordo. A tal proposito è chiara l'interpretazione dell'art.52 Cost. che affida la negoziazione e la ratifica dei trattati al Presidente della Repubblica, che può nominare un plenipotenziario in sua vece²⁰⁵. Il ruolo del Presidente negli affari internazionali deve dunque essere coordinato insieme al Governo, dal momento che l'atto di ratifica del trattato internazionale è soggetto a controfirma ministeriale²⁰⁶. A questo punto è necessario chiarire le differenze tra accordi e trattati. I trattati sono il *genus* ordinario, rientrando tra di essi i trattati commerciali (quindi l'accordo di associazione UE-Mercosur), i trattati di pace o tutti quelli che comportano oneri alle finanze dello Stato, mentre gli accordi sono trattati conclusi in forma semplificata tra Governi²⁰⁷. La differenza in questo caso si riflette anche nell'autorità negoziale: il Governo conduce le

²⁰² Ci si riferisce alle tensioni tra Francia e Brasile in merito ai numerosi incendi avvenuti nella foresta amazzonica nell'agosto 2019, cui già si è accennato nel capitolo II.

²⁰³ Avril P., Gicquel J. e Jean-Eric Gicquel (2014), "*Droit parlementaire*", coll. Domat-Droit Public, 5a edizione, LGDJ, Parigi, 2014, p. 307.

²⁰⁴ L'art.5 Cost. prevede che il Presidente della Repubblica sia garante del rispetto dei trattati, mentre l'art.20 assegna al Governo la conduzione della politica nazionale estera.

²⁰⁵ Rispetto a quanto disciplinato nella Costituzione del 1946 il ruolo del Presidente della Repubblica in questo ambito è fortemente rafforzato. In precedenza, il Presidente veniva solo tenuto al corrente delle negoziazioni in atto condotte dal Governo.

²⁰⁶ La controfirma ministeriale è uno strumento costituzionale peculiare nel sistema francese che attribuisce poteri importanti al Presidente della Repubblica, pur essendo irresponsabile politicamente nei confronti del Parlamento. La tecnica della controfirma permette di garantire che l'atto così adottato possa impegnare la responsabilità di uno dei suoi autori, in particolare dinanzi al Parlamento. Nella prassi, il Presidente si riserva spesso il diritto di negoziare personalmente i trattati più simbolici, come il trattato di cooperazione franco-tedesco del 22 gennaio 1963.

²⁰⁷ Nella prassi questo tipo di accordo è di natura settoriale e specifica, come può essere un accordo di cooperazione per il settore dell'infrastruttura o del turismo.

trattative relativamente agli accordi, i quali saranno soggetti ad approvazione Parlamentare (non ratifica) alle stesse condizioni dei trattati con uguali effetti, conformemente agli articoli 53, 54 e 55 della Costituzione Francese. Il Presidente della Repubblica invece porta avanti i negoziati per i trattati, i quali saranno presentati alle Camere per la ratifica e al Governo per la controfirma dell'atto. La distinzione presente all'art.55 Cost. è pertanto sostanzialmente politica, distinguendo solo chi detiene la titolarità a condurre le trattative. Nella seconda fase, ossia quella della firma, si segue la distinzione operata in precedenza dell'organo che ha condotto le trattative. Dunque, il Governo firmerà gli accordi che lui stesso avrà condotto e il Presidente della Repubblica farà lo stesso. Infine, la terza fase è la ratifica o l'approvazione del trattato o dell'accordo. Anche in questo caso l'esito finale dipenderà dall'organo costituzionale che avrà prima condotto la trattativa e successivamente firmato l'impegno internazionale. A questo punto interviene il Parlamento ma solo limitatamente alla ratifica o all'approvazione dei trattati o accordi previsti all'art.53 della Costituzione. L'intervento del Parlamento nella struttura costituzionale è fortemente limitato nel processo di ratifica anche in virtù di specifiche disposizioni costituzionali che attribuiscono al Presidente della Repubblica il potere, su proposta del Primo Ministro o di entrambe le Assemblee, di presentare un progetto di legge che autorizza la ratifica direttamente al popolo con la procedura di referendum legislativo disciplinato all'art.11 della Costituzione. Il Parlamento sembra quindi essere un attore secondario nell'iter procedimentale di un trattato internazionale, ma il suo intervento è necessario nella maggior parte dei settori più importanti per dare un sostegno democratico all'intero processo.

3.3 Procedura

La procedura per l'adozione degli impegni internazionali in Francia si divide in quattro fasi: la negoziazione, la firma, l'approvazione o ratifica e infine l'entrata in vigore dopo la pubblicazione.

Come ampiamente già detto in precedenza, ai sensi dell'art.52 Cost. l'iniziativa per la negoziazione spetta al ramo esecutivo, il Presidente della Repubblica o il Governo, a seconda che si tratti di accordi o trattati. L'esecutivo "bicefalo" detiene i poteri di negoziazione, firma e ratifica o approvazione. All'interno dei poteri di negoziazione rientrano i poteri di apporre riserve e dichiarazioni durante le trattative in atto.

La seconda fase è la firma del trattato. A seconda della distinzione formale dell'impegno internazionale, la firma spetta al Presidente della Repubblica o al Governo.

La terza fase è l'approvazione e la ratifica che secondo gli articoli 52 e 53 spetta al presidente della Repubblica o al Governo. Tuttavia, in taluni casi esplicitamente previsti nell'art.53 Cost. è necessario adottare una legge che autorizzi la ratifica. In questa fase il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, il Presidente dell'Assemblea Nazionale, il Presidente del Senato o sessanta deputati o senatori possono rivolgersi al Consiglio Costituzionale sulla base dell'art.54 della Costituzione per verificare la compatibilità del trattato o dell'accordo con il testo costituzionale. Nell'ipotesi in cui il Consiglio Costituzionale rilevasse una violazione di una o più norme costituzionali, la procedura di ratifica del trattato internazionale potrà proseguire solo dopo una revisione della Costituzione. A questo punto il Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro può attivare la clausola all'art.11 Cost. per la quale può sottoporre il trattato internazionale all'approvazione popolare mediante referendum legislativo²⁰⁸. Normalmente, il Governo presenta una proposta di legge di ratifica o approvazione all'Assemblea Nazionale o al Senato che sarà trasmessa in Commissione Affari Esteri. ai sensi agli art.103 RAN (Regolamento dell'Assemblea Nazionale) e 47 RS (Regolamento del Senato), il disegno di legge può essere sottoposto ad una procedura d'esame semplificata, in base alla quale la votazione si svolge senza l'intervento di un relatore. Una volta esaminata nella rispettiva Commissione il testo sarà proposto alle Camere che dovranno approvarlo, senza alcuna possibilità di modifica del testo proposto.

Successivamente entro quindici giorni dall'approvazione nelle camere, la legge di ratifica o approvazione deve essere promulgata dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art.10 Cost. In questa fase, prima della sua promulgazione in base all'art.61 della Costituzione, la legge può essere deferita al Consiglio Costituzionale per un controllo preventivo di conformità alla Costituzione²⁰⁹. Una volta notificata la richiesta, il termine della promulgazione di quindici giorni è sospeso ed il Consiglio Costituzionale ha 30 giorni per prendere una decisione. Nell'ipotesi di violazione di una o più norme l'iter sarà

²⁰⁸ Nella storia francese raramente si è utilizzato questo strumento per la ratifica dei trattati internazionali.

²⁰⁹ I soggetti titolari del potere di deferimento dell'atto legislativo al Consiglio Costituzionale sono sempre il Presidente della Repubblica, il Primo Ministro, i Presidenti delle due Camere, sessanta deputati o senatori.

sospeso e si avvierà il procedimento di revisione costituzionale, mentre in ipotesi negativa si concluderà il termine per la promulgazione.

Solo dopo l'entrata in vigore della legge, il Presidente della Repubblica può ratificare il trattato, o il Governo approvare l'accordo non soggetto a ratifica. In questa ultima fase non vi sono termini e tempi certi tra l'entrata in vigore, successiva alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e la ratifica dell'accordo, pertanto la dilatazione temporale dipenderà interamente da considerazioni di tipo politico.

4. Il sistema tedesco

4.1 Fonti

Le norme di rango costituzionale nel sistema tedesco si trovano nella Legge Fondamentale per la Repubblica Federale Tedesca (*Grundgesetz*) del 1949²¹⁰. Le disposizioni rilevanti nella Legge Fondamentale per l'analisi delle fonti sulla ratifica dei trattati internazionali sono:

l'articolo 25 sulla validità interna delle norme di diritto internazionale consuetudinario;

gli articoli 32 e 73, par.1, co.1 sulla ripartizione delle competenze a livello federale;

l'articolo 45 bis, par.1 sulla commissione per gli affari esteri;

l'articolo 59 sulla rappresentanza internazionale e la conclusione di trattati internazionali.

La base giuridica per la conclusione dei trattati internazionali è l'art.59 GG, nella sezione che definisce il ruolo del Presidente della Repubblica (*Bundespräsident*) e che disciplina le competenze in senso orizzontale degli organi della Federazione (*Bund*). Il Presidente detiene i poteri di rappresentanza internazionale e di conclusione dei trattati, i quali, ai sensi del par.2, richiedono l'approvazione o la partecipazione, sotto forma di legge federali, degli organi competenti nel rispettivo campo della legislazione federale. Sempre secondo il par.2, nel sistema tedesco si distinguono tre tipi di trattato internazionale, a seconda degli attori coinvolti: i trattati di Stato, gli accordi governativi e gli accordi ministeriali. La differenza è solo a livello di definizione formale e non ha valore giuridico, essendo utilizzata solo per distinguere gli organi dello Stato che agiscono in nome della Repubblica Federale Tedesca. Generalmente i trattati di Stato sono quelli che necessitano l'approvazione parlamentare, mentre tutti gli altri trattati, definiti anche "accordi amministrativi" sono conclusi senza l'approvazione parlamentare. Ciò posto, l'accordo di associazione UE-Mercosur rientra nella fattispecie dei trattati di stato.

²¹⁰ Fu chiamata Legge Fondamentale e non Costituzione per la sua applicazione provvisoria in attesa di una futura riunificazione avvenuta nel 1990, dopo la sottoscrizione del Trattato Due Più Quattro (*Two Plus Four Agreement*) tra le due repubbliche tedesche e le quattro potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale. La Carta Costituzionale è stata in seguito al trattato di Maastricht fortemente revisionata nel 1992, con l'abrogazione dell'art.23 e l'aggiunta dei cinque *Länder* dell'ex Repubblica Democratica Tedesca.

Essendo dunque uno Stato federale, già si possono notare le prime differenze con il sistema francese ed italiano, nella ripartizione di competenze interne per materia disciplinata a livello costituzionale. Ciò significa che a seconda dell'oggetto del trattato negoziato, l'approvazione dello stesso, ai fini della ratifica, è in capo al Parlamento Federale (*Bundestag*) o al *Bundesrat*, l'organo costituzionale tipico dell'ordinamento tedesco nel quale sono rappresentati gli Stati federali (*Länder*). All'interno della struttura federale, la disciplina della ripartizione verticale delle competenze tra il *Bund* e i *Länder* è contenuta all'art.32 GG. Secondo tale disposizione, il mantenimento delle relazioni con l'estero è di competenza del *Bund*. Questa ripartizione generale per l'esercizio della politica estera è integrata da norme specifiche sulla competenza legislativa, presenti all'art.73. Ai sensi dell'art.73, par.1, co.1, il *Bund* ha competenza esclusiva per gli affari esteri, che riguardano questioni legislative o relazioni politiche della Repubblica Federale. Dall'altra parte, i *Länder* vedono tutelati i propri interessi nell'art.32 GG in due modi: con il diritto di essere ascoltati nell'ipotesi in cui il Governo Federale (*Bundesregierung*) negoziasse o concludesse un trattato internazionale e con la possibilità di concludere i trattati internazionali nei quali detengono competenza legislativa, pur con il consenso del Governo Federale.

Le altre fonti che regolano il procedimento di ratifica sono nei Regolamenti del *Bundestag*, del *Bundesregierung* e nelle Costituzioni dei *Länder*.

Per quanto riguarda il posizionamento del diritto internazionale nella gerarchia delle fonti interna, la Legge Fondamentale non indica esplicitamente se il modello tedesco deve aderire al principio dualista o monista. Tuttavia, vi sono a livello costituzionale due articoli che affrontano la questione: il già citato art.59 indica che alcuni trattati internazionali devono essere sottoposti ad approvazione parlamentare, mentre l'art.25 afferma che le norme di diritto internazionale consuetudinario sono parte integrante del diritto interno, sono superiori alla legge e direttamente applicabili nel territorio federale. Questi precetti indicano che la validità a livello interno delle norme di diritto internazionale è determinata dal diritto nazionale stesso. Di conseguenza, la dottrina tedesca ha sempre sostenuto che il modello di riferimento è quello dualista e ciò è stato di recente confermato anche dalla Corte costituzionale federale nel 2004, che ha sostenuto che il rapporto tra diritto internazionale pubblico e diritto nazionale è situato su due sfere

giuridiche distinte ed il suo carattere può essere definito solo dal diritto nazionale stesso²¹¹.

In modo simile al modello italiano, le norme di diritto internazionale possono essere recepite in due modi: attraverso una riproduzione identica mediante atto giuridico nazionale, oppure con un ordine di esecuzione, senza alterare il carattere e la validità internazionale delle norme del trattato²¹². Quest'ultima soluzione è quella nella prassi maggiormente utilizzata e avallata in senso positivo dalla giurisprudenza della Corte costituzionale federale²¹³. Tuttavia, il requisito della ricezione dei trattati nel quadro giuridico nazionale deve essere contestualizzato nell'ambito della ripartizione di competenze tra *Bund* e *Länder*. Il *Bund* pertanto può conferire un mandato di esecuzione con legge di ratifica solo se l'oggetto del trattato rientra nella sua competenza legislativa ai sensi dell'art.70 GG. Se il contenuto del trattato rientra nella competenza esclusiva dei *Länder*, è il *Bundesrat* che deve incorporare il trattato, attraverso l'ordine di esecuzione, anche se lo stesso trattato è stato concluso a livello federale²¹⁴.

4.2 Attori

Gli attori principali nel processo di ratifica dei trattati internazionali sono indubbiamente il *Bund* e i *Länder*, la cui ripartizione per competenze anche nell'ambito delle relazioni estere è tipica dello Stato Federale, e alcuni organi costituzionali previsti dalla Legge Fondamentale: il *Bundespräsident*, il *Bundesregierung* (Governo Federale), il *Bundestag*, il *Bundesrat* ed il *Bundesverfassungsgericht* (Corte costituzionale federale).

La competenza del *Bund* come già visto in precedenza è esclusiva in materia di affari esteri ai sensi dell'art.32 GG e si estende non solo al rapporto con le altre Nazioni, ma anche con gli altri soggetti giuridici del diritto internazionale²¹⁵. Nell'ipotesi in cui il *Bund*

²¹¹ Decisione del BVerfG 11, 307 (318).

²¹² La prima viene anche definita "dottrina della trasformazione", mentre la seconda "dottrina dell'esecuzione".

²¹³ Per una conoscenza maggiormente approfondita vedere: BVerfG 59, 63 (90); decisione 77, 170 (210); decisione 89, 155 (190); decisione 90, 286 (364); decisione 111, 307 (316 e segg.); decisione 123, 267 (355); decisione 128, 326 (367).

²¹⁴ Vedi Schorkopf F. (2017), "*Staatsrecht der internationalen Beziehungen*". München, 2017.

²¹⁵ Di conseguenza anche il potere di concludere trattati internazionali, si estende soggettivamente alle organizzazioni internazionali. Tuttavia, secondo la Corte costituzionale i rapporti con la Santa Sede non rientrano in questo ambito di applicazione per lo status della Santa Sede non riconducibile al concetto di Stato. La conseguenza è quella per cui i *Länder* possono stipulare accordi con la Santa Sede. La decisione di riferimento è la BVerfGE 6, 309 (362).

negoziasse o concludesse un trattato che tocca degli interessi specifici di uno o più *Länder*, la Legge Fondamentale prevede una compensazione dei poteri attraverso la partecipazione del *Bundesrat* all'adozione della legge di ratifica del trattato (art.59, par.2), oltreché al diritto ad essere ascoltati (art.32, par.2) se un trattato riguarda specificatamente un'area geografica di uno o più *Länder*. Questa è una disposizione non di poco conto, dal momento che all'interno di una negoziazione di un trattato commerciale, il *Länd* può esercitare pressioni alle parti negoziali, influenzando la decisione finale. Tuttavia, l'art.32, par.2, è stato più volte interpretato in modo restrittivo e nella prassi raramente è stato applicato²¹⁶. L'art.32 al paragrafo 3 riserva comunque un certo spazio ai *Länder* per la conclusione di trattati internazionali, così da godere di una personalità giuridica "parziale" nel diritto internazionale²¹⁷. I *Länder* possono concludere trattati internazionali in diverse materie tra cui: istruzione, diritto universitario, diritto di polizia generale, diritti radiotelevisivi o culturali. Secondo però la dottrina maggioritaria il *Bund* ha comunque competenza a concludere trattati internazionali anche in questi settori, pur con il limite che il *Bund*, privo di una propria competenza legislativa in questo ambito, non può applicare tali trattati al suo interno²¹⁸. Il mandato per l'applicazione e la conseguente attuazione del trattato deve perciò provenire dai *Länder*, come stabilito dall'accordo quadro del 1957 tra *Bund* e *Länder*, noto come l'Accordo di Lindau²¹⁹.

Per quanto riguarda la figura del Presidente della Repubblica (*Bundespräsident*), come detto ai sensi dell'art.59, co.1 all'inizio del capitolo, egli rappresenta la Repubblica Federale e conclude i trattati di Stato. Tale potere di rappresentanza internazionale copre anche tutte le fasi preliminari della procedura come la firma del trattato. È comunque utile sottolineare come tale potere sia essenzialmente formale e meramente rappresentativo, dal momento che la conduzione della politica estera è in mano al Governo federale

²¹⁶ Si registra un caso rilevante, per quanto riguarda la sottoscrizione dei trattati sulla delimitazione della piattaforma continentale sotto il Mare del Nord del 28 gennaio 1971, quando ai *Länder* costiere interessati fu data la possibilità di rilasciare commenti scritti durante la negoziazione.

²¹⁷ È necessario comunque il riconoscimento di altri Stati della capacità a concludere trattati internazionali del *Länd*, secondo le regole del diritto internazionale.

²¹⁸ Da EPRS | Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, a cura di Sebastian Graf von Kielmansegg (2018), "*Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania*", Unità Biblioteca di diritto comparato PE 620.232, Bruxelles, aprile 2018.

²¹⁹ In base a questo accordo, il *Bund* può anche concludere trattati internazionali nei settori di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*. Tuttavia, può farlo solo con il consenso dei *Länder*. Per alcuni settori, come i trattati consolari e commerciali o i trattati di adesione a organizzazioni internazionali, i *Länder* accettano che, anche senza ottenere il loro consenso, alcune disposizioni di questi trattati siano estese alla loro sfera di competenza, purché siano elementi accessori o consuetudinari di tali trattati.

(*Bundesregierung*), ed in particolar modo al Ministro degli Esteri insieme al Cancelliere (*Bundeskanzler*). Il Presidente pertanto non può rifiutarsi di firmare la ratifica di un trattato per motivi politici, ma può farlo se, una volta verificato con cura il testo, la conclusione del trattato violasse la Legge Fondamentale²²⁰.

Il Governo Federale o *Bundesregierung* è l'organo costituzionale centrale per la formulazione politica estera, essendo l'organo responsabile per le negoziazioni e la decisione politica sui trattati internazionali. È organizzato secondo il principio dell'autonomia dei dipartimenti ministeriali (*Ressortprinzip*), per cui non è possibile avviare negoziati senza l'approvazione in Consiglio dei ministri del Ministero degli affari Esteri²²¹. La direzione politica spetta al *Bundeskanzler*, che ai sensi dell'art.65 GG stabilisce le linee guida politiche, che modellano il programma di governo, in funzione del c.d. principio di cancelleria (*Kanzlerprinzip*). Tanto il principio dell'autonomia ministeriale quanto quello di cancelleria, devono essere intesi nel contesto del principio di collegialità per il quale le decisioni del Governo federale devono essere intraprese solo in Consiglio dei ministri.

Il *Bundestag* è l'organo legislativo con la funzione generale di controllo parlamentare sull'operato del Governo, incluso il settore della politica estera. Pertanto, il suo coinvolgimento rappresenta un'espressione di legittimità e controllo democratico anche nella creazione di legami a livello internazionale²²². Il *Bundestag* non può partecipare alle trattative condotte dal governo, ma può essere coinvolto limitatamente all'approvazione del trattato, senza potere di emendabilità sul testo. I Trattati che necessitano dell'approvazione del *Bundestag* sono:

i trattati politici, ossia quelli volti ad affermare, consolidare o ampliare l'autorità di uno Stato nei confronti di altri Stati, includendo al suo interno alleanze, accordi di

²²⁰ Da Hartwig M. (2002), "Art. 59 GG", in Umbach, D. C. e Clemens, T., Grundgesetz Kommentar. Heidelberg, 2002, p.16 e ss.

²²¹ Ibidem, Schorkopf F. (2017), "Staatsrecht der internationalen Beziehungen". München, 2017.

²²² Ibidem Schorkopf F. (2017), "Staatsrecht der internationalen Beziehungen". München, 2017, p.79.

collaborazione politica, trattati di pace o non aggressione, trattati su disarmo, accordi di arbitrato *et similia*²²³;

i trattati in materia di diritto del *Bund*, ossia quei trattati il cui contenuto è lo stesso incluso nel catalogo delle materie di competenza legislativa del *Bund*, come previsto dagli artt.73 e ss. GG;

le modifiche ai trattati che rientrano nelle due categorie precedenti.

Il *Bundestag* può comunque assumere un ruolo decisivo nell'ipotesi in cui venga ratificato un trattato contenente norme con efficacia programmatica, e quindi non direttamente applicabili (*self-executing*). In questo caso oltre alla legge di ratifica è necessaria un'ulteriore legge di attuazione, come può essere anche una legge generale.

Per quanto riguarda il *Bundesrat*, come visto già in precedenza, assume un ruolo decisivo a seconda del contenuto delle norme presenti nel trattato, in base alla ripartizione delle competenze operata nella Legge Fondamentale.

Infine, un altro attore rilevante nel sistema tedesco è la Corte costituzionale Federale, la quale può operare un controllo di legittimità costituzionale sugli atti legislativi emanati dagli organi costituzionali, sia per quanto riguarda un controllo astratto delle norme che per quello concreto. Il primo potrà essere effettuato, se il Governo Federale, il Governo di un *Länd* o un quarto dei membri del *Bundestag* presenteranno domanda di revisione della legge di ratifica di un trattato internazionale. Il secondo invece è una procedura giuridica in cui il tribunale competente per il caso, sottoporrà alla Corte la legge sulla ratifica rilevante per la controversia che considera incostituzionale. In ogni caso la Corte può accogliere o rigettare la domanda e deliberarne sul contenuto, dichiarando eventualmente incostituzionale solo il modo in cui il trattato è stato recepito nel diritto nazionale.

4.3 Procedura

La prima fase della procedura di ratifica dei trattati internazionali è quella negoziale. La decisione di avviare le trattative richiede l'approvazione del Ministero degli Affari Esteri,

²²³ Come già affermato in precedenza rientrano in questa tipologia dei trattati gli accordi commerciali stretti dall'Europa con natura di accordi misti, incluso il CETA e lo stesso accordo di associazione UE-Mercosur.

il quale chiederà l'inclusione degli altri Ministeri la cui competenza è interessata dal trattato in corso di negoziazione, in virtù del principio dell'autonomia ministeriale (*Ressortprinzip*)²²⁴. Il Ministro degli Affari Esteri è plenipotenziario e può conferire tale potere ai membri della sua delegazione. La negoziazione si conclude con la firma sulla bozza del trattato del Ministro o di un suo delegato plenipotenziario. Se la negoziazione di un trattato è a livello dei *Länder*, secondo la ripartizione delle competenze costituzionale, il ruolo di guida e di coordinamento dei negoziati internazionali è assunto dalle rispettive cancellerie, in modo equivalente al *Bundeskanzleramt*, ma a livello di *Länder*²²⁵.

Nell'ipotesi di conclusione positiva delle negoziazioni, si apre la fase della firma che sarà effettuata dal *Bundespräsident* o dal Ministero degli Affari Esteri a seconda della natura del trattato²²⁶.

La terza fase è quella dell'approvazione Parlamentare da parte del *Bundestag* o del *Bundesrat* a seconda della competenza legislativa. Nel *Bundestag* l'adozione della legge di ratifica di un trattato segue generalmente il normale corso di una procedura legislativa ordinaria ai sensi degli artt.76 e ss. della Legge Fondamentale. Il potere di iniziativa legislativa è in capo al Governo Federale che, dopo l'approvazione in Consiglio di Ministri, presenta il disegno di legge al *Bundestag*. La proposta è un ordine di esecuzione del trattato, che viene allegato al testo, insieme ad un rapporto illustrativo (*Denkschrift*) che esplica le ragioni della sua conclusione. Il testo verrà esaminato in prima lettura con dibattito in aula e successivamente sarà inviato alla Commissione competente, la quale delibererà a maggioranza semplice, seguendo la procedura semplificata senza dibattito. Una volta approvata in Commissione sarà presentata in aula in seduta plenaria per la seconda lettura e la votazione finale. Il *Bundestag* dunque può solo approvare o rifiutare in blocco il trattato, dal momento che eventuali modifiche al testo dovrebbero essere rinegoziate dalle parti. La procedura nel *Bundesrat* relativa alla ratifica dei trattati di sua competenza è identica a quella del *Bundestag*, con l'unica differenza che il *Bundesrat*,

²²⁴ In questa fase il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno, in quanto "Ministeri costituzionali" (*Verfassungsressorts*), devono essere coinvolti nella valutazione delle implicazioni costituzionali del trattato e nella procedura (Art.72 co.4 del Regolamento dei Ministeri Federali, GGO).

²²⁵ Il motivo è l'assenza di un Ministro degli Affari Esteri nella struttura organizzativa dei *Länder*.

²²⁶ Nella prassi anche i trattati di Stato, di competenza del *Bundespräsident*, vengono firmati dal Ministro degli Affari Esteri, a seguito della delega dei poteri di firma.

può emettere un parere non vincolante, come per tutti progetti di legge ai sensi dell'art.76 co.2 GG, sulla proposta di legge di ratifica del trattato, prima della sua presentazione nel *Bundestag* da parte del Governo Federale.

Infine, la legge di ratifica viene approvata dal *Bundespräsident* ed in seguito pubblicata insieme al testo del trattato in Gazzetta Ufficiale, entrando in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione²²⁷.

²²⁷ Ci si riferisce all'entrata in vigore della legge di ratifica e non del trattato internazionale, il quale entrerà in vigore secondo le disposizioni negoziate al suo interno tra le parti.

5. Il sistema brasiliano

5.1 Fonti

Il processo di ratifica dei trattati internazionali in Brasile riflette la natura dell'organizzazione dello Stato di tipo federale ed è disciplinata dalla Costituzione Federale della Repubblica del Brasile del 1988. Con riguardo agli affari internazionali il modello della Costituzione del 1988 presenta notevoli differenze rispetto a quelle precedenti, includendo riferimenti al rispetto dei diritti umani, al ripudio esplicito del razzismo, alla cooperazione pacifica tra popoli e alla garanzia di asilo politico²²⁸. Tali principi costituzionali di natura programmatica presenti all'art.4 della Costituzione devono essere guida nel mantenimento delle relazioni internazionali dello Stato brasiliano²²⁹. L'art. 5-II completa il quadro dei principi fondamentali costituzionali in materia di affari esteri, affermando il principio di accoglimento del diritto internazionale pattizio nell'ordinamento interno. Difatti le norme costituzionali non potranno precludere il sorgere di diritti o obblighi cui si legherà il Brasile attraverso lo strumento del trattato internazionale. Altra disposizione rilevante ai fini della gestione delle relazioni internazionali è quella presente all'articolo 21-I, nella quale si chiarifica la ripartizione di competenze federali e statuali in questo ambito. Secondo quanto previsto dall'art.21-I, è competenza esclusiva della Repubblica Federale mantenere relazioni con Stati esteri e partecipare alle organizzazioni internazionali. È evidente pertanto che a differenza del modello federale tedesco che permette un potere di conclusione di trattati internazionali,

²²⁸ La Costituzione del 1988 è lo specchio di uno Stato che si avvia ad una transizione democratica dopo quasi mezzo secolo di controllo politico autoritario, secondo alcuni dittatoriale, da parte degli organi di vertice dell'esercito nazionale.

²²⁹ All'interno dell'art.4 sono presenti molti altri principi internazionali generalmente riconosciuti come il diritto all'autodeterminazione dei popoli, al non intervento e all'uguaglianza tra Stati; *"The international relations of the Federative Republic of Brazil are governed by the following principles:*

I. national independence;

II. prevalence of human rights;

III. self-determination of peoples;

IV. non-intervention;

V. equality among States;

VI. defense of peace;

VII. pacific solution of conflicts; 2

VIII. repudiation of terrorism and racism;

IX. cooperation among peoples for the progress of mankind;

X. granting of political asylum.

Sole paragraph - The Federative Republic of Brazil shall seek economic, political, social, and cultural integration of the peoples of Latin America, in order to form a Latin-American community of nations".

seppur parziale, agli Stati regionali (*Länder*), nel sistema brasiliano, gli Stati regionali non possono concludere accordi internazionali²³⁰.

Un altro importante cambiamento, in direzione di una transizione democratica dell'organizzazione dei poteri statuali è presente nel art.49-I che disciplina il coinvolgimento del Congresso brasiliano, l'organo federale legislativo parlamentare, nel processo di ratifica dei trattati internazionali. Il Congresso pertanto è chiamato ad approvare le leggi di ratifica dei trattati internazionali che comportino oneri o impegnino le finanze nazionali²³¹. Ciò nonostante, ai fini del presente studio, è doveroso leggere l'art.49-I in combinato disposto con l'art.84-VIII, il quale precisa i poteri del Presidente della Repubblica nel processo di ratifica. Gli aspetti relativi alle modalità attraverso cui i due attori principali dell'iter procedimentale dialogano, in relazione al ruolo preminente del Presidente della Repubblica saranno esaminati nel seguente paragrafo. Concludendo l'analisi delle fonti costituzionali, è doveroso ricordare le numerose e specifiche disposizioni che disciplinano i poteri della Corte Suprema Federale, anche con riguardo ai trattati internazionali²³². Gli art.102-III par. *b* e 105-III par. *a* affermano che la Corte è responsabile per la tutela e la salvaguardia della Costituzione, e per questo può essere chiamata a "cassare" le pronunce della Corte d'appello Federale o della Corte d'appello Statale che dichiarino incostituzionale o neghino l'efficacia giuridica di una norma presente all'interno di un trattato internazionale, cui il Brasile è parte. Allo stesso modo la Corte costituzionale può pronunciarsi su casi riguardanti trattati o *contratti internazionali* della Repubblica con uno Stato estero o con una organizzazione, ai sensi dell'art.109-V. Quest'ultima disposizione è emblematica nel rappresentare la varietà e la mancanza di uniformità di denominazioni usate per i trattati internazionali dal legislatore costituzionale. Questa differenziazione poco omogenea è anche frutto di un sistema federale il cui bilanciamento dei poteri federali e statuali assume tratti fortemente concentrici. La divisione delle competenze è sbilanciata verso l'esecutivo, in modo simile

²³⁰ In realtà potrebbero concludere *contratti internazionali*, ma la validità di questo tipo di accordi dipende dall'approvazione del Senato Federale, che ha competenza ogni qual volta uno Stato concluda accordi che comportino un onere finanziario alle casse pubbliche.

²³¹ Così recita testualmente: "It is incumbent exclusively upon Congress: I. to resolve conclusively on international acts, agreements or treaties which involve charges or commitments against the national patrimony; [...]".

²³² Ce ne informa Soares Guido F.S., (1991) in "The Treaty-Making Process under the 1988 Federal Constitution of Brazil – Latin America", in Chicago-Kent Law Review, Vol.67, Article 11, giugno 1991.

alla vecchia disciplina del rapporto Stato-Regioni nella Costituzione Italiana prima della riforma del 2001 del titolo V, che prevedeva un modello di regionalismo unitario che si allontanava da quello federale tedesco o statunitense. Le ragioni vanno rintracciate nella storia politica del Brasile, dal momento che la Repubblica Federale è emersa da uno Stato la cui struttura era fortemente accentrata e verticale (prima impero, poi dittatura) e solo successivamente decentralizzata in unità federali. Negli Stati Uniti, come in Germania, contrariamente a quanto è avvenuto in Brasile, sono stati gli Stati sovrani che hanno concesso parti della loro sovranità per costituire una federazione di Stati²³³. Ciò conduce alla conseguenza che le istituzioni della Repubblica Federale del Brasile, ed i relativi poteri siano anche per esperienza storico-politica, sbilanciati a loro favore nei confronti di quelle degli Stati regionali. Questa asimmetria di poteri si riflette anche nel processo di implementazione dei trattati internazionali all'interno dell'ordinamento e nella loro differente denominazione che assume valore giuridico rilevante. Riprendendo il dettato dell'art.109-V, la differenza tra trattati internazionali e *contratti internazionali* è rilevante ai fini della ripartizione dei poteri tra Federazione e Stati, dal momento che sono presenti evidenti zone grigie nell'applicazione pratica di questi poteri²³⁴.

Per quanto riguarda il posizionamento dell'ordinamento nazionale brasiliano, nei confronti del diritto internazionale la Costituzione non prevede alcuna norma che regola i rapporti tra i due ordinamenti. Ciò nonostante, secondo la dottrina maggioritaria, il modello adottato dalla Costituzione del Brasile è dualista, essendo necessario un atto di recepimento nazionale per incorporare il contenuto dei trattati internazionali conclusi. Questa omissione del legislatore costituzionale è stata comunque fortemente criticata da

²³³ Questo tipo di fenomeno è più chiaro nell'esperienza politica degli Stati Uniti, rispetto a quella tedesca che ha vissuto periodi di assoluto accentramento dei poteri nel Secondo (1871-1918) e Terzo Reich (1933-1945).

²³⁴ Per esempio, gli Stati e le Municipalità (similmente ai Distretti statunitensi o alle Province italiane) possono negoziare *contratti* con entità internazionali che siano Stati, organizzazioni internazionali o banche private, non ricadendo la fattispecie nell'ipotesi di trattato internazionale, quindi non passando attraverso l'iter procedimentale di ratifica. La Costituzione disciplina questa eventualità all'art.52-V, il quale afferma che tutte le transazioni di natura finanziaria di interesse della Repubblica, degli Stati o delle Municipalità, necessitano di autorizzazione del Senato Federale. Tale prescrizione, che limita fortemente l'autonomia contrattuale delle altre istituzioni, al di fuori di quella federale, è un esempio di come anche nella Costituzione democratica del 1988, i poteri dello Stato federale sono maggiori rispetto a quelli degli Stati singoli.

parte della dottrina che ha sostenuto che si è persa un'occasione importante per aprire le porte all'internazionalismo giuridico²³⁵.

5.2 Attori

Gli attori principali che partecipano al processo di ratifica dei trattati internazionali nel sistema brasiliano sono due: il Presidente della Repubblica ed il Congresso Nazionale.

Ai sensi dell'art.84 della Costituzione il Presidente ha il compito di mantenere le relazioni con gli Stati esteri e stipulare trattati internazionali, convenzioni ed atti. Il Presidente è pertanto il solo responsabile per la negoziazione, possedendone pieni poteri e per la firma degli accordi internazionali, i quali, a seconda della loro natura, devono essere approvati dal Congresso per entrare in vigore. Gli accordi non soggetti all'esame e all'approvazione dal Congresso sono definiti *Executive Agreements* e rientrano nell'ambito della competenza esclusiva nel mantenimento delle relazioni internazionali del Presidente della Repubblica²³⁶. Questo tipo di accordo ha la stessa forza vincolante di un qualsiasi trattato internazionale, senza dover passare al vaglio dell'organo parlamentare. Nella prassi è stato utilizzato dagli organi amministrativi federali per accordi di cooperazione settoriali. Un esempio è il Memorandum Bilaterale di Cooperazione per l'Infrastruttura e lo sviluppo Brasile-USA del 2016, per il quale si è creato uno spazio di collaborazione istituzionale tra i due paesi per facilitare gli investimenti esteri nel campo delle infrastrutture.²³⁷

Prima di esaminare la procedura ordinaria bisogna sottolineare un potere peculiare del Congresso, che non è presente nei sistemi in precedenza esaminati. Il Congresso, nel silenzio della Costituzione, ha la possibilità di approvare parzialmente o con emendamenti, una legge di ratifica di un trattato internazionale. Difatti, non è presente nessuna disposizione, tipica in tutte le Costituzioni moderne e contemporanee, che limiti il potere di voto del Parlamento all'approvazione di un trattato nel suo complesso. Il Congresso pertanto detiene tre possibilità: il rigetto del testo, l'approvazione parziale o

²³⁵ Bastos E., Martins I.G., (1988), "*Primo Comentarios à constituição do Brasil*", 452, 1988.

²³⁶ Questo tipo di accordo nasce negli Stati Uniti, cui il legislatore costituzionale brasiliano ha fatto riferimento nel disegnare le competenze ed i limiti del potere esecutivo federale.

²³⁷ Da Lamego Teixeira Soares P. (2019) "*A Internalização dos Tratados Internacionais no Brasil - Modelos de procedimentos unifásico e multifásico*", in *Cooperação em Pauta*, ISSN - 2446 – 9211, n° 51, maggio 2019.

l'approvazione con emendamenti²³⁸. Se nella prima o seconda ipotesi da un punto di vista del diritto internazionale non sorgono problemi, se non dal punto di vista meramente politico, nella terza si possono aprire scenari di violazione dell'art.18 della Convenzione di Vienna sull'obbligo di non privare un trattato del suo oggetto e del suo scopo prima della sua entrata in vigore. Questo problema si pone per quei trattati che non specificano la possibilità di poter apporre riserve o dichiarazioni al momento della ratifica, attraverso una specifica clausola ivi contenuta. Un caso esemplare si è avuto con l'Accordo sul Commercio e i Pagamenti del 24 giugno 1960 tra Brasile e Cecoslovacchia, sul quale il Congresso Nazionale ha proposto un emendamento che modificava le competenze di una Commissione specifica prevista del trattato. In quel caso, si riaprì il negoziato tra il Brasile e la Cecoslovacchia e fu trovato un nuovo accordo tra i due governi. La prassi pertanto ha confermato che nell'area delle relazioni internazionali (e commerciali) il Congresso Nazionale non può forzare il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni costituzionalmente previste, avendo quest'ultimo l'ultima parola anche nell'ipotesi di eventuale modifica in sede di approvazione parlamentare di un trattato internazionale.

5.3 Procedura

La procedura ordinaria della ratifica dei trattati internazionali all'interno dell'ordinamento brasiliano rispetta la divisione concordata dagli Stati parte della Convenzione di Vienna, cui il Brasile è membro a tutti gli effetti. Pertanto, si avranno le tradizionali fasi di: negoziazione, firma, approvazione, ratifica e promulgazione, pubblicazione.

Nella prima fase il potere di condurre le trattative è esclusivamente nelle mani dell'esecutivo e quindi del Governo Federale. In questa fase il ruolo del Presidente della Repubblica è fondamentale, dal momento che è in capo ai suoi poteri dettare la linea politica da seguire, tanto negli affari interni quanto esterni. L'assetto ed i tratti fortemente presidenzialistici della Repubblica Federale del Brasile vengono alla luce in modo evidente negli affari internazionali dal momento che tutti i Ministri del Governo federale, compreso quello degli Esteri, non hanno responsabilità politica, se non nei confronti del Presidente stesso che ha potere di nomina e di revoca degli stessi.

²³⁸ La suddivisione è stata operata da Cachapuz de Medeiros A.P., (1983), "*O poder legislativo e os tratados internacionais*", 1983.

La seconda fase è la firma del trattato una volta conclusasi la fase negoziale. Secondo l'art.84 della Costituzione i poteri di firma competono al Presidente della Repubblica, al Ministro degli Esteri, al Capo della Missione Diplomatica o a tutti quei soggetti plenipotenziari che hanno ricevuto mandato di rappresentanza dal Presidente della Repubblica.

La terza fase è il processo di approvazione del Congresso Nazionale. Il primo step è la trasmissione del progetto di legge alla Camera dei deputati. Un primo screen sarà effettuato dalla Commissione sulla Costituzione, Giustizia e Cittadinanza (*Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*). Una volta approvato, il testo del trattato sarà inviato alla Commissione delle Relazioni Estere (*Comissão de Relações Exteriores*), in cui seno si deciderà se presentare il trattato in altre Commissioni competenti a seconda del contenuto. Una volta approvato nella Commissione delle Relazioni Estere, o in aggiunta dalle Commissioni relative all'oggetto del trattato, il testo sarà presentato alla Camera riunita in seduta plenaria per la votazione. In caso di approvazione, il testo sarà inviato al Senato Federale dove percorrerà lo stesso iter procedimentale. In caso di approvazione anche da parte del Senato Federale, il testo sarà firmato dal Presidente del Senato ed inviato alla Segreteria Presidenziale, in attesa della promulgazione del Presidente della Repubblica.

La quarta fase è la ratifica e la conseguente promulgazione del Presidente della Repubblica del testo del trattato, per mezzo del decreto del Capo dell'Esecutivo, al cui interno saranno spiegate le nuove regole che entreranno in vigore, a cui seguirà la comunicazione del testo.

L'ultima fase è quella della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il testo promulgato entrerà in vigore 45 giorni dopo la comunicazione del testo.

6. Il modello argentino

6.1 Fonti

Nella Repubblica Argentina è tuttora in vigore la Costituzione del 1853, che ha subito sette procedimenti di revisione, che ne hanno alterato in modo sostanziale la struttura originaria²³⁹. L'ultima riforma, quella più incisiva nel modernizzare la carta costituzionale, è del 1994, undici anni dopo la caduta della dittatura militare. Alla luce di questa riforma, in materia di affari esteri e di ratifica dei trattati internazionali, alcuni articoli non hanno subito modifiche, mentre altri sono stati cancellati o sostanzialmente modificati²⁴⁰. Con riguardo alle fonti primarie sul tema della ratifica dei trattati internazionali le disposizioni rilevanti in questa sede sono agli articoli: 27, 31, 39, 75, 75, co.22, 99, co.11, 116, 117 e 118. Tutti gli articoli presi in esame, si riferiscono esplicitamente al diritto internazionale pattizio, ad eccezione dell'art.118 in cui è chiaro il riferimento al diritto internazionale consuetudinario (*Derecho de los Gentes*). L'art. 27 afferma che i trattati per la pace e quelli a scopo commerciale devono essere conformi ai principi di diritto pubblico presenti nella Costituzione, mentre l'art.31 stabilisce un ordine gerarchico delle norme presenti nei trattati, le quali sono equipollenti a quelle di rango costituzionale e pertanto superiori alle leggi ordinarie²⁴¹. L'art.39, invece disciplina l'ipotesi di iniziativa legislativa popolare, vietandone la possibilità per materie che sono oggetto di trattati internazionali²⁴². L'art. 75, co.22 integra il dettato dell'art.31 stabilendo che è competenza del Congresso approvare o rigettare i trattati internazionali²⁴³. Inoltre, l'art.75 nel presentare tutte le funzioni e le competenze esclusive del Congresso, al comma 1 e al comma 13 esplicitamente afferma che il Congresso ha competenza commerciale nel legiferare in materia doganale e stabilire i diritti di importazione ed

²³⁹ Nell'esperienza costituzionale argentina, il Congresso non ha mai partecipato al processo di revisione costituzionale in tutte e sette le volte, limitandosi ad evidenziarne la necessità. Per tutti i procedimenti di revisione è stata formata un'apposita Convenzione costituente, formata dagli esperti di diritto, nominati dai partiti di maggioranza, di entrambi gli schieramenti.

²⁴⁰ Da Pagliari A.S., (2011), "*Derecho Internacional Y Derecho Interno. El Sistema Constitucional Argentino*", in *International and National Law and The Constitutional Argentine System*, Ars Boni Et Aequi (Anno 7 n°2), Buenos Aires, giugno 2011.

²⁴¹ Così recita l'art.31: "*Esta constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son ley suprema de la Nación.*"

²⁴² Così l'art.39: "*No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.*"

²⁴³ Così l'art.75 co.22 "...*Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.*"

esportazione²⁴⁴. Questa disposizione è molto importante alla luce della futura ed eventuale ratifica del trattato di associazione UE-Mercosur, dal momento che sono oggetto del trattato molti aspetti riguardanti diritti ed obblighi di esportazione e importazione, in particolar modo la questione delle licenze all'esportazione, già affrontata nel capitolo precedente²⁴⁵. L'art.99 disciplina tutti i poteri del Presidente della Repubblica federale e al comma 11 dispone che rientra nell'esercizio delle sue funzioni la conclusione e firma dei trattati. Infine, gli articoli 116, 117 e 118 disciplinano il ruolo della Corte Suprema Federale e della giurisdizione ordinaria ed i relativi poteri giudiziari. Secondo l'articolo 116 la Corte Suprema e tutti i Tribunali inferiori possono giudicare eventuali violazioni di norme contenute in trattati internazionali di cui l'Argentina è parte. In questa ipotesi, continua l'art.117, la Corte Suprema eserciterà la sua giurisdizione per appello, secondo quanto previsto e disciplinato dal Congresso.

Dalla lettura degli articoli qui presentati è constatabile la differente tecnica di scrittura giuridica, molto più dettagliata e concreta, con una particolare attenzione alla materia commerciale, raramente legiferata in modo specifico a livello costituzionale in altri ordinamenti giuridici. Ciò è il risultato di una continua modifica e revisione di un testo originale ottocentesco, che seppur modificato profondamente e sostanzialmente, mantiene una struttura poco omogenea e a tratti confusionaria. La percezione di una mancata armonizzazione è dunque il risultato di una voglia di modificare i tratti sostanziali di un testo antico, modernizzandone gli strumenti, senza una comune visione di insieme delle forze politiche. La causa della mancanza di un approccio olistico alle riforme costituzionali che si sono succedute nel tempo è dunque da rintracciare nella difficoltà a stabilire un compromesso politico stabile che potesse supportare i lavori di un'Assemblea Costituente per una nuova e moderna Costituzione. Emblema del fenomeno dell'approccio revisionista, è la modifica del modello di posizionamento delle

²⁴⁴ Così l'art.75 co.1: "*Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*". Ancora l'art.75 co.13: "*Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí*".

²⁴⁵ Vedere Capitolo II, par. 2.1. Per maggiori informazioni si riporta il contenuto della nota 113 relativa al regime di imposizione fiscale argentino sui beni esportati: Telam (2019), "*El Gobierno rebaja el monto de retenciones extraordinarias a las exportación de economías regionales*". 10 July 2019, In: <https://www.telam.com.ar/notas/201907/374190-aranceles-exportacion-mani-maiz-pisingallo-frutas-hortalizas.html>

norme di diritto internazionale nell'ordinamento interno, operata dall'ultima riforma del 1994. Fino al 1992 nel sistema argentino vigeva il modello dualista, per il quale un trattato, per essere incorporato all'interno dell'ordinamento, doveva essere replicato in un atto legislativo avente forza di legge ordinaria, perdendo le caratteristiche di norma di diritto internazionale e assumendo valore normativo di rango statale²⁴⁶. Da questa prospettiva lo Stato argentino poteva modificare e derogare alla norma statale con legge successiva o speciale, con ripercussioni dal punto di vista della responsabilità internazionale in violazione del principio generale *pacta sunt servanda*. Per oltre un secolo la giurisprudenza della Corte Suprema Federale ha mantenuto questa posizione parificando il valore delle norme nei trattati, a quelle della Costituzione stessa, adottando il principio *lex posterior derogat priori*²⁴⁷. La giurisprudenza della Corte cambiò direzione nel 1992 con la causa *Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros*, nella quale affermò che un trattato regolarmente ratificato dallo Stato argentino, è applicabile nel diritto interno, anche se non vi è una norma di rango ordinario che ne disciplini i diritti in esso contenuti²⁴⁸. Il primo passo verso la riforma del 1994 verso un modello monista è stato quindi fatto dalla Corte Suprema, alla cui sentenza se ne sono aggiunte altre²⁴⁹. Ad oggi il modello presente nella Costituzione argentina è quello monista “con supremazia delle norme costituzionali”, per il quale i trattati internazionali hanno rango superiore alle leggi ordinarie (art.75, co.22) e tutti i trattati internazionali e le relazioni esteriori, tra cui anche quelle commerciali, devono essere conclusi e svolti in conformità a quanto stabilito dai principi della Costituzione (art.27).

²⁴⁶ È stata definita dalla Corte Suprema Federale teoria dell'incorporazione di un trattato.

²⁴⁷ Esempio è il caso “S.A Martin y Cia. Ltda c/ Administración General de Puertos s/ repetición de pagos” del 1963 in cui si riaffermò la supremazia di una norma di diritto interno, nei confronti di un trattato (il Trattato Bilaterale di Commercio e Navigazione del 1940) concluso con il Brasile con riguardo ad alcune facilitazioni commerciali, poiché tale norma era contenuta in una legge nazionale successiva.

²⁴⁸ Da Dobovšek J., (2012), “*Inclusión De Los Tratados En El Derecho Argentino*”, in Aequitas ISSN 1851-5517 Vol.6 - n°6, Buenos Aires, 2012.

²⁴⁹ Café La Virginia S.A s/ apelación (10.10.1994, Fallos. 317:1282); Servini de Cubria M c/ Arte Televisivo Arg. S.A y Borensztejn Mauricio (Jurisprudencia Argentina Tomo 1992-IV, pag. 10); Fibraca Constructora SCA c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande s/ recurso de hecho (El Derecho Tomo 154 pag. 161); Serra Fernando Horacio y otro c/ MCBA s/ recurso de hecho (causa S. 182 XXIV 26.10.1993); Hagelin Ragnar c/ PEN s/ juicio de conocimiento” (causa H 19.XXXV del 22.12.1993), entre otros. Tutte queste sentenze e altro ancora sono disponibili al sito della Corte Suprema Federale: www.csjn.gov.ar.

6.2 Attori

Gli attori principali nel processo di ratifica dei trattati internazionali nel modello argentino sono il Governo Federale ed il Congresso argentino.

Il Governo Federale è espressione del potere esecutivo ed al suo interno il Presidente della Repubblica conclude e firma i trattati internazionali. Il Congresso ha la possibilità di sollecitare il Presidente ad iniziare le negoziazioni, ma la scelta rimane nella sua competenza esclusiva e in ogni caso il Presidente o il Ministro degli Esteri può informare il Congresso sullo stato delle negoziazioni²⁵⁰. Dalla prassi e nel silenzio della Costituzione, rientrano nella sfera di competenze dell'esecutivo la stipula degli *Executive Agreements*, accordi negoziati e conclusi tra Capi di Stato senza l'approvazione dei rispettivi organi di rappresentanza democratica. Tali accordi sono conclusi dal Governo Federale in materie specifiche come infrastrutture e sviluppo economico, cessioni di basi militari o ripristino di relazioni diplomatiche e in taluni casi anche senza essere pubblicati in Gazzetta ufficiale²⁵¹. Pertanto, tali accordi, di cui il Governo argentino ha anche abusato in passato, sono frutto di una situazione giuridica "patologica" dell'ordinamento interno nella disciplina delle relazioni estere²⁵².

L'altro attore fondamentale è il Congresso argentino che ai sensi dell'art.44 è bicamerale con la Camera dei deputati da una parte ed il Senato dall'altra. Come già visto in precedenza, il Congresso deve approvare i trattati secondo quanto stabilito dalla legge ordinaria. Nell'ordinamento argentino non vi sono previsioni costituzionali, di legge ordinaria o regolamenti interni che prevedano procedure speciali per i trattati internazionali. Il motivo è l'assetto dualista originario previsto dalla Costituzione del 1853, per il quale ogni trattato internazionale doveva essere replicato in una legge ordinaria. Ciò nonostante, nella prassi ogni trattato internazionale è stato approvato dalle due camere in seduta plenaria per intero e non articolo per articolo come per le leggi ordinarie.

²⁵⁰ Da Maria Ruda J., (1991), "The Role of the Argentine Congress in the Treaty-Making Process - Latin America", in Chicago-Kent Law Review, vol.67 – Articolo 10, giugno 1991.

²⁵¹ Peña, Felix, (2000), "Entrada en vigencia de acuerdos de la ALADI y del Mercosur", in Revista La Ley, 28 settembre 2000.

²⁵² Vanossi Jorge Reinaldo A., Dalla Via Alberto R., (2000), "La reforma de la constitución y los tratados internacionales", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000, p. 316.

6.3 Procedura

La procedura di ratifica dei trattati internazionali nell'ordinamento argentino segue il modello tipico della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, suddividendo le fasi in: negoziazione, firma, approvazione, ratifica e promulgazione, pubblicazione con successiva entrata in vigore²⁵³.

La fase di negoziazione e della successiva firma spetta al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art.99, co.11. In seno al Governo Federale nella prassi è comunque il Ministro degli Esteri a firmare i trattati internazionali, detenendo questa competenza, conferita dal Presidente della Repubblica nel procedimento di nomina ministeriale.

Ugualmente al sistema brasiliano, il Governo Federale invierà il progetto di legge di ratifica del testo alle due camere di rappresentanza per l'approvazione in blocco del testo. Non sarà permessa dunque la votazione articolo per articolo, ma nel silenzio legislativo è possibile apporre riserve in questa fase attraverso emendamenti. Tale eventualità limiterebbe l'applicazione del trattato nell'ordinamento nazionale, nell'ipotesi in cui sia presente una clausola specifica nell'accordo che ne permetta l'inserimento. In caso contrario quindi, cioè in presenza di una clausola esplicita che non permetta riserve, il trattato in questione per poter essere validamente ratificato dovrà esserne privo. Nell'ipotesi invece di assenza di clausole esplicite, si applicherebbe la disciplina presente nella Convenzione di Vienna sulle Riserve e dichiarazioni, che permette agli Stati parte del trattato di apporre, senza recare pregiudizio allo scopo o all'oggetto dello stesso. Inoltre, essendo il rapporto tra l'ordinamento argentino e quello internazionale, regolato dal principio monista, un trattato multilaterale, se previsto da un'apposita clausola, potrà entrare in vigore anche nell'ordinamento nazionale, antecedentemente alla ratifica²⁵⁴.

²⁵³ Il modello procedurale argentino presenta molte similitudini con quello brasiliano, dal momento che ne condivide l'assetto governativo di tipo federale.

²⁵⁴ L'adesione al modello monista pone su unico ordine gerarchico le fonti presenti nell'ordinamento nazionale ed internazionale, pertanto, nell'ipotesi di entrata in vigore di un trattato multilaterale, come solito avviene ponendo una clausola di ratifiche minime di un certo numero di Stati, le norme ivi presenti avranno effetti giuridici nell'ordinamento nazionale, anche se il processo di ratifica non è concluso o mai iniziato

Pertanto, la conclusione è quella per cui la validità di un trattato nel diritto interno argentino è predeterminata dalla sua validità internazionale e non viceversa²⁵⁵.

Infine, una volta approvato il progetto di legge nelle camere, sarà inviato il testo al Presidente della Repubblica per la ratifica e la promulgazione. Come nel sistema brasiliano, anche in quello argentino, non vi è alcun obbligo del Potere Esecutivo di ratificare e promulgare il testo approvato in Congresso, rimanendo una scelta politica nell'ambito dei poteri conferiti dall'art.99 co.11.

L'ultima fase è quella della pubblicazione e della successiva entrata in vigore dopo 45 giorni.

²⁵⁵ Gutierrez Posse, Hortensia D.T. (1995), "*El Derecho Internacional en la Constitución Nacional*", in G.J.Bidart Campos, H.R. Sandler, "*Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*", Depalma. Buenos Aires, 1995, p. 261.

CAPITOLO IV

I nodi problematici del trattato commerciale UE-Mercosur

1. Premessa

Con la stesura del presente capitolo si vuole dare un ordine alle maggiori difficoltà a cui l'accordo di associazione UE-Mercosur va incontro. Già nel capitolo II sono state affrontate le problematiche ambientali e climatiche legate ad una liberalizzazione degli scambi in settori delicati come quello della carne bovina, della soia o dell'estrazione di materia prime. In particolar modo, abbiamo voluto trattare con la lente di ingrandimento la questione della deforestazione e dei continui incendi della foresta amazzonica, scacco di giochi politici e di interessi economici. Il c.d. "ciclo di deforestazione", il fenomeno del *land-grabbing*, il disboscamento come concausa di un mancato riassorbimento di gas effetto serra, sono solo alcuni dei problemi già presenti nelle terre dei paesi Mercosur, che il trattato commerciale tenta di affrontare, ma in modo blando e poco incisivo. La mancanza o l'insufficienza di strumenti adeguati alle sfide presenti è stata sottolineata più volte nel corso del capitolo II e non si limita alla sola sfera ambientale, ma tocca anche quella relativa alla sicurezza alimentare dei prodotti che vengono esportati in Europa. In relazione a ciò, abbiamo evidenziato come la tracciabilità di alcuni prodotti (in particolar modo beni primari) sia fortemente opaca negli Stati del Mercosur, scontrandosi con l'alto livello di attenzione del legislatore europeo al mantenimento dei più elevati standard di sicurezza alimentare all'interno del mercato del vecchio continente. Nel Capitolo IV questi problemi, solo accennati nelle pagine precedenti, saranno approfonditi e contestualizzati con ordine nel quadro dell'accordo commerciale. Innanzitutto, sarà fatta menzione degli attori non istituzionali del c.d. terzo settore (ONG, associazioni di categoria, sindacati, gruppi appartenenti alla società civile ecc.) e ai punti dolenti del trattato portati alla luce da questi. In seguito, l'analisi continuerà nella presa in esame dei problemi maggiormente critici: la questione della sicurezza alimentare legata all'utilizzo dei pesticidi (*food safety*), la tutela dei diritti umani e delle numerose minoranze etniche indigene minacciate dalla deforestazione e l'implementazione degli standard lavorativi ed ambientali internazionali negli Stati membri del Mercosur.

Tali problemi sono indissolubilmente legati ad una serie di questioni già affrontate nel capitolo II come l'aumento degli allevamenti di bovini di tipo estensivo, il disboscamento della foresta amazzonica, la mancanza di politiche ambientali climatiche proporzionali alla sfida o allo sfruttamento delle risorse minerarie. Con riferimento a tali nodi critici, già affrontati nelle pagine precedenti abbiamo già rilevato l'incongruenza di molte disposizioni e strumenti inseriti nei capitoli del trattato commerciale, ritenuti insufficienti ad affrontare in modo compiuto e deciso le difficoltà presenti nel trattato. Pertanto, onde evitare pleonastiche ripetizioni, tali tematiche non saranno affrontate direttamente nel prosieguo del capitolo, ma vi saranno dei richiami necessari per una comprensione organica critica degli aspetti problematici dell'accordo.

2. Il ruolo degli attori non istituzionali e le criticità sollevate

Come abbiamo visto nel capitolo II e III, le negoziazioni commerciali degli accordi che gli Stati intendono concludere sono condotte dai rispettivi rappresentanti del potere esecutivo, il cui esercizio di potere è sottoposto ad un controllo di democraticità da parte del potere legislativo, attraverso il procedimento di approvazione dell'atto di ratifica del trattato internazionale. All'interno di questo schema procedurale, un ruolo chiave lo giocano anche i rappresentanti della società civile, o del terzo settore, che attraverso attività di *advocacy*, *lobbying*, consulenza tecnica ed informazione, influenzano il processo decisionale, salvaguardando gli interessi oggetto delle scelte del legislatore. Molto spesso questo potere di esercitare pressione, non si limita temporalmente al solo processo decisionale, ma si estende anche *a posteriori*, una volta che il legislatore ha preso la sua decisione. Questa seconda ipotesi è quella a cui ci riferiamo in questo capitolo, analizzando gli attori che continuano a mobilitarsi in questa fase dell'accordo di associazione UE-Mercosur ed evidenziando i nodi maggiormente problematici sui quali si fondano le loro critiche.

Durante le negoziazioni, molte organizzazioni non governative e associazioni di categoria del mondo ambientale, agricolo e non solo, hanno sollevato perplessità sui reali benefici del negoziato per entrambi i blocchi, ritenendo un rischio eccessivamente elevato la conclusione di un trattato di questa portata. Il *leit-motif* di queste continue preoccupazioni è stato l'abbassamento dei prezzi di molti prodotti primari come carne bovina, suina e soia, tale da rischiare di mettere in ginocchio buona parte del mercato dei beni primari da consumo agricolo europeo²⁵⁶. Insieme ad una preoccupante alterazione del mercato, il dibattito critico si è spostato verso la mancanza di una concreta politica di sviluppo sostenibile da accompagnare a quella meramente commerciale, fondata sulla liberalizzazione del settore agricolo. Queste critiche sono state raccolte in una denuncia presentata il 15 giugno 2020 al Mediatore Europeo (*European Ombudsman*) da parte di quattro organizzazioni non governative: *ClientEarth*, *Fern*, *Veblen Institute* e della

²⁵⁶ In particolar modo, coloro che potrebbero subire i maggior danni sono Francia, Germania e Irlanda, dal momento che in relazione al PIL di questi paesi, la produzione di carne bovina e latticini ha un peso specifico importante. L'Italia, come la Grecia e la Spagna sono colpite solo parzialmente, grazie alla profonda diversificazione dei loro allevamenti, essendo diffusi anche quelli di ovini e suini, nonché di capre. Per ulteriori informazioni vedere https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agricultural_production_-_livestock_and_meat.

Fondation Nicolas Hulot. Oggetto della denuncia è l'accusa rivolta alla Commissione Europea di non aver seguito le linee guida della valutazione d'impatto finale prima della conclusione del negoziato per l'accordo di associazione UE-Mercosur²⁵⁷. Le organizzazioni promotrici hanno difatti sostenuto che la Commissione Europea abbia violato gli articoli 3, par.5 e 21, par.1 TUE, in combinato disposto con l'art.207 TFUE, nel condurre le negoziazioni per la conclusione di un trattato commerciale. L'articolo 3, par.5 stabilisce che le istituzioni dell'UE devono contribuire nella promozione e protezione dei loro valori, allo sviluppo sostenibile della Terra, allo sradicamento della povertà e alla protezione dei diritti umani. Successivamente, l'articolo 21, par.1 aggiunge che nel contesto internazionale, l'azione dell'UE deve essere guidata dal principio dello stato di diritto e dall'universalità ed indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Questi principi-guida inoltre devono essere adottati anche nel contesto della politica commerciale comune, come specificato dal documento interno della Direzione Generale sul Commercio "*Communication on Trade for All*" del 2015 nel quale si specifica che nei trattati negoziati dall'UE devono essere promossi i suoi valori, incluso lo sviluppo delle nazioni più povere insieme al rispetto dei più alti standard ambientali e sociali. Il perseguimento di tali obiettivi implica che l'UE non possa concludere accordi commerciali, nell'eventualità che vi sia una potenziale violazione dei valori fondanti l'Unione Europea stessa, tra cui diritti umani e libertà fondamentali. Onde evitare ciò, le trattative negoziali sono state accompagnate da uno studio sulla valutazione di impatto del trattato, con l'analisi di ipotetici scenari commerciali in caso di entrata in vigore dello stesso, effettuata dalla *London School of Economics (LSE)*, su richiesta della Commissione Europea²⁵⁸. Il problema oggetto della denuncia al Mediatore Europeo è quello per cui lo studio di impatto della LSE è stato pubblicato successivamente alla conclusione del negoziato con i paesi Mercosur, sollevando pertanto il dubbio che le raccomandazioni ivi presenti non siano state oggetto di esame o verifica da parte dei negoziatori della Commissione. Per questo motivo la Commissione avrebbe agito in

²⁵⁷ Da ClientEarth, Fern, Veblen Institute, La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme and International Federation for Human Rights, (2020), "*Complaint to the European Ombudsman – The European Commission's failure to complete a final sustainability impact assessment prior to the conclusion of the negotiations of the EU-Mercosur Free Trade Agreement*", 15 June 2020.

²⁵⁸ Da European Commission, (2016), in "*Handbook for Trade Sustainability Impacts Assessment*", Second Edition, April 2016. Per maggiori informazioni vedere: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154464.PDF.

violazione degli articoli 3, par.5 , 21, par.1 del TUE, nonché dell'art. 207 TFUE, per non aver seguito i principi guida ivi presenti nell'esercizio dei poteri esclusivi di politica commerciale comune. Il rapporto finale infatti è stato pubblicato nel luglio 2020, più di un anno dopo la conclusione dei negoziati commerciali, dimostrando, secondo le accuse presenti nella denuncia, che la Commissione abbia portato avanti le trattative su dati non aggiornati e inaffidabili²⁵⁹.

La richiesta da parte di *ClientEarth*, *Fern*, *Veblen Institute* e della *Fondation Nicolas Hulot* è stata accompagnata anche da una lettera di più di 340 organizzazioni governative e associazioni di categoria sindacale, pubblicata il 17 giugno 2019, con la richiesta di sospensione immediata delle negoziazioni, in particolar modo con il Brasile²⁶⁰. Tale richiesta si fonda sul peggioramento dello stato attuale sulla protezione dei diritti umani e della situazione ambientale in Brasile, nonché su una serie di problemi, che saranno oggetto di più profonda analisi nei prossimi paragrafi come ad esempio: il problema della sicurezza alimentare e dell'uso dei pesticidi, la mancanza di tutela per i diritti delle popolazioni indigene vittima di attacchi ed incendi, l'assenza di strumenti per la protezione dei diritti alla terra, la difficile applicabilità degli standard lavorativi ed ambientali negli ordinamenti nazionali degli Stati membri Mercosur e l'indebolimento delle relative politiche di controllo.

²⁵⁹ Un primo rapporto parziale sulla valutazione di impatto è stato effettuato nel 2009, nel momento in cui si prospettava una chiusura delle trattative più imminente. In realtà le negoziazioni sono state sospese per più di cinque anni e la situazione economica globale commerciale è fortemente cambiata a causa della crisi finanziaria.

²⁶⁰ Per ulteriori informazioni sulle ONG coinvolte in questa lettera vedere: <http://s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/Joint-letter-Brazil-EU-Mercosur.pdf>.

3. Il problema della sicurezza alimentare

3.1 La tutela parziale della salute nel trattato commerciale UE-Mercosur

Nel capitolo del trattato commerciale UE-Mercosur relativo alle Misure Sanitarie e Fitosanitarie (SPS)²⁶¹, in tema di sicurezza alimentare sono presenti molte incertezze, nascoste da vaghe e generiche norme di natura programmatica. Tale approccio rischia, secondo molte organizzazioni della società civile, di generare un serio rischio per la sicurezza alimentare dei consumatori nei paesi Mercosur e dell'Unione Europea²⁶². Il capitolo SPS non contiene alcun riferimento al principio di precauzione come disciplinato nell'ordinamento dell'Unione Europea, il quale ai sensi dell'art.7 del Reg.178/2002 permette l'adozione di misure necessarie alla gestione di un rischio, a tutela della salute umana, animale ed ambientale, anche in caso di incertezza scientifica²⁶³. In poche parole, la *ratio* del legislatore comunitario è quello di tutelare la salute umana ed animale, nonché proteggere l'ambiente, in presenza di un serio e concreto rischio che possa metterla in pericolo, anche in presenza di un dubbio scientifico sulla natura del rischio stesso. L'assenza di una disciplina simile nel capitolo SPS dell'accordo UE-Mercosur conduce alla conseguenza che non è possibile adottare misure restrittive del commercio basate sulla eventuale pericolosità per la salute, in assenza di chiare ed evidenti prove scientifiche. L'unico riferimento al principio di precauzione si può rintracciare nel capitolo relativo al Commercio e allo Sviluppo Sostenibile – anch'esso già esaminato nel dettaglio nel secondo capitolo – nel quale l'operatività di tale principio è comunque fortemente ridotta e limitata ai rischi ambientali che possono generarsi dal mancato rispetto delle disposizioni presenti in quello specifico capitolo. Infatti, le parti negoziali hanno voluto creare due meccanismi di risoluzione delle controversie: uno generale dedicato alla violazione delle norme presenti nel trattato, ed uno specifico riguardante la violazione delle sole norme relative al capitolo sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile. Questa decisione però, se da una parte mirava a tutelare con un meccanismo specifico

²⁶¹ Vedi Capitolo II, par.5.2.

²⁶² Da Fritz T. (2020), “*EU-Mercosur Agreement – Risks to Climate Protection and Human Rights*”, pubblicato in nome di MISEREOR, Greenpeace e CIDSE, giugno 2020.

²⁶³ L'art.7 del Reg (UE) n°178/2002: “*Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisore di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità [Unione Europe] persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche*”.

l'operatività delle norme che disciplinano lo scambio di merci secondo i principi dello sviluppo sostenibile, incluso il richiamo all'accordo di Parigi del 2015, dall'altra non permette un'adeguata tutela della salute alimentare, dal momento che il capitolo SPS ne è escluso. Ciò porta alla conseguenza che tanto l'Unione Europea, quanto gli Stati del Mercosur non possono utilizzare il principio di precauzione per fermare preventivamente l'importazione di prodotti, considerati a rischio, in assenza di prove scientifiche. Questo problema assume concretezza quando oggetto del pericolo è un bene alimentare sospetto di contaminazione da agenti patogeni che contengono residui di pesticidi proibiti in un mercato e permessi in un altro.

3.2 La questione sull'uso dei pesticidi nei paesi Mercosur: tra sicurezza alimentare e violazioni di diritti umani

I pesticidi sono un problema concreto e reale della filiera agroalimentare mondiale. Nei paesi Mercosur moltissimi pesticidi nocivi per la salute sono usati nelle produzioni agricole e gran parte di questi sono ritenuti illegali o comunque non approvati nell'Unione Europea. Solo in Brasile, che presenta il più vasto mercato per prodotti chimici agricoli al mondo, dal 2005 al 2015 sono state registrate 84.206 persone avvelenate per l'uso improprio di pesticidi, senza considerare i casi non conteggiati²⁶⁴. A tal riguardo è stato pubblicato di recente un rapporto dell'*UN Special Rapporteur* per le sostanze tossiche in seno al Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (UNHRC), nel quale si evidenzia la pratica delle grandi aziende agricole di utilizzare senza alcun tipo di permesso, veicoli aerei spargenti pesticidi, che possono inquinare l'aria nelle zone circostanti e recare rischiosissimi danni alla salute delle persone che vivono nelle vicinanze²⁶⁵. Questo tipo di tecniche hanno causato danni permanenti all'ambiente, o a piccole comunità rurali, come nel caso delle famiglie contadine di un villaggio del dipartimento di Canindeyù, in Paraguay, dove nel 2011 alcuni agricoltori sono morti per le intossicazioni da pesticidi. Tale evento è stato oggetto di numerose denunce e ricorsi alla giustizia da parte dei familiari, tanto in sede civile, quanto penale. Il caso è successivamente arrivato anche alla Corte costituzionale del Paraguay che ha condannato il governo per non aver ottemperato

²⁶⁴ Da Ministério da Saúde, (2018), "*Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações expostas a Agrotóxicos*", Brasília 2018

²⁶⁵ Baskut Tuncak, (2019), "*End-of-visit statement by the United Nations Special Rapporteur on human rights and hazardous substances and wastes*", giugno 2019.

all'obbligo di proteggere la salute umana e l'ambiente. La famiglia però, nonostante la sentenza della Corte non ha ottenuto alcun risarcimento e pertanto nel 2013 ha sporto denuncia all'*Ombudsman* del UNHRC. Il rapporto finale con le raccomandazioni al Paraguay è stato notificato nell'agosto 2019, confermando l'utilizzo di pesticidi altamente pericolosi per la salute e chiedendo al governo di compensare i famigliari delle vittime adeguatamente²⁶⁶.

Il problema dell'uso dei pesticidi assume inoltre rilevanza dal punto di vista della sicurezza alimentare nel momento in cui si riscontrano nel prodotto destinato al consumo i residui degli agenti chimici usati lungo il processo produttivo. In molti prodotti alimentari consumati nei paesi Mercosur ed esportati nel vecchio continente, come cereali, bevande, frutta o tabacco sono stati riscontrati ingenti quantità di residui altamente nocivi, come dimostra uno studio effettuato dall'Università di San Paolo. In questo studio sono state trovati residui di circa 500 pesticidi su prodotti destinati al consumo approvati dal governo brasiliano, di cui il 30% sono vietati o non approvati all'interno dell'Unione Europea²⁶⁷. Ciò nonostante, a livello di Unione Europea non si è riusciti ancora ad affrontare il cuore del problema che in questo ambito è di tipo legislativo. Infatti, all'interno della legislazione UE che disciplina l'uso ed i limiti per la produzione e l'utilizzo dei pesticidi non è presente un divieto di produzione esteso a quei prodotti che non possono essere utilizzati. In poche parole, il Regolamento (UE) n°1107/2009 permette la vendita di pesticidi all'interno dello spazio comunitario solo se approvati dalle autorità competenti degli Stati membri. Tuttavia, questa regola non si applica nel caso in cui il pesticida viene esportato in uno Stato terzo. Ciò significa nella pratica che le grandi compagnie farmaceutiche come Bayer e BASF, leader globali nella produzione di pesticidi, possono vendere prodotti considerati nocivi per la salute umana in Stati terzi, mettendo a serio repentaglio la salute dei consumatori non europei e l'ambiente. In tal senso sono stati condotti molti studi sulle pratiche commerciali di questi due colossi farmaceutici ed i risultati sono fortemente preoccupanti. Un esempio è un recente studio congiunto condotto da Public Eye, Unearthed e Greenpeace Germania, che ha dimostrato che Bayer e BASF, hanno messo sul mercato brasiliano prodotti c.d.

²⁶⁶ OHCHR, (2019), "*Paraguay responsible for human rights violations in the context of massive agrochemical fumigations*", press release, Ginevra, 14 agosto 2019.

²⁶⁷ Bombardi L.M., (2019), "*A geography of agrottoxins used in Brazil and its relations to the European Union*", Universidade de São Paulo (USP), San Paolo 2019.

neonicotinoidi, ossia agenti chimici altamente tossici per l'ambiente e la salute degli insetti, in particolar modo delle api. Questa pratica ha portato negli ultimi anni ad uno sterminio di api nello stato sudamericano, calcolato in una media di circa 500 milioni di api morte ogni tre mesi²⁶⁸. Tuttavia, la sostanza attiva più utilizzata nella filiera agricola brasiliana è il controverso erbicida glifosato, riconosciuto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come “probabilmente cancerogeno per gli umani”²⁶⁹. Nonostante ciò, tale sostanza è tuttora commercializzata tanto nei paesi Mercosur, quanto nei paesi dell'Unione Europea, dove sarà vietato a partire dal 15 dicembre del 2022.

Alla luce di questi studi è chiaro il pericolo che può derivare dalla riduzione dei costi di importazione dei pesticidi provenienti dalle grandi case farmaceutiche europee (in particolar modo Bayer e BASF), se l'accordo commerciale UE-Mercosur dovesse entrare in vigore. La drastica riduzione delle tariffe di importazione di questi prodotti chimici, come abbiamo già visto nel capitolo II, sarebbe un vantaggio economico importantissimo per il settore chimico-farmaceutico europeo, ma con il concreto rischio di aumentare il consumo di prodotti coltivati con pesticidi altamente nocivi, alle spese della salute umana e dell'ambiente²⁷⁰.

²⁶⁸ Reithinger V., (2020), “*EU-Mercosur: Double standards concerning agrotoxics. How the EU and German companies profit from the sale of pesticides detrimental to biodiversity*”, Greenpeace, maggio 2020.

²⁶⁹ Da Cressey D. (2015), “*Widely used herbicide linked to cancer*”, in Rivista Scientifica Nature, 24 marzo 2015. Per maggiori informazioni vedere: <https://www.nature.com/news/widely-used-herbicide-linked-to-cancer-1.17181>.

²⁷⁰ Ibidem, Fritz T. (2020), “*EU-Mercosur Agreement – Risks to Climate Protection and Human Rights*”, pubblicato in nome di MISEREOR, Greenpeace e CIDSE, giugno 2020.

4. La tutela dei diritti delle popolazioni indigene

La tutela dei diritti delle popolazioni indigene è una questione fortemente controversa nello scenario socioeconomico dei paesi Mercosur, in particolar modo Paraguay e Brasile, dal momento che l'equilibrio nell'utilizzo di strumenti di convivenza con queste comunità non è stato storicamente semplice nel contesto sudamericano. La questione della legislazione dei popoli indigeni è stata accompagnata nel corso di decenni da scontri e tensioni, che nell'ultimo anno con l'ascesa al potere di Jair Bolsonaro hanno visto un forte incremento. Posto ciò, prima di affrontare il tema degli scontri sociali e delle lacune presenti nel trattato UE-Mercosur in relazione alla tutela delle popolazioni indigene, risulta necessario presentare il *framework* giuridico nel quale queste popolazioni vengono protette.

A livello di diritto internazionale le fonti più importanti sono la Dichiarazione ONU sui Diritti delle Popolazioni Indigene adottata nel 2007, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 e la Convenzione Americana sui diritti umani in seno all'Organizzazione degli Stati Americani²⁷¹.

La dichiarazione ONU sui Diritti delle Popolazioni Indigene è il testo fondamentale di riferimento a livello internazionale che disciplina gli elementi minimi di protezione universale di queste comunità in relazione ai comportamenti degli attori statali. L'articolo primo ne enuncia i principi fondamentali: le popolazioni indigene hanno diritto, a titolo collettivo od individuale, all'esercizio pieno dei diritti umani e delle libertà fondamentali riconosciute dalla Carte delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universali dei Diritti Umani. Nello specifico tutte le popolazioni indigene hanno diritto alla vita, all'integrità fisica e mentale e alla sicurezza personale (art.7), nonché il diritto a non essere sottoposti all'assimilazione forzata o alla distruzione della loro cultura (art.8). Quest'ultimo articolo assume concretezza in relazione alla situazione sociopolitica attuale se letto in combinato disposto con l'articolo 26 che chiarisce il diritto universale delle popolazioni indigene

²⁷¹ Questi due trattati sono entrati in vigore in Brasile con Decreto Legislativo nel 1992. Per ulteriori informazioni consultare: Ianka Sandy F.L. (2019), "*O povo indígena e sua proteção legal*", Justificando, 3 gennaio 2019. Per maggiori informazioni vedere <http://www.justificando.com/2019/01/03/o-povo-indigena-e-sua-protecao-legal-i/>.

alle terre, ai territori e alle risorse che “tradizionalmente possedevano o occupavano, oppure hanno altrimenti utilizzato o acquisito”. L’articolo prosegue indicando un obbligo generale in capo agli Stati di assicurare “riconoscimento e protezione legali a queste terre, territori e risorse [...] nel rispetto dei costumi, delle tradizioni e dei regimi di proprietà terriera dei popoli indigeni in questione”. È indubbio che questa dichiarazione, approvata in forma solenne dall’Assemblea Generale dell’ONU, è stata adottata con lo scopo di combattere le ripetute discriminazioni nei confronti di queste comunità e garantire la tutela dei diritti umani riconosciuti nel diritto internazionale, considerate le differenze regionali e delle tradizioni culturali dei popoli. Sebbene da un punto di vista dell’evoluzione del diritto questa dichiarazione sia stata un passo importante per il riconoscimento e la protezione giuridica delle popolazioni indigene, la realtà nel contesto sudamericano in paesi come il Brasile o il Paraguay è tutt’altra. Un esempio chiaro di violazione dei diritti sopra enunciati è il caso della comunità indigena Guarani-Kaiowà, vittima dell’espansione indiscriminata della coltivazione estensiva di canna da zucchero, utilizzata per la produzione del bioetanolo. Questa comunità, residente in gran parte nello stato brasiliano del Mato Grosso do Sul è stata infatti vittima di intossicazione da pesticidi, utilizzati per via aerea per la protezione dei raccolti²⁷². Il problema principale a monte nella gestione dei diritti delle popolazioni indigene, e quindi non isolato alla sola popolazione Guarani-Kaiowà, è la mancanza di una chiara demarcazione dei confini delle loro terre. L’incertezza giuridica ed il lassismo della classe politica locale e federale hanno condotto a forti tensioni e scontri sociali, aumentate in grande quantità recentemente con la presidenza Bolsonaro. Lo stesso presidente ha ripetutamente affermato che durante i quattro anni del suo mandato non autorizzerà ulteriori demarcazioni in favore delle popolazioni indigene, ma anzi avvierà un processo di revisione delle linee di frontiera già pattuite in passato²⁷³. Tale linea politica, se da una parte soddisfa gli interessi delle grandi compagnie agricole (nonché delle multinazionali impegnate nell’attività di estrazione di minerali), dall’altra alimenta scontri e conflitti per le proprietà delle terre. Secondo i recenti dati della *Comissão Pastoral da Terra* (CPT) il numero di conflitti per la terra - ed in taluni casi anche per l’accesso all’acqua - è

²⁷² Per maggiori informazioni vedere: <https://cimi.org.br/2019/08/o-calvario-das-criancas-guarani-kaiowa-contaminadas-por-agrotoxicos/>.

²⁷³ Ibidem, Fritz T. (2020), “*EU-Mercosur Agreement – Risks to Climate Protection and Human Rights*”, pubblicato in nome di MISEREOR, Greenpeace e CIDSE, Giugno 2020.

duplicato nel 2019, in conseguenza dell'elezione del nuovo presidente della Repubblica, mentre il numero di terre occupate dai movimenti sociali è fortemente diminuito, poiché considerati “terroristi” dal governo federale²⁷⁴. Altre tensioni sociali, specialmente nei confronti delle popolazioni indigene sono state registrate dal *Conselho Indigenista Missionário* (CIMI) che si occupa del monitoraggio delle comunità indigene in Brasile. Nel 2019 sono state segnalate circa 160 invasioni non autorizzate da parte di aziende che si occupano di estrazione mineraria o produzione agricola. Il numero di invasioni è triplicato rispetto ai dati del 2015 e la tendenza non sembra potersi invertire. Lo dimostra una proposta di legge del Governo Federale (PL 191/2020), presentata nel febbraio 2020 al Congresso Federale, che legalizza all'interno dei territori delle comunità indigene l'attività di esplorazione, propedeutica ad una eventuale estrazione di minerali, petrolio e gas o alla costruzione di nuove dighe idroelettriche. Questa proposta di legge ha già alimentato pericolosi moti di protesta sollevati dalle comunità coinvolte, che si sono associate in una nuova organizzazione che si oppone a questo progetto, denominata *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil* (APIB)²⁷⁵. Il progetto di legge in questione inoltre non solo rischia concretamente di violare i diritti delle popolazioni indigene, ma anche di indebolire fortemente gli strumenti di protezione ambientale, dal momento che all'interno delle attività di esplorazione, la cui disciplina sarà fortemente agevolata, rientra una procedura più agile per l'ottenimento delle autorizzazioni alla coltivazione di colture geneticamente modificate.

Alla luce di quanto esposto in precedenza è chiaro il quadro della situazione controversa e difficile in Brasile, in cui un milione di indigeni – almeno questo è il numero ufficiale nei registri delle autorità brasiliane – non vede riconosciuto effettivamente i propri diritti e libertà fondamentali. All'interno di questa cornice si inserisce il trattato commerciale UE-Mercosur, il quale, considerato quanto detto prima, rischia di divenire un pericoloso alimentatore di tensioni sociali, aprendo nuovi (e maggiormente convenienti) orizzonti di mercato per le grandi multinazionali nel settore agricolo e minerario, stimolando la corsa

²⁷⁴ Da CPT, (2020), “*Conflitos no Campo Brasil 2019*”, Comissão Pastoral da Terra, Goiânia, aprile 2020. Per ulteriori informazioni consultare: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>.

²⁷⁵ CIMI (2020), “*APIB repudia projeto do governo Bolsonaro que libera mineracao, hidroelétricas e agronegócio nas terras indígenas*”, 6 febbraio 2020. Per maggiori informazioni consultare: <https://cimi.org.br/2020/02/apib-repudia-projeto-governo-bolsonaro-libera-mineracao-hidroelétricas-agronegocio-terras-indigenas/>.

alle terre per la relativa produzione od estrazione. Inoltre, tale corsa sarà ancor più fortemente sostenuta se dovesse entrare in vigore il PL 191/2020, mettendo in serio il pericolo il futuro di molte popolazioni indigene. Infatti, dall'analisi dell'accordo, è evidente la mancanza di misure effettive che puniscano le violazioni dei diritti umani nel contesto dei conflitti per la terra. Un unico riferimento si rintraccia all'articolo VIII del capitolo sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile in cui è presente un generale obbligo delle parti a promuovere l'inclusione delle comunità locali e delle comunità indigene nelle catene del valore della gestione delle foreste. Secondo, quanto stabilito dal presente articolo inoltre, le persone – quindi anche individualmente – devono dare il consenso informato per l'inclusione in questo tipo di attività. Tuttavia, quello presentato all'articolo VIII è solo una versione parziale del maggiormente estensivo concetto di consenso libero, preventivo ed informato come previsto dalla dichiarazione ONU sui Diritti delle Popolazioni Indigene previamente esaminata. Quest'ultima afferma che le comunità indigene debbano dare il loro consenso a qualsiasi uso delle loro terre, e non semplicemente permettere la partecipazione alle attività di sfruttamento delle proprie risorse, come sembra prevedere la disposizione nel trattato.

5. La tutela dei diritti umani nei paesi Mercosur: dalle norme sul lavoro alla protezione dell'ambiente

5.1 Il processo di integrazione e la tutela del lavoro nel Mercosur

Tradizionalmente nelle esperienze di integrazione regionale, insieme a disposizioni che facilitano la liberalizzazione dello scambio di merci, servizi, persone e capitali, al fine di assicurare una più solida interdipendenza dei meccanismi economici, sociali e culturali, vengono inserite le c.d. clausole sociali, ossia obblighi comuni da parte degli Stati partecipanti di rispetto di determinati standard di protezione sociale. La diffusione di questo strumento è stata particolarmente intensa negli anni '90, tanto da influenzare la costruzione di “nuovi regionalismi”, come è stato e continua ad essere il Mercosur, come Mercato Comune del Cono Sur. Anche se il trattato fondativo (Trattato di Asuncion del 1991) non include disposizioni esplicite per la tutela di alcuni diritti fondamentali, come quelli relativi al lavoro o all'ambiente, in seguito questa lacuna è stata colmata, seppur parzialmente. Difatti, questa mancanza di protezione dei diritti umani nei paesi del Cono Sur, riflette le difficoltà del percorso di integrazione economico e sociale del Mercosur. I passi avanti raggiunti dalle istituzioni comuni in termini di strumenti di protezione legale sono stati e continuano ad essere fortemente connessi al processo evolutivo di integrazione economica. Ciò significa che i risultati ottenuti dal Mercosur dipendono essenzialmente dal grado di profondità del processo di integrazione tra gli Stati. Così, negli ultimi vent'anni l'architettura istituzionale e legale è stata modellata ed influenzata dalle dinamiche politiche intergovernative tra i governi che si sono succeduti negli Stati parte²⁷⁶. Il problema strutturale dell'intergovernatività degli strumenti istituzionali del Mercosur, già affrontato in modo analitico nel capitolo I, ha influenzato la politica economica e commerciale degli Stati membri nell'ultimo ventennio, mostrando sostanzialmente i limiti delle istituzioni del Mercosur, confinate spesso al mantenimento delle relazioni diplomatiche con gli Stati partner. Tale conseguenza si è anche riflessa nella protezione dei diritti umani, per la quale il diritto del Mercosur si è evoluto nella direzione di un riconoscimento di alcuni diritti fondamentali, tra cui quelli relativi all'assicurazione di standard lavorativi ed ambientali, senza però fare quel salto di qualità

²⁷⁶ Da Giupponi Belén Olmos M., (2014), “*Free Trade and Labour and Environmental Standards in MERCOSUR*”, Colombia Internacional 81, COLINT 81, maggio-agosto 2014.

necessario per una tutela veramente incisiva. Infatti, un aspetto peculiare della tutela dei diritti umani nel diritto Mercosur, è la grande differenza in termini quantitativi, ma anche qualitativi, di produzione legislativa emanata nel primo decennio (1992-2002), rispetto all'ultimo ventennio, privo di accordi comuni in grado di rafforzare il quadro di protezione già presente²⁷⁷.

L'inclusione dei diritti umani nell'evoluzione del Mercosur è stata effettuata tramite dichiarazioni, trattati e carte emanati a cavallo tra gli anni '90 e '00. In questo periodo la dimensione sociale entrò a far parte dell'agenda politica degli Stati Mercosur grazie alle pressioni esercitate dalla dottrina (in particolar modo dalla scuola del SELA, ossia del Sistema Economico Latino-Americano), dalle ONG e dai sindacati che criticavano gli accordi di libero scambio regionali per la loro mancanza di obblighi riguardanti gli effetti collaterali sociali sull'integrazione economica. Inoltre, altri commentatori cominciarono ad evidenziare il deficit democratico delle istituzioni Mercosur, per l'assenza di partecipazione delle organizzazioni del terzo settore nel processo decisionale. In questo clima, vi furono due direttrici fondamentali che portarono successivamente al riconoscimento dei diritti umani, come tassello fondamentale per un processo di integrazione maturo: la costante pressione di ONG, sindacati e associazioni di categoria (processo c.d. *bottom-up*) e l'istituzione di nuovi organi e commissioni a livello Mercosur (processo c.d. *top-down*). Per quanto riguarda la prima direttrice, le richieste riguardanti l'inserimento di meccanismi di protezione per la tutela dei lavoratori, all'interno dei trattati che contenevano disposizioni commerciali, iniziarono una volta terminati i lavori per la conclusione del trattato di Asuncion. Il trattato istitutivo del Mercosur infatti non prevedeva alcuna disposizione riguardante la protezione dei lavoratori, che rischiavano di subire ingenti danni (come licenziamenti, decremento dei salari o ridimensionamenti dell'azienda) a causa dell'apertura commerciale di alcuni settori. In questo contesto un ruolo fondamentale lo ricoprirono i sindacati di categoria, che iniziarono a collaborare insieme a livello internazionale in seno al CCSC (*Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*) per esercitare pressioni attraverso iniziative che promuovessero il riconoscimento dei *Core Labour Standards* e di tutto l'*acquis* normativo

²⁷⁷ Abbiamo già ripetuto più volte quanto sia difficile in questo momento storico, prevedere un'evoluzione sul piano dell'integrazione politica del Mercosur

dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)²⁷⁸. Contemporaneamente, tale processo era accompagnato da una riforma istituzionale, che ha portato all'istituzione del Gruppo di lavoro n°10 (Lavoro, Occupazione e Sicurezza sociale) in seno al CMC e al Foro Consultivo Economico-Sociale, un nuovo organo entrato in vigore con il protocollo di Ouro-Preto nel 1994.

Tanto le richieste delle ONG e delle associazioni di categoria, quanto i lavori nelle istituzioni Mercosur, vertevano sull'implementazione effettiva a livello di diritto Mercosur delle norme presenti nelle Convenzioni OIL firmate dagli stessi Stati Membri²⁷⁹. L'intensificarsi di queste richieste condusse alla proposta di una Carta sociale comune, nella quale inserire tutti i diritti fondamentali sociali ed economici previsti nel diritto internazionale, sul modello della Carta Sociale Europea, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e riformata nel 1996. Furono pertanto anche le idee che circolavano nel Vecchio continente per una riforma che ringiovanisse uno strumento di tutela importante come la Carta Sociale Europea, ad alimentare il dibattito nei paesi del Cono Sur, sino ad arrivare alla firma tra i paesi membri dell'Accordo Multilaterale sulla Sicurezza Sociale del 1997. Come risultato di questo processo, fu adottata un anno dopo dal Consiglio del Mercato Comune (CMC) la Dichiarazione Socio-Lavorativa (*Declaración Socio-Laboral*), a margine del vertice di Rio de Janeiro nel 1998 tra Capi di Stato dei paesi Mercosur. La dichiarazione contiene una serie di diritti e principi sul lavoro tra cui le decisioni degli Stati membri per un rafforzamento dei progressi già raggiunti in termini di dimensione sociale del processo di integrazione attraverso l'adozione di strumenti comuni²⁸⁰. Con riguardo alla sua natura legale, la Dichiarazione è stata adottata come strumento di *soft law*. Di conseguenza, non è vincolante per gli Stati membri e le norme ivi inserite sono di natura programmatica, senza alcun meccanismo di *compliance* nell'ipotesi di violazione delle norme o mancata implementazione negli ordinamenti nazionali²⁸¹.

²⁷⁸ Il CCSCS è stato creato nel 1986 a Buenos Aires ed è una federazione di unioni sindacali argentine, brasiliane, cilene, paraguaiane e uruguaiane.

²⁷⁹ Solo per citare alcuni esempi: La Convenzione n°98 sulla Libertà di Associazione e Protezione del Diritto di Organizzazione del 1948; la Convenzione n°105 sull'Abolizione del Lavoro Forzato; la Convenzione n°182 sul Peggioramento delle Condizioni di Lavoro per i Bambini del 1999.

²⁸⁰ Da Giupponi Belén Olmos M., (2014), "*Free Trade and Labour and Environmental Standards in MERCOSUR*", Colombia Internacional 81, COLINT 81, maggio-agosto 2014.

²⁸¹ Vedi Segretariato del Mercosur, (2004) "*Primer informe sobre la aplicación del*

Nell'ultimo ventennio la tendenza è stata differente: si è perso nel tempo fiducia nel multilateralismo e nella conseguente redazione di strumenti di diritto internazionale robusti ed efficaci per la tutela dei diritti umani, a fronte di un'evoluzione del ruolo della magistratura ordinaria ed arbitrale. Infatti, con l'attuazione del Protocollo di Olivo, nel 2004 entra in funzione il Tribunale Permanente di Revisione, che ha svolto un preziosissimo lavoro per la giurisprudenza nel campo dei diritti umani, estendendo la propria giurisdizione, e dunque gli effetti delle loro decisioni, anche ai c.d. *non-trade issues*, ossia alle questioni non strettamente commerciali.

5.2 La tutela dell'ambiente nel Mercosur

Con riguardo alla tutela dell'ambiente il Trattato di Asuncion istitutivo del Mercosur non prevede alcuna disposizione specifica. L'unico riferimento in materia, per di più limitato alla sola "conservazione dell'ambiente", è contenuto nel preambolo del trattato che enuncia gli obiettivi da raggiungere per il completamento del mercato comune: "Gli Stati Parte: [...] sottolineando che questo obiettivo deve essere raggiunto attraverso l'uso più efficiente possibile delle risorse disponibili, la conservazione dell'ambiente [...]". Ciononostante, subito dopo l'adozione del Trattato, gli Stati membri hanno adottato la Dichiarazione di Canela (1992), che riassumeva i principi internazionali di base per il rispetto dell'ambiente in ottica di uno sviluppo sostenibile, dichiarati lo stesso anno a Rio de Janeiro nella c.d. Dichiarazione di Rio. Tuttavia, in questa prima fase la partecipazione del terzo settore era ancora fortemente limitata e solo i settori economici e le associazioni sindacali venivano direttamente coinvolte nel processo decisionale in sede Mercosur²⁸². Comunque, alla luce della Dichiarazione di Canela, a livello istituzionale Mercosur fu organizzato un gruppo di lavoro denominato *Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)*²⁸³, che ha redatto un documento contenente le Linee Guida Fondamentali per la Politica Ambientale nel 1994²⁸⁴. Queste linee guida stabilivano una serie di principi, obiettivi minimi e direttrici d'azione che dovevano essere seguiti dagli Stati membri del

derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales", Fundación Konrad Adenauer, Foro Permanente de Cortes Supremas del Mercosur y Asociados, Montevideo, 2004.

²⁸² Da Tirado Mejía A., (1997), "Integración y democracia en América Latina y el Caribe", BID-INTAL, Documento de Divulgación primero, 1997.

²⁸³ Istituito con Risoluzione del GMC n°22/92, è il primo organismo collegiale con lo scopo di tutela ambientale in seno al Mercosur, con il potere di assumere iniziative propositive, nonché di analisi degli ordinamenti nazionali.

²⁸⁴ Risoluzione GMC n°10/94.

Mercosur nell'adozione delle rispettive politiche ambientali nazionali, nell'ottica di una evoluzione del processo di integrazione economica. In seguito, nel 1995 fu adottata un'ulteriore dichiarazione congiunta tra gli Stati parte, definita anche Dichiarazione di Taranco sui Problemi Ambientali, che elevava il gruppo di lavoro REMA a sottogruppo di lavoro n°6 del Gruppo del Mercato Comune (GMC) segnando un passo istituzionale successivo, concreto più che simbolico, dal momento che i suoi poteri hanno articolato l'ossatura dell'agenda ambientale regionale²⁸⁵. Per dare seguito alle dichiarazioni, con l'obiettivo di inserirle in un quadro stabile di azione politica ambientale, fu firmato nel 2001 (entrato in vigore nel 2004) l'Accordo Quadro sull'Ambiente (*Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur o AMMA*). Tale accordo è la sintesi del decennio di maggiori vitalità dell'intero blocco, rappresentando un documento chiave di base, per giungere ad un Protocollo Addizionale al Trattato di Asuncion, come lo sono stati il Protocollo di Ouro-Preto (1994), di Ushuaia (1998) e di Olivos (2002). L'accordo AMMA è una sintesi di tutti gli impegni promessi dagli Stati membri del Mercosur divisi per aree tematiche, senza però alcuna fissazione di obiettivi futuri concreti. Ad esempio, tra le aree tematiche presenti vi sono la gestione sostenibile delle risorse naturali, tra cui rientrano la tutela della biodiversità ed il concetto di servizi ecosistemici, la qualità della vita e la pianificazione ambientale, strumenti di politica "verde", attività produttive sostenibili ecc. Alla lettura dell'accordo è innegabile la novità e la strategicità di molti elementi, che all'epoca iniziavano ad alimentare interessanti dibattiti, ma la non vincolatività dell'accordo – l'Accordo Quadro sull'Ambiente è comunque uno strumento di *soft law* - ne ridimensiona l'importanza in termini di efficacia. Tra le sue disposizioni comunque spicca la parte dedicata alla Cooperazione Internazionale, nella quale gli Stati membri si obbligano a cooperare nell'implementazione (quindi non limitatamente alla ratifica) degli accordi internazionali di cui fanno parte, con la possibilità di uno degli Stati membri di avviare un meccanismo di *compliance* nell'ipotesi in cui un altro Stato membro non adempia ai suoi obblighi²⁸⁶.

²⁸⁵ Da De Colle A., Troiano S., Marangon F., (2015), "*Mercosur e politiche ambientali-agroforestali: conservazione della biodiversità come leva d'integrazione*", Università degli Studi di Udine, Doc.n.4/2015, Udine, 2015.

²⁸⁶ Da Macedo F. A., (2010), "*Mercosur and Environmental Law*", in *The Law of MERCOSUR*, a cura di Marcílio Franca Filho, Lucas Lixinsk e María Belen Olmos Giupponi, p. 225-240, Londra, 2010.

Oltre alle dichiarazioni e accordi già menzionati con riguardo alla tutela e conservazione dell'ambiente, ce ne sono stati altri altrettanto importanti riguardanti specifici settori di intervento²⁸⁷, ma tutti questi strumenti soffrono di una generale mancanza di vincolatività in capo agli Stati membri. Ciò significa, che nel primo decennio di sviluppo istituzionale del Mercosur, gli Stati membri hanno tentato di creare meccanismi di protezione ambientale sullo slancio della necessità di alzare il livello dell'integrazione economica per competere nell'arena commerciale mondiale. Tuttavia, con il nuovo millennio tale slancio si è esaurito anno dopo anno per due ordini di motivi: il primo è rintracciabile nella mancanza di coraggio da parte dei governi che si sono succeduti negli Stati membri, mentre il secondo nella struttura intergovernativa del Mercosur, per la quale o tutte le parti coinvolte sono d'accordo su l'elaborazione di un impegno comune, oppure non si decide. Tale situazione, ha necessariamente portato le istituzioni Mercosur (GMC e CMC su tutte), a lavorare per accordi che avessero in seno norme di natura programmatica non vincolante, più facilmente gestibili, in termini di incorporazione nell'ordinamento nazionale, da parte dei rispettivi governi. Tutto ciò ha però condotto ad una "ipertrofia normativa"²⁸⁸ in termini di intensità legislativa, nonché ad una serie di conseguenze inevitabili. Difatti al momento a livello di Mercosur non esiste una politica ambientale comune in senso stretto, come nell'Unione Europea, quanto piuttosto un coordinamento di politiche ambientali nazionali. Inoltre, in rapporto agli sforzi intrapresi nelle sedi multilaterali, l'incorporazione di norme ambientali nei vari Stati è stata e continua tuttora ad essere non uniforme e carente

Nel prossimo paragrafo esamineremo quest'ultimo punto critico, relativo non solo alla questione ambientale ma anche *latu sensu* alla tutela dei diritti dei lavoratori.

²⁸⁷ In ordine cronologico: l'Accordo sul Trasporto di Merci Pericolose nel Mercosur (1994); il Regolamento Tecnico sulle Emissioni Inquinanti Massime dei Veicoli Pesanti (1996); il Codice di Condotta per l'Importazione ed il Rilascio di Agenti di Controllo Biologico Esotici (2000); l'Emendamento al Piano Generale di Reciproca Cooperazione e Coordinamento sulla Sicurezza Regionale ed in materia ambientale (2000); il Protocollo Addizionale all' Accordo Quadro sull'Ambiente sulla Cooperazione e l'Assistenza per Emergenze Ambientali (2004); le Linee Guida per la Gestione Ambientale ed una Produzione più pulita (2006); lo Strumento sulle Politiche di Promozione e Cooperazione su Produzione e Consumo sostenibile (2007).

²⁸⁸ Da Torrent R. (2006), "*Una Aproximación a la Anatomía Real del Mercosur*", in *15 Años de Mercosur Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras* a cura di Berlinski J., Pires de Souza F., Chudnovsky D. e Lopez A., Montevideo, 2006.

5.3 L'incorporazione delle norme relative al lavoro e alla protezione ambientale in Argentina e Brasile

Per una maggiore comprensione degli aspetti relativi all'applicazione del diritto Mercosur negli Stati membri, è doveroso ricordarne alcuni caratteri e le modalità in cui il diritto nell'esperienza regionale del Cono Sur si pone in relazione con gli ordinamenti nazionali degli Stati membri. Come più volte evidenziato, il sistema legale del Mercosur soffre l'intergovernatività del processo decisionale di produzione normativa, dal momento che gli Stati membri non hanno mai voluto trasferire le loro competenze sovrane alle istituzioni regionali. Difatti le norme di tipo primario nel diritto Mercosur, ossia il trattato istitutivo ed i suoi protocolli addizionali, non hanno mai dotato gli organi Mercosur di poteri sovranazionali, benché l'obiettivo delle stesse sia quello di evolvere l'intero apparato istituzionale e legale in tal senso, alla luce del principio di integrazione interpretato come un processo continuo e progressivo indirizzato alla creazione del mercato unico. Tuttora, la posizione del diritto primario e secondario del Mercosur è stata interpretata in ogni Stato membro diversamente, in linea a quanto previsto nel rispettivo sistema costituzionale²⁸⁹. Di conseguenza, vi sono difformi soluzioni in termini di applicazione del diritto Mercosur a seconda delle disposizioni costituzionali e questa caratteristica si riflette anche sulla tutela dei diritti umani fondamentali, come quelli relativi al lavoro e alla protezione ambientale. In tal senso esamineremo i casi di Argentina e Brasile che sono esemplificativi di come vi sia difformità nella tutela dei diritti del lavoro e dell'ambiente come previsti dalle disposizioni del sistema legale Mercosur²⁹⁰.

Per quanto riguarda il contesto costituzionale argentino, la Costituzione originale del 1853 è ancora in vigore ma con parecchie modifiche, frutto di numerose esperienze riformatrici. L'ultima più rilevante è quella del 1994, la quale ha portato il sistema argentino a aderire al modello monista nel rapporto tra diritto interno e internazionale. Pertanto, in questo sistema costituzionale, esiste un'unica scala gerarchica normativa in

²⁸⁹ Da Vieira K., Gomes L., Chiappini C., (2008), "*Análise do sistema de aplicação da normas emanadas dos órgãos do Mercosul nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados partes*", Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2008.

²⁹⁰ Per sistema legale si intende *latu sensu*, tutto l'insieme delle norme e disposizioni, presenti in trattati, protocolli, dichiarazioni, accordi, decisioni, risoluzioni e raccomandazioni adottate in seno al Mercosur. Di conseguenza, sono comprese anche quelle norme che sono sprovviste di efficacia diretta e che possono rientrare nel novero delle disposizioni di *soft law*.

cui le norme di diritto internazionale detengono natura costituzionale o “interposta”, ossia superiore al rango di legge ordinaria, ma inferiore a quello delle norme presenti nella carta. Secondo quanto disposto dall’articolo 75, par.22, i trattati internazionali aventi come obiettivo la tutela dei diritti umani fondamentali hanno valore superiore alla legge ordinaria, assumendo lo stesso valore della norma di rango costituzionale. In questo contesto pertanto, la norma internazionale relativa alla protezione dei diritti umani assume un ruolo di complementarità rispetto al dettato costituzionale. In relazione alla tutela dei diritti sul lavoro, la disciplina in merito è affermata *in toto* all’interno dell’art.14 bis, mentre le norme sulla tutela dell’ambiente sono presenti al nuovo art.41, introdotto con la riforma costituzionale del 1994. L’art.14 bis enuncia in modo esaustivo tutti i diritti dei lavoratori come previsti dalle Convenzioni OIL di cui lo stato argentino è firmatario, ricomprendendo il diritto ad un lavoro giusto e degno, il diritto al riposo e ad una giusta remunerazione salariale, come anche il diritto ad un salario minimo. L’articolo prosegue ricomprendendo tutti i più importanti diritti sociali relativi al rapporto di lavoro, tra cui la libertà di organizzazione sindacale, di contrattazione collettiva ed il diritto di sciopero. Per quanto riguarda la disciplina sulla protezione ambientale, è riscontrata, come nell’art.14 bis, la particolare ed unica tecnica di scrittura normativa del legislatore costituzionale argentino, che predilige la chiarezza e la meticolosità nella stesura di un enunciato normativo, rispetto all’astrattezza concettuale tipica delle esperienze costituzionali nel Vecchio Continente. Pertanto, all’art.41 vengono elencati (ed in taluni casi anche spiegati²⁹¹) tutti i principi di diritto ambientale internazionale riconosciuti nella Dichiarazione di Rio del 1992, tra cui il principio ad uno sviluppo sostenibile, l’obbligo di preservazione e conservazione del patrimonio culturale e della biodiversità, nonché l’uso razionale delle risorse naturali.

La costituzione brasiliana a differenza di quella Argentina segue il modello dualista, ossia quello della separazione degli ordinamenti giuridici, nazionale ed internazionale. Nella pratica ciò si traduce nella necessità di approvazione parlamentare di ogni norma di diritto internazionale, incluse quelle approvate in sede Mercosur. Inoltre, le norme Mercosur, una volta recepite all’interno dell’ordinamento brasiliano, hanno rango inferiore alle

²⁹¹ Particolare la modalità di inserimento del principio allo sviluppo sostenibile che non viene esplicitato nell’articolo utilizzando tale dicitura, ma direttamente con la sua interpretazione data alla luce del Summit di Rio sulla Terra del 1992; “[...] *in order that productive activities shall meet present needs without endangering those of future generations.*”.

norme costituzionali e quindi di pari grado a quelle di tipo ordinario. Il motivo è quello per cui le norme internazionali per poter essere valide all'interno dell'ordinamento nazionale, necessitano di un atto di recepimento che ha la forma di un progetto di legge ordinario. La costituzione riguardo a ciò tace, lasciando alla prassi degli organi costituzionali, la creazione delle regole procedurali più adatte, come lo sono le *portarias*, ossia gli atti amministrativi dei ministeri o del segretario di Stato, usati per incorporare le norme di diritto primario o secondario del Mercosur. Circa la tutela dei diritti umani, i diritti dei lavoratori sono disciplinati agli articoli 6 e 7, mentre la disciplina sulla tutela ambientale è prevista agli articoli 5 e 225. La tecnica legislativa è simile a quella utilizzata per la carta costituzionale argentina e pertanto agli articoli 6 e 7 avremo una lista esaustiva e completa di tutti i diritti sociali riconosciuti dal diritto internazionale, tra cui il salario minimo, una giusta remunerazione, una tutela giudiziaria *ad hoc* ecc²⁹². Per quanto riguarda la protezione ambientale non vi è una disciplina così ampia come nella costituzione argentina, ma vi è comunque il riconoscimento del diritto ad uno sviluppo sostenibile e ad un ambiente "ecologicamente bilanciato".

²⁹² Interessante osservare come all'interno di questa lista vi siano norme che difficilmente sono presenti con rango costituzionale in altri ordinamenti, come ad esempio l'obbligatorietà della "tredicesima" o l'obbligo di remunerazione superiore per il lavoro notturno, rispetto a quello diurno

6. Considerazioni Finali

In relazione all'analisi svolta nel presente capitolo con riguardo ai nodi maggiormente problematici, è opportuno sviluppare alcune riflessioni conclusive. Innanzitutto, è stato cruciale il ruolo informativo e divulgativo delle organizzazioni del terzo settore, che attraverso le loro attività di costante monitoraggio sono state in grado di mettere in luce gli spazi grigi e le lacune presenti nel trattato. La dimostrazione della loro efficacia lo sono le dichiarazioni forti dei leader dei partiti di maggioranza al governo di importanti Stati membri dell'Unione Europea come Francia, Austria e Olanda. L'eventuale mancata firma del trattato può concretamente essere la conseguenza di tanti fattori; di una politica ambientale lassista e remissiva da parte degli Stati Mercosur, che permette il continuo dilagare di incendi e disboscamenti illeciti; della poca fiducia nel mantenimento degli impegni dell'accordo di Parigi del 2015; delle pratiche di coltivazione ed allevamento estensivo, nelle quali vengono utilizzati pesticidi ed ormoni di indubbia pericolosità per la salute e l'ambiente; dell'assenza di protezione concreta per le comunità indigene che vedono costantemente calpestati i propri diritti umani universali riconosciuti dalle Nazioni Unite; oppure anche della mancanza di un sistema di protezione legale efficiente e funzionale che possa permettere l'adozione di standard sul lavoro e per la conservazione dell'ambiente. Questi e molti altri sono i problemi reali che condizionano la vita di moltissimi cittadini di Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay²⁹³ ed il trattato commerciale UE-Mercosur, si inserisce all'interno di questo contesto sociale, economico e culturale. Secondo molte associazioni a tutela dei diritti umani e dell'ambiente, con il presente trattato si è persa un'opportunità unica per far fare un passo in avanti e quindi evolvere le modalità attraverso cui le politiche dei governi dei paesi Mercosur vengono realizzate. La promozione dei valori europei attraverso la politica commerciale, come previsto dagli articoli 3 TUE e 207 TFUE, si esercita in questo modo, proponendo soluzioni di compromesso in cui si liberalizzano settori di mercato rilevanti, in cambio di un'accelerazione concreta sul piano della tutela dei diritti fondamentali. Ciò significa predisporre strumenti di risoluzione delle controversie efficaci in ipotesi di violazione delle regole comuni per le quali si trova un compromesso da ambo le parti. Ciò non è avvenuto, o meglio, è presente nel trattato, ma non in modo sufficiente e adeguato alle

²⁹³ Nonché degli altri Stati del Sud America, nei quali sono presenti altrettanti problemi della stessa natura.

conseguenze che la liberalizzazione di alcuni settori può portare. Ad esempio, una riduzione importante delle tariffe doganali per l'importazione di carne bovina sul suolo europeo deve essere accompagnata da strumenti che assicurano la tutela della salute del consumatore. Ciò significa che il cittadino europeo deve essere informato adeguatamente della provenienza del prodotto che andrà a comprare, nonché essere tutelato attraverso la convinzione che una volta posto il bene in commercio, non vi sia alcun rischio per la salute. Ciò però non è garantito in modo consistente, dal momento che le parti – secondo l'Accordo in Principi che non è una versione definitiva – hanno trovato l'accordo per una interpretazione debole e poco coraggiosa del principio di precauzione, a tutela della salute umana ed ambientale.

In conclusione, sono chiare le responsabilità della Commissione Europea, incaricata dal Consiglio Europeo per le negoziazioni del trattato, in merito all'assenza o insufficienza di meccanismi di tutela appropriati. La lunghezza delle negoziazioni, le difficoltà per arrivare ad un punto di compromesso e le costanti incertezze politiche dei governi degli Stati del Mercosur, sono elementi che possono comunque essere utilizzati come alibi dalla Commissione per una conclusione positiva di accordi commerciali difficili e corposi come questo. Allo stesso modo ciò non toglie l'esito complessivo, sicuramente non soddisfacente e all'altezza della grande e difficile sfida di aprire i mercati ai paesi latino-americani.

CONCLUSIONI

L'accordo di associazione tra Unione Europea e Mercosur è stato salutato il 1° luglio 2019 dall'ex Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker e dall'ex Commissario per il Commercio Internazionale Cecilia Malmström, come il patto commerciale più ambizioso della storia dell'Unione Europea in grado di far "risparmiare al blocco continentale oltre 4 miliardi di euro in dazi all'anno [...], e di fissare standard elevati, nonché stabilire un quadro solido per affrontare congiuntamente questioni quali l'ambiente e i diritti del lavoro".²⁹⁴ L'accordo in questione ha pertanto secondo la Commissione Europea l'obiettivo e l'ambizione di consolidare un partenariato politico ed economico strategico nell'ottica di una reciproca creazione di nuove opportunità di crescita sostenibile in ambito economico ed occupazionale, nel rispetto dell'ambiente, nella tutela dei consumatori e dei diritti umani fondamentali. Pertanto, l'idea alla base del presente lavoro è stata quella di analizzare il trattato commerciale, nei limiti della bozza pubblicata dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di capire se gli strumenti in seno ad un trattato commerciale di questa portata fossero in linea con l'ambizione dello stesso. Per ottenere un'analisi più completa possibile si sono voluti prendere in esame i quattro aspetti chiave principali del trattato: i soggetti protagonisti, l'oggetto dell'accordo, le modalità di esecuzione dello stesso e le sfide da affrontare nella sua attuazione. Dallo studio analitico di questi aspetti si possono pertanto trarre delle considerazioni conclusive, che hanno come scopo quello di chiarire se l'accordo commerciale ha gli strumenti necessari a superare le sfide che si propone di affrontare. In poche parole, la domanda *pivotal* che riassume gli aspetti maggiormente critici è se una liberalizzazione così imponente di diversi settori delicati dell'economia di entrambi i blocchi regionali possa portare crescita, occupazione e maggiori investimenti, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e nel rispetto dell'ambiente e dei diritti umani.

²⁹⁴ Per maggiori informazioni consultare:
https://ec.europa.eu/italy/news/20190701_UE_Mercosur_raggiungono_accordo_commercio_it.

La risposta alla seguente domanda presenta sicuramente luci – è comunque doveroso sottolineare lo sforzo dei negoziatori di entrambi i blocchi che hanno condotto le trattative per circa vent'anni – ma anche altrettante ombre, in virtù delle seguenti considerazioni:

il trattato commerciale liberalizza diversi settori commerciali tra due blocchi regionali con differente livello di integrazione. Ciò vuol dire che i benefici di un'apertura del mercato internazionale non saranno distribuiti equamente tra i paesi Mercosur, essendo le filiere industriali a loro volta meno integrate vicendevolmente, conducendo ad una possibile uscita dal mercato delle medie-piccole imprese, in favore delle grandi multinazionali. Tutto ciò nel quadro di un contesto economico chiaramente asimmetrico, dove i margini di concorrenza per le imprese del Mercosur nei confronti di quelle del vecchio continente in molti settori sono minime;

la risposta politica alla firma del trattato da parte di alcuni governi degli Stati membri dell'Unione Europea è stata negativa. Il Presidente della Repubblica francese ha dichiarato apertamente di non voler firmare il trattato alle presenti condizioni, il parlamento austriaco ha adottato una mozione parlamentare che vincola il governo a porre il veto sul trattato e lo stesso ha fatto il parlamento della Vallonia in Belgio. Allo stesso modo si sono espresse, ma con l'adozione di un atto non vincolante per il governo, le camere nazionali di Irlanda e Paesi Bassi. Poiché ai sensi dell'articolo 218 co.8 TUE il Consiglio deve adottare all'unanimità gli accordi di associazione negoziati dalla Commissione Europea, un eventuale esito positivo al momento è molto difficile;

il capitolo sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile non è posto sullo stesso piano delle altre parti del trattato commerciale, poiché escluso dal meccanismo generale di risoluzione delle controversie dell'accordo intero. L'inserimento di un sistema specifico di risoluzione non è sufficiente per l'evidente mancanza di opzioni per l'imposizione di sanzioni e di obblighi specifici vincolanti tra le parti. Difatti, l'eccessiva genericità delle disposizioni presenti nel capitolo rischia di rendere inefficaci gli strumenti al suo interno;

l'impatto sull'ambiente dell'accordo può essere potenzialmente devastante. L'apertura dei canali commerciali di beni primari (*commodities*) potenzialmente può alimentare il c.d. ciclo di deforestazione in molte regioni dei paesi Mercosur e minarne l'equilibrio degli ecosistemi. L'aumento dei fenomeni di disboscamento è anche correlato in modo direttamente proporzionale al numero di incendi pericolosi per la salute umana

e animale - e dunque anche per la biodiversità – e ai fenomeni di *land grabbing* nei settori della coltivazione per la produzione di combustibile, allevamento di bovini ed estrazione mineraria;

il rischio di un affievolimento del livello di protezione di alcuni diritti umani fondamentali è concreto. Tale pericolo prende forma su due piani distinti ma necessariamente interconnessi, ossia la legislazione Mercosur e le disposizioni nel trattato commerciale. In entrambi casi si è visto come ci siano lacune o strumenti inadeguati in tema di lotta al cambiamento climatico, di tutela della salute dei consumatori, di tutela dei diritti delle popolazioni indigene, nonché di applicazione concreta di *standard* lavorativi e ambientali;

infine, l'inadeguata attenzione data alla tutela dei diritti umani fondamentali nel trattato accentua le ombre su questo accordo come opportunità strategica nella politica commerciale dell'Unione Europea, che non si dimostra all'altezza delle ambizioni che essa stessa si propone. Negoziare un accordo di libero scambio di così vasta portata che accetta, ed in qualche modo esaspera lo *status quo* invece di modificarlo verso una direzione più sostenibile, contraddice chiaramente le linee guida politiche del *New Green Deal* dell'attuale Commissione Europea, generando un clima di bassa fiducia nei confronti delle istituzioni europee. Per questi motivi l'auspicio è quello di una riforma della politica commerciale europea in grado di rivedere le relazioni commerciali esistenti e future – comprese quelle in fase di negoziazione – attraverso la partecipazione attiva dei rappresentanti della società civile, insieme alle istituzioni europee e nazionali²⁹⁵.

²⁹⁵ Da segnalare le recenti dimissioni dell'ex Commissario al Commercio Internazionale Phil Hogan, forte sostenitore dell'accordo UE-Mercosur, sostituito in data 8 settembre 2020 dal lettone Valdis Dombrovskis, Vicepresidente Esecutivo della Commissione Europea con delega all'Economia. Per maggiori info vedere: <https://www.lastampa.it/economia/2020/09/08/news/ue-dombrovskis-nuovo-commissario-al-commercio-ma-continuera-a-monitorare-i-conti-pubblici-nazionali-1.39281730>.

BIBLIOGRAFIA

CAPITOLO I

I Processi di integrazione e le competenze in materia commerciale

Abdenur, E. A. (2019), “*A double-edged sword: The climate politics of the Mercosur-EU Agreement*”. Climate Diplomacy, 20 August 2019;

Baltensperger, M. & Dadush, U. (2019), “*The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks*”. Policy Contribution, Issue n°11, September 2019;

Direzione Affari Europei – Dipartimento Affari Esteri, “*Il processo di associazione all'Unione Europea*” 30 Giugno 2015;

Eurogroup for animals (2019), “*Animal welfare in the EU-Mercosur trade agreement*”. Draft, October 2019;

European Commission (2019a), “*New Mercosur - EU agreement. The Agreement in Principle*”. 1 July 2019;

European Commission (2019b), “*Beef and Veal market situation*”, CMO Committee, 21 November 2019;

European Council (1999), “*Directives de negotiation, par la Commission, d'un accord d'association entre les parties*”. 17 September 1999;

Fritz, T. (2018), “*EU-Mercosur Association Agreement: The SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks*”. Bilaterals, 19 January 2018;

Ghiotto L. & Echaide J. (2019), “*Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*”, p.19, edito da PowerShift e.V., Buenos Aires., pubblicato da The Greens/EFA, dicembre 2019;

Guillermo; Suarez, Cristina (2019), “*La destrucción española del Amazonas de la que nadie habla: importamos en masa su soja*”. El Confidencial, 31 August 2019;

- Korinek, J. and I. Ramdoo (2017), "*Local content policies in mineral-exporting countries*", OECD Trade Policy Papers, No. 209, OECD Publishing, Paris;
- London School of Economics (LSE) (2019), "*Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report*". 3 October 2019;
- Míguez, C. & Crivelli, A. (2014), "*El acuerdo Mercosur-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración*". Revista de Ciencias Sociales. Costa Rica. N°144;
- Molle, G. (2008), "*Negociación Mercosur-Unión Europea*". Revista del Centro de Economía Internacional (CEI). N°11. Ministry of Foreign Affairs of Argentina;
- Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) (2017), "*Acuerdo Unión Europea-Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo. Report*". Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET);
- Olivera, M. & Villani, D. (2017), "*Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea*". Revista Ensayos de Economía. N°50. Sao Paulo;
- Poth, C. (2019), "*Biotechnología, ciencia y poder. Un análisis crítico sobre la regulación en torno a las semillas genéticamente modificadas*". Revista Administración Pública y Sociedad. N°7. January-July 2019;
- Salvatore, F. (2018), "*Barriere tecniche al commercio: ambito di applicazione del TBT Agreement*", in Iusinitinere, 24 Febbraio 2018
- Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J. (2019), "*Veinte años de negociación Mercosur-Unión Europea: Del Interregionalismo a la crisis de la globalización*". Working Document n° 13. Fundación Carolina, September 2019;
- Telam (2019), "*El Gobierno rebaja el monto de retenciones extraordinarias a las exportación de economías regionales*". 10 July 2019;
- U.S. Congress (2017), CRS Report R40449 "*The U.S.-EU Beef Hormone Dispute*", Congressional Research Service, 9 Gennaio, 2017;

WTO and OECD (2019), *“Facilitating trade through regulatory cooperation. The case of the WTO’s TBT/SPS Agreements and Committees”*;

CAPITOLO II

Il trattato commerciale Unione Europea-Mercosur

Cafferata Nores, J.I. (2000), *“Proceso penal y derechos humanos. La influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino”*, Editores del Puerto Buenos Aires, 2000;

Caichiolo, C.R. (2017), *“The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration”*, Contexto Internacional, vol. 39(1) Jan/Apr 2017, pag. 121;

Carrata, A. (2019), *“La crisi dell’integrazione economica europea”*, Orizzonti Politici, 2019;

De Almeida P.R., (2018) *“Regional integration in Latin America: historical developments, current challenges, especially in Mercosur”*, in Meridiano 47, University Center of Brasilia (UNICEUB), 2018.

Della Cananea, G. (1996), *“Indirizzo e controllo della finanza pubblica”*, Bologna, 1996, p. 46;

Garcia-Amador, F.V. (1978), *“The Andean Legal Order”*, (Oceana Publications New York 1978);

Gardini, G. (2009), *“L’America Latina nel XXI secolo. Nazioni, regionalismo e Globalizzazione”*, Roma, Carocci;

Gomes, E.B, (2010), *“Blocos econômicos: solução de controvérsias”*. 3. ed. Curitiba: Juruá, p. 216, 2010;

Gomes, E.B. (2014), *“La democratización del acceso al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR a través de las opiniones consultivas”*, in Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão, Assunção, n. 4, p. 49-63, ago. 2014;

- Moniz Bandeira, Luiz Alberto, (2001), “*Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración.*”, in Mario Rappoport and Amado Luiz Cervo (ed), *El Cono Sur. Una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2001, pp. 281-322;
- Moravcsik, A. (1993), “*Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*”, 1993 *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-525;
- Moravcsik, A. (1998), “*The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*”. Ithaca: Cornell University Press, 1998;
- Nugnes, F. (2016), “*L’Unione europea di fronte alla crisi. L’impatto sulla disciplina fiscale e sull’assetto istituzionale*”, *Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato ed Europeo* n. 26/2016, 2016, p.6 e ss;
- Oddone N., (2010) “*I processi di integrazione in America Latina*”, in *Rapporti-Osservatorio di Politica Internazionale* a cura del CeSPI, Giugno 2010;
- Schmidt, J.P. (2017), “*Mercosur*”, *Oxford Public International Law*, Oxford University Press, 2017;
- Vervaele, J. AE (2005), “*Mercosur and regional integration in South America*”, *ICLQ* vol 54, April 2005, p. 390;
- Viera L.K., Arruda E., (2018), “*A relação entre o grau de integração econômica e o sistema de solução de controvérsias: um estudo comparativo entre a União Europeia e o Mercosul*”, in *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 2, 2018 p. 285-306;
- Villani, U. (2016), “*Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*”, quarta edizione riveduta e aggiornata, Cacucci Editore, Bari, 2016;

CAPITOLO III

La Politica Commerciale Comune Europea ed il processo di ratifica dei trattati internazionali per i paesi appartenenti all'Unione Europea e al Mercosur: competenze, poteri e limiti decisionali degli attori istituzionali coinvolti.

Avril P., Gicquel J. e Jean-Eric Gicquel (2014), “Droit parlementaire”, coll. Domat-Droit Public, 5a edizione, Parigi: LGDJ, 2014, p. 307.

Bastos E., Martins I.G., (1988), “Primo Comentarios à constituição do Brasil”, 452, 1988.

Brasil - Modelos de procedimentos unifásico e multifásico”, in Cooperação em Pauta, ISSN - 2446 – 9211, n° 51, maggio 2019.

Cachapuz de Medeiros A.P., (1983), “O poder legislativo e os tratados internacionais”, 1983.

Caretti P., Morisi M. e Barbieri G.T. (2017) “Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto”, Associazione per gli studi e le ricerche Parlamentari, Università degli Studi di Firenze, giugno 2017.

Cassese A. (2003), “Diritto Internazionale. I lineamenti”, Il Mulino, Bologna 2003, p.188.

Conforti B. (2015), “Diritto internazionale”, X ed. Napoli Scientifica, 2015.

Dobovšek J., (2012), “Inclusión De Los Tratados En El Derecho Argentino”, in Aequitas ISSN 1851-5517 Vol.6 - n°6, Buenos Aires, 2012.

EPRS | Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, a cura di Cafaro S. (2018) “La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato, Italia”, Unità Biblioteca di diritto comparato, PE 625.128, Bruxelles, luglio 2018.

EPRS | Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, a cura di Ponthoreau Marie-Claire (2019), “La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France”, Unità Biblioteca di diritto comparato PE 637.963, Bruxelles, Giugno 2019.

EPRS | Direzione Generale dei Servizi di ricerca parlamentare, a cura di Sebastian Graf von Kielmansegg (2018), “Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania”, Unità Biblioteca di diritto comparato PE 620.232, Bruxelles, Aprile 2018.

EPRS | European Parliamentary Research Service, K.Grosek e G. Sabbati, “Ratification of international agreements by EU Member States”, Members' Research Service PE 593.513, Nov.2016.

Favoreu L. (1967), "Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normatif des pouvoirs publics", *Revue de Droit Public* (1967), p. 5.

Gentile M., (2018) “Il Ministero per gli affari esteri e le procedure per gli accordi internazionali”, in *Diplomatici 33 Saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea*, a cura di Baldi S. e Nesi G., Editoriale Scientifica, pp.20-21.

Gutierrez Posse, Hortensia D.T. (1995), “El Derecho Internacional en la Constitución Nacional”, in G.J.Bidart Campos, H.R. Sandler, “Estudios sobre la reforma constitucional de 1994”, Depalma. Buenos Aires, 1995, p. 261.

Hartwig M. (2002), “Art. 59 GG“, in Umbach, D. C. e Clemens, T., *Grundgesetz Kommentar*. Heidelberg, 2002, p.16 e ss.

Ivaldi P., (2006) “L’adattamento del diritto interno al diritto internazionale”, Carbone, Luzzatto, Santa Maria, Torino, 2006.

Lamego Teixeira Soares P. (2019) “A Internalização dos Tratados Internacionais no Making Process - Latin America”, in *Chicago-Kent Law Review*, vol.67 – Articolo 10, giugno 1991.

Marchisio S. (1984), “Le basi militari nel diritto internazionale”, 1984, Milano, p.250.

Maria Ruda J., (1991), “The Role of the Argentine Congress in the Treaty-

Pagliari A.S., (2011), “Derecho Internacional Y Derecho Interno. El Sistema Constitucional Argentino”, in *International and National Law and The Constitutional Argentine System*, *Ars Boni Et Aequi* (Anno 7 n°2), Buenos Aires, giugno 2011.

Peña, Felix, (2000), “Entrada en vigencia de acuerdos de la ALADI y del Mercosur”, in Revista La Ley, 28 settembre 2000.

Renoux T., De Villiers M. e Magnon X., (2018), “Code constitutionnel”, 9a edizione, Parigi: LexisNexis.

Schorkopf F. (2017), “Staatsrecht der internationalen Beziehungen”. München, 2017.

Soares Guido F.S., (1991) in “The Treaty-Making Process under the 1988 Federal Constitution of Brazil – Latin America”, in Chicago-Kent Law Review, Vol.67, Article 11, giugno 1991.

Treves T., (2005) “Diritto internazionale problemi fondamentali”, Giuffrè, 2005, p.692.

Vanossi Jorge Reinaldo A., Dalla Via Alberto R., (2000), “La reforma de la consitución y los tratados internacionales”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000, p. 316.

Viturale G. (2016), “La natura “mista” del CETA e le implicazioni per la politica commerciale comune”, in EuropeiUnite, 7 luglio 2016.

CAPITOLO IV

I nodi problematici del trattato commerciale UE-Mercosur

Baskut Tuncak, (2019), “*End-of-visit statement by the United Nations Special Rapporteur on human rights and hazardous substances and wastes*”, giugno 2019.

Bombardi L.M., (2019), “*A geography of agrottoxins used in Brazil and its relations to the European Union*”, Universidade de São Paulo (USP), San Paolo 2019. CIMI (2020), “*APIB repudia projeto do governo Bolsonaro que libera mineracao, hidroelétricas e agronegócio nasterras indígenas*”, 6 febbraio 2020.

ClientEarth, Fern, Veblen Institute, La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme and International Federation for Human Rights, (2020), “*Complaint to the European Ombudsman – The European Commission’s failure to complete a final*

sustainability impact assessment prior to the conclusion of the negotiations of the EU-Mercosur Free Trade Agreement”, 15 June 2020.

CPT, (2020), “*Conflitos no Campo Brasil 2019*”, Comissão Pastoral da Terra, Goiânia, aprile 2020.

Cressey D. (2015), “*Widely used herbicide linked to cancer*”, in Rivista Scientifica Nature, 24 marzo 2015.

De Colle A., Troiano S. , Marangon F., (2015), “*Mercosur e politiche ambientali-agroforestali: conservazione della biodiversità come leva d’integrazione*”, Università degli Studi di Udine, Doc.n.4/2015, Udine, 2015.

European Commission, (2016), in “*Handbook for Trade Sustainability Impacts Assessment*”, Second Edition, April 2016.

Fritz T. (2020), “*EU-Mercosur Agreement – Risks to Climate Protection and Human Rights*”, pubblicato in nome di MISEREOR, Greenpeace e CIDSE, giugno 2020.

Giupponi Belén Olmos M., (2014), “*Free Trade and Labour and Environmental Standards in MERCOSUR*”, Colombia Internacional 81, COLINT 81, maggio-agosto 2014.

Ianka Sandy F.L. (2019), “*O povo indígena e sua proteção legal*”, Justificando, 3 gennaio 2019.

Macedo F. A., (2010), “*Mercosur and Environmental Law*”, in The Law of MERCOSUR, a cura di Marcílio Franca Filho, Lucas Lixinsk e María Belen Olmos Giupponi, p. 225-240, Londra, 2010.

Ministério da Saúde, (2018), “*Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações expostas a Agrotóxicos*”, Brasília 2018.

OHCHR, (2019), “*Paraguay responsible for human rights violations in the context of massive agrochemical fumigations*”, press release, Ginevra, 14 agosto 2019.

Reithinger V., (2020), “*EU-Mercosur: Double standards concerning agrottoxics. How the EU and German companies profit from the sale of pesticides detrimental to biodiversity*”, Greenpeace, maggio 2020.

Secretariado del Mercosur, (2004) *“Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales”*, Fundación Konrad Adenauer, Foro Permanente de Cortes Supremas del Mercosur y Asociados, Montevideo, 2004.

Tirado Mejía A., (1997), *“Integración y democracia en América Latina y el Caribe”*, BID-INTAL, Documento de Divulgación primero, 1997.

Torrent R. (2006), *“Una Aproximación a la Anatomía Real del Mercosur”*, in 15 Años de Mercosur Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras a cura di Berlinski J., Pires de Souza F., Chudnovsky D. e Lopez A., Montevideo, 2006.

Vieira K., Gomes L., Chiappini C., (2008), *“Análise do sistema de aplicação da normas emanadas dos órgãos do Mercosul nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados partes”*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2008.

SITOGRAFIA

<http://s2bnetwork.org/>

<http://www.eumercosursia.com/#>

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/>

<https://cimi.org.br/>

<https://ec.europa.eu/eurostat/home?>

https://ec.europa.eu/info/departments/trade_it

<https://www.ansa.it/>

<https://www.bilaterals.org/?lang=en>

<https://www.cptnacional.org.br/>

<https://www.csjn.gov.ar/>

<https://www.cta.org.ar/>

<https://www.everycrsreport.com/>

<https://www.justificando.com/>

<https://www.lastampa.it/>

<https://www.nature.com>

<https://www.parlamentomercosur.org/pt>

<https://www.telam.com.ar/>

<https://www.wto.org/>

RIASSUNTO

INTRODUZIONE

Il presente lavoro è stato concepito con l'obiettivo di effettuare uno studio analitico delle disposizioni nell'ambito commerciale dell'accordo di associazione tra Unione Europea e Mercosur, che ricomprende anche altri settori ugualmente rilevanti come quello della cooperazione negli investimenti e allo sviluppo o delle regole comuni per la protezione della proprietà intellettuale. L'accordo di associazione Unione Europea-Mercosur le cui negoziati sono terminate il 30 giugno del 2019, è frutto di circa vent'anni di difficili negoziati, caratterizzati da rapide accelerazioni, quanto da brusche frenate. Questo accordo riguarda 780 milioni di persone e consolida le relazioni politiche ed economiche tra i paesi dei due blocchi regionali. Inoltre, è anche l'accordo commerciale di libero scambio più vasto e ambizioso di sempre, in termini di volumi di merci e di liberalizzazione di servizi e capitali. Attualmente i paesi del Mercosur importano 68 miliardi tra beni e servizi con un importante *stock* di investimenti dagli Stati membri dell'Unione Europea, che a sua volta è un partner commerciale di primo livello per il blocco Mercosur, importando beni per circa 35 miliardi di euro (di cui 28 miliardi provenienti solo da beni agricoli).

Il presente studio ha quindi l'ambizione di cogliere il trattato commerciale come occasione unica per analizzare con metodologia comparata i due sistemi giuridici, partendo dalle relazioni commerciali intercorrenti con le rispettive strategie politiche, ed allargando lo spettro d'azione ad altri ambiti di rilevanza costituzionale altrettanto importanti e profondamente interconnessi. Nei primi tre capitoli sarà preso in esame come gli attori istituzionali sono arrivati a concludere questo storico accordo, le condizioni poste dalle parti negoziali nel contenuto dello stesso e le forme procedurali per dargli la necessaria operatività. Nell'ultimo capitolo infine si analizzeranno le criticità e la posizione degli attori non istituzionali relative al trattato commerciale.

CAPITOLO I: I Processi di integrazione e le competenze in materia commerciale

Il primo capitolo è dedicato alle parti negoziali del trattato che sono gli attori principali, ossia Unione Europea e Mercosur. L'esame dell'evoluzione del processo di integrazione di entrambe le esperienze regionali è fondamentale per capire come i due protagonisti siano giunti alla conclusione di un trattato commerciale di questa portata.

Nel primo paragrafo sono presentati gli elementi determinanti il processo di integrazione europea. Le due guerre mondiali e i loro effetti nella vita quotidiana dei cittadini del Vecchio Continente sono state fattori chiave nel processo di avvicinamento politico delle maggiori potenze europee, che hanno convenuto nel sottrarre porzioni di sovranità, per inserirle in una organizzazione sovranazionale che assicurasse la pace e la prosperità economica. Per ottenere ciò si scelse di perseguire un approccio funzionale e sistematico, avviando il processo di integrazione dai settori energetico produttivi chiave, come la gestione del carbone e dell'acciaio, estendendosi progressivamente ad altri settori dell'economia. Tutto ciò condusse alla nascita della CECA nel 1952 e successivamente della CEE, con il Trattato di Roma del 1957. L'elemento di novità principale fu la natura di organizzazione sovranazionale, aventi caratteristiche provenienti da una parte, da una tipica organizzazione internazionale, dall'altra da una forma di stato federale. Le caratteristiche in comune con le organizzazioni internazionali sono la nascita di obblighi di natura internazionali da accordi di natura istitutiva e costitutiva, nei quali sono presenti disposizioni che regolano le modalità di raggiungimento dello scopo comune da realizzare, attraverso i meccanismi strutturali dell'ente. Dall'altra parte, gli elementi in comune con le esperienze giuridiche federaliste più importanti si riscontrano nella rappresentanza all'interno delle istituzioni presenti, non solo da parte dei governi o degli Stati membri, ma anche dai loro cittadini. Difatti, la partecipazione politica dei cittadini alla vita istituzionale dell'Unione Europea attraverso il Parlamento Europeo (dal 1979 eletto direttamente) e il Comitato economico e sociale, è un aspetto caratterizzante che oltre ad avvicinare i popoli presenti in quello spazio giuridico, come le esperienze di forme di stato federalista hanno mostrato nel corso della storia dell'umanità, ha permesso una più intensa integrazione economica, politica e sociale. Altro elemento di novità e rottura con l'assetto tipico delle organizzazioni internazionali è la natura degli atti

giuridici che possono essere emanati. Tipicamente gli atti hanno natura intergovernativa, ossia sono diretti agli Stati membri che devono darne esecuzione all'interno del proprio sistema giuridico, mentre gli atti comunitari (oggi dell'Unione Europea) hanno subito un processo di trasformazione progressiva, per quanto riguarda la loro natura e la loro posizione nei confronti degli atti di diritto interno, con l'obiettivo di essere direttamente applicabili nei confronti dei cittadini. Infine, un passo importante per il processo di integrazione è stata la cessione di sovranità monetaria, culminata con l'adozione della moneta unica (Euro) tra quasi tutti gli Stati Membri, a partire dal 1° gennaio del 2002. Tutti questi elementi rendono l'Unione Europea un'esperienza giuridica molto complessa e *sui generis*, la cui articolazione ha influenzato il percorso di integrazione politico e giuridico dei suoi Stati membri, che hanno stretto un patto, cedendo porzioni di sovranità in nome della pace e della prosperità economico-sociale.

Nel secondo paragrafo si presenta il percorso di integrazione dei paesi Mercosur, la composizione dei suoi organi, i problemi di applicazione giuridica e le sfide future a cui deve fare fronte. I primi passi verso la formazione dell'attuale composizione regionale del Mercosur furono intrapresi nei primi anni '80. In questo periodo, gli Stati Sudamericani condividevano la fine delle rispettive esperienze dittatoriali e comuni problemi economici, come tassi di inflazione alti, mercati chiusi ed alta disoccupazione e per questo motivo decisero di rafforzare lo sviluppo di relazioni interstatali. Per far fronte a queste difficoltà comuni, gli stati sudamericani decisero di rafforzare le loro filiere industriali, integrando progressivamente i rispettivi mercati. Questo processo di integrazione, propedeutico alla circolazione di beni e capitali, fu cruciale per l'industria pesante e lo sviluppo tecnologico di Argentina e Brasile e accelerò i negoziati che portarono alla firma del Trattato di Asuncion del 1991, che istituì il Mercosur. Le negoziazioni in corso furono intraprese partendo dal quadro multilaterale del LAIA predisposto nel 1980 con il trattato di Montevideo. Si arrivò dunque alla firma del Trattato di Asuncion tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay, istitutivo del Mercosur, organizzazione internazionale regionale con lo scopo di costituire un mercato comune tra gli Stati membri. Il processo di integrazione dal punto di vista dei paesi parte o associati ha vissuto momenti di accelerazione nei primi anni '90, sulla scia di un clima di generale ottimismo generato dalla fine della guerra fredda e di fiducia nei confronti dei meccanismi istituzionali del multilateralismo. Il culmine di questo clima di fiducia nell'ottica di una

più profonda integrazione regionale fu raggiunto nel 2006, quando si sottoscrisse il Protocollo di Adesione al Mercosur del Venezuela (membro attualmente sospeso). Gli obiettivi presenti del Mercosur, ossia il mercato unico, tariffa esterna comune, politica commerciale comune e coordinamento delle politiche macroeconomiche, sono chiaramente ispirati a quelli definiti nel Trattato di Roma, a cui gli Stati del Cono Sur si sono ispirati. Un altro elemento comune all'Unione Europea, e differente rispetto ad altre organizzazioni internazionali come il NAFTA, è la previsione presente nel trattato di Asuncion di una continua evoluzione del processo di integrazione attraverso negoziazioni costanti tra gli Stati membri, nell'ottica di un approccio funzionale e flessibile. La struttura decisionale ed operativa degli organi del Mercosur è esplicitamente intergovernativa e non sovranazionale, dal momento che non vi è stato alcun trasferimento di poteri sovrani. Questo è un tratto distintivo del Mercosur per cui si differenzia profondamente dall'Unione Europea e anche dalla Comunità Andina. Gli organi decisionali sono tre: il Consiglio del Mercato Comune (CMC), il Gruppo Mercato Comune (GMC) e la Commissione di Commercio del Mercosur (CCM). Al momento la costituzione del mercato unico rimane la principale sfida futura, con molte difficoltà ancora da superare tanto interne, quanto esterne. Le difficoltà interne sono strutturali nel carattere intergovernativo del Mercosur, che solo attraverso una riforma del Trattato di Asuncion, possono essere affrontate adeguatamente, e nel perfezionamento di quella che oggi viene definita comunemente "Unione doganale incompiuta". Il blocco commerciale intra regionale è liberalizzato per il 90% dei prodotti, ma il 10% degli stessi sono beni strategici di primaria importanza per le rispettive economie come lo zucchero, le automobili ed i prodotti elettronici esclusi dal programma di liberalizzazione. Se da una parte comunque, la creazione di un blocco regionale ha aumentato il potere di negoziazione dei paesi del Cono Sur nel mercato globale, dall'altra non si è riusciti ad arrivare ancora ad oggi alla creazione del mercato unico. Le libertà di mercato presenti nel Mercosur, se paragonate a quelle presenti in Europa, sono state sviluppate solo a livello rudimentale attraverso il Protocollo di Montevideo del 1997 sul libero commercio di servizi, entrato in vigore nel 2005, e tuttora in fase di negoziazione per una operatività completa.

CAPITOLO II: Il trattato commerciale Unione Europea-Mercosur

Nel secondo capitolo è preso in esame l'accordo UE-Mercosur relativo alla sezione commerciale. In particolar modo viene esaminato il mercato dei beni primari, quello dei materiali grezzi, le regole di origine dei prodotti, le barriere tecniche al commercio, la protezione dei lavoratori e dell'ambiente nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e le misure sanitarie e fitosanitarie.

Nel capitolo dell'Accordo UE-Mercosur relativo al commercio di beni viene chiarita la finalità dell'accordo, che mira alla creazione di un'area di libero scambio ai sensi dell'articolo XXIV del GATT 1994, di pari passo con una progressiva liberalizzazione dei beni scambiati. In linea generale, i paesi del Mercosur si impegnano a liberalizzare il 91% dei beni importati dall'UE nel corso di un periodo transitorio di 10 anni (il periodo sarà di 15 anni per alcuni prodotti sensibili). In cambio, l'UE si impegna a liberalizzare il 92% dei prodotti importati dal Mercosur ugualmente entro un periodo transitorio di 10 anni. Per quanto riguarda il mercato dei beni industriali, l'UE eliminerà i dazi del 100% su tutti i beni industriali entro 10 anni, ed ugualmente faranno i paesi del Mercosur, compresi i settori chiave automobilistico, chimico e farmaceutico. In relazione all'accesso del mercato dei beni agricoli saranno eliminati gradualmente i dazi sul 93% delle linee tariffarie sui prodotti agricoli provenienti dall'Unione Europea, mentre il vecchio continente si impegnerà a liberalizzare l'importazione di beni agricoli provenienti dai paesi del Mercosur, riducendo gradualmente i propri dazi sull'82% di tali prodotti. Misure *ad hoc* saranno prese dai paesi del Mercosur per l'importazione di prodotti chiave europei come il vino, l'olio di oliva, pomodori in scatola, bevande alcoliche e la carne bovina. Quest'ultimo mercato è uno dei più importanti in termine di volume e produttività della filiera agro-alimentare dei paesi Mercosur: secondo uno studio condotto nel 2019 da *Eurogroup for Animals*, il 78.8 % della carne importata dai paesi terzi extra-UE, proviene dai paesi del blocco Mercosur, con un volume totale di quasi 300.000 tonnellate l'anno. Questo mercato, anche a causa della sua grandezza, è stato accusato sin dagli anni '80 di opacità e poca chiarezza per le metodologie utilizzate dagli allevatori, senza meccanismi adeguati di controllo per la tutela della salute, inferiore agli elevati standard qualitativi presenti nell'Unione Europea. Per questo motivo, relativamente al mercato della carne

bovina, è stato creato un doppio meccanismo di contingentazione tariffaria a protezione della salute dei consumatori: la Hilton Quota e la *Hormone-Free* Quota. Per quanto riguarda gli altri beni agricoli, l'accordo prevede un'importante liberalizzazione del mercato dell'etanolo, zucchero, vino e miele, con importanti benefici per i produttori europei e sudamericani, ma con altrettanti rischi riguardanti la tutela dell'ambiente e l'accesso alle terre. Inoltre, per quanto riguarda il commercio di beni specifico per il Paraguay e Uruguay, sono state registrate alcune vittorie negoziali, come l'assicurazione per il Paraguay di una fetta esclusiva nel mercato europeo dello zucchero di circa 10 milioni di Kg che possono giovare alla loro situazione economica, ma restano irrisolte alcune criticità sull'impatto di una futura liberalizzazione del settore. Infatti, essendo il Mercosur un'unione doganale imperfetta, ben lungi dalla situazione di mercato unico europeo, la presenza di dazi intra-Mercosur tra i paesi, connessa all'ipotetica apertura delle frontiere con l'UE, rischierà concretamente di aumentare il divario, soprattutto per le economie piccole di Uruguay e Paraguay che vedranno maggiormente facilitato il commercio con il vecchio continente, piuttosto che con i vicini Argentina e Brasile.

Nel secondo paragrafo sono anche esaminati altri aspetti altrettanto importanti dell'accordo commerciale come: l'accesso al mercato dei materiali grezzi, i dazi all'esportazione e gli obblighi reciproci di trattamento nazionale, di parità di condizioni di mercato ed il blocco dei dazi. Il capitolo sul commercio di beni si conclude infine con l'impegno di entrambe le parti a seguire alcuni dei principi più importanti che regolano il commercio mondiale, tra cui il trattamento nazionale equo, la parità di condizioni di mercato e l'obbligo di *standstill*, ossia il divieto di aumento di dazi una volta entrato in vigore il trattato.

Altro tema fondamentale è quello relativo alle regole d'origine del prodotto, la cui disciplina è di grande importanza se si vuole tutelare la filiera di produzione di alcuni beni prodotti in determinate aree geografiche, nell'ipotesi di un'apertura dei mercati internazionali. Difatti, le regole preferenziali d'origine vengono usate nei trattati commerciali per definire le condizioni per le quali uno Stato importatore considera un determinato prodotto come originario di uno Stato che riceve trattamento preferenziale. Le finalità di tali accordi sono quelle di prevenzione della c.d. triangolazione commerciale, per la quale il bene viene prodotto, completamente o parzialmente, in uno Stato terzo non soggetto a trattamento preferenziale, importato nello Stato che detiene

tale status, ed infine trasportato nello Stato importatore. Per evitare questa pratica commerciale nei trattati internazionali si inseriscono regole che identificano l'origine esatta geografica di quel prodotto. Nel capitolo riguardante le regole d'origine sono presi in esame tre aspetti relativi a: i prodotti non originari, ossia con materiali non aventi la stessa origine, i prodotti originari interamente ottenuti, con materiali aventi la stessa origine e i certificati di origine. In particolar modo, nel presente studio, sono analizzati i settori chimico, meccanico, tessile ed ittico, dal momento che sono stati terreno di scontro molto acceso nei tavoli negoziali tra le parti. Per il settore chimico la miscela dei materiali sarà accettata come materiale originario per gran parte dei prodotti chimici. Per il settore meccanico si è voluto utilizzare il criterio della *Tariff Jump*, per il quale un prodotto ha origine nel paese nel quale è maggiore la somma del valore aggiunto dei suoi componenti. Per il tessile è la posizione europea ad aver avuto la meglio nelle trattative, essendo accolto il principio della "doppia trasformazione", per il quale l'origine del prodotto è da determinare in base alla fase di finissaggio²⁹⁶. Per il settore ittico la posizione dei paesi del Mercosur è stata salvaguardata, mantenendosi il riferimento alle disposizioni della Convenzione sul diritto del mare (UNCLOS), come determinante l'origine del prodotto. Infine, per quanto riguarda la certificazione di origine, l'accordo commerciale semplifica le procedure burocratiche per l'esportazione dei prodotti. Secondo le disposizioni presenti nel Protocollo sulle Regole d'origine, la certificazione d'origine può essere portata da qualsiasi esportatore e disciplinata dalla parte esportatrice. Tale certificazione potrà essere presente in qualsiasi documento commerciale che descriva il prodotto originale con dettagli sufficienti per permetterne l'identificazione.

Il terzo paragrafo è dedicato all'analisi del capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile delle relazioni commerciali. Sul tema dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente nel capitolo vengono richiamati i principi e le regole presenti nelle numerose convenzioni internazionali sottoscritte dalle parti in tema di protezione del lavoro, di sviluppo sostenibile, di ambiente e lotta al cambiamento climatico. Per quanto riguarda gli accordi multilaterali in materia di lavoro, le parti hanno voluto inserire obblighi generali con lo scopo di rafforzare e promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni a tal riguardo, impegnandosi a divenire parte delle numerose convenzioni

²⁹⁶ Nel settore tessile si possono individuare quattro fasi produttive: filatura, tessitura, finissaggio e confezionamento.

OIL e di rispettarne le disposizioni, promuovendo politiche che migliorino le condizioni di lavoro e che favoriscano la trasparenza nei rapporti di lavoro. Da un punto di vista del quadro internazionale generale in materia di protezione ambientale, le parti riconoscono l'importanza delle istituzioni internazionali delle Nazioni Unite preposte alla salvaguardia ambientale e si impegnano reciprocamente ad implementare gli accordi multilaterali ambientali già sottoscritti dalle parti nel quadro del UNFCCC. Sul tema delle azioni a contrasto al cambiamento climatico, le parti hanno voluto inserire una clausola specifica per la quale le parti dovranno "effettivamente" implementare le disposizioni nell'accordo di Parigi per renderle vincolanti alla materia commerciale disciplinata nel presente trattato, nonché promuovere pratiche commerciali con lo scopo di diminuire le emissioni di gas serra, aumentando le capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, in modo tale da non minacciare la produzione di cibo, nell'ottica di uno sviluppo economico e commerciale sostenibile coerente con gli impegni presi da entrambi i blocchi nell'Accordo di Parigi del 2015. Inoltre, il capitolo sul Commercio e lo sviluppo sostenibile incorpora un meccanismo di risoluzione delle controversie *ad hoc*, svincolato dal meccanismo generale previsto dall'accordo di associazione che non si applica in questo caso. Le parti hanno voluto inserire meccanismi esecutivi per le norme commerciali nell'accordo (c.d. di *hard law*), ad esclusione della materia ambientale a cui sono stati riservati meccanismi di *compliance* non esecutivi (c.d. di *soft law*).

Il quarto paragrafo è dedicato all'impatto sull'ambiente dell'Accordo ed al clima di tensione politica riguardante i continui incendi nella foresta amazzonica, che hanno portato a riflessioni critiche e a forti preoccupazioni da parte di molti rappresentanti del terzo settore per quanto riguarda l'impatto ambientale dell'Accordo. Secondo costoro l'aumento del numero di quote a disposizione, insieme alla riduzione delle barriere condurrebbe ad un aumento della produzione e dell'esportazione di molti prodotti, che a sua volta rischia di autoalimentare incendi boschivi dolosi, impattando negativamente sulla biodiversità, sulla quantità di diossido di carbonio immagazzinabile nonché sui cambiamenti climatici.

Nel quinto paragrafo sono presenti altri due capitoli dell'Accordo: quello relativo alle barriere tecniche al commercio e quello sulle misure sanitarie e fitosanitarie. Il capitolo sulle barriere tecniche al commercio nell'Accordo di associazione UE-Mercosur si inserisce nel quadro multilaterale tracciato dal WTO, con l'aggiunta di nuovi standard più

avanzati in materia di commercio internazionale in materia di trasparenza e dialogo con i portatori di interesse e l'inserimento esplicito delle "Buone Pratiche di Regolamentazione". Per quanto riguarda le misure sanitarie e fitosanitarie, vengono ribaditi tutti gli standard riconosciuti internazionalmente, tra cui il *Codex Alimentarius* per tutti i prodotti alimentari. Secondo le disposizioni presenti nel capitolo è permesso un inasprimento delle misure restrittive laddove vi sia un adeguata conoscenza scientifica che possa giustificare possibili misure di prevenzione e/o precauzione che possano ostacolare il commercio internazionale. Pertanto, se un determinato prodotto venga esportato in violazione di standard o norme presenti nell'Accordo, e vi sia un serio e concreto rischio di incolumità della salute umana, animale o ambientale, il produttore in questione sarà rimosso dalla lista degli enti aventi licenza di esportazione. Inoltre, nel capitolo si afferma che nell'ipotesi di un'epidemia che possa rendere un determinato prodotto nocivo per la salute umana, ambientale o animale, la controparte ha il diritto di bloccare temporaneamente il commercio di prodotti proveniente da una regione affetta dall'epidemia.

CAPITOLO III: La Politica Commerciale Comune Europea ed il processo di ratifica dei trattati internazionali per i paesi appartenenti all'Unione Europea e al Mercosur: competenze, poteri e limiti decisionali degli attori istituzionali coinvolti.

Nel terzo capitolo sarà effettuata una comparazione giuridica delle procedure di ratifica dei trattati internazionali di Italia, Francia, Germania, Brasile e Argentina per poter comprendere le modalità attraverso cui tale trattato commerciale entrerà in vigore, tenuto conto degli strumenti attraverso cui prendono forma le rispettive politiche commerciali regionali. L'obiettivo di questo capitolo è quello di capire in modo approfondito il peso degli attori istituzionali all'interno di ogni sistema giuridico nazionale e come l'esercizio dei loro poteri possa effettivamente influenzare l'esito di un processo di ratifica di un trattato internazionale.

Il procedimento di ratifica a livello nazionale tra gli Stati membri UE è generalmente disciplinato dalle rispettive costituzioni nazionali con propri modi e limiti, però è possibile trovare punti comuni all'interno delle varie procedure. Tendenzialmente vi sono

cinque fasi procedurali comuni in tutti i sistemi: la negoziazione del testo, la firma soggetta a ratifica, la successiva approvazione dell'organo legislativo, la firma dell'atto di ratifica e la pubblicazione con l'entrata in vigore finale. In questo schema procedurale un ruolo fondamentale lo riveste l'organo esecutivo nazionale, e dunque il governo in carica, dal momento che è lo stesso che conduce i negoziati e che firma il trattato internazionale. Eccezion fatta per alcuni casi (come Brasile e Argentina), l'organo legislativo non ha margini di manovra per l'eventuale modifica del testo del trattato internazionale negoziato dal governo nazionale, limitando il suo compito a quello di approvazione dell'atto. Il ruolo del Parlamento nazionale all'interno degli Stati membri assume però delle sfumature differenti a seconda del sistema legislativo in cui è inserito. Difatti, nei sistemi federali argentino e brasiliano, il ruolo del Congresso Nazionale è maggiormente incisivo, rispetto a quello di Italia, Francia e Germania, dal momento che è permessa la modifica della proposta di legge, il cui contenuto è il trattato stesso. Differentemente, nel sistema italiano, francese e tedesco i rispettivi parlamenti nazionali non possono approvare un progetto di legge contenente il testo del trattato internazionale in modo parziale, poiché è esplicitamente vietata la votazione articolo per articolo. Ciò nonostante, il diritto internazionale consuetudinario permette l'utilizzo di riserve proprie od improprie, ossia manifestazioni di volontà con cui uno Stato dichiara di non accettare una o più clausole di un trattato, oppure di accettarle con una specifica interpretazione. Le riserve proprie sono quelle formulate al termine dei negoziati, mentre quelle improprie manifestate al momento della ratifica.

Un altro elemento interessante oggetto di comparazione nel presente studio è l'accoglimento nei vari sistemi costituzionali dell'approccio monista o dualista nei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale. I sistemi argentino e francese ad esempio sono esplicitamente monisti, mentre quello brasiliano, italiano e tedesco accolgono il principio del dualismo dei sistemi giuridici. Ciò conduce a delle differenze nel bilanciamento dei poteri degli attori istituzionali che si riflette nella modellazione dei rispettivi iter procedimentali per la ratifica degli accordi internazionali. Infine, l'analisi comparata verterà anche sulla comparazione del sistema delle fonti, con lo sguardo volto alla prassi dei governi nazionali relativa alla sottoscrizione di accordi in forma semplificata. Questi tipi di trattati sono stipulati in modo "irrituale", ossia senza seguire

l'iter procedimentale previsto dalle norme costituzionali per la ratifica degli accordi internazionale.

Nel terzo capitolo sono inoltre fatti cenni sulla politica commerciale europea, con il caso del trattato commerciale CETA e le relative difficoltà per la ratifica (al momento il trattato CETA è in vigore, ma in via provvisoria). Difatti, le vicissitudini politiche che ruotano intorno al trattato CETA sono emblematiche delle difficoltà pratiche dell'esercizio di una politica commerciale comune a livello europeo, quando gli interessi di alcuni Stati membri non riescono ad essere soddisfatti, collidendo con altri tanto interni, quanto esterni. Il caso CETA è la dimostrazione di quanto il processo di ratifica all'interno degli Stati membri rifletta, al di là degli aspetti strettamente procedurali, gli interessi legati alla salute pubblica umana ed animale, al diritto ad un cibo sano e al diritto dell'ambiente. La procedura di approvazione dei parlamenti nazionali sulle decisioni prese dai rispettivi Governi è dunque un controllo democratico necessario per garantire la tutela di diritti fondamentali e il rispetto di alcuni interessi economicamente rilevanti, come dimostra il caso *Halloumi* per il Cipro, il cui voto del Parlamento nazionale del 1° agosto con la successiva notifica alla Commissione Europea, rischia di mettere del tutto fine all'intero trattato. In tal senso, l'accordo UE-Mercosur sembra stia percorrendo la stessa strada del CETA, con perplessità mosse dal settore agricolo ed ambientale e Governi nazionali che hanno già dichiarato pubblicamente di non voler firmare l'accordo così come è stato negoziato dalla Commissione.

CAPITOLO IV: I nodi problematici del trattato commerciale UE-Mercosur

Infine, l'ultimo capitolo è dedicato agli aspetti maggiormente problematici legati ad una eventuale entrata in vigore del trattato. È preso in considerazione il ruolo delle associazioni di categoria e di quelle appartenenti al terzo settore, che hanno fortemente criticato tale accordo, insieme ad una analisi relativa alla tutela dei diritti umani fondamentali nei paesi Mercosur. Questo capitolo ha lo scopo di approfondire ulteriormente le riflessioni critiche introdotte nel secondo capitolo alla luce delle nuove regole commerciali poste dal trattato, tentando di evidenziare le relazioni che intercorrono

tra la liberalizzazione di alcuni settori chiave e la protezione dei diritti umani nell'area Mercosur. Nel capitolo sono presi in esame temi come: la questione della sicurezza alimentare legata all'utilizzo dei pesticidi, la tutela dei diritti umani e delle numerose minoranze etniche indigene minacciate dalla deforestazione e l'implementazione degli standard lavorativi ed ambientali internazionali negli Stati membri del Mercosur.

Con riguardo al tema della sicurezza alimentare il capitolo sulle misure sanitarie e fitosanitarie non contiene alcun riferimento al principio di precauzione come disciplinato nell'ordinamento dell'Unione Europea, il quale permette l'adozione di misure necessarie alla gestione di un rischio, a tutela della salute umana, animale ed ambientale, anche in caso di incertezza scientifica. L'assenza di una disciplina simile nell'accordo UE-Mercosur conduce dunque alla conseguenza che non è possibile adottare misure restrittive del commercio basate sulla eventuale pericolosità per la salute, in assenza di chiare ed evidenti prove scientifiche. L'unico riferimento al principio di precauzione si può rintracciare nel capitolo relativo al Commercio e allo Sviluppo Sostenibile nel quale l'operatività di tale principio è comunque fortemente ridotta e limitata ai rischi ambientali che possono generarsi dal mancato rispetto delle disposizioni presenti in quello specifico capitolo. Ciò porta alla conseguenza che tanto l'Unione Europea, quanto gli Stati del Mercosur non possono utilizzare il principio di precauzione per fermare preventivamente l'importazione di prodotti, considerati a rischio, in assenza di prove scientifiche. Questo problema assume concretezza quando oggetto del pericolo è un bene alimentare sospetto di contaminazione da agenti patogeni che contengono residui di pesticidi proibiti in un mercato e permessi in un altro. Il problema dell'uso dei pesticidi assume quindi rilevanza dal punto di vista della sicurezza alimentare nel momento in cui si riscontrano nel prodotto destinato al consumo i residui degli agenti chimici usati lungo il processo produttivo. A livello di Unione Europea non si è riusciti ancora ad affrontare il cuore del problema che in questo ambito è di tipo legislativo. Infatti, all'interno della legislazione UE che disciplina l'uso ed i limiti per la produzione e l'utilizzo dei pesticidi, non è presente un divieto di produzione esteso a quei prodotti che non possono essere utilizzati nello spazio europeo. In poche parole, il Regolamento (UE) n°1107/2009 permette la vendita di pesticidi all'interno dello spazio comunitario solo se approvati dalle autorità competenti degli Stati membri. Tuttavia, questa regola non si applica nel caso in cui il pesticida viene esportato in uno Stato terzo. Ciò significa nella pratica che le grandi

compagnie farmaceutiche possono vendere prodotti considerati nocivi per la salute umana in Stati terzi, mettendo a serio repentaglio la salute dei consumatori non europei e l'ambiente. Alla luce di questi studi è chiaro il pericolo che può derivare dalla riduzione dei costi di importazione dei pesticidi provenienti dalle grandi case farmaceutiche europee, se l'accordo commerciale UE-Mercosur dovesse entrare in vigore. La drastica riduzione delle tariffe di importazione di questi prodotti chimici, sarebbe un vantaggio economico importantissimo per il settore chimico-farmaceutico europeo, ma con il concreto rischio di aumentare il consumo di prodotti coltivati con pesticidi altamente nocivi, alle spese della salute umana e dell'ambiente.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti delle popolazioni indigene, è presentato il *framework* giuridico a livello di diritto internazionale, analizzando la dichiarazione ONU sui Diritti delle Popolazioni Indigene, ossia il testo fondamentale di riferimento a livello internazionale che disciplina gli elementi minimi di protezione universale di queste comunità in relazione ai comportamenti degli attori statali. Alcuni diritti fondamentali sono: il diritto, a titolo collettivo od individuale, all'esercizio pieno dei diritti umani e delle libertà fondamentali riconosciute dalla Carte delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universali dei Diritti Umani; il diritto alla vita, all'integrità fisica e mentale e alla sicurezza personale; il diritto a non essere sottoposti all'assimilazione forzata o alla distruzione della loro cultura; il diritto universale delle popolazioni indigene alle terre, ai territori e alle risorse che "tradizionalmente possedevano o occupavano, oppure hanno altrimenti utilizzato o acquisito". È indubbio che questa dichiarazione, approvata in forma solenne dall'Assemblea Generale dell'ONU, è stata adottata con lo scopo di combattere le ripetute discriminazioni nei confronti di queste comunità e garantire la tutela dei diritti umani riconosciuti nel diritto internazionale, considerate le differenze regionali e delle tradizioni culturali dei popoli. Sebbene da un punto di vista dell'evoluzione del diritto questa dichiarazione sia stata un passo importante per il riconoscimento e la protezione giuridica delle popolazioni indigene, la realtà nel contesto sudamericano in paesi come il Brasile o il Paraguay è tutt'altra. Il problema principale a monte nella gestione dei diritti delle popolazioni indigene è la mancanza di una chiara demarcazione dei confini delle loro terre. L'incertezza giuridica ed il lassismo della classe politica locale e federale hanno condotto a forti tensioni e scontri sociali, aumentate in grande quantità recentemente con la presidenza Bolsonaro. Lo stesso presidente della Repubblica del

Brasile ha ripetutamente affermato che durante i quattro anni del suo mandato non autorizzerà ulteriori demarcazioni in favore delle popolazioni indigene, ma anzi avvierà un processo di revisione delle linee di frontiera già pattuite in passato. Tale linea politica, se da una parte soddisfa gli interessi delle grandi compagnie agricole (nonché delle multinazionali impegnate nell'attività di estrazione di minerali), dall'altra alimenta scontri e conflitti per le proprietà delle terre. Lo dimostra una proposta di legge del Governo Federale (PL 191/2020), presentata nel febbraio 2020 al Congresso Federale, che legalizza all'interno dei territori delle comunità indigene l'attività di esplorazione, propedeutica ad una eventuale estrazione di minerali, petrolio e gas o alla costruzione di nuove dighe idroelettriche. Il progetto di legge in questione inoltre non solo rischia concretamente di violare i diritti delle popolazioni indigene, ma anche di indebolire fortemente gli strumenti di protezione ambientale, dal momento che all'interno delle attività di esplorazione, la cui disciplina sarà fortemente agevolata, rientra una procedura più agile per l'ottenimento delle autorizzazioni alla coltivazione di colture geneticamente modificate. All'interno di questa cornice si inserisce il trattato commerciale UE-Mercosur, il quale, considerato quanto detto prima, rischia di divenire un pericoloso alimentatore di tensioni sociali, aprendo nuovi (e maggiormente convenienti) orizzonti di mercato per le grandi multinazionali nel settore agricolo e minerario, stimolando la corsa alle terre per la relativa produzione od estrazione. Inoltre, tale corsa sarà ancor più fortemente sostenuta se dovesse entrare in vigore il PL 191/2020, mettendo in serio il pericolo il futuro di molte popolazioni indigene. Infatti, dall'analisi dell'accordo, è evidente la mancanza di misure effettive che puniscano le violazioni dei diritti umani nel contesto dei conflitti per la terra. Un unico riferimento è presente nel capitolo sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile in cui è presente un generale obbligo delle parti a promuovere l'inclusione delle comunità locali e delle comunità indigene nelle catene del valore della gestione delle foreste.

Il quarto capitolo si conclude con un'analisi della legislazione Mercosur in tema di diritti umani, standard sul lavoro e a protezione dell'ambiente. L'inclusione dei diritti umani nell'evoluzione del Mercosur è stata effettuata tramite dichiarazioni, trattati e carte emanati a cavallo tra gli anni '90 e '00. In questo periodo la dimensione sociale ed ambientale entrò a far parte dell'agenda politica degli Stati Mercosur grazie alle pressioni esercitate dalla dottrina, dalle ONG e dai sindacati che criticavano gli accordi di libero

scambio regionali per la loro mancanza di obblighi riguardanti gli effetti collaterali socio-ambientali sull'integrazione economica. In questo clima, vi furono due direttrici fondamentali che portarono successivamente al riconoscimento dei diritti umani, come tassello fondamentale per un processo di integrazione maturo: la costante pressione di ONG, sindacati e associazioni di categoria (processo c.d. *bottom-up*) e l'istituzione di nuovi organi e commissioni a livello Mercosur (processo c.d. *top-down*).

Per quanto riguarda i diritti dei lavoratori, tanto le richieste delle ONG e delle associazioni di categoria, quanto i lavori nelle istituzioni Mercosur, vertevano sull'implementazione effettiva a livello di diritto Mercosur delle norme presenti nelle Convenzioni OIL firmate dagli stessi Stati Membri. L'intensificarsi di queste richieste condusse alla proposta di una Carta sociale comune, nella quale inserire tutti i diritti fondamentali sociali ed economici previsti nel diritto internazionale, sul modello della Carta Sociale Europea. Come risultato di questo processo, fu adottata nel 1998 dal Consiglio del Mercato Comune (CMC) la Dichiarazione Socio-Lavorativa. La dichiarazione contiene una serie di diritti e principi sul lavoro tra cui le decisioni degli Stati membri per un rafforzamento dei progressi già raggiunti in termini di dimensione sociale del processo di integrazione attraverso l'adozione di strumenti comuni. Con riguardo alla sua natura legale, la Dichiarazione è stata adottata come strumento di *soft law*. Di conseguenza, non è vincolante per gli Stati membri e le norme ivi inserite sono di natura programmatica, senza alcun meccanismo di *compliance* nell'ipotesi di violazione delle norme o mancata implementazione negli ordinamenti nazionali. Nell'ultimo ventennio la tendenza è stata differente: si è perso nel tempo fiducia nel multilateralismo e nella conseguente redazione di strumenti di diritto internazionale robusti ed efficaci per la tutela dei diritti umani, a fronte di un'evoluzione del ruolo della magistratura ordinaria ed arbitrale. Infatti, con l'attuazione del Protocollo di Olivo, nel 2004 entra in funzione il Tribunale Permanente di Revisione, che ha svolto un preziosissimo lavoro per la giurisprudenza nel campo dei diritti umani, estendendo la propria giurisdizione, e dunque gli effetti delle loro decisioni, anche ai c.d. *non-trade issues*, ossia alle questioni non strettamente commerciali.

Con riguardo alla tutela dell'ambiente il trattato di Asuncion istitutivo del Mercosur non prevede alcuna disposizione specifica. Ciononostante, subito dopo l'adozione del Trattato, gli Stati membri hanno adottato la Dichiarazione di Canela (1992) e la Dichiarazione di Taranco sui Problemi Ambientali (1995), che riassumevano i principi

internazionali di base per il rispetto dell'ambiente in ottica di uno sviluppo sostenibile, dichiarati nel 1992 a Rio de Janeiro nella c.d. Dichiarazione di Rio. Per dare seguito alle dichiarazioni, con l'obiettivo di inserirle in un quadro stabile di azione politica ambientale, fu firmato nel 2001, poi entrato in vigore nel 2004, l'Accordo Quadro sull'Ambiente. L'Accordo Quadro è una sintesi di tutti gli impegni promessi dagli Stati membri del Mercosur divisi per aree tematiche come la gestione sostenibile delle risorse naturali, tra cui rientrano la tutela della biodiversità ed il concetto di servizi ecosistemici, la qualità della vita e la pianificazione ambientale, strumenti di politica "verde", attività produttive sostenibili e altri ancora. Nonostante la sua natura non vincolante (*soft law*) tra le sue disposizioni comunque spicca la parte dedicata alla Cooperazione Internazionale, nella quale gli Stati membri si obbligano a cooperare nell'implementazione degli accordi internazionali di cui fanno parte, con la possibilità di uno degli Stati membri di avviare un meccanismo di *compliance* nell'ipotesi in cui un altro Stato membro non adempia ai suoi obblighi.

CONCLUSIONI

Dallo studio analitico di questi aspetti si possono pertanto trarre delle considerazioni conclusive, che hanno come scopo quello di chiarire se l'accordo commerciale ha gli strumenti necessari a superare le sfide che si propone di affrontare. In poche parole, la domanda *pivotal* che riassume gli aspetti maggiormente critici è se una liberalizzazione così imponente di diversi settori delicati dell'economia di entrambi i blocchi regionali possa portare crescita, occupazione e maggiori investimenti, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e nel rispetto dell'ambiente e dei diritti umani.

La risposta alla seguente domanda presenta sicuramente luci – è comunque doveroso sottolineare lo sforzo dei negoziatori di entrambi i blocchi che hanno condotto le trattative per circa vent'anni – ma anche altrettante ombre, in virtù delle seguenti considerazioni:

il trattato commerciale liberalizza diversi settori commerciali tra due blocchi regionali con differente livello di integrazione. Ciò vuol dire che i benefici di un'apertura del mercato internazionale non saranno distribuiti equamente tra i paesi Mercosur,

essendo le filiere industriali a loro volta meno integrate vicendevolmente, conducendo ad una possibile uscita dal mercato delle medie-piccole imprese, in favore delle grandi multinazionali. Tutto ciò nel quadro di un contesto economico chiaramente asimmetrico, dove i margini di concorrenza per le imprese del Mercosur nei confronti di quelle del vecchio continente in molti settori sono minime;

la risposta politica alla firma del trattato da parte di alcuni governi degli Stati membri dell'Unione Europea è stata negativa. Il Presidente della Repubblica francese ha dichiarato apertamente di non voler firmare il trattato alle presenti condizioni, il parlamento austriaco ha adottato una mozione parlamentare che vincola il governo a porre il veto sul trattato e lo stesso ha fatto il parlamento della Vallonia in Belgio. Allo stesso modo si sono espresse, ma con l'adozione di un atto non vincolante per il governo, le camere nazionali di Irlanda e Paesi Bassi. Poiché ai sensi dell'articolo 218 co.8 TUE il Consiglio deve adottare all'unanimità gli accordi di associazione negoziati dalla Commissione Europea, un eventuale esito positivo al momento è molto difficile;

il capitolo sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile non è posto sullo stesso piano delle altre parti del trattato commerciale, poiché escluso dal meccanismo generale di risoluzione delle controversie dell'accordo intero. L'inserimento di un sistema specifico di risoluzione non è sufficiente per l'evidente mancanza di opzioni per l'imposizione di sanzioni e di obblighi specifici vincolanti tra le parti. Difatti, l'eccessiva genericità delle disposizioni presenti nel capitolo rischia di rendere inefficaci gli strumenti al suo interno;

l'impatto sull'ambiente dell'accordo può essere potenzialmente devastante. L'apertura dei canali commerciali di beni primari (*commodities*) potenzialmente può alimentare il c.d. ciclo di deforestazione in molte regioni dei paesi Mercosur e minarne l'equilibrio degli ecosistemi. L'aumento dei fenomeni di disboscamento è anche correlato in modo direttamente proporzionale al numero di incendi pericolosi per la salute umana e animale - e dunque anche per la biodiversità – e ai fenomeni di *land grabbing* nei settori della coltivazione per la produzione di combustibile, allevamento di bovini ed estrazione mineraria;

il rischio di un affievolimento del livello di protezione di alcuni diritti umani fondamentali è concreto. Tale pericolo prende forma su due piani distinti ma necessariamente interconnessi, ossia la legislazione Mercosur e le disposizioni nel trattato

commerciale. In entrambi casi si è visto come ci siano lacune o strumenti inadeguati in tema di lotta al cambiamento climatico, di tutela della salute dei consumatori, di tutela dei diritti delle popolazioni indigene, nonché di applicazione concreta di *standard* lavorativi e ambientali;