



Dipartimento di giurisprudenza

Cattedra di Diritto Internazionale dell'Economia

**ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA
COMMERCIALE DELL'UNIONE EUROPEA NEL CONTESTO
DELL'OMC**

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa

Maria Rosaria Mauro

CANDIDATO

Laura Pelagalli

Matr. 152353

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.

Daniele Gallo

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO I	8
INQUADRAMENTO STORICO E BASE GIURIDICA	8
1. La nascita dell'Unione Europea e il processo d'integrazione	8
2. La competenza esclusiva dell'Unione Europea in materia di politica commerciale	16
3. La genesi del regime giuridico del commercio internazionale.....	24
4. (Segue) L'origine della politica commerciale comune nel contesto della Comunità Economica europea	29
5. Primi cambiamenti: il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza.....	34
6. Gli sviluppi in seguito al Trattato di Lisbona: l'art.207 TFUE	41
7. I principali strumenti della politica commerciale comune	50
CAPITOLO II	55
LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE . 55	
1. La conclusione degli accordi commerciali con Paesi terzi o organizzazioni internazionali ...	55
2. I principi in materia di scambi commerciali.....	64
3. Il sistema di preferenze generalizzate e la condizionalità politica	69
4. La dimensione multilaterale della politica commerciale comune: la partecipazione dell'UE all'OMC	77
5. La dimensione regionale della politica commerciale comune: le <i>species</i> degli accordi commerciali regionali europei.....	84
6. (Segue) Gli accordi di partenariato economico e gli accordi di associazione	91
7. Gli accordi di libero scambio tra UE e Paesi terzi: l'Accordo con la Corea del Sud e il CETA	97
8. La competenza dell'UE nella conclusione di accordi in materia di investimenti esteri.....	104
9. (Segue) La proposta di un Tribunale multilaterale per gli investimenti come strumento per la risoluzione delle controversie tra investitore estero e Stato	111
CAPITOLO III	118
PROSPETTIVE DI RIFORMA PROMOSSE DALLA COMMISSIONE EUROPEA ...	118
1. La riforma dell'OMC: il rilancio dei negoziati	118
2. Il <i>Green Deal</i> e la <i>Digital strategy</i> : l'economia dell'UE in linea con le transizioni verde e digitale.....	127
3. Il modello di autonomia strategica aperta: liberalizzazione commerciale e cooperazione internazionale	135
4. Gli accordi commerciali con le comunità economiche regionali africane	142
5. Le relazioni commerciali e di investimento dell'UE con la Cina	149
CONCLUSIONI	155
BIBLIOGRAFIA	159

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI	167
SITOGRAFIA	168

“L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait”.

Robert Schuman

INTRODUZIONE

La politica commerciale comune rappresenta il nucleo centrale dell'azione esterna dell'Unione europea (UE), in quanto nell'alveo di tale materia si sono avviate le prime relazioni esterne dell'allora Comunità economica europea (CEE).

Pertanto, essa costituisce lo strumento del quale l'Unione si è servita nel corso degli anni per perseguire i suoi obiettivi e interessi, nel rispetto dei suoi valori.

La matrice strumentale di tale politica si coglie sin dagli albori del processo di integrazione europeo, che prende le mosse dalla dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950. Infatti, secondo l'allora ministro degli esteri francese, solo tramite la predisposizione di un piano di produzione e di investimenti, nonché lo sviluppo dell'esportazione comune verso gli altri Paesi, sarebbe stato possibile garantire la pace e la prosperità nel continente europeo, fino a pochi anni prima devastato dalla guerra.

Con il Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957, gli Stati membri della Comunità Economica Europea avevano stabilito che, per il funzionamento del mercato interno, sarebbe stato indispensabile realizzare una politica commerciale comune. Lo stesso Trattato che istituisce la CEE prevedeva, infatti, il progetto di un'unione doganale, che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto di imporre barriere tariffarie all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi tassa di effetto equivalente, fra gli Stati membri. Essa contemplava, inoltre, una tariffa doganale comune da applicare nei confronti di Paesi terzi alla CEE, che avrebbe di fatto reso gli originari sei Stati membri un "*single trading bloc*" verso l'esterno. Di qui, naturalmente, la necessità di predisporre una politica commerciale comune.

Per la realizzazione di quest'ultima, prima la CEE e poi l'Unione sono state dotate di una competenza esclusiva in materia; ne deriva che, in linea di principio, tale politica è completamente nelle mani delle istituzioni, mentre gli Stati membri si sono spogliati dei relativi poteri sovrani.

Tuttavia, la totale assenza di poteri nazionali deve essere riqualficata, poiché la politica commerciale comune inevitabilmente interagisce con gli altri aspetti della politica estera dell'Unione. Dunque, nella misura in cui gli Stati membri continuano ad avere poteri in questi settori, esiste una zona di frontiera in cui il principio di esclusività subisce un ridimensionamento in concreto.

Il complesso tema della ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri in materia di politica commerciale comune è oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha esaminato la questione, ricorrendo spesso ad interpretazioni evolutive¹.

La centralità che la politica commerciale riveste nell'ambito delle politiche esterne dell'Unione è, inoltre, dimostrata dal fatto che tutti gli accordi bilaterali da essa conclusi con Paesi terzi si aprono con un capitolo dedicato al commercio, che rappresenta il fulcro delle relazioni bilaterali tra gli Stati. Essi sono, spesso, finalizzati ad istituire relazioni commerciali preferenziali, quali aree di libero scambio, in deroga al principio di non discriminazione, stabilito dall'ordinamento dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Inoltre, l'importanza della politica commerciale non si estrinseca unicamente tramite la conclusione di accordi internazionali; la regolamentazione delle importazioni e delle esportazioni costituisce il settore in cui si colloca la maggior parte della legislazione dell'Unione in relazione alla sua azione esterna.

¹ CGUE, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, causa 22/70, sentenza del 31 marzo 1971; CGUE, *Hauptzollamt Bremerhaven c. Massey-Ferguson*, causa 8/73, sentenza del 12 luglio 1973; parere 11 novembre 1975, 1/75; CGUE, parere 4 ottobre 1979, 1/78; CGUE, parere 1/94, del 15 novembre 1994.

Ad oggi, la politica commerciale comune è disciplinata nella Parte Quinta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In particolare, essa trova la sua base giuridica nell'art. 207 TFUE, così come riformulato dal Trattato di Lisbona del 2009, che ne ha ridefinito la portata. Nonostante, da un'esegesi letterale del testo dell'articolo non sia possibile ricavare una definizione compiuta della politica, il primo paragrafo enuclea una serie di materie che vi rientrano. Tale elencazione deve ritenersi esemplificativa e non tassativa, come si desume dall'espressione “*in particolare*”² che precede il novero di materie richiamate.

Tuttavia, con il passare del tempo e con il susseguirsi nello scenario internazionale di fattori intrinsecamente collegati tra loro, quali il fenomeno della globalizzazione, che ha coinvolto anche le relazioni internazionali, e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, la politica commerciale comune non si è limitata a fungere da strumento volto a coordinare e agevolare l'instaurazione di rapporti commerciali bilaterali, regionali o multilaterali.

Infatti, man mano che venivano abbattute le barriere tariffarie e non tariffarie, nei Paesi dell'Unione è maturata una nuova sensibilità, che si è tradotta nella graduale apertura verso la tutela di valori di natura non strettamente economica.

Si è progressivamente affermata l'esigenza di riconoscere e promuovere, attraverso la politica commerciale comune, valori tradizionalmente concepiti come antagonisti al libero commercio: la tutela dei diritti umani, in cui rientra la protezione di lavoratori e consumatori, il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto, ma anche dell'ambiente.

Ad oggi, infatti, la liberalizzazione degli scambi commerciali non rappresenta, come in passato, il fine ultimo dell'agire dei membri della comunità internazionale, bensì il mezzo attraverso il quale essi perseguono obiettivi ulteriori, quali i cd. *non economic values*, che ormai influenzano sempre più il commercio internazionale.

Il numero sempre crescente di accordi commerciali cd. “di nuova generazione” conclusi dall'Unione europea conferma quanto appena detto. Come meglio si specificherà in seguito, essi costituiscono trattati internazionali stipulati con Paesi terzi o organizzazioni internazionali che, oltre a prevedere un piano comune per l'abbattimento degli ostacoli al commercio, dedicano più disposizioni o, addirittura, capitoli allo sviluppo sostenibile. Quest'ultimo, come avallato dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza, è divenuto insindacabilmente parte integrante della politica commerciale comune dell'Unione europea³.

Alla luce di quanto premesso, l'obiettivo del presente elaborato consiste nel tracciare l'evoluzione della politica commerciale comune, evidenziandone le tappe salienti a partire dalle sue origini. A tal fine si terrà conto della duplice natura dell'Unione europea, che, da un lato, riveste la qualifica di Membro all'interno dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il principale foro di negoziazione multilaterale, dall'altro, costituisce un'organizzazione internazionale a sé stante. In quanto tale, l'Unione agisce quale attore di rilievo sulla scena internazionale, in grado di modellare attraverso la sua politica e i suoi strumenti il commercio internazionale, di modo che sia essa stessa promotrice dei valori su cui si fonda.

A tal fine, il lavoro si articola in tre capitoli. Il *primo capitolo*, dopo un breve *excursus* sul processo di integrazione che ha condotto alla nascita dell'Unione europea, si propone di inquadrare in modo generale l'argomento, esponendone gli aspetti essenziali, necessari alla comprensione delle parti successive della trattazione.

² “La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione”. Il testo integrale dell'articolo citato è consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³ CGUE, parere del 16 maggio 2017, 2/15, punto 147.

Verranno, così, tracciate le tappe evolutive della politica commerciale comune, nonché la sua genesi nell'alveo del commercio internazionale. Solo così è possibile comprendere a pieno i cambiamenti intervenuti dal Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica europea, fino alle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona, passando per quelli di Amsterdam e di Nizza. In questa prima parte, si farà riferimento ai principali strumenti normativi nei quali è contenuta la disciplina della politica in analisi, nonché alle relative modifiche apportate con le riforme che si sono susseguite. Inoltre, questi riferimenti alle nozioni della disciplina generale saranno arricchiti da rimandi alla giurisprudenza dinamica della Corte di giustizia, che con il suo *judicial activism* rappresenta un'attrice principale nell'evoluzione della politica commerciale comune sul fronte istituzionale, in quanto ne delimita i confini, attraverso il suo *case-law*, ma anche grazie alle pronunce rese nella forma di pareri. Infine, si farà cenno ai principali strumenti adottati dall'Unione nella sua dimensione interna per implementare questa politica.

Il *secondo capitolo*, invece, si concentra sulla sfera esterna della politica commerciale comune e su come questa si inserisce nel contesto internazionale. Pertanto, la trattazione prende le mosse dalla disamina degli accordi internazionali, in generale, e poi con specifico riguardo a quelli commerciali, per analizzarne la modalità di conclusione. In particolare, si terrà conto del loro rango nel sistema delle fonti del diritto internazionale, degli attori istituzionali e statali coinvolti, nonché della loro idoneità a produrre effetti diretti.

Dopo aver delineato i principi generali che regolano la disciplina degli scambi commerciali, alcuni dei quali costituiscono i pilastri su cui poggia il sistema OMC, si passerà ad analizzare la triplice dimensione della politica commerciale comune: multilaterale, regionale e bilaterale.

Infatti, nonostante la *membership* dell'Unione nell'OMC – tema che verrà approfondito in questo capitolo – la concertazione regionale e bilaterale si è *de facto* sostituita a quella multilaterale. Ciò ha comportato la proliferazione di accordi commerciali preferenziali e, dunque, a questi viene dedicato il prosieguo della trattazione, incentrata sulla classificazione degli accordi commerciali conclusi dall'Ue. Dopo aver tracciato le linee generali delle diverse *species* di accordi, il *focus* sarà rivolto alla dimensione bilaterale, con particolare riguardo agli accordi di libero scambio conclusi con la Corea del Sud e con il Canada, che costituiscono esempi plastici della nuova categoria che si sta affermando: gli accordi di nuova generazione. Infine, il capitolo si conclude con un cenno al nuovo approccio dell'Unione con riguardo agli investimenti esteri diretti, materia che, in seguito al Trattato di Lisbona, è stata inclusa nel novero della politica commerciale comune. Oltre a considerare il problema della compatibilità del diritto dell'Unione europea con gli accordi in materia di investimento conclusi dagli Stati membri *inter se* o con Stati terzi, nonché l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione a concludere tali accordi, verrà esaminata la proposta dell'Unione di istituire un Tribunale multilaterale per gli investimenti, come risorsa per sopperire alla crisi dell'*Investment Arbitration*.

Il *terzo e ultimo capitolo* si propone lo stimolante obiettivo di analizzare le comunicazioni adottate dalla Commissione europea in materia di politica commerciale comune per coglierne l'evoluzione, nonché le prospettive di riforma.

In questa sede si affronteranno, in particolare, le iniziative promosse dalla Commissione per attuare la sua strategia commerciale. Il riferimento è correlato al proposito di riformare l'OMC, al fine di superare la fase di stallo che da anni inibisce qualsiasi tentativo di negoziazione a livello multilaterale. Si passerà, poi, ad esaminare le nuove strategie di crescita dell'Unione fondate su una transizione verde e digitale, nonché sull'intento dell'Unione di sviluppare un modello di autonomia strategica aperta, che le permetta di affrontare le sfide odierne attraverso una cooperazione globale, ma sempre nel rispetto dei propri interessi e valori.

Infine, dopo aver trattato delle relazioni con i Paesi del continente africano, con i quali alla luce dei legami culturali economici e politici l'Unione ha instaurato numerosi partenariati, la

disamina si conclude con un focus sulle relazioni commerciali e di investimento con la Cina, che, ad oggi, costituisce il principale *partner* commerciale dell'UE⁴.

CAPITOLO I

INQUADRAMENTO STORICO E BASE GIURIDICA

SOMMARIO: 1. La nascita dell'Unione europea e il processo d'integrazione. – 2. La competenza esclusiva dell'Unione europea in materia di politica commerciale. – 3. La genesi del regime giuridico del commercio internazionale. – 4. (Segue) L'origine della politica commerciale comune nel contesto della Comunità Economica europea. 5. Primi cambiamenti: il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza. – 6. Gli sviluppi in seguito al Trattato di Lisbona: l'art. 207 TFUE. – 7. I principali strumenti della politica commerciale comune.

1. La nascita dell'Unione Europea e il processo d'integrazione

Pace e stabilità sono i due poli attorno ai quali orbita il processo di integrazione europea, che sin dalle sue origini ambisce a favorire e promuovere unità tra gli Stati del continente, al fine di scongiurare il riemergere di contrasti tali da degenerare in un conflitto catastrofico come la Seconda guerra mondiale.

Tendenze europeiste che ponevano le basi su idee politiche e filosofiche di illustri pensatori si erano affermate, tuttavia, ancora prima dello scoppio della guerra.

Già nel 1922 il conte Richard Coudenhove-Kalergi fondò l'Unione Paneuropea, un'Associazione che aveva come finalità l'unificazione politica ed economica degli Stati europei, come rimedio agli errori della Grande Guerra, che egli definì una “*guerra civile europea*”.

Questo progetto fu di grande ispirazione per il ministro degli esteri francese Aristide Briand, al quale si deve il primo passo ufficiale verso un'unione europea. Nel maggio 1930 egli presentò alla Società delle Nazioni un *Memorandum* volto alla realizzazione di un'organizzazione politica su base confederale. Il progetto si basava su un accordo tra gli Stati partecipanti, i quali, senza compromettere la propria sovranità, assumevano l'impegno di istituire organi e strutture finalizzate al perseguimento di obiettivi comuni.

Questo tentativo iniziale non ebbe seguito e alla concezione confederale di Briand si oppose una nuova visione di stampo federalista, che si tradusse in un celebre documento del 1941, considerato pietra miliare per il processo di integrazione europeo: il “*Manifesto di Ventotene per un'Europa libera e unita*”. L'obiettivo dei redattori, ovvero Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colomi, confinati nell'omonima isola per antifascismo, era quello di abolire la divisione dell'Europa in Stati nazionali e sovrani per creare un unico Stato federale. Gli autori vedevano nella restaurazione dello Stato nazionale nel dopoguerra una minaccia alla pace, eludibile solo attraverso la rinuncia alla sovranità da parte degli Stati e la creazione di una nuova entità: la Federazione europea, dotata di proprie istituzioni, una propria moneta e un proprio esercito⁵.

All'indomani della Seconda guerra mondiale, l'Europa era un continente devastato, con l'economia e la politica in declino. I visionari dell'Europa realizzarono che l'unico modo per assicurare la pace nel continente fosse la riconciliazione tra i Paesi europei e, in particolare, tra la Francia e la Germania. Tra le varie tesi e idee, alla base del progetto di riunificazione, le due teorie fondamentali, in rivalità fra loro, erano quella basata sul Federalismo e sull'Intergovernmentalismo.

⁴ Cfr. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf.

⁵ Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, V ed., Bari, 2017.

Nell'ambito di quest'ultima, erano già proliferate varie organizzazioni internazionali come l'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE), l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), e il Consiglio d'Europa. Si tratta di organizzazioni di carattere puramente intergovernativo, in cui gli Stati membri sono rappresentati unicamente dai loro governi, che sono i soli destinatari degli atti dell'organizzazione. Manca, invece, qualsiasi forma di coinvolgimento dei popoli, poiché è lo Stato che si colloca in una posizione interposta tra l'organizzazione e la propria comunità nazionale⁶.

Tuttavia, l'idea dei padri fondatori dell'Europa, come Jean Monnet, andava oltre il concetto di mera cooperazione: l'Europa richiedeva un'ulteriore integrazione per ottenere e mantenere la pace e la prosperità in un mondo ormai bipolare.

L'obiettivo del processo di integrazione è, dunque, la pacificazione tra gli Stati occidentali del continente Europeo, saturo di spargimenti di sangue e conflitti. Tra le varie opinioni di statisti e uomini di governo su come realizzarlo, l'orientamento prevalente si deve, per l'appunto, a Jean Monnet. L'originalità della sua proposta sta nel diverso metodo funzionalista e graduale.

Pur condividendo, con Spinelli, Rossi e Colorni, l'idea che la persistenza di nazionalismi configurasse una minaccia per la pace dei popoli europei, riteneva utopico pensare di poter raggiungere immediatamente l'obiettivo. Al contrario, era necessario realizzare forme di cooperazione in settori specifici, così da costruire gradualmente un'integrazione tra Paesi europei tale da sfociare inevitabilmente in un'unione politica. Si tratta di quella teoria che il filone neofunzionalista descrive come "*spillover effect*"⁷, per cui l'integrazione di un settore comporta quasi naturalmente e in modo automatico l'espansione del processo in altri ambiti.

L'idea di Monnet ispirò un passo decisivo del ministro degli esteri francese Robert Schuman, che il 9 maggio 1950⁸ formulò la celebre dichiarazione, consegnata alla storia come "Dichiarazione Schuman", che rappresenta una perfetta sintesi tra la concezione federalista e il metodo funzionalista.

Schuman propose di mettere sotto la gestione di un'Alta Autorità indipendente, ovvero una nuova entità sovranazionale, un settore chiave in relazione ai conflitti bellici, quello siderurgico, necessario alla produzione di armamenti e geograficamente collocato tra Francia e Germania, le quali per tale settore erano in conflitto da anni.

La proposta era rivolta alla Repubblica federale di Germania, ma aperta alla partecipazione di tutti gli Stati che desiderassero aderire.

Inoltre, secondo l'idea teorizzata da Schuman, l'istituenda autorità avrebbe amministrato la produzione e la circolazione del carbone e dell'acciaio, inibendo la gestione di tali materie prime da parte degli Stati nazionali, così da rendere qualsiasi scontro bellico tra Francia e Germania "*non solo impensabile, ma materialmente impossibile*"⁹.

Fattore decisivo per la buona riuscita di questo progetto fu la personalità degli individui interessati, dotati di una lungimiranza notevole dal punto di vista politico. La proposta fu, infatti, accolta dal cancelliere tedesco Konrad Adenauer, ma non solo. Aderirono anche l'Italia, guidata dal Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi, e Belgio, Lussemburgo e Olanda, all'epoca già membri del Benelux, organizzazione istituita dal Trattato per l'Unione doganale, stipulato a Londra il 5 settembre 1944.

⁶ Cfr. U. VILLANI, *op.cit.*, p.9.

⁷ Secondo il neofunzionalismo, le conseguenze di un'azione si riversano in una catena di avvenimenti successivi e collegati, per cui realizzata l'unificazione economica, ne discenderà, come effetto diretto l'integrazione in altri settori, non solo commerciali, ma anche quello politico e monetario. Cfr. F. FAURI, *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, 2017.

⁸ La portata storica di questa data è testimoniata dal fatto che, in seguito ad una decisione adottata dal Consiglio Europeo nel 1985, è stata scelta come "Festa dell'Unione Europea".

⁹ Così, Dichiarazione Schuman maggio 1950, consultabile *online* nel sito www.europeanunion.eu.

I sei Stati elaborarono e firmarono il 18 aprile 1951 a Parigi il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), entrato in vigore l'anno seguente. Esso costituisce il nucleo originario dell'Unione europea, che ne ricalca gli obiettivi.

L'art. 2¹⁰ del Trattato in esame sancisce gli obiettivi fondamentali che questa nuova entità promette di realizzare, vale a dire l'espansione economica, l'incremento dell'occupazione e il miglioramento del tenore di vita negli Stati membri. Per fare ciò, si prevede l'instaurazione di un mercato comune dei prodotti carbo-siderurgici, che comporta, innanzitutto, l'abbattimento delle restrizioni tariffarie, e non, negli scambi fra Stati partecipanti, l'adozione di una tariffa doganale comune nei confronti di merci provenienti da Paesi terzi, l'eliminazione di tutte le restrizioni quantitative alla circolazione di tali prodotti tra i Paesi membri, degli aiuti e sovvenzioni statali, e delle pratiche che provocano una discriminazione tra produttori, acquirenti o consumatori.

La CECA costituiva un ibrido tra un'organizzazione sovranazionale ed intergovernativa: le due istituzioni principali erano l'Alta Autorità e il Consiglio.

La prima, con funzioni dichiaratamente "sopranazionali", formata da personalità indipendenti, rappresentava l'antenata dell'attuale Commissione europea. Il Consiglio speciale dei ministri, invece, era l'organo intergovernativo, in quanto composto da un ministro in rappresentanza dei rispettivi governi.

Accanto a questi vi erano poi una Corte di giustizia, l'organo giudiziario, e, infine, un'Assemblea comune, con funzioni di controllo politico sull'Autorità. È interessante notare come, a differenza degli altri organi, quest'ultima non era stata menzionata nella dichiarazione di Schuman. Ciò fu dovuto alla riluttanza dei padri fondatori francesi, i quali volevano aggirare il potere a livello parlamentare, poiché ritenevano che i parlamenti fossero troppo lenti e non adatti a prendere decisioni rapide ed efficaci. Tale ritrosia è giustificata dalle difficoltà di raggiungere la coalizione nella quarta repubblica. Essa costituirà in futuro una delle ragioni alla base del *deficit* democratico, una delle critiche più aspre mosse ancora oggi all'Unione europea.

L'esperimento della CECA si rivelò un successo, al punto tale da indurre gli Stati a fare un passo ulteriore, portandoli a commettere un errore che determinerà conseguenze sul processo di integrazione negli anni a venire.

Jean Monnet, in qualità di primo presidente dell'Alta Autorità, ideò un piano per l'istituzione di una Comunità europea di difesa (CED), volta alla creazione di un esercito comune. Perciò, gli stessi Stati parti della CECA sottoscrissero a Parigi nel 1952 il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, con l'intenzione di formare anche una Comunità politica europea (CPE) dopo l'entrata in vigore del Trattato CED. Si trattava di conferire ad una nuova Comunità poteri in materie tradizionalmente di competenza degli Stati nazionali.

Sebbene questi ultimi inizialmente si reputarono pronti a mettere in comune il settore della difesa e della politica estera, creare un esercito comune avrebbe significato far combattere sotto la stessa bandiera, per esempio, francesi e tedeschi a pochi anni di distanza dalla Seconda guerra mondiale, che li aveva visti schierarsi su fronti contrapposti.

Questa idea si rivelò troppo prematura e il Trattato firmato nel 1952 non entrò mai in vigore a causa della mancata ratifica del Parlamento francese.

Nonostante il fallimento della CED, ci sono stati diversi catalizzatori interni ed esterni che hanno promosso il maturare del processo di integrazione.

Quest'ultimo fu rilanciato con la Conferenza di Messina dei ministri degli esteri dei sei Stati membri della CECA che si svolse nei primi giorni del mese di giugno 1955, sotto l'impulso del ministro degli esteri italiano Gaetano Martino. Questi riprese in mano il progetto di Monet e organizzò la conferenza con lo scopo di costituire un Comitato tecnico intergovernativo per lavorare su nuovi trattati. Con una politica di "piccoli passi" in poco tempo, nel 1957 a Roma, riuscirono a pervenire alla firma dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE)

¹⁰ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa o Euratom), meglio noti come Trattati di Roma.

I due nuovi trattati completavano la CECA, che continuava a disciplinare il settore siderurgico. Tuttavia, il Trattato di Parigi prevedeva un termine di durata cinquantennale dalla sua entrata in vigore. Dunque, nel 2002 esso ha perso efficacia determinando l'estinzione della CECA. Ne è conseguito l'assoggettamento dei settori che rientravano sotto l'ambito di applicazione del Trattato di Parigi alle norme previste dal Trattato istitutivo della CE.

Il tentativo fallito di integrare il settore politico e della difesa fece sì che il processo di integrazione si concentrò su determinati aspetti dell'economia e in particolare il commercio, attraverso la creazione di un mercato comune.

Il trattato CEE, così come quello istitutivo della CECA, aveva natura economica e commerciale, anche se non sono da tralasciare sin dalle origini elementi di carattere sociale¹¹. Tuttavia, mentre CECA ed Euratom investivano due settori specifici, come quello siderurgico e atomico, il Trattato CEE non istituiva una comunità settoriale, bensì riguardava in linea di massima tutti i settori del mercato. Ciò ha determinato la maggiore fortuna della CEE rispetto alle altre due Comunità¹².

Il proposito che ispirava il Trattato CEE era quello per cui, eliminando le barriere commerciali tra gli Stati membri, si sarebbe realizzata una crescita economica, caratterizzata da prezzi più bassi, una migliore qualità, nonché maggiore disponibilità di prodotti e servizi. Ciò, come risultato ultimo, avrebbe garantito stabilità e pace perdurante nella regione.

Per realizzare tale obiettivo era necessario, innanzitutto, istituire un'unione doganale, implicante non solo l'eliminazione dei dazi ed altre restrizioni tariffarie e non tariffarie fra i membri, ma anche l'adozione, da parte di questi ultimi, di una tariffa doganale comune da applicare alle merci provenienti da Stati terzi. Inoltre, si richiedeva di predisporre una politica commerciale comune per la progressiva creazione di un mercato comune. In particolare, l'art.8¹³ del Trattato istitutivo della CEE sanciva un periodo transitorio di 12 anni per addivenire a quest'ultimo risultato.

Il mercato comune si differenzia dall'unione doganale quale modello di integrazione economica più sofisticato, in quanto, oltre a prevedere l'abbattimento delle barriere tariffarie e non e l'adozione di una tariffa doganale comune, è caratterizzato dall'eliminazione di tutte le restrizioni alla libera circolazione di tutti i fattori produttivi, quindi, non solo merci, ma anche persone, servizi e capitali. Ciò comporta, peraltro, l'instaurazione di un regime inteso a garantire che la libera concorrenza non sia falsata nel mercato interno.

Dal punto di vista istituzionale, la CEE riprendeva il modello della CECA, con cui condivideva l'Assemblea e la Corte di Giustizia, mentre le due istituzioni principali, Commissione e Consiglio erano originariamente distinti e corrispondevano rispettivamente all'Alta Autorità e al Consiglio dei ministri della CECA. Questo assetto fu mantenuto fino al Trattato di Bruxelles del 1965 che ha provveduto ad unificare anche queste ultime istituzioni.

¹¹ L'art.2 TCEE, ad esempio, fa riferimento all'impegno che gli Stati membri assumono al fine di *"promuovere un sempre più rapido tenore di vita"*. Sin dalle origini la CEE ha predisposto una serie di politiche a favore di fasce sociali fragili e zone geografiche meno sviluppate, ne sono esempio la politica sociale e quella regionale, oggi nota come coesione economica, sociale e territoriale.

¹² È il caso di sottolineare che, nonostante il passo indietro dei *leader* europei dopo la mancata realizzazione della CED e della CPE, la CEE non rappresenta una deviazione rispetto al progetto iniziale, poiché, sin dalla dichiarazione Schuman, si parlava di gestione congiunta di carbone e acciaio come fondamento per un'unificazione economica. In seguito, il Preambolo del Trattato di Parigi istitutivo della CECA si riferisce allo sviluppo economico come strumento alla base del progetto europeo. Ciò a rimarcare che la CEE è la conseguenza della decisione di concentrare il processo di integrazione europea sul terreno dell'economia. Cfr. G. AMATO, *The History of the European Union: Constructing Utopia*, Portland Or.: Hart, Bloomsbury, 2019.

¹³ Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

L'unione doganale, cioè l'abolizione dei dazi e la fissazione di una tariffa esterna comune, venne raggiunta il 1° luglio 1968, ben un anno e mezzo prima del traguardo fissato dal Trattato CEE. La rimozione delle quote e la libera circolazione dei lavoratori sono risultati che la CEE riuscì a realizzare già entro il 1970. Tuttavia, ancora sussistevano degli ostacoli al commercio, pertanto, per la liberalizzazione del movimento dei capitali si dovrà attendere il 1987.

A partire dagli anni '80, si mette in moto il processo di revisione del Trattato di Roma che condurrà all'attuale assetto.

Il primo trattato di revisione in senso stretto è l'Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo e all'Aja il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore l'anno seguente. Tale testo serviva a promuovere il rilancio del processo di integrazione in seguito all'insuccesso del Trattato Spinelli, concluso nel 1984, ma mai ratificato da alcuni Stati membri. L'ambizioso Trattato ambiva a creare un'Unione europea in cui fosse rafforzato il principio democratico, parificando il ruolo del Parlamento a quello del Consiglio nell'ambito del processo legislativo, introducendo un procedimento di "codecisione".

Perciò, l'Atto unico europeo, prendendo le mosse dal Trattato Spinelli, aveva quale scopo principale il rafforzamento del principio democratico.

Nel 1986, era ormai chiaro che l'ordinamento di queste Comunità fosse di nuovo genere¹⁴, costituito da istituzioni in grado di adottare norme giuridiche ed esercitare prerogative in parte assimilabili a quelle tipiche di parlamenti e governi nazionali. Tuttavia, mentre negli ordinamenti nazionali democratici le norme giuridiche sono il risultato della sovranità nazionale, nella Comunità europea esse non venivano prodotte allo stesso modo. In particolare, il Parlamento, l'organo democratico per eccellenza, svolgeva funzioni di controllo, ancillari a quelle del Consiglio.

Perciò, in questa architettura l'Atto unico europeo avrebbe dovuto ripristinare il principio democratico. In luogo della "codecisione" prospettata dal fallimentare Trattato Spinelli¹⁵, venne introdotta una procedura di cooperazione, secondo la quale il Parlamento doveva essere consultato prima dell'adozione di un atto da parte del Consiglio, il quale poteva comunque discostarsi da quanto suggerito dal Parlamento, ancorché solo deliberando all'unanimità.

L'atto unico europeo non risolve il *deficit* democratico, che verrà affrontato in parte dal Trattato di Maastricht, poi da quello di Amsterdam e infine dal Trattato di Lisbona, il quale introduce la procedura legislativa ordinaria, come processo legislativo standard, in cui il Parlamento europeo decide insieme al Consiglio e ha eguale voce in capitolo circa l'adozione di un atto dell'Unione.

Il trattato in esame, peraltro, introduce disposizioni in materia di cooperazione politica europea per coordinare la politica estera degli Stati membri, allo scopo di contribuire e preservare la pace e la sicurezza internazionali.

All'Atto unico europeo si deve, inoltre, la fissazione di un termine ultimo, vale a dire il 31 dicembre 1992, per l'adozione di tutte le misure utili al completamento del mercato interno¹⁶, anche detto mercato unico, volto alla realizzazione delle quattro fondamentali libertà di circolazione di merci, persone, servizi e capitali.

¹⁴ Così, CGUE, *Van Gend en Loos*, causa 26/62, sentenza del 5 febbraio 1963, in cui l'organo giudicante dichiarò che: "La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, (...) ordinamento che riconosce come soggetti non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini".

¹⁵ Stabiliva, all'art.38, che il Consiglio dell'Unione esercitasse il potere legislativo congiuntamente al Parlamento, eletto a suffragio universale diretto, a partire dal 1979, e che una legge fosse adottata solo a seguito di un'approvazione sia del Parlamento che del Consiglio.

¹⁶ Il mercato interno costituisce un esempio di integrazione economica regionale che si caratterizza per l'eliminazione all'interno dei confini dell'area di tutte le barriere al commercio, ovvero quelle fisiche, come i controlli alle dogane, fiscali e tecniche, quali criteri tecnici e standard difformi. Il mercato interno viene definito dal Trattato CEE all'art.7A come "uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali".

Nonostante dal 1968 fosse già stata realizzata l'unione doganale volta allo scambio di merci, ancora sussistevano ostacoli tecnici e non vi erano stati passi in avanti per la mobilitazione dei capitali. Di qui la necessità di stabilire una data di scadenza per favorire tali sviluppi.

Non va tralasciato che già nel 1985 Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo avevano firmato l'Accordo di Schengen, con cui si volevano eliminare progressivamente i controlli alle frontiere per promuovere un regime di libera circolazione dei cittadini degli Stati firmatari. L'accordo costituisce il primo passo del cosiddetto *acquis* di Schengen, che dal 1999 è stato integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea.

Una pietra miliare del processo di integrazione è rappresentata dal successivo Trattato di revisione firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore l'anno successivo.

Questo trattato è frutto di un momento storico, i cui eventi principali stavano ridisegnando l'assetto del continente europeo. Gli Stati membri, nel tentativo di rispondere a tali avvenimenti, colsero l'occasione per lanciare una nuova fase di integrazione europea.

L'adozione del Trattato è coincisa, intenzionalmente, con il previsto completamento del mercato unico e con la dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Il Trattato di Maastricht crea una nuova organizzazione: l'Unione europea. Quest'ultima non si sostituisce alle tre Comunità europee preesistenti, ma le include, accanto a due nuovi settori di cooperazione tra gli Stati membri: la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e affari interni (GAI). La neonata Unione europea si concretizza in un nuovo edificio che pone le sue fondamenta su tre "pilastri": il primo rappresentato dalle Comunità europee, il secondo consistente nella PESC e il terzo relativo alla GAI.

Il trattato di Maastricht ha realizzato contemporaneamente una Unione ed una frammentazione, che ha condotto all'epiteto "*Europe of bits and pieces*¹⁷".

L'articolazione in tre pilastri segna una rottura con la logica del tipico metodo comunitario, che permane solo nel primo pilastro, caratterizzato dal sistema istituzionale, dai procedimenti, dal sistema delle fonti e dal carattere sopranazionale che dall'origine hanno contraddistinto le Comunità europee. I due nuovi settori della PESC e della GAI sono affidati al metodo intergovernativo tradizionale, in cui i padroni dei processi decisionali sono gli Stati e quindi i rispettivi governi. Di conseguenza, le materie della politica estera e di sicurezza comune e la giustizia e gli affari interni vengono sottratti dalla competenza della Corte di Giustizia.

Il Trattato di Maastricht, da un lato, si occupa dei profili economici e monetari dell'integrazione europea stabilendo condizioni e parametri per il passaggio ad una moneta unica, per addivenire all'Unione economica e monetaria (UEM), dall'altro lato, attenua l'esclusività della connotazione economico-commerciale che da sempre ha contraddistinto le Comunità europee. Si dimostra sensibile ai diritti della persona e, a riprova di ciò, inserisce per la prima volta la nozione di cittadinanza europea, vale a dire lo *status* che caratterizza tutti i cittadini degli Stati membri, che si aggiunge alla cittadinanza nazionale e la arricchisce di ulteriori e nuovi diritti.

Questa innovazione, insieme all'ampliamento delle competenze della Comunità in materie nuove, quali la cooperazione allo sviluppo, la cultura, la tutela dei consumatori e l'istruzione, giustificano la modifica dell'originaria denominazione della CEE. Da Comunità economica europea viene rinominata in Comunità europea *tout court*.

Tale Trattato, peraltro, è stato fortemente influenzato dal precedente Trattato Spinelli, come dimostra l'introduzione, seppure ancora in limitate materie, di quel processo di "codecisione" da quest'ultimo delineato per la prima volta. Si prevede che un atto possa essere adottato solo se vi sia il comune accordo di Consiglio e Parlamento europeo. La "codecisione" per l'adozione di atti normativi verrà estesa ad un numero progressivamente più elevato di materie prima dal Trattato di Amsterdam e poi da quello di Nizza, per arrivare alla, già accennata, procedura legislativa ordinaria prevista dal Trattato di Lisbona¹⁸.

¹⁷ Cfr. D. CURTIN, *Common Market Law Review*, 1993, p.17-691.

¹⁸ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, II ed., Torino, 2017; U. VILLANI, *op.cit.*

Un'ulteriore novità apportata al sistema comunitario è relativa alla differenziazione: viene ammesso un modello di integrazione cd. "differenziata" che consente agli Stati membri della Comunità di avanzare seguendo ritmi differenti e perseguendo obiettivi diversificati, sulla base delle proprie capacità ed esigenze. Da qui le denominazioni di "Europa a più velocità", "Europa a geometrie variabili" ed "Europa *à la carte*", tra le altre che sono invalse nel lessico comune. L'esempio più lampante di questa "integrazione differenziata" è rappresentato dalla politica monetaria. Infatti, non tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno accettato l'euro come valuta comune.

In un'epoca post-sovietica, l'Unione era pronta ad accogliere tra i suoi membri anche i Paesi che, fino alla caduta del Muro di Berlino del 1989, appartenevano al blocco sovietico.

Perciò, era necessario preparare il terreno per l'imminente allargamento, il quale richiedeva di adattare i meccanismi di funzionamento dell'Unione per garantirne l'efficienza a fronte di un incremento massiccio del numero degli Stati membri.

Inizialmente, tale compito è stato affidato al Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore nel 1999. Ad esso è stato allegato un Protocollo volto a convocare una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, per riesaminare le disposizioni dei Trattati relative a composizione e funzionamento delle istituzioni.

Ad occuparsi dei cosiddetti "*Amsterdam leftovers*"¹⁹, cioè delle problematiche lasciate irrisolte dal Trattato precedente è stato il Trattato di Nizza del 2001 entrato in vigore nel 2003. Tuttavia, anche le "correzioni" ai meccanismi istituzionali apportate da quest'ultimo sono circoscritte. Da una parte, prevede una modifica della composizione della Commissione europea, dall'altra, dà seguito alle direttrici dei Trattati che l'avevano preceduto e amplia il novero di materie in cui si applica la procedura di "codecisione" e il Consiglio vota a maggioranza qualificata, piuttosto che all'unanimità.

Come reazione alla ridotta portata degli emendamenti di Nizza, si avvia un ambizioso processo di revisione generale e radicale dell'impianto dei Trattati.

Viene istituita una "Convenzione sul futuro dell'Europa", preparatoria della canonica Conferenza intergovernativa prevista dall'art.48 TUE²⁰, e formata dai rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione. Ciò ha assicurato un processo partecipativo e trasparente come mai fino ad allora. La Convenzione presieduta dal politico francese Valéry Giscard d'Estaing fu creata con lo scopo di redigere un nuovo trattato che avrebbe dovuto sostituire tutti quelli esistenti in un unico testo.

Tuttavia, l'iniziativa che ha condotto, a Roma nel 2004, alla firma del Trattato che ha adottato una Costituzione per l'Europa ha subito lo stesso epilogo che ha segnato il Trattato istitutivo della CED nell'ormai lontano 1952. Infatti, la cd. Costituzione europea, sebbene firmata con successo da tutti e 25, gli allora, Stati membri, non è mai entrata in vigore a causa della mancata ratifica, dovuta agli esiti negativi dei relativi referendum in Francia e nei Paesi Bassi. Il progetto costituzionale fu, perciò, abbandonato. Ciò fu, in parte, dovuto alla diffidenza che il suo appellativo generava.

Nonostante l'insuccesso del Trattato costituzionale, i contenuti di cui questo si faceva portatore furono ripresi e costituirono il punto di partenza di una nuova Conferenza intergovernativa che condusse rapidamente alla firma di un nuovo trattato di revisione, il Trattato di Lisbona, il 13 dicembre 2007.

Il percorso di ratifica del Trattato da parte degli Stati membri ha subito un percorso travagliato, incontrando una prima bocciatura nel referendum che si tenne in Irlanda, poi superata grazie a concessioni a favore del Paese; ma frizioni emersero anche in Germania, circa la compatibilità del Trattato con la Costituzione tedesca, confermata in seguito ad una modifica del Trattato successivamente attuata.

¹⁹ Cfr. N. FOSTER, *EU Law*, VII ed., Oxford, 2020.

²⁰ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

La firma sull'atto di ratifica del Presidente della Repubblica ceca ha finalmente permesso che il Trattato di Lisbona entrasse in vigore il 1° dicembre 2009²¹.

Quest'ultimo, pur conservando la separazione in due distinti Trattati, ne prevede la revisione e mentre il Trattato sull'Unione europea (TUE), modificato nel contenuto, mantiene la sua denominazione, il Trattato istitutivo della Comunità europea viene rinominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE). Da ciò emerge che la Comunità europea cessa di esistere²², ma permane la sola Unione europea, che acquisisce personalità giuridica, come previsto dall'articolo 47 TUE.

Gli articoli 1, comma 3, TUE e 1, paragrafo 2, TFUE attribuiscono simmetricamente ai Trattati stesso valore giuridico. Sebbene formalmente distinti, essi costituiscono un complesso normativo unico.

Il TUE reca i principi fondanti, le regole di base dell'Unione e i suoi obiettivi generali, disciplinati all'articolo 3. Tra questi sono enumerati oltre che i valori "*comuni agli Stati membri*" su cui si fonda l'Unione, anche il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, come sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. Quest'ultima, solennemente proclamata nel 2000, sebbene non inserita nel Trattato, acquista lo stesso valore giuridico secondo quanto previsto dall'articolo 6 TUE.

Tuttavia, il quadro normativo delineato dai due Trattati risulta confuso e disordinato, poiché è il risultato della preesistente suddivisione tra il Trattato sull'Unione europea e quello relativo alla Comunità europea e la scelta di adottare modifiche ad entrambi tramite un unico Trattato di revisione, vale a dire il Trattato di Lisbona. Ciò ha comportato che alcune materie sono disciplinate dal TUE, altre contenute nel TFUE.

Il disordine è acuito dalla presenza di numerosi protocolli, i quali disciplinano ulteriormente l'assetto dell'Unione e che, secondo quanto sancito dall'articolo 51 TUE²³, "*sono allegati ai Trattati e ne costituiscono parte integrante*".

Tra le novità più significative del Trattato di Lisbona è da annoverare l'abolizione della struttura in pilastri, introdotta dal Trattato di Maastricht.

Tuttavia, la politica estera e di sicurezza comune resta assoggettata a regole specifiche contenute in massima parte nel TUE, che mantengono un regime tipicamente intergovernativo, come dimostrato dall'attribuzione delle prerogative in materia alle istituzioni di stampo intergovernativo, quali il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri, in quanto formato dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, e dal processo decisionale che vede imperare il sistema dell'unanimità.

Il Trattato di Lisbona istituzionalizza la figura del Presidente del Consiglio europeo, un organo individuale, eletto per un mandato di due anni e mezzo, non rinnovabile, dallo stesso Consiglio europeo.

Viene introdotta la figura dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, avente il "doppio cappello" di Presidente del Consiglio nella formazione "Affari esteri" e di vicepresidente della Commissione europea.

Il Trattato in esame promuove la soluzione del *deficit* democratico, in primo luogo, espandendo i poteri del Parlamento europeo sia nell'ambito della procedura di adozione del bilancio che del processo legislativo. In particolare, il processo di "codecisione" viene rinominato procedura legislativa ordinaria, al fine di segnalare la sua vera essenza quale procedura standard per l'adozione di atti normativi dell'Unione nella stragrande maggioranza di aree che cadono nell'ambito di competenza dell'Unione stessa. In secondo luogo, si prevede quale metodo

²¹ Cfr. U. VILLANI, *op.cit.*, p.22.

²² A ben vedere l'Euratom ancora esiste come entità a sé stante, poiché il Trattato di Lisbona si è limitato a modificare il suo Trattato istitutivo, tramite il Protocollo n.2 allegato al Trattato di Lisbona. La CECA, invece, aveva durata cinquantennale a partire dalla sua entrata in vigore; perciò, la sua estinzione si è naturalmente verificata nel 2002.

²³ Gli articoli menzionati sono consultabili *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

canonico di votazione all'interno del Consiglio quello della maggioranza qualificata²⁴, emarginando l'unanimità a modalità di voto eccezionale, circoscritta alle sole questioni considerate sensibili²⁵. Ciò serve a limitare il carattere intergovernativo dell'istituzione. In terzo luogo, per accrescere la legittimità democratica dell'architettura europea si attribuisce ai parlamenti nazionali il ruolo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (cd. *subsidiarity check*). Infine, viene attribuita agli stessi cittadini dell'Unione, quando raggiungano il numero di almeno un milione, la facoltà di sollecitare la Commissione europea, in qualità di detentrica del monopolio di iniziativa legislativa, affinché presenti una proposta di atto giuridico ai due colegislatori.

La portata innovativa del Trattato di Lisbona non si esaurisce con le sopracitate modifiche istituzionali, o con l'ampliamento delle materie di competenza dell'Unione. Essa si sostanzia, soprattutto, nel definitivo superamento della matrice meramente economica e mercantile dell'intera architettura dell'Unione, in vista dell'affermazione e promozione di valori e obiettivi insiti nelle radici europee, comuni a tutti gli Stati membri.

Tale volontà è stata suggellata nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea, laddove si afferma che gli Stati, in quanto "*Masters of the Treaties*", si ispireranno "*alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello stato di diritto*".

2. La competenza esclusiva dell'Unione Europea in materia di politica commerciale

La competenza in materia di politica commerciale dell'Unione si presenta come esclusiva. A stabilirlo formalmente è l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Per comprendere appieno questa affermazione, è necessario effettuare una digressione sul sistema di competenze dell'Unione, fulcro del funzionamento dell'intero impianto europeo, così come innovato dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, di cui si dirà a breve.

Innanzitutto, per competenza si intende l'ambito materiale in cui un'entità ha il potere di agire e adottare atti normativi, quindi di legiferare. Queste ultime sono prerogative tipiche degli Stati sovrani, che, in qualità di "*Masters of the Treaties*", hanno deciso di rinunciare, seppure in settori limitati, ai loro poteri, a favore di "*un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale*"²⁶.

L'Unione europea non è un soggetto originario, bensì derivato, poiché essa è stata istituita per assolvere determinate funzioni. L'obiettivo alla base della sua istituzione è quello di perseguire quegli scopi che gli Stati hanno individuato nei Trattati, per la realizzazione dei quali è necessaria la cooperazione tra gli stessi, difficilmente raggiungibili autonomamente.

Da ciò deriva che l'Unione non ambisce ad essere uno Stato federale o ad una sorta di "super Stato"²⁷. In vista della sua natura giuridica, è da ascrivere al novero delle organizzazioni internazionali, i cui poteri derivano dai Trattati istitutivi, che ne sanciscono il fondamento e anche i limiti, attraverso una serie di principi.

²⁴ Quando il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, la votazione ha esito positivo se sono soddisfatte due condizioni: il 55% degli Stati membri vota a favore – nella prassi ciò equivale a 15 paesi su 27 – e gli Stati membri che appoggiano la proposta rappresentano almeno il 65% della popolazione totale dell'UE. Questa procedura è nota anche come regola della "doppia maggioranza".

²⁵ Politica estera e di sicurezza comune, cittadinanza, adesione all'UE, armonizzazione della legislazione nazionale in materia di imposte indirette, finanze UE, alcune disposizioni in materia di giustizia e affari interni, armonizzazione della legislazione nazionale in materia di sicurezza sociale e protezione sociale.

²⁶ CGUE, *Van Gend en Loos*, causa 26/62, sentenza del 5 febbraio 1963.

²⁷ Cfr. U. VILLANI, *op. cit.*, p.72.

Il primo a venire in rilievo è il principio di attribuzione, in virtù del quale “*L’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri*”. Ciò è stabilito dall’art.5, par.2, TUE²⁸.

Il principio opera quale spartiacque tra le competenze degli Stati membri e quelle dell’Unione. Essa deve agire esclusivamente nel perimetro delle competenze attribuitele, che non può esercitare a propria discrezione, bensì al solo scopo di realizzare gli obiettivi, per il raggiungimento dei quali gli Stati le hanno trasferito tali competenze.

Ne consegue il carattere residuale delle attribuzioni europee, che si desume dall’art.4, par.1, TUE²⁹, secondo il quale, se, da un lato, l’Unione è legittimata ad agire nell’ambito degli ampi confini demarcati dai Trattati istitutivi, dall’altro lato, si presume che ogni competenza non espressamente attribuitale permane nella sfera di azione degli Stati membri³⁰.

Mentre l’art.5 TUE si riferisce all’Unione in quanto tale, il successivo art.13, al paragrafo 2 del TUE³¹, si rivolge alle istituzioni, per stabilire che ciascuna di esse “*agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati (...)*”.

Il principio di attribuzione, conferendo una competenza all’Unione, non necessariamente priva gli Stati membri della possibilità di agire in quella determinata area. Vi sono, infatti, materie che rientrano nella sfera di competenza della sola Unione e delle sue istituzioni ed altre in cui il trasferimento a queste ultime non determina un’esclusione immediata e totale della facoltà di agire in capo agli Stati membri.

Il Trattato di Lisbona, in questo senso, ha rivoluzionato il sistema delle competenze. Prima della sua entrata in vigore, i Trattati che regolavano l’assetto europeo non prevedevano esplicitamente quali fossero gli ambiti di azione dell’Unione, allora Comunità europea. Questi erano desumibili implicitamente dagli obiettivi dell’Unione, ma mancava una disciplina organica della materia e, nonostante il fondamentale contributo della giurisprudenza europea, l’assenza di una normativa rendeva difficile stabilire la linea di confine tra l’agire dell’Unione e quello dei singoli Stati membri.

Questa lacuna è stata colmata dal Trattato di Lisbona, che ha introdotto tre distinte categorie di competenze dell’Unione. Tuttavia, i Trattati individuano solo le aree di competenza dell’Ue e non anche dei suoi Stati membri.

In particolare, è l’art.2 TFUE³² a ripartire le competenze dell’Unione nelle tre categorie: esclusive, concorrenti e, infine, quelle dette di sostegno, coordinamento o completamento dell’azione degli Stati membri.

Le prime, cioè le competenze esclusive, sono definite dall’art.2, par.1 TFUE, come quelle in cui “*Solo l’Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall’Unione oppure per dare attuazione agli atti dell’Unione*”.

La norma codifica la giurisprudenza della Corte di Giustizia, precedente al Trattato di Lisbona, secondo la quale dall’esclusività della competenza attribuita all’Unione, consegue che solo questa può agire in una certa materia e che gli Stati membri non sono più legittimati a farlo, anche laddove la loro condotta sia compatibile col diritto dell’Unione. Gli Stati non possono agire né individualmente né collettivamente, infatti, nei settori di competenza esclusiva, è preclusa loro la possibilità di realizzare una cooperazione rafforzata³³.

²⁸ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁹ Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁰ Cfr. O. PORCHIA, *Competenze dell’Unione Europea*, in *Enciclopedia Treccani Online* (2017), consultabile *online* nel sito www.treccani.it.

³¹ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³² Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³³ CGUE, *Commissione c. Regno Unito*, causa 804/79, sentenza del 5 maggio 198, punti 17-18.

Per cooperazione rafforzata si intende la procedura che permette a un minimo di nove Stati membri di instaurare un’integrazione avanzata o una cooperazione in un ambito specifico all’interno dell’Unione europea,

In presenza di una competenza esclusiva, inoltre, gli Stati possono agire solo in due circostanze, ovvero se hanno ricevuto preventivamente la formale autorizzazione dell'Unione³⁴ o per dare attuazione agli atti adottati da quest'ultima. Lo Stato che violi tale disposizione, legiferando in una materia che ricade nell'alveo delle competenze esclusive dell'Unione, rischia di essere sottoposto alla procedura di infrazione³⁵.

Il successivo art.3, par.1, TFUE³⁶ individua le materie di competenza esclusiva dell'Unione. Si tratta di settori che sono più strettamente collegati con gli scopi originali dei Trattati. Essi sono tassativamente individuati, poiché il risultato dell'esercizio di questa tipologia di competenze da parte dell'Ue si traduce nell'esclusione dei singoli Stati membri dall'esercizio dei rispettivi poteri, ponendo in risalto il carattere sovranazionale dell'Unione europea. Proprio perché l'effetto è così pregnante sulla sovranità degli Stati, esse sono delineate, come detto, in modo tassativo, con la conseguenza che ulteriori materie potrebbero essere aggiunte solo attraverso la modifica dei Trattati.

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

Si evince che la competenza esclusiva dell'Unione non sussiste solo nel piano interno, poiché essa è competente a concludere accordi internazionali, nei casi in cui tale facoltà è prevista da un atto legislativo dell'Unione, è necessaria per l'esercizio di competenze interne dell'Ue o idonea a incidere su norme comuni o a modificarne la portata. Tale disposizione codifica la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di poteri impliciti. Secondo tale dottrina, enucleata a partire dalla sentenza *AETS*³⁷, la potestà di intervento dell'Unione non si limita a quanto esplicitamente previsto nei Trattati, poiché le sue istituzioni sono detentrici anche di quei poteri che, seppur non espressi, sono indispensabili per esercitare effettivamente le competenze attribuitele.

La seconda categoria è quella delle competenze concorrenti, individuate dall'art.2, par.2 TFUE³⁸, secondo il quale: *“Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”*.

Tale ambito di competenze rappresenta il principale *corpus* di materie nelle quali l'Unione può agire. Si tratta, infatti, di una categoria di carattere residuale, come si evince dall'art.4, par.1,

qualora risulti evidente che l'Unione nel suo insieme non sia in grado di conseguire gli obiettivi di tale cooperazione entro un termine ragionevole.

³⁴ Ciò avviene principalmente quando l'Unione non abbia ancora esercitato la propria competenza esclusiva per evitare che la preclusione di agire in capo ai singoli Stati provochi una lacuna normativa in un settore che ricade nell'alveo della competenza esclusiva. In questa ipotesi gli Stati agiranno *“in veste di gestori dell'interesse comune”*. Così CGUE, *Tymen*, causa 269/80, sentenza del 16 dicembre 1981.

³⁵ Procedura con cui la Commissione individua possibili violazioni del diritto dell'Ue da parte degli Stati membri.

³⁶ La disposizione citata – consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu – dispone quanto di seguito: *“L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:*

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

³⁷ CGUE, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, causa 22/70, sentenza del 31 marzo 1971.

³⁸ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

TFUE, il quale stabilisce che, se una materia non è compresa nell'ambito della competenza esclusiva o in quelle di sostegno, coordinamento o completamento, su di essa l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri.

Il successivo paragrafo 2 del medesimo articolo individua le principali materie che ricadono tra le competenze concorrenti³⁹. Si tratta di un elenco meramente esemplificativo, a differenza di quello di cui all'art. 3, par. 1, TFUE.

Ciò significa che nei casi di competenza concorrente, sia l'Unione che gli Stati membri possono agire; tuttavia, si riconosce il primato dell'Unione, che risponde all'esigenza di garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea in tutto il suo territorio, affinché non si verificino effetti discriminatori tra i cittadini dei diversi Stati membri.

Quindi, se una materia, che ricade nell'ambito della competenza concorrente, viene trattata dall'Unione, gli Stati, in quello specifico settore, perdono il potere di adottare atti giuridicamente obbligatori, nel periodo circoscritto di tempo in cui l'Unione la esercita.

L'esercizio della competenza europea determina, per così dire, una preclusione in capo alle autorità nazionali, cd. *preemption*, che discende dal primato del diritto Ue sui singoli ordinamenti statali⁴⁰.

La preclusione opera, non solo sul piano interno, ma anche quello esterno, impedendo agli Stati di concludere accordi internazionali, che possano incidere su materie rispetto alle quali l'Unione abbia già adottato atti.

Tale effetto preclusivo, però, non necessariamente opera in via definitiva. Da un lato, l'art. 2, par. 2, TFUE prevede che il legislatore nazionale riacquista il potere di adottare atti giuridicamente rilevanti allorché l'Unione cessa di esercitare una certa competenza, sancendo il principio della reversibilità delle competenze dell'Unione. Dall'altro lato, è lo stesso Trattato, che all'art. 4, paragrafi 3 e 4, detta una disciplina differenziata e più favorevole agli Stati membri, rispettivamente, nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, e dall'altra, della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. In queste categorie, l'azione svolta dall'Unione non preclude quella degli Stati membri, che possono comunque operare.

L'ultima categoria di competenze, prevista dall'art. 2, par. 5, TFUE⁴¹, è quella delle azioni di sostegno, coordinamento e completamento, rispetto alle quali "*L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori*".

In questa classe di competenze, l'operato dell'Unione si sostanzia in un'attività di assistenza all'azione degli Stati membri, che, pertanto, non sono inibiti nell'esercizio delle competenze stesse.

Ne consegue, come precisato dal secondo periodo del sopracitato paragrafo 5, che, in tali settori, gli atti giuridicamente vincolanti adottati dall'Unione non possono comportare un'armonizzazione normativa degli Stati membri, poiché questi ultimi conservano la potestà

³⁹ In particolare, l'art. 4, par. 2, TFUE – consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu – dispone:

a) mercato interno;

b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato;

c) coesione economica, sociale e territoriale;

d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;

e) ambiente;

f) protezione dei consumatori;

g) trasporti;

h) reti transeuropee;

i) energia;

j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato".

⁴⁰ Il primato del diritto dell'Ue sugli ordinamenti statali è stato affermato in modo esplicito dalla Corte di giustizia a partire dalla celebre sentenza *Costa c. Enel*, causa 6/64, sentenza del 15 luglio 1964.

⁴¹ Gli articoli menzionati sono consultabili *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

legislativa principale; pertanto, l'azione dell'Unione è circoscritta ad un ruolo sussidiario rispetto all'azione degli Stati membri. Ciò significa che viene meno la *preemption* dell'Unione rispetto agli Stati membri.

I settori, enunciati in maniera tassativa dall'art.6 TFUE⁴², comprendono la tutela e il miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura, il turismo, la protezione civile, la cooperazione amministrativa, l'istruzione e la formazione professionale, la gioventù e lo sport.

L'art.6 TFUE precisa che tali ambiti ricadono nella competenza in esame solo rispetto alla "*loro finalità europea*", cioè solo nella misura in cui concernono la dimensione europea e non quella meramente interna di tali settori.

Tuttavia, anche nelle materie in cui gli Stati membri conservano la loro potestà normativa, essi sono tenuti ad agire alla luce del principio di leale cooperazione, enunciato dall'art.4, par.3, TUE⁴³. Tale norma, lungi dal limitarsi a riaffermare l'obbligo inerente alla stipulazione di ogni trattato internazionale, per cui *pacta sunt servanda*, va analizzato sotto un duplice profilo. Quello positivo, per cui gli Stati devono adottare le misure volte a garantire l'esecuzione degli obblighi che promanano dal diritto Ue, e quello negativo, per cui essi devono astenersi dal realizzare atti che rischiano di compromettere la buona riuscita degli obiettivi dell'Unione.

I trattati, quindi, non si limitano a elencare quali competenze ricadono nella sfera di azione dell'Unione e quali in quella degli Stati membri.

Infatti, l'art.5 TUE⁴⁴, oltre a sancire il principio di attribuzione, stabilisce i principi in base ai quali l'Unione esercita le sue competenze, affermando che: "1. *La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità*".

Questi ultimi concorrono a definire il *modus operandi* dell'Unione e a fungere da ulteriore garanzia per gli Stati, andando a circoscrivere ulteriormente l'area di azione dell'Unione sugli ordinamenti nazionali.

Il principio di sussidiarietà ha fatto una delle sue primissime apparizioni in un rapporto emesso dalla Commissione europea già nel 1975, ma è stato formalmente introdotto nel diritto dell'Unione, solo nel 1986, con l'Atto unico europeo. Tuttavia, sebbene il principio fosse espressamente inserito nei Trattati, era applicabile limitatamente al settore del diritto ambientale. Solo nel 1992, con l'adozione del Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà è stato introdotto come principio di applicazione generale.

Ad oggi, esso è previsto all'art.5, par.3, TUE, il quale dichiara che: "*In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*".

Il principio in esame delimita l'esercizio delle competenze dell'Unione e degli Stati membri nelle materie che rientrano nella competenza di entrambi, cioè quelle concorrenti e di sostegno, coordinamento o completamento, cui si aggiungono il settore della PESC e delle politiche economica e di occupazione, nei quali i principali attori sono gli Stati membri e che, quindi, sfuggono alla competenza esclusiva dell'Unione.

La funzione insita in tale principio è quella di salvaguardare l'ambito di operatività degli Stati membri, ponendo un argine ad un eccessivo attivismo manifestato dalla Comunità negli anni immediatamente successivi al suo ingresso, su impulso della Commissione.

⁴² Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴³ La disposizione citata dispone quanto segue: "*In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.*

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione".

⁴⁴ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

Pertanto, le istituzioni europee sono legittimate ad agire “*soltanto se ed in quanto*” gli obiettivi di tale azione non possano essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati, sia a livello centrale, che regionale o locale.

Accanto all’insufficienza dell’azione statale, per ammettere l’intervento dell’Unione, deve essere superato un secondo vaglio. Deve, cioè, risultare che tale intervento configuri un valore aggiunto per la realizzazione degli obiettivi prefissati nei Trattati.

Si vuole, così, assolvere un secondo traguardo, ovvero garantire che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, destinatari finali delle stesse. In ciò si estrinsecano i principi di prossimità e trasparenza.

Per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà ed evitare che l’Unione si arroghi il potere di intervenire in ambiti che spetterebbero in prima battuta alle autorità nazionali, il Protocollo n.2⁴⁵ predispone una serie di regole e procedure, volte a garantire un controllo sul piano politico e giurisdizionale⁴⁶.

Sul versante politico, il sopracitato Protocollo impone alla Commissione una serie di obblighi procedurali da adempiere nell’esercizio del suo potere di iniziativa normativa. Ogni proposta va motivata indicando le ragioni – supportate da appositi indicatori qualitativi e quantitativi – che hanno indotto a ritenere che un determinato obiettivo dell’Unione può essere meglio perseguito a livello europeo piuttosto che nazionale.

Il Protocollo n.2 introdotto dal Trattato di Lisbona ha dato luogo a una novità significativa, volta a sanare il *deficit* democratico che da tempo si lamenta in capo all’Unione, prevedendo una serie di disposizioni volte a garantire l’informazione dei parlamenti nazionali, cui, tra l’altro, vengono attribuiti pregnanti poteri di vigilanza, in qualità di guardiani, cd. *watchdogs*, del rispetto del principio di sussidiarietà.⁴⁷

Si tratta di una procedura di controllo politico *ex ante* che si sostanzia nell’obbligo della Commissione di attivare un dialogo diretto con i parlamenti nazionali, cui devono essere trasmessi i progetti di atti legislativi europei e le sopravvenute modifiche a tali progetti.

Tramite il meccanismo che prende il nome di *early warning* o procedura di preallarme, ciascun parlamento, o camera dello stesso, entro il termine rigoroso di 8 settimane, che decorrono dalla trasmissione del progetto, può inoltrare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, un parere motivato, nel quale dichiara la mancata conformità del progetto in esame al principio di sussidiarietà⁴⁸.

Laddove siano rispettati determinati requisiti⁴⁹, la formulazione del parere produce un effetto di “veto sospensivo” e ha luogo la procedura cd. del cartellino giallo. È previsto che la Commissione debba riesaminare la sua proposta, per poi decidere se ritirarla, emendarla o lasciarla inalterata, in ogni caso motivando la sua decisione.

Se, invece, la proposta relativa ad un atto da adottare con la procedura legislativa ordinaria incontra il voto sfavorevole della maggioranza semplice dei voti dei parlamenti nazionali⁵⁰, la Commissione, dopo aver riesaminato il testo proposto, deve trasmetterlo al Consiglio e al Parlamento europeo. Nel caso in cui, il primo, a maggioranza del 55% dei suoi membri, e il secondo, a maggioranza semplice, valutino che la proposta sia incompatibile col principio di sussidiarietà, essa verrà respinta *in limine* e dovrà essere abbandonata. Quest’ultima è detta procedura del cartellino arancione.

⁴⁵ Il riferimento è al Protocollo n.2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona. Consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁶ Cfr. O. PORCHIA, *op.cit.*; U. VILLANI, *op.cit.*, p.85-90.

⁴⁷ Cfr. I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *JCMS*, 2006.

⁴⁸ Cfr. M. CECILI, *La sussidiarietà e l’early warning system tra diritto e politica. Il caso della cd. “direttiva tabacco” del 2014*, Working Paper Series, SOG-WP41/2017, Roma, 2017. Consultabile online nel sito www.sog.luiss.it.

⁴⁹ Il parere deve provenire da almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali nella misura di due voti per ciascun parlamento e di un voto per ciascuna camera, per quelli bicamerali.

⁵⁰ A ciascun parlamento sono assegnati due voti, mentre quelli bilaterali dispongono di un voto per camera.

Accanto a questa verifica *ex ante*, il rispetto del principio di sussidiarietà è soggetto anche ad un controllo *ex post*.

Dato che tale principio comporta un notevole margine di apprezzamento discrezionale per quanto concerne sia il profilo dell'insufficienza dell'azione statale che quello del valore aggiunto offerto dall'intervento dell'Unione, esso è sottoposto al sindacato giudiziario attribuito alla Corte di Giustizia circa la legittimità degli atti dell'Unione, competente a pronunciarsi sull'invalidità dell'atto per "violazione dei Trattati"⁵¹, tra cui rientra, senz'altro, la violazione dell'art.5, par.2, TUE, che contempla il principio di sussidiarietà.

La sistematica delle competenze dell'Unione si ispira ad un altro principio, quello di proporzionalità, in virtù del quale, come recita l'art.5, par.4, TFUE⁵²: "*Il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati*".

Viene, così, codificato un principio che, prima ancora di essere formalmente inserito nel Trattato di Maastricht, era già stato affermato dalla Corte di Giustizia, a riprova del suo *judicial activism*, ovvero la capacità di catalizzare il processo di integrazione europeo attraverso le sue pronunce e la sua giurisprudenza creativa.

Si tratta di un principio generale di diritto che riguarda l'equilibrio tra la necessità di legiferare per realizzare certi scopi o affermare determinati diritti e il danno collaterale che si potrebbe determinare ad altri diritti.

Perciò, esso richiede una valutazione avente ad oggetto la ponderazione circa il legame tra obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati per realizzare tali obiettivi. In particolare, il rispetto del principio impone che i mezzi impiegati siano limitati a quelli occorrenti per il raggiungimento dell'obiettivo in questione, al fine di evitare ingerenze dell'Unione non necessarie o ingiustificate nel diritto degli Stati membri.

A differenza del principio di sussidiarietà, esso opera in maniera trasversale abbracciando l'intero ambito applicativo dei Trattati, indipendentemente dal fatto che la singola materia ricada nella sfera di competenza esclusiva, concorrente o di sostegno.

Da ciò derivano due interessanti ripercussioni. Sotto il profilo sostanziale, la proporzionalità, come anche la sussidiarietà, argina l'azione europea. Tuttavia, la Corte di Giustizia limita le proprie censure ai casi di errore manifesto, sviamento di potere o travalicamento del margine discrezionale accordato⁵³.

Sotto la sfera procedurale, il principio in esame influenza la veste formale dell'atto da adottare. Per cui, se per il raggiungimento dell'obiettivo sotteso all'azione dell'Unione non è indispensabile un regolamento, dovrà emanarsi una direttiva, in quanto atto obbligatorio solo con riguardo al risultato da perseguire, che, a differenza del regolamento, fa residuare in capo agli Stati una discrezionalità circa l'individuazione dei mezzi e le forme necessari per conseguire il risultato prescritto⁵⁴.

Per ciò che concerne più specificamente la politica commerciale comune, la competenza esclusiva in questo settore dell'azione esterna si è andata delineando a partire dagli anni Settanta, grazie alla giurisprudenza creativa della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Diversi Autori evidenziano come la politica commerciale comune fosse disciplinata in modo approssimativo, con particolare riguardo alla sua definizione, nonché all'ambito di applicazione. Infatti, il Trattato di Roma, all'art. 113, si limitava a predisporre una lista non tassativa di esempi di materie che rientravano nell'alveo della politica commerciale comune. La norma non conteneva alcuna nozione della materia, né demarcava in modo preciso i confini della stessa. Inevitabilmente, la politica in esame è stata pretesto di ricorrenti controversie tra la Commissione,

⁵¹ Ex art.263, co.2°, TFUE. Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁵² Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁵³ CGUE, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, causa 233/94, sentenza del 13 maggio 1997.

⁵⁴ Cfr. U. VILLANI, *op.cit.*, p.92.

il Consiglio, gli Stati membri e il Parlamento. Di conseguenza, la Corte di Giustizia si è trovata, non di rado, a dover fornire le sue interpretazioni in materia, adottando un approccio tutt'altro che restrittivo⁵⁵.

Esemplare di tale giurisprudenza è la, già citata, sentenza *AETS*, con la quale la Corte affermò la competenza dell'allora Comunità a concludere accordi internazionali in materia di trasporti. In proposito, l'art.228 del TCE, relativo al procedimento di conclusione degli accordi da parte della Comunità, si applicava “*quando le disposizioni del presente Trattato prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati ovvero un'organizzazione internazionale*”. Dunque, in virtù del principio di attribuzione, la Comunità sembrerebbe avere il potere di concludere accordi internazionali solo laddove espressamente previsto dal Trattato. Tuttavia, nel caso in esame, la Corte statuí che la competenza a stipulare “*non dev'essere in ogni caso espressamente prevista dal Trattato (...) ma può desumersi anche da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle istituzioni della Comunità. In particolare, tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere – né individualmente, né collettivamente – di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme*”.

Dunque, pur ammettendo che le disposizioni del Trattato in materia di politica dei trasporti non attribuivano esplicitamente alla Comunità la competenza a stipulare accordi internazionali, la Corte affermò tale competenza, desumendola dai poteri impliciti⁵⁶, in materia di regolamentazione interna della materia e dagli scopi del Trattato.

La Corte consacrò, per la prima volta, il trasferimento del potere sovrano in materia di politica commerciale dagli Stati membri in favore dell'allora CEE, con la sentenza resa nel caso *Hauptzollamt Bremerhaven c. Massey-Ferguson*⁵⁷. Oggetto della controversia era la validità di un regolamento relativo al valore in dogana delle merci.

La Corte, nel rispondere alla domanda pregiudiziale proposta dal *Bundesfinanzhof*, evidenziò che, per garantire un idoneo funzionamento dell'unione doganale, è inevitabile che delle disposizioni relative a quest'ultima, così come di quelle inerenti alla politica commerciale comune, si dovesse promuovere un'interpretazione estensiva. Solo in questo modo si può permettere alle istituzioni di controllare effettivamente il commercio estero, sia attraverso misure interne che esterne.

Pochi anni dopo la Corte tornò sul punto per decidere il suo primo Parere, in merito alla compatibilità di un accordo internazionale con i Trattati istitutivi, secondo la disciplina oggi regolata dall'art.218 TFUE.

Il parere 1/1975, sull'Accordo riguardante una norma sulle spese locali dell'OCSE nasce da una richiesta della Commissione, che interroga i giudici di Lussemburgo circa l'esistenza della facoltà di concludere accordi in materia di regimi di aiuto alle esportazioni nell'ambito dell'OCSE. La Commissione rivendicava la propria autonomia nella stipulazione di accordi in materia di regimi di aiuti all'esportazione, i quali ricadevano nella politica commerciale comune.

I giudici, concludendo che la politica commerciale comune va intesa “*nella prospettiva del funzionamento del mercato comune, per la salvaguardia dell'interesse globale della Comunità, entro i cui limiti devono conciliarsi gli interessi dei rispettivi Stati membri*”, hanno ritenuto inammissibile che in tali settori i singoli Stati membri potessero mantenere ed esercitare una competenza parallela a quella della Comunità, tanto nell'ordinamento interno che in quello internazionale. Ciò al fine di evitare che gli Stati membri possano assumere, nei rapporti con i Paesi terzi, atteggiamenti divergenti dall'orientamento generale della Comunità⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. A. NIEMANN, *The Common Commercial Policy: From Nice to Lisbon*, in F. LAURSEN, *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, I ed., Ashgate, 2012.

⁵⁶ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op.cit.*; U. VILLANI, *op. cit.*

⁵⁷ CGUE, *Hauptzollamt Bremerhaven c. Massey-Ferguson*, causa 8/73, sentenza del 12 luglio 1973.

⁵⁸ Si veda Corte di giustizia, parere 11 novembre 1975, 1/75, emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma TCEE.

La competenza, contesa dagli Stati membri nel Consiglio, venne stabilita essere della Commissione e, dunque, della Comunità, perciò, gli Stati non possono mantenere una competenza “parallela” in tale materia. Tuttavia, in capo a questi ultimi, non opera una completa preclusione, poiché essi mantengono capacità d’azione in due casi.

In primo luogo, quando vi è un’esplicita autorizzazione da parte dell’Unione ad esercitare tale competenza nazionale⁵⁹ e, in secondo luogo, quando gli accordi internazionali conclusi dall’Unione richiedono la previsione di meccanismi di regolazione del commercio internazionale finanziati dai bilanci nazionali⁶⁰.

La prima di tali eccezioni si è dimostrata determinante specialmente in passato, dato che vi era una certa ritrosia, un “*rifiuto politico*”⁶¹, da parte dei singoli Stati terzi a contrarre direttamente con l’allora Comunità in materia di politica commerciale. Inoltre, vari Stati membri, prima che tale settore ricadesse nell’alveo della competenza esclusiva, avevano stipulato una serie di accordi bilaterali con altri Paesi terzi. Di qui la necessità di autorizzare gli Stati membri a instaurare negoziati con Paesi terzi oppure rinnovare accordi preesistenti con gli stessi per mantenerli in vigore.

La Corte di Giustizia, da sempre, ha interpretato questa competenza in modo estensivo, al fine di arginare tendenze centrifughe da parte degli Stati, che avrebbero potuto riappropriarsi della gestione di tale materia, instaurando autonomamente delle relazioni commerciali internazionali. Perciò, la Corte, nel sopraccitato parere 1/75, ha dichiarato che la politica commerciale comune “*ha contenuto invariato, vuoi nell’ambito della sfera d’azione internazionale di uno Stato vuoi nella sfera d’azione comunitaria*”, rendendo così la politica commerciale comune e quella statale i due membri di un’equazione perfetta. Ciò perché politica limitata “*all’impiego degli strumenti destinati a incidere unicamente sugli aspetti tradizionali del commercio estero, ad esclusione di congegni più complessi (...), sarebbe destinata a divenire gradualmente inoperante*”⁶².

Si può concludere sottolineando come la Corte non abbia mai esitato a confermare la natura esclusiva della competenza in materia commerciale. Allo stesso tempo, però, non ha interpretato in modo rigoroso il principio di esclusività, ma, anzi, ha lasciato un notevole spazio per una graduale attuazione della politica commerciale comune e un riconoscimento delle competenze degli Stati membri, a condizione che il loro esercizio sia regolato dal diritto comunitario⁶³.

3. La genesi del regime giuridico del commercio internazionale

La regolamentazione del commercio estero, attraverso la rimozione degli ostacoli agli scambi transfrontalieri, ha costituito il primo passo verso la creazione di più ampi mercati, favoriti, tra l’altro, dalla cooperazione interstatale nell’ambito di contesti di tipo federale⁶⁴.

A tal proposito, costituisce un esempio plastico il caso degli Stati Uniti d’America, dove, all’indomani del *Boston Tea Party*⁶⁵, era imperante la necessità di coordinare le relazioni

⁵⁹CGUE, *Donckerwolcke*, causa 41/76, sentenza del 15 dicembre 1976; *Bulk Oil*, causa 147/84, sentenza del 18 febbraio 1986.

⁶⁰ CGUE, parere 4 ottobre 1979, 1/78.

⁶¹ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op.cit.*, p.841.

⁶² CGUE, parere 4 ottobre 1979, 1/78, punto 44.

⁶³ Cfr. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea*, II ed., Torino, 2017; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell’Unione europea*, IV ed., Torino, 2019; L. DANIELE, S. AMADEO, *Diritto dell’Unione europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, VII ed., Milano, 2020.

⁶⁴ Cfr. T. COTTIER, *Towards a common external economic policy of the European Union*, in M. BUNGENBERG e C. HERMANN, *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*, Berlino, 2013.

⁶⁵ Il *Boston Tea Party* fu un atto di protesta dei coloni nordamericani della costa atlantica, verificatosi giovedì 16 dicembre 1773, nel porto di Boston, in risposta al continuo innalzamento delle tasse, promosso dal governo del Regno Unito. Un gruppo di giovani nordamericani, appartenenti al gruppo patriottico *Sons of Liberty* (Figli della Libertà), si travestì da nativi Mohawk e s’imbarcò a bordo delle navi del Regno Unito ancorate nel porto di Boston. Una volta a bordo gettarono in mare le casse di tè trasportate dalle navi.

commerciali tra le ex colonie Nord Americane. Fu proprio tale dibattito, il punto di partenza che condusse alla redazione della Costituzione degli Stati Uniti d'America nel 1776.

Inoltre, la predisposizione di una politica commerciale comune portò alla creazione della *Zollverein*, l'unione doganale tedesca, che fu lo strumento economico di cui si servì la Prussia per unificare politicamente la Germania, allora divisa in regni, con la costituzione del *Reich*, avvenuta nel 1871.

Non diversamente, in Svizzera, il commercio estero finse da spinta propulsiva per la creazione di un governo federale per la Confederazione Svizzera, sulla base della costituzione del 1848⁶⁶.

Tradizionalmente, perciò, il commercio internazionale ha rappresentato uno dei pilastri fondamentali che hanno posto le basi per la genesi della cooperazione internazionale. Non è un caso che tra i fattori scatenanti del Secondo Conflitto Mondiale ci sia stato il forte Protezionismo, che ha contraddistinto l'economia globale a partire dagli anni '30⁶⁷. Infatti, nell'arco temporale a cavallo tra le due guerre mondiali, gli Stati, per tutelare e promuovere lo sviluppo delle economie interne e delle industrie nazionali, hanno fatto ampio ricorso a misure di matrice protezionistica⁶⁸, come limiti quantitativi alle importazioni, tariffe doganali elevate e svalutazioni monetarie. Provvedimenti di questo tipo, unitamente a motivi di stampo politico, hanno provocato l'insorgere di un clima di ostilità internazionale.

Consapevoli di ciò, i membri della Comunità internazionale, all'indomani della Seconda guerra mondiale, intrapresero un percorso di integrazione che ha investito le varie regioni del globo, noto come "*re-globalization*". La caratteristica più emblematica della globalizzazione, sebbene non la sola, giace nella liberalizzazione mondiale degli scambi. La libertà del commercio mondiale come corollario del liberismo economico si fa promotrice di prosperità, sviluppo e miglioramento del tenore di vita, tramite un regime di libero commercio ed eliminazione delle sue barriere, tariffarie e non⁶⁹. Tratto peculiare di questa rinnovata forma di globalizzazione si traduceva nella finalità degli Stati di realizzare un ordine economico che ponesse le proprie fondamenta su forme di cooperazione istituzionalizzate, guidate, per l'appunto, da un *modus operandi* di stampo "neoliberista". Con tale termine si indica il ritorno ai principi del Liberismo, che, tuttavia, non è più quello teorizzato da Adam Smith e fondato sul principio del "*laissez-faire*"⁷⁰. La cooperazione economica fra gli Stati non era basata puramente e semplicemente sulle logiche del libero mercato, ma era bensì ascrivibile ad un disegno politico preciso, nel quale le organizzazioni internazionali svolgevano un ruolo fondamentale.

Il nuovo ordine economico, ispirato al neoliberismo, è passato alla storia come modello di Bretton Woods, dal nome della cittadina, collocata tra Boston e New York, nel New Hampshire, dove, tra il 1° e il 22 luglio 1944, prima ancora che il conflitto terminasse, fu convocata l'omonima Conferenza internazionale.

⁶⁶ Cfr. G. ANDERSON, *Internal Markets and Multilevel Governance: The Experience of the European Union, Australia, Canada, Switzerland and the United States*, 2012.

⁶⁷ Lo scenario economico globale che permea il periodo successivo alla Grande Guerra si caratterizza per l'affermarsi del nazionalismo economico, che si fonda sul principio dell'intervento dello Stato nella gestione delle relazioni economiche, sia nel settore commerciale che monetario, distinguendosi per la tendenza verso il Protezionismo.

⁶⁸ Esempio paradigmatico di questo approccio fu il *Tariff Act* adottato il 17 giugno 1930 dal Congresso statunitense, il quale, tramite l'adozione della normativa, ambiva a tutelare i produttori agricoli nazionali dalla concorrenza estera. Il risultato di tale misura fu un aumento senza precedenti delle tariffe, che, a sua volta, scatenò misure commerciali restrittive da parte degli altri Stati.

⁶⁹ Cfr. L.S. ROSSI, *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione Europea*, Bologna, 2003.

⁷⁰ La teoria liberista nasce nel XVIII secolo a partire dall'elaborazione teorica di Adam Smith, secondo il quale il mercato si regge sui propri automatismi, raggiungendo l'equilibrio in maniera indipendente, senza l'intervento dello Stato. Quest'ultimo esercita la propria sovranità in tre ambiti, ovvero difesa, ordine pubblico e giustizia, rappresentati dalla formula simbolica "spada, scettro e toga". Dunque, lo Stato deve astenersi dall'ingerire nei rapporti economici, rimessi all'individuo, tanto sul piano interno che internazionale. Cfr. M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019.

L'obiettivo consisteva nel creare un'organizzazione politica universale e dotarla di proprie braccia operative, le quali avrebbero dovuto sovrintendere ai tre settori della cooperazione economica internazionale, vale a dire quello finanziario, monetario e commerciale, in relazione ai quali si ipotizzava l'istituzione di tre apposite organizzazioni internazionali, dotate di specifiche competenze e poteri, rispettivamente il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) e l'Organizzazione internazionale del commercio (OIC)⁷¹. Tuttavia, mentre le prime due vennero effettivamente istituite nell'ambito della Conferenza, la terza non venne mai alla luce. Comunque, a Bretton Woods, fu adottata una raccomandazione con cui gli Stati si impegnavano a promuovere una nuova conferenza per l'istituzione di un'organizzazione specifica nel settore del commercio.

Per questo motivo, immediatamente dopo la fine della guerra, a Cuba, e in particolare a L'Avana, venne convocata, tra il 21 novembre 1947 e il 26 marzo 1948, la Conferenza delle Nazioni Unite⁷² sul commercio e sull'occupazione, che portò, il 24 marzo 1948, all'adozione di un articolato trattato internazionale, la Carta de L'Avana, approdo ultimo di un complesso negoziato che mirava a raggiungere un compromesso tra le diverse posizioni degli Stati partecipanti. Gli Stati Uniti, tra gli altri, ambivano all'istituzione di un'organizzazione internazionale fondata sul principio di non discriminazione, al fine di assicurare la libertà degli scambi e, dunque, l'abolizione di misure protezionistiche, quali le restrizioni quantitative. Meno netto era, invece, l'orientamento del Regno Unito, il quale proponeva di eliminare solo limitatamente le restrizioni quantitative, a causa di problemi interni dovuti a ritardi nella bilancia dei pagamenti. A ciò si opponevano gli altri Stati, che reclamavano la loro libertà di adottare possibili misure restrittive a tutela dei sistemi industriali nazionali, che nel periodo post-bellico, si trovavano ancora in fase embrionale. Tra i tanti aspetti discussi, quello relativo al settore agricolo determinava un ulteriore elemento di discordia nell'ambito dei negoziati, poiché, in alcuni Paesi, esso godeva di un regime privilegiato di sostegno pubblico, che tali Stati erano restii a far venire meno.

Nonostante le posizioni, in parte, diversificate, i Membri della comunità internazionale compresero sin da subito che la politica commerciale si atteggiava a divenire elemento fondamentale dell'azione estera di ciascun Paese. Perciò, si manifestò una generale ritrosia a delegare poteri e competenze in tale materia a un'organizzazione internazionale.

Il fallimento del progetto dell'Organizzazione internazionale del commercio fu sancito il 6 dicembre 1950, quando l'allora Presidente statunitense Harry S. Truman annunciò che non avrebbe più sottoposto la Carta al Congresso affinché venisse ratificata. Tale decisione fu avallata dal Regno Unito, frenato dalla preoccupazione di dover rinunciare ai vantaggi derivanti dalla sua posizione a capo del *Commonwealth*.

Dunque, la Carta de L'Avana, seppur firmata da 53 Stati, non entrò mai in vigore, l'OIC non vide mai la luce e la struttura del "neo-nato" ordine commerciale disegnata a Bretton Woods rimase amputata di uno dei suoi pilastri, quello commerciale⁷³.

Peraltro, in mancanza di un'apposita organizzazione internazionale con competenze in materia commerciale, gli Stati ricorsero ad uno strumento alternativo, vale a dire il GATT⁷⁴, l'unico accordo multilaterale esistente in materia all'epoca, concluso al fine di regolare e risolvere eventuali problemi che dovessero insorgere tra Stati in riferimento alle loro relazioni commerciali. Nel corso della seconda sessione della Commissione preparatoria della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e l'occupazione, che si svolse a Ginevra, 23 Stati negoziarono e firmarono il GATT il 30 ottobre 1947. Il suo contenuto replicava la parte IV della Carta de L'Avana, avente ad oggetto proprio la politica commerciale.

⁷¹ Nella dicitura inglese noto come *International Trade Organization* (ITO).

⁷² Organizzazione intergovernativa a carattere mondiale, creata con lo Statuto di San Francisco, siglato il 26 giugno 1945.

⁷³ Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.123-124.

⁷⁴ Il *General Agreement on Tariffs and Trade*, cd. GATT 1947.

La grande fortuna del GATT risiede nel fatto che lo strumento entrò immediatamente in vigore, poiché non era un accordo in forma solenne, bensì in forma semplificata⁷⁵, vale a dire che esso non richiedeva l'approvazione da parte dei parlamenti nazionali. Infatti, alcuni degli Stati firmatari⁷⁶, per evitare le lungaggini dovute alle ratifiche dinanzi ai propri parlamenti, preferirono adottare questo *executing agreement*, che entrò in vigore il 1° gennaio 1948, in virtù di un Protocollo di applicazione provvisoria, al quale aderirono successivamente altri Stati.

L'accordo in esame, inizialmente concepito come "palliativo", volto cioè a realizzare una riduzione dei dazi doganali, nelle more dell'istituzione dell'OIC e, successivamente, a causa della mancata istituzione di quest'ultima, ha regolato la disciplina del commercio internazionale per quasi un cinquantennio. In ragione del grande successo che il GATT sortì nella comunità internazionale, il suo regime iniziale e la sua struttura vennero progressivamente ampliati, da qui la sua metamorfosi, da mero accordo multilaterale, ad organizzazione internazionale *de facto*, attraverso la proliferazione di nuove regole, adottate nell'ambito di vari cicli negoziali, detti *rounds*.

Il GATT ha avuto il grande merito di gestire per un lungo arco temporale le relazioni commerciali internazionali, favorendone la liberalizzazione, senza una strutturata cornice istituzionale alle spalle. Il suo successo è largamente dimostrato dal numero di successive adesioni. Infatti, dagli originari 23 membri, nel 1994, al termine dell'ultimo *round* negoziale, se ne contavano 128.

I principi che regolavano questo sistema, e che poi sarebbero confluiti anche nel futuro assetto normativo dell'OMC, sono i principi di trasparenza e di non discriminazione. Quest'ultimo si estrinsecava nei due corollari del trattamento della nazione più favorita⁷⁷ (art. I GATT⁷⁸) e nel trattamento nazionale⁷⁹ (art. III GATT⁸⁰), cui si aggiungeva, il divieto di restrizioni quantitative (art. XI GATT⁸¹).

Nonostante ciò, il GATT era lungi dall'essere un sistema perfetto, e numerosi erano gli aspetti critici che, col tempo, ne decretarono la sostituzione.

In primo luogo, le regole, tutt'altro che precise e dettagliate, erano suscettibili di deroghe anche in settori di rilevante importanza. Il regime, in secondo luogo, ammetteva la possibilità, tramite i *rounds* negoziali, di concludere nuovi accordi commerciali, che, tuttavia, non imponevano la ratifica di tutte le parti contraenti del GATT per entrare in vigore, poiché la sottoscrizione di tali accordi, detti "Codici", era libera. Ciò ha provocato la creazione di un quadro giuridico composito e frammentario, che permetteva ad ogni Stato di selezionare gli obblighi internazionali cui vincolarsi. Questo fenomeno è stato definito come "*GATT à la carte*", anche detto "*pick and choose*". Infine, il GATT regolava solo gli scambi di merci, che all'epoca non includevano i più sensibili settori del tessile e dei prodotti agricoli, e prendeva in considerazione come barriere al commercio esclusivamente i dazi doganali, non curandosi di altri ostacoli tariffari.

⁷⁵ Sono accordi internazionali nel cui procedimento di formazione il consenso degli Stati a obbligarsi è espresso mediante la sola sottoscrizione del testo, senza che intervenga successivamente la ratifica, come è invece previsto nella procedura solenne di formazione dei trattati. Cfr. Enciclopedia *online* Treccani.

⁷⁶ Australia, Belgio, Canada, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti.

⁷⁷ Consistente nell'accordare automaticamente a tutti gli altri Membri il trattamento più favorevole concesso ai prodotti di uno di essi.

⁷⁸ Consultabile *online* nel sito www.wto.org.

⁷⁹ Consistente nell'imporre il divieto di tasse interne più elevate o regole diverse a prodotti importati rispetto a quelli nazionali simili.

⁸⁰ Consultabile *online* nel sito www.wto.org.

⁸¹ Consultabile *online* nel sito www.wto.org.

Grazie all'ottavo e ultimo ciclo di negoziati⁸², l'*Uruguay round*⁸³, si è assistito ad un'ulteriore liberalizzazione degli scambi commerciali e non solo. Esso fu voluto per rilanciare il GATT in un momento di crisi e confronto tra Stati Uniti e Unione europea.

Questo *round* è andato avanti per quasi un decennio, fin quando venne sottoscritto in Marocco, tra gli Stati parte del GATT, il 15 aprile 1994, l'Atto finale di Marrakech, ovvero il complesso di accordi multilaterali e plurilaterali, decisioni e dichiarazioni ministeriali, che oggi costituisce il "diritto OMC".

Tale lungo e complesso negoziato ha, in particolare, tre meriti. Esso decreta la nascita di una nuova organizzazione internazionale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)⁸⁴, con specifiche competenze nel settore e dotata di personalità giuridica⁸⁵, sia di diritto interno che internazionale.

Inoltre, determina una consistente riduzione delle barriere commerciali, tariffarie e non tariffarie.

Infine, si inaugura un regime multilaterale caratterizzato da scambi in nuovi settori, che in precedenza non venivano presi in considerazione, quali la proprietà intellettuale, per gli aspetti legati al commercio, e i servizi⁸⁶; mentre per ciò che riguarda lo scambio di merci, ora vengono ricompresi l'abbigliamento tessile e i prodotti agricoli, che prima non erano inclusi nella regolamentazione generale.

A differenza del GATT, l'OMC è un'organizzazione internazionale vera e propria, con un'apposita struttura e una soggettività distinta da quella dei suoi Membri. Accanto a quelli originari, vale a dire gli Stati facenti parte del precedente GATT 1947 e che successivamente hanno firmato gli Accordi OMC, se ne sono aggiunti di nuovi, i quali hanno aderito nel rispetto di specifiche condizioni. Attualmente, si contano 164 Membri, che accettano di modificare il proprio ordinamento giuridico al fine di renderlo conforme agli obblighi OMC, innanzitutto accettando alla riduzione delle tariffe doganali.

L'art. XII, par.1, dell'Accordo istitutivo⁸⁷, che disciplina l'adesione, prevede che quest'ultima è aperta non solo agli Stati, ma anche ad organizzazioni internazionali, ed in particolare a territori doganali autonomi o dotati di autonomia nello svolgimento delle relazioni doganali esterne.

Attraverso l'inserimento di tale disposizione si vuole consentire la *membership* anche ad entità quali Hong Kong, Taiwan e Macao, dotate di uno speciale *status* di autonomia nelle relazioni commerciali, nonostante la Cina le consideri sue province.

Più in generale, la formulazione dell'art. XII è rivolta alle organizzazioni di integrazione economica regionale⁸⁸ con competenze in materia di politica commerciale, e in particolare

⁸² In particolare, i primi tre *rounds* negoziali (*Geneva Round*, *Annecy Round* e *Torquay Round*) hanno comportato riduzioni, non generalizzate, pari a circa il 35% delle barriere tariffarie al commercio dei prodotti industriali. Con il *Kennedy round* venne avviata la fase delle negoziazioni "settoriali" e della riduzione delle barriere non tariffarie, come le sovvenzioni pubbliche e le misure di *dumping*. Il successivo *Tokyo round*, oltre a disciplinare gli ostacoli tecnici al commercio, promosse un'ulteriore riduzione delle barriere tariffarie per Stati Uniti, Unione europea e Giappone.

⁸³ Inaugurato nel settembre 1986 a Punta del Este e terminato nel 1993.

⁸⁴ Anche nota come *World Trade Organization* (WTO). Questa organizzazione internazionale, a differenza delle organizzazioni di Bretton Woods, vale a dire il FMI e la BIRS, non si presenta quale istituto specializzato dell'ONU, conseguentemente non ne richiama i principi nel proprio Accordo istitutivo. Probabilmente, ciò si spiega alla luce del fatto che l'OMC nasce in un momento di disaffezione degli Stati rispetto alle Nazioni Unite.

⁸⁵ Art. VIII Accordo istitutivo, consultabile nel sito www.wto.org.

⁸⁶ Vengono conclusi due nuovi accordi: *The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*, cd. TRIPs e il II General Agreement on Trade in Services, cd. GATS.

⁸⁷ "Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO". Consultabile nel sito www.wto.org.

⁸⁸ Le organizzazioni internazionali economiche possono essere classificate in due categorie. Da un lato, vi sono quelle di natura universale, quali le già citate OMC, FMI e la BIRS, dall'altro quelli di carattere regionale,

l'Unione europea. Invero, attraverso tale previsione si mirava ad allineare il dato testuale a quanto avveniva nella prassi. Infatti, gli obiettivi e le competenze dell'Unione ricadevano pienamente nel quadro del complesso normativo fornito dal GATT, tant'è che di quel sistema la Comunità entrò a far parte, in ragione della propria competenza esclusiva in materia di politica commerciale, in un primo tempo a titolo di successione nei diritti e negli obblighi degli Stati membri in seno al GATT, affiancando gli Stati nello svolgimento di negoziati in tale contesto, poi, in qualità di membro ufficiale dell'OMC⁸⁹.

L'ordine economico delineato dal GATT, e in seguito recepito dall'OMC⁹⁰, seppur fondato sul principio di non discriminazione, nella sua declinazione del trattamento della nazione più favorita, ammette eventuali deroghe, laddove finalizzate a favorire l'integrazione e a condizione che esse si traducano in una zona di libero scambio o in un'unione doganale, nel rispetto dei requisiti dell'art. XXIV GATT 1994⁹¹. La *ratio* di questa previsione si basa sulla teoria economica che riconosce i vantaggi di una più profonda integrazione, al fine di promuovere lo sviluppo commerciale nei territori coinvolti.

4. (Segue) L'origine della politica commerciale comune nel contesto della Comunità Economica europea

Quando la CEE venne istituita, uno degli obiettivi principali fu quello di creare un'entità economica in grado di competere nel rinnovato ordine economico globale post-bellico. Per fare ciò era necessario rimuovere le barriere commerciali, d'intralcio alla liberalizzazione degli scambi.

Perciò, si trattò di scegliere se realizzare un'area di libero scambio o un'unione doganale, le due opzioni che il GATT 1947 lasciava agli Stati per favorire l'integrazione regionale.

Al termine del dibattito politico, che andava avanti dagli anni '50, Francia, Germania, Benelux⁹² ed Italia, fecero ricadere la loro scelta sull'unione doganale, in quanto forma di integrazione commerciale più avanzata, che meglio si confaceva all'obiettivo ultimo degli allora Stati membri, vale a dire la creazione di un mercato comune, caratterizzato dalla libertà di circolazione dei fattori produttivi.

in costante aumento, in virtù di una tendenza crescente verso il regionalismo. Le organizzazioni internazionali economiche a carattere regionale, poi, possono essere oggetto di un'ulteriore categorizzazione. Infatti, a seconda che il vincolo di intensità fra i membri sia maggiore o minore, si configurano, rispettivamente, organizzazioni di cooperazione o integrazione. Nel primo caso non si assiste alla creazione di un soggetto a carattere transnazionale, i cui membri sono esclusivamente i singoli Stati che ne fanno parte, la cui sovranità resta intatta, e, dunque, le decisioni vengono assunte, di regola, all'unanimità. La seconda tipologia, che si basa sull'integrazione, realizza un ordinamento che ha origine da un trattato internazionale e dà luogo ad un organismo sovranazionale e indipendente dagli Stati membri che lo compongono, i quali rinunciano a certe competenze delegandole all'ente. La limitazione della sovranità può essere più o meno massiccia, per tale ragione, si individuano diversi modelli di integrazione economica regionale.

⁸⁹ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p.839.

⁹⁰ Le norme che regolano il commercio delle merci, il settore più ampio dell'ordinamento OMC, sono, oggi, incluse nel GATT 1994, il quale include il testo del precedente GATT 1947, accanto a tutti gli atti giuridici entrati in vigore nel contesto del GATT prima dell'*Uruguay round*, le intese interpretative e il Protocollo di Marrakech. Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.141.

⁹¹ Consultabile *online* nel sito www.wto.org.

⁹² Organizzazione istituita dal Trattato per l'Unione doganale, stipulato a Londra il 5 settembre 1944.

L'idea di creare una grande area di libero scambio, sotto l'ala dell'allora Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE⁹³), fallì⁹⁴.

Infatti, l'area di libero scambio, per le sue caratteristiche, non si presentava idonea a realizzare gli obiettivi della neonata organizzazione internazionale, dal momento che essa costituisce la forma più elementare di integrazione economica⁹⁵.

Tuttavia, i redattori del Trattato istitutivo della CEE erano ben consapevoli del fatto che l'adozione di una tariffa doganale comune avrebbe rappresentato solo un primo passo verso una politica commerciale estera comune, presupposto indispensabile per il funzionamento del mercato comune.

Peraltro, la centralizzazione della politica commerciale esterna permette di superare inevitabili tensioni cagionate da politiche nazionali non coordinate, che riverberano i propri effetti su Paesi diversi da quelli che le adottano. Se, ad esempio, un membro di una zona di libero scambio abolisse un dazio sulle merci importate dai Paesi terzi, il conseguente aumento del prezzo relativo internazionale del bene importato potrebbe avere effetti indesiderati anche per altri Stati che partecipano all'area di libero scambio. A ciò si aggiunge il rischio di distorsione dei flussi commerciali, derivante dalle differenze tra i dazi sul resto del mondo applicati dai Paesi membri. Si può avere il caso in cui un bene destinato ad uno Stato con un dazio di importazione più elevato eluda questo ostacolo, penetrando nell'area di libero scambio attraverso la frontiera di un Paese, che prevede una tariffa doganale meno onerosa, e raggiungendo in seguito la sua destinazione finale, grazie all'assenza di barriere all'interno dell'area. Al fine di precludere questa elusione, di regola, si prevedono norme di origine, con cui si riserva ai soli beni, effettivamente prodotti all'interno del mercato, la facoltà di circolare incondizionatamente al suo interno. Si tratta di regole articolate, che devono tenere conto dell'eterogeneità delle merci oggetto di scambio commerciale, la cui gestione può provocare l'innalzamento di barriere arbitrarie all'interno dell'area.

⁹³ Organizzazione internazionale regionale, costituita il 16 aprile 1948 con sede a Parigi, con lo scopo di amministrare gli aiuti del piano per la ricostruzione dell'Europa, sconvolta dalla guerra, l'*European Recovery Program* (EPR), passato alla storia come piano Marshall. È stata la prima organizzazione europea, costituita dopo la Seconda guerra mondiale e, pur avendo finalità di cooperazione economica, ha segnato una tappa decisiva nello sviluppo della collaborazione europea sul piano politico. Infatti, una volta esaurito il compito originario, essa si trasformò, nel 1960, nell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

⁹⁴ Tuttavia, quest'ultima fu la soluzione adottata dagli Stati meno propensi a spogliarsi della loro sovranità nel campo della politica commerciale e, infine, risultò nella creazione dell'EFTA nel 1960.

⁹⁵ Si ha un'area o zona di libero scambio in presenza di un accordo commerciale internazionale fra Stati, i quali si impegnano a eliminare le barriere tariffarie e non tariffarie – anche solo rispetto a determinati prodotti – che limitano la libera circolazione di beni e servizi tra loro, ma che mantengono una politica commerciale indipendente nei confronti dei Paesi terzi. Essa garantisce innegabili benefici, legati ai guadagni generati dalla maggiore integrazione commerciale e alla maggiore concorrenza tra le merci. Da un lato, le imprese possono immettere i loro prodotti in modo più agevole e meno oneroso nei mercati stranieri, dall'altro la concorrenza fra le merci assicura prezzi inferiori, a vantaggio dei consumatori finali. Eppure, non riesce a realizzare una rete di scambi integrata come quella che si configura con l'unione doganale, la quale, invece, prevede la libera circolazione di beni e servizi e l'adozione di una politica commerciale comune nei confronti dei Paesi terzi. Un esempio plastico di area di libero scambio si è venuta a delineare nel continente europeo, a partire dal gennaio 1960, con la Free Trade Area (EFTA). Originariamente costituita da 7 Paesi (Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera), oggi vanta 4 Paesi membri (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), mentre 5 dei Paesi fondatori hanno aderito all'Unione Economica Europea (Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Portogallo, Svezia). Nel continente americano, invece, è presente da dicembre 1992 il North America Free Trade Agreement (NAFTA), che estende al Messico l'area di libero scambio originariamente realizzata tra USA e Canada. Il NAFTA è stato sostituito dallo United States – Mexico – Canada Agreement (USMCA), firmato il 30 novembre 2018, ed entrato ufficialmente in vigore il 1° luglio 2020.

Cfr. voce, "Area di libero scambio", in *Dizionario di economia e finanza*, Treccani Online, 2012. Consultabile online nel sito www.treccani.it.

La politica doganale comune adottata dalla Comunità europea, invece, risolve in radice il problema del coordinamento, attraverso l'adozione di una tariffa doganale comune, che annullando il rischio di distorsioni dei flussi commerciali, rende superflua l'adozione di regole d'origine⁹⁶. Essa avrebbe di fatto reso gli Stati membri come un "blocco unico" verso l'esterno.

La centralizzazione delle politiche commerciali esterne genera, tuttavia, altri problemi, a cominciare da quello della determinazione iniziale della tariffa doganale comune stessa. In base ai vincoli posti dal GATT 1994⁹⁷, la tariffa doganale comune non può essere più restrittiva delle tariffe doganali nazionali che sostituisce. Ciò impone di raggiungere un difficile compromesso tra Paesi con diversi orientamenti di politica commerciale. I settori maggiormente protetti dalla TEC hanno un'importanza diversa nelle varie nazioni, con conseguenti divari negli effetti delle sue modifiche. La difficoltà di mediare questi contrasti di interesse rallenta la formazione delle decisioni e limita la flessibilità negoziale dei rappresentanti dell'unione doganale. In compenso, il fatto che le trattative non siano condotte dai governi nazionali, ma da un negoziatore unico, rafforza considerevolmente il potere contrattuale. I problemi di formazione del consenso all'interno delle unioni doganali spiegano perché, malgrado la loro maggiore efficienza, esse siano assai meno numerose delle aree di libero scambio⁹⁸.

In Europa, l'obiettivo dell'unione doganale, funzionale alla progressiva instaurazione del mercato comune, entrò in vigore il 1° luglio 1968, in anticipo di 18 mesi rispetto al termine di un periodo transitorio entro il quale l'originario art.8 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, vale a dire il Trattato di Roma, ne prevedeva la realizzazione.

L'unione doganale comportava l'abolizione dei dazi all'importazione e all'esportazione e delle tasse di effetto equivalente nella circolazione intracomunitaria delle merci, accanto alla fissazione della TEC⁹⁹ e criteri condivisi per gli scambi commerciali con Paesi terzi.

Tuttavia, nei primi anni '70, la crisi petrolifera fece vacillare le fondamenta del neoinstituito mercato comune.

I Paesi comunitari, per proteggersi dalla concorrenza in tempi di crisi, fecero ricorso a nuove barriere al commercio, in particolare, di tipo non tariffario, quali controlli sui prezzi, sulle esportazioni, o ancora, controlli amministrativi, restrizioni agli acquisti di prodotti esteri e altro ancora.

Questa recessione determinò il riemergere di misure protezionistiche, che, nei rapporti intracomunitari, si traducevano nel crescente ricorso agli aiuti statali e alle barriere tecniche, peraltro, in violazione delle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci¹⁰⁰.

Era impellente, perciò, la necessità di rilanciare la costruzione di un mercato interno effettivamente integrato, attraverso l'adozione di politiche a ciò finalizzate.

In questo contesto, fu determinante il ruolo assunto dalla Commissione, che sotto la presidenza del politico ed economista francese Jacques Delors, ebbe il merito di elaborare, su invito del Consiglio europeo, un Libro Bianco per il completamento del mercato interno, presentato al Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985.

In esso, il mercato interno veniva posto quale assoluta priorità, nonché strumento principale di integrazione. L'obiettivo era quello di giungere "*alla completa unificazione del mercato*

⁹⁶ Cfr. L. IAPADRE, *Unione Doganale*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani Online, 2012.

⁹⁷ In particolare, si veda l'articolo XXIV, paragrafo 5, lettera a, consultabile *online* nel sito www.wto.org.

⁹⁸ Cfr. L. IAPADRE, *op. cit.*

⁹⁹ La TEC è essenziale per il corretto funzionamento del mercato interno, perché assicura una gestione integrata e uniforme delle frontiere commerciali esterne. Questo principio si applica anche ad altri aspetti della politica commerciale comune, come gli accordi preferenziali con i Paesi terzi, gli scambi di servizi, gli investimenti diretti esteri, la tutela della proprietà intellettuale, la promozione delle esportazioni e le misure di difesa contro pratiche commerciali scorrette, come il *dumping*. Il processo di liberalizzazione multilaterale degli scambi ha comportato una progressiva riduzione della TEC, che ha eroso il margine di preferenza di cui godono gli scambi interni e ha ridotto l'importanza delle entrate doganali nel bilancio della Ue. Così L. IAPADRE, *op. cit.*

¹⁰⁰ Cfr. S. PAGE., *The Revival of Protectionism and its Consequences for Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, vol.20, n.1, 1981, p.17-40.

*interno al più tardi nel 1992 e di approvare a tal fine un programma corredato di un calendario realistico e vincolante*¹⁰¹”.

Due erano i principali ostacoli, segnalati dalla Commissione, che si stagliavano contro la realizzazione di tale scopo: le barriere non tariffarie, che nel corso degli ultimi anni erano proliferate, in quanto tutti gli Stati avvertivano l'esigenza di proteggere nell'immediato i propri interessi, e i fondi pubblici per dare sostegno a imprese in condizioni di pericolosa precarietà economica.

Dunque, il raggiungimento del mercato interno richiedeva, innanzitutto, l'eliminazione delle barriere fisiche, vale a dire le dogane e le frontiere intracomunitarie, oltre che dei relativi controlli all'immigrazione. Tale manovra, non solo avrebbe determinato cospicui vantaggi per gli operatori commerciali, data la scomparsa di formalità e quindi di tempi dilatati alle frontiere, ma soprattutto avrebbe rappresentato il simbolo dell'integrazione della Comunità in un unico mercato.

In secondo luogo, era indispensabile abolire le barriere tecniche, che si sostanziano nelle diverse normative relative ai singoli prodotti in vigore negli Stati membri, poste a tutela di interessi quali la sicurezza e la sanità. Appariva, perciò, urgente promuovere un processo di armonizzazione legislativa in questi ambiti.

Per realizzare una compiuta rimozione delle barriere tecniche, inoltre, non si poteva prescindere da una concreta applicazione del principio del mutuo riconoscimento. Si tratta di un principio di matrice giurisprudenziale teorizzato dalla Corte di Giustizia, a partire dal 1979, nella celebre sentenza *Cassis de Dijon*,¹⁰² in cui si sanciva che tutte le merci prodotte a norma di legge ed immesse sul mercato di uno dei Paesi membri dovevano essere accettate anche dagli altri, con limitate eccezioni.

Da ultimo, l'armonizzazione dell'imposizione indiretta, e conseguentemente l'eliminazione delle barriere fiscali, è sempre stata considerata una tappa imprescindibile per il raggiungimento di un effettivo mercato interno¹⁰³.

Il Libro Bianco si concludeva affermando che l'Europa si trovava ad un bivio. La scelta verteva tra il progredire con determinazione o tornare sui propri passi con mediocrità. Ciò significava decidere di andare avanti facendo fronte ai problemi legati al completamento del mercato interno, oppure limitarsi a rendere l'Europa meramente un'area di libero scambio, che pur offrendo notevoli vantaggi, “*non basterebbe a soddisfare le aspirazioni del popolo europeo*”¹⁰⁴.

Inizì, pertanto, un processo di armonizzazione delle regole e delle procedure, culminato nel 1992 con l'adozione di un Codice doganale comunitario. I progressivi allargamenti della Comunità promossero l'adesione all'unione doganale della maggior parte dei Paesi europei che inizialmente avevano optato per la partecipazione all'area di libero scambio, realizzando l'EFTA; mentre una specifica unione doganale è ancora in vigore con la Turchia.

Dal momento che gli Stati membri si erano aggregati attraverso la costituzione di un'unione doganale, diveniva imprescindibile per loro elaborare politiche comuni relative alle relazioni commerciali con il resto del mondo.

In tal senso, perciò, la politica commerciale comune è considerata come un “*logico corollario*”¹⁰⁵ dell'unione doganale, così come predisposta dal Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea.

L'evoluzione della politica commerciale dell'Unione europea è profondamente intrecciata con gli sviluppi del commercio internazionale. Il suo fondamento è da rinvenire nel GATT 1947 e ciò spiega come mai essa sia emersa come prima e principale materia di politica estera dell'Ue.

¹⁰¹ Così, *Il completamento del mercato interno. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, (Milano, 28-29 giugno 1985), COM(85), Lussemburgo, 1985.

¹⁰² CGUE, *Cassis de Dijon*, causa 120/78, sentenza del 20 febbraio 1979.

¹⁰³ Cfr. F. FAURI, *op. cit.*, p.121 ss.

¹⁰⁴ Così, *Il completamento del mercato interno. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, (Milano, 28-29 giugno 1985), Com(85), Lussemburgo, 1985.

¹⁰⁵ Cfr. A. NIEMANN, *op.cit.*

Infatti, inizialmente gli Stati membri erano disposti a cedere i loro poteri solo laddove espressamente previsto dal diritto internazionale.

La norma di riferimento principale in materia era l'articolo 113 del Trattato istitutivo della CEE, poi divenuto art.133 del Trattato CE, a seguito della nuova numerazione introdotta dal Trattato di Amsterdam.

Già l'articolo 113 TCEE¹⁰⁶ sanciva che oltre alle misure tariffarie e la conclusione di accordi tariffari e commerciali, la politica commerciale comprende anche l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in caso di *dumping* e sovvenzioni.

L'ambito di applicazione della politica commerciale, definita dalla Corte di carattere "generale¹⁰⁷", ha subito un progressivo ampliamento.

Come già accennato nel precedente paragrafo relativo al sistema delle competenze, la Corte ha ricompreso nella competenza comunitaria settori funzionalmente e strettamente connessi a quello commerciale, come nel caso del credito all'esportazione relativo all'accordo sulle spese locali nell'ambito dell'OCSE¹⁰⁸. Tuttavia, l'accresciuta importanza acquisita, a livello internazionale, dagli scambi di merci e servizi, ha suscitato l'opposizione degli Stati membri circa un'interpretazione estensiva della nozione di politica commerciale.

Originariamente, secondo il Trattato CEE, la politica commerciale comune, e conseguentemente la competenza esclusiva dell'allora Comunità, si circoscriveva al commercio inteso come *import-export* di beni. In questo settore, la titolarità della competenza esclusiva ha consentito alla Comunità di sostituirsi, in via di fatto, agli Stati membri, nella gestione dell'Accordo GATT 1947, nei rapporti con i Paesi terzi.

Il quadro commerciale, tuttavia, si è complicato con le novità introdotte dall'*Uruguay round*, quando, per la prima volta, la comunità internazionale iniziava a realizzare che il commercio deve aprire le porte anche ai settori dei servizi e degli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale.

Con la conclusione, in ambito OMC, del GATS e del TRIPS, in seno all'allora Comunità europea si poneva il problema di individuare i soggetti competenti a negoziare e concludere tali accordi. Allora, per fugare da qualunque incertezza, la Commissione chiese alla Corte di giustizia di esprimersi su tale questione e stabilire di chi fosse la competenza a concludere tali accordi.

A tal riguardo, la posizione dei giudici europei, evidenziata nel noto parere 1/94¹⁰⁹, si è rivelata piuttosto restrittiva, contrariamente all'orientamento adottato in precedenza.

La Corte aveva rilevato che, oltre al commercio di prodotti, la politica commerciale comprendesse ormai anche i servizi nella misura in cui si trattasse di "prestazioni transfrontaliere". Così, stabiliva che la Commissione avrebbe potuto concludere in modo autonomo solamente alcuni accordi, tra cui quelli relativi alle merci, quelli nell'ambito del GATS limitatamente al cosiddetto *mode I*, che prevedeva la fornitura transfrontaliera di servizi senza lo spostamento di persone fisiche o giuridiche¹¹⁰, e quelli relativi al TRIPS circa il divieto di

¹⁰⁶ "Dopo lo spirare del periodo transitorio, la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica d'esportazione e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di *dumping* e di sovvenzioni". Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰⁷ CGUE, parere del 15 dicembre 1976, 41/76.

¹⁰⁸ Cfr. il già richiamato parere 1/75.

¹⁰⁹ CGUE, parere del 15 novembre 1994, 1/94.

¹¹⁰ La *ratio* della pronuncia va rinvenuta nel fatto che il trasferimento di persone da Stati membri a Paesi terzi e viceversa è oggetto di una competenza la cui disciplina nel Trattato acquisisce un rilievo autonomo, che esorbita dalla nozione di politica commerciale.

immissione in libera pratica delle merci contraffatte¹¹¹. Per il resto degli accordi, questi avrebbero dovuto essere conclusi in forma mista con la partecipazione anche degli Stati membri¹¹². Di fatto, perciò, gli accordi di Marrakech vennero firmati sia dall'Unione che dai singoli Stati membri¹¹³.

5. Primi cambiamenti: il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza

L'art.113 del TCEE è stato oggetto di profondi cambiamenti, in concomitanza con il progressivo evolversi della regolamentazione del commercio internazionale.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, infatti, il suo contenuto è confluito nell'art.133 del TCE.

Peraltro, il Trattato di Amsterdam, nell'ottica della globalizzazione perseguita in seno all'OMC, ha inserito, all'interno di tale articolo, un nuovo paragrafo, che attribuiva al Consiglio dei ministri la facoltà di estendere, deliberando all'unanimità, la disciplina prevista dai paragrafi 1-4¹¹⁴, relativa all'adozione di misure di attuazione della politica commerciale e conclusione di accordi internazionali in materia, anche agli accordi sui servizi e sulla proprietà intellettuale, che precedentemente non rientravano nell'alveo della politica commerciale.

Tuttavia, tale norma, di fatto mai utilizzata, è stata superata dalle nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Nizza; il riferimento è, in particolare, alla nuova formulazione del paragrafo 5¹¹⁵.

Quest'ultimo amplia l'ambito di applicazione della disciplina di cui all'art.133, paragrafi 1-4, che si estende in ogni caso agli accordi conclusi nei settori degli scambi di servizi e degli aspetti

¹¹¹ La Corte, nel parere 1/94, pur ritenendo che la tutela della proprietà intellettuale così come delineata nell'accordo TRIPs fuoriuscisse dall'orbita della politica commerciale comune, ha riconosciuto che la disciplina relativa alle misure volte ad impedire l'immissione in libera pratica di merci contraffatte fosse funzionalmente connessa alla sfera di applicazione dell'art.113 TCE.

¹¹² Cfr. F. MARRELLA, *Verso una nuova politica commerciale internazionale dell'Ue dopo il Trattato di Lisbona? Alcune brevi riflessioni*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2011, pp. 89-104.

¹¹³ Tuttavia, a partire dal 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione è stata accontentata. Da quella data, tutti gli accordi dell'OMC ricadono all'interno della sua competenza esclusiva.

¹¹⁴ I paragrafi citati dispongono quanto di seguito: “1. La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni.

2. La Commissione presenta al Consiglio proposte per l'attuazione della politica commerciale comune.

3. Qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne della Comunità. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle. La Commissione riferisce periodicamente al comitato speciale sui progressi dei negoziati. Le pertinenti disposizioni dell'articolo 300 sono applicabili.

4. Nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dal presente articolo, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata”.

¹¹⁵ La disposizione citata dispone quanto segue: “5. I paragrafi da 1 a 4 si applicano anche alla negoziazione e alla conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, nella misura in cui detti accordi non rientrino in detti paragrafi e fatto salvo il paragrafo 6.

In deroga al paragrafo 4, il Consiglio delibera all'unanimità per la negoziazione e la conclusione di un accordo in uno dei settori di cui al primo comma qualora tale accordo contenga disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne o qualora l'accordo riguardi un settore nel quale la Comunità non ha ancora esercitato, con l'adozione di norme interne, le sue competenze in virtù del presente trattato. Il Consiglio delibera all'unanimità per la negoziazione e conclusione di un accordo di natura orizzontale nella misura in cui questo riguardi anche il precedente comma o il paragrafo 6, secondo comma.

Il presente paragrafo lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di mantenere o concludere accordi con paesi terzi o con organizzazioni internazionali, purché tali accordi siano conformi al diritto comunitario e agli altri accordi internazionali pertinenti”.

commerciali della proprietà intellettuale, che incontravano limitazioni, nella disciplina precedente.

Inoltre, nel paragrafo 6¹¹⁶, la competenza in materia di accordi nei settori dei servizi culturali, audiovisivi, didattici, sociali e relativi alla salute umana viene definita come “ripartita”. A ben vedere, per la conclusione di tali accordi era sempre richiesta la partecipazione sia della Comunità che degli Stati membri, perciò, sembrerebbe più corretto riferirsi ad una competenza “congiunta”. Infatti, il dettato della stessa norma sottolinea come tali accordi dovessero essere conclusi “*congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri*”¹¹⁷.

Infine, in virtù del paragrafo 7¹¹⁸, il Consiglio acquista la facoltà, deliberando all’unanimità, di estendere ulteriormente la sfera di applicazione della disciplina in esame a negoziati ed accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale nella misura in cui non rientrino già nel nuovo paragrafo 5. Ciò significa che, l’intervento del Consiglio è necessario per gli aspetti della proprietà intellettuale che non presentano un carattere commerciale.

La competenza comunitaria nei nuovi settori si limita alle relazioni esterne, poiché nessun ampliamento ha coinvolto le competenze interne.

Tuttavia, è interessante notare che il progetto di Costituzione europea, mai entrato in vigore, mirava a semplificare l’attuale disciplina comunitaria, contenuta nell’articolo 133, inserendo direttamente nell’elenco dei settori rientranti nella politica commerciale gli accordi commerciali e tariffari in materia di servizi, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e gli investimenti esteri diretti.

In passato, e talvolta tuttora, non era cosa agevole ed immediata classificare come rientrante nella politica commerciale, e quindi nell’alveo dell’art.133, una determinata misura. La questione riveste un certo rilievo, poiché produce delle conseguenze sia sul piano della spartizione delle competenze, tra Comunità e Stati membri, che riguardo alle altre politiche comunitarie¹¹⁹. In materia, si sono contrapposte due visioni distinte.

Da un lato, il Consiglio poneva l’accento sullo scopo principale perseguito dall’atto. Dall’altro, la Commissione europea, sosteneva l’irrelevanza della finalità, di natura commerciale piuttosto che politica, sottesa all’adozione dell’atto stesso. Ad avviso dell’esecutivo europeo, per

¹¹⁶ La disposizione citata dispone quanto segue: “6. Il Consiglio non può concludere un accordo contenente disposizioni che esulino dalle competenze interne della Comunità, in particolare ove esse comportino un’armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri in un settore in cui il presente trattato esclude tale armonizzazione. Al riguardo, in deroga al paragrafo 5, primo comma, gli accordi nei settori degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, di servizi didattici nonché di servizi sociali e relativi alla salute umana rientrano nella competenza ripartita della Comunità e degli Stati membri. La loro negoziazione richiede pertanto, oltre a una decisione comunitaria adottata conformemente alle pertinenti disposizioni dell’articolo 300, il comune accordo degli Stati membri. Gli accordi così negoziati sono conclusi congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri. La negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore dei trasporti restano soggette alle disposizioni del titolo V e dell’articolo 300”.

¹¹⁷ Cfr. E. CANNIZZARO, *Art. 133*, in A. TIZZANO, *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004.

¹¹⁸ La disposizione citata dispone quanto segue: “Fatto salvo il paragrafo 6, primo comma, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può estendere l’applicazione dei paragrafi da 1 a 4 ai negoziati e accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, nella misura in cui essi non rientrino nel paragrafo 5”.

¹¹⁹ In particolare, un’annosa questione si è posta in relazione alla competenza sulle misure commerciali per finalità di politica estera, con riferimento, soprattutto, alle sanzioni economiche nei confronti di Stati terzi. Il problema sembra essere stato in parte superato a seguito dell’introduzione, con il Trattato di Maastricht, della nuova base giuridica dell’art. 301. Tuttavia, con riguardo a quest’ultima disposizione, si potrebbe anche affermare che, poiché per l’esercizio di tale competenza è necessaria una previa deliberazione *ad hoc* da parte degli Stati membri in ambito di Politica estera di sicurezza comune (PESC), tale norma, anziché estendere la competenza comunitaria, l’abbia invece limitata a favore di quella degli Stati membri.

qualificare uno strumento, come rientrante nell'alveo della politica commerciale o meno, è indispensabile analizzare la sua natura, obiettivamente intesa.

In riferimento a tale questione, la Corte di Giustizia, dapprima, ha statuito, convenendo con entrambe le istituzioni, che sia la finalità, che il contenuto di un atto, sono elementi da valutare per stabilirne il fondamento normativo. Tuttavia, successivamente, la sua giurisprudenza sembrava condividere maggiormente la posizione del Consiglio, attribuendo crescente rilievo allo scopo dell'atto stesso.

Perciò, secondo la giurisprudenza della Corte, un atto comunitario rientrava nella competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune prevista dall'art. 133 CE *“solo se verte specificamente sugli scambi internazionali in quanto sia sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi commerciali ed abbia effetti diretti ed immediati sul commercio o gli scambi dei prodotti interessati”*¹²⁰.

Più complesso è il caso di un provvedimento che mira a realizzare contemporaneamente più obiettivi, ad esempio sia commerciale che ambientale o sociale.

In tal caso, se le finalità che si perseguono sono, tra loro, inseparabili, l'atto in questione dovrebbe avere una base giuridica duplice.

Laddove, invece, uno scopo prevale sull'altro, l'atto dovrà basarsi su di un unico fondamento giuridico.

Misure adottate su un'erronea base giuridica sono suscettibili di annullamento da parte del giudice comunitario, secondo il procedimento oggi previsto dall'art.263 TFUE¹²¹.

Il trattato di Nizza, invece, aveva lasciato invariata la procedura finalizzata all'adozione di provvedimenti interni, di norma regolamenti, rientranti nella politica commerciale.

Lo schema procedurale appariva piuttosto semplice e vedeva la Commissione formulare una proposta al Consiglio, che deliberava in merito a maggioranza qualificata.

Qualora, per contro, l'attuazione della politica commerciale comune richiedeva la stipulazione di accordi internazionali con Paesi terzi o organizzazioni internazionali, erano previste delle procedure speciali distinte a seconda dei settori interessati, in deroga all'art.300 TCE, norma generale che regolava la conclusione di accordi internazionali. Tuttavia, per quanto non espressamente disciplinato, restavano applicabili le disposizioni pertinenti dello stesso articolo.

Per le misure rientranti nella competenza esclusiva della Comunità, come è previsto tutt'ora, la Commissione presenta delle raccomandazioni al Consiglio, il quale la autorizza ad aprire i negoziati, se necessari.

Nell'autorizzare la Commissione a negoziare con Paesi terzi, il Consiglio può rivolgerle delle direttive, che l'esecutivo deve rispettare nell'adempimento del suo compito.

Pur agendo quale negoziatore unico, la Commissione, nel condurre i negoziati, è assistita da un Comitato speciale con funzioni consultive, cosiddetto “Comitato 133” (oggi “Comitato 207”), designato dal Consiglio e composto dai rappresentanti degli Stati membri.

Tuttavia, in ultima istanza, la decisione di concludere o meno l'accordo internazionale resta in capo al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

Inoltre, la norma, come modificata dal Trattato di Nizza, richiede ad entrambe le istituzioni di *“adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne della Comunità”*. Tale inciso, che potrebbe costituire solo un'indicazione programmatica, produce l'effetto di subordinare le azioni esterne in materia di politica commerciale alle altre politiche, instaurando un criterio gerarchico tra queste¹²².

La procedura si complicava ulteriormente quando l'accordo aveva ad oggetto settori in cui la competenza della Comunità era concorrente con quella degli Stati membri. In tale ipotesi,

¹²⁰ CGUE, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA*, C-347/03, sentenza del 12 maggio 2005.

¹²¹ Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹²² Cfr. G. BIAGIONI, *Politica commerciale comune*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

innanzitutto, doveva sussistere un comune accordo degli Stati membri, dopo di che si applicava la procedura dell'art.300. Inoltre, il richiamo operato dal paragrafo 5 dell'art.133, faceva sì che la decisione del Consiglio dovesse essere unanime quando l'accordo presentava natura orizzontale.

Si noti che né per l'adozione di atti interni, né tanto meno per la conclusione di accordi internazionali vi era un coinvolgimento del Parlamento europeo nella procedura. Con un ruolo molto modesto, le altre istituzioni coinvolte si limitavano a tenerlo informato circa la conduzione di negoziati. Esse, inoltre, potevano volontariamente avvalersi di un suo parere prima della formale ratifica dell'accordo.

Alla luce di quanto detto, si può affermare che i risvolti ottenuti dai due Trattati sopra menzionati si sono rivelati piuttosto modesti, nonostante le ambiziose premesse.

A fronte della proposta presentata dalla Commissione nel luglio 1996, che propugnava una competenza di politica economica estera che andasse oltre il commercio di servizi, i diritti di proprietà intellettuale e gli investimenti, il risultato dei negoziati della Conferenza intergovernativa, che ha portato al Trattato di Amsterdam, è stato il rinnovato paragrafo 5. Quest'ultimo ha permesso al Consiglio di estendere l'applicazione dell'art.133 ai servizi e ai diritti di proprietà intellettuale all'unanimità, e quindi senza dover passare attraverso un'altra conferenza intergovernativa.

Qualche anno più tardi, durante la Conferenza intergovernativa di Nizza, la tematica della politica commerciale rientrava *en passant* nell'ambito della più ampia questione relativa all'estensione del voto a maggioranza qualificata.

In particolare, il Trattato di Nizza ha apportato alcuni progressi in termini di integrazione. Esso attribuì alla Comunità una competenza esplicita per la negoziazione e la conclusione di accordi relativi al commercio dei servizi e agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale, ai quali si applica, dunque, la maggioranza qualificata.

Tuttavia, permangono dei casi eccezionali in cui la deliberazione del Consiglio deve avvenire all'unanimità: settori in cui quest'ultima è richiesta per l'adozione di norme interne o in cui la Comunità deve ancora esercitare la sua competenza; nei casi in cui un accordo andrebbe oltre le competenze interne della Comunità, determinando l'armonizzazione in settori per i quali il Trattato lo esclude¹²³; nell'ambito della negoziazione e conclusione di accordi internazionali in materia di trasporti.

Tra l'altro, le disposizioni introdotte nel Trattato di Nizza presentavano numerosi aspetti negativi.

Nessun passo in avanti è stato fatto con riferimento agli investimenti esteri diretti, che restano esclusi dall'ambito di applicazione dell'art.133. Ancora, si richiede l'unanimità per la negoziazione e conclusione di accordi orizzontali, laddove una delle aree di deroga rientra in tali negoziati. Inoltre, in questi casi è richiesta anche la ratifica degli Stati membri.

Il Parlamento europeo è rimasto escluso dal processo decisionale, non ottenendo neppure un diritto formale di consultazione.

Infine, gli Stati membri erano ancora autorizzati a negoziare e concludere accordi nei settori del commercio dei servizi e degli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale.

Sicuramente, rispetto al Trattato di Amsterdam, quello di Nizza ha raggiunto risultati più sostanziali, che, però, nel complesso sono da valutare come ancora piuttosto modesti, per quanto concerne la capacità della Comunità di agire sulla scena internazionale.

Molti autori, peraltro, hanno criticato la complessità del testo che non è riuscito a soddisfare le esigenze di maggiore semplicità e trasparenza¹²⁴.

¹²³ Si fa esplicito riferimento agli accordi relativi al commercio di servizi culturali, audiovisivi, educativi nonché i servizi per la salute.

¹²⁴ Cfr. P. PESCATORE, *Nice – aftermath*, in *Common Law Market Review* 38, 2001; C. HERMANN, *Common Commercial Policy after Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job*, in *Common Market Law Review* 39, 2002; R. LEAL-ARCAS, *The EC in GATT/WTO negotiations: from Rome to Nice – have EC trade policy reforms been good enough for a coherent EC trade policy in the WTO*, in *European Integration Online Papers (EIoP)*, 8, 1, 2004.

Fu solo la Convenzione sul futuro dell'Europa¹²⁵, che aveva l'obiettivo di preparare la successiva Conferenza intergovernativa nel modo più trasparente possibile, ad avviare modifiche sostanziali concernenti la *governance* della politica commerciale esterna della Comunità europea.

Questi progressi sono stati in gran parte mantenuti durante i negoziati che hanno portato al Trattato costituzionale, mai entrato in vigore, e poi a quello di Lisbona.

Diversi fattori possono spiegare l'approdo ultimo del processo di revisione dei trattati, che a partire dal Consiglio europeo di Laeken e passando per il progetto di una Costituzione per l'Europa, ha finalmente condotto alle innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona¹²⁶.

La maggior parte degli studiosi di questa materia tende a far risalire i cambiamenti che hanno toccato la politica commerciale comune a fattori esogeni, legati al cambiamento dell'agenda commerciale internazionale o al rafforzamento del quadro istituzionale dell'OMC¹²⁷.

Diversi attori internazionali, tra cui la Commissione, hanno tradizionalmente sostenuto che la portata dell'art.133 deve essere interpretata in modo dinamico, poiché nel momento in cui il commercio internazionale perde di rilevanza, i poteri della Comunità, nell'ambito della politica commerciale comune, vengono gradualmente erosi.

Le spiegazioni che si focalizzano sui fattori esterni pongono l'enfasi sul fatto che futuri negoziati commerciali esercitano una pressione verso una riforma della politica commerciale. Pressione che, sicuramente, costituisce un fattore tale da innescare una revisione, ma che da solo non può chiarire in modo convincente il cambiamento che è intercorso dalla Conferenza intergovernativa di Amsterdam e che ha, da ultimo, portato al Trattato di Lisbona.

Al contrario, Arne Niemann¹²⁸ pone l'accento sull'opportunità di concentrarsi, in particolare, su fattori endogeni per spiegare i diversi risultati delle passate revisioni dei trattati che hanno portato allo sviluppo della politica commerciale comune, così come delineata dal Trattato di Lisbona.

Il professor Niemann individua, quale prima causa, le crescenti pressioni derivanti dalla questione relativa all'allargamento verso Est, che scaldava i dibattiti comunitari a partire dal Consiglio europeo di Edimburgo nel 1992.

Sebbene, a prima vista, l'allargamento si qualifichi come un fattore esogeno, esso è gradualmente divenuto un obiettivo di politica interna e una fonte endogena di pressione per la riforma delle regole decisionali dell'Unione. In particolare, in quanto obiettivo interno, l'allargamento non ha fatto altro che evidenziare le criticità connesse all'unanimità come metodo

¹²⁵ Organo istituzionale e straordinario istituito con la Dichiarazione di Laeken, stesa durante il Consiglio europeo di Laeken (14 - 15 dicembre 2001). Ha concluso i suoi lavori il 10 luglio 2003. Il suo compito era quello di trovare una soluzione ai problemi di natura istituzionale non risolti dal Trattato di Nizza.

¹²⁶ I progressi più importanti si sostanziano nel maggior rilievo attribuito al Parlamento europeo, divenuto il codecisore, insieme al Consiglio, nell'adozione di atti legislativi, tra cui rientrano anche le misure di attuazione della politica commerciale comune. Per di più, il suo consenso è richiesto per la maggior parte degli accordi internazionali, compresi tutti gli accordi commerciali. In secondo luogo, con il Trattato di Lisbona, finalmente, servizi, la proprietà intellettuale, e investimenti esteri diretti rientrano nella competenza esclusiva della Comunità, da ora Unione. Inoltre, le ipotesi di unanimità in Consiglio sono state ulteriormente ridotte, essendo questa richiesta per ciò che concerne servizi, proprietà intellettuale e investimenti, solo laddove prevista anche per l'adozione di norme interne. Tuttavia, la deroga relativa ai servizi culturali ed audiovisivi è stata subordinata ai soli casi in cui rischiano di pregiudicare la diversità culturale e linguistica dell'Unione; mentre i servizi sociali, educativi e sanitari sono soggetti all'unanimità solo se rischiano di perturbare seriamente l'organizzazione nazionale e pregiudicare la responsabilità degli Stati membri nel fornirli. I parlamenti nazionali non sono più necessari per la ratifica dei futuri accordi dell'OMC relativi alle nuove questioni. Infine, la politica commerciale rientra ora nel novero dell'azione esterna dell'Ue e deve quindi essere condotta perseguendone i principi e gli obiettivi.

¹²⁷ Cfr. K. NICOLAÏDIS, S. MEUNIER, *Revisiting trade competence in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, in M. HOSLI, A. VAN DEEMEN, M. WILDGEM (a cura di), *Institutional Challenges in the European Union*, Londra, Routledge, 2002; S. BILLIET, *From GATT to the WTO: the internal struggle for external competences in the EU*, in *Journal of Common Market Studies* 44(5), 2006.

¹²⁸ Professore di politica internazionale e di studi sull'integrazione europea presso il dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Johannes Gutenberg di Magonza, Germania. Cfr. A. NIEMANN, *op.cit.*, p. 10.

di votazione nel Consiglio, esercitando una crescente influenza affinché venisse sostituita con la maggioranza qualificata nelle materie di politica commerciale.

Tuttavia, durante la Conferenza di Amsterdam, questa tematica non appariva ancora convincente, in quanto peccava di urgenza, dato che l'allargamento era previsto solo per il 2003/2005.

In seguito, con la conferma e il lancio del processo di allargamento, rispettivamente, al Consiglio europeo di Lussemburgo nel 1997 e di Helsinki nel 1999, l'esigenza di affrontare la questione è diventata sempre più impellente, poiché si aspettava la firma del trattato di adesione nella primavera del 2003¹²⁹.

Dunque, l'allargamento si è posto quale *ratio* per giustificare la necessità di un'ulteriore riforma della politica commerciale comune, in vista delle difficoltà evidenti che una politica commerciale soggetta alla regola dell'unanimità avrebbe determinato in un Consiglio di ormai 25 Stati membri, caratterizzato dalla diversificazione di interessi e dall'eterogeneità delle culture politiche.

Un secondo motivo, che ha determinato il successo della riforma apportata alla politica commerciale a Lisbona, si sostanzia nel rinnovato foro negoziale.

Prima dell'ultima revisione, infatti, il contesto in cui avvenivano i negoziati non consentiva di attuare una riforma prospera in materia di politica commerciale.

Ciò era dovuto *in primis* alla mole di questioni all'ordine del giorno nelle Conferenze intergovernative che hanno condotto ai Trattati di Amsterdam e Nizza, per cui, semplicemente, non vi erano il tempo materiale per impegnarsi in un dibattito ragionato sulla politica commerciale estera¹³⁰. La natura dei fori negoziali, insieme al *background* dei negoziatori, si sono rivelati poco utili a promuovere un dibattito che conducesse a progressi in materia.

Infatti, da un lato né i rappresentanti riuniti nelle Conferenze, né i capi di Stato e di governo, avevano le competenze per impegnarsi in una discussione sensata su questo argomento piuttosto complesso. Dall'altro, le istruzioni inflessibili, rigorose e spesso in contraddizione tra loro, che promanavano dalle richieste dei vari ministeri nazionali hanno ostacolato una razionale analisi costi-benefici relativa ad un'estensione della competenza comunitaria in materia. In particolare, il dialogo relativo alla separazione delle competenze in materia commerciale era avvolto da un alone di sfiducia da parte di alcuni Stati membri nei riguardi della Commissione, quale entità deputata a rappresentare la Comunità nei negoziati internazionali e a rendere gli Stati membri edotti di quanto accade in tale contesto. Le ragioni di tale sfiducia possono essere rintracciate nella mancata trasparenza con cui la Commissione aveva negoziato in passato, un esempio fra tutti è quello che ha portato agli Accordi di *Blair House*¹³¹.

Perciò, il cambiamento del foro negoziale durante la Convenzione sul futuro dell'Europa ha contribuito a creare un ambiente più cooperativo, promuovendo un discorso più aperto al dialogo con le forze progressiste, le quali avevano maggior possibilità di ricevere consensi.

¹²⁹ Cipro, Malta, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Repubblica Ceca e Slovenia sono gli Stati che firmarono il trattato di adesione il 16 aprile ad Atene.

¹³⁰ A tal proposito, è emblematica la dichiarazione di un funzionario che aveva partecipato a tale Conferenza e che il professor Niemann intervistò nel 1999. Egli afferma: “*When we discussed external policy for an hour, we spent 55 minutes on CFSP and five minutes on Article 113*”.

¹³¹ Preaccordo, concluso il 20 novembre 1992, tra la Commissione europea e il Governo degli Stati Uniti sulla parte relativa all'agricoltura dei negoziati dell'*Uruguay Round* nell'ambito del GATT. La forma di “preaccordo” nasceva dal fatto che esso avrebbe dovuto essere formalmente confermato dal Consiglio e che, comunque, si sarebbe considerato concluso a seguito dell'acquiescenza di tutti gli Stati membri. Prevedeva la riduzione netta del 21% delle esportazioni sovvenzionate dalla Comunità; questa proposta, presentata dalla delegazione della Commissione, era legata al riconoscimento formale da parte del GATT degli strumenti utilizzati nell'ambito della politica agricola comunitaria. Gli accordi di *Blair-House* furono osteggiati dagli agricoltori di tutti gli Stati membri e in particolare da quelli francesi che, contrari alla riforma della PAC, la consideravano irreversibile se gli accordi in questione fossero stati confermati. La denominazione si deve alla foresteria della Casa Bianca dove si è svolta la trattativa.

Contrariamente a quanto era accaduto nei negoziati svoltisi nell'ambito delle conferenze intergovernative del 1997 e del 2000, c'è stato il tempo necessario e sufficiente per un dibattito sostanziale e uno scambio più approfondito di argomenti e contro-argomentazioni sui meriti di un'eventuale riforma in materia.

La maggiore quantità di interazioni ha indotto lo sviluppo di un "*esprit de corps*"¹³² e di un forte senso di responsabilità tra i membri della Convenzione, che erano in grado di agire in modo svincolato da istruzioni governative¹³³.

Lo spirito e la struttura negoziale hanno reso difficile per i partecipanti alla Convenzione smentire altrui posizioni senza entrare in una discussione ragionata. Quindi, le forti motivazioni a favore di un'estensione della competenza comunitaria avevano finalmente una *chance* di essere accolte dai diversi attori.

Un terzo fattore, che ha contribuito al risultato ottenuto con il Trattato di Lisbona, va rintracciato nel ruolo propositivo assunto dalla Commissione e il Parlamento europeo, quali attori sovranazionali con un interesse intrinseco nel promuovere un ulteriore processo di integrazione.

La Commissione, in particolare, ha assunto un ruolo di rilievo nell'ambito della Convenzione, per una serie di motivi.

In primo luogo, godeva di un forte supporto nel *Praesidium*¹³⁴, i cui membri avevano visioni compatibili con quelle della Commissione, la quale, peraltro, aveva numerosi alleati, in relazione alle questioni sulla politica commerciale, anche tra i membri del Parlamento.

Inoltre, lo stile decisionale vigente nella Convenzione faceva sì che le solide argomentazioni della Commissione, relative ad esempio al cambiamento dell'agenda commerciale, avessero una maggiore risonanza, di quanto, invece, accadeva nelle precedenti Conferenze.

Anche il Parlamento europeo riuscì ad imporsi in maggior misura, rispetto che in precedenza. Infatti, i 16 rappresentanti del Parlamento, nell'ambito della Convenzione, rappresentavano la compagine più coerente e meglio organizzata, nonché quella più attiva in termini di presentazione di proposte, partecipazione ai dibattiti e apertura al dialogo con gli altri membri.

Essi sostenevano un'ampia estensione delle competenze comunitarie in ambito commerciale, accompagnata anche da un sostanziale aumento del coinvolgimento del Parlamento in materia.

Tale posizione dipendeva dal fatto che il commercio estero rappresentava quasi l'unica area in cui il Parlamento non aveva pressoché alcun ruolo.

Data l'enfasi della Dichiarazione di Laeken con riguardo al problema della legittimità, in tale contesto, le rivendicazioni del Parlamento apparivano ancora più convincenti e meglio circostanziate.

Inoltre, in virtù dell'accresciuto interesse, a livello OMC, con riguardo a questioni relative alla salute pubblica e alla tutela dei consumatori, la necessità di attribuire un maggiore ruolo al Parlamento si faceva più impellente.

Nonostante la sua formale esclusione dalla politica commerciale, il Parlamento europeo aveva dimostrato un crescente interesse in materia. In particolare, negli ultimi giorni di vita della Convenzione, si dimostrò il più forte sostenitore del testo che era scaturito dai lavori.

¹³² Con tale espressione si indica la capacità dei membri di un gruppo di mantenere la fiducia in un'istituzione o in un obiettivo, in particolare di fronte all'opposizione o alle difficoltà.

¹³³ La Convenzione era composta da 15 rappresentanti dei governi dei Paesi membri (uno per Stato), 13 rappresentanti dei governi dei Paesi candidati all'adesione (quelli entrati nel 2004 e quelli previsti per il 2007 e il 2010), 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei Paesi membri (due per Stato), 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei Paesi candidati (due per Stato), 16 rappresentanti del Parlamento europeo, 2 rappresentanti della Commissione europea. Partecipavano, inoltre, 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale, 6 rappresentanti del Comitato delle regioni, 3 rappresentanti delle parti sociali e il Mediatore europeo, in qualità di osservatori senza diritto di voto sono stati. I delegati sono stati suddivisi in gruppi di lavoro tematici volti a cercare soluzioni pratiche per i temi in oggetto.

¹³⁴ Oltre al Presidente e ai vicepresidenti, il *Praesidium* comprendeva nove membri della Convenzione e un invitato designato dai Paesi candidati. Esso aveva il compito di dare impulso alla Convenzione e di assicurarle una base di lavoro.

Infine, tra gli elementi suscettibili di incidere in modo significativo sul processo decisionale a livello europeo, vi sono i vincoli interni che derivano dai conflitti politici che si svolgono nei diversi Stati membri.

Durante le conferenze intergovernative svoltesi prima nel biennio 1996-1997 e poi nel 2000, i vincoli interni erano piuttosto pregnanti, poiché le emergenti questioni commerciali, relative alle tariffe e alle restrizioni quantitative, non si bloccavano alla frontiera, ma penetravano all'interno dei confini dello Stato, influenzando le leggi nazionali di ciascun Paese.

Ciò ha determinato che queste tematiche inevitabilmente venissero politicizzate, rendendo sempre più difficile l'espansione delle competenze comunitarie in materia.

Inoltre, l'intrusione di nuove questioni commerciali in questioni interne, vicine al cuore della sovranità nazionale, aveva aumentato la ritrosia degli Stati nazionali a delegare ulteriori poteri alla Comunità in merito a questioni sensibili.

In particolare, i governi francese e britannico si schierarono contro l'estensione della competenza comunitaria, poiché percepita come contraria ai loro interessi nazionali.

Tuttavia, durante la Convenzione, i vincoli interni promananti dagli Stati membri apparivano neutralizzati per una serie di ragioni. Innanzitutto, i rappresentanti dei governi non erano frenati dall'influenza dei vari ministeri nazionali. Essi erano liberi di negoziare liberamente senza vincoli sostanziali, a causa dell'assenza di un coordinamento interdipartimentale.

Le più forti pressioni esercitate durante la Convenzione sono state affrontate dai membri francesi in merito alla questione della diversità culturale. Pressione che aumentò vertiginosamente a causa della mancanza di un'eccezione culturale francese nelle bozze dei lavori. Perciò, dopo il Consiglio europeo di Salonicco, il *Praesidium* decise di includere l'eccezione culturale, poiché altrimenti, difficilmente il governo francese avrebbe supportato il progetto di Trattato costituzionale¹³⁵.

Perciò, quando la Conferenza intergovernativa ebbe inizio, ad ottobre 2003, i vincoli interni derivanti dai ministeri nazionali avevano poche possibilità di influenzare gli esiti in materia di politica commerciale, poiché il testo della Convenzione sul commercio estero era il risultato di un largo e acclamato consenso. Infatti, durante la Conferenza intergovernativa del 2007, che portò al Trattato di Lisbona, la questione non fu riaperta.

In conclusione, la Convenzione sul futuro dell'Europa ha avuto un ruolo dirimente nel delineare i nuovi assetti della politica commerciale comune, soprattutto nel suo versante esterno, e di ciò sono riprova le nuove disposizioni inserite nel Trattato di Lisbona, che ne ha esteso i principi anche ai servizi, ai diritti di proprietà intellettuale e agli investimenti esteri diretti.

6. Gli sviluppi in seguito al Trattato di Lisbona: l'art.207 TFUE

Già la Conferenza intergovernativa del 2004, avviata nell'ottobre 2003 per discutere il "progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", mirava a compiere un grande passo in avanti nel campo degli affari esteri, al fine di rendere l'Europa "più presente nel mondo", così come richiesto dal Consiglio europeo nella Dichiarazione di Laeken del 2001¹³⁶.

Tale ambizioso obiettivo, per essere realizzato, imponeva una maggiore coerenza tra i diversi settori ascrivibili all'alveo della politica estera dell'Unione, quali la politica estera e di sicurezza comune, lo sviluppo e soprattutto il commercio.

Il merito del progetto di Trattato Costituzionale fu quello di riunire sotto un unico Titolo, dedicato all'"Azione esterna dell'Unione", e quindi sotto un unico quadro di principi e obiettivi, tutte le disposizioni in materia, ovvero quelle relative alla PESC, alla politica commerciale, nonché alla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario.

Tuttavia, questo *modus operandi* non è sopravvissuto al fallimento del Trattato Costituzionale, causato dalla mancata ratifica da parte della Francia e dei Paesi Bassi nel 2005.

¹³⁵ Progetto che rimase tale per la mancata ratifica della Francia, oltre che dei Paesi Bassi.

¹³⁶ Cfr. J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, New York, 2010.

Infatti, nel corso dei negoziati condotti durante la Conferenza intergovernativa riunita nel giugno del 2007, che avrebbe poi portato all'approvazione del Trattato di Lisbona, alcuni Stati membri, tra cui spiccava il Regno Unito, proposero e ottennero di mantenere il secondo pilastro, dedicato alla PESC, separato dalle altre politiche, per rimarcare la specificità. Tali pressioni hanno determinato l'attuale assetto normativo dedicato all'azione esterna dell'Unione.

In particolare, per parte della materia¹³⁷, il Trattato sull'Unione europea, che costituisce il testo di base dell'assetto istituzionale europeo, all'art.21¹³⁸, si limita alla sola enunciazione degli obiettivi da perseguire, lasciando alle disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea¹³⁹ il compito di fissare i contenuti specifici e le modalità concrete di azione.

Invece, le disposizioni rientranti nell'ambito della PESC e della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), anche per quanto riguarda i dettagli operativi, sono rimaste nel titolo V del TUE, così come accadeva anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Tuttavia, al fine di rafforzare la coerenza delle politiche esterne dell'UE, si è deciso di inserire nella Parte V del TFUE, intitolata "*Azione esterna dell'Unione*", un Titolo I, relativo alle disposizioni generali in materia, contenente l'art.205¹⁴⁰, che crea un ponte con le norme del TUE, in quanto stabilisce che le politiche esterne devono ispirarsi alle disposizioni generali contenute in quest'ultimo.

Pertanto, anche se in parte frammentata tra i due Trattati, la disciplina sull'azione esterna è soggetta ad un quadro unico di disposizioni generali, principi e obiettivi¹⁴¹.

In particolare, quello della politica commerciale comune è stato un settore ampiamente riformato dal Trattato di Lisbona, il quale ha introdotto una serie di novità significative, sia dal punto di vista sostanziale, che procedurale.

Tali cambiamenti sono degni di nota non solo perché la politica commerciale è tra le più importanti delle relazioni esterne dell'Unione, ma anche perché concernono un settore caratterizzato da una serie di dibattiti fondamentali, quali la questione della separazione delle competenze tra Stati membri e Unione, la portata dei poteri e delle funzioni delle sue istituzioni, nonché l'individuazione dei valori e degli obiettivi alla base di tale politica.

Gli obiettivi specifici della politica commerciale comune sono enucleati dall'articolo 206 TFUE¹⁴², che recepisce l'eredità del precedente art.131, par.1, TCE.

Tale norma, oltre a riprendere gli obiettivi dello sviluppo armonioso del commercio mondiale, la graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e la riduzione delle barriere doganali e di altra natura, introduce anche la progressiva rimozione delle restrizioni agli investimenti diretti esteri, alla luce dell'estensione dell'ambito di applicazione della politica commerciale comune, che a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, ora, ricomprende anche gli investimenti esteri diretti.

L'art.206 TFUE mira a realizzare una liberalizzazione commerciale, da attuare attraverso un processo graduale, che in questo senso riecheggia gli obiettivi del sistema mondiale del

¹³⁷ In particolare, la politica commerciale comune, la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi, gli aiuti umanitari, le misure restrittive contro paesi terzi o persone fisiche o giuridiche, le relazioni con le organizzazioni internazionali.

¹³⁸ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹³⁹ Trattato "servente" rispetto al TUE, riservato alla disciplina specifica dei settori in cui l'Unione esercita le sue competenze, nonché degli strumenti e modalità attraverso i quali le competenze stesse sono poste in essere. Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p.32.

¹⁴⁰ La disposizione citata dispone quanto di seguito: "*L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente parte, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V del trattato sull'Unione europea*".

¹⁴¹ Cfr. J.C. PIRIS, *op. cit.*, p.242.

¹⁴² La disposizione citata dispone quanto di seguito: "*L'Unione, tramite l'istituzione di un'unione doganale in conformità degli articoli da 28 a 32, contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo*".

commercio, così come cristallizzati nel preambolo dell'Atto finale di Marrakech, istitutivo dell'OMC e nel GATT.

Pur non modificando radicalmente il contenuto degli obiettivi specifici della politica commerciale comune, il Trattato di Lisbona ne muta i destinatari e la natura giuridica.

Infatti, mentre l'art.131 TCE si riferiva agli Stati membri, l'art.206 TFUE attribuisce direttamente all'Unione un ruolo predominante quale attore nella politica commerciale estera.

Inoltre, a differenza dell'art.131 TCE, che sanciva l'intenzione degli Stati membri di contribuire¹⁴³, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonioso del commercio, la nuova formulazione della norma, inaugurata con il Trattato di Lisbona, trasforma la liberalizzazione del commercio in un obiettivo vincolante, non più subordinato alla volontà degli Stati. Ciò è evidente nella versione originale in cui si afferma che "*The Union shall contribute (...) to the harmonious development of world trade...*", poiché il verbo *shall* indica la natura obbligatoria dell'obiettivo della liberalizzazione commerciale.

Accanto a questi principi cd. specifici, la politica commerciale comune, per il richiamo al Trattato sull'Unione europea, effettuato dall'art.205 TFUE, è retta anche da principi ed obiettivi generali della politica esterna dell'Unione, come peraltro riaffermato dall'art. 207, par.1, TFUE, che stabilisce testualmente che "*la politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione*".

Questi ultimi sono delineati, in particolare, dall'art.21 TUE¹⁴⁴, che fa riferimento alla democrazia, allo Stato di diritto, all'universalità nonché all'indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, al rispetto per la dignità umana, per i principi di uguaglianza e solidarietà, e, infine, al rispetto dei principi enucleati nella Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

Ciò che emerge dall'analisi della norma, letta in combinato disposto con l'art. 3, par.5¹⁴⁵, è che l'Unione europea, per il tramite della politica commerciale comune, aspira a raggiungere un traguardo che non si limita alla graduale liberalizzazione commerciale, ma va ben oltre.

Il commercio, condotto in modo libero ed equo, non è il risultato finale, ma il mezzo attraverso cui perseguire e proteggere i cd. *non-trade values*, quali la pace e la sicurezza, l'uguaglianza, il rispetto dei diritti umani, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Creando un ponte tra la politica commerciale e il più ampio quadro dei *non-economic policy objectives*, il Trattato di Lisbona devia sostanzialmente dalle precedenti revisioni della politica commerciale operate prima dal Trattato di Amsterdam e, poi, di Nizza.

Questa innovazione rivoluzionaria non è stata scevra da critiche dal mondo accademico¹⁴⁶, e non solo, per le conseguenze pratiche che determina.

Il rischio, viene fatto notare, è quello che si determini una "politicizzazione" della politica commerciale.

A tal proposito, il Professor Krajewski ha considerato questi timori infondati, in quanto partono da premesse ontologicamente errate, poiché la liberalizzazione del commercio, sia nel contesto dell'OMC che dell'Ue, non è mai stata un obiettivo fine a sé stesso¹⁴⁷.

¹⁴³ Nella versione originale il testo recava: "*Member states aim to contribute (...)*".

¹⁴⁴ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁴⁵ La disposizione citata dispone quanto segue: "*Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite*".

¹⁴⁶ Cfr. M. BUNGENBERG, *Going Global? The EU Common Commercial Policy after Lisbon*, in C. HERRMANN, J.P. TERHECHTE (a cura di), *European Yearbook of International Economic Law*, Berlino, 2010.

¹⁴⁷ Cfr. M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in A. BIONDI, P. ECHOUT, S. RIPLEY, *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012.

Già il GATT 1947 si preoccupava di contribuire, tramite la liberalizzazione del commercio, all'innalzamento degli standard di vita, assicurando la piena occupazione. Questo proposito è stato poi ampliato dall'OMC, come risulta sin dal preambolo del suo accordo istitutivo, che include lo sviluppo sostenibile, la protezione e la conservazione dell'ambiente, tra le sue finalità.

Per quanto attiene, invece, al contesto europeo, il punto di partenza dell'intera costruzione dell'Unione europea, tradizionalmente, viene fatto risalire alla, già citata, dichiarazione resa il 9 maggio 1950 dall'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman.

In essa, l'intento di mettere in comune, sotto il controllo di un'autorità sovranazionale, la produzione di carbone ed acciaio, si traduce nella realizzazione di un sistema economico comune ai Paesi aderenti all'iniziativa. Tuttavia, l'obiettivo sotteso a questo piano, sin dall'inizio, è quello di assicurare la pace tra nazioni che storicamente si erano contrapposte sul campo di guerra, a partire da Francia e Germania, e che avevano causato il declino del continente europeo.

In questo senso può affermarsi che la politica commerciale ha sempre avuto una natura "politica". La novità del Trattato di Lisbona sta, invece, nel riconoscere a chiare lettere che essa può e deve perseguire obiettivi non-economici.

In definitiva, la politica commerciale dell'Ue è uno strumento comunitario potente ed efficace, tanto che è stato spesso usato come leva per perseguire gli obiettivi geopolitici dell'UE¹⁴⁸.

Un altro merito del Trattato in esame è stato quello di chiarire la portata della competenza dell'Unione in materia di politica commerciale comune.

L'art.3, par.1, lett. e, TFUE esplicita che la materia rientra tra le competenze esclusive dell'Unione, tassativamente individuate, in qualche modo codificando la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che in assenza di una previsione altrettanto chiara, più volte era stata chiamata ad esprimersi sul tema.

La competenza esclusiva dell'Unione consente alle sue istituzioni non solo di adottare atti giuridicamente vincolanti al suo interno, ma anche, secondo quanto stabilito dall'art.3 par.2 TFUE, di concludere accordi internazionali, quando la conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare la sua competenza interna, nonché nella misura in cui la conclusione di tali accordi può incidere su norme comuni o modificarne la portata. Questa previsione, come già evidenziato, cristallizza la dottrina dei poteri impliciti, teorizzata dalla Corte a partire dal caso *AETS*.

¹⁴⁸ Obiettivi di questo tipo sono rinvenibili anche in esempi recenti, come le sanzioni dell'Ue alla Russia. L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha reso impellente da parte dell'Unione l'adozione di misure restrittive, che hanno colpito soprattutto per incisività e tempestività. L'Unione ha agito in tempi rapidissimi, condannando, con una dichiarazione resa in suo nome dall'Alto rappresentante, la decisione russa di riconoscere l'indipendenza delle regioni di Donetsk e Luhansk, già l'indomani del formale riconoscimento registratosi il 21 febbraio 2022. Successivamente, le violazioni dell'integrità territoriale e del divieto di usare la forza hanno determinato la necessità di ricorrere a misure restrittive a titolo di contromisura, con la finalità di far cessare quella che il Presidente russo ha qualificato come "operazione militare speciale" e che mina profondamente la stabilità europea e mondiale.

Il Consiglio UE ha adottato oltre alle misure cd. classiche in contesto di crisi internazionali, quali i divieti di esportare armi, tecnologia a doppio uso, tecnologie abilitanti o necessarie per la raffinazione del petrolio unitamente ai divieti di atterraggio e decollo dei voli aerei russi, anche altre misure di carattere finanziario straordinarie. In particolare, il Consiglio dell'UE, in linea con gli USA e i membri del G7, ha vietato le operazioni relative alla gestione di riserve in valuta straniera nei confronti della Banca centrale di Russia, nonché di prestare servizi specializzati di messaggistica finanziaria a determinati enti creditizi russi. Inoltre, rientrano tra le misure finanziarie i divieti di acquisto o vendita dal governo russo o dalla Banca centrale russa, nonché da sue emanazioni, di valori mobiliari e strumenti del mercato monetario emessi dopo il 9 marzo 2022.

Tra le sanzioni di natura economica, che più interessano per i fini di questo elaborato, si richiamano le misure volte a vietare il commercio e la prestazione di servizi in un ampio numero di settori nevralgici, come energia, telecomunicazioni e trasporti, tra l'Unione e le zone non controllate dal governo delle regioni separatiste. Da ultimo, più di recente, le restrizioni hanno ad oggetto le esportazioni di apparecchiature, tecnologie e servizi per l'industria energetica. Cfr. S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, 2022, consultabile online nel sito www.sidiblog.org.

L'estensione della competenza dell'Unione in materia commerciale riflette l'ampliamento dell'ambito di applicazione della stessa, che è conseguenza degli sviluppi del commercio globale in seno all'OMC, e dei progressi che si sono susseguiti a partire dall'ultimo *round* negoziale.

Il Trattato di Lisbona, finalmente, risolve l'annosa disputa relativa alla portata della politica commerciale comune con riferimento al commercio di servizi e agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale.

Il fulcro della disciplina è rappresentato dall'art.207 TFUE, che ha una formulazione più lineare e chiara rispetto al suo predecessore, l'art.133 TCE, il quale, conteneva complicati riferimenti e deroghe tra i paragrafi, a causa, soprattutto, degli emendamenti apportati dal Trattato di Nizza.

L'art.207, par.1¹⁴⁹, TFUE fornisce un elenco di materie che rientrano nella politica commerciale comune, tuttavia, dall'uso dell'espressione "*in particolare*" (nella versione originale "*particularly*") si evince che tale elencazione non è esaustiva, ma meramente esemplificativa.

Accanto alle materie enucleate già dall'art.133 TCE, vale a dire le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottare in caso di *dumping* e sovvenzioni, il Trattato di Lisbona ha aggiunto che rientrano nell'ambito della politica commerciale comune anche gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e gli investimenti esteri diretti. Si precisa, inoltre, che gli accordi tariffari e commerciali possono avere ad oggetto non solo lo scambio di merci, ma anche di servizi.

Per quanto attiene a questi ultimi, secondo l'art.207 TFUE, la politica commerciale comune copre ora tutti gli aspetti del commercio di servizi. Pertanto, l'Unione è detentrica di una competenza esclusiva a concludere ed implementare accordi commerciali relativi ai servizi.

Il Trattato di Lisbona, dunque, abbandona la competenza concorrente che governava gli accordi in materia di scambi di servizi culturali e audiovisivi, da una parte, e educativi, sociali e legati alla sfera della sanità, dall'altra, secondo quanto precedentemente previsto dall'art.133, par.6 TCE. Tuttavia, permane, ai sensi dell'art.207, par.4¹⁵⁰, la necessità in capo al Consiglio di deliberare all'unanimità per la conclusione di accordi commerciali che riguardano queste tipologie di servizi, rispettivamente quando si rischia di determinare un pregiudizio alla diversità linguistica e culturale dell'unione o di perturbare seriamente l'organizzazione nazionale di tali servizi e, quindi, di arrecare un pregiudizio alla competenza degli Stati membri nell'esercizio della loro prestazione.

Ad ogni modo, abolire la competenza concorrente degli Stati in quest'area, oltre a rafforzare il potere negoziale della Commissione, quale negoziatore unico, limita l'influenza degli Stati membri sulla politica commerciale riguardante questi servizi.

Un ulteriore effetto che si determina è quello di incidere sulla legittimità democratica della politica commerciale comune, poiché i parlamenti nazionali non sono più responsabili di ratificare gli accordi commerciali che riguardano anche questi servizi.

Ad oggi, l'Unione ha competenza esclusiva anche riguardo agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale. Quest'ultima è un'espressione che non ha un'equivalente nel diritto

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

¹⁵⁰“Il Consiglio delibera all'unanimità anche per la negoziazione e la conclusione di accordi:

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

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

commerciale internazionale, giacché l'accordo rilevante in materia, ovvero il TRIPs, si riferisce agli aspetti legati al commercio di questi obiettivi.

La differenza tra le due formulazioni è più evidente se si analizza la versione originale dei testi in questione. Mentre il TFUE parla di “*commercial aspects of intellectual property*”, l'accordo OMC concerne i “*trade-related aspects*”.

Nel mondo accademico, si conviene che la differenza linguistica sia priva di significativa importanza, e che con l'espressione “aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale” il TFUE voglia rifarsi all'accordo TRIPs, tuttavia, tra i commentatori della materia sono emerse delle vedute differenti in merito alla natura del riferimento operato dal TFUE¹⁵¹.

Secondo alcuni quest'ultimo avrebbe una natura dinamica, tale da includere tutti i futuri cambiamenti dell'accordo TRIPs¹⁵².

Al contrario, un'altra parte del mondo accademico¹⁵³ sostiene che il riferimento è meramente statico, poiché collega la politica commerciale comune al TRIPs, così come predisposto, al momento della sua conclusione. Perciò, mentre in passato un'eventuale modifica avrebbe richiesto l'esercizio di una competenza speciale *ex art.133, par.7, del TCE*, che autorizzava il Consiglio ad estendere l'applicazione della politica commerciale comune agli accordi internazionali sulla proprietà intellettuale nella misura in cui non fossero ancora coperti dalla politica commerciale comune, oggi, il Trattato di Lisbona non prevede più questa possibilità.

Infatti, da un lato, il Consiglio non può ampliare l'ambito di applicazione della politica commerciale comune in modo da ricomprendere gli aspetti non commerciali della proprietà intellettuale. Dall'altro lato, se si valuta come statico il riferimento agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, l'abolizione dell'art.133, par.7, TCE priverebbe l'Unione della facoltà di negoziare e concludere modifiche dell'accordo TRIPs, provocando una riduzione della portata della politica commerciale comune, contro le intenzioni dei redattori del Trattato di riforma.

Siffatta impostazione induce a ritenere che il riferimento che l'art.207 TFUE rivolge al TRIPs vada letto in senso dinamico, al fine di affermare che il Trattato di Lisbona estende la competenza esclusiva dell'Unione a tutti e tre i pilastri dell'OMC: il commercio di beni, di servizi e gli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale.

Il Trattato di Lisbona, per quanto riguarda il commercio internazionale di servizi e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, appena richiamati, riprende la precedente giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, la quale aveva statuito, nel già richiamato parere 1/94, che le forniture transfrontaliere di servizi che avvengono con Paesi terzi e non implicano trasferimenti di persone, in quanto rese da un prestatore stabilito in un determinato Paese a favore di un beneficiario residente in un altro Paese, sono tali da rientrare nella nozione di politica commerciale comune in ragione della loro somiglianza con uno scambio di merci. Allo stesso modo, la Corte di Giustizia aveva concluso per la riconducibilità nell'alveo della politica in esame della proprietà intellettuale, limitatamente ai profili che riguardano il divieto di immissione in libera pratica di merci contraffatte.

Perciò, mentre la menzione di questi settori nell'art.207 TFUE può considerarsi come una conferma della giurisprudenza, benché letta in senso evolutivo, l'integrazione operata dal Trattato di Lisbona appare certamente innovativa con riferimento agli investimenti esteri diretti.

Secondo la Commissione, a differenza degli investimenti indiretti¹⁵⁴, che sono unicamente finanziari, quelli diretti comprendono gli investimenti esteri che servano a “*stabilire collegamenti*

¹⁵¹ Cfr. M. KRAJEWKI, *op. cit.*, p.301.

¹⁵² Cfr. H.G. KRENZLER, C. PITSCHAS, *Progress or Stagnation?: The Common Commercial Policy after Nice*, in *European Foreign Affairs Review*, VI ed., 2001.

¹⁵³ Cfr. M. CREMONA, *A Policy of Bits and Pieces – The Common Commercial Policy after Nice*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, volume IV, Cambridge, 2001; C. HERMANN, *Common Commercial Policy after Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job*, in *Common Market Law Review*, volume IXIII, Paesi Bassi, 2002.

¹⁵⁴ Gli investimenti indiretti, o cd. di portafoglio, si differenziano da quelli diretti perché vi è una separazione fra la gestione e il controllo della società, da una parte, e la partecipazione alla proprietà, dall'altra. Mentre, il

*durevoli e diretti con l'impresa a disposizione della quale viene messo il capitale necessario a realizzare un'attività economica*¹⁵⁵”.

Questi ultimi, prima della riforma, non avevano mai fatto capolino nel novero della politica commerciale comune. Ciò è dimostrato dalla proliferazione di accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri con Paesi terzi per disciplinare la materia degli investimenti, sia in relazione alla fase di accesso ai rispettivi mercati (cd. fase di *establishment* dell'investimento), che in quella successiva riservata alla protezione degli investimenti effettuati (cd. *post-establishment*).

L'introduzione della materia nell'art.207 TFUE risponde alle richieste degli investitori esteri che operano all'interno del territorio dell'Unione, garantendo un contesto regolato da norme uniformi e condivise in ciascuno Stato membro, e permette, inoltre, agli investitori europei di competere con i più influenti operatori nordamericani.

Tuttavia, aver ricompreso gli investimenti esteri diretti nella competenza esclusiva dell'Unione solleva due questioni controverse. Da un lato, si pone il problema delle sorti degli accordi bilaterali in precedenza conclusi dagli Stati membri con i Paesi terzi.

Dall'altro, un'altra questione, ancora più controversa, riguarda la portata sostanziale della competenza in materia di investimenti diretti esteri, di cui si dirà, però, meglio in seguito¹⁵⁶.

Al paragrafo 6, l'art.207 TFUE precisa che “*L'esercizio delle competenze attribuite dal presente articolo nel settore della politica commerciale comune non pregiudica la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e non comporta un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri, se i trattati escludono tale armonizzazione*”.

È evidente il richiamo al principio di attribuzione delle competenze¹⁵⁷, nello stabilire che la delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri non è pregiudicata dall'esercizio delle competenze in materia di politica commerciale comune. Ne deriva che, nell'ambito delle politiche esterne, si esclude un cd. “effetto *AETS* inverso”, per cui una competenza interna implicita potrebbe derivare da una competenza esterna esplicita.

Inoltre, è stabilito espressamente che l'esercizio della competenza commerciale da parte dell'Unione non può determinare un'armonizzazione, quando tale possibilità è esplicitamente vietata dai Trattati. Il riferimento è, in particolare, alle aree in cui l'Unione ha una competenza meramente di sostegno, coordinamento e completamento¹⁵⁸.

Infatti, poiché il Trattato di Lisbona ha conferito all'Unione la competenza esclusiva a concludere accordi commerciali in materia di servizi, ne consegue che essa possa stipulare accordi riguardanti servizi, come l'istruzione e la sanità, che rientrano nella sfera di competenza di sostegno coordinamento e completamento. Tuttavia, l'Unione non potrà attuare tale accordo, qualora richieda misure di armonizzazione.

Questa incongruenza tra competenza esterna (cd. “*treaty-making*”) ed interna (“*treaty-implementing*”) dell'Unione non va letta come una deviazione dalla dottrina *AETS*, in materia di poteri impliciti, così come codificata nell'art.3, par.2¹⁵⁹, TFUE, poiché, alla luce di tale teoria, l'Unione è provvista di competenze parallele solo se già esiste un'esplicita competenza interna.

concetto di investimento diretto implica la sovrapposizione nello stesso soggetto della posizione di gestione e controllo e partecipazione alla proprietà della società. Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.353.

¹⁵⁵ Comunicazione della Commissione, *Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali*, (COM(2010) 343, del 7 luglio 2010.

¹⁵⁶ Cfr. *infra*, Cap. II, par. 8.

¹⁵⁷ *Ex. art.* 4, par.1, e art.5, paragrafi 1 e 2, TUE.

¹⁵⁸ I settori di tali azioni sono enucleati dall'art.6 TFUE e vi rientrano: la tutela e il miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura, il turismo, l'istruzione, la formazione professionale, la gioventù e lo sport, la protezione civile e, infine, la cooperazione amministrativa.

¹⁵⁹ La disposizione citata dispone quanto segue: “*L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata*”.

Tuttavia, la dottrina in materia non pregiudica la possibilità che una competenza esterna possa esistere senza una parallela competenza interna.

Se si pensa ai sistemi federali, non di rado, si verificano delle incongruenze tra competenze esterne ed interne, poiché spesso l'ente federale ha una competenza onnicomprensiva per concludere accordi internazionali, ma non può attuarli fintanto che il potere legislativo in materia spetta agli Stati. Da qui, l'obbligo in capo alla federazione di consultare gli Stati prima di concludere un accordo che richiede l'attuazione da parte di questi ultimi¹⁶⁰.

Nell'ambito dell'Unione, seppur non richiesto dai Trattati esplicitamente, un obbligo di consultazione degli Stati membri, prima di concludere un accordo che richiede l'attuazione da parte loro, potrebbe farsi derivare dal principio di leale cooperazione, previsto dall'art.4, par.3, TUE, in virtù del quale *“l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati”*.

Pertanto, secondo il Professor Krajewski, l'art.207, par.6, TFUE potrebbe costituire un ulteriore passo verso la “federalizzazione” delle relazioni esterne dell'Unione¹⁶¹. Il Trattato di Lisbona richiede un coordinamento e una cooperazione politica a diversi livelli di governo, che sono un elemento tipico dei sistemi federali, in cui il livello centrale è competente per agire all'esterno, ma pecca di competenza interna per legiferare in tutte le materie, e, quindi, dipende dalle sue unità costitutive per attuare gli accordi internazionali.

Accanto alle modifiche sostanziali, il Trattato di Lisbona ha apportato dei cambiamenti anche a livello istituzionale. Il riferimento è, in particolare al rinnovato ruolo che si attribuisce al Parlamento europeo, al quale, prima della riforma, erano demandate funzioni marginali.

Oggi, l'art.207, par.2, stabilisce che *“il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune”*.

Viene, dunque, sancito il ruolo di co-legislatore del Parlamento in materia di attuazione degli accordi e adozione delle misure interne di politica commerciale.

Infatti, con il Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo diventa, insieme al Consiglio, un co-legislatore, in virtù dell'introduzione della procedura legislativa ordinaria¹⁶², che sostituisce la procedura di codecisione, prevista per la prima volta dall'Atto unico europeo, e poi estesa a un numero sempre crescente di materie con i successivi processi di revisione dei Trattati.

Pertanto, al Parlamento europeo viene attribuito, con riguardo alle misure interne, il diritto di presentare emendamenti e di esercitare un potere di veto.

Inoltre, con riguardo ai negoziati di accordi internazionali in materia di politica commerciale, il Parlamento europeo ha acquisito il diritto ad essere informato in merito ai progressi di tali negoziati da parte della Commissione, la quale dovrà, dunque, garantire un flusso di informazioni efficace e un maggiore accesso ai documenti pertinenti.

Sebbene, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione fosse solita informare il Parlamento in forza di un accordo interistituzionale, l'espresso riferimento introdotto all'art.207, par.3, TFUE rafforza il ruolo del Parlamento stesso, poiché l'obbligo informativo diventa giuridicamente vincolante.

Prevedendo che la Commissione debba consultare il comitato speciale della politica commerciale¹⁶³, l'inclusione dell'obbligo di conferire anche con il Parlamento allo stesso modo, sembra voler affermare a chiare lettere che quest'ultimo dovrebbe avere un ruolo attivo anche nella politica commerciale estera.

In generale, per quanto riguarda la conclusione degli accordi commerciali¹⁶⁴, il riferimento all'art.218 TFUE determina due conseguenze in relazione alla partecipazione parlamentare.

¹⁶⁰ Cfr. M. KRAJEWSKI, *op. cit.*, p.305.

¹⁶¹ Cfr. *Ibidem*.

¹⁶² È stata rinominata per segnalare il suo effettivo significato, vale a dire che si tratta della procedura standard per adottare atti legislativi nella stragrande maggioranza di aree che ricadono nella competenza dell'Unione.

¹⁶³ Precedentemente denominato “Comitato 133”.

¹⁶⁴ Il tema della conclusione degli accordi commerciali sarà approfondito al Capitolo II.

In primo luogo, si richiede che il Parlamento venga consultato prima che il Consiglio concluda l'accordo. L'unica eccezione in materia è rappresentata dagli accordi internazionali che riguardano esclusivamente il settore della politica estera e di sicurezza comune, in cui regna l'intergovernamentalismo.

In secondo luogo, ad eccezione delle ipotesi in cui l'accordo riguardi esclusivamente la PESC, affinché il Consiglio possa adottare la decisione di conclusione dell'accordo, in cinque casi si richiede l'approvazione del Parlamento europeo, ai sensi dell'art.218, par.6¹⁶⁵, TFUE. Mentre, quando l'accordo internazionale da concludere concerne una materia, che richiede l'applicazione della procedura legislativa ordinaria, è necessario il consenso del Parlamento.

Poiché l'art.207, par.2, TFUE dispone che le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune siano adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, ne consegue che per la conclusione di accordi internazionali che devono essere attuati ai sensi dell'art.207, par.2, il consenso del Parlamento è sempre richiesto.

Pertanto, il Parlamento europeo non solo agisce come co-legislatore nell'ambito dell'attuazione degli accordi internazionali, ma riveste anche un ruolo pervasivo nell'ambito della conclusione degli accordi commerciali, che necessitano del suo consenso per essere regolarmente conclusi.

Il requisito del consenso parlamentare è sicuramente un passo in avanti nella strada della legittimazione democratica, che rafforza l'influenza del Parlamento europeo, l'istituzione democratica per antonomasia, nel processo di negoziazione degli accordi internazionali.

Tuttavia, nel valutare il livello generale di legittimità democratica della politica commerciale esterna, così come riformata dal Trattato di Lisbona, non ci si può esimere dal sottolineare come tutti i settori della politica commerciale rientrano, ora, nella competenza esclusiva dell'Unione. Come effetto diretto, i parlamenti nazionali degli Stati membri non sono più tenuti a ratificare gli accordi commerciali.

Pertanto, il Trattato di Lisbona non riduce sostanzialmente il *deficit* di legittimità democratica di questa politica, anche se il ruolo accresciuto del Parlamento europeo, in parte, riempie il vuoto di controllo democratico dovuto all'esclusione dei parlamenti degli Stati membri.

In conclusione, il Trattato di Lisbona ha introdotto una serie di cambiamenti e novità che hanno toccato diversi aspetti della politica commerciale, così come originariamente disciplinata.

Queste modifiche hanno contribuito a rendere la politica commerciale comune estera maggiormente "condivisa", ma non necessariamente più democratica.

Oggi, la competenza esterna dell'Unione copre tutti i settori dell'attuale sistema commerciale multilaterale, anche se dubbi permangono circa l'estensione della competenza dell'Ue in materia di investimenti esteri diretti.

Poiché l'art.207 TFUE non conferisce all'Unione piena competenza interna per adottare la legislazione necessaria ai fini dell'attuazione di tali accordi, appare ancora indispensabile il coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri, prima che l'accordo possa essere concluso.

Tale coordinamento nell'ambito dell'Unione appare agevolato dal fatto che molte delle questioni che ancora richiedono l'unanimità in Consiglio per la conclusione di un accordo sono proprio quelle per le quali l'Unione non ha competenza interna.

Infine, se da una parte è possibile affermare che il Trattato di Lisbona abbia rafforzato il ruolo del Parlamento nella conclusione di accordi commerciali, dall'altra, non si può non tenere conto

¹⁶⁵ La disposizione citata dispone quanto segue: "i) accordi di associazione; ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione; v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo".

del fatto che i parlamenti nazionali hanno perso il diritto di ratificare gli accordi commerciali, vedendo, quindi, minimizzata la loro influenza in materia di politica commerciale estera.

In definitiva, il Trattato di Lisbona ha sicuramente cercato di ovviare ad alcuni difetti democratici della politica commerciale, ma ne ha anche posti in risalto di nuovi.

7. I principali strumenti della politica commerciale comune

Nel più volte citato parere 1/75, la Corte di Lussemburgo ha sostenuto che la politica commerciale comune è *“il risultato del concorso e dell’effetto combinato dei provvedimenti interni ed esterni, che non sono affatto subordinati gli uni agli altri: talvolta sono gli accordi a determinare la politica, talvolta è la politica che detta gli accordi”*¹⁶⁶.

Dalla lettura dell’art.207 TFUE, emerge che la competenza dell’Unione in materia di politica commerciale si estende sia alla dimensione esterna che interna, pertanto, le sue istituzioni sono legittimate a perseguirne gli obiettivi sia concludendo accordi internazionali che ricorrendo a misure autonome di regolamentazione degli scambi con Paesi terzi.

La politica commerciale è al centro degli accordi bilaterali tra l’Unione e i Paesi terzi, con cui, in molti casi, si stabiliscono relazioni commerciali preferenziali, attraverso la creazione di un’unione doganale o di una zona di libero scambio.

La portata dell’attuazione della politica commerciale su base convenzionale richiede una considerazione più approfondita, che verrà svolta nel prosieguo, mentre ora la trattazione è concentrata sulla legislazione commerciale dell’Unione.

Tuttavia, risulta doveroso evidenziare sin da subito come la maggior parte della regolamentazione in materia sia influenzata dalle regole di alcuni accordi, in particolare quelli conclusi in seno all’OMC, organizzazione di cui l’Unione rappresenta un attore chiave.

In questa sede, vale la pena di sottolineare come, ancora una volta, il Trattato di Lisbona abbia apportato una profonda innovazione con riguardo al quadro di attuazione della politica commerciale comune, rispetto alle misure autonome di politica commerciale.

Originariamente, infatti, l’art.133 TCE si limitava a prevedere la competenza della Commissione a presentare proposte per l’adozione di provvedimenti in materia, sui quali si pronunciava esclusivamente il Consiglio a maggioranza qualificata.

Al contrario, oggi, la riformata disciplina regolata dall’art.207, par.2, TFUE stabilisce che *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune”*.

Si evince che ogni misura autonoma in materia di politica commerciale debba essere adottata secondo la procedura legislativa ordinaria, di cui all’art.294 TFUE¹⁶⁷, richiedendo, quindi, il consenso favorevole non solo del Consiglio, ma anche del Parlamento europeo, al quale ai sensi della previgente disciplina non spettava nemmeno un ruolo meramente consultivo.

In particolare, le misure in parola si traducono in regolamenti¹⁶⁸, attraverso i quali l’Unione non solo persegue i propri obiettivi a tutela dei suoi interessi commerciali, ma contribuisce al sistema delle relazioni commerciali internazionali, per promuovere e realizzare le finalità della sua azione esterna. In questa seconda categoria rientra il sistema di preferenze generalizzate (SPG), volto a stimolare l’economia dei Paesi in via di sviluppo (PVS), attraverso la concessione

¹⁶⁶ Così, CGUE, parere 1/75, p.1362.

¹⁶⁷ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶⁸ Si tratta di atti di diritto derivato, cioè che rientrano nel complesso di atti emanabili dalle istituzioni dell’Unione. In particolare, i regolamenti sono atti tipici, poiché espressamente previsti e disciplinati dall’art.288 TFUE, il quale elenca e definisce espressamente cinque categorie di atti giuridici dell’Unione: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. I regolamenti hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri.

di un trattamento di favore alle importazioni di merci provenienti da questi Paesi, in deroga al principio caposaldo del sistema OMC del trattamento della nazione più favorita¹⁶⁹.

Una disamina dei principali strumenti adottati dall'Unione per realizzare tali distinti obiettivi non può che prendere le mosse dalla tariffa doganale comune, applicata dagli Stati membri ai beni importati dai Paesi terzi.

L'Unione europea, infatti, si basa su un'unione doganale, che implica dazi comuni sulle importazioni, aspetto che contraddistingue la nozione di unione doganale da quella di area di libero scambio, in cui i singoli partecipanti mantengono una propria politica tariffaria verso l'esterno.

La disciplina, oggi contenuta nel TFUE, prevede che le importazioni di beni provenienti da Paesi terzi devono essere sdoganate solo una volta da uno qualsiasi degli Stati membri, affinché possano circolare liberamente nel territorio doganale dell'Unione, essendo considerati in libera pratica¹⁷⁰.

La tariffa doganale comune (TDC) viene fissata annualmente da un regolamento del Consiglio ed è amministrata dalla Commissione che provvede sia al suo aggiornamento che alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale prima del 31 ottobre, prodromica all'applicazione della tariffa a far data dal 1° gennaio successivo.

La versione attuale della TDC si trova nel Regolamento del Consiglio (CEE) n.2658/87, nella sua versione consolidata, il quale stabilisce le basi giuridiche per la TARIC¹⁷¹, la tariffa integrata dell'Unione europea (UE), e introduce un sistema comune per la codificazione e la classificazione delle merci, noto come "nomenclatura combinata"¹⁷² (NC), essenziale per l'elaborazione e la pubblicazione delle statistiche del commercio dell'Ue. Secondo la giurisprudenza europea, "*per garantire la certezza del diritto e per facilitare la gestione amministrativa, il criterio decisivo per la classificazione delle merci nella tariffa doganale comune è costituito, in generale, dalle caratteristiche e dalle proprietà obiettive delle merci stesse*"¹⁷³.

L'imposizione di diritti doganali consente all'Unione di tutelare la propria economia interna, modulando il rigore dei diritti all'entrata in funzione delle esigenze intrinseche dei diversi settori, tuttavia, la tariffa doganale comune non va intesa come una misura commerciale protettiva. Infatti, leggendo in combinato disposto l'art.206 TFUE e gli art.3, par.5, e 21, par.1, TUE, questi ultimi relativi ai principi su cui si basa l'azione esterna dell'Unione, si evince che la TDC contribuisce allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e alla riduzione di barriere doganali e di altri ostacoli al commercio.

Infatti, per quanto riguarda il regime di importazione, la regola generale, seppur non scevra da eccezioni, è la libertà delle importazioni. Tuttavia, si distingue un regime speciale d'importazione che si applica ai Paesi a commercio di Stato¹⁷⁴, per i quali la regola della libertà si applica limitatamente ai prodotti inseriti in un singolo annesso del regolamento¹⁷⁵, dal regime ordinario¹⁷⁶

¹⁶⁹ Per una trattazione più approfondita della materia si rimanda al Capitolo II.

¹⁷⁰ Ai sensi dell'art.29 TFUE: "*Sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse*".

¹⁷¹ Essa indica il sistema di codificazione delle merci che permette di identificare la tariffa doganale da applicare ai prodotti importati dai Paesi terzi.

¹⁷² La nomenclatura combinata (NC) è uno strumento di classificazione delle merci, istituito per soddisfare i requisiti sia della tariffa doganale comune, sia delle statistiche del commercio estero dell'Ue. Essa è utilizzata anche nelle statistiche commerciali intra-Ue.

¹⁷³ CGUE, *Hauptzollamt Bielefeld c. Offene Handelsgesellschaft*, causa 185/73, sentenza del 29 maggio 1973.

¹⁷⁴ Sistema di commercio, utilizzato soprattutto nei Paesi dell'area comunista, nel quale la vendita di alcuni prodotti è controllata direttamente dallo Stato allo scopo di contenere i prezzi. Inoltre, tutto o parte del commercio internazionale è controllato da enti statali.

¹⁷⁵ Regolamento n.625/09/UE del 7 luglio 2009, modificato dal regolamento n.37/2014/UE.

¹⁷⁶ Il regime in questione è disciplinato dal Regolamento n.260/09/UE, del 31 marzo 2009, modificato dal regolamento n.37/2014/UE.

relativo a tutti gli altri Paesi, in cui la regola della libertà delle importazioni ha portata generale, con la sola esclusione dei prodotti indicati in un apposito annesso del regolamento.

Il regime dell'Ue stabilisce una regola generale di libertà anche con riguardo al regime delle esportazioni, con l'eccezione di alcuni prodotti specificamente individuati nell'annesso al relativo regolamento. Tuttavia, si fa salva la possibilità di limitare le esportazioni in caso di scarsità del prodotto. Rientra in quest'ottica il Regolamento del Consiglio n.1232/2011/UE, relativo al controllo di beni e tecnologie a duplice uso, vale a dire sia civile che militare, le cui esportazioni possono essere subordinate ad un regime di autorizzazione¹⁷⁷.

Tra gli altri strumenti in materia di politica commerciale, si iscrivono poi le misure commerciali di natura protezionistica. Queste ultime possono essere classificate in due categorie: da un lato, le misure di carattere più propriamente difensivo dei produttori europei, dall'altro le cd. misure di salvaguardia.

Le misure di difesa commerciale sono finalizzate ad annullare gli effetti di comportamenti commerciali sleali (“*unfair trade practices*”), realizzati da imprese o Stati terzi, che alterano la parità delle condizioni concorrenziali di partenza tra i beni prodotti all'interno dell'Unione e quelli importati dall'esterno, provocando un pregiudizio all'industria dell'Unione, intesa come il complesso dei produttori simili a quelli provenienti dai Paesi terzi¹⁷⁸.

A seconda che queste pratiche illecite siano il risultato della condotta di Stati o di attori privati, quali imprese operanti in Paesi terzi, si avranno, rispettivamente i fenomeni delle sovvenzioni, che nel diritto dell'Unione europea sono meglio note come “aiuti di Stato”, e del *dumping*.

Le pratiche di *dumping*, come disciplinato dal regolamento n.2016/1036¹⁷⁹, consistono nell'esportare un prodotto nel mercato europeo, da parte di un'impresa di un Paese terzo, ad un costo inferiore rispetto al prezzo di vendita del prodotto simile nel mercato d'origine. In particolare, ai sensi dell'art.1, n.2, del detto regolamento, si considera che un prodotto sia oggetto di *dumping* quando “*il suo prezzo all'esportazione nell'Unione è inferiore ad un prezzo comparabile del prodotto simile, applicato nel Paese esportatore nell'ambito di normali operazioni commerciali*”.

In questo caso, le misure di difesa commerciale adottate dall'Unione sono volte a neutralizzare il vantaggio competitivo, attraverso l'adozione di un apposito dazio, cd. dazio *antidumping*, su qualsiasi prodotto oggetto di *dumping* la cui immissione in libera pratica nel territorio europeo provochi un pregiudizio.

La disciplina comunitaria è conforme a quella contenuta nell'Accordo *antidumping*¹⁸⁰ concluso in seno all'*Uruguay round*, trattandosi di una trasposizione della disciplina GATT nel testo del regolamento¹⁸¹.

Le modalità procedurali per accertare l'esistenza di una pratica di *dumping* si articolano intorno ad un procedimento, sul modello di quello amministrativo, consistente in un'inchiesta avviata dalla Commissione, d'ufficio o sulla base di un ricorso presentato dai soggetti interessati.

Laddove l'inchiesta abbia esito positivo, potrà determinare, su decisione della Commissione assistita da un apposito comitato, l'applicazione di un dazio volto ad innalzare il prezzo finale del bene importato, affinché sia pari a quello vigente nel mercato d'origine della merce stessa.

Inoltre, le misure di *dumping* restano in vigore per cinque anni dalla data in cui sono state istituite, salvo che la Commissione d'ufficio o le parti interessate richiedano un riesame in

¹⁷⁷ Cfr. P. PIVA, *La politica commerciale comune*, in G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2017

¹⁷⁸ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p.848.

¹⁷⁹ Regolamento UE n. 2016/1036, dell'8 giugno 2016, “relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di Paesi non membri dell'UE”.

¹⁸⁰ Accordo relativo all'applicazione dell'art.VI del GATT 1994. Esso detta norme particolareggiate in merito al metodo di determinazione della pratica di *dumping*, la quale non è vietata di per sé, ma solo laddove causi o minacci di causare un danno considerevole ad un settore produttivo nazionale.

¹⁸¹ Cfr. P. PIVA, *op.cit.*, p.463.

previsione della scadenza, sulla base del fatto che quest'ultima “*implica il rischio della persistenza o della reiterazione del dumping e del pregiudizio*”¹⁸²”.

Ad ogni modo, l'imposizione di dazi *antidumping* richiede la sussistenza di una serie di condizioni e presupposti che devono essere accertati nel corso dell'inchiesta condotta dalla Commissione, per evitare un abusivo ricorso all'adozione di queste misure di difesa da parte degli Stati. Si tratta, in primo luogo, dell'esistenza della pratica pregiudizievole per l'industria dell'Unione, la quale deve subire un importante pregiudizio (“*material injury*”). Si richiede, poi, l'accertamento di un nesso causale tra il pregiudizio e la pratica, e, infine, dell'interesse dell'Unione all'imposizione del dazio. Per quest'ultimo si intende che, prima di imporre un dazio, si deve valutare che i benefici che ne deriverebbero siano superiori ai costi che ciò potrebbe comportare, con riferimento, per esempio, ai consumatori finali.

I giudici di Lussemburgo¹⁸³ hanno statuito che la posizione assunta dalle istituzioni in merito all'adozione o meno di misure di difesa commerciale può divenire oggetto di impugnativa, a prescindere dal carattere regolamentare dell'atto, laddove le condizioni imposte dagli articoli 263 e 265 TFUE¹⁸⁴ siano soddisfatte.

Quando, invece, le “*unfair trade practices*” vengono messe in atto da Stati, o loro emanazioni, si ricade nel novero delle sovvenzioni. In questa ipotesi, il vantaggio competitivo dei prodotti immessi nel mercato europeo deriva dal fatto che le imprese produttrici godono di aiuti pubblici concessi dai Paesi di origine, in violazione delle regole commerciali internazionali.

In questo caso, dunque, risulta evidente come, la condotta illecita non è imputabile alle imprese produttrici, ma direttamente allo Stato terzo nel cui mercato esse operano, il quale le mette in condizioni di praticare prezzi artificialmente ridotti, attraverso diverse forme di vantaggi che riducono gli oneri incombenti sui loro bilanci. Questo *modus operandi* altera la libera concorrenza ed è suscettibile di danneggiare le imprese comunitarie.

La disciplina europea in materia è contenuta nel regolamento antisovvenzioni (UE) n.2016/1037 dell'8 giugno 2016, che stabilisce le norme per la protezione delle imprese comunitarie contro importazioni sovvenzionate dai Paesi terzi. Anche quest'ultimo, come quello in materia di *dumping*, traspone sostanzialmente la normativa adottata in seno all'*Uruguay round* e cristallizzata nell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, il quale sviluppa e sostituisce il precedente Accordo concluso durante il *Tokyo round*. Mentre quest'ultimo rendeva effettivo il regime antisovvenzione solo in presenza di misure di aiuto che producevano un danno sul mercato del Paese importatore, la nuova disciplina introduce una tutela anche con riguardo a interventi pubblici che frenano le esportazioni verso il Paese che concede l'aiuto (cd. “*import substitution*”) e alle sovvenzioni che, in modo consistente, disincentivano le esportazioni di imprese di uno Stato contraente verso un Paese terzo, a vantaggio delle esportazioni sovvenzionate (cd. “*third country displacement*”).

Dunque, salvi i casi in cui le sovvenzioni appaiano giustificate da esigenze di carattere generali, quali la lotta alla disoccupazione o la pianificazione del territorio, l'Unione, dopo aver esperito procedure di consultazione e conciliazioni, può adottare un dazio compensativo (cd. “*countervailing duty*”) al fine di compensare qualsiasi vantaggio illecito concesso alla produzione, esportazione o trasporto di un qualsiasi prodotto la cui commercializzazione nel territorio comunitario produca un grave pregiudizio (cd. “*serious injury*”) all'industria europea del settore¹⁸⁵.

Le modalità procedurali per accertare l'esistenza della pratica scorretta e l'esistenza dei presupposti per verificare la sussistenza del pregiudizio sono analoghe a quelle previste in materia di *dumping*.

A differenza delle misure di difesa commerciale, appena richiamate, le misure di salvaguardia non rappresentano una reazione a pratiche commerciali sleali, bensì possono essere attivate in

¹⁸² Regolamento UE n. 2016/1036.

¹⁸³ CGUE, *Eurocoton*, causa 76/01, sentenza del 30 settembre 2003.

¹⁸⁴ Entrambi consultabili *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

¹⁸⁵ Cfr. P. PIVA, *op.cit.*, p.466.

presenza di un grave danno alle imprese dell'Unione, derivante da distorsioni del mercato. La finalità consiste nel proteggere il mercato europeo di un certo prodotto dai danni del sistema produttivo, provocati da alterazioni dei flussi commerciali anomale e sensibili. Si pensi al caso di improvvisi e consistenti flussi di importazioni che non consentono ai produttori dell'Unione di riorganizzare la produzione per contrastarne l'impatto. Inoltre, le misure di salvaguardia possono riguardare anche le esportazioni dal territorio dell'Unione, per prevenire o rimediare ad una situazione di penuria di prodotti essenziali.

L'adozione di simili misure, non essendo giustificata dalla necessità di contrastare pratiche commerciali illecite, è subordinata alla rigorosa verifica di una serie di presupposti, pena il rischio di incorrere in una responsabilità internazionale ed eventuali ritorsioni.

In particolare, l'Unione deve dimostrare che l'aumento delle importazioni è brusco, dovuto a sviluppi imprevisi che causano o minacciano di causare un grave pregiudizio¹⁸⁶ e che le misure sono nell'interesse dell'Unione, requisito quest'ultimo che va oltre gli obblighi OMC.

Queste misure, che possono tradursi in restrizioni quantitative di durata limitata nel tempo, aumenti dei dazi o misure cooperative, come nel caso dell'importazioni di veicoli dal Giappone¹⁸⁷, sono applicate con efficacia *erga omnes*, vale a dire che colpiscono l'importazione del prodotto che ne è oggetto indipendentemente dal Paese di provenienza, incidendo in misura generale sugli scambi, in modo tale da non risultare discriminatorie.

La procedura di salvaguardia si discosta in qualche punto da quella per l'adozione di misure di difesa commerciale. La decisione di adottare misure di salvaguardia deve essere valutata con attenzione, come dimostra la circostanza che, fino ad ora, tali misure sono state utilizzate con parsimonia dall'UE¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Il grave pregiudizio deve atteggiarsi di livello superiore al pregiudizio materiale richiesto per l'adozione di misure *antidumping* e antisovvenzioni.

¹⁸⁷ Il governo giapponese si era impegnato a monitorare le esportazioni di veicoli verso il mercato dell'Unione, in quanto tale, ma anche verso i singoli mercati dei suoi Stati membri, con particolare riguardo a Francia, Italia, Spagna Portogallo e Regno Unito. Parallelamente, l'Unione si impegnava a cessare di autorizzare il ricorso all'art. 115 del TCEE al massimo entro il 1992.

¹⁸⁸ Cfr. J.F. BELLIS, *The Treatment of Dumping, Subsidies and Anti-competitive Practises in Regional Trade Agreements*, in AA.VV., *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Bruxelles, 1997; M. MATSUSHITA, T.J. SCHOENBAUM, P. MAVROIDIS, *The World Trade Organization. Law, Practice and Police*, II ed., Oxford, New York, 2006; VAN BAELE & BELLIS, *Anti-Dumping and Other Trade Defence Instruments*, Biggleswade (UK), 2011; A.R. WILLELMS, B. NATENS, *What's wrong with EU Anti-circumvention Rules and How to fix it*, in *Journal of International Economic Law*, 19, 2016, p.497-514; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto*, cit.; P. PIVA, *op.cit.*

CAPITOLO II

LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. La conclusione degli accordi commerciali con Paesi terzi od organizzazioni internazionali. – 2. I principi in materia di scambi commerciali. – 3. Il sistema di preferenze generalizzate e la condizionalità politica. – 4. La dimensione multilaterale della politica commerciale comune: la partecipazione dell'UE all'OMC. – 5. La dimensione regionale della politica commerciale comune: le *species* degli accordi commerciali regionali europei. – 6. (Segue) Gli accordi di partenariato economico e gli accordi di associazione. – 7. Gli accordi di libero scambio tra UE e Paesi terzi: l'Accordo con la Corea del Sud e il CETA. – 8. La competenza dell'UE nella conclusione di accordi in materia di investimenti esteri. 9. (Segue) La proposta di un Tribunale multilaterale per gli investimenti come strumento per la risoluzione delle controversie tra investitore estero e Stato

1. La conclusione degli accordi commerciali con Paesi terzi o organizzazioni internazionali

La politica commerciale comune, così come innovata dal Trattato di Lisbona, rappresenta “*the EU's most developed external policy (...) [their] centre-piece*”¹⁸⁹. Essa, cioè, costituisce un potente strumento dell'azione esterna dell'Unione, la quale ormai si annovera tra i più importanti attori commerciali al mondo. Infatti, la creazione del mercato interno ha certamente contribuito a plasmare l'Unione europea quale protagonista principale, insieme a Cina e Stati Uniti, del mercato internazionale.

Nel capitolo precedente, si è già avuto modo di delineare le principali misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune sul piano interno. Il prosieguo della trattazione è, invece, incentrato su altri strumenti, indispensabili al fine di promuovere il ruolo dell'Unione quale attore chiave sulla scena commerciale globale. Il riferimento è rivolto agli accordi internazionali.

Si tratta, in sostanza, di trattati internazionali siglati con uno o più Paesi terzi o organizzazioni internazionali a conclusione di un procedimento interistituzionale. Per tale ragione, la materia è disciplinata dal diritto internazionale generale, così come codificato nelle Convenzioni di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 e sul diritto dei trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali del 21 marzo 1986. Inoltre, la materia in esame è regolata sotto vari profili dai Trattati dell'Unione, da ultimo modificati dal Trattato di Lisbona, in particolare con riguardo alla competenza dell'Unione a stipulare accordi, al procedimento di negoziazione e conclusione dei trattati, nonché al ruolo che in tali fasi rivestono le istituzioni e, infine, agli effetti giuridici che gli accordi riflettono nell'ordinamento europeo¹⁹⁰.

Oggi, invero, l'art. 47 TUE sancisce che “*l'Unione ha personalità giuridica*”, dunque, essa è dotata di una generale capacità a concludere accordi internazionali nelle materie di sua competenza. In altre parole, il Trattato di Lisbona fissa a chiare lettere quanto in precedenza scaturiva dalla giurisprudenza evolutiva della Corte di Giustizia dall'interpretazione dell'art.300 TCE, antesignano dell'odierno articolo 218 TFUE, che regola il procedimento generale di negoziazione e conclusione degli accordi internazionali.

Infatti, nonostante da un'ermeneutica letterale dell'art.300 TCE si potesse concludere che la competenza a stipulare accordi internazionali fosse circoscritta alle ipotesi esplicitamente previste

¹⁸⁹ Cfr. P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, II ed., Oxford, 2011, p.439.

¹⁹⁰ Cfr. U. VILLANI, *op.cit.*, p.242.

dal Trattato, la Corte si è spinta oltre il dettato di quest'ultimo, per la prima volta nella ormai nota sentenza resa nel caso *AETS*¹⁹¹, che aveva ad oggetto l'Accordo europeo sul trasporto per strada.

Benché il Trattato istitutivo fosse silente sulla competenza dell'allora Comunità a concludere accordi internazionali in materia di trasporti, la Corte l'ha ammessa in questa pronuncia, formulando la teoria dei poteri impliciti.

In particolare, essa dichiarò che la competenza della Comunità a concludere accordi internazionali non deve necessariamente essere espressamente prevista dal Trattato, ma può desumersi dalle sue disposizioni o da atti normativi adottati dalle istituzioni in virtù di queste ultime *“tutte le volte che per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere – né individualmente, né collettivamente – di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme”*¹⁹².

In definitiva, in questa occasione la Corte aveva riconosciuto la competenza della Comunità a concludere accordi internazionali con Stati terzi in ogni materia in cui avesse il potere di adottare una normativa sul piano interno, enunciando così il principio del parallelismo delle competenze, finalizzato ad impedire che gli Stati membri, stipulando accordi con Paesi terzi di propria iniziativa, potessero minare i risultati raggiunti dalla Comunità, violandone la normativa.

Tale principio, tuttavia, secondo il *dictum* della Corte, appariva condizionato dalla circostanza che la Comunità, precedentemente alla conclusione dell'accordo, avesse adottato un atto normativo interno in quel determinato settore. Così, progressivamente agli Stati veniva preclusa la possibilità di stipulare accordi che avrebbero potuto porsi in antitesi con il sistema normativo delineato dalla Comunità. Questa conclusione si pone, tra l'altro, in linea di continuità con il principio del primato del diritto comunitario su quello interno, rappresentandone un corollario.

A distanza di poco tempo dal caso *AETS*, i giudici di Lussemburgo hanno avuto modo di precisare ulteriormente la portata del principio del parallelismo in due successive pronunce, vale a dire la sentenza resa nel caso *Kramer*¹⁹³ e il parere 1/76¹⁹⁴.

Nella prima, concernente la competenza degli Stati membri a stipulare la Convenzione sulle peschiere dell'Atlantico Nord-Orientale del 1959, di cui alcuni Stati membri erano parte, la Corte ha affermato la capacità dell'allora Comunità a aderirvi, alla luce della sua competenza in materia di conservazione delle risorse biologiche marine. Tuttavia, dal momento che la Comunità non aveva ancora legiferato in quel settore, la Corte ha ritenuto che permanesse in capo agli Stati la *“competenza ad assumere [...] obblighi in relazione alla preservazione delle risorse biologiche marine e quindi avevano il diritto di garantirne l'adempimento nell'ambito del loro ordinamento giuridico”*¹⁹⁵.

Il parere 1/76, invece, riguardava la sussistenza della competenza della Comunità a concludere un accordo con la Svizzera in materia di navigazione sui corsi fluviali della Mosella e del Reno.

In assenza di una previsione normativa interna adottata dalle istituzioni comunitarie, la Corte aveva desunto l'esistenza di una competenza esterna in materia indipendentemente dall'adozione di atti legislativi sul piano interno, benché la conclusione di un accordo internazionale fosse prodromica alla realizzazione di un obiettivo della Comunità, cui il Trattato attribuiva una corrispondente competenza interna.

Senonché, qualche anno più tardi, la Corte, riaffermando i principi espressi nel citato parere, ha compiuto un ulteriore passo in avanti, a favore della Comunità, nella sentenza *Commissione c.*

¹⁹¹ CGUE, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, causa 22/70, sentenza del 31 marzo 1971.

¹⁹² *Ibidem*, punto 1.

¹⁹³ CGUE, *Cornelis Kramer ed altri*, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, sentenza del 14 luglio 1976.

¹⁹⁴ CGUE, parere reso il 26 aprile 1977, 1/76, sul Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna.

¹⁹⁵ CGUE, *Cornelis Kramer ed altri*, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, sentenza del 14 luglio 1976, punto 39.

*Germania*¹⁹⁶, resa nel caso noto come “cieli aperti¹⁹⁷”, che rappresenta un *revirement* rispetto al precedente *AETS*.

Mentre in quest’ultimo risultava che la Comunità avesse già agito nell’esercizio della competenza in materia di trasporti sul piano interno, nella sentenza “cieli aperti” si assiste ad una parziale rivisitazione della precedente giurisprudenza, poiché la Comunità, in materia di navigazione aerea, non aveva ancora adottato una normativa interna.

La Corte di Giustizia ha statuito che il parallelismo delle competenze opera su un binario perfetto, per cui ogni qualvolta l’obiettivo perseguito rientra tra quelli previsti dal Trattato istitutivo, non è rilevante che le competenze siano state esercitate sul piano interno o esterno, poiché dal momento stesso in cui la Comunità inizia ad esercitarle interviene una preclusione in capo agli Stati.

Tuttavia, si circoscrive la possibilità di concludere accordi prima di adottare atti normativi interni ai soli casi in cui “*la competenza interna può essere esercitata utilmente soltanto contemporaneamente alla competenza esterna (...), quando cioè è necessaria la conclusione di un accordo internazionale per realizzare determinati obiettivi del Trattato che non possono essere raggiunti mediante l’instaurazione di norme autonome*”¹⁹⁸.

Dalla richiamata giurisprudenza, emerge la preoccupazione della Corte di garantire l’integrità e l’efficacia delle norme interne dell’Unione, evitando tendenze centrifughe degli Stati, tali da pregiudicare il pieno esercizio delle competenze da parte dell’Unione stessa.

I principi giurisprudenziali, fin qui emersi, sono stati, in seguito, cristallizzati nel Trattato di Lisbona e tradotti in norme di diritto primario.

Oggi, l’art.216, par.1, TFUE¹⁹⁹, codificando il *treaty-making power* dell’Unione, sancisce che quest’ultima può concludere un accordo con Stati terzi o organizzazioni internazionali non solo quando siano i Trattati a prevederlo espressamente, ma anche quando ciò risulti necessario per realizzare un obiettivo da questi prefissato, quando ciò sia ammesso da un atto giuridico vincolante dell’Unione o quando la conclusione di tali accordi possa incidere o modificare la portata di norme già emanate dall’Unione stessa.

Inoltre, la capacità dell’Unione di concludere un accordo internazionale presuppone non solo l’accertamento della sussistenza di una competenza, espressa o implicita, in una determinata materia, ma anche una valutazione della competenza stessa e, in particolare, della sua natura, poiché, a seconda che essa sia esclusiva o concorrente, si determina rispettivamente una restrizione o un aumento dello spazio di autonomia che residua in capo agli Stati membri.

Mentre l’art.216 TFUE non si esprime sulla connotazione esclusiva, piuttosto che concorrente, delle competenze esterne, l’art.3, par.2, TFUE²⁰⁰, si riferisce espressamente alle competenze esclusive.

Queste ultime non sono circoscritte ai cinque settori individuati dall’art.3, par.1, TFUE, il quale attribuisce all’Unione competenza esclusiva tanto sul piano interno che su quello esterno, al fine di impedire agli Stati di minare i risultati ottenuti sullo scenario internazionale, agendo autonomamente. Infatti, il paragrafo 2, già richiamato, detta dei criteri generali da cui è possibile desumere la capacità dell’Unione di concludere accordi con Stati terzi o organizzazioni

¹⁹⁶ CGUE, *Commissione c. Germania*, causa 476/98, sentenza del 5 novembre 2002.

¹⁹⁷ Nella versione inglese nota anche come sentenza “*open skies*”.

¹⁹⁸ Cfr. *Ibidem*, punto 83.

¹⁹⁹ Secondo tale disposizione: “*L’Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell’ambito delle politiche dell’Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell’Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata*”.

²⁰⁰ La disposizione citata recita quanto segue: “*L’Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell’Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata*”.

internazionali, in via esclusiva²⁰¹. Si tratta dei casi in cui ciò è previsto da un atto legislativo delle istituzioni dell'Unione, quando la conclusione dell'accordo è condizione necessaria per consentire all'Unione di esercitare le sue competenze interne e, infine, quando l'accordo concluso determinerebbe un'incidenza sulle norme comuni.

In definitiva, l'art.3, par.2, TFUE recependo la giurisprudenza antecedente al Trattato di Lisbona, stabilisce che laddove la competenza interna dell'Unione sia esclusiva, altrettanto esclusiva sarà la competenza della stessa a concludere accordi internazionali, alla luce del principio del parallelismo, che non solo opera quale fondamento della competenza esterna dell'Unione, ma è funzionale anche all'individuazione della competenza come esclusiva o concorrente.

Laddove l'Unione si trovi a concludere un accordo che concerne materie rientranti nella sua sfera di competenza in via esclusiva, essa può comunque autorizzare gli Stati membri, anche in via transitoria, a concluderlo²⁰². Tale circostanza è inevitabile nei casi di accordi internazionali aperti solo agli Stati e non anche alle organizzazioni, come il GATT '47. Più di recente, questa evenienza si è verificata nel contesto dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). La questione della competenza a concludere la convenzione n.170 è stata risolta dalla Corte di Giustizia, la quale, nel parere 2/91²⁰³, ha statuito che la competenza a stipulare in principio spetterebbe all'Unione, ma può essere esercitata nel suo interesse dagli Stati membri che agiscono come organi di fatto dell'Unione, in forza di un'autorizzazione del Consiglio.

Per quanto attiene, invece, alle materie di competenza concorrente, il potere degli Stati membri di concludere un accordo internazionale sopravvive e coesiste con quello dell'Unione, sempre nel rispetto del principio di leale cooperazione, per cui tale prerogativa dovrà essere esercitata in modo tale da non minare il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione stessa. Tuttavia, in ragione della giurisprudenza *AETS*, così come codificata nell'art.3, par.2, TFUE – nella parte in cui prevede la competenza esclusiva dell'Unione per la conclusione di accordi che possono incidere o alterare la portata di norme comuni – la sfera di competenza concorrente tende a comprimersi allorquando l'Unione adotta atti legislativi interni, poiché anche i corrispondenti poteri esterni si concentreranno nelle mani della stessa, in forza del principio del parallelismo delle competenze.

Il quadro, fin qui delineato, si complica quando uno stesso accordo internazionale contiene più materie, alcune delle quali da ascrivere al novero delle competenze esclusive, altre rientranti nella sfera di quelle concorrenti.

Per risolvere questioni del genere, nell'ordinamento europeo si è affermata la prassi degli accordi misti, così definiti perché stipulati congiuntamente dall'Unione e dagli Stati membri – tutti o alcuni di essi a seconda dei casi – con soggetti terzi, quali Paesi non membri o organizzazioni internazionali²⁰⁴. In particolare, all'Unione spetta la decisione finale circa la conclusione dell'accordo, che dovrà poi essere ratificato, secondo i diversi ordinamenti nazionali, dagli Stati membri interessati.

Questa modalità di conclusione degli accordi era invalsa a partire dagli anni '60 e '70 del secolo scorso, con una finalità eminentemente politica, che nasceva dall'esigenza di aggirare il disconoscimento della Comunità da parte del blocco sovietico. L'accordo misto, dunque, è nato inizialmente come palliativo, per contrastare la diffidenza e l'indisponibilità a negoziare con l'allora Comunità degli Stati socialisti e dell'Unione sovietica.

In un secondo momento, ovvero quando la personalità giuridica dell'Unione quale soggetto a tutti gli effetti della comunità internazionale non era più una questione dibattuta, gli accordi misti

²⁰¹ Cfr. A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014.

²⁰² Cfr. U. VILLANI, *op.cit.*, p.245.

²⁰³ “*Nel caso in cui le condizioni per concludere una convenzione internazionale escludano una stipulazione diretta da parte della Comunità, ma l'ambito al quale attiene la detta convenzione rientri nella competenza esterna della Comunità, tale competenza può essere esercitata per il tramite degli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse della Comunità*”. Così, CGUE, Parere 2/91, Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro, reso il 19 marzo 1993, punto 2.

²⁰⁴ Cfr. A. TIZZANO, *op.cit.*, pag.383.

si sono tramutati in un espediente strumentalmente utilizzato dagli stessi Stati membri per salvaguardare gelosamente le proprie prerogative sovrane, di fronte alla progressiva espansione della competenza esclusiva dell'Unione, avallata dalla giurisprudenza evolutiva della Corte²⁰⁵.

Il pregio degli accordi misti risiede nel permettere di confutare qualsiasi dubbio circa la competenza a stipulare degli Stati o dell'Unione, poiché garantendo la doppia partecipazione di entrambi i soggetti viene meno il rischio che l'impegno a sottoporsi ai vincoli internazionali sia assunto da un soggetto privo di competenza.

Infatti, la complessità delle relazioni internazionali rende difficile individuare nitidamente l'oggetto dell'accordo e quindi ascrivere la materia nell'ambito delle competenze esclusive o concorrenti. Ciò presta il fianco agli Stati più restii a rinunciare alla propria sovranità, che possono facilmente invocare la *mixité* dell'accordo²⁰⁶.

Tuttavia, la necessità della ratifica da parte degli Stati membri, che si aggiunge alla decisione del Consiglio quale requisito necessario affinché l'accordo entri in vigore e produca i suoi effetti, può determinare degli ingenti ritardi. Per questo motivo, di solito, gli accordi misti sono soggetti ad un'applicazione provvisoria nelle more dell'*iter* necessario alla ratifica degli stessi.

Accanto alle eventuali lungaggini nella procedura di adozione dell'accordo, un'altra questione si solleva in materia di delimitazione della responsabilità, ovvero la necessità di ripartire i diritti e gli obblighi tra l'Unione e i singoli Stati membri, nonché la responsabilità tra gli stessi in caso di inadempimento²⁰⁷.

Infine, la questione della stipula degli accordi internazionali secondo la formula mista genera dei problemi in sede di coordinamento tra Unione e singoli Stati membri, che spesso devono adottare una soluzione nell'ambito di un accordo interno tra questi.

Tuttavia, si ritiene che quando l'oggetto e lo scopo preminente di un accordo sono da ascrivere alle competenze esclusive dell'Unione, poiché ad esempio rientrano nell'ambito della politica commerciale comune, mentre gli aspetti relativi a settori di competenza concorrente sono da valutare come marginali, l'accordo dovrebbe essere concluso dall'Unione sola e non in forma mista²⁰⁸.

Dopo aver delineato la natura e la portata della competenza dell'Unione europea a concludere accordi internazionali con altri soggetti, non resta che illustrare il procedimento con cui tali accordi vengono effettivamente conclusi.

Come si è detto in precedenza, si tratta di un procedimento interistituzionale, che coinvolge a vario titolo e in diversi momenti le principali istituzioni dell'Unione. Infatti, il Trattato di Lisbona, proprio in questa materia, ha apportato significative novità. In particolare, esso ha conferito dignità al ruolo del Parlamento europeo, il quale, in precedenza, ricopriva delle mansioni marginali e di contorno.

La procedura di stipulazione degli accordi internazionali è contenuta nel già richiamato art.218 TFUE, che detta la disciplina generale.

Tuttavia, è lo stesso TFUE a prevedere delle varianti con riguardo a specifiche categorie di accordi, come quelli commerciali. Per la conclusione di questi ultimi, infatti, trova applicazione l'art.218 TFUE, come *lex generalis*, fatte salve le disposizioni particolari dell'art. 207 TFUE, norma cardine della disciplina in materia di politica commerciale.

²⁰⁵ Cfr. U. VILLANI, *op.cit.*, p.247.

²⁰⁶ Cfr. A. TIZZANO, *op.cit.*, p.383.

²⁰⁷ A tale riguardo, una soluzione che si potrebbe adottare è quella offerta dalla *Law of the Sea Convention* del 1982, in cui si è stabilita *a priori* la ripartizione degli impegni assunti da Unione e Stati membri. Si è deciso, dunque, che se la materia è di competenza dell'Unione risponderà quest'ultima, come nel caso della pesca, altrimenti risponderanno gli Stati membri coinvolti nella questione di responsabilità.

²⁰⁸ Cfr. A. TIZZANO, *op.cit.*, p.383.

Quest'ultima prevede che sia la Commissione a presentare delle raccomandazioni al Consiglio²⁰⁹, affinché la autorizzi ad avviare i negoziati. I principali poteri nella stipulazione degli accordi²¹⁰ sono detenuti dal Consiglio. Infatti, se quest'ultimo non è d'accordo sul testo convenuto in sede di negoziato, può decidere di non adottarlo.

Laddove il Consiglio accolga positivamente la raccomandazione, adotta una decisione²¹¹ con cui autorizza l'avvio dei negoziati, condotti dalla Commissione, in qualità di negoziatore unico, in consultazione con un comitato speciale, detto Comitato per la politica commerciale, designato appositamente dal Consiglio, con lo scopo di assisterla durante lo svolgimento delle trattative. Sebbene il negoziato si svolga sotto il controllo del Consiglio, che può impartire delle direttive alla Commissione, né il Consiglio, né tantomeno il Comitato, possono vincolare la Commissione nella conduzione dei negoziati²¹².

La *lex specialis* contenuta nell'art.207, par.3 TFUE stabilisce che “*spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione*”. I redattori del Trattato, con questa disposizione, hanno voluto ribadire il principio di coerenza tra l'azione esterna e le altre politiche dell'Unione, enunciato nell'art.21, par.3, co.2, TUE²¹³.

Inoltre, la Commissione deve riferire periodicamente al comitato speciale e al Parlamento europeo sui progressi dei negoziati.

Come si è già detto, originariamente in questa fase non era previsto alcun intervento parlamentare. Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la politica commerciale comune era in mano agli esecutivi, dunque, la Commissione e il Consiglio erano gli unici attori istituzionali coinvolti nella conclusione degli accordi. Nonostante ciò, il Parlamento europeo è riuscito ad estendere gradualmente i suoi poteri in materia commerciale, con particolare riguardo alla conclusione degli accordi²¹⁴.

Ad oggi, si possono individuare nella procedura tre modalità di coinvolgimento del parlamento²¹⁵.

L'art.218, par.10, TFUE stabilisce a chiare lettere che “*il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura*”. Questo diritto di

²⁰⁹ La disciplina generale dettata dall'art.218 TFUE, invece, stabilisce che tali raccomandazioni possono promanare sia dalla Commissione che dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente tale materia.

²¹⁰ Secondo quanto previsto dall'art.218, par.2, TFUE, “*Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi*”.

²¹¹ La disciplina generale prevede che il Consiglio adotti una decisione con cui autorizza l'avvio dei negoziati e designa un negoziatore, che può essere un rappresentante governativo, un delegato, o in materia di politica estera e di sicurezza, più presumibilmente, sarà lo stesso Alto rappresentante.

²¹² CGUE, *Commissione c. Consiglio*, causa 425/13, sentenza del 16 luglio 2015.

²¹³ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²¹⁴ Il coinvolgimento del Parlamento europeo ha avuto luogo, inizialmente, attraverso canali informali. Nel 1964, il ministro degli esteri olandese Joseph Luns diede inizio alla cd. “procedura Luns-Westerterp”. Si tratta di un accordo informale tra il Consiglio e il Parlamento europeo, concluso con la finalità di informare quest'ultimo sugli accordi di associazione. Nel 1973, la procedura fu estesa agli accordi commerciali dal nuovo ministro degli esteri olandese, Tjerk Westerterp. Tuttavia, essendo, appunto, accordi informali, la loro efficacia, nel mantenere il Parlamento informato, dipendeva largamente dal clima politico che imperava nel determinato contesto in cui si svolgevano i negoziati. Sebbene nel 1986, l'Atto unico europeo garantì al Parlamento il diritto di veto sugli accordi di associazione e sui trattati di adesione, è solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che quasi tutti gli accordi internazionali e commerciali sono sottoposti al consenso del Parlamento stesso. Cfr. L. M. WOLFSTÄDER, S. BECKER, V. KREILINGER, *Rights and Role of the European Parliament in Common Commercial Policy*, Policy Paper n.215 del 5 febbraio 2018, Jack Delors Institut. Consultabile *online* nel sito www.institutdelors.eu.

²¹⁵ Nel quadro della conclusione degli accordi internazionali fa eccezione il settore della politica estera e di sicurezza comune, in cui il Parlamento non ha diritto di partecipazione. La *ratio* di tale preclusione va rintracciata nella natura eminentemente politica di questo settore, che si conferma ancora una volta altamente intergovernativo e, pertanto, al di fuori dello spettro delle regole sovranazionali del diritto dell'Ue.

informazione²¹⁶ riconosciuto al Parlamento è fondamentale per garantire un controllo democratico durante la conduzione del negoziato e per questo motivo si applica già dal momento in cui l'autorizzazione all'apertura dei negoziati ha avuto luogo.

Inoltre, il ruolo del Parlamento europeo nel processo di conclusione degli accordi internazionali si esprime attraverso la sua preventiva approvazione o consultazione, salvi i casi in cui l'accordo riguardi esclusivamente il settore della PESC.

Ai sensi dell'art.218, par.6, TFUE, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo previa approvazione del Parlamento nelle ipotesi tassativamente individuate dalla lettera a) della disposizione in esame²¹⁷. In questi casi, il Parlamento europeo può esercitare la sua maggiore influenza prestando o negando il suo consenso ai fini della conclusione dell'accordo. A tal proposito, nel febbraio 2010, esso ha fatto ricorso ai suoi nuovi poteri per la prima volta per respingere la versione iniziale del cosiddetto accordo SWIFT tra l'Ue e gli Stati Uniti, per il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria allo scopo di combattere il terrorismo²¹⁸.

Inoltre, secondo il combinato disposto degli articoli 218, par.6, e 207, par.2, TFUE – il quale richiede che le misure relative al quadro di attuazione della politica commerciale comune siano adottate secondo la procedura legislativa ordinaria – il requisito del consenso è sempre applicabile per la conclusione di accordi internazionali che devono essere attuati ai sensi dell'art.207, par.2.

Infine, secondo quanto disposto dall'art. 218, par.6, lett. b) TFUE, il Consiglio adotta la decisione di concludere l'accordo previa consultazione del Parlamento europeo, in tutti i casi non previsti dalla lett. a).

²¹⁶ Il quadro giuridico di riferimento alla base del diritto di informazione del Parlamento è offerto dall'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione del 20 ottobre 2010, che si occupa di definire chiaramente i rapporti che intercorrono tra queste due istituzioni durante la conduzione dei negoziati, fino alla conclusione dell'accordo. In particolare, l'Allegato III dell'Accordo stabilisce che la Commissione *“tiene in debito conto le osservazioni del Parlamento durante le negoziazioni”* e *“tiene informata la commissione parlamentare responsabile circa l'evoluzione dei negoziati e, in particolare, illustra in che modo le osservazioni del Parlamento europeo sono state tenute in considerazione”*. L'effetto che si produce è quello di porre il Parlamento europeo su un piano di parità con il Consiglio in relazione alle informazioni ricevute. Per questo motivo, le disposizioni richiamate sono state oggetto di aspre critiche nella Dichiarazione del Consiglio relativa all'accordo quadro, in virtù del fatto che esse *“tendono a modificare l'equilibrio istituzionale risultante dai Trattati in vigore, a riconoscere al Parlamento europeo prerogative non previste dai Trattati e a limitare l'autonomia della Commissione e del suo Presidente”*.

²¹⁷ Secondo la disposizione citata: *“i) accordi di associazione;*

ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione;

iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione;

v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo”.

²¹⁸ La *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) gestisce circa l'80% delle transazioni finanziarie internazionali totali. Dopo che la società ha deciso di spostare i suoi server in Europa, le autorità statunitensi hanno dovuto negoziare l'accesso per il loro *Terrorist Finance Tracking Programme* (TFTP) che sarebbe stato legale secondo le leggi europee sulla protezione dei dati. Sul versante europeo, intervenuta l'autorizzazione alla negoziazione da parte del Consiglio dell'Ue, il 30 novembre 2009, un giorno prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio adottò l'accordo all'unanimità – con le sole astensioni di Austria, Germania e Ungheria – poiché all'epoca la base giuridica era rappresentata dall'art.24, par.2, TUE, nella versione di Nizza, secondo la quale il Consiglio delibera all'unanimità. Tuttavia, a seguito di una raccomandazione negativa del Comitato per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, l'11 febbraio 2010, il Parlamento, insignito di questo nuovo potere, ha respinto lo SWIFT. Dopo aver trovato un accordo, nel corso di nuovi negoziati con gli Stati Uniti, nell'aprile 2010, il Consiglio ha garantito che il Parlamento europeo fosse immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura, secondo quanto disposto dall'art.218, par.10, TFUE. Il Parlamento ha reagito in modo cautamente positivo a questo sviluppo, invocando maggiori garanzie per la protezione dei dati, prevista dall'Accordo, entrato in vigore il 1° agosto 2010.

Mentre nel Trattato di Nizza la possibilità di emanare un parere era la regola, ora la consultazione costituisce la “clausola *omnibus*” per assicurare la partecipazione parlamentare nella procedura di conclusione degli accordi internazionali²¹⁹.

Nel caso in cui la fase di controllo parlamentare si sia conclusa con esito positivo, l'accordo può concludersi con la decisione del Consiglio, ovvero l'istituzione in capo alla quale si concentra la competenza a stipulare in nome dell'Unione²²⁰.

In merito alle modalità di voto adottate in seno al Consiglio, la regola generale è quella per cui la delibera viene assunta a maggioranza qualificata. Questa previsione generale non è, tuttavia, scevra da eccezioni.

Per quanto attiene, in particolare, agli accordi commerciali, l'art.207, par.4, TFUE prevede che “*per la negoziazione e conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti esteri diretti, il Consiglio delibera all'unanimità qualora tali accordi contengano disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne*”.

Questa disposizione riflette, nell'ambito del processo decisionale in seno al Consiglio, il principio del parallelismo: la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali seguono le stesse regole dettate per l'adozione della legislazione interna avente lo stesso contenuto. Tale scelta dimostra la riluttanza degli Stati membri a rinunciare al controllo che esercitavano in materia di servizi e investimenti esteri diretti.

L'unanimità in Consiglio è, altresì, richiesta per la negoziazione e conclusione di accordi: “*a) nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione;* *b) nel settore degli scambi di servizi nell'ambito sociale, dell'istruzione e della sanità, qualora tali accordi rischino di perturbare seriamente l'organizzazione nazionale di tali servizi e di arrecare pregiudizio alla competenza degli Stati membri riguardo alla loro prestazione*”²²¹.

La norma solleva una serie di questioni interpretative, in particolar modo rispetto al significato da ascrivere all'espressione “*diversità culturale e linguistica*”, nuova nel settore della politica commerciale comune. La formula fa capolino nell'art.3, par.3, TUE, secondo cui l'Unione “*rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo*”. La norma, tuttavia, non offre un'indicazione su ciò che l'espressione voglia intendere. Dal momento che la disposizione contenuta alla lettera *a)* impone una valutazione rispetto ai rischi che un accordo commerciale potrebbe provocare alla diversità culturale e linguistica dell'Unione, l'ambiguità della formula rende difficile attuare in pratica questa valutazione.

Il sottoparagrafo 3, lett. *b)*, invece, non è finalizzato a proteggere un valore dell'Unione, quanto piuttosto l'autonomia nazionale rispetto alle esigenze organizzative e istituzionali per la fornitura di servizi nel settore sociale, dell'istruzione e della sanità, a livello nazionale²²².

La previsione del voto all'unanimità, quindi, può essere letta come l'ultima resistenza degli Stati membri contro l'incorporazione completa dei servizi nella politica commerciale comune, e rappresenta il frutto del compromesso preteso dagli Stati per riconoscere la competenza esclusiva nei nuovi settori.

Gli accordi internazionali così conclusi entrano, poi, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, in cui producono i loro effetti. In particolare, le disposizioni di un accordo internazionale “*formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario*”, secondo quanto statuito dalla Corte di giustizia sin dalla sentenza *Haegeman*²²³.

²¹⁹ L'art.218, par.6, lett. *b)*, TFUE, prevede che il Consiglio possa stabilire un termine entro il quale il Parlamento deve emettere il parere. Il mancato rispetto del termine non può ostare all'adozione dell'accordo, perciò, una volta che il tempo sia decorso infruttuosamente, il Consiglio può decidere.

²²⁰ Cfr. U. VILLANI, *op.cit.*, p.250.

²²¹ Art.207, par.4, co.3, TFUE. Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²²² Cfr. M. KRAJEWKI, *op.cit.*, p.306-307.

²²³ CGUE, *Haegeman*, causa 181/73, sentenza del 30 aprile 1974.

L'art.216, par.2, TFUE, sancisce, infatti, che “*gli accordi conclusi dall’Unione vincolano le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri*”. Inoltre, essendo qualificabili quali trattati internazionali, essi soggiacciono alla regola di diritto internazionale generale per cui *pacta sunt servanda*.

Gli accordi internazionali entrano quindi a far parte del sistema delle fonti del diritto dell’Unione europea. Dall’efficacia vincolante che producono, sia nei confronti degli Stati che dell’Unione, si evince anche il rango che ricoprono nella gerarchia delle fonti. Essi si collocano in una posizione interposta tra il diritto derivato e il diritto primario. Perciò gli atti adottati dalle istituzioni possono essere sottoposti a controllo di conformità con questi accordi, ma tale controllo determinerà l’espunzione dell’atto dall’ordinamento solo se anche l’accordo internazionale è conforme ai Trattati.

Un controllo di conformità degli accordi rispetto al diritto primario può essere esercitato *ex ante*, cioè prima della conclusione dell’accordo, ai sensi dell’art.218, par.11, TFUE, secondo cui “*uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l’accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati*”. In sostanza, alla Corte si chiede di verificare che le disposizioni dell’accordo siano compatibili con quelle di diritto primario, quindi non solo quelle contenute nei Trattati istitutivi, ma anche nella Carta dei diritti fondamentali. È interessante notare che il parere *ex art.218, par.11*, è stato definito “atipico”, in quanto se positivo può essere disatteso, mentre laddove dovesse risultare negativo, acquisisce carattere vincolante e l’accordo non può più essere concluso. In capo all’Unione si produce un obbligo di *non facere*, salvo futura modifica dell’accordo o revisione dei Trattati²²⁴.

L’art.216, par.2, TFUE, pur sancendo l’obbligatorietà degli accordi internazionali conclusi dall’Unione anche per gli Stati membri, resta silente sull’efficacia diretta degli stessi per tali Stati. Nonostante gli accordi internazionali conclusi dall’Unione – ad eccezione di quelli misti – non necessitino ratifiche o altri atti interni di recepimento da parte degli Stati membri, si dubita della loro capacità di produrre effetti diretti, cioè di creare diritti e obblighi direttamente in capo ai singoli individui, che questi possano vantare dinanzi ai loro giudici nazionali²²⁵.

Secondo la Corte di giustizia, laddove le istituzioni coinvolte nella negoziazione non abbiano convenuto con gli Stati terzi coinvolti nell’accordo quali effetti le disposizioni saranno in grado di produrre negli ordinamenti interni delle parti contraenti, è prerogativa dei giudici competenti, tra cui rientrano anche quelli di Lussemburgo, decidere se l’accordo sia o meno suscettibile di produrre effetti diretti.

La Corte, pur non avendo mai escluso che gli accordi conclusi dall’Unione possano produrre effetti diretti, nella sentenza *Simutenkov* ha statuito che “*una disposizione di un accordo concluso dalla Comunità con paesi terzi dev’essere considerata direttamente applicabile quando, avuto riguardo alla sua lettera, nonché all’oggetto e alla natura dell’accordo, stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all’intervento di alcun atto ulteriore*”²²⁶. Nella sentenza *Kupferberg*, inoltre, essa ha escluso che la capacità di un accordo di produrre effetti diretti possa essere subordinata alla valutazione soggettiva dei giudici di un determinato Stato terzo interessato e che l’attribuzione di effetti diretti costituisca un elemento della reciprocità dell’attuazione dell’accordo stesso²²⁷.

Con riferimento agli effetti prodotti nell’ordinamento dell’Unione dal GATT 1947, prima, e dagli accordi OMC, successivamente, la Corte di Giustizia ha adottato un approccio più

²²⁴ A tal proposito, si segnala che il 26 luglio 2017, la Corte di giustizia ha emanato il parere 1/15, in cui riteneva incompatibili alcune disposizioni inserite in un accordo tra l’Unione europea e il Canada, sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di protezione aerea, con alcuni diritti riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali.

²²⁵ Cfr. A. TIZZANO, *op.cit.*, p.1779.

²²⁶ CGUE, *Simutenkov*, causa 265/03, sentenza del 12 aprile 2005, punto 21.

²²⁷ CGUE, *Kupferberg*, causa 104/81, sentenza del 26 ottobre 1982, punto 18.

restrittivo. Quest'inversione di tendenza è stata motivata, inizialmente, sulla base della grande flessibilità che contraddistingueva le disposizioni del GATT, che ammetteva deroghe anche in settori di rilevante importanza.

La Corte aveva escluso la possibilità di invocare in giudizio una norma del GATT non solo per i privati, ma anche per gli Stati membri, poiché le sue disposizioni risultavano prive dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza europea per produrre effetti diretti. Benché caratterizzati da una minore flessibilità, la posizione assunta dalla Corte non è mutata nemmeno con l'entrata in vigore degli accordi OMC e dei rispettivi allegati, ma di questo si dirà meglio in seguito.

2. I principi in materia di scambi commerciali

L'Unione europea intrattiene le relazioni commerciali con i principali attori della comunità internazionale, quali Paesi terzi e altre organizzazioni, sotto forma di accordi commerciali, concepiti per creare migliori opportunità di scambi e superare gli ostacoli al commercio.

Pertanto, occorre fare brevemente cenno ai principi che plasmano l'approccio dell'Unione in materia di scambi commerciali, che vengono, poi, espressi e declinati nei singoli accordi negoziati e conclusi. Questi ultimi, infatti, pur coprendo una vasta gamma di settori, dall'agricoltura alla proprietà intellettuale, mantengono una linea direttrice comune, rappresentata, appunto, da alcuni principi fondamentali.

In particolare, il rispetto di questi principi, diventa indispensabile affinché gli scambi commerciali possano perseguire gli obiettivi per cui vengono promossi, quali l'apertura di nuovi mercati per i beni e i servizi offerti dall'Ue, l'aumento delle opportunità di investimento e di tutela degli investimenti stessi, l'eliminazione dei dazi e la semplificazione della burocrazia, con conseguente riduzione dei prezzi, nonché la creazione di un commercio più rapido grazie all'agevolazione del transito di merci e servizi perseguita fissando regole comuni alle dogane.

Nel delineare la disamina di tali principi non ci si può esimere dal sottolineare, come già accennato, che l'Unione europea costituisce uno dei *core actors* dell'OMC, e in quanto tale essa è tenuta a rispettarne e promuoverne i principi di base, che si sostanziano nella non discriminazione, nella prevedibilità e nella concorrenza equa.

Il principio di non discriminazione, al quale si è già fatto cenno in precedenza, rappresenta un elemento centrale nel sistema OMC. Era stato affermato prima in seno all'Organizzazione internazionale del commercio del 1947, quale appendice dei principi liberali e della limitazione di tutti quegli interventi, sia pubblici che privati, suscettibili di ostacolare il commercio internazionale. Esso, dunque, persegue la finalità di tutelare gli operatori economici rispetto a eventuali ostacoli che potrebbero perturbare le loro attività, promuovendo un leale contesto concorrenziale a livello globale²²⁸.

Il principio di non discriminazione si estrinseca nei due corollari del trattamento generale della nazione più favorita e del trattamento nazionale.

Il primo, codificato nell'art. I, par.1, GATT 1994, prevede che ciascun Membro è tenuto ad accordare automaticamente a tutti gli altri Stati contraenti un trattamento non meno favorevole di quello concesso a uno di essi in materia di dazi doganali e altre imposizioni alle importazioni e alle esportazioni; ciò vale anche rispetto ai servizi disciplinati dal GATS e in merito ai diritti di proprietà intellettuale regolati dal TRIPS²²⁹.

L'effetto che si produce indirettamente è quello di assicurare una parità di trattamento tra operatori commerciali di diversi Stati che intrattengono le loro relazioni in un Paese terzo. Ciò

²²⁸ Cfr. C. FORTE, *Gli ostacoli agli scambi dovuti ai comportamenti delle imprese: riflessioni sul possibile inserimento nel sistema OMC di principi e regole antitrust*, in I. CARACCILO e C. FORTE (a cura di), in *Il Commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002.

²²⁹ Consultabile online nel sito www.wto.org.

permette di programmare adeguatamente i costi degli approvvigionamenti e i possibili sbocchi di mercato.

Si tratta di un principio base, che nel 1964, in occasione della prima sessione della Conferenza dell'ONU per il commercio e lo sviluppo, è stato definito come uno dei principi fondamentali del commercio internazionale. Infatti, il principio n.8 sancisce che “*il commercio internazionale vada effettuato a vantaggio reciproco sulla base della clausola della nazione più favorita e debba essere esente da qualsiasi provvedimento pregiudizievole per gli interessi commerciali delle altre nazioni*”.

La concessione del regime della nazione più favorita, che opera su base reciproca, è prevista dalla maggioranza dei Trattati e degli accordi commerciali in vigore tra Stati, ancorché impiantati su sistemi economici differenti²³⁰.

Tuttavia, da ciò non deve desumersi l'impermeabilità del principio dal regime delle eccezioni. Infatti, sin dal 25 giugno 1971 è possibile derogare alla regola della nazione più favorita, in forza di una decisione del Consiglio generale, per consentire ai Paesi industrializzati di predisporre un sistema generalizzato di preferenze su base non reciproca, ma neppure discriminatoria, al fine di agevolare i Paesi in via di sviluppo, che, secondo una prassi ancora in voga, si auto-elegevano come beneficiari del sistema.

La prima organizzazione internazionale a garantire un trattamento preferenziale è stata proprio l'Unione europea, allora Comunità economica europea, a partire dal 1° luglio 1971. Poiché il regime si poneva in contrasto con il principio del trattamento della nazione più favorita, inizialmente si prevedeva una durata transitoria di dieci anni. Senonché, al termine del *Tokyo round* è stata adottata una clausola di abilitazione che ha reso la deroga permanente. Tuttavia, su tale argomento si tornerà nel prosieguo.

Il secondo corollario del principio di non discriminazione si traduce nella regola del trattamento nazionale, anch'esso codificato nel GATT 1994, all'art. III²³¹. In generale, esso prevede che ciascun Membro è obbligato a garantire, in materia di tasse, altre imposizioni e regolamentazioni interne, che i prodotti, i servizi e gli operatori economici di altri Membri beneficino di un trattamento non meno favorevole di quello settorialmente accordato ai propri prodotti, servizi e operatori²³².

Tale regola mira ad impedire che la regolamentazione interna possa perseguire finalità protezionistiche e, conseguentemente, ad evitare che si producano effetti distorsivi sui mercati concorrenziali tra beni e servizi nazionali e quelli d'importazione. L'intenzione sottostante al principio in esame era chiaramente quella di trattare i prodotti importati in modo analogo a quelli nazionali simili, una volta che essi abbiano superato la dogana²³³.

Da ultimo, il principio di non discriminazione è intrinsecamente legato al principio di trasparenza, che sancisce l'obbligo per i Membri di pubblicare e notificare all'Organizzazione ogni disposizione o misura che possa incidere sulla portata degli Accordi OMC.

Il rispetto delle regole di trasparenza, evitando che si verifichi un'asimmetria informativa, garantisce certezza giuridica agli operatori economici che hanno una pari conoscenza circa la normativa in materia di attività rientranti nell'ambito di applicazione degli Accordi, tra cui commercio, prestazioni di servizi, proprietà intellettuale e accesso ai mercati. Inoltre, il principio di trasparenza risponde all'esigenza di permettere all'Organizzazione di assolvere alla propria funzione di gestione di un sistema commerciale multilaterale aperto e non discriminatorio, allo stesso tempo agevolando i negoziati tra i Membri, dotati di una base di conoscenza delle norme nazionali degli altri Paesi. La trasparenza, in quanto intrinsecamente connessa con la non

²³⁰ Cfr. K. PÉTROV, *Il principio della nazione più favorita e la discriminazione nel commercio internazionale*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1974.

²³¹ Consultabile online nel sito www.wto.org.

²³² Cfr. C. FORTE, *op.cit.*, p.119.

²³³ Il trattamento nazionale si applica solo una volta che un prodotto, un servizio o un elemento di proprietà intellettuale è entrato nel mercato. Pertanto, far pagare un dazio doganale su un'importazione non è una violazione del trattamento nazionale anche se ai prodotti localmente non viene applicata una tassa equivalente.

discriminazione, finisce per costituire una condizione necessaria e preliminare per garantire una concorrenza leale tra gli operatori commerciali internazionali²³⁴.

Accanto al principio di non discriminazione, così come declinato nei suoi corollari, a fondamento del sistema commerciale multilaterale delineato in seno all'OMC, si colloca il principio di prevedibilità.

Quest'ultimo muove dall'idea, elaborata dall'OMC, secondo cui la promessa di non sollevare una barriera commerciale può essere tanto importante quanto il suo abbattimento, dal momento che garantisce prevedibilità alle imprese. In tal modo si stimolano gli investimenti, si creano posti di lavoro e i consumatori possono beneficiare pienamente dei vantaggi della concorrenza, ossia maggiore scelta e prezzi più bassi. Il sistema commerciale multilaterale si pone, pertanto, quale tentativo dei governi di rendere l'ambiente commerciale stabile e prevedibile.

Nell'OMC, quando i Paesi accettano di aprire i loro mercati per beni o servizi, "vincolano" i loro impegni. Per le merci, questi vincoli equivalgono a massimali sulle tariffe doganali. A volte i Paesi tassano le importazioni ad aliquote inferiori a quelle vincolate. Questo è il caso soprattutto dei Paesi in via di sviluppo, mentre nei Paesi sviluppati, le aliquote effettivamente applicate e quelle cd. vincolate tendono ad essere le stesse.

Un Paese può cambiare i suoi impegni, ma solo dopo aver negoziato con i suoi *partner* commerciali, il che potrebbe significare compensarli per la perdita di scambi commerciali. In proposito, uno dei risultati dei negoziati commerciali multilaterali dell'*Uruguay round* è stato quello di aumentare la quantità scambi con impegni vincolanti²³⁵. Il sistema così concepito e realizzato determina, in ultima istanza, un grado sostanzialmente più alto di sicurezza del mercato per gli operatori commerciali e gli investitori²³⁶.

Tale assetto cerca di migliorare la prevedibilità e la stabilità anche in altri modi. Da un lato scoraggiando l'uso delle quote e di altre misure utilizzate per fissare limiti alle quantità di importazioni. Infatti, la gestione delle quote può portare a più burocrazia e accuse di slealtà. Dall'altro lato, rendendo le regole commerciali dei Membri il più chiare e trasparenti possibile. Molti accordi dell'OMC, come già accennato, richiedono ai governi di rivelare pubblicamente le proprie politiche e pratiche all'interno del Paese o notificando l'Organizzazione stessa. La sorveglianza delle politiche commerciali nazionali, attraverso il meccanismo di revisione fornisce un ulteriore mezzo per incoraggiare la trasparenza, sia a livello nazionale che multilaterale²³⁷.

Infine, per ciò che attiene alla concorrenza equa, sebbene sia di norma presentata come una naturale conseguenza del libero scambio, essa va piuttosto considerata come un obiettivo da perseguire ed implementare con continuità. A volte l'OMC autorizza persino tariffe e, in un numero limitato di casi, altre forme di protezione proprio con la finalità di promuovere un sistema di norme volto a garantire una effettiva concorrenza aperta ed equa, priva di distorsioni.

Le norme sulla non discriminazione, così come quelle sul *dumping* e sui sussidi, mirano a garantire condizioni commerciali eque. Le questioni sono complesse e le regole cercano di stabilire come i governi possono rispondere, in particolare addebitando dazi all'importazione aggiuntivi calcolati per compensare i danni causati dal commercio sleale. Molti degli altri accordi dell'OMC mirano a sostenere una concorrenza leale: in agricoltura, proprietà intellettuale, servizi, ad esempio. L'accordo sugli appalti pubblici, un accordo "plurilaterale" perché firmato solo da pochi membri dell'OMC, estende le regole di concorrenza agli acquisti da parte di migliaia di enti governativi in molti Paesi.

Il sistema dell'OMC, così regolato, contribuisce allo sviluppo. D'altra parte, le economie emergenti e i PVS hanno bisogno di flessibilità rispetto al tempo necessario per attuare gli accordi

²³⁴ Cfr. C. FORTE, *op.cit.*, p.124.

²³⁵ In agricoltura, il 100% dei prodotti ha ora tariffe vincolate.

²³⁶ Cfr. www.wto.org.

²³⁷ Cfr. *Ibidem*.

del sistema, i quali, ereditando le precedenti disposizioni del GATT, garantiscono loro assistenza speciale e concessioni commerciali.

Infatti, oltre i tre quarti dei membri dell'OMC sono Paesi in via di sviluppo o, comunque, in transizione verso economie di mercato. Durante i sette anni e mezzo dell'*Uruguay round*, oltre sessanta di questi Stati hanno attuato autonomamente programmi di liberalizzazione del commercio.

Alla fine dell'*Uruguay round*, i Paesi in via di sviluppo erano pronti ad assumersi la maggior parte degli obblighi che sono richiesti a quelli sviluppati; ciò nonostante, gli Accordi hanno concesso loro periodi di transizione per adeguarsi alle disposizioni dell'OMC più sconosciute e, forse, difficili, in particolare, per i Paesi più poveri e "meno sviluppati". Una decisione ministeriale adottata alla fine del *round*, afferma che gli Stati più ricchi dovrebbero accelerare l'attuazione degli impegni di accesso al mercato per le merci esportate dai Paesi meno sviluppati e chiede loro maggiore assistenza tecnica. Più recentemente, i Paesi industrializzati hanno iniziato a consentire importazioni esenti da dazi e quote per quasi tutti i prodotti dai PVS. Su tali differenziazioni, l'OMC e i suoi Membri stanno ancora attraversando un processo di apprendimento. L'attuale agenda per lo sviluppo di Doha include le preoccupazioni dei Paesi in via di sviluppo riguardo alle difficoltà che devono affrontare nell'attuazione degli accordi dell'*Uruguay round*.

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente come alla base dell'evoluzione del sistema multilaterale del commercio vi sia l'intento di realizzare la liberalizzazione globale degli scambi. Si tratta di un fenomeno che affonda le sue radici nel liberismo economico, e che, soprattutto a partire dai primi anni del nuovo secolo, è diventato oggetto di un dibattito per così dire "manicheistico"²³⁸.

Infatti, se da un lato la libertà del commercio mondiale si rende portatrice di prosperità, sviluppo e aumento del tenore di vita, grazie alla sua promessa di abbatterne le barriere, siano esse tariffarie o meno, dall'altro lato essa viene osteggiata, in quanto elemento fondamentale alla base del processo di globalizzazione.

A partire dal fallimento della Conferenza ministeriale di Seattle²³⁹ (Stati Uniti) del 1999, il processo di liberalizzazione commerciale promosso in seno all'OMC è stato messo fortemente in discussione dall'affermarsi di un movimento antiglobalizzazione (il cd. "popolo di Seattle")²⁴⁰.

Il fenomeno, riassunto anche semplicemente nell'etichetta di "*no-global*", si traduce in una contestazione radicale della globalizzazione del commercio internazionale e delle sue istituzioni. Tuttavia, nella sua componente meno estrema, la protesta riguarda più specificatamente non tanto la liberalizzazione commerciale in quanto tale, ma piuttosto le modalità attraverso le quali essa viene perseguita, soprattutto se in grado di determinare un livellamento verso il basso degli standard di tutela dal punto di vista sociale, ambientale, dei consumatori e dei prestatori di lavoro. La finalità è quella di promuovere un commercio che sia non solo "*free*", ma soprattutto "*fair*", che abbia come obiettivo ultimo non unicamente la massimizzazione dei profitti, ma anche la protezione dei "*trade-ands*". Si impone, così, l'esigenza di tutelare quei valori che potevano apparire come "antagonisti" al libero commercio.

Già prima del diffondersi del movimento "*no-global*", l'Unione europea aveva sviluppato strategie e strumenti per realizzare questi obiettivi, delineando una propria filosofia di mercato che oggi deve inevitabilmente confrontarsi con le altre ideologie che si sono stratificate nell'arena multilaterale dell'OMC²⁴¹.

²³⁸ Cfr. L.S. ROSSI, *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione Europea*, Bologna, 2003.

²³⁹ Quest'ultima ebbe luogo tra il 30 novembre e il 3 dicembre 1999, raccogliendo 135 delegazioni ufficiali accanto ad altre delegazioni di organizzazioni non governative, con l'intento di avviare un nuovo ciclo di negoziati multilaterali, il cd. *Millennium round*, finalizzato a promuovere la liberalizzazione del commercio globale. Come anticipato, si rivelò un insuccesso, tant'è che non si riuscì a raggiungere un accordo per la Dichiarazione finale.

²⁴⁰ Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.131.

²⁴¹ Cfr. L.S. ROSSI, *op.cit.*, p.10-16.

Pertanto, uno dei più importanti aspetti della politica commerciale dell'Unione europea è che essa, oltre a proteggere le imprese e i consumatori europei, attraverso la conclusione di accordi in cui sono declinati i principi elaborati in seno all'OMC, diviene il principale strumento per la promozione dei principi e dei valori europei, quali la democrazia, i diritti umani, l'ambiente e i diritti sociali. Infatti, i negoziati commerciali per la conclusione e per la riforma di accordi di libero scambio, come quelli con il Mercosur, il Messico e il Cile, costituiscono anche un mezzo per la protezione di tali valori fondamentali.

Concretamente ciò si realizza attraverso l'inserimento di clausole sociali, ambientali e legate al rispetto dei diritti umani all'interno dei trattati economici internazionali.

Tuttavia, l'effettiva attuazione di tali clausole ha sollevato problemi complessi che dividono la comunità internazionale in due blocchi. Da una parte, i Paesi industrializzati si scagliano contro le pratiche di *dumping* sociale e ambientale attuate dalle economie emergenti; dall'altra parte, questi ultimi guardano con diffidenza a tali clausole, temendo che possano costituire un espediente protezionistico, una sorta di barriera non tariffaria camuffata, adottata dai Paesi industrializzati per compromettere il loro sviluppo.

Allo stesso tempo, gli elevati *standard* ambientali e sociali promossi dall'Unione rischiano di produrre uno svantaggio competitivo per le imprese europee, esposte alla concorrenza di merci e servizi di Paesi terzi in cui le norme in materia di tutela dei medesimi diritti appaiono meno rigorose. Di qui, la necessità di garantire l'*enforcement* di norme tali da assicurare un pari livello di tutela anche nei Paesi terzi, attraverso meccanismi di condizionalità introdotti tramite gli accordi commerciali "per effetto di una smithiana mano invisibile²⁴²".

Data la difficoltà di discutere dei problemi sociali nelle sedi multilaterali, quali l'OMC, l'Unione europea rappresenta l'attore internazionale che si trova nella posizione più idonea a promuovere una *governance* globale che sia più attenta alla tutela dei diritti umani, ivi inclusi quelli sociali e ambientali.

Spogliatasi dell'epiteto di "*economic giant and political dwarf*²⁴³", che l'aveva contraddistinta nelle relazioni internazionali del secolo scorso, l'Unione europea ha senz'altro acquisito una progressiva influenza a livello mondiale.

Il ruolo dell'Ue quale "*regulatory power*²⁴⁴" è stato oggetto di un'attenta analisi da parte di Anu Bradford²⁴⁵. Secondo l'idea teorizzata da quest'ultima, che si riferisce al potere unilaterale dell'Ue di regolare i mercati globali, nonostante le sue plurime ed evidenti sfide, l'Unione rimane una superpotenza influente, che modella il mondo a sua immagine attraverso un fenomeno chiamato "*Brussels Effect*".

In origine, l'apparato normativo sovranazionale dell'Ue era stato creato per stabilire e supervisionare un mercato integrato, liberalizzato e competitivo in Europa. L'adozione di regolamenti era finalizzata a rafforzare il mercato unico, mentre eventuali influenze esterne erano il risultato accidentale degli sforzi promossi per realizzare questo obiettivo sul piano interno. Tuttavia, più recentemente, si è affermata una tendenza verso una maggiore attenzione sulla dimensione esterna europea, volta a completare l'agenda normativa interna dell'Ue. L'aumento degli sforzi per impegnarsi nella "*governance globale*" in varie forme ha portato a una maggiore cooperazione normativa e alla definizione di standard multilaterali.

Già nel *working paper* del 20 novembre 2007 "*La dimensione esterna del riesame del mercato unico*", la Commissione aveva riconosciuto che "l'Ue sta emergendo come legislatore globale, con il quadro del mercato unico e il più ampio modello economico e sociale dell'UE che serve sempre più come punto di riferimento nei Paesi terzi e nei forum globali e regionali".

²⁴² Cfr. F. MARRELLA, *op.cit.*, p.89.

²⁴³ In questi termini si era espresso, nel 1991, l'allora Primo Ministro belga Mark Eyskens, ritenendo che la risposta dell'Europa alla guerra del Golfo aveva dimostrato che l'Unione europea nel sistema globale rappresentasse poco più di un "gigante economico, un nano politico e un verme militare".

²⁴⁴ Cfr. G. MAJONE, *The rise of the regulatory state in Europe*, in *West European Politics*, Londra, 1994.

²⁴⁵ Cfr. A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, USA, 2020.

Un esempio dell'attività dell'Unione come *regulatory power* si rinviene nel settore della *privacy*. Nella sua comunicazione del 2009, la Commissione ha notato che "l'Unione deve essere una forza trainante nello sviluppo e nella promozione di standard internazionali per la protezione dei dati personali e nella conclusione di strumenti bilaterali o multilaterali appropriati". Questa visione dell'Ue come punto di riferimento per il mondo ha influenzato la redazione del GDPR²⁴⁶.

Senza dubbio, vari fattori hanno agevolato il ruolo dell'Unione quale promotrice di valori a livello globale.

Tra questi, merita di essere menzionata, in primo luogo, la graduale disfunzionalità che ha caratterizzato l'OMC, a partire dalla chiusura dell'*Uruguay round* nel 1995. Ad oggi, la sua incapacità ad affrontare efficacemente le barriere normative al commercio ha lasciato un vuoto, rispetto al quale l'Ue si è trovata in una posizione di alternativa ideale.

A ciò si aggiunga l'assenza di *leadership* statunitense in questo settore, che conferisce all'Unione un ulteriore impulso ad agire.

Infine, la consapevolezza che il ruolo dell'Asia nell'economia mondiale è in forte crescita può aver contribuito in modo simile al desiderio dell'Ue di promuovere tali valori su scala mondiale, fintantoché si trovi in una posizione che le consente di farlo.

Pertanto, l'Unione europea, soprattutto alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, deve interrogarsi sui principi e i valori che è intenzionata a promuovere tramite le politiche commerciali, ponderando l'impatto che queste ultime producono sulle relazioni economiche globali²⁴⁷.

3. Il sistema di preferenze generalizzate e la condizionalità politica

Soggiace al medesimo intento di tutelare i cd. *non-economic values*, ovvero i valori su cui l'intero impianto comunitario si fonda, quali i diritti umani, sociali e ambientali, ma anche la democrazia e il rispetto dello Stato di diritto, un altro strumento di politica commerciale comune, cui si è già fatto cenno nel corso della trattazione: il sistema di preferenze generalizzate.

Attraverso quest'ultimo, l'Unione, da un lato, tutela i propri interessi economici, e dall'altro offre il proprio contributo al sistema delle relazioni commerciali internazionali²⁴⁸. In particolare, essa mira a promuovere la crescita economica dei Paesi in via di sviluppo, legando la concessione di trattamenti commerciali più favorevoli e di aiuto allo sviluppo, al rispetto di determinati standard sociali e ambientali²⁴⁹.

²⁴⁶ Nel 2017, l'anno prima dell'entrata in vigore del GDPR, Vera Jourova, il commissario per la giustizia incaricato della protezione dei dati, ha annunciato senza ambiguità che l'intenzione da parte dell'Unione di stabilire lo standard a livello globale ("*we want to set the global standard*").

²⁴⁷ La recente proposta di introdurre la *Carbon Border Tax* rappresenta un esempio plastico del bilanciamento di interessi che l'Unione è chiamata ad effettuare. Quest'ultima costituirebbe un dazio sulle importazioni basato sulla quantità di emissioni di carbonio derivanti dalla produzione del prodotto in questione. L'idea di una tassa sul carbonio alle frontiere è stata, per anni, oggetto di discussione da parte degli esperti. Infatti, se da un lato, essa permetterebbe di condizionare il ruolo del commercio alla lotta al cambiamento climatico, dall'altro, se concepita unilateralmente, tende ad essere considerata ingiusta dai *partner* commerciali. Il rischio che viene evidenziato è che diventi un dispositivo protezionistico, proteggendo indebitamente le industrie locali dalla concorrenza estera, attraverso il cosiddetto "*green protectionism*". Cfr. T. LACERDA PRAZERES, Z. XIE, *What is a carbon border tax and what does it mean for trade?*, in www.weforum.org, 26 ottobre 2021.

²⁴⁸ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op.cit.*, p.846.

²⁴⁹ Cfr. S. SANNA, *Il sistema di preferenze generalizzate nella strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p.303-319.

Il sistema delle preferenze generalizzate (SPG) venne istituito per la prima volta in seno alla Conferenza tenuta dall'UNCTAD²⁵⁰ a Nuova Delhi nel 1968, con la funzione di favorire l'accesso al mercato comunitario ai prodotti provenienti dai Paesi meno sviluppati o emergenti.

Come già accennato, sul piano internazionale, l'Unione europea è stata la prima organizzazione internazionale a adottare un piano di preferenze tariffarie generalizzate, a partire dal 1° luglio 1971, autorizzando un trattamento doganale più vantaggioso rispetto a quello praticato ordinariamente. Esso, nella pratica, si concretizzava nell'abolizione totale o parziale dei dazi all'importazione di prodotti industriali finiti o semilavorati provenienti dai Paesi in via di sviluppo²⁵¹.

Il sistema, introdotto su base unilaterale e non reciproca, si traduceva in un regime eccezionale rispetto al principio della Nazione più favorita, così come codificato all'art. I del GATT 1947.

Pertanto, le Parti Contraenti dovettero inserire una deroga temporanea al trattamento della nazione più favorita, inizialmente previsto per soli dieci anni.

Tuttavia, a conclusione del *Tokyo round*, il 28 novembre 1979, fu adottata formalmente la *Decision of GATT Contracting Parties on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*, meglio nota come “*enabling clause*”, vale a dire una clausola di abilitazione, che, consentendo di derogare alla regola in esame a tempo indeterminato, rappresenta, tutt'ora, la base giuridica del sistema di preferenze generalizzate.

Il vantaggio del sistema si sostanzia nell'assenza di una condizione di reciprocità a carico dei Paesi beneficiari. I Paesi industrializzati favoriscono quelli meno sviluppati, il cui solo obbligo consiste nel non praticare discriminazioni tra gli Stati membri dell'Ue.

Tale *modus operandi* contribuisce alla realizzazione di un triplice obiettivo. Innanzitutto, ciò agevola la promozione delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo, il che, in seconda istanza, ne favorisce l'industrializzazione e, infine, la crescita economica²⁵². Il commercio internazionale si atteggia, in tal modo, a strumento volto alla riduzione della povertà.

Tuttavia, l'applicazione di queste tariffe agevolate risulta subordinata al rispetto di una condizione. Infatti, i Paesi, per poterne beneficiare, devono aver ratificato convenzioni internazionali a tutela, *inter alia*, di diritti umani e dell'ambiente. In ciò si sostanzia il principio della condizionalità politica.

In particolare, si prevede che i benefici derivanti dal SPG possano essere revocati in ragione di violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle Convenzioni ONU o OIL²⁵³ sui diritti umani e sul diritto del lavoro.

Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato nel 1994 un regolamento²⁵⁴ con cui ha introdotto un nuovo sistema di preferenze generalizzate, recante, per la prima volta, una connessione tra il commercio e il rispetto dei diritti sociali fondamentali. A sancire tale legame era, in particolare, l'introduzione di due misure. La prima, di carattere sanzionatorio, si basava sul ritiro temporaneo totale o parziale dei vantaggi derivanti dal sistema in esame, nel caso in cui venissero praticate forme di schiavitù, così come definita nelle Convenzioni di Ginevra e in quelle OIL, nonché nell'ipotesi di esportazione di prodotti fabbricati nelle carceri²⁵⁵. La seconda previsione, di natura

²⁵⁰ *United Nations Conference on Trade and Development* – La Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo è il principale organo sussidiario permanente dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, operante nei settori del commercio, sviluppo, finanza, tecnologia, imprenditoria e sviluppo sostenibile.

²⁵¹ Cfr. A. PERULLI, *Diritti sociali e mercato globale*, in *Riv. giur. lav.*, 2000.

²⁵² Cfr. F. MARRELLA, *op.cit.*, p.93.

²⁵³ L'Organizzazione internazionale del lavoro è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere la giustizia sociale e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro in tutti i suoi aspetti, predisponendo regole uniformi a livello internazionale in materia.

²⁵⁴ Regolamento (CE) n. 3281/94 del 19 dicembre 1994, recante applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1995-1998 a taluni prodotti industriali originari di Paesi in via di sviluppo, GUCE L 348 del 31 dicembre 1994.

²⁵⁵ In ragione di tale previsione, il Consiglio il 24 marzo 1997 ha sospeso l'accesso al SGP del Myanmar. Cfr. A. PERULLI, *op.cit.*, p.949-950.

promozionale, invece, si caratterizzava per un approccio basato sulla cooperazione, consistente nell'esportare politiche sociali più avanzate nei Paesi beneficiari del sistema.

Il sistema delle preferenze generalizzate è stato da ultimo aggiornato con il regolamento n. 978/2012, che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008, ed è in vigore dal 1° gennaio 2014 fino al 2023. Esso è accompagnato da un allegato²⁵⁶ in cui sono enumerati i Paesi ammessi al SPG, che può essere modificato tramite un atto delegato della Commissione, al fine di riflettere i mutamenti nella classificazione Paesi.

In particolare, esso si articola in un regime generale, concesso in via residuale a tutti i Paesi beneficiari, e in due regimi speciali, ovvero un regime di incentivazione allo sviluppo sostenibile e al buon governo (SPG+), i cui beneficiari sono i Paesi in via di sviluppo che abbiano sottoscritto i trattati di cui sopra, assumendo impegni internazionali al rispetto dei diritti umani, ambientali, dei lavoratori e così via, e il regime speciale denominato “*Everything but arms*” (EBA), che, invece, si rivolge ai Paesi meno avanzati (PMA), i quali vengono periodicamente individuati in una lista redatta dalle Nazioni Unite e aggiornata ogni 3 anni²⁵⁷. Ad oggi si contano 49 PMA²⁵⁸.

L'applicazione del regime generale comporta la sospensione dei dazi sui prodotti d'importazione non sensibili, vale a dire quei beni che non producono un effetto pregiudizievole sui prodotti europei simili. Al contrario, i prodotti giudicati “sensibili” non sono soggetti ad un'eliminazione dei dazi doganali, quanto piuttosto ad una riduzione. Ad ogni modo, sono esclusi da tale logica i prodotti agricoli.

Il sistema di preferenze generalizzate *plus* (SPG+), invece, prevede agevolazioni tariffarie aggiuntive. Ancora più vantaggioso è, infine l'EBA, che si sostanzia nell'abolizione totale dei dazi doganali sulle merci provenienti dai Paesi meno avanzati, con la sola eccezione delle armi e delle munizioni.

La disciplina comunitaria, peraltro, permette che l'Unione europea, e in particolare il Consiglio con una decisione assunta a maggioranza qualificata, possa sospendere temporaneamente le tariffe agevolate in caso di violazione dei principi fondamentali delle convenzioni in materia di diritti dell'uomo e del lavoro, di pratiche commerciali sleali, di gravi carenze nei controlli doganali. La sospensione avrà ugualmente luogo anche nel caso in cui la legge nazionale di un Paese beneficiario del sistema SPG+ non preveda le convenzioni pertinenti relative ai diritti umani, del lavoro, dell'ambiente e della buona amministrazione, così come nell'ipotesi in cui la legge sussista, ma non venga efficacemente applicata²⁵⁹.

Pertanto, la politica commerciale comune e la politica di cooperazione allo sviluppo, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea nel 1993 ha ottenuto un'autonoma base giuridica²⁶⁰, vengono attuate con l'intento di favorire lo sviluppo dei PVS.

Gli obiettivi specifici della politica di cooperazione si sostanziano nella riduzione della povertà dei Paesi in via di sviluppo e nella promozione della loro integrazione nell'economia globale.

A questa finalità di tipo economico si affianca l'esigenza di contribuire al consolidamento dei valori democratici e dello Stato di diritto, nonché del rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dei principi in materia ambientale²⁶¹.

Sin dal 1971, nell'ambito di un *Memorandum*²⁶² sulla politica di cooperazione allo sviluppo presentato dalla Commissione, quest'ultima aveva evidenziato la propensione della Comunità ad intrattenere delle *partnership* economiche con i Paesi terzi, tramite l'adozione di misure spesso

²⁵⁶ Allegato I del Reg. (UE) n. 978/2012.

²⁵⁷ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op.cit.*, p.847.

²⁵⁸ Lo stato di Samoa, essendo stato depennato dalla lista ONU dei paesi sottosviluppati nel 2014, poiché è divenuto un Paese in via di sviluppo, è stato rimosso dalla lista dei beneficiari EBA il 1° gennaio 2019.

²⁵⁹ Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p. 50.

²⁶⁰ In seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, la politica di cooperazione allo sviluppo è disciplinata agli articoli 208-211 TFUE.

²⁶¹ Cfr. F. MARRELLA, *op.cit.*, p.94.

²⁶² Cfr. Commissione della Comunità europea, *Memorandum sulla politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità*, in *Boll. CE*, 1° marzo 1971.

esorbitanti rispetto ai limiti delineati dalla politica commerciale intesa nel senso più tradizionale²⁶³. Successivamente, la spinta per promuovere le relazioni internazionali con i Paesi terzi fu determinata dall'allargamento registrato dalla Comunità nel 1973²⁶⁴.

A partire dal 1975, l'allora Comunità Economica Europea ha concluso appositi accordi di cooperazione, che segnano il passaggio dal pregresso sistema basato sulle Convenzioni di Yaoundé²⁶⁵, che ha comportato l'abolizione dei diritti e delle tasse di dogana dei prodotti provenienti dai Paesi africani sui mercati europei, a quello fondato sulla Convenzione di Lomé.

Quest'ultima prevedeva l'ingresso dei prodotti importati dai Paesi ACP²⁶⁶ (Africa, Caraibi e Pacifico) nel mercato comunitario a dazio zero e senza restrizioni quantitative. Inoltre, comportava l'istituzione di un regime di stabilizzazione dei prezzi delle materie prime totalmente finanziato dalla Comunità unitamente all'abbandono definitivo del criterio di reciprocità, particolarmente innovativo per l'epoca. Infatti, a differenza dei sistemi di scambio in vigore all'epoca, la Comunità decise di inaugurare la "stagione della non reciprocità²⁶⁷". L'abbandono del principio di reciprocità rappresenta il primo passo verso un sistema basato su una rete di accordi volti a promuovere le esigenze dei Paesi emergenti.

Tali obiettivi sono evidenziati nel Preambolo della Convenzione²⁶⁸, in cui è posto in risalto la volontà "*to establish on the basis of complete equality between partners, close and continuing cooperation in a spirit of international solidarity (...) and to seek a more just and balanced economic order*".

L'approccio che emerge dalla Convenzione di Lomé è frutto anche di un dibattito che da tempo animava le relazioni internazionali e che riguardava l'attuazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale, così come era stato delineato in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Quest'ultima, sulla spinta delle rivendicazioni avanzate dai Paesi in via di sviluppo²⁶⁹, nel 1974 aveva adottato una serie di risoluzioni²⁷⁰ che prevedevano l'attribuzione allo Stato territoriale del diritto di esercitare senza limiti esterni la sovranità permanente sulle risorse naturali e sulle attività economiche. In particolare, con la risoluzione 3201²⁷¹ del 14 maggio 1974, l'Assemblea generale

²⁶³ Cfr. S. ANGIOI, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea*, Napoli, 2006.

²⁶⁴ L'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca poneva la questione di stabilire il regime commerciale da accordare ai Paesi del Commonwealth britannico. La soluzione adottata dalla Comunità si rivelò essere tutt'altro che organica, perché mentre con i Paesi asiatici anglofoni essa si dimostrò propensa a concludere accordi commerciali, con quelli africani adottò la formula degli accordi di associazione. Si tratta di accordi che l'Unione conclude con l'intento non solo di disciplinare le relazioni commerciali con un Paese terzo, ma anche e soprattutto al fine di creare un ampio quadro di cooperazione caratterizzato da vincoli peculiari. Cfr. S. ANGIOI, *op.cit.*, p.31.

²⁶⁵ Convenzioni stipulate nella capitale del Camerun, fra la Comunità economica europea (CEE) e una serie di Stati africani. Il Trattato di Roma del 1957 contemplava la nascita di un Fondo europeo per lo sviluppo, al quale Francia e Belgio ottennero che le loro ex colonie e la Somalia venissero associate. Con la prima Convenzione di Yaoundé del 1963, entrata in vigore a partire dal 1964, la CEE si assunse, per cinque anni, la responsabilità dell'aiuto e dell'assistenza tecnica a 18 ex colonie per favorire delle relazioni commerciali improntate alla reciprocità, cui furono poi associate anche le ex colonie britanniche. Benefici commerciali e finanziari furono riconfermati nel 1969, con la sigla della seconda Convenzione, estesa anche a Madagascar e Mauritius, in vigore fino al 1975 quando subentrò la Convenzione di Lomé. Cfr. *Yaoundé, convenzioni di*, in *Dizionario di economia e finanza, Treccani online*, 2012, consultabile online nel sito www.treccani.it.

²⁶⁶ Il Gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) è un'organizzazione internazionale costituita dai Paesi in via di sviluppo che partecipano al sistema di partenariato e cooperazione con l'Unione europea, istituito dalla Convenzione di Lomé. Con quest'ultima il regime di associazione è stato esteso a 46 Paesi, includendo i Paesi anglofoni del continente africano, nonché Paesi dell'area caraibica e dell'Oceano Pacifico, che in precedenza facevano parte dell'ex impero coloniale britannico.

²⁶⁷ Cfr. S. ANGIOI, *op.cit.*, p. 44.

²⁶⁸ Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁶⁹ I Paesi in via di sviluppo affermano i loro propositi attraverso l'Assemblea generale perché ne hanno il controllo numerico grazie al meccanismo di votazione, fondato sul sistema "*one State one vote*".

²⁷⁰ Strumenti non vincolanti, ma dal denso peso politico.

²⁷¹ Dichiarazione per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale.

delle Nazioni Unite non si limita a ribadire il principio della sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali²⁷², ma anche sulle attività economiche²⁷³.

L'individuazione di norme e principi volti a regolamentare il commercio internazionale in relazione alle esigenze delle economie dei Paesi in via di sviluppo rappresentava il fulcro di un dibattito che coinvolgeva anche la Comunità.

In questo senso, il tema della politica commerciale si dimostra connesso con quello della politica della cooperazione allo sviluppo, a dimostrazione del fatto che i diversi settori di intervento dell'Unione europea non costituiscono compartimenti stagni impermeabili gli uni agli altri e fini a sé stessi, ma vanno analizzati in chiave sistematica e funzionale, poiché sono diretti a perseguire gli stessi valori e obiettivi su cui l'Unione si fonda.

Ciò è confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, in assenza di una definizione rigida e puntuale, ha adottato un approccio definito "evolutivo²⁷⁴", offrendo interpretazioni ampie della politica commerciale comune e, in più occasioni, dilatandone la nozione.

Un esempio è cristallizzato nel parere 1/78²⁷⁵, relativo alla competenza dell'Unione a concludere l'accordo internazionale sulla gomma naturale negoziato in seno all'UNCTAD, il quale non si limitava a prescrivere norme relative al commercio della materia prima, bensì comprendeva una serie di disposizioni animate dalla specifica finalità di favorire e promuovere la posizione commerciale dei Paesi meno sviluppati, agevolando una stabilizzazione del prezzo della gomma naturale sul mercato europeo.

La Corte, fin da questa pronuncia, ha adottato un approccio funzionale, ritenendo che la politica commerciale dovesse comprendere anche il settore degli aiuti all'esportazione. Perciò, ha adottato un'interpretazione dell'art.207 TFUE (allora 133 TCE), volta a evidenziare come il ruolo della politica commerciale comune, quale uno strumento per contribuire allo sviluppo del sistema delle relazioni esterne. Aggiungendo che "*la qualificazione dell'accordo (...) va fatta in considerazione dello scopo essenziale di questo, non già in funzione di clausole particolari, di carattere in ultima analisi accessorio od ausiliario*²⁷⁶", la Corte ha voluto sottolineare che non si può, dalla sola presenza di clausole non rientranti nell'ambito commerciale, desumere l'assenza di carattere commerciale dell'accordo stesso²⁷⁷.

²⁷² Si proponeva, perciò, la realizzazione di un nuovo ordine economico, fondato su principi – detti principi del NOEI – di equità, uguaglianza, interdipendenza e cooperazione tra tutti gli Stati, al fine di eliminare le disuguaglianze tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo. La risoluzione 3302 del 1974 contiene, a tal fine, un programma di azione per l'instaurazione di questo nuovo ordine economico, in cui sono indicate le vie da seguire per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella prima risoluzione. Infine, nel dicembre del 1974, l'Assemblea generale ha adottato la risoluzione n.3281, contenente la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, la quale avrebbe dovuto codificare i principi costituzionali del nuovo ordine economico. Con la risoluzione n.1803 del dicembre 1962, l'Assemblea generale aveva adottato la dichiarazione sulla sovranità permanente degli stati sulle risorse naturali, che riconosceva ad ogni Stato la sovranità piena ed esclusiva sulle risorse naturali nell'ambito del proprio territorio e gli spazi sottoposti alla sua giurisdizione.

²⁷³ Tuttavia, la contestazione dei PVS non sortì gli esiti sperati per vari motivi. Essa, infatti, si espresse attraverso strumenti di *soft law*, quali le risoluzioni dell'Assemblea Generale, o attraverso atti vincolanti, i quali, però, avevano valenza meramente regionale, come ad esempio le decisioni del Patto Andino. All'interno del gruppo dei PVS venne meno, nel tempo, l'omogeneità di interessi e strategie, pure in virtù del diverso grado di sviluppo economico dei Paesi rientranti in tale categoria. Infine, le politiche restrittive e di chiusura adottate in materia di flussi internazionali di capitali e merci si dimostrarono fallimentari, con conseguenze anche negative sulla crescita economica dei PVS.

²⁷⁴ Cfr. J. RAUX, *Politique de coopération au développement et politique commerciale commune*, in M. MARESCEAU, (ed.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: Legal Dimension*, Dordrecht, 1993.

²⁷⁵ CGUE, parere 4 ottobre 1979, 1/78.

²⁷⁶ Cfr. *Ibidem*, punto 56.

²⁷⁷ Cfr. A. TIZZANO, *op.cit.*, p.1708-1709.

Negli anni a seguire, la Convenzione di Lomé è stata riformata più volte (nel 1980, 1985, 1990, 1995), per introdurre nuovi settori nel regime di cooperazione, quali la cultura, l'ambiente e la promozione del ruolo della donna.

In particolare, la IV Convenzione di Lomé ha innovato il sistema di cooperazione, introducendo il sistema di "concentrazione", che permetteva a ciascun Paese ACP di selezionare un settore prioritario a cui destinare gli aiuti europei. Tale meccanismo ha incentivato lo sviluppo agricolo, ai fini dell'esportazione delle materie prime, a scapito di progressi nell'ambito industriale, che è stato messo da parte. Merito della Convenzione, invece, è stato l'inserimento di una clausola di condizionalità politica, subordinando l'elargizione dei fondi europei alla predisposizione di programmi di aggiustamento strutturale da attuare nello Stato interessato, per garantire il rispetto dei diritti umani, sociali e ambientali.

Nel 2000, giunta alla sua naturale scadenza, la Convenzione di Lomé è stata sostituita dalla Convenzione di Cotonou (Benin), firmata il 23 giugno 2000, tra l'allora Comunità europea e i Paesi ACP²⁷⁸.

Inizialmente, questi ultimi rifiutavano la possibilità di introdurre modifiche sostanziali agli accordi di Lomé, senza i quali non si sarebbero registrati i miglioramenti, seppur minimi, che essi avevano esperito. Per l'Ue, invece, l'insieme dei risultati deludenti raccolti dal precedente sistema di cooperazione, il mutato contesto internazionale e una serie di circostanze interne, hanno costituito forti incentivi per favorire una drastica modifica degli accordi di Lomé. Pertanto, dopo diciotto mesi di negoziati, si raggiunse un consenso minimo, che ha permesso di firmare il nuovo pacchetto di Cotonou²⁷⁹.

La Convenzione regola principalmente l'aiuto allo sviluppo, il commercio, gli investimenti internazionali, i diritti umani ed il buon governo. L'Accordo, all'art.1²⁸⁰, si prefiggeva quale risultato ultimo: "*la riduzione ed infine l'eliminazione della povertà*".

L'obiettivo di incrementare il livello di sviluppo in ambito economico, sociale e culturale degli Stati ACP viaggiava di pari passo con l'esigenza di contribuire alla pace e alla sicurezza, binomio indispensabile per promuovere un ambiente politico stabile e democratico.

Per favorire la concreta realizzazione di tale risultato la Convenzione di Cotonou prevedeva l'elaborazione di un nuovo quadro commerciale, finalizzato a proseguire lungo la direttrice della liberalizzazione commerciale già intrapresa attraverso il precedente di Lomé.

Un cambiamento radicale si sostanzia nella "cooperazione su base differenziata". Diversamente dal pacchetto standard di benefici previsto dal sistema di Lomé, l'accordo di Cotonou rende la differenziazione un principio fondamentale allo sviluppo, come chiarito nell'art.2, che recita "*le modalità e le priorità della cooperazione variano a seconda del livello di sviluppo di un partner, dei suoi bisogni, dei suoi risultati e della sua strategia di sviluppo a*

²⁷⁸ In realtà, le negoziazioni in parola avvenivano in un momento storico di forte criticismo a causa degli esigui risultati che provenivano da ormai 25 anni di cooperazione. Infatti, solo alcuni Paesi ACP sono riusciti ad incrementare il loro livello di sviluppo ricorrendo agli strumenti e ai benefici approntati dalla Convenzione di Lomé, mentre la maggior parte di essi compariva ancora nella lista dei PMA, redatta dalle Nazioni Unite. Pertanto, si iniziava a prendere forma la convinzione secondo cui la Convenzione di Lomé non era forse la formula più adeguata a promuovere lo sviluppo dei Paesi ACP, soprattutto in un contesto storico e internazionale in forte cambiamento. Infatti, la fine della Guerra fredda, l'istituzione dell'OMC, il rinnovato interesse per la liberalizzazione insieme alla necessità di garantire la partecipazione degli attori non statali ai processi di sviluppo, da qualificarsi come sostenibile, hanno notevolmente modificato i connotati dello scenario in cui era nata, in prima istanza, la cooperazione tra Ue e Paesi ACP. Inoltre, e soprattutto, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, venivano incorporati nel diritto dell'Ue una serie di articoli in materia di cooperazione dei Paesi in via di sviluppo, e in particolare di quelli più svantaggiati, al fine di agevolare il loro "*inserimento armonioso e graduale nell'economia mondiale*". Così, l'articolo 177 del TCE. Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁷⁹ Cfr. K. ARTS, *ACP-EU relations in a new era: the Cotonu Agreement*, in *Common Market Law Review*, 2003.

²⁸⁰ Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

*lungo termine*²⁸¹”. Nella sfera commerciale, ciò si traduce nella circostanza per cui l’assegnazione degli aiuti ai singoli Paesi ACP non sarà più automatica, ma legata alle esigenze e ai risultati.

La novità più importante riguarda l’aspetto economico, rinnovato tramite la creazione di aree regionali di libero scambio²⁸², destinate ad aprirsi al commercio senza barriere con l’Unione europea²⁸³. Pertanto, il regime preferenziale nel 2008 è stato sostituito da nuovi accordi commerciali, in cui l’assistenza viene condizionata al rispetto dei diritti umani e alla *good governance*, vale a dire al buon governo della cosa pubblica, pena la sospensione degli aiuti, in virtù della condizionalità politica²⁸⁴. Peraltro, a seguito del noto contenzioso delle banane²⁸⁵, si richiede la compatibilità degli accordi con gli obblighi imposti dal sistema OMC, senza, però, che questi debbano costituire un ostacolo allo sviluppo.

Sul versante della cooperazione finanziaria, la Convenzione di Cotonou si propone di realizzare revisione del sistema di programmazione nonché una razionalizzazione e semplificazione degli strumenti finanziari, in particolare del FES, il Fondo Europeo di Sviluppo, istituito con la Convenzione di Youndé, da inviare a questi Paesi imponendo politiche di condizionalità per avere più influenza sui governi locali.

Rispetto alla Convenzione di Lomé, in ambito politico, rappresenta una novità il coinvolgimento di attori non statali dei Paesi in via di sviluppo tra gli interlocutori del partenariato. Per “attori non statali” si intendono gli esponenti del settore privato, i *partner* economici e sociali, compresi i sindacati, e la società civile, in tutte le sue forme e secondo le caratteristiche nazionali. La partecipazione della società civile, oltre a favorire un dialogo politico permanente che consente di prevenire le crisi ed evitare di ricorrere alla clausola della condizionalità, favorisce l’informazione e l’apporto delle organizzazioni non governative all’attuazione dei progetti. Infatti, è stato introdotto, rispetto al passato, un approccio “*bottom-up*” allo sviluppo, in virtù del quale i singoli Paesi o gruppi di Paesi ACP possono proporre i propri piani o progetti per favorire lo sviluppo sostenibile da negoziare con l’UE, e non è più quest’ultima a imporre dove i fondi dovrebbero essere allocati.

L’evoluzione del sistema di cooperazione mostra un incremento della politicizzazione in relazione all’importanza dei valori della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto.

A tal proposito, l’art.9 dell’accordo di Cotonou sancisce espressamente che “*respect for humans rights, democratic principles and the rule of law, which underpin the Acp-Eu Partnership, shall underpin the domestic and international policies of the Parties and constitute the essential element of this Agreement*”.

In tal senso, la clausola sui diritti umani, contenuta nell’art.9, acquisisce il valore di “clausola essenziale” per gli effetti dell’art.60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969²⁸⁶, con la conseguenza che il mancato rispetto dei diritti umani, quando sia tale da

²⁸¹ Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

²⁸² Si tratta di sei zone economiche: quattro africane, una caraibica e una pacifica.

²⁸³ Questa decisione è stata molto contestata, ma senza dubbio la liberalizzazione commerciale sembra essere la nuova linea di condotta dell’Ue nei suoi rapporti con i Paesi in via di sviluppo.

²⁸⁴ Cfr. F. MARRELLA, *op.cit.*, p.94.

²⁸⁵ Si tratta di una controversia diventata nota come “guerra delle banane”, che si scatenò nel 1993, a seguito della decisione dell’Ue di permettere ai Paesi ACP di esportare le banane da loro prodotte sul mercato europeo senza dover pagare alcuna tassa di importazione, al fine di promuoverne lo sviluppo. Tuttavia, contemporaneamente l’Unione aumentò le tariffe di importazione alle banane provenienti dall’America Latina, prodotte prevalentemente da poche e ricche multinazionali americane, come Dole e Chiquita. La preferenza per le banane dei paesi ACP è stata accusata di essere ingiusta, poiché permetteva a produttori meno efficienti di competere con le multinazionali statunitensi. Di qui, fu inevitabile l’intervento dell’OMC che contestò la violazione delle regole sul commercio internazionale, autorizzando anche gli Stati Uniti a reagire, aumentando le tariffe su alcuni prodotti europei, come il *cashmere* scozzese o il formaggio francese. Cfr. www.europarl.europa.eu.

²⁸⁶ Consultabile *online* nel sito www.difesa.it.

configurare “*gross violations*”, dovrebbe determinare la sospensione degli aiuti e dell’esecuzione dell’accordo²⁸⁷.

In linea di principio²⁸⁸, la sospensione è subordinata al previo esaurimento di una procedura di consultazione unica e obbligatoria, secondo quanto delineato nell’articolo 96 della Convenzione di Cotonou. In ragione di quest’ultimo, le consultazioni hanno luogo “al livello e nella forma più appropriati per trovare una soluzione”. Esse, inoltre, dovrebbero concentrarsi sulle misure da adottare al fine di porre rimedio alla violazione. Laddove nei tempi prescritti²⁸⁹ non si giunga ad un accordo, o nel caso in cui le consultazioni vengano rifiutate, si dovranno adottare “misure appropriate”. Quando si ricorre a queste misure, si rendono pubbliche le condizioni, al sussistere delle quali, possono essere revocate. Un esempio è offerto dalle misure adottate nel 2002 dal Consiglio, in seguito alle consultazioni con la Liberia, accusata di aver violato i requisiti essenziali e di buon governo previsti dall’Accordo di Cotonou. Il Consiglio decise di adottare determinate misure per un periodo di due anni, tra cui uno stretto dialogo politico e revisioni politiche semestrali, contributi ai progetti regionali, alle operazioni umanitarie, alla cooperazione commerciale e preferenze commerciali; ed eventualmente un sostegno istituzionale, che potrebbe includere il sostegno alla preparazione delle elezioni. Inoltre, la firma e l’attuazione della prima rata del Programma indicativo nazionale (PIN) dell’ottavo FES della Liberia, requisito indispensabile ai fini dell’assegnazione dell’assistenza allo sviluppo, sono state subordinate ai progressi volti al ripristino di “*strutture democratiche efficienti e al miglioramento della gestione delle finanze pubbliche*”²⁹⁰.

In via di principio, la novità del sistema di Cotonou sta nel subordinare il perseguimento degli obiettivi commerciali al rispetto dei diritti umani, imponendo degli standard, che a causa del diverso peso negoziale degli attori coinvolti, provocano una riduzione della sovranità degli Stati in una posizione negoziale più debole.

Tale circostanza ha scatenato alcune critiche da parte dei Paesi in via di sviluppo, che hanno percepito l’approccio basato sulla commistione commerciale e politica come una forma di “neocolonialismo”. Il rischio che si determina è quello di un’imposizione dall’alto di valori occidentali a Stati che presentano un *background* inconciliabile con gli stessi. Tuttavia, la tesi per cui gli Stati occidentali vorrebbero imporre i “loro” diritti a Paesi che provengono da diverse culture sembra trascurare l’origine “onusiana” e, di conseguenza, di natura universale di cui tali diritti sarebbero espressione²⁹¹.

La Convenzione di Cotonou era destinata ad estinguersi nel mese di febbraio 2020. Tuttavia, data la difficoltà che si è riscontrata nel trovare un altro accordo, le sue disposizioni sono state prorogate, in un primo momento fino al 30 novembre 2021²⁹².

Di recente, su proposta della Commissione²⁹³, il Consiglio dell’UE ha deciso di prorogare l’applicazione delle disposizioni dell’accordo in esame fino al 31 dicembre 2022, salvo il caso di entrata in vigore o di applicazione provvisoria in data anteriore del nuovo accordo di partenariato tra l’Unione e gli Stati ACP, il cd. accordo Post-Cotonou.

²⁸⁷ Tuttavia, nella prassi, questa previsione è rimasta una mera dichiarazione di intenti, priva di applicazione concreta. Cfr. F. MARRELLA, *op.cit.*, p.95.

²⁸⁸ Cfr. K. ARTS, *op.cit.*, p.95-116.

²⁸⁹ Le consultazioni devono svolgersi entro quindici giorni dall’invito iniziale e non dovrebbero durare più di sessanta giorni.

²⁹⁰ Cfr. Council of the European Union, “*Decision concluding consultations with Liberia under Articles 96 and 97 of the ACP-EC Partnership Agreement*”, (2002/274/EC), O.J. 2002, L 96/23–26.

²⁹¹ Cfr. *Ibidem*.

²⁹² Cfr. www.consilium.europa.eu.

²⁹³ Proposta di decisione del Consiglio, relativa alla posizione da adottare a nome dell’Unione europea in sede di Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito alla modifica della decisione n. 3/2019 del Comitato degli Ambasciatori ACP-UE, del 17 dicembre 2019, relativa all’adozione di misure transitorie a norma dell’articolo 95, paragrafo 4, dell’accordo di partenariato ACP-UE, COM(2022) 259 final, del 2 giugno 2022. Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

4. La dimensione multilaterale della politica commerciale comune: la partecipazione dell'UE all'OMC

Una caratteristica chiave della politica commerciale dell'Unione europea risiede nel fatto che essa è una delle principali promotrici della liberalizzazione multilaterale. Insieme agli Stati Uniti d'America, finora l'Ue ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo del sistema commerciale internazionale, a partire dalla Seconda guerra mondiale.

Infatti, come si è già avuto modo di anticipare, sin dalla sua istituzione l'Unione ha contribuito a costituire un ordine economico internazionale che si fonda sui principi del libero scambio. Per questo, già il Trattato di Roma del 1957 conteneva delle disposizioni volte a favorire la liberalizzazione degli scambi su scala mondiale. Il contenuto di queste è stato poi recepito dalla versione attuale dell'art.206 TFUE, secondo il quale “l'Unione (...) contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale (...)”.

A tal fine, essa è chiamata ad instaurare una stretta collaborazione con le principali organizzazioni economiche internazionali, tra cui spicca l'OMC, che costituisce il foro multilaterale del commercio internazionale.

Sotto il profilo organizzativo, essa costituisce un'organizzazione internazionale di stampo intergovernativo composta da 164 Membri, che – come già specificato – non sono rappresentati solo da Stati, ma anche entità politiche, come l'Unione europea²⁹⁴.

Quest'ultima, in qualità di membro originario dell'OMC, è soggetta alle sue regole e procedure, secondo quanto disposto dall'Accordo istitutivo e dagli altri accordi commerciali multilaterali.

Il principale elemento strutturale di originalità dell'OMC, rispetto alle altre organizzazioni internazionali economiche, risiede senz'altro nella composizione allargata dei suoi numerosi organi e quindi nell'assenza di un organo esecutivo a composizione ristretta. Perciò, i rappresentanti di tutti i suoi Membri figurano sia nella Conferenza dei ministri, l'organo di indirizzo politico che si riunisce almeno una volta ogni due anni, che nel Consiglio generale, l'organo esecutivo, che esercita le prerogative della Conferenza negli intervalli di tempo tra le sue riunioni e si riunisce più volte l'anno a Ginevra. La stessa composizione caratterizza anche gli organi permanenti, vale a dire i tre Consigli di settore che si occupano rispettivamente di amministrare i tre Accordi relativi allo scambio di merci, servizi e agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale, assieme ai loro organi sussidiari²⁹⁵.

Peraltro, il Consiglio generale mantiene la sua composizione allargata anche quando opera nella veste di Organo di esame delle politiche commerciali²⁹⁶ – il quale verifica che le politiche commerciali attuate dai singoli Membri siano o meno conformi ai principi OMC e alla liberalizzazione commerciale – e Organo di soluzione delle controversie (*Dispute Settlement Body*). Nell'ambito della soluzione delle controversie²⁹⁷, affidata ai *panel* e all'Organo di appello

²⁹⁴ Cfr. *supra*, cap. I, par.3.

²⁹⁵ Cfr. G. VENTURINI, *Riflessioni sulla struttura dell'OMC e sul ruolo della Comunità europea*, in I. CARACCILO, C. FORTE, *Il commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002, p.29-37.

²⁹⁶ Nella dicitura inglese *Trade Policy Review Body* (TPRB).

²⁹⁷ Il meccanismo di risoluzione delle controversie rappresenta una delle pietre miliari del sistema commerciale mondiale, nonché uno dei risultati più importanti ottenuti dall'OMC. Esso garantisce il rispetto degli Accordi negoziati e fornisce un chiaro quadro giuridico per risolvere le controversie che possono sorgere nel corso dell'attuazione degli Accordi stessi. Tale sistema si basa su regole prestabilite che consentono ai Membri, indipendentemente dal loro peso politico o economico, di presentare denunce per far valere violazioni delle norme dell'OMC e di chiedere un risarcimento, riducendo il ricorso a strumenti di difesa unilaterali, che portano con sé il rischio di provocare vere e proprie guerre commerciali. Finora, il meccanismo in esame ha garantito che la soluzione delle controversie non si tramutasse in un'arena in cui far prevalere lo Stato politicamente ed economicamente più influente. Dall'istituzione dell'OMC, l'Ue è stata uno dei Membri che ha fatto più frequentemente ricorso al sistema di risoluzione delle controversie: essa è stata coinvolta in 194 casi, di

(*Appellate Body*), composti da individui, le conclusioni sono comunque subordinate all'approvazione del DSB, in cui figurano tutti i Membri dell'OMC. Pertanto, la portata eccezionale della composizione ristretta di questi organi viene, di fatto, ridimensionata.

La rilevanza del ruolo dei Membri all'interno dell'Organizzazione è ulteriormente confermata dalla modalità di voto.

Infatti, contrariamente a quanto avviene nelle altre organizzazioni internazionali economiche, come il FMI e la BIRS, in cui il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati viene messa in discussione dal principio del voto ponderato²⁹⁸, nell'OMC le decisioni vengono assunte normalmente tramite il meccanismo del *consensus*, secondo quanto espressamente previsto dall'art. IX, par.1, dell'Accordo istitutivo. Si tratta di un meccanismo che si è venuto a consolidare per prassi nei procedimenti di votazione, soprattutto nelle organizzazioni a carattere politico e tecnico.

La *ratio*, sottesa alla differenza appena delineata, sta nel fatto che il criterio della ponderazione si rende indispensabile in organizzazioni internazionali, come quelle di cooperazione finanziaria e monetaria, alla luce della necessità di disporre di fondi per attuare i loro mandati, ovvero garantire un'assistenza finanziaria agli Stati bisognosi.

Al contrario, l'OMC non ha a disposizione grandi risorse economiche, perché lo scopo del suo mandato non si traduce nell'effettuare interventi finanziari a favore dei Membri, bensì nella liberalizzazione del commercio mondiale; pertanto, non sostiene programmi di aiuto economico.

Dal punto di vista pratico, il *consensus* si traduce in una "non votazione", in quanto il Presidente dell'organo deliberante si limita a verificare che non vi siano obiezioni.

A tal proposito, quando l'Ue esercita il diritto di voto, essa si sostituisce ai Membri con un voto plurimo, che è dato dalla risultante della somma dei voti dei suoi Stati membri. Tuttavia, alla luce della modalità di votazione, appena descritta, risulta evidente che tale *modus operandi* abbia rilievo meramente formale, consentendo di identificare i membri dell'Ue come un soggetto unitario, ma non dal punto di vista sostanziale perché l'adozione della decisione è subordinata all'assenza di obiezioni espresse da parte dei Membri²⁹⁹.

Peraltro, nonostante il *consensus* rappresenti la regola in relazione alla modalità di voto, essa non è certo scevra da eccezioni. Infatti, qualora non sia possibile conseguire il *consensus*, o in altri casi espressamente richiamati dall'art. IX dell'Accordo istitutivo³⁰⁰, la decisione verrà posta ai voti. In particolare, le decisioni per essere adottate dovranno riscontrare la maggioranza dei voti espressi. Tale previsione dimostra l'autonomia dell'OMC rispetto al complesso dei suoi Membri, accanto alla sua posizione di attore indipendente sulla scena internazionale, che talvolta sono state messe in discussione dalla dottrina³⁰¹. Tuttavia, è il caso di sottolineare come nella pratica, sinora, non si sia mai fatto ricorso al voto. Ciò ha fatto sì che ogniquale volta il *consensus*

cui 105 in qualità di denunciante e 89 quale convenuta (si ricorda a titolo esemplificativo il caso delle banane cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente). Inoltre, rappresentata dalla Commissione, l'Ue ha spesso cercato di migliorare e rendere più chiari gli Accordi dell'OMC, chiedendo ai suoi gruppi di esperti, nonché al suo Organo d'appello di pronunciarsi. In particolare, il Parlamento europeo segue da vicino lo sviluppo delle controversie che coinvolgono l'UE. La commissione per il commercio internazionale del Parlamento presenta il suo punto di vista circa le controversie commerciali attraverso relazioni, audizioni pubbliche e interrogazioni orali alla Commissione e al Consiglio.

²⁹⁸ Il differente peso economico degli Stati nelle organizzazioni internazionali finanziarie e monetarie si riflette nel sistema di voto, per cui il potere di voto di ciascuno Stato è determinato dalla sua rilevanza economica. Si può considerare a titolo esemplificativo l'IFI, organizzazione internazionale, il cui scopo consiste nell'erogare finanziamenti a beneficio degli Stati. In essa, il voto di ciascun membro dipende dalla potenza economica, o meglio dalla sua quota, poiché essa ha un funzionamento analogo a quello di una società per azioni: c'è un capitale sociale, pertanto, le relative quote vengono sottoscritte, in misure diverse, dai membri.

²⁹⁹ Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.130.

³⁰⁰ Qualora la decisione riguardi emendamenti e revisioni dei Trattati, l'interpretazione del diritto OMC, la concessione di deroghe e l'accesso di un nuovo Membro. La norma citata è consultabile *online* nel sito www.wto.org.

³⁰¹ Cfr. G. VENTURINI, *op.cit.*, p.33.

è venuto meno, ciascuna iniziativa è stata impedita, ne è un esempio plastico il fallimento della Conferenza ministeriale di Seattle del 1999.

Tale insuccesso va riconnesso ad una fase di crisi che il processo di liberalizzazione multilaterale del commercio stava sperando, a causa di fattori sia istituzionali, dovuti alla struttura dell'OMC, che sostanziali, provocati dai principi su cui l'Organizzazione si fonda. Quanto all'aspetto istituzionale, si ricorda che l'OMC, a differenza dell'Ue non dispone di poteri normativi, ma si sostanzia, piuttosto, in un foro negoziale a livello globale³⁰².

Le cause sostanziali, invece, sono da ascrivere al contenuto materiale del processo di liberalizzazione degli scambi. L'Unione, in particolare, sosteneva la necessità di introdurre punti di suo interesse, come la questione ambientale e quella relativa agli strumenti di difesa commerciale, che trovavano, invece, il disaccordo dei Paesi non sviluppati.

Da qui, le proteste del movimento antiglobalizzazione, cd. "il popolo di Seattle", che contestava l'assenza di un dialogo relativo al confronto tra commercio ed esigenze etiche³⁰³.

A partire da tale contestazione globale, che ha dato vita al movimento "no-global", si è registrato un significativo impatto sugli indirizzi seguiti dai vertici dell'OMC, ma anche dell'Ue. Una dimostrazione della maggiore sensibilità verso tali valori, evidenziati dall'opinione pubblica, è riscontrabile dalla vittoria sudafricana³⁰⁴ contro una delle più grandi industrie farmaceutiche mondiali, che ha concesso al Sudafrica di produrre farmaci salvavita, rinunciando a far valere i suoi diritti di proprietà industriale³⁰⁵.

Tuttavia, esempi illustrativi si sono registrati anche in senso contrario, come dimostra il caso degli ormoni, utilizzati per stimolare la crescita degli animali. A tal proposito, le misure finalizzate a impedire la compravendita di prodotti contenenti ormoni, adottate dall'Unione europea, sono state valutate illegali dall'OMC, in quanto barriere alla liberalizzazione degli scambi³⁰⁶.

In questo contesto, si può cogliere il diverso approccio alla liberalizzazione adottato dall'Ue, che si è tradotto in un accettabile compromesso tra esigenze di mercato e tutela di altri interessi imperativi, i – già richiamati – *trade-and-s*. Sotto questo punto di vista, emerge che, se da una

³⁰² Cfr. U. LEANZA, *Prospettiva per l'Organizzazione Mondiale del Commercio dopo Seattle*, in I. CARACCILO, C. FORTE, *Il commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002

³⁰³ Infatti, fino ad allora, la liberalizzazione commerciale non prestava attenzione ai cd. *non economic values*, quali la tutela dei diritti economici e sociali dell'individuo, o ancora la protezione dell'ambiente e il rispetto dei diritti umani.

³⁰⁴ Questi sono tutelati dal TRIPS, l'Accordo che mira a contemperare due contrapposte esigenze: da un lato, vuole garantire la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, dall'altro, cerca di evitare che tale tutela rappresenti un ostacolo al commercio. Il bilanciamento di diverse esigenze diventa complesso in materie delicate, come l'accesso ai farmaci essenziali, settore in cui è necessario proteggere diritti di proprietà intellettuale e, quindi, i brevetti delle case farmaceutiche, ma diviene fondamentale tutelare la salute pubblica, soprattutto in Paesi in cui si sono venute a verificare situazioni epidemiche. Un caso emblematico ha riguardato il Sudafrica, dove negli anni 2000 si è registrata una pandemia di AIDS. La disciplina originariamente contenuta nell'art.31, lett. f, del TRIPS, autorizzava i Membri ad utilizzare l'oggetto di un brevetto, senza il consenso del titolare, esclusivamente per l'approvvigionamento del mercato interno. Ciò significa che la disposizione permetteva ad uno Stato di produrre farmaci generici – senza il consenso del titolare del brevetto – fintanto che questi fossero destinati unicamente al suo mercato interno, senza possibilità di esportarli altrove. Tuttavia, vi erano Paesi in via di sviluppo che non disponevano di case farmaceutiche nazionali in grado produrre certi medicinali, per destinarli all'uso interno dei propri cittadini bisognosi. Si avvertì, pertanto, l'esigenza di modificare l'art.31, lett. f. A tal fine, il 30 agosto 2003, il Consiglio generale dell'OMC ha adottato una decisione contenente una deroga provvisoria alla norma in esame, autorizzando i Paesi Membri che non potevano produrre medicinali generici, o farlo a prezzi sostenibili, ad acquistarli da produttori di altri Stati Membri, dotati di una licenza obbligatoria. Nel 2005, l'adozione di un emendamento – in vigore dal 2017 – all'Accordo TRIPS ha reso definitiva tale deroga.

³⁰⁵ Cfr. L.S. ROSSI, *op.cit.*, p.20.

³⁰⁶ A partire dal 1988, l'Unione europea aveva vietato l'importazione di carni bovine trattate con determinati ormoni della crescita, al fine di tutelare la sicurezza alimentare dei consumatori. Tali misure hanno scatenato la cd. "guerra sulla carne agli ormoni", producendo ripercussioni negative sulle relazioni commerciali transatlantiche. Infatti, nel 1996, gli Stati Uniti e il Canada, fortemente colpiti da tale divieto, hanno presentato ricorso dinanzi all'Organo di conciliazione dell'OMC, che li ha autorizzati ad adottare sanzioni commerciali sui prodotti provenienti dall'Ue, per un valore totale di 116,8 milioni di dollari statunitensi e 11,3 milioni di dollari canadesi.

parte, l'Unione europea riveste la qualità di membro all'interno dell'OMC, e in quanto tale soggiace alle regole e alle disposizioni contenute nei relativi Accordi, così come alla giurisdizione degli Organi deputati alla risoluzione delle controversie, dall'altra parte, essa rappresenta anche un'organizzazione internazionale a sé stante. Dunque, il suo operato nel settore commerciale può essere esaminato attraverso una prospettiva comparativa con quello dell'OMC. In tal senso, sicuramente sono annoverabili delle analogie, tra le due organizzazioni, quali il trattamento nazionale delle merci importate, l'abolizione delle restrizioni quantitative e delle misure a effetto equivalente a queste ultime, nonché l'abbattimento degli ostacoli non tariffari al commercio.

Tuttavia, l'Ue risulta essere un ordinamento regionale più completo ed evoluto rispetto all'OMC.

In particolare, la filosofia di mercato europea combina il principio del mutuo riconoscimento degli standard di produzione³⁰⁷ con un'armonizzazione dei requisiti di sicurezza e qualità delle merci. Mentre il mutuo riconoscimento non esorbita totalmente dalla cornice dell'OMC, a quest'ultima mancano i correttivi a tale principio, che, invece, sono stati sviluppati dall'Unione, attraverso un'armonizzazione degli standard di sicurezza dei prodotti e di norme adeguate all'informazione dei consumatori³⁰⁸. L'OMC, dal canto suo, non ha alcun potere di armonizzare le leggi dei suoi Membri, nonostante attraverso gli Accordi negoziati in seno all'*Uruguay round*, ovvero l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS*) e quello sulle barriere tecniche al commercio (*Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT*) cerchi di promuovere standard comuni internazionali o anche nazionali, se riconoscono una protezione più elevata rispetto a quelli internazionali di riferimento³⁰⁹.

Dunque, l'Unione europea si è dimostrata essere un'arena meglio strutturata per promuovere i principi dello sviluppo sostenibile rispetto all'OMC, foro in cui la filosofia di mercato europea inevitabilmente si scontra con altre scuole di pensiero, come quella americana. Il caso degli ormoni, prima richiamato, è emblematico di ciò. Quando l'allora Comunità venne condannata dall'OMC per l'adozione di misure³¹⁰ volte a proibire la commercializzazione di prodotti contenenti ormoni, preferì pagare le compensazioni, che non rinunciare alle misure stesse. Da ciò si deduce che la logica di mercato promossa dall'Ue si fonda su un principio di precauzione. Ne consegue che la vigilanza dei prodotti avviene, non solo in una fase successiva, ma anche anteriore, *ex ante*, all'immissione dei prodotti sul mercato³¹¹. Pertanto, anche se sul piano commerciale, l'Unione europea si è sottoposta a diversi adattamenti interni per conformarsi alle regole derivanti dall'OMC, non per questo deve passivamente rinunciare a promuovere la propria ideologia di mercato. Infatti – come si è già detto nel paragrafo precedente – l'Unione ha dimostrato di essere una potenza commerciale in grado di esercitare un *regulatory power*, cioè di influenzare il commercio internazionale, rendendosi portavoce di una globalizzazione sostenibile³¹².

Per superare la cd. “sindrome di Seattle”, che aveva determinato la diffusione di un sentimento di sconforto relativamente all'OMC e al ruolo che questa avrebbe potuto rivestire nell'alveo del

³⁰⁷ Dall'applicazione del principio consegue che una merce, legalmente prodotta e commercializzata in uno Stato membro, può circolare liberamente in tutti gli altri. Eccezioni alla libera circolazione sono individuate espressamente dai Trattati e si sostanziano nella tutela dell'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute pubblica, la tutela della proprietà intellettuale e del patrimonio artistico. In via pretoria, la Corte ha aggiunto al novero delle eccezioni, la possibilità di adottare norme non discriminatorie o in ragione di esigenze imperative, come la tutela dei consumatori e dell'ambiente.

³⁰⁸ Cfr. L.S. ROSSI, *op.cit.*, p.22.

³⁰⁹ Gli standard internazionali di riferimento sono promossi, ad esempio, dall'*International Standard Organization (ISO)* e dal *Codex alimentarius*.

³¹⁰ Tali misure vennero ritenute ingiustificatamente restrittive e quindi illegali, perché secondo l'OMC non erano supportate da solide fondamenta scientifiche.

³¹¹ Al contrario, la strategia statunitense mira a reprimere piuttosto che prevenire i danni ai consumatori, ritenendo non efficiente un sistema di prevenzione generale.

³¹² Cfr. L.S. ROSSI, *op.cit.*, p.24.

commercio internazionale, il 14 novembre 2011, in concomitanza con la chiusura della quarta Conferenza ministeriale dell'OMC, si decise di lanciare un nuovo ciclo di negoziati. Quest'ultimo era portatore di una ventata di cambiamento che emergeva dal suo stesso nome. Infatti, per la prima volta a partire dal GATT 1947, il negoziato non venne nominato "round", bensì *Doha Development Agenda* (DDA), ovvero agenda dello sviluppo di Doha³¹³.

La denominazione rende evidente la volontà di voler rilanciare il sistema di liberalizzazione multilaterale in modo da renderlo convergente con i valori che si affermavano nella società e nell'opinione pubblica, in modo tale da superare la fase di crisi e stagnazione che l'OMC stava attraversando. Infatti, l'obiettivo principale risiedeva nel disciplinare le questioni del commercio internazionali congiuntamente ai problemi dello sviluppo economico. I negoziati di Doha miravano ad attribuire un ruolo crescente ai Paesi in via di sviluppo, a rafforzare la loro capacità di beneficiare del commercio internazionale e ad aiutarli a combattere la povertà.

Dal punto di vista contenutistico, il negoziato riguardava vari settori: l'agricoltura³¹⁴, i servizi, i prodotti non agricoli, gli aspetti commerciali dei diritti di proprietà individuale, il meccanismo di soluzione delle controversie, il commercio elettronico, e la revisione delle regole OMC³¹⁵.

L'inserimento nell'agenda di Doha delle materie dell'ambiente, della concorrenza, degli appalti e dell'agevolazione del commercio, fu sicuramente un grande successo per l'Unione europea, che figurava tra i principali sostenitori di un nuovo ciclo di negoziati³¹⁶. Essa riteneva che fosse il modo migliore per garantire crescita economica e vantaggi in termini di sviluppo, lasciando un margine di manovra per i necessari compromessi³¹⁷.

Nonostante gli sforzi profusi, l'agenda di Doha risultò essere troppo ambiziosa. I Membri dell'OMC decisero di porre come termine finale per la conclusione dei negoziati il 1° gennaio 2005. Pertanto, il ciclo negoziale avrebbe dovuto avere una durata effettiva di tre anni. Se si considera che nel contesto OMC vige la regola del "single undertaking"³¹⁸, le probabilità di un successo del Doha round risultavano ancora più remote.

Il fallimento del modello decisorio basato sul consenso, già registrato alla Conferenza di Seattle, si concretizzò nuovamente. La crisi del DDA diventava la crisi dell'approccio multilaterale al tema del commercio mondiale³¹⁹.

Per superare questa fase di stallo, che si era tradotta nella sospensione provvisoria dei negoziati di Doha, e circoscrivere il rischio dell'adozione di misure protezionistiche, i Membri dell'OMC si sono concentrati sul cercare di ottenere risultati in settori meno controversi, che avrebbero potuto garantire validi risultati per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo³²⁰.

Nonostante i risultati che si sono registrati fossero sicuramente meno incisivi di quelli sperati al momento della formulazione originale dell'agenda di Doha, essi confermano la volontà dei Membri di approfondire il loro impegno per mantenere in vita un sistema multilaterale di

³¹³ Cfr. A. PARENTI, *La conferenza ministeriale di Doha e il dopo-Doha*, in L.R. ROSSI (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003, p.315-333.

³¹⁴ L'agricoltura rappresenta un settore in cui tariffe e sussidi alle esportazioni da parte dei Paesi occidentali, soprattutto Ue e Stati Uniti, sono considerati politicamente molto delicati.

³¹⁵ Inoltre, tra i temi oggetto del negoziato, accanto a quelli appena citati, si riprendevano le cd. "Singapore issues", ovvero i temi di Singapore, così denominati poiché comprendevano delle materie emerse per la prima volta nel corso della Conferenza ministeriale che si era tenuta nel 1996 a Singapore. Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.132.

³¹⁶ Cfr. A. PARENTI, *op. cit.*, p. 316-317.

³¹⁷ Cfr. W. IGLER, *L'Unione europea e l'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Note tematiche sull'Unione europea*, aggiornato al settembre 2021. Consultabile online nel sito www.europarl.europa.eu.

³¹⁸ Esso impone ai Membri di ratificare tutti gli Accordi, con la possibilità di sottrarsi solo a quelli plurilaterali.

³¹⁹ Cfr. M. ZUPI, *Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio*, a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), Approfondimento n.147 per l'Osservatorio di Politica Internazionale, del dicembre 2018.

³²⁰ Pertanto, i negoziati sono ripresi nel mese di dicembre 2013, in occasione della Conferenza ministeriale svoltasi a Bali. In tale circostanza è stato concluso un Accordo, il cd. "Pacchetto di Bali", anche noto come "Doha light", sui temi dell'agricoltura, l'agevolazione agli scambi, la sicurezza alimentare e lo sviluppo.

liberalizzazione commerciale, in grado di promuovere una riforma dell'OMC, tale da renderla capace di affrontare le nuove sfide che la mutata scena internazionale può riservarle.

Il Parlamento europeo ha invitato in diverse occasioni a riprendere i negoziati, ponendo l'accento sull'importanza che il ciclo di Doha riveste per il commercio mondiale e lo sviluppo economico³²¹.

L'Unione, infatti, accanto ad altri attori internazionali di rilievo, come gli Stati Uniti, ha da sempre rivestito un ruolo di spicco nei negoziati internazionali, adoperandosi per ristabilire fiducia e cooperazione nel contesto dell'Organizzazione, dopo la *debacle* di Seattle. Pertanto, essa potrebbe rivelarsi in grado di contribuire al superamento della fase di stallo che i negoziati multilaterali stanno attraversando, incidendo sull'Agenda di Doha.

Occorre poi, a prescindere dai risvolti futuri che si registreranno sul tema dell'evoluzione del sistema multilaterale, fare un passo indietro per delineare quali siano gli effetti giuridici che questo è in grado di produrre negli ordinamenti interni dei suoi Membri.

Infatti, gli Accordi conclusi in seno all'OMC si astengono dallo specificare se le loro disposizioni siano in grado di produrre effetti diretti nei singoli ordinamenti giuridici interni dei suoi Membri. Pertanto, a questi ultimi è rimesso il riconoscimento degli effetti diretti agli Accordi OMC, con la conseguenza che, in caso positivo, ai singoli individui sarebbe permesso di invocare davanti ai giudici nazionali la violazione di una norma OMC.

Tale circostanza ha dato vita a una copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale, si anticipa, ha concluso per l'esclusione dell'efficacia diretta delle disposizioni OMC. Sono pochi i Membri che, invece, la riconoscono³²².

In particolare, i Trattati dell'Unione europea sono silenti circa la possibilità delle disposizioni degli accordi internazionali – conclusi dall'Unione stessa – di produrre effetti diretti³²³ all'interno dell'ordinamento europeo. Nel suo *case-law*, la Corte di giustizia ha statuito che astrattamente le disposizioni contenute in accordi internazionali sono in grado di produrre tali effetti, purché, però, soddisfino i criteri stabiliti dalla Corte stessa a partire dalla sentenza *Van Gend en Loos*³²⁴.

Infatti, la Corte ha assunto un atteggiamento restrittivo già per quanto riguardava gli effetti prodotti nell'ordinamento europeo dal GATT 1947, posizione che poi ha mantenuto anche con rispetto agli Accordi OMC e ai suoi allegati.

A partire dalla sentenza *International Fruit Company*³²⁵, la Corte ha escluso che i singoli potessero invocare il GATT 1947 direttamente dinanzi ai giudici nazionali.

Pertanto, si evince che la Corte, se da un lato riconosceva l'effetto giuridicamente vincolante delle disposizioni del GATT sull'allora Comunità, dall'altro escludeva la loro prerogativa di

³²¹ Cfr. W. IGLER, *op.cit.*, consultabile online nel sito www.europarl.europa.eu.

³²² Tra di essi si annovera a titolo esemplificativo il Messico.

³²³ Con l'espressione "effetti diretti" si fa riferimento ad una caratteristica peculiare del diritto dell'Unione europea, che la distingue da altre organizzazioni internazionali puramente intergovernative. Si tratta di un principio affermato dalla Corte di giustizia in via pretoria nella celebre – e già richiamata – sentenza *Van Gend en Loos* (causa 26/62) del 5 febbraio 1963, secondo cui il diritto dell'Unione non solo impone obblighi agli Stati membri dell'Unione, ma attribuisce anche diritti alle persone fisiche, che possono avvalersi di tali diritti e invocare direttamente il diritto dell'Unione dinanzi ai tribunali nazionali ed europei, a prescindere dall'esistenza o meno del criterio del diritto nazionale, vale a dire, anche laddove non vi sia ricorso giurisdizionale ai sensi del diritto nazionale.

³²⁴ Secondo questi ultimi, le disposizioni devono essere chiare e precise, incondizionate, non devono necessitare di altre misure di implementazione da parte di autorità nazionali o europee e non devono lasciare discrezionalità agli Stati o alle istituzioni dell'Unione. Pertanto, accordi come quelli di associazione, tra l'Ue e un singolo Stato o anche un certo numero di Stati, sono più verosimilmente in grado di produrre effetti diretti, rispetto ad accordi multilaterali molto complessi. Cfr. N. FOSTER, *op. cit.*

³²⁵ CGUE, *International Fruit Company*, cause riunite 21-24/72, sentenza del 12 dicembre 1972. In particolare, al punto 21, la Corte dichiara che l'Accordo generale "fondato – ai sensi del suo preambolo – sul principio di negoziati da concludersi su 'una base reciproca e di mutui vantaggi', è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in specie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti".

creare diritti in capo ai singoli individui europei, che non avrebbero potuto contestare la validità del diritto dell'Ue dinanzi ai giudici nazionali o europei, invocando le norme contenute nell'Accordo generale, in virtù della loro flessibilità, della loro suscettibilità alle deroghe, nonché in ragione della natura peculiare del sistema di soluzione delle controversie da esse istituito³²⁶.

La portata della sentenza resa nel caso *International Fruit Company* viene ulteriormente estesa dalla Corte di Giustizia nel caso *Repubblica Federale di Germania c. Consiglio*³²⁷, in cui la Corte ha negato la possibilità di far valere in giudizio norme del GATT, anche laddove la parte istante non fosse un privato, bensì uno Stato membro³²⁸. Dunque, la Corte ha respinto l'azione di annullamento presentata dalla Germania, la quale metteva in discussione la legittimità del regolamento europeo n. 404/93 alla luce di alcune disposizioni fondamentali del GATT, che secondo i giudici erano sprovviste di carattere incondizionato³²⁹.

Peraltro, l'approccio della Corte di giustizia in materia è rimasto invariato anche in seguito all'istituzione dell'OMC, che ha determinato un rafforzamento del meccanismo di soluzione delle controversie, tale per cui era legittimo aspettarsi un mutamento di posizione nella giurisprudenza comunitaria. Inoltre, sebbene, la Corte di giustizia abbia ammesso la partecipazione dell'Unione, in luogo dei suoi Stati membri, all'OMC, e quindi la sua competenza in relazione alle materie rientranti nella sua competenza esclusiva, gli Stati membri mantengono la loro autonomia per l'attuazione interna degli accordi OMC.

La questione dell'effetto diretto delle norme OMC si riproponeva nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Portogallo c. Consiglio*³³⁰. Nonostante la dottrina maggioritaria³³¹ sollecitasse la Corte affinché si pronunciasse in modo difforme da quanto aveva concluso con riferimento all'efficacia diretta delle norme del GATT, essa, anche in questo caso, ha negato l'efficacia diretta delle norme OMC e dei suoi allegati. Infatti, sebbene essi siano caratterizzati da una minore flessibilità rispetto al passato, restano comunque fondati su negoziati condotti sulla base del principio di "reciproca convenienza"³³².

La *ratio* dell'atteggiamento restrittivo adottato dalla Corte di giustizia risiede nella questione della possibilità di invocare le norme GATT/OMC ai fini del sindacato di legittimità del diritto Ue, che i giudici tendono ad escludere per vari ordini di motivi.

Anzitutto, la Corte ritiene che le modifiche apportate al regime di composizione delle controversie previsto dall'OMC non siano tali da superare le criticità che aveva riscontrato in seno al GATT. Infatti, il sistema – secondo la Corte – continua a riservare una posizione di spicco ai negoziati tra le parti. Accanto a queste considerazioni di tipo giuridico, ve ne sono altre di natura più eminentemente politica, legate al fatto che i principali *partner* commerciali dell'Unione, quali Stati Uniti, India, Giappone e Brasile, hanno negato effetti diretti agli accordi in questione.

Da ultimo, nel caso *Fediol*³³³, la Corte ha ammesso la possibilità di considerare le norme OMC quale parametro di legittimità di un atto di diritto derivato, poiché adottato sulla base di un altro atto comunitario, che a sua volta si riferiva ad una disposizione del GATT. Tale possibilità è stata

³²⁶ Cfr. D. BONI, *Accordi OMC, norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, Milano, 2008.

³²⁷ CGUE, *Repubblica Federale di Germania c. Consiglio*, causa 280/93, sentenza del 5 ottobre 1994.

³²⁸ Cfr. A. TIZZANO, *op.cit.*, p.1781.

³²⁹ Secondo la Corte nella sentenza *Repubblica Federale di Germania c. Consiglio*, punto 110: "Le diverse particolarità mostrano che le norme dell'Accordo generale sono sprovviste di carattere incondizionato e che l'obbligo di riconoscere loro valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni dei contraenti non può essere fondato sullo spirito, sulla struttura o sulla lettera dell'accordo".

³³⁰ CGUE, *Portogallo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa 149/96, sentenza del 23 novembre 1999.

³³¹ Cfr. G.M. RUOTOLO, *Organizzazione Mondiale del Commercio e Ordinamento Comunitario nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia: un nodo ancora irrisolto*, in *Dir. Comm Int.*, 2000; G.A. ZONNEKEYN, *The Status of WTO Law in the EC Legal Order. The final Curtain?*, in *JWT*, 2000.

³³² Cfr. D. BONI, *op. cit.*, p 222; A. TIZZANO, *op.cit.*, p.1781.

³³³ CGUE, *Fediol*, causa 70/87, sentenza del 22 giugno 1989.

riconosciuta anche nella sentenza *Nakajima*³³⁴, in cui l'atto oggetto del ricorso era stato adottato con la dichiarata finalità di adempiere un obbligo internazionale imposto dal GATT³³⁵.

5. La dimensione regionale della politica commerciale comune: le *species* degli accordi commerciali regionali europei

L'Unione Europea rappresenta, oggi, il primo esportatore mondiale di merci e secondo più grande importatore, a conferma della sua posizione di principale blocco commerciale nel mondo³³⁶. Ne consegue sia l'importanza del commercio per i consumatori e produttori europei, sia la rilevanza dell'Unione come mercato principale per la maggior parte dei membri dell'OMC, in particolare per i Paesi in via di sviluppo.

Sin dall'istituzione dell'UE, da un lato per necessità, e dall'altro in vista della realizzazione di uno specifico disegno politico, la politica commerciale comune ha “camminato su due gambe”, quella della liberalizzazione multilaterale e quella dell'integrazione regionale³³⁷.

Infatti, se da una parte, l'interdipendenza tra l'Unione e il resto del mondo è il risultato di un impegno di lunga data nei confronti del sistema commerciale multilaterale, dall'altra, essa, allo stesso tempo, ha negoziato una vasta rete di accordi commerciali su base regionale. Questi ultimi si differenziano tra di loro in ragione del contenuto, che può essere finalizzato ad istituire una semplice zona di libero scambio, un'unione doganale, un mercato comune³³⁸, un'unione economica – caratterizzata da un sistema in cui le politiche economiche, fiscali e monetarie dei Paesi aderenti sono tra loro coordinate – o, addirittura, un'integrazione economica, foriera di un'unione anche sul versante politico.

In particolare, la dottrina classifica gli accordi commerciali regionali, secondo la dicitura inglese *Regional Trade Agreements* – RTAs³³⁹, in due distinte sottocategorie: gli accordi di libero scambio e gli accordi preferenziali.

I primi, che nella dicitura inglese sono noti come *Free Trade Agreements* (FTAs), sono conclusi tra Paesi che, pur non appartenendo necessariamente alla medesima area geografica, stabiliscono di accordarsi reciprocamente trattamenti commerciali di vantaggio. I secondi, invece, detti *Preferential Trade Agreements* (PTAs), si distinguono dai precedenti perché non hanno fondamento reciproco, in quanto le concessioni hanno natura unilaterale³⁴⁰, in deroga alla clausola della nazione più favorita.

Il complesso sistema di preferenze che l'Unione ha stabilito con Paesi e regioni terze dimostra l'importanza che essa ha da sempre riconosciuto all'opzione dell'integrazione preferenziale. Ne

³³⁴ CGUE, *Nakajima*, causa 69/89, sentenza del 7 maggio 1991.

³³⁵ Cfr. A. TIZZANO, *op.cit.*, p.1781.

³³⁶ Cfr. P. CONCONI, *The EU Common Commercial Policy and Global/Regional Trade Regulation*, in *The EU and Global Governance*, USA e Canada, 2009.

³³⁷ Cfr. P. GUERRIERI, *Trade Policy of the European Union and Regional Networks*, in *European Union, Developing Countries and the New Round: Towards a New Partnership?*, Roma, 2003.

³³⁸ Per le definizioni di tali nozioni si rimanda al Capitolo precedente.

³³⁹ Sono strumenti giuridici in cui i contraenti si impegnano a concedersi reciprocamente trattamenti commerciali vantaggiosi. Mentre secondo la dottrina prevalente essi non richiederebbero che le parti negoziali appartengano alla medesima area geografica, altri ritengono che “*traditionally, RTA formation occurred between so-called 'natural' trading partners, geographically contiguous countries with already well-established trading patterns*” e che “*the term RTA should be used only if some geographical proximity or contiguity between the parties to the agreement exist*”. Cfr. (rispettivamente) J. A. CRAWFORD, R. FIORENTINO, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements, WTO Discussion Paper* n. 8, Ginevra, 2005; T. COTTIER, M. FOLTEA, *Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements*, in L. BARTELS, F. ORTINO (ed.), *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford, 2006.

³⁴⁰ Cfr. G.M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, numero 2-3, anno XI, Bari, 2016.

è prova il vasto numero di accordi negoziati con i Paesi dell'Est Europa, dell'area mediterranea, nonché di oltre oceano, in America Latina, Asia e Medio Oriente³⁴¹.

Data la duplice veste dell'Unione europea di membro dell'OMC e, a sua volta, di organizzazione internazionale a sé stante, tali accordi non possono non comprendere anche disposizioni e principi che derivano dal sistema multilaterale di riferimento, non solo con riguardo alla disciplina sostanziale degli scambi, ma anche alle procedure di soluzione delle controversie commerciali. Tuttavia, essi prevedono anche obblighi più penetranti rispetto a quelli derivanti dal sistema amministrato dall'OMC, le cd. *WTO plus obligations*, nonché disposizioni in materie e ambiti che non sono oggetto di regolamentazione in sede multilaterale, le cd. *WTO more obligations*³⁴², poiché gli accordi in questione sono conclusi con l'intento di promuovere un livello di integrazione ulteriore.

Analogamente a quanto si è detto nel paragrafo precedente con riguardo al mancato riconoscimento di effetti diretti nell'ordinamento europeo agli Accordi OMC, anche gli accordi commerciali regionali conclusi dall'Unione non sono in grado di esercitare un'efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati parte. Tuttavia, mentre nel caso dell'OMC, tale possibilità è stata esclusa in via pretoria dal *case-law* della Corte di Giustizia dell'Ue e, pertanto, è suscettibile di ripensamenti ed eventuali *revirement*, con riguardo agli accordi commerciali conclusi dall'Ue, sono proprio questi ultimi a contenere specifiche disposizioni tese a negare la produzione di effetti diretti, che quindi viene meno in radice.

Nonostante le disposizioni degli accordi in esame non possano essere invocate direttamente dinanzi le corti nazionali degli Stati parti, la rilevanza di tali trattati nel delineare le sorti delle relazioni commerciali internazionali non va sottostimata.

Essi oltre ad essere spesso oggetto di applicazione provvisoria – nelle more della loro entrata in vigore – possono contemplare delle eccezioni agli obblighi derivanti dal sistema multilaterale del commercio.

Per tale motivo, la proliferazione di RTAs che si è registrata a partire dal 1990, con la fine della Guerra fredda, ha generato un animato dibattito che ha diviso la dottrina. Prendendo in prestito le parole del Professor Jagdish Natwarlal Bhagwati³⁴³, il punto dirimente della questione risiede nell'appurare se tali accordi rappresentino “*stumbling blocs*³⁴⁴”, cioè una minaccia che a lungo termine potrebbe ostacolare l'evoluzione del sistema multilaterale del libero scambio, o piuttosto “*building blocs*³⁴⁵”, vale a dire elementi costitutivi e fondamentali del multilateralismo³⁴⁶ e non in antitesi con esso.

Coloro che guardano ai RTAs con diffidenza tendono a sottolinearne i caratteri discriminatori, evidenziando gli svantaggi del regionalismo con riguardo al processo di liberalizzazione commerciale. In particolare, in seno all'OMC sono state espresse delle preoccupazioni a tal riguardo. Appaiono emblematiche le parole dell'ex Direttore generale Lamy, pronunciate nel discorso inaugurale della Conferenza *Multilateralizing Regionalism*, che si è tenuta a Ginevra il 10 dicembre 2007, secondo il quale: “*proliferation (of RTA) is breeding concern – concern about incoherence, confusion, exponential increase of costs for business, unpredictability and even unfairness in trade relations*”.

Tra i vari aspetti pregiudizievoli che si riconnettono alla conclusione di tali accordi, si annovera il rischio di una *trade diversion*³⁴⁷, una sorta di deviazione commerciale che potrebbe fraporsi all'incremento degli scambi, poiché un'impresa situata in un Paese membro, benché inefficiente, potrebbe essere in grado di superare la concorrenza di un'altra più efficiente collocata

³⁴¹ Cfr. P. GUERRIERI, *op. cit.*, p.2.

³⁴² Cfr. *ibidem*.

³⁴³ Economista indiano, nonché Professore di Economia alla *Columbia University*, noto per il suo sostegno al libero scambio in un libero mercato, contro le critiche alla globalizzazione.

³⁴⁴ Cfr. J. BHAGWATI, *The World Trading System at Risk*, Cambridge, 1991.

³⁴⁵ Cfr. *ibidem*.

³⁴⁶ Cfr. P. CONCONI, *op.cit.*, p.21.

³⁴⁷ Si determina una *trade diversion* quando la conclusione di un RTA provoca la riduzione delle quantità di beni importati da Stati non membri più efficienti di quelli che, invece, hanno siglato l'accordo.

in uno Stato non membro, in quanto beneficerebbe di tariffe preferenziali. Le aziende inefficienti traendo vantaggio da questo meccanismo sarebbero incentivate ad esercitare pressione contro una futura liberalizzazione globale al fine di mantenere un accesso privilegiato nel mercato regionale. Inoltre, l'effetto di potere di mercato che consegue all'istituzione di un'unione doganale potrebbe determinare da parte dei suoi membri l'adozione di pratiche protezionistiche³⁴⁸ nei confronti di Paesi terzi. A ciò si aggiunga che gli Stati economicamente più influenti possono essere incentivati nel siglare accordi preferenziali, e quindi a rallentare la liberalizzazione multilaterale, per mantenere il loro potere contrattuale *vis-à-vis* Paesi *partner*, con cui possono ricorrere al loro potere contrattuale per estrapolare concessioni su questioni non tariffarie, concernenti, ad esempio, il mercato del lavoro, gli standard ambientali, la migrazione o la protezione della proprietà intellettuale. Infine, chi guarda al dato concreto sostiene che concentrare i propri sforzi nei negoziati regionali determina una carenza di risorse³⁴⁹ da destinare ai negoziati multilaterali, provocandone lo stallo³⁵⁰. Quindi, secondo tale posizione, gli schemi di preferenza europei causerebbero discriminazioni e non sembrano essere giustificati da motivi economici.

Al contrario, sono stati avanzati diversi argomenti a sostegno degli effetti benevoli del regionalismo, percepito come forza trainante in vista di una graduale liberalizzazione commerciale multilaterale. L'idea è quella per cui la proliferazione dei RTAs condurrebbe all'erosione delle preferenze esistenti, riducendo l'opposizione alla liberalizzazione multilaterale. Ciò ha spinto la dottrina ad interrogarsi circa le motivazioni che possono spingere gli Stati a stipulare tali accordi.

Si possono senz'altro annoverare argomentazioni di ordine politico, quale l'aspirazione ad istituire forme potenzialmente "complete" di unione politica in conseguenza dell'integrazione dei mercati, come anche l'interesse a indurre i contraenti al rispetto di valori non strettamente commerciali, ma politicamente sensibili, quali la tutela dei diritti dell'uomo e dell'ambiente; soprattutto quando le controparti sono PVS, in cui si auspicano riforme interne volte a combattere la piaga della corruzione e finalizzare a promuovere la trasparenza delle istituzioni di governo³⁵¹.

Sul versante più strettamente economico, invece, secondo alcuni autori³⁵², riducendo il margine di competitività dei Paesi estranei all'Accordo rispetto ai Paesi *partner*, la formazione dei RTAs può spingere i Paesi non membri a perseguire una maggiore liberalizzazione multilaterale del commercio per evitare gli effetti negativi della deviazione commerciale. Viene in rilievo, inoltre, la volontà di escludere il ricorso a pratiche di cd. "*beggar the neighbour*", cioè di "affamare il vicino", per prediligere politiche di stampo cooperativo e di apertura al commercio estero che, da una parte, attribuiscono maggiore credibilità, e, dall'altra, limitano il ritorno all'adozione di misure protezionistiche. Ciò stimola l'economia e determina l'ampliamento dei mercati di sbocco, attraendo anche investimenti esteri³⁵³.

Dunque, regionalismo e multilateralismo non dovrebbero considerarsi come fattori in antagonismo, quanto elementi costitutivi della cooperazione internazionale, i cui effetti, prima di essere estesi su vasta scala a livello multilaterale, vengono testati su un numero ridotto di Paesi. Tale espediente può essere determinante ai fini del raggiungimento di un consenso politico per promuovere una liberalizzazione multilaterale che sia politicamente praticabile, poiché il minor numero degli attori coinvolti a livello regionale rende meno ostica la realizzazione di un'azione

³⁴⁸ Queste possono sostanziarsi in tariffe più alte o in dazi *antidumping*.

³⁴⁹ Per esempio, durante il *Kennedy Round*, il presidente della riunione del Comitato per i negoziati commerciali fece notare ai rappresentanti dell'UE che, con riferimento ai negoziati sull'agricoltura, "tutte le delegazioni erano consapevoli che sotto molti aspetti c'era un vero dilemma per loro, perché erano davvero impegnate in due operazioni contemporaneamente", vale a dire elaborare e mettere in vigore una politica agricola comune (PAC) per la Comunità e partecipare ai negoziati internazionali in materia.

³⁵⁰ Cfr. P. CONCONI, *op.cit.*, p.23.

³⁵¹ Cfr. C. DI TURI, *La strategia commerciale dell'Unione europea tra "regionalismo economico" e multilateralismo: quale ruolo per gli accordi di libero scambio di nuova generazione?*, in *Studi sull'integrazione europea*, anno IX, 2014, p.81-101.

³⁵² Cfr. K. BAGWELL, R. STAIGER, *An Economic Theory of GATT*, in *American Economic Review*, 1999.

³⁵³ Cfr. C. DI TURI, *op. cit.*, p. 92-93.

collettiva. Così, i PTAs potrebbero fungere da diaframma tra gli Stati nazionali e le organizzazioni multilaterali cui i primi partecipano, al fine di promuovere una *governance* internazionale multilivello. Inoltre, l'aumento della dimensione del mercato, come conseguenza dell'eliminazione dei dazi, agevola l'ingresso di nuovi attori economici, determinando benefici anche per i consumatori finali, grazie alla specializzazione produttiva e alla maggiore differenziazione dei beni³⁵⁴.

Per quanto riguarda il rischio di un aumento delle tariffe esterne come risultato dell'allargamento dell'Ue, è stato dimostrato che le allarmanti previsioni sulla "*fortezza Europa*"³⁵⁵ non sono state realizzate. Al contrario, l'integrazione europea ha giocato un ruolo considerevole nella liberalizzazione della politica commerciale esterna europea, cambiando il contesto istituzionale in cui viene elaborata la politica commerciale. In particolare, l'attuazione dell'Atto unico europeo ha minato l'efficacia delle barriere commerciali nazionali³⁵⁶. Con il completamento del mercato unico, gli Stati hanno perso gli strumenti di cui avevano bisogno per mantenere le barriere non tariffarie nazionali contro le importazioni extra-UE. Infine, la tendenza dell'UE verso il regionalismo, innescando timori di deviazione del commercio in Paesi terzi come gli Stati Uniti, ha determinato una spinta decisiva verso i cicli di negoziati GATT/OMC. L'*Uruguay round* ne è esempio, poiché è stato lanciato nel 1986, lo stesso anno in cui fu firmato l'Atto Unico Europeo.

Un'altra critica che si muove al sistema regionale europeo concerne il fatto che la complessa piramide di preferenze generata dalla fitta rete di accordi commerciali conclusi con Paesi terzi determinerebbe per questi ultimi risultati ambigui.

Al riguardo, in realtà, il *modus operandi* dell'Ue nel corso del tempo appare profondamente mutato. Infatti, mentre gli accordi commerciali conclusi con Paesi terzi nel XX secolo erano mossi dall'intento di "*to sell things*", quelli siglati nel XXI secolo hanno come obiettivo "*to make things*"³⁵⁷. Questa espressione si riferisce alla tendenza dell'Unione di includere nei rapporti commerciali con altri Paesi, che si estrinsecano attraverso gli accordi tra di essi conclusi, non solo obiettivi "tradizionali", quali la rimozione delle barriere tariffarie e non tariffarie, ma anche aspetti trasversali come la concorrenza e una spiccata attenzione ai – già richiamati – *trade-ands*, come la protezione dell'ambiente, della salute, la tutela dei diritti umani e sociali, finalizzata alla promozione di un modello di commercio internazionale sostenibile³⁵⁸.

Tale tendenza è il risultato di un nuovo approccio praticato dall'Unione, definito come "*deep trade*"³⁵⁹, finalizzato a regolamentare, anche sotto il versante normativo, non più esclusivamente beni privati, ma anche "*public goods*". Questi ultimi, di recente³⁶⁰, sono diventati di interesse anche per gli internazionalisti, che hanno operato una distinzione tra beni pubblici globali "finali" e tangibili – di cui sono esempio l'ambiente e il patrimonio comune dell'umanità – beni pubblici globali intangibili, come la pace e la sicurezza internazionale, e infine beni pubblici globali

³⁵⁴ Cfr. P. GUERRIERI, I. CARATELLI, *Multilateralismo e regionalismo negli accordi commerciali*, in *L'Italia nell'economia internazionale – Rapporto ICE*, 2003.

³⁵⁵ Cfr. *ibidem*.

³⁵⁶ Prima dell'Atto unico europeo, gli Stati membri potevano limitare le importazioni per proteggere le loro economie facendo riferimento, ad esempio, alla salute, alla sicurezza e a standard tecnici.

³⁵⁷ Cfr. J. PAUWELYN, *Taking the Preferences out of Preferential Trade Agreements: TTIP as a Provider of Public Goods?*, in J. F. MORIN, T. NOVOTNÁ, F. PONJAERT, M. TELÒ (ed.), *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations – TTIP in Globalized World*, Farnham-Burlington, 2015.

³⁵⁸ Cfr. G.M. RUOTOLO, *op.cit.*, p. 345-346.

³⁵⁹ Con tale espressione si indica la tendenza ad approfondire (dall'inglese "*to deepen*") le relazioni economiche tra un limitato numero di Stati mediante specifici accordi internazionali, al fine di aumentare la compatibilità dei rispettivi ordinamenti giuridici attraverso la loro armonizzazione. Questo approccio si contrappone a quello cd. di "*broad trade*", che consiste nel creare legali con il maggior numero possibile di Stati, per ampliare (dall'inglese "*to broaden*") il numero dei *partner* a discapito, però, della profondità del legame instaurato che tende ad assestarsi su livelli più involuti di integrazione. Cfr. *ibidem*.

³⁶⁰ La teoria dei beni pubblici risale alla metà degli anni '50, mentre i primi tentativi di darvi applicazione concreta oltre i confini nazionali si registrano a partire dalla fine degli anni '60 del secolo scorso.

“intermedi”, come regimi normativi di applicazione generalizzata, così detti perché strumentali al raggiungimento di un obiettivo ulteriore³⁶¹.

L’attribuzione di una rilevanza esterna a questi beni e valori, tramite l’inserimento di clausole volte a garantirne la tutela negli accordi commerciali regionali conclusi dall’Ue, riflette la struttura frattale dell’ordinamento europeo. In particolare, la dottrina³⁶² ha fatto riferimento ai caratteri dell’auto similarità e autosomiglianza, che contraddistinguono i frattali, per descrivere l’ordine giuridico europeo, organizzato in sottoinsiemi di norme che replicano il modello nel suo complesso, poiché criteri classici, quali il principio di organicità o di gerarchia, non riuscirebbero a restituirne un’immagine altrettanto chiara.

Si può descrivere un frattale come un oggetto geometrico dotato di omotetia interna, vale a dire che esso si ripete nella sua forma allo stesso modo su scale diverse, e dunque ingrandendo una qualunque sua parte si ottiene una figura simile all’originale³⁶³. Similmente, gli accordi commerciali conclusi dall’Unione riproducono, su scala ridotta, i valori normativi sanciti nei Trattati istitutivi. Soprattutto in virtù dell’ultima revisione apportata dal Trattato di Lisbona, essi sono finalizzati all’istituzione di un’economia sociale di mercato, da realizzare attraverso una politica commerciale che persegua non solo la massimizzazione del profitto, ma anche la tutela dei diritti umani, dell’ambiente, e, quindi, i principi dello sviluppo sostenibile, come evidenziato dalla Commissione nella sua comunicazione del 2015, intitolata “*Commercio per tutti: verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*”³⁶⁴.

Essa rievoca come fino allo scorso decennio gli accordi regionali governavano appena il 25% del commercio europeo, mentre più di recente disciplinano circa due terzi dello stesso. Se si considera che circa il 90% della crescita economica mondiale nei prossimi anni avrà come protagonisti attori extra-europei, occorre instaurare sin da subito rapporti strategici con *partner* esterni. Esempi concreti di tale indirizzo si rinvengono nell’accordo con il Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA*)³⁶⁵, con Singapore³⁶⁶, con il Vietnam³⁶⁷, che hanno disciplinato il commercio di merci, servizi, la proprietà intellettuale, gli investimenti stranieri e la soluzione delle controversie³⁶⁸. Appare innovativo il fatto che la Commissione evochi l’esigenza che, nel dettare regole in relazione a tali aspetti appena enucleati, i trattati commerciali debbano garantire e promuovere i diritti umani e sociali e la tutela dell’ambiente. Pertanto, gli accordi regionali più recenti contemplano capitoli dedicati al binomio commercio e sviluppo sostenibile, prevedendo dei meccanismi di mutuo supporto tra le Parti contraenti in questo senso, al fine di rafforzare le rispettive politiche in materia e assicurare a ciascuno Stato la possibilità di far valere il livello di tutela che si ritiene più appropriato³⁶⁹. Tale diritto è garantito anche attraverso l’introduzione di capitoli in materia di regolamentazione, che

³⁶¹ Cfr. G.M. RUOTOLO, *op.cit.*, p. 353.

³⁶² Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, 2005; G. MALLARD, M. FOUCAULT, *The Fractal Process of European Integration A Formal Theory of Recursivity in the Field of European Security*, in *Roberta Buffet Center for International and Comparative Studies Working Paper Series*, n. 10, 2006.

³⁶³ Cfr. Enciclopedia di Repubblica, Torino (Moncalieri), 2003.

³⁶⁴ Cfr. *Commercio per tutti: verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM (2015) 497 def. del 14 ottobre 2015, consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁶⁵ Nonostante i negoziati per la conclusione del CETA fossero stati avviati già nel 2009, l’accordo è stato firmato a Bruxelles il 30 ottobre 2016. Esso è entrato in vigore in via provvisoria il 21 settembre 2017.

³⁶⁶ La firma dell’accordo con Singapore è avvenuta il 19 ottobre 2018, a Bruxelles, a margine del 12° *Asia Europe Meeting*, mentre è entrato in vigore il 21 novembre 2019.

³⁶⁷ L’accordo di libero scambio tra l’Unione Europea e la Repubblica Socialista del Vietnam è stato siglato a Bruxelles il 30 marzo 2020 ed è entrato in vigore il 1° agosto 2020.

³⁶⁸ Cfr. A. BONFANTI, *Diritti umani e politiche dell’Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione Commercio per tutti, tra regionalismo e multilateralismo economico*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol.10, n.1, 2016.

³⁶⁹ Ad esempio, il Parlamento europeo è intenzionato ad escludere che il commercio di prodotti, come la carne, contenenti ormoni o OMG, laddove non siano conformi agli standard europei possano essere oggetto di azioni di cooperazione.

attraverso una sorta di armonizzazione e semplificazione legislativa tra le Parti sono volti ad un abbattimento anche parziale delle barriere non tariffarie³⁷⁰.

Infatti – fallito il tentativo di riunire sotto un unico titolo le disposizioni in materia di azione esterna dell’Unione – con il Trattato di Lisbona, al fine di garantire la coerenza delle politiche esterne, si è inserito nella Parte V del TFUE, dedicata appunto all’azione esterna, l’art.205, che introduce il richiamo alle disposizioni generali contenute nel TUE, cui le istituzioni europee devono ispirarsi nell’agire nell’esercizio delle proprie competenze al fine di dare concreta attuazione alle politiche europee. Pertanto, sul piano materiale, le norme degli accordi conclusi dalla Commissione con i Paesi terzi, in ossequio al principio di coerenza, nonché alla luce della struttura frattale dell’UE, devono rispettare i principi³⁷¹ su cui l’ordinamento europeo si fonda.

Si auspica che il rinnovato interesse che si attribuisce a questi valori non commerciali sul versante regionale possa essere d’esempio per l’ordinamento dell’OMC, anche al fine di superare lo stallo che da tempo blocca i negoziati, dato il carattere complementare tra regionalismo e multilateralismo, cui si è fatto prima riferimento.

Esempi di come il legislatore dell’Unione – su impulso specialmente del Parlamento, in ragione del suo rinnovato ruolo a seguito delle revisioni apportate a Lisbona – attribuisce alla politica commerciale comune la funzione di conciliare esigenze tipicamente commerciali con il perseguimento dello sviluppo sostenibile sono rinvenibili negli accordi di libero scambio cd. “di nuova generazione”. Si tratta di accordi ampi, suddivisi in *chapters*, che disciplinano innanzitutto aspetti legati al commercio internazionale, alla cui liberalizzazione sono dedicati, ma allo stesso tempo anche altre materie di stampo economico, come gli investimenti, i servizi, i diritti di proprietà intellettuale, gli standard tecnici, la concorrenza, nonché di carattere non economico, quali la tutela dei diritti umani, dell’ambiente e della democrazia. Ogni capitolo, quindi, finisce per costituire un accordo nell’ambito di un accordo più ampio.

Quello con la Repubblica di Corea, in vigore dal mese di luglio 2011, costituisce il primo accordo di libero scambio di nuova generazione, accanto all’Accordo con il Perù, concluso insieme alla Colombia nel mese di giugno 2012 e applicato in via provvisoria dal marzo e agosto 2013, rispettivamente³⁷². A tali accordi si attribuisce il ruolo di favorire un commercio che sia “libero ed equo”, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, attraverso l’introduzione della “clausola democratica”.

Quest’ultima, tradizionalmente, ha consentito all’Unione di garantire il proprio sostegno ai Paesi terzi, attraverso una politica di “pattuita ingerenza³⁷³” nei loro affari interni, finalizzata a verificare lo standard di tutela e rispetto dei principi democratici.

Nonostante già in tempi più remoti la Comunità concepisse il rispetto dei diritti umani quale fattore di vitale importanza ai fini dello sviluppo, il 1992 segna il momento di svolta. La CEE perde la sua accezione esclusivamente economica, diventando la Comunità europea. In questo nuovo contesto, la “clausola democratica”, intesa come rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, viene inserita negli accordi internazionali, di cui costituisce elemento essenziale, la cui grave violazione autorizzerebbe la Comunità a adottare misure restrittive, in ossequio al diritto internazionale generale.

La clausola democratica è stata inserita in entrambi gli accordi suindicati, tuttavia essa appare declinata diversamente.

L’art.1 dell’Accordo quadro con la Corea, rubricato “*Fondamento e campo d’applicazione*”, qualifica come “elemento fondamentale” il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, pertanto un’eventuale controversia in materia tra le parti dovrebbe essere risolta, *prima facie*, ricorrendo ad un dialogo politico. Laddove, invece, una sola parte incorra nella violazione di tali

³⁷⁰ Cfr. A. BONFANTI, *op. cit.*, p.235.

³⁷¹ Tra di essi si annoverano: la democrazia, lo Stato di diritto, l’universalità e l’indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, l’uguaglianza, la solidarietà, il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

³⁷² Gli accordi citati sono consultabili *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁷³ Cfr. P. A. PILLITU, *La tutela dei diritti dell’uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell’Unione europea con gli Stati ACP*, Torino, 2003.

diritti fondamentali, l'altra potrà avvalersi del suo diritto di adottare misure conformi al diritto internazionale generale.

Diversamente, l'art.1 dell'Accordo con il Perù e la Colombia, rubricato "*Principi generali*" sancisce che il rispetto da parte dei contraenti dei diritti fondamentali costituisce un "elemento essenziale", dunque, in caso di violazione la parte non inadempiente, dopo aver esperito infruttuosamente i meccanismi di dialogo politico previsti dall'accordo, potrà adottare misure sospensive dell'efficacia dello stesso, conformemente al diritto internazionale generale.

La dottrina ha riscontrato delle difficoltà nel ricercare una *ratio* alla base del trattamento non conforme riservato ai diritti fondamentali nei due accordi, conclusi, tra l'altro, a distanza di pochi mesi. Una spiegazione potrebbe rintracciarsi nella scelta dell'Unione di applicare una disciplina più onerosa nei confronti dei Paesi latini, i cui sistemi giuridici sono più distanti da quell' dell'Ue, rispetto a quello sud-coreano³⁷⁴.

Per quanto attiene alla risoluzione delle controversie, per garantire che esse possano concludersi con l'accordo delle parti "in ogni momento della procedura", gli Accordi contemplano delle norme molto dettagliate, che articolano due diversi procedimenti. Il primo, di tipo diplomatico, è volto a promuovere una soluzione concordata, per il tramite di consultazioni tra le Parti. Laddove, quest'ultimo non riesca a sortire gli effetti desiderati, si apre la seconda procedura che ha natura contenziosa e si basa sull'intervento di un collegio di arbitri, cui è rimessa la decisione della controversia, tramite l'adozione di un lodo. Sarà poi dovere delle Parti conformarsi a quest'ultimo, adottando le misure ivi indicate³⁷⁵.

Con riguardo al coordinamento tra la giurisdizione degli organi contenziosi previsti dagli Accordi e i meccanismi per la soluzione delle controversie dell'OMC³⁷⁶, le disposizioni di entrambi gli accordi di libero scambio menzionati non intaccano il diritto delle parti di ricorrere alla procedura contenziosa amministrata dal DSB, attribuendo alla parte attrice la facoltà di incardinare la controversia dinanzi gli organi competenti di uno degli accordi in questione, piuttosto che dai *panel* OMC.

Tuttavia, l'Accordo con la Repubblica di Corea dispone che una volta che la parte attrice abbia avviato la controversia presso una sede, essa non possa simultaneamente riproporre la medesima questione nell'altro foro, fintanto che la questione non sia stata decisa nel merito dal primo organo adito³⁷⁷; dopodiché essa potrà ripresentarla nel foro alternativo. Questa circostanza dà luogo a preoccupazioni, poiché in caso di esiti processuali differenti può provocare contrasti di giudicato. La disciplina è regolata diversamente nell'Accordo con il Perù e la Colombia, che, al contrario, non contempla l'eventualità, dopo l'individuazione dell'organo giudicante, di ripresentare la medesima questione nel foro alternativo, salvo che nel caso in cui "*l'organo competente nel foro scelto non abbia preso una decisione sul merito della questione per motivi procedurali o di giurisdizione*"³⁷⁸.

In entrambi i casi, le disposizioni in materia³⁷⁹ non escludono che la controversia possa essere decisa secondo le procedure del DSB, una volta che la stessa sia stata decisa dai rispettivi organi

³⁷⁴ Cfr. C. DI TURI, *op.cit.*, p.97.

³⁷⁵ Disposizioni simili sono state inserite negli accordi di libero scambio di recente conclusione, al fine di rafforzare gli accordi commerciali sotto il profilo dell'accertamento del diritto, e conseguentemente anche la strategia commerciale dell'Unione. Cfr. *ibidem*, p.98.

³⁷⁶ L'art. 23, par. 1, *Dispute Settlement Understanding* (DSU) impone l'obbligo per i Membri di ricorrere, in via esclusiva, al sistema di soluzione delle controversie ivi regolato per ottenere riparazione di una violazione di obblighi o di altro annullamento o pregiudizio dei benefici previsti da un Accordo OMC. La norma è consultabile *online* nel sito www.wto.org.

³⁷⁷ Così sancisce l'articolo 14.19 dell'ALS con la Corea del Sud, consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁷⁸ Cfr. l'art. 319, par. 2, dell'ALS con il Perù/Colombia, consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

³⁷⁹ Nel caso dell'Accordo con la Repubblica di Corea poiché è espressamente ammessa la riproposizione della controversia nell'altro foro, nel caso dell'ALS con il Perù e la Colombia perché, restando tacito sul punto, nulla esclude l'operatività della regola OMC del *consensus* invertito o negativo.

previsti dagli accordi di libero scambio, per il tramite dell'operare della regola OMC del *consensus* negativo, al fine di ottenere un ribaltamento dell'esito processuale³⁸⁰.

Pertanto, nonostante la proliferazione di accordi di libero scambio – come *species* del più ampio *genus* di accordi commerciali regionali – presenti profili problematici, legati, come appena evidenziato, al rischio di giudicati incoerenti, essi stanno assumendo rilevanza sempre crescente in un contesto internazionale caratterizzato da recessione economica.

Dunque, appare indispensabile che l'Ue contribuisca tramite le proprie scelte politiche a revisionare il sistema delle controversie per evitare i rischi di sovrapposizione e conflitto di giurisdizioni e giudicati. In tal modo, non solo promuoverà il multilateralismo commerciale, in vista di una positiva conclusione del *Doha round*, ma accrescerà anche il proprio ruolo di attrice globale nel contesto internazionale³⁸¹.

Da ultimo, si sottolinea come la grande rilevanza attribuita dal Trattato di Lisbona al Parlamento europeo nella conclusione di accordi internazionali, inclusi quelli rientranti nella sfera di azione della politica commerciale comune, costituisca un baluardo circa il rispetto dei valori e principi su richiamati. Infatti, già nel 2006, tale istituzione aveva enunciato in una risoluzione³⁸² di non essere più disposta “*a dare il proprio parere conforme a nuovi accordi internazionali che non contengano una clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia*”³⁸³.

6. (Segue) Gli accordi di partenariato economico e gli accordi di associazione

Come si è già avuto modo di elucidare nel corso della trattazione, l'Unione europea intrattiene le proprie relazioni commerciali con i Paesi non membri della stessa attraverso la conclusione di appositi accordi, finalizzati a realizzare un sistema di scambi volto a promuovere la liberalizzazione commerciale.

Tra l'altro, in virtù dell'accezione non meramente economica dell'Unione europea, quale organizzazione internazionale, essa si serve della politica commerciale comune non solo come mezzo finalizzato a realizzare prospettive di mero incremento dei profitti economici, ma anche volto alla tutela dei principi e valori europei³⁸⁴. Questi ultimi vengono promossi ed esportati grazie ai principali strumenti della politica commerciale comune: gli accordi conclusi dall'Unione con Paesi terzi o gruppi di Paesi terzi.

Essi possono essere classificati in ragione delle rispettive funzioni, a loro volta mutevoli alla luce del diverso contenuto.

Nel paragrafo precedente si è fatto riferimento agli accordi di libero scambio (ALS), aventi ad oggetto la negoziazione tra UE e Paesi terzi di svariati settori, tra i quali si annoverano le liberalizzazioni tariffarie e non tariffarie di beni, l'accesso al mercato dei servizi, gli appalti pubblici, i diritti di proprietà intellettuale, gli aspetti legati agli investimenti diretti esteri, nonché la difesa commerciale e le misure *antidumping*.

³⁸⁰ Per tentare di risolvere i profili di criticità che potrebbero emergere dal conflitto tra giurisdizioni, la dottrina ha individuato un approccio fondato sulla prevenzione. Si propone, cioè, di riconoscere un effetto vincolante nei confronti delle parti coinvolte nella controversia agli atti giudiziari adottati da organi competenti. Così, il coordinamento tra le giurisdizioni non verrebbe rimesso a strumenti procedurali adottati a posteriori, bensì sarebbe effettuato “*in ragione dell'effetto che regole di un sistema giuridico producono sulle norme del medesimo sistema*”. Pertanto, la ricostituzione dell'unità dell'ordinamento internazionale è subordinata all'attenuazione dello “splendido isolamento” in cui ogni Corte agisce. Cfr. E. CANNIZZARO, *Metodi di Soluzione di Conflitti tra Giurisdizioni Internazionali: il Contributo della Sentenza della CIG sul Caso del Genocidio (Bosnia Erzegovina c. Serbia e Montenegro)*, in *European Journal of Legal Studies*, 2007. Consultabile online nel sito www.ejls.eu.

³⁸¹ Cfr. C. DI TURI, *op.cit.*, p.101.

³⁸² Risoluzione del Parlamento europeo del 14 febbraio 2006, P6_TA(2006)0056). Consultabile online nel sito www.europarl.europa.eu.

³⁸³ Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012.

³⁸⁴ Tra cui si possono annoverare: la democrazia, i diritti umani, l'ambiente e i diritti sociali.

L'Unione, inoltre, conclude accordi di associazione (ADA), volti a rafforzare intese e accordi politici di più ampio respiro, spesso prodromici ad una futura adesione degli Stati coinvolti, e accordi di partenariato. Questi ultimi si distinguono in accordi di partenariato economico (APE), quando sono finalizzati alla promozione della cooperazione e del sostegno nei confronti di *partner* commerciali in via di sviluppo, come i Paesi ACP, e in accordi di partenariato e cooperazione (APC), i quali garantiscono l'apertura dei mercati su base reciproca tra i Paesi sviluppati e le economie emergenti in regime preferenziale o, in un'ottica più moderna e di abbandono del carattere preferenziale, nell'ambito di intese più ampie.

Anzitutto, nel quadro giuridico dell'Unione europea alla nozione di partenariato si attribuisce il significato di “*sistema permanente e strutturato di relazioni con un Paese terzo o un insieme di Paesi terzi*”³⁸⁵.

Quest'ultimo si caratterizza per alcuni tratti peculiari. Innanzitutto, il partenariato è intrinsecamente legato ad un sistema di valori comuni ai *partner*, che favoriscono, nei limiti delle differenze esistenti tra di essi, una, seppur basilare, integrazione. Pertanto, viene in luce l'elemento negoziale, poiché gli obiettivi da perseguire non sono il frutto di un'imposizione, ma il risultato di una negoziazione tra attori portatori di istanze differenti, che, però, agiscono nell'interesse comune. Inoltre, ciò che acquisisce primaria importanza, non è solo la realizzazione del risultato finale, ma anche e soprattutto l'individuazione del percorso da intraprendere per approdare all'esito perseguito. Infine, i partenariati dispongono di una struttura che garantisce il dialogo tra i suoi membri attraverso incontri periodici, organi comuni o, anche, piattaforme di discussione, volte a garantire l'apertura allo scambio.

I partenariati possono, poi, essere originati per il tramite di strumenti di *hard law*, quali trattati multinazionali e atti dell'Ue, oppure attraverso misure di *soft law*, come dichiarazioni di conferenze ministeriali e documenti programmatici. Esempi che rientrano in quest'ultima classificazione sono il partenariato euro-mediterraneo, i partenariati europei per i Balcani occidentali, il partenariato orientale e quello transatlantico, nonché quelli con la Russia e la Cina. Invece, si basano su accordi multilaterali partenariati quali lo Spazio Economico Europeo e quello con i Paesi ACP³⁸⁶, fondato sulla Convenzione di Cotonou.

Sono molteplici le ragioni che giustificano il successo della formula del partenariato; tra di esse si possono annoverare, in primo luogo, l'ampiezza dei confini della sua nozione, che presenta una flessibilità tale da permetterle di inglobare al suo interno modalità di cooperazione differenti in virtù di qualificazioni storiche, geografiche, geopolitiche ed economiche. In secondo luogo, consente di sussumere in un unico contesto di riferimento misure che si basano su fondamenti giuridici differenti, quali la politica commerciale, la politica di cooperazione allo sviluppo, la politica estera e di sicurezza comune. Da ultimo, il partenariato rappresenta un modello che permette la collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri, nei limiti delle loro competenze, attraverso la conclusione di accordi misti o per il tramite di strumenti di dialogo.

Come anticipato, i membri del partenariato condividono un assetto di valori da tutelare e promuovere. Si tratta di quelli rinvenibili nell'art.2 del TUE, quali il rispetto della dignità umana,

³⁸⁵ Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op.cit.*, p. 163.

³⁸⁶ Tuttavia, altre classificazioni (Cfr. P. PIVA, *op.cit.*, p.481 e ss.) qualificano il partenariato tra UE e Stati ACP quale accordo di associazione ex art. 217 TFUE, e non come partenariato economico. In effetti sembrerebbe condividere entrambe le nature, a dimostrazione della veste tutto sommato sfumata di classificazioni rigide, inevitabilmente inadeguate a definire fenomeni complessi, che non possono essere rinchiuse in compartimenti stagni, se non per esigenze accademiche. Ciò dimostra come “*il confine, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, tra accordi di associazione, di vicinato e di cooperazione è piuttosto labile, in qualche caso inesistente. Molteplici affinità e sovrapposizioni, peraltro, esistono tra dette categorie di accordi e gli accordi conclusi nel quadro della politica commerciale comune*”. Cfr. D. GALLO, *I valori negli accordi di associazione dell'Unione Europea*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, in Collana del CROIE LUISS, Torino, 2016.

la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo, che l'Unione si impegna a favorire nelle relazioni con il resto del mondo, ai sensi dell'art.5 del TUE.

Inoltre, accanto a questi aspetti formalizzati nei Trattati istitutivi dell'Unione, la cooperazione deve essere finalizzata anche a incentivare la realizzazione di altri obiettivi, che sono particolarmente sentiti nelle altre aree del globo, di natura economica, come la promozione dell'economia di mercato e dello sviluppo sostenibile, e di carattere politico, quali la lotta alla corruzione, al terrorismo e contro le armi di distruzione di massa. Pertanto, attraverso i partenariati si realizza una cooperazione su vasta gamma, che comprende i vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione non limitandosi a quelli esclusivamente commerciali.

Tale cooperazione viene spesso, ma non sempre, sigillata sulla base di accordi, siglati con i Paesi interessati al fine di garantire l'apertura dei rispettivi mercati. Ciò può accadere su base reciproca, contemplando l'abolizione delle restrizioni quantitative nonché le misure ad effetto equivalente, fino a creare una zona di libero scambio in cui vengono meno i dazi tra i partecipanti. Tuttavia, nei casi in cui gli accordi sono conclusi tra *partner* che presentano livelli di sviluppo fortemente differenziati, essi possono prevedere l'inserimento di disposizioni asimmetriche, che differenziano i rispettivi impegni, attribuendo ai Paesi beneficiari tempi transitori in cui adempiere le obbligazioni nascenti dall'accordo, mentre l'Unione deve effettuare sin da subito le concessioni. Dunque, possono individuarsi due differenti tipi di partenariato: quello che coinvolge Paesi avanzati, finalizzato alla creazione di aree di interazione e scambio, mentre l'altro che, interessando Paesi caratterizzati da un livello di sviluppo disomogeneo, può definirsi partenariato Nord-Sud³⁸⁷. La maggior parte degli accordi stipulati dall'Ue sono ascrivibili a questa seconda categoria. A tal riguardo, Philippe Moreau Defarges, politologo francese specializzato in questioni internazionali, geopolitica, integrazione europea e globalizzazione, ha sostenuto che il partenariato Nord-Sud si caratterizza per "*la volonté et la capacité du ou des pays avancées de tirer ses ou leurs partenaires en développement*" nonché per "*la volonté et la capacité des pays-partenaires en développement de s'insérer dans le circuits internationaux*".

Poiché, come si è già detto, il partenariato fonda le sue radici nella comunanza di obiettivi, esso sottende un'idea di responsabilità delle parti, che devono operare in modo tale da agevolare il perseguimento, fornendo garanzie idonee.

Tale approccio sembra superare l'impostazione che dominava il dibattito relativo al diritto allo sviluppo negli anni '70 e '80, basato sul principio della disuguaglianza compensatrice³⁸⁸. Quest'ultimo viene ad essere sostituito da un'altra concezione che inizia ad affermarsi con l'Accordo di Cotonou, il concetto di *ownership*. Si tratta di un approccio ispirato alla condivisione di obiettivi tra l'Unione e i Paesi *partner*, accanto all'assunzione delle relative responsabilità di attuarli, nel pieno rispetto delle scelte operate da ciascun soggetto³⁸⁹. Esso si fonda sull'idea di un sempre maggiore coinvolgimento nell'elaborazione dei programmi e delle strategie di cooperazione del Paese in via di sviluppo, destinatario dell'aiuto. Quest'ultimo, però, deve approfondire tutto l'impegno necessario a predisporre un ambiente favorevole al corretto impiego dell'aiuto ricevuto, per il tramite di riforme strutturali volte a garantire una *good governance*. Solo così si può superare la precedente concezione paternalistica dell'aiuto allo sviluppo, che arginava i Paesi beneficiari ad un ruolo passivo³⁹⁰, e che aveva dimostrato di non dare i risultati sperati, come si è analizzato *supra*³⁹¹.

³⁸⁷ Cfr. P.M. DEFARGES, *Partenariat, mondialisation et régionalisation*, in M.F. LABOUZ (ed.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers, conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

³⁸⁸ Nel diritto internazionale dell'economia, il minor livello di sviluppo di alcuni Stati rileva ai fini del trattamento che viene accordato loro, di regola più vantaggioso rispetto a quello ordinario. Consiste nello stabilire una disciplina giuridica *ad hoc* e più favorevole. Ad esempio, in seno all'OMC, tale principio viene attuato nella pratica garantendo tempi difforni per la realizzazione degli accordi, nonché nell'applicazione del sistema di preferenze generalizzate, adottato anche nel contesto dell'Ue. Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.49.

³⁸⁹ Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op.cit.*, p.167.

³⁹⁰ Cfr. *ibidem*, p.177.

³⁹¹ Si rinvia al par.3, cap. II.

Alla luce di quanto finora esposto, può affermarsi che nonostante il modello di partenariato presenti dei tratti comuni, non può allo stesso modo concludersi che gli accordi di partenariato si caratterizzino per una totale omogeneità³⁹². Essi presentano caratteristiche difformi sia in relazione alla base giuridica da cui traggono fondamento, che sotto il profilo più strettamente sostanziale con riferimento, per quel che concerne il grado di intensità della cooperazione fra i *partner*, in ragione delle loro esigenze e degli obiettivi che questi ultimi nutrono.

Per quanto attiene al profilo formale, la varietà del fondamento normativo di tali accordi è correlata alla diversità delle materie oggetto del programma di cooperazione e conseguentemente alla tipologia di interventi da realizzare.

Spesso il fondamento giuridico degli accordi di partenariato è da rinvenirsi nell'attuale art.217, in virtù del quale "*l'Unione può concludere con uno o più Paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari*". In questi casi, si ricorre al modello di partenariato per istituire un sistema di relazioni, particolarmente strutturato e composito con il Paese associato. Laddove il partenariato ricorra allo strumento associativo, la varietà degli interventi proposti risulta, per così dire, "assorbita"³⁹³ dall'accordo di associazione, estrinsecazione dell'intento dell'Unione di stabilire un sistema di relazioni "speciale" con i Paesi terzi coinvolti. L'intento dell'Unione, che si cela dietro lo strumento associativo, è quello di rendere il sistema di cooperazione strumentale a due obiettivi: contribuire allo sviluppo mondiale e, allo stesso tempo, promuovere la creazione di zone di stabilità e sicurezza³⁹⁴.

L'associazione, tuttavia, non è l'unica base giuridica individuabile. Alcuni accordi di partenariato trovano il loro fondamento giuridico negli articoli 211 e 207 TFUE (rispettivamente ex art.181 e 133 TCE), pertanto devono essere classificati come accordi di cooperazione.

Al di là dei caratteri comuni, rappresentati dall'instaurazione di un sistema di cooperazione che ruota intorno a tre obiettivi, quali la transizione verso l'economia di mercato, verso lo Stato di diritto e, quindi, verso la creazione di aree di pace e stabilità, "*l'onde partenariale*"³⁹⁵ ha dato luogo a svariate tipologie di accordi, assumendo diversi significati e contenuti.

Il partenariato euro-mediterraneo rappresenta il primo tentativo dell'Unione di instaurare una cooperazione in un'area strategia come quella del Mediterraneo, avallata anche dalla prossimità geografica dell'area³⁹⁶.

La genesi del partenariato è relativamente risalente. Già nel 1962 e nel 1964, l'Unione ha concluso degli accordi di associazione con due Paesi del versante Mediterraneo, rispettivamente, la Grecia e la Turchia (quest'ultimo è ancora in vigore).

Nel biennio 1976-1977 vengono stipulati i primi accordi di cooperazione globale con alcuni Paesi del Maghreb e del Mashraq³⁹⁷. Negli anni 2000 questi accordi, ad eccezione di quello con la Siria, sono stati sostituiti da accordi di nuova generazione, denominati accordi euro-mediterranei di associazione³⁹⁸, mossi dal fine ultimo di realizzare un'area di libero scambio tra i Paesi interessati.

³⁹² Cfr. S. ANGIOI, *op.cit.*, p.80 e ss.

³⁹³ Cfr. *Ibidem*.

³⁹⁴ La formula del partenariato e il modello associativo cooperano in un rapporto quasi sinallagmatico, in cui gli accordi di associazione diventano strumenti atti ad offrire un quadro istituzionale e normativo di riferimento al partenariato, il quale, a sua volta, arricchisce il rapporto associativo di contenuti ed interessi nuovi.

³⁹⁵ Cfr. J. RAUX, *Association et perspectives partenariales*, in M.F. LABOUZ, *Le partenariat de l'Union européenne avec le pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, 2000.

³⁹⁶ Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op.cit.*, p.166 e ss.

³⁹⁷ Algeria, Tunisia e Marocco, da una parte, e Siria, Giordania e Libano, dall'altra.

³⁹⁸ Accordi siglati con Algeria, Egitto, Libano, Israele, Tunisia, Marocco, Autorità Nazionale Palestinese (ANP).

Sin dagli anni '70, questo approccio bilaterale viene coniugato con una cornice multilaterale che si ergeva su una serie di strumenti di *soft law*³⁹⁹, ma è solo nel 1995, quando nel mese di novembre ha luogo la Conferenza ministeriale di Barcellona⁴⁰⁰, che viene istituito e formalizzato il partenariato euro-mediterraneo.

Quest'ultimo si fonda su una struttura di carattere intergovernativo, su base gerarchica. Al vertice si colloca la Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli affari esteri, mentre su un gradino sottostante si annovera il Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona, di cui fanno parte funzionari ministeriali in rappresentanza degli Stati.

La struttura così composta era finalizzata a perseguire tre direttrici: il confronto politico, la cooperazione economica e il dialogo umanitario, sociale e culturale.

A tal fine, nel 2004 è stata istituita l'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM), mentre nel 2005 è nata la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh, volta a favorire proprio il dialogo culturale.

Nel 2008 la cornice intergovernativa appena rappresentata muta i propri connotati e diventa l'Unione per il Mediterraneo (UEM), in seguito alle dichiarazioni ministeriali di Parigi e di Marsiglia, rispettivamente del luglio e novembre 2008. Estendendosi in tutta l'area mediterranea, essa più che un semplice strumento di dialogo, costituisce un *forum*, a cui partecipano tutti i Paesi che si affacciano sull'Adriatico.

Questa conversione, che tra l'altro prevede sotto il profilo istituzionale la creazione di un segretariato a carattere permanente e la previsione di una serie di progetti da realizzare, è il risultato dell'approccio di *ownership* che ha iniziato a prendere piede a partire dalla Convenzione di Cotonou.

A ispirare l'istituzione di partenariati con i Paesi dell'area balcanica è, ancora una volta, il principio di prossimità. Infatti, secondo quanto stabilito dall'art.8 TUE⁴⁰¹, l'Unione deve promuovere un clima di prosperità e buon vicinato con i Paesi contigui, che poggi le sue fondamenta sui valori europei e sulla cooperazione reciproca. A tal fine, l'Unione può concludere accordi specifici con tali Paesi, con cui può intraprendere azioni comuni, sulla base dell'assunzione reciproca di diritti ed obblighi.

Pertanto, l'Ue, con la fine del drammatico conflitto che ha coinvolto l'ex Jugoslavia nei primi anni del 1990, ha assunto un ruolo di rilievo nella ricostruzione dell'area, attraverso un approccio regionale finalizzato ad esportare la stabilità e promuovere una politica di buon vicinato⁴⁰². Conseguentemente, è stata dichiarata l'apertura dei negoziati finalizzati alla firma degli accordi di associazione con tutti i Paesi interessati: Croazia, Macedonia, Albania, Bosnia-Erzegovina e Montenegro⁴⁰³. Anche in questo caso la dimensione regionale si combina con una sfera multilaterale, al fine di stabilizzare l'area e favorire la transizione verso l'economia di mercato, da una parte, e dall'altra, con l'intento esplicito di far cooperare tra di loro i Paesi che fino a poco tempo prima si vedevano in schieramenti opposti nei campi di battaglia, per addivenire ad una pacificazione nell'area.

Con la dichiarazione di Zagabria del 2000 a tali Paesi viene proposta la possibilità di aderire, in quanto limitrofi. Pertanto, il Consiglio europeo di Salonicco del 2003 ha dato una spinta alla prospettiva di adesione, prevedendo dei partenariati.

³⁹⁹ Il riferimento è alla politica mediterranea globale, elaborata, su proposta francese, nel 1972 dalla Commissione e poi sostituita dalla politica mediterranea rinnovata, alla luce di una decisione del Consiglio europeo del 1990.

⁴⁰⁰ Coincideva con il semestre di presidenza spagnola del Consiglio dell'Ue.

⁴⁰¹ Il par.1 della disposizione citata recita come di seguito: "*L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione*".

⁴⁰² Cfr. Conclusioni del Consiglio del 30 ottobre 1995.

⁴⁰³ Nel 2007 sono stati conclusi i negoziati per un accordo di stabilizzazione e associazione anche con la Serbia.

Sempre negli anni '90, l'Unione ha concluso dieci accordi di partenariato e cooperazione nell'ambito del partenariato orientale, che coinvolge Stati dell'Europa orientale e dell'Asia centrale⁴⁰⁴.

Tali accordi manifestano i caratteri peculiari del partenariato, soprattutto con riferimento agli obiettivi che perseguono, finalizzati al dialogo politico, a sostenere le neonate democrazie nonché lo sviluppo economico, promuovendo il commercio e gli investimenti.

In particolare, per quanto riguarda gli scambi di beni, gli accordi prevedono il riconoscimento del trattamento della nazione più favorita e la libertà di transito delle merci nei territori di ciascun *partner*. Inoltre, è prevista l'abolizione delle restrizioni quantitative all'importazione su base reciproca.

La cooperazione economica investe molti ambiti, comprendendo anche disposizioni in materia di servizi transfrontalieri, investimenti, capitali, pagamenti, ma anche l'agricoltura, l'energia, i trasporti e l'ambiente, in sintonia con i processi di riforma attuati dall'Ue, volti a promuovere uno sviluppo che sia sostenibile. Pertanto, altri settori di cooperazione riguardano i diritti fondamentali e alla cultura, con le differenze previste da ciascun Paese.

Con la *dichiarazione congiunta del vertice di Praga per il partenariato orientale*, alla dimensione bilaterale caratterizzata dai singoli accordi conclusi con ciascuno Stato, si introduce uno sfondo multilaterale, al fine di integrare maggiormente i rapporti con gli Stati caucasici al confine⁴⁰⁵.

Pur presentando elementi affini agli accordi sottoscritti con i Paesi ad economia in transizione dell'area caucasica e dell'Asia centrale, l'accordo di Partenariato con la Federazione russa del 1994, entrato in vigore nel 1997, si caratterizza per la sua maggiore ambizione.

In particolare, la sua conclusione era finalizzata alla creazione di una futura area di libero scambio tra l'Unione e la Russia, il più grande vicino dell'Ue, che ha scelto di sottoscrivere uno specifico partenariato strategico, che si fonda sulla condivisione di quattro "spazi comuni" con l'Unione: lo spazio economico comune, lo spazio comune di sicurezza libertà e giustizia, lo spazio di cooperazione nell'ambito della sicurezza esterna e lo spazio comune di ricerca e istruzione, relativo anche agli aspetti culturali.

Per realizzare le sfide che tale partenariato strategico si propone, quale il cambiamento climatico, la lotta al traffico di stupefacenti, al terrorismo, al crimine organizzato, sono previsti programmi di cooperazione finanziaria. Dal mese di giugno 2008 sono in corso i negoziati per un nuovo accordo⁴⁰⁶.

Questi accordi sono dotati di particolare rilevanza anche perché sono prova di un diverso *souci d'efficacité*, riconosciuto dalla Corte di giustizia nel valutare la capacità dei trattati internazionali conclusi dall'Ue di produrre effetti diversi.

La Corte nel caso *Simutenkov*⁴⁰⁷ ha riconosciuto che il principio di non discriminazione – contenuto nell'art.23, n.1 – dell'accordo di partenariato con la Russia deve essere interpretato nel senso che non permette l'applicazione ad un atleta russo, operante in una società con sede in uno Stato membro, di una norma dettata da una federazione sportiva di tale Stato, che sancisce la possibilità per le società di schierare in campo, nelle competizioni nazionali, solo un certo numero

⁴⁰⁴ Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Russia, Ucraina, Uzbekistan, Tagikistan. Inoltre, nel 1995 sono stati conclusi i negoziati anche per un accordo con la Bielorussia, che, però, è stato bloccato dal 1997.

⁴⁰⁵ A loro volta, l'Unione per il Mediterraneo e il partenariato orientale rientrano in un'ampia cornice di integrazione creata nel 2004, vale a dire la politica di vicinato (PEV), che rappresenta il quadro all'interno del quale l'Ue regola le sue relazioni con i suoi "vicini" orientali e mediterranei. L'esigenza che si cela dietro tale politica è quella di garantire che l'Unione sia circondata alle proprie frontiere da Paesi "amici", politicamente stabili ed economicamente integrati (esigenza che, al momento in cui si scrive, vacilla a causa della recente aggressione russa dell'Ucraina).

⁴⁰⁶ Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op.cit.*, p.166 e ss.

⁴⁰⁷ CGUE, *Simutenkov*, causa 265/03, sentenza del 12 aprile 2005.

di giocatori che abbiano la cittadinanza di Stati extra-UE e non partecipino all'accordo SEE⁴⁰⁸. Ne consegue che la Corte, in relazione alla capacità degli accordi internazionali di produrre effetti diretti, attraverso il suo *case-law*, ha abbandonato la duplice valutazione, una valida all'interno dell'Unione, e l'altra all'esterno, relativamente agli accordi con Paesi terzi, per aprirsi ad un approccio più unitario – eccezion fatta per gli accordi GATT e OMC⁴⁰⁹, come si è valutato modo di delineare *supra*.

Alla luce di quanto enucleato fino ad ora, risulta che il partenariato con la Russia si differenzia da quelli precedentemente analizzati, in quanto questi ultimi hanno una dimensione multilaterale, data dal fatto che permettono di individuare aree regionali di riferimento, come quella mediterranea, balcanica e caucasica. Questi ultimi si collocano nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e della stabilizzazione politica, al fine di promuovere la creazione di legami orizzontali, che inducano i *partner* della stessa area a cooperare non solo con l'Ue, ma anche e soprattutto tra di loro. Questo obiettivo era particolarmente sentito nell'area balcanica, in cui si auspicava un processo di pacificazione tra gli Stati ex belligeranti, in quando un clima di pace e stabilità rappresenta un elemento prodromico allo sviluppo, anche commerciale.

L'approccio descritto non è difforme da quello utilizzato nel secondo dopoguerra dagli americani, per risanare il continente europeo devastato economicamente e politicamente dalla guerra, e rappresentato dal Piano Marshall. Si tratta di una formula ricorrente nelle relazioni internazionali basato su un meccanismo di vantaggio reciproco: l'Unione finanzia le politiche di sviluppo nei Paesi vicini con l'intento di promuovere i propri valori e il proprio modello economico per appagare le proprie esigenze di sicurezza.

Diversa è, invece, la *ratio* alla base di partenariati strategici con Paesi come la Russia, ma anche gli Stati Uniti⁴¹⁰ e la Cina⁴¹¹, in cui non manca la componente cooperativa e, tuttavia, i rapporti hanno carattere paritario, poiché coinvolgono soggetti di rilievo sul piano internazionale.

Ciò dimostra come l'Unione si stia affermando nello scenario globale come potenza non solo commerciale, ma in grado di dialogare con gli altri attori di spicco sulle questioni più dibattute e calde della politica internazionale, a riprova di come essa si sia definitivamente spogliata dell'epiteto di "*economic giant but political dwarf*", attribuitole dall'ex Primo Ministro belga Mark Eyskens nel 1991, cui si è fatto riferimento *supra*.

7. Gli accordi di libero scambio tra UE e Paesi terzi: l'Accordo con la Corea del Sud e il CETA

⁴⁰⁸ "(...) L'art. 23, n. 1, dell'accordo di partenariato Comunità-Russia dev'essere interpretato nel senso che osta all'applicazione ad un atleta professionista di cittadinanza russa, regolarmente impiegato da una società con sede in uno Stato membro, di una norma dettata da una federazione sportiva dello stesso Stato ai sensi della quale le società sono autorizzate a schierare in campo, nelle competizioni organizzate su scala nazionale, solo un numero limitato di giocatori originari di Stati terzi che non sono parti all'accordo SEE". Cfr. *ibidem*, punto 41.

⁴⁰⁹ Cfr. P. PIVA, *op.cit.*, p.484.

⁴¹⁰ Quello con gli Stati Uniti è un partenariato dai caratteri senz'altro atipici, che si instaura nel quadro delle relazioni diplomatiche intrattenute a partire dal 1953, per poi formalizzarsi con la dichiarazione transatlantica del 1990. Tuttavia, sin dal 1995 il fondamento del dialogo politico tra i due colossi globali è da rinvenire nella Nuova agenda transatlantica (NAT). Con il vertice di Londra, inoltre, i *leader* hanno adottato il nuovo atto fondativo del partenariato economico transatlantico (PET); si tratta di una dichiarazione congiunta in cui vengono indicate le principali aree di cooperazione. Vi rientrano la cooperazione tecnica e scientifica, la rimozione di ostacoli al commercio e il coordinamento in organizzazioni internazionali.

⁴¹¹ L'Unione intrattiene relazioni diplomatiche con la Cina dal 1975, ma a partire dal 1998 il dialogo politico tra i due *partner* è stato ulteriormente rafforzato, prevedendo di organizzare regolarmente incontri al vertice. Tali incontri ruotano attorno a tre assi: il dialogo commerciale ed economico ad alto livello, il dialogo strategico e quello interpersonale. L'emergere della Cina quale superpotenza mondiale ha comportato l'estensione dei temi trattati, integrando il dialogo con questioni relative alla sicurezza, alla proliferazione nucleare, al cambiamento climatico e anche all'immigrazione.

Accanto al regionalismo, sviluppatosi in concomitanza con la globalizzazione, a partire dal secondo dopoguerra, rappresenta, ormai, un fenomeno ampiamente diffuso l'inter-regionalismo, espressione che ricomprende le varie forme di cooperazione, variamente istituzionalizzate ed estese *ratione materiae*, tra Stati e organizzazioni internazionali insediati in continenti diversi. Questo fenomeno di integrazione mira alla creazione di aree di libero scambio, istituite tramite la conclusione di accordi commerciali di natura bilaterale.

Di recente, si è consolidata la prassi di negoziare accordi tra più Stati della medesima area geopolitica, che vengono denominati "mega-regionali", in quanto il loro ambito di applicazione coinvolge vasti territori e ampie popolazioni.

L'Unione europea, in quanto organizzazione internazionale di integrazione economica regionale, ha concluso una fitta rete di accordi bilaterali, i quali rappresentano, senza dubbio, gli strumenti tradizionalmente da essa privilegiati, per intraprendere relazioni commerciali con Paesi terzi.

In particolare, sono numerosi gli accordi di libero scambio conclusi dall'Unione.

A partire dal 2006, nella prassi è invalsa una nuova sottocategoria di tali accordi, definiti di "nuova generazione", poiché, oltre a disciplinare aspetti direttamente collegati al commercio internazionale, contengono, di regola, un capitolo dedicato agli aspetti non economici, quali i diritti umani, i conflitti di legge e il diritto penale. Inoltre, a provarne la portata innovativa, che ne giustifica la denominazione, è il fatto che, pressoché tutti gli accordi di questo tipo conclusi nell'ultimo decennio, comprendono un capitolo recante "commercio e sviluppo sostenibile"⁴¹². Pertanto, lo sviluppo sostenibile, declinato nella triplice sfera economica sociale e ambientale, diventa elemento indivisibile di un binomio, finalizzato alla liberalizzazione commerciale, nel rispetto dei valori dell'Unione.

Tale orientamento è stato confermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che nel parere 2/2015, relativo all'Accordo con Singapore – di cui si dirà meglio *infra* – ha affermato che "(...) l'obiettivo dello sviluppo sostenibile costituisce ormai parte integrante della politica commerciale comune"⁴¹³.

Numerosi sono gli accordi che rappresentano modelli esemplari di tale nuova tendenza. L'accordo di libero scambio con la Repubblica di Corea costituisce, convenzionalmente, il primo accordo commerciale di nuova generazione concluso dall'Unione europea, nonché il primo accordo bilaterale concluso con un Paese asiatico.

Dopo l'autorizzazione del Consiglio per condurre le negoziazioni, tra il 2007 e il 2009 ebbero luogo otto cicli negoziali tra l'Ue e la Corea del Sud. Tuttavia, già nel mese di dicembre 2007, in un rapporto⁴¹⁴ sui negoziati economici e commerciali con la Corea del Sud, il Parlamento europeo, forte del rilievo che il Trattato di Lisbona aveva recentemente attribuito al suo ruolo nei processi decisionali per la conclusione degli accordi internazionali, aveva evidenziato "problemi significativi". Durante le negoziazioni, i produttori europei del settore automobilistico richiesero la sospensione dei colloqui, animati dal timore di competizione maggiore dovuta all'abolizione delle barriere tariffarie. Diversi Paesi, tra cui si annoverano la Germania, la Francia e l'Italia si opponevano ai negoziati. In particolare, l'Italia, sollecitata dalla sua più grande casa automobilistica, la FIAT, ha minacciato di porre il veto all'accordo, laddove non venisse inserita una clausola di salvaguardia regionale. Dal canto suo, il Parlamento demandava l'inclusione nell'accordo di ampie clausole di salvaguardia che funzionassero correttamente, facili da applicare ed efficaci, al fine di rendere l'accordo più vantaggioso per l'industria europea.

⁴¹² Cfr. A. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021.

⁴¹³ CGUE, parere del 16 maggio 2017, 2/15, punto 147. Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴¹⁴ Cfr. Agence Europe, *Support – not without specific European Parliament requirements – for a bilateral free trade agreement*, 15 Dicembre 2007. Consultabile online nel sito www.agenceurope.eu.

Dunque, dopo una serie di “triloghi”, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un punto di incontro in prima lettura e, infine, il 17 febbraio 2011 il Parlamento ha dato la sua approvazione⁴¹⁵ all'accordo, applicato in via provvisoria dal 1° luglio 2011 e ufficialmente entrato in vigore dal 13 dicembre 2015⁴¹⁶. Nonostante la sua applicazione provvisoria, la liberalizzazione degli scambi, di cui l'accordo è foriero, si è realizzata gradualmente e in modo differenziato, con riferimento alle diverse categorie di beni e servizi, permettendo a ciascuna Parte contraente, di adeguare le rispettive economie alle neonate condizioni di mercato.

Pertanto, nel 2006 la Commissione, nella sua comunicazione “*Europa Globale: Competere nel mondo*” guarda alla Corea del Sud come uno dei principali *partner* commerciali dell'Unione⁴¹⁷, aprendo, l'anno seguente, i negoziati che hanno dato vita al presente accordo⁴¹⁸.

Quest'ultimo, che si sviluppa in 15 capitoli e in vari allegati, ha un contenuto molto ampio, che non si limita a comprendere l'eliminazione dei dazi, funzionale alla creazione di un'area di libero scambio, che fino all'applicazione provvisoria, erano determinati in virtù della clausola della nazione più favorita. Esso contempla, infatti, anche l'abolizione delle barriere non tariffarie e disposizioni in materia di proprietà intellettuali, appalti pubblici e concorrenza, inaugurando, inoltre, la prassi di inserire un capitolo dedicato interamente allo sviluppo sostenibile.

Inoltre, l'ambizioso accordo si propone, essenzialmente, di liberalizzare lo scambio di beni, servizi e investimenti tra le parti, nonché i rispettivi mercati degli appalti, favorire la concorrenza, garantire un'adeguata protezione dei diritti di proprietà intellettuale, facilitare, tramite la rimozione degli ostacoli agli scambi, uno sviluppo armonioso del commercio internazionale che sia sostenibile, e infine, promuovere gli investimenti esteri diretti, senza inficiare la sovranità normativa dello Stato ospite, né la tutela di interessi pubblici, come la salute e l'ambiente.

Una novità interessante dell'accordo riguarda gli assetti istituzionali e la creazione di comitati e gruppi di lavoro che si riuniscono, di regola, su base annuale. Inoltre, al fine di garantire un punto di riferimento per le imprese, a Seul e Bruxelles sono stati stabiliti dei gruppi di lavoro. Accanto ad essi, è stata creata un'Unità Operativa, finalizzata all'attuazione dell'accordo, con il compito di garantire un dialogo e un coordinamento con la Commissione europea. Tuttavia, il principale responsabile della gestione dell'accordo è il Comitato per gli Scambi, presieduto congiuntamente dal Commissario europeo per il commercio dal Ministro competente sudcoreano. Oltre a detenere il potere decisionale su tutte le materie dell'accordo, esso supervisiona il lavoro degli altri gruppi di lavoro e comitati⁴¹⁹.

In seguito agli sforzi profusi dal Parlamento europeo per garantire per rendere l'accordo vantaggioso per i mercati europei, questo, al Capitolo terzo, detta una serie di disposizioni in materia di clausole di salvaguardia, ovvero le misure che permettono di adottare contromisure protettive in determinate situazioni. In particolare, i Paesi contraenti possono ricorrere a queste ultime, laddove, a seguito dell'abolizione totale o parziale delle barriere tariffarie al commercio, i prodotti di una Parte siano importanti nel territorio dell'altra in quantità e condizioni tali da provocare, o rischiare di provocare, un danno serio all'industria nazionale produttrice di beni simili o in concorrenza diretta con quelli importati.

⁴¹⁵ L'accordo con la Corea del Sud dimostra l'accresciuto potere decisionale del Parlamento europeo nelle negoziazioni.

⁴¹⁶ Cfr. L. M. WOLFSTÄDER, S. BECKER, V. KREILINGER, *op. cit.*

⁴¹⁷ I primi rapporti tra l'Unione europea e la Corea del Sud iniziano a instaurarsi nel corso degli anni '60, per il tramite di relazioni diplomatiche; tuttavia, si intensificano solo negli anni '90, quando la Corea del Sud, che ancora perseguiva una politica commerciale fortemente basata sulle esportazioni, stava iniziando a introdurre un'economia di mercato. Tuttavia, già partire dagli anni '50, la politica commerciale sudcoreana appariva fortemente improntata all'*export* e al sostegno di alcuni settori considerati indispensabili per lo sviluppo economico del Paese. Grazie a tale supporto, si assiste a partire dagli anni '80 ad una crescita economica, attraverso una serie di liberalizzazioni, che hanno giovato al mercato interno, più competitivo. Con l'intento di raggiungere nuovi mercati attraverso le sue pratiche di *export*, il Sud Corea ha iniziato a siglare una serie di accordi multilaterali, aprendo il suo mercato interno al fine di garantirne la competitività.

⁴¹⁸ Cfr. Studio ICE, *Gli accordi di libero scambio. Opportunità per le imprese italiane*, marzo 2018.

⁴¹⁹ Cfr. *ibidem*.

In tale circostanza, il contraente che ha subito un pregiudizio può adottare contromisure, per la durata massima di quattro anni, quali la sospensione di ulteriori liberalizzazioni degli scambi dei beni in oggetto, o l'aumento dei dazi agli scambi, nei limiti imposti dalla clausola della nazione più favorita e fatto salvo quanto disposto dagli allegati all'accordo in materia dei dati beni.

Eventuali controversie, che dovessero insorgere tra le parti dall'applicazione dell'accordo, potranno essere risolte sperando in primo luogo la via diplomatica, tramite le consultazioni, o attraverso il ricorso a tribunali arbitrali costituiti *ad hoc*, le cui decisioni vincolano le parti.

Dopo aver enunciato gli obiettivi che l'accordo si propone di realizzare, il secondo capitolo, rubricato "*Trattamento nazionale e accesso al mercato per i beni*", contiene le disposizioni relative alle barriere tariffarie sui beni oggetto di scambio. A seguito della prima fase di applicazione provvisoria dell'accordo è stato eliminato il 70% dei dazi, i quali ad oggi sono venuti meno nella quasi totalità dei settori investiti dall'accordo. Un'eccezione è rappresentata dai prodotti agricoli, per i quali si è optato per una liberalizzazione graduale, che tenesse conto dell'importanza che questi rivestono nell'economia sudcoreana, ma anche in quella europea, in cui la politica agricola comune, rappresenta da sempre una materia piuttosto sensibile. In generale, i dazi medi sulle importazioni dall'UE imposti dalla Corea del Sud si sono abbassati dall'8% e oltre al 2%, solo nel primo triennio, raggiungendo lo 0,5% nel 2016. Viceversa, i dazi medi applicati dall'UE sui prodotti sudcoreani sono stati praticamente eliminati. Ciò ha consentito ai consumatori finali dei beni di beneficiare di prezzi di gran lunga inferiori rispetto al passato, incidendo positivamente sulla competitività degli esportatori, sia europei che sudcoreani, che hanno fatto largo uso dei dazi ridotti.

Infatti, sin da quando l'accordo è stato reso applicabile, nel 2011, la frequenza con cui gli esportatori dei Paesi parti dell'accordo ne hanno invocato l'applicazione (cd. utilizzazione delle preferenze) è gradualmente aumentata. Tale incremento non va dato per scontato in quanto non è cosa banale che gli esportatori decidano di ricorrere ai minori dazi previsti dall'accordo, poiché l'utilizzazione delle preferenze comporta che gli esportatori debbano incontrare determinati requisiti, il soddisfacimento dei quali potrebbe implicare costi tali da non rendere vantaggiosa l'operazione. È verosimile che una volta apprese le nuove opportunità discendenti dall'accordo, le imprese dei Paesi firmatari facciano sempre più ricorso ai dazi ivi previsti, determinando un aumento del tasso di utilizzazione delle preferenze (*Preferences utilization rate – PUR*). Quest'ultimo, in relazione alle esportazioni europee in Corea del Sud, è aumentato nell'arco di 4 anni del 20%, raggiungendo una soglia del 71% nel 2016. Viceversa, il PUR dell'*export* sudcoreano nell'UE è aumentato dal 68% nel 2012 all'87% nel 2016⁴²⁰.

Un'ulteriore novità introdotta dall'accordo si sostanzia nella previsione esplicita di una regolamentazione delle barriere non tariffarie, che si traducono in quegli ostacoli al commercio, quali regolamenti, standard tecnici e certificazioni. Queste misure, benché introdotti per nobili ragioni, di carattere non commerciale, quali la tutela della sicurezza dei lavoratori, dei consumatori, dell'ambiente, e della salute pubblica, possono costituire dei veri e propri impedimenti alla liberalizzazione degli scambi. Pertanto, nel capitolo dedicato, l'accordo prevede che le parti si adoperino al fine di favorire l'accesso ai rispettivi mercati, rimuovendone gli ostacoli, ma sempre nel rispetto delle esigenze di tutela.

L'accordo ha stimolato la Corea del Sud ad incrementare la sua importanza come *partner* commerciale dell'Unione, sia come destinazione dell'*export* che come fonte di approvvigionamento.

Un altro esempio di integrazione bilaterale è rappresentato dal *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*⁴²¹, ovvero l'accordo commerciale di libero scambio concluso con il Canada, il primo Paese industrializzato con cui l'Unione ha instaurato un dialogo istituzionale, a partire dalla fine degli anni '50.

⁴²⁰ Cfr. *ibidem*.

⁴²¹ Il testo dell'Accordo è consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

I negoziati del CETA sono stati avviati nel 2009, tuttavia l'accordo è stato firmato solo sette anni più tardi, il 30 ottobre 2016 a Bruxelles. Il 21 settembre dell'anno seguente è entrato provvisoriamente in vigore, dopo l'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo.

Affinché l'entrata in vigore diventi definitiva, invece, è necessario attendere le ratifiche di tutti gli Stati membri dell'Unione, alcune delle quali tardano ad arrivare.

In effetti, il processo di formazione del Trattato sta incontrando non pochi ostacoli. Dal canto suo, l'Italia ha assunto una posizione di diffidenza nei confronti dell'accordo, causata dai timori relativi all'impatto che questo può determinare sull'industria alimentare nazionale. Ancora più critico, invece, si è rivelato l'approccio del Belgio. In particolare, nel mese di ottobre 2016, il Parlamento della Vallonia, a causa di alcune disposizioni in materia di soluzione delle controversie tra Stato e investitore estero, ha deciso di non autorizzare la firma dell'accordo da parte del proprio governo. Allora, il 7 settembre 2017, quest'ultimo ha richiesto alla Corte di Giustizia di esprimersi con un parere, ex art.218, par.11, in merito alla compatibilità tra il meccanismo di soluzione delle controversie, così come disciplinato nel CETA, e il diritto dell'Unione. Nello specifico, i profili di potenziale frizione riguardavano: gli effetti della procedura di soluzione delle controversie sulla competenza della Corte, che avrebbe potuto rischiare di essere inibita nella sua competenza esclusiva di interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione; l'applicabilità del principio generale della parità di trattamento, l'obbligo di efficacia del diritto dell'Unione e le garanzie di imparzialità e indipendenza dei giudici. A tal riguardo, l'Avvocato generale Yves Bot, nelle sue conclusioni, rese il 29 gennaio 2019, ha ritenuto che il meccanismo di soluzione delle controversie in materia di investimento fosse compatibile con i Trattati istitutivi e con la Carta fondamentale dei diritti dell'Unione, data la competenza limitata dei Tribunali arbitrali, i quali non sono competenti a pronunciarsi sul riparto di competenze tra gli Stati membri e l'Unione e sono, peraltro, vincolati dall'interpretazione della Corte di giustizia. Pertanto, una volta intervenuto il parere favorevole della Corte, il Parlamento belga ha autorizzato la firma⁴²².

In linea con gli altri accordi di libero scambio conclusi dall'Unione, lo scopo del CETA è quello di creare una zona di libero scambio, ovvero la prima e più elementare forma di integrazione economica, che si realizza anzitutto con l'abbattimento dei dazi tra i Paesi che ne fanno parte, al fine di favorire gli investimenti e la liberalizzazione del commercio di beni, servizi e aspetti commerciali della proprietà intellettuale.

Tuttavia, l'accordo in questione promuove una liberalizzazione ulteriore, non solo l'abolizione delle barriere tariffarie, ma anche attraverso l'eliminazione degli ostacoli al commercio di natura non tariffaria, che, nella pratica, si sostanziano in disposizioni nazionali, quote e standard qualitativi relativi a beni e a servizi che impediscono la libera circolazione di questi ultimi. I regolamenti comuni adottati dall'Ue rappresentano una delle sue più grandi conquiste, poiché gli attuali requisiti di qualità e sicurezza dei prodotti e servizi, insieme ai controlli sanitari e fitosanitari, nonché alle condizioni di lavoro e protezione dell'ambiente costituiscono un elemento importante per la costruzione del mercato interno⁴²³.

A tal riguardo, il CETA introduce il principio del mutuo riconoscimento dei controlli sanitari e fitosanitari. Questa importante novità ha generato non poche preoccupazioni, poiché potrebbe determinare come effetto un livellamento verso il basso degli standard tecnici e di qualità elaborati nel corso dei decenni di integrazione dall'Ue, dal momento che il Canada ha sviluppato, ad esempio, standard di tutela del benessere animali meno severi di quelli europei. Inoltre, se si ritiene che i prodotti importati dal Canada non incontrino i requisiti richiesti dall'Ue, la conseguenza non sarà il ritiro automatico dei prodotti dal mercato Ue, bensì, l'Unione dovrà dimostrare la dannosità in concreto dei prodotti in parola per la salute.

⁴²² Cfr. M.R. MAURO, *op. cit.*, p. 114 e ss.

⁴²³ Cfr. M. ŚLINISKA, *Integration Character of the CETA Agreement*, in *Acta Universitatis Lodziensis*, Polonia, 2018.

Questa circostanza può determinare la graduale soppressione del principio di precauzione⁴²⁴, applicato dall'Ue, sia ai prodotti agricoli che industriali, imponendo l'onere della prova a tutte le imprese che usano prodotti chimici nella loro attività, soprattutto quando nel testo dell'accordo manchi un adeguato riferimento al principio di precauzione stesso.

Per quanto attiene ai servizi, il CETA è il più ampio accordo mai concluso dall'UE. Questo settore viene fortemente liberalizzato, permettendo alle imprese europee di fornire i loro servizi sul territorio canadese, a livello sia federale che provinciale. Entrambe le Parti si impegnano a garantire condizioni eque di accesso ai rispettivi mercati dei servizi. All'art.9, par.3, l'accordo sancisce il principio del trattamento nazionale, prevedendo che ogni Parte accordi ai servizi e ai fornitori dell'altra un trattamento non meno favorevole di quello che, a parità di condizioni, riserverebbe ai propri fornitori e servizi. Il paragrafo 5 del medesimo articolo, invece, enuncia il principio della nazione più favorita, in virtù del quale ciascuna parte accorda ai fornitori e ai servizi dell'altra un trattamento non meno favorevole di quello che, in situazioni simili, riserva ai fornitori e ai servizi di un Paese terzo. Un altro elemento importante dell'accordo è la liberalizzazione dei servizi pubblici, con l'introduzione dell'approccio basato sulla "lista negativa". Ciò significa che se alcuni tipi di servizi non sono esplicitamente menzionati tra quelli non coperti dall'accordo, allora le disposizioni dello stesso sono applicabili anche ad essi. Dato il ritmo incalzante del progresso tecnologico, è difficile operare una previsione su quali nuovi servizi appariranno in futuro e quale sarà il loro impatto per l'economia e la società. Ciò che è certo è che i servizi pubblici sono elementi importanti delle politiche economiche degli Stati.

L'accordo introduce anche disposizioni volte a facilitare il flusso dei servizi relativi al mercato del lavoro. Per la prima volta, il Canada ha firmato un accordo di libero scambio in cui compare il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali. Inoltre, permettendo alle aziende di distaccare i loro dipendenti all'interno di un'impresa per massimo tre anni, e garantendo la possibilità di accompagnare i coniugi e le famiglie dei dipendenti in filiali estere, l'accordo introduce alcuni elementi della libera circolazione dei lavoratori. Si tratta di un passo importante nella speranza di poter affermare questa libertà compiutamente in futuro.

Inoltre, il CETA presuppone anche la deregolamentazione e liberalizzazione dei mercati finanziari. Ad esempio, limita il ricorso a strumenti discriminatori da parte dello Stato, come l'imposizione di limiti alle dimensioni degli istituti finanziari o l'incremento di strumenti finanziari rischiosi. Anche in tale settore trovano applicazione i, già menzionati, principi della nazione più favorita e del trattamento nazionale.

Nel contesto dell'accesso al mercato, le parti non dovrebbero adottare o mantenere alcuna restrizione sul numero di istituti finanziari, sul valore delle transazioni o delle attività dei servizi finanziari, nonché sul numero totale di operazioni finanziarie o sulla quota di capitale estero. Benché, la libera circolazione dei servizi sia una parte fondamentale ai fini della creazione del mercato unico, i servizi finanziari rappresentano degli strumenti di rilevante importanza per la stabilità dell'economia, pertanto sono governati da regole separate nell'Ue, che sono essenziali ai fini dell'unione economica e monetaria.

Ancora, l'accordo reca delle indicazioni sull'introduzione di nuove legislazioni nazionali europea e canadese. Da una parte, esso richiede alle Parti di creare procedure di licenza che siano semplici e non complichino o ritardino le attività commerciali, che possono produrre un impatto negativo su società e ambiente, come nel caso delle industrie estrattive. Dall'altra, fornisce alle parti e agli investitori interessati l'opportunità di partecipare alla creazione di una nuova legislazione relativa al commercio. Per quanto riguarda le questioni tecniche, le parti si impegnano a rafforzare la cooperazione a livello di leggi costitutive, nonché delle autorità di

⁴²⁴ Il principio di precauzione, codificato all'art.191 TFUE, si sostanzia in un approccio alla gestione del rischio per cui, qualora sia possibile che una determinata politica o azione possa arrecare danno ai cittadini o all'ambiente e manchi un consenso scientifico sulla questione, la politica o l'azione in questione non dovrebbe essere perseguita. Tuttavia, resta ferma la possibilità riesaminare la politica o l'azione non appena si rendano disponibili maggiori informazioni scientifiche sul tema.

controllo e di rilascio di certificazione, al fine di promuovere l'armonizzazione e la creazione di nuovi regolamenti, tipici nel mercato unico dell'Unione.

Tra i settori regolati dall'accordo, figura anche la tutela dei diritti di proprietà intellettuale. Esso estende la protezione dei diritti di brevetto sui farmaci, che può ritardare l'accesso a medicinali più economici e aumentare il costo complessivo dei trattamenti sanitari, e sui semi prodotti dalle società multinazionali, col rischio di determinare un aumento dei costi e limitare l'indipendenza dei produttori agricoli.

Questo campo, pertanto, è sì collegato al commercio, ma in modo tale da incidere su importanti aspetti, quali i livelli di salute pubblica e sulle condizioni sociali, nonché sulle politiche economiche dei Paesi partecipanti. Pertanto, alcuni azzardano a concludere che tale accordo, producendo effetti palpabili su importanti aree della vita socioeconomica, come la salute e l'agricoltura, sia foriero di un'integrazione economica ulteriore, rispetto alla mera area di libero scambio, che sembra assumere i contorni dell'unione economica⁴²⁵.

Peraltro, dal momento che il Canada è uno dei maggiori investitori nell'Ue, una parte essenziale del CETA contiene disposizioni sulla protezione degli investimenti, nonché sul meccanismo di risoluzione delle controversie tra Stato ospite e investitori, al fine di riconoscere a questi ultimi il diritto di chiedere un risarcimento ai governi, al di fuori delle vie interne.

L'art.8.4, prevede il diritto di accesso reciproco ai mercati di entrambe le parti per gli investitori, vietando qualsiasi restrizione, anche relativamente al numero di imprese che possono condurre affari, il valore totale delle transazioni o delle attività, il numero totale di operazioni e la quantità totale di produzione o la quota di capitale straniero.

Nuovamente, si riafferma, anche rispetto alla materia degli investimenti, il rispetto dei principi del trattamento nazionale e della nazione più favorita.

L'articolo 8, par.1, dell'accordo espressamente definisce ogni tipo di bene che un investitore possiede o controlla, direttamente o indirettamente, che può includere un'impresa, azioni, titoli e altre forme di capitale, la partecipazione in un'impresa, così come obbligazioni, prestiti o crediti concessi all'impresa.

Dall'applicazione del principio della nazione più favorita⁴²⁶, deriva che nel caso di un ipotetico cambiamento della situazione geopolitica di una delle parti e la volontà di rafforzare la cooperazione economica e politica con un certo gruppo di Paesi, gli investitori coperti dal CETA acquisiranno automaticamente gli stessi diritti.

Inoltre, l'art.30.9, garantisce che anche qualora l'accordo cessi di avere efficacia, le disposizioni del capitolo dedicato alla materia degli investimenti conserveranno la loro efficacia per un periodo di venti anni, a decorrere dalla data di cessazione dell'accordo.

Queste disposizioni non solo eliminano le barriere che potrebbero frapporsi alla circolazione degli investimenti, ma garantiscono una posizione privilegiata agli investitori degli Stati di entrambe le parti.

Alla luce di quanto analizzato, si può affermare che la denominazione dell'accordo risulti quanto mai evocativa, in quanto si tratta di un accordo comprensivo, che regola e disciplina un ampio numero di aspetti. Esso, infatti, non si limita a regolare la semplice liberalizzazione degli scambi di beni e servizi. La portata del CETA ricomprende anche un vasto numero di settori della vita sociale ed economica, regolati in aspetti avanzati.

In virtù del dinamismo che caratterizza lo sviluppo economico attuale, gli accordi commerciali per essere efficaci, devono contemplare elementi di coordinamento di molte politiche, più o meno legate al commercio, interferendo nella vita socioeconomica degli Stati partecipanti. Dunque, gli accordi di libero scambio conclusi di recente, necessariamente investono molte aree, che, invece, non figurano negli accordi stipulati qualche decennio prima.

⁴²⁵ Così, M. ŚLINISKA, *op.cit.*, p. 121.

⁴²⁶ L'art. 8.7 del CETA recita quanto segue: "Ogni Parte accorda ad un investitore dell'altra Parte e ad un investimento coperto, un trattamento non meno favorevole del trattamento che accorda, in situazioni analoghe, agli investitori di un paese terzo e ai loro investimenti".

Così, accordi come il CETA e quello con la Repubblica di Corea, sono una risposta naturale al progresso della globalizzazione economica. Sembra, perciò, riduttivo definirli semplicemente “accordi commerciali”: da qui, l’aggiunta dell’espressione “di nuova generazione”.

8. La competenza dell’UE nella conclusione di accordi in materia di investimenti esteri

Si è già avuto modo di delineare, in più occasioni nel corso della trattazione, le modifiche innovative apportate dal Trattato di Lisbona, che ha chiarito la portata della politica commerciale comune. Appare doveroso, tuttavia, evidenziare come la revisione operata nel 2007 abbia arricchito tale politica di un nuovo e rilevante settore, conferendo espressamente all’Unione una competenza esclusiva in materia di investimenti esteri diretti, secondo quanto stabilito dal novellato art.207 TFUE.

Prima della riforma suindicata, si lamentava che la disciplina dell’Ue in materia di investimenti transnazionali fosse estremamente frammentaria e disomogenea. Ciò era dovuto alla complessa divisione delle competenze tra Unione e Stati membri che, per disciplinare il trattamento e la protezione degli investimenti, ricorrevano sia alla normativa nazionale che alla conclusione di BITs. Conseguentemente, gli investitori esteri si trovavano a soggiacere a regimi variabili, garanti di livelli di protezione difformi, a seconda dello Stato membro in cui decidevano di investire⁴²⁷.

Pertanto, la novità introdotta risponde sostanzialmente a due esigenze. Anzitutto, prospettare una politica europea degli investimenti, nell’alveo di quella commerciale, permette di rispondere alle richieste che gli investitori stranieri avanzano sul mercato europeo, vale a dire una maggiore certezza ed omogeneità del quadro giuridico di tutela degli investimenti effettuati nel territorio dell’Unione, al fine di evitare discriminazioni tra investitori dei diversi Stati membri. Conseguentemente, ciò consente di attrarre più investimenti esteri e rendere più competitivo il sistema europeo. In secondo luogo, una politica europea relativa alla tutela e alla promozione degli investimenti rafforza la posizione degli investitori europei nei Paesi terzi, permettendo loro di operare su un piano di parità con i più influenti investitori nordamericani, che possono giovare della composita rete di accordi bilaterali di investimento (BITs)⁴²⁸ negoziati dagli Stati Uniti.

Dunque, per ottemperare a tali esigenze, la Commissione europea, da un lato, ha avviato un dibattito finalizzato a delineare “una politica globale europea degli investimenti internazionali”⁴²⁹, dall’altro, ha inserito appositi capitoli dedicati alla tutela e alla promozione degli investimenti negli accordi di libero scambio di nuova generazione, a partire dall’Accordo con la Repubblica di Corea.

Una questione controversa concerne la portata sostanziale della competenza dell’Unione in materia di investimenti esteri diretti. In particolare, dall’esegesi letterale dell’art.207 TFUE non emerge alcun riferimento specifico alla disciplina della protezione degli investimenti, pertanto resta aperta la questione della sua competenza.

A tal riguardo, la dottrina maggioritaria è concorde nel ritenere che la portata della norma in questione sia tale da ricoprire non solo la materia della liberalizzazione degli investimenti, ma

⁴²⁷ Cfr. M.R. MAURO, *Accordi internazionali sugli investimenti e Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, n.2, anno V, Bari, 2010.

⁴²⁸ I *Bilateral Investment Agreements* (BITs) sono accordi bilaterali sulla promozione e la protezione degli investimenti, diffusi a partire dagli anni ’50 del secolo scorso, per sopperire al fallimento dei tentativi di regolamentazione multilaterale in materia di investimenti effettuati all’estero, nonché all’incertezza del contenuto delle norme consuetudinarie relative. Pertanto, era particolarmente avvertita l’esigenza di dettare una disciplina sul tema. In tale contesto vengono elaborati i BITs; si tratta di strumenti specifici, in quanto, nel regolare le relazioni economiche internazionali, si focalizzano sugli aspetti di promozione e protezione degli investimenti, e generali dal momento che sono applicabili a tutti gli investimenti, indipendentemente dal singolo settore dell’economia in cui esso viene operato. Cfr. M. R. MAURO, *op.cit.*, p.54.

⁴²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali*, COM(2010) 343 def., del 7 luglio 2010.

anche della loro protezione. Quest'ultima, secondo alcuni autori⁴³⁰, dovrebbe essere tale da includere anche le misure di espropriazione. Altri⁴³¹, invece, sostengono che la competenza dell'Unione in materia di investimenti dovrebbe considerarsi circoscritta ai principi della non discriminazione, della piena protezione e sicurezza e al trattamento giusto ed equo⁴³², i cosiddetti “*performance standards*”, poiché il principio di neutralità dei regimi di proprietà degli Stati membri, codificato all'art.345 TFUE⁴³³, escluderebbe una competenza esclusiva dell'Unione in materia di espropriazione. Entrambi i punti di vista portano a concludere che gli Stati membri perderebbero la competenza a negoziare e concludere accordi di protezione degli investimenti e che tale prerogativa verrebbe acquisita in via esclusiva dall'Unione. A tal riguardo il Professor Markus Krajewski⁴³⁴ ritiene che l'estensione della politica commerciale comune anche agli investimenti esteri diretti dovrebbe essere interpretata in modo più restrittivo, riferendosi solo a quegli aspetti che riguardano la liberalizzazione degli investimenti e che presentano un nesso con il commercio. Secondo l'autore, questa lettura dell'art.207 TFUE sarebbe supportata sia dallo scopo e dall'oggetto che dalla storia negoziale della disposizione. Infatti, l'art.206 TFUE sancisce solennemente l'intento dell'Unione di sopprimere gradualmente le restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti diretti esteri. Con riguardo a questi ultimi, l'abbattimento concerne le restrizioni che interessano l'accesso al mercato, e quindi la fase *pre-establishment*, e non anche gli standard di protezione successivi allo stabilimento. Pertanto, se è vero che l'assenza degli standard internazionali di protezione degli investimenti può scoraggiare gli investitori stranieri, la nozione di “restrizioni” andrebbe riferita alle misure restrittive e non ad un ambiente favorevole agli investimenti.

Inoltre, l'Autore fa notare come anche la storia negoziale, che ha condotto alla riformulazione della politica commerciale comune, suggerisca un'interpretazione restrittiva della norma.

L'inclusione della materia degli investimenti era già stata prevista nel progetto di Trattato costituzionale adottato dalla Convenzione del 2003. Quando il Presidium della Convenzione ha proposto l'estensione della politica commerciale comune agli investimenti esteri, sostenne che tale modifica era necessaria in quanto “*i flussi finanziari completano gli scambi di merci e rappresentano una quota significativa degli scambi commerciali*”⁴³⁵. Da tale circostanza, il Prof. Krajewski evince lo stretto legame tra il commercio e gli investimenti, senza che, però, vi fosse alcun riferimento al tema della protezione degli stessi. Tuttavia, alcuni membri⁴³⁶ della Convenzione respinsero la proposta e chiesero la cancellazione degli investimenti diretti esteri. Mancano altri riferimenti documentali alla protezione degli investimenti nelle delibere adottate dalla Convenzione. Ciò spinge l'autore a ritenere che, laddove la Convenzione avesse voluto includere nella competenza esclusiva dell'Unione la capacità a concludere trattati di protezione degli investimenti, vi sarebbero state delle discussioni a riguardo. Tale ragionamento, secondo

⁴³⁰ Cfr. M. BUNGENBERG, *op.cit.*

⁴³¹ M. KRAJEWSKI, *op.cit.*

⁴³² Si tratta di un'espressione indefinita, priva di una nozione precisa, che compare per la prima volta nel progetto di convenzione in seno all'OCSE in materia di investimenti del 1967, ma anche in quel contesto non viene definita. Nella nota del 18 maggio 1979 della *Direction du droit international public de Département fédéral suisse des affaires étrangères*, si osserva che tale concetto vada inteso quale “*principe classique du droit des gens selon lequel les Etats doivent mettre les étrangers se trouvant sur leur territoire et leurs biens au bénéfice du “standard minimum” international c'est-à-dire leur accorder un minimum de droits personnels, procéduraux et économiques*”.

⁴³³ Consultabile online nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴³⁴ Cfr. M. KRAJEWSKI, *op.cit.*

⁴³⁵ Convenzione europea, *Progetto di articoli sull'azione esterna nella Costituzione* (Progetto di aprile 2003 della Costituzione), 23 aprile 2003, CONV 685/03, 55.

⁴³⁶ Fece eccezione il rappresentante britannico, l'allora ministro per l'Europa Peter Hain, il quale suggerì di limitare il riferimento agli investimenti diretti esteri ai negoziati sugli investimenti nell'OMC, della percepita intenzione della Commissione di negoziare un accordo multilaterale sugli investimenti in seno all'OMC. Inoltre, ha indicato chiaramente che il riferimento agli investimenti diretti esteri non avrebbe intaccato la relativa competenza degli Stati membri, che sarebbero rimasti liberi di condurre attività di investimento nella dimensione bilaterale.

l'autore, dovrebbe apparire ancora più persuasivo se si considera che le delibere della Convenzione si sono svolte nello stesso periodo in cui l'allora Comunità e i suoi Stati membri erano coinvolti nei dibattiti che avevano ad oggetto le politiche di investimento all'interno dell'OMC.

Di tutt'altro avviso è, invece, la Commissione europea, che con riguardo al contenuto degli accordi in materia di investimenti, auspica un'azione internazionale a tutto campo⁴³⁷. Abbracciando la tesi opposta a quella dell'autore precedentemente richiamato, la Commissione ritiene che la competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali sugli investimenti non debba limitarsi alla questione dell'accesso e della liberalizzazione, vale a dire la fase *pre-establishment*, bensì debba includere anche la questione relativa al trattamento che gli investitori ricevono dopo aver fatto l'investimento nel Paese destinatario dello stesso (fase *post-establishment*). Pertanto, tali accordi includono le clausole del trattamento giusto ed equo, di sicurezza e protezione totali, il principio di non discriminazione e regole dedicate alla protezione contro l'espropriazione diretta, nonché forme aventi effetti equivalenti.

L'approccio dell'Unione fondato sui suoi valori sta interessando anche la politica globale europea degli investimenti esteri. Pertanto, il Parlamento europeo, in ragione della rilevanza acquisita con le modifiche apportate a Lisbona, ha chiesto di essere coinvolto nella definizione dei progetti di direttive per i negoziati condotti dalla Commissione, affermando una serie di principi che dovrebbero guidare l'Ue nella conduzione della sua azione esterna in materia commerciale, quali l'equità, la sostenibilità e la solidarietà.

A tal proposito, il Parlamento nella risoluzione del 6 aprile 2011⁴³⁸ ha evidenziato l'importanza che deve rivestire il requisito del beneficio apportato dall'investimento nel Paese destinatario dello stesso. Tenendo in considerazione le preoccupazioni manifestate dai Paesi in via di sviluppo, il Parlamento ha chiesto alla Commissione di inserire nei futuri accordi clausole specifiche, volte a riconoscere il diritto di regolamentazione di ciascuna parte dell'accordo, in particolar modo, nei settori della sicurezza nazionale, dell'ambiente, della salute pubblica, dei diritti di lavoratori e consumatori e della cultura. Solo così si potrà garantire una politica europea in grado di favorire investimenti sostenibili, che rispettino l'ambiente, soprattutto nel settore delle industrie estrattive, e delle condizioni lavorative consone nelle imprese che prendono parte agli investimenti stessi. A tal fine, il Parlamento sollecita la Commissione, in quanto negoziatore, ad includere negli accordi di futura conclusione dei rimandi agli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali, nonché clausole volte a negare l'abbassamento degli standard di tutela sociale e ambientale per attrarre gli investimenti esteri, avallando così un fenomeno di *dumping*⁴³⁹.

Tali dichiarazioni di intenti si sono materializzate in numerosi accordi di libero scambio di ultima generazione, di cui l'accordo tra l'Ue e la Corea del Sud del 6 ottobre 2010 rappresenta un esempio plastico. In esso le Parti contraenti hanno integrato nell'accordo, già corposo, una serie di disposizioni contenenti obblighi di natura principalmente programmatica, volti a sancire che la tutela e la promozione degli investimenti devono essere realizzate alla luce delle esigenze di sostenibilità. A tal fine l'art.1 dell'accordo sancisce che rientra tra gli obiettivi della cooperazione bilaterale formalizzata con il trattato l'intento di "*promuovere gli investimenti diretti esteri senza abbassare o ridurre gli standard in materia di ambiente, lavoro o salute e sicurezza sul lavoro nell'applicazione e nel rispetto delle legislazioni delle parti in materia di ambiente e di lavoro*"⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op.cit.*, p.140 e ss.

⁴³⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 *sulla futura politica europea in materia di investimenti internazionali*, (2010/2203(INI)). Quest'ultima era animata dall'evidente intento di evitare che la politica europea in materia di investimenti potesse produrre gli stessi risultati che si sono verificati nei Paesi dell'America latina, ove si è aperto un contenzioso sconfinato, da cui sono emerse anche decisioni tra loro confliggenti.

⁴³⁹ Per *dumping* sociale o ambientale si intende il fenomeno economico che si verifica allorquando gli Stati stabiliscono legislazioni in materia sociale e ambientale con standard molto bassi al fine di attrarre investimenti da parte di imprese multinazionali.

⁴⁴⁰ Cfr. ALS Ue/Repubblica di Corea, art.1.1, par.2, lett. h). Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

Peraltro, nonostante le modifiche apportate dalla revisione introdotta col Trattato di Lisbona, la disciplina europea degli investimenti transnazionali resta su più punti un tema controverso⁴⁴¹.

Una prima questione concerne la compatibilità tra il diritto dell'Ue e i BITs conclusi dagli Stati membri tra di loro o con Paesi terzi, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Questo problema è stato avvertito, in particolare, a seguito delle adesioni all'Ue degli Stati dell'Europa orientale, che si sono registrate tra il 2004 e il 2007, poiché essi avevano già negoziato una serie di BITs, sia *inter se* che con gli Stati già membri dell'Unione, determinando un aumento sensibile degli accordi conclusi, una volta formalizzata la loro adesione⁴⁴².

A tal riguardo, si è posto il problema di stabilire se tali trattati debbano continuare a produrre gli effetti nelle relazioni tra le rispettive parti o, piuttosto, debbano estinguersi. I sostenitori della seconda tesi, ritengono che la *raison d'être* di tali accordi sarebbe venuta meno, poiché essi erano originariamente finalizzati a garantire la certezza giuridica a favore degli operatori economici esteri che investivano in Paesi in cui tali principi non sempre sono rispettati. Nel momento in cui gli Stati dell'Est Europa aderiscono all'Unione, sottoponendosi alle riforme prodromiche al processo di adesione, le esigenze che i BITs erano volti a garantire vengono meno. Inoltre, la Commissione ha manifestato profonde perplessità con riguardo alla possibilità che eventuali controversie tra investitori e Stati membri potessero svolgersi dinanzi ai tribunali arbitrali, appositamente previsti nell'Accordo, dando luogo al fenomeno di *forum shopping*, e sottraendo questioni circa l'interpretazione o applicazione del diritto europeo al suo giudice naturale, ovvero la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Il 27 marzo 2007 è stato emesso il primo lodo arbitrale, relativo ad una controversia che aveva ad oggetto un lodo intra-Ue, coinvolgente una società olandese e la Repubblica Ceca⁴⁴³. Quest'ultima, che venne condannata dal Tribunale a risarcire l'Eastern Sugar, sosteneva la carenza di giurisdizione del Tribunale arbitrale. Secondo la parte convenuta, con la sua adesione all'Ue, il BIT concluso con i Paesi Bassi si sarebbe implicitamente estinto, con la conseguenza che l'investitore olandese non avrebbe potuto invocare le disposizioni dell'accordo, nonché le garanzie in esso contenute. Infatti, l'art.59⁴⁴⁴ della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, rubricato "*Estinzione di un trattato o sospensione della sua applicazione implicite a causa della conclusione di un trattato successivo*", in ragione dell'interpretazione data dalla Repubblica Ceca, dovrebbe esortare a concludere per la prevalenza del diritto dell'Unione sui BITs, in quanto essi disciplinavano in maniera concorrente la stessa materia. Dunque, lo Stato sollecitava il Tribunale a rimettere la questione alla Corte di giustizia, effettuando un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'attuale art.267 TFUE.

Tuttavia, la giurisprudenza di Lussemburgo ha da sempre precluso il deferimento, ex art.267 TFUE, ad opera di giurisdizioni arbitrali. Pertanto, il Tribunale ha escluso l'intervenuta estinzione del BIT, ritenendo fuorviante, nel caso di specie, il richiamato all'art.59 della Convenzione di Vienna, poiché i due corpi normativi non riguardavano la medesima materia. Secondo il Tribunale il diritto dell'Ue e il BIT tra la Repubblica Ceca e i Paesi Bassi, lungi dall'essere incompatibili, erano da considerarsi strumenti complementari.

⁴⁴¹ Cfr. M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit, p.343 e ss.

⁴⁴² Cfr. M.R. MAURO, *Accordi internazionali*, cit, p.409 e ss.

⁴⁴³ La società olandese, l'Eastern Sugar, lamentava un'applicazione discriminatoria delle regole sulle quote agricole contenute nel BIT tra Repubblica Federale Ceca e Slovacca, risalente al 1991. Secondo l'istante, la violazione si sarebbe concretizzata tramite l'emanazione di alcuni decreti da parte delle autorità locali, diretti contro la società.

⁴⁴⁴ La norma citata dispone quanto segue: "*1. A treaty shall be considered as terminated if all the parties to it conclude a later treaty relating to the same subject matter and:*

(a) it appears from the later treaty or is otherwise established that the parties intended that the matter should be governed by that treaty; or

(b) the provisions of the later treaty are so far incompatible with those of the earlier one that the two treaties are not capable of being applied at the same time.

2. The earlier treaty shall be considered as only suspended in operation if it appears from the later treaty or is otherwise established that such was the intention of the parties".

Dal canto suo, la Corte di Giustizia ha affrontato il tema della compatibilità tra BITs già conclusi e diritto Ue nella sentenza resa il 6 marzo 2018 nel caso *Achmea BV*⁴⁴⁵.

La sentenza prende il nome dalla società olandese Achmea, operante nel mercato assicurativo in Slovacchia, dove aveva stabilito una sua filiale. A causa di una controversia⁴⁴⁶ tra la Slovacchia e la società, quest'ultima ricorre all'arbitrato internazionale, secondo quanto previsto dal BIT concluso tra Slovacchia e Paesi Bassi, il 29 aprile 1999.

Senonché, il Tribunale arbitrale investito della controversia, nel 2012, rende il lodo a favore di Achmea e imponendo alla Slovacchia di pagare un risarcimento, pari a 22,1 milioni di euro.

A questo punto, la Slovacchia si è rivolta ai tribunali tedeschi, che avrebbero dovuto eseguire il lodo, per chiederne l'annullamento, poiché la clausola compromissoria contemplata nel BIT violava, a suo dire, gli articoli 18, 267 e 344 del TFUE. Pertanto, la Corte federale di giustizia tedesca ha deferito la questione alla Corte di giustizia, attraverso un rinvio pregiudiziale, chiedendo se la clausola compromissoria che la Slovacchia contestava fosse compatibile col diritto dell'Ue, al fine di stabilire, in ultima istanza, se effettivamente le Slovacchia avesse dovuto pagare l'importo individuato nel lodo arbitrale.

La Corte di giustizia rende la sua sentenza negando tale compatibilità. Al contrario, statuisce che tutte le clausole compromissorie inserite in BITs conclusi tra Stati membri dell'Unione europea sono incompatibili con il diritto dell'Ue e, pertanto, sono da considerarsi nulle, in quanto sottraggono questioni relative alla corretta interpretazione o applicazione del diritto dell'Unione al meccanismo di controllo giurisdizionale sancito nei Trattati. Dunque, non è possibile continuare a riconoscere efficacia a questi accordi⁴⁴⁷.

Il 19 luglio 2018, pochi mesi dopo questa dirimente sentenza, interviene la Commissione, la quale adotta una comunicazione⁴⁴⁸, con cui non si limita a ribadire il *dictum* della Corte, ma compie un passo ulteriore, arrivando a concludere che quanto statuito dalla Corte nella sentenza *Achmea* si applica non solo agli accordi intra-UE, ma anche ai BITs fra Stati membri, nonché ai trattati multilaterali di cui gli Stati membri sono parte. Quest'ultimo riferimento è rivolto, in particolare al Trattato sulla Carta dell'energia⁴⁴⁹.

⁴⁴⁵ CGUE, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, causa C-284/16, sentenza del 6 marzo 2018.

⁴⁴⁶ La scelta del gruppo assicurativo Achmea di aprire una filiale nel mercato slovacco era stata giustificata dall'apertura, operata da tale Stato nel 2004, agli investitori privati del mercato dell'assicurazione della malattia. Tuttavia, solo due anni dopo, nel 2006, la Slovacchia ha adottato una serie di misure volte a limitare la liberalizzazione di tale mercato, introducendo il divieto di distribuire gli utili derivanti dall'attività di assicurazione.

⁴⁴⁷ Prevedibilmente, la posizione dell'Unione è stata aspramente contestata e smentita dai tribunali arbitrali, secondo i quali la tesi dei giudici di Lussemburgo non è sostenibile e, quindi, i procedimenti arbitrali sono validi, e i relativi lodi vanno eseguiti.

⁴⁴⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Tutela degli investimenti intra-UE*, COM(2018) 547 final, 19 luglio 2018.

⁴⁴⁹ È il Trattato firmato il 17 dicembre 1994, insieme al Protocollo sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati. Si tratta di un accordo qualificabile come settoriale, in quanto, sottoscritto originariamente dalla Comunità europea, dalla CEEA e da 51 Stati, disciplina un settore determinato, quello energetico. In tale ambito, l'accordo è finalizzato a promuovere la liberalizzazione commerciale e la promozione e protezione degli investimenti. Originariamente non era stato concepito come un trattato, bensì come la Carta dell'energia, un testo firmato il 17 dicembre 1991 al fine di favorire gli investimenti europei nei Paesi ex sovietici. Nel 1994, diventando un trattato, perde la sua iniziale dimensione europea. Attualmente il Trattato è aspramente contestato in quanto, garantendo una protezione massima agli investitori, favorisce gli investimenti indipendentemente dal settore energetico considerato, incentivando gli investimenti non solo nelle energie rinnovabili, ma anche nei settori carboniferi, fortemente inquinanti. Infatti, la giurisprudenza tutela gli investimenti nel settore del carbone e del petrolio, a discapito delle legislazioni adottate negli Stati ospiti, volte ad incentivare il ricorso ad energie pulite. Per tale motivo, è in corso un processo di modernizzazione, vale a dire di revisione delle regole. In particolare, è in corso di riforma perché incompatibile con il *Green Deal* adottato dall'Ue, che prospetta la realizzazione di obiettivi, quali la riduzione e l'eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra. L'Italia rappresenta l'unico Stato membro dell'Ue che non è più parte di questo Trattato, in quanto lo ha denunciato nel 2016, dopo essere stata convenuta da investitori per ben nove volte dinanzi ai Tribunali arbitrali, per aver assunto misure in materia energetica contrarie al Trattato stesso.

La Commissione afferma, inoltre, che, in ragione dell'incompatibilità sul piano giuridico, sui tribunali nazionali degli Stati membri grava l'obbligo di annullare i lodi arbitrali, resi sulla base di BITs o IIAs, in quanto sia gli Stati membri, che i loro organi, inclusi quelli giurisdizionali, sono tenuti a dare seguito alle sentenze della Corte di giustizia.

Conseguentemente, 22 Stati membri dell'Unione adottano la *Dichiarazione dei rappresentanti (permanenti) dei governi degli Stati membri (dell'Ue) del 15 gennaio 2019 sulle conseguenze giuridiche della sentenza della Corte di giustizia (dell'Ue) sul caso Achmea e sulla protezione degli investimenti nell'Unione europea*. In essa, gli Stati coinvolti hanno affermato che sia i BITs che il Trattato sulla Carta dell'energia costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, pertanto essi non possono essere incompatibili con i Trattati. Di conseguenza, riconoscono la competenza dell'Unione e della sua Corte, quale competente a dirimere le relative controversie, nel rispetto della prevalenza dei Trattati istitutivi. Dunque, si impegnano a dare seguito alla Comunicazione resa dalla Commissione.

Il 20 gennaio 2019, altri 5 Stati membri⁴⁵⁰ adottano un'altra dichiarazione, in cui, senza prendere un'esplicita posizione, dichiarano che, in realtà, quanto sancito dalla Corte di giustizia non è cosa certa, alla luce dell'aspra contestazione da parte dei Tribunali arbitrali, dato che non può essere ignorato. Pertanto, prendono le distanze dalla posizione perentoria dei 22 Stati membri e della Commissione.

Dal canto suo, l'Ungheria rimane una voce fuori dal coro. Essa, in una dichiarazione datata 16 gennaio 2019, adotta una posizione ancora più estrema, concludendo nel senso che la sentenza *Achmea* non si riferisce al Trattato sulla Carta dell'energia e, quindi, non si può applicare agli altri accordi che si riferiscano all'art.26⁴⁵¹ di tale testo.

La questione relativa alla compatibilità col diritto dell'Unione, in relazione ai BITs, è stata risolta il 5 maggio 2020, data in cui gli Stati membri dell'Ue hanno firmato un accordo sull'estinzione dei BITs intra-Ue⁴⁵².

L'altro aspetto controverso riguarda, invece, la sussistenza della competenza esclusiva dell'Ue a concludere nuovi BITs e *International Investment Agreements*⁴⁵³ (IIAs).

Originariamente, il TCE conteneva disposizioni che potevano incidere sugli investimenti stranieri, quali quelle in materia di diritto di stabilimento e movimento dei capitali, tuttavia, tale Trattato non contemplava alcuna competenza dell'Unione a concludere accordi in materia di trattamento e protezione degli investimenti stranieri. Inoltre, circa tali aspetti, la stessa Corte di giustizia⁴⁵⁴ aveva ritenuto che la conclusione di accordi con Stati terzi fosse prerogativa degli Stati membri, i quali, pertanto, hanno concluso un numero elevato di BITs⁴⁵⁵.

⁴⁵⁰ Finlandia, Lussemburgo, Malta, Slovenia e Svezia.

⁴⁵¹ Si tratta dell'articolo contenente la clausola compromissoria in materia di soluzione delle controversie tra un investitore e una Parte Contraente.

⁴⁵² In merito al Trattato sulla Carta dell'energia, invece, il quadro giuridico appare più complesso e governato da un'incertezza generale. Per sopperire a tale situazione, dunque, il Belgio il 31 dicembre 2020 ha inoltrato una richiesta di parere alla Corte di Giustizia. In particolare, le ha chiesto di pronunciarsi sulla compatibilità tra i Trattati istitutivi dell'Unione e l'art.26 del Trattato sulla Carta dell'energia. Inoltre, la Corte è stata interpellata, sulla medesima questione, anche in via pregiudiziale dalla Corte d'appello di Parigi, in data 8 ottobre 2019, ma non si è ancora pronunciata. Da ultimo, la saga del Trattato sulla Carta dell'Energia intra-UE si avvicina al precipizio in Svezia. Nel marzo 2021, la Corte d'appello di Svea ha richiesto una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia in un procedimento di contestazione pendente relativo al Trattato sulla Carta dell'energia, e ha sospeso il procedimento in tre casi simili, anche se in precedenza aveva negato due volte la richiesta di pronuncia pregiudiziale.

⁴⁵³ Fitta rete di accordi internazionali in materia di investimenti che comprende sia i trattati dedicati alla disciplina degli investimenti esteri i, già richiamati, BITs, che i *Treaties with Investment Provisions* (TIPs), ovvero gli accordi che nel disciplinare svariati temi economici, contengono anche disposizioni sugli investimenti esteri. Cfr. *ibidem*, p.343.

⁴⁵⁴ CGUE, parere del 24 marzo 1995, 2/92. *Competenza della Comunità o di una delle sue istituzioni a partecipare alla terza decisione modificata del Consiglio dell'OCSE relativa al trattamento nazionale*.

⁴⁵⁵ Cfr. M.R. MAURO, *Accordi internazionali*, cit., p.406.

Con il Trattato di Lisbona, la portata dell'art.207 TFUE è stata ampliata, includendo – come si è già chiarito nel capitolo precedente – il settore dei servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti esteri diretti⁴⁵⁶. Queste modifiche, tuttavia, non sono servite a spazzare via ogni dubbio circa la natura della competenza dell'Unione, se esclusiva o concorrente, a concludere BITs e IIAs. Il tema è dirimente poiché, laddove si riconoscesse una competenza concorrente gli accordi dovrebbero essere conclusi in forma mista, richiedendo la firma e la ratifica degli Stati membri accanto a quelle dell'Unione in quanto tale.

Per aggirare tale questione dibattuta, l'Unione ha iniziato a siglare una serie di accordi di libero scambio di nuova generazione: non più trattati volti a favorire l'*import* e l'*export* di merci tra Stati parte, bensì accordi complessi comprendenti un apposito *chapter* in materia di investimenti, il quale in sostanza rappresenta un BIT contenuto in un FTA.

Attraverso questo *escamotage*, l'Unione ha negoziato accordi contenenti norme in materia di investimenti, di cui rappresentano esempi plastici il CETA (l'accordo con il Canada, concluso in forma mista), l'accordo con Singapore e con il Vietnam.

In questi accordi la Commissione ha adottato un approccio, proprio del sistema OMC, finalizzato alla liberalizzazione del mercato, proponendo l'introduzione nei BITs di apposite garanzie per la fase di accesso al mercato, finalizzate a impedire l'imposizione di limitazioni numeriche alla quantità di imprese che possono esercitare la propria attività economica o al valore totale dei capitali che possono essere oggetto del trasferimento.

Si realizza, così, una commistione tra le branche del diritto del commercio internazionale e degli investimenti, che, inevitabilmente, è il riflesso delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, il quale inserisce il settore degli investimenti nella nozione di politica commerciale.

Gli FTAs negoziati dall'Unione con Singapore e con il Vietnam hanno dato luogo a controverse interpretazioni in merito alla natura della competenza dell'Ue a concludere gli Accordi. In riferimento all'accordo con Singapore, la questione è stata risolta, su richiesta della Commissione, dalla Corte di Giustizia. Quest'ultima si è pronunciata il 16 maggio 2017, attraverso il parere 2/15⁴⁵⁷, emesso alla luce della sua competenza *ex art.218*, par.11, TFUE. In particolare, le si chiedeva se l'Ue fosse dotata della competenza necessaria per firmare e concludere in autonomia l'accordo di libero scambio con Singapore e, più nello specifico, di individuare quali disposizioni ricadessero nella competenza esclusiva dell'Unione, piuttosto che degli Stati membri, e, infine, se l'accordo contenesse disposizioni tali da evocare la competenza esclusiva degli Stati membri.

Il parere della Corte conferma che l'Unione gode di una competenza esclusiva molto ampia, tuttavia, non a tal punto da ricomprendere, in via esclusiva, gli investimenti esteri non diretti, i quali sono espressamente esclusi dall'elenco dell'art.207 TFUE⁴⁵⁸, poiché costituiscono

⁴⁵⁶Questi ultimi sono capitali investiti da una persona fisica o giuridica in un'impresa, o al fine di creare un'impresa, operante in Paese estero, con un impegno a lungo termine e con l'intenzione di esercitare direzione e controllo su tale attività. Essi sono stati definiti come “*gli investimenti di qualsiasi tipo effettuati da persone fisiche o giuridiche aventi lo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra il finanziatore e l'impresa cui tali fondi sono destinati per l'esercizio di un'attività economica*”. Così, CGUE, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, causa C-446/04, sentenza del 12 dicembre 2006, punto 181.

⁴⁵⁷ CGUE, parere del 16 maggio 2017, 2/15. Consultabile *online* nel sito www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁵⁸ La Commissione, invece, aveva precedentemente ritenuto che la competenza esclusiva dell'Unione si estendesse anche agli accordi agli investimenti esteri indiretti, o cd. *portfolio investments*, che nelle parole della Corte possono essere definiti come “*gli acquisti di titoli sul mercato dei capitali effettuati soltanto per realizzare un investimento finanziario, senza intenzione di influenzare la gestione e il controllo dell'impresa*” (così, CGUE, *Commissione europea c. Repubblica Portoghese*, causa C-171/08, sentenza dell'8 luglio 2010, punto 49). In particolare, la Commissione fondava la competenza esclusiva dell'Unione a concludere accordi in materia di investimenti esteri indiretti sull'art.63 TFUE, il quale sancisce che i movimenti di capitali tra Stati membri e Paesi terzi debbano avvenire senza restrizioni. A sostegno della sua tesi, la Commissione aveva, inoltre, argomentato che rimettere agli Stati membri tale competenza avrebbe comportato una diversità di disciplina per gli investimenti di portafoglio, nonché restrizioni nel mercato europeo, in violazione dell'art. 63 TFUE, pregiudicando l'effetto delle norme comuni in relazione ai movimenti di capitali. Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, p. 143.

movimenti di capitali sul mercato interno ai sensi dell'art.63 del TFUE e, quindi, rientrano quindi nella competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri.

Inoltre, la Corte ha escluso che rientri nella competenza esclusiva dell'Unione il tema delle controversie tra Stati membri e investitori, poiché altrimenti verrebbe sottratta agli Stati la possibilità di sottoporre l'eventuale controversia ad un tribunale arbitrale, secondo quanto previsto agli articoli 9, par.15, e 9, par.16, dell'Accordo. Ne consegue l'obbligatorietà della conclusione degli accordi in forma mista quando questi contengono disposizioni relative alla soluzione di tali controversie o agli investimenti esteri diversi da quelli diretti, poiché tali materie sono oggetto di competenza concorrente.

Sulla base di questo parere, le istituzioni hanno scisso l'accordo di libero scambio con Singapore. Perciò, quello che inizialmente era qualificabile come un accordo unico è divenuto un accordo doppio, composto da un accordo di libero scambio, che contiene solo le disposizioni relative al commercio, e da un *Investment Protection Agreement* (IPA), che disciplina esclusivamente il settore degli investimenti. Quest'ultimo è stato firmato il 19 ottobre 2018, ma prima di entrare in vigore necessita della ratifica di tutti gli Stati membri⁴⁵⁹.

Pertanto, il parere 2/15 ha inciso fortemente sul futuro approccio che il Consiglio applicherà ai negoziati commerciali. In particolare, il 22 maggio 2018, il Consiglio ha adottato delle conclusioni⁴⁶⁰ in materia di negoziati e conclusione degli accordi commerciali dell'UE, individuando i punti fondamentali alla base del nuovo orientamento che il Consiglio applicherà. Esso, inoltre, riprende il discorso sullo stato dell'Unione del 2017 dell'allora Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, nonché la Comunicazione della Commissione "*Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*"⁴⁶¹, in cui si evidenzia l'impellenza di promuovere la legittimità e l'inclusività dei negoziati, indipendentemente dalla circostanza che la decisione finale relativa alle misure finali da adottare sia assunta dall'Unione sola, o anche a livello degli Stati membri. In tali conclusioni, il Consiglio conferma l'intenzione della Commissione di introdurre come *modus operandi* nelle negoziazioni la suddivisione in accordi separati delle disposizioni relative agli investimenti, che nel caso comprendano anche i cd. *portfolio investments*, richiedono la firma e la ratifica dell'Unione congiuntamente a quelle degli Stati membri, e di altre previsioni relative ad aspetti commerciali, che, invece, rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione.

La questione della competenza dell'Ue in materia di investimenti, anche dopo il parere, continua a presentare dei profili di incertezza, poiché si tratta di problemi di natura non esclusivamente giuridica, ma anche, *latu sensu* politica, legati alla ritrosia degli Stati membri ad accettare un più pregnante potere dell'Unione, in un settore così delicato per le imprese nazionali.

9. (Segue) La proposta di un Tribunale multilaterale per gli investimenti come strumento per la risoluzione delle controversie tra investitore estero e Stato

L'Unione sta esercitando i suoi poteri includendo, nei capitoli dedicati agli investimenti degli accordi commerciali da essa conclusi con Stati terzi, disposizioni relative alla procedura da utilizzare per affrontare la risoluzione delle controversie nascenti tra investitore e Stato, un aspetto che la Corte di giustizia nel parere 2/2015 ha qualificato di competenza condivisa. Il meccanismo preferito dall'Ue è l'*investor-State arbitration* (ISA)⁴⁶².

Tuttavia, l'inclusione del meccanismo arbitrale standard nell'accordo commerciale di libero scambio UE-Canada (CETA) e, successivamente, nei negoziati per un partenariato transatlantico

⁴⁵⁹ La stessa sorte ha investito anche l'Accordo di libero scambio con il Vietnam.

⁴⁶⁰ Conclusioni del Consiglio sui negoziati e la conclusione degli accordi commerciali dell'Ue del 22 maggio 2018. Consultabili *online* nel sito www.consilium.europa.eu.

⁴⁶¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*, COM(2017) final, 13 settembre 2017.

⁴⁶² Cfr. B. PÉREZ DE LAS HERAS, *The European Union in International Investment Governance: a Hybrid Approach to Dispute Settlement*, in *Romanian Journal of European Affairs*, Vol.18(2), 2018.

per il commercio e gli investimenti UE-USA (TTIP), ha scatenato proteste. Gli oppositori hanno sostenuto che le decisioni basate esclusivamente sull'arbitrato sono una minaccia alla democrazia, in particolare al diritto degli Stati di regolamentare, quale postulato della sovranità normativa dello Stato, settori come la sicurezza alimentare, l'ambiente e i diritti del lavoro. Essi si riferivano, tra l'altro, alle cause, allora recenti, intentate da *Philip Morris* contro l'Uruguay e l'Australia relative ad un cambiamento della loro legislazione sulla salute pubblica⁴⁶³, nonostante alla fine entrambi i ricorsi furono rigettati⁴⁶⁴. Il fatto che, ad oggi, ci sono stati più di mille casi di controversie investitore-Stato in tutto il mondo, dimostra che tali controversie sono relativamente frequenti⁴⁶⁵. Molte di esse, appunto, scaturiscono dal conflitto, il quale ha suscitato un acceso dibattito sia in dottrina che nell'opinione pubblica, tra due diritti spesso in antitesi: il “*right to protect*” dello Stato dell'investitore e il “*right to regulate*” dello Stato ospite dell'investimento⁴⁶⁶.

Il rinnovato interesse dell'Unione verso il “*right to regulate*” si legge sin dalle prime righe degli accordi di nuova generazione da essa conclusi. Un esempio fra tutti può essere rinvenuto nel CETA, il cui preambolo sancisce che l'accordo preserva il diritto dello Stato di regolamentare nei propri territori, al fine di permettergli la realizzazione degli obiettivi di ordine pubblico, quali la salute, la sicurezza, la tutela dell'ambiente, della morale pubblica, nonché della protezione e promozione della diversità culturale.

Tuttavia, per comprendere le novità che l'Unione si propone di apportare in questo settore, risulta necessario, per finalità di chiarezza espositiva, analizzare le modalità di risoluzione delle controversie in materia di investimenti, con particolare riguardo all'*investment arbitration*⁴⁶⁷.

Originariamente, sul piano internazionale non erano previsti strumenti di risoluzione delle controversie, cui potesse ricorrere l'investitore straniero che riteneva di aver subito un pregiudizio⁴⁶⁸.

⁴⁶³ Tali Stati avevano introdotto delle norme nazionali a tutela della salute, che disponevano l'eliminazione dai pacchetti di sigarette di loghi accattivanti, che invogliavano il consumatore all'acquisto, e la sostituzione con scritte e immagini finalizzate a renderlo edotto dei danni collaterali provocati dal fumo, attraverso il cd. “*Plain packaging*”. Cfr. P. ACCONCI, *L'inclusione del “right to regulate” negli accordi internazionali in materia di investimenti. Considerazioni in margine alla posizione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, anno XIV, 2019.

⁴⁶⁴ In particolare, nel caso intentato contro l'Australia, il Tribunale UNCITRAL adito si limitò a rigettare il ricorso per difetto della propria giurisdizione, senza nulla dire in proposito al tema della tutela della salute. Quest'ultima, invece, fu argomento centrale nel caso contro l'Uruguay, deciso dal tribunale ICSID competente, il quale concluse per la legittimità della legislazione uruguayana, in quanto non discriminatori, in buona fede e proporzionali all'obiettivo finale perseguito (ovvero la tutela della salute pubblica). Tale posizione fu confermata dall'OMC e dalla *Pan American Health Organization* (PAHO), nelle rispettive memorie presentate nel procedimento in qualità di *amici curiae*. Cfr. *ibidem*.

⁴⁶⁵ Cfr. H. ISSAM, *Multilateral investment court: Framework options, briefing in Think Thank*, 2021. Consultabile online nel sito www.europarl.europa.eu.

⁴⁶⁶ L'Unione ha cercato di risolvere il richiamato contrasto attraverso l'inserimento di disposizioni più precise all'interno degli accordi in materia di investimenti da essa conclusi. L'approccio si sostanzia nell'introduzione di clausole apposite volte a definire i contorni del generico principio del “trattamento giusto ed equo”, secondo quanto emerso nella prassi arbitrale. L'intento ultimo è quello di garantire un bilanciamento *ex ante* degli interessi potenzialmente contrapposti, facendo ricorso ai principi di ragionevolezza, proporzionalità, equità e lealtà.

⁴⁶⁷ Cfr. M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'Economia*, cit., p.389 e ss.

⁴⁶⁸ A questi era permesso di rivolgersi ai tribunali nazionali dello Stato destinatario dell'investimento, con la conseguenza che non poteva giovare dell'attuale uniformità del quadro giuridico a livello internazionale. Tale via non era spesso né agevole, né rapida e, inoltre, lasciava forti perplessità sulla garanzia di imparzialità di cui i giudici dello Stato ospite avrebbero dovuto essere forieri. Un rimedio si sostanzia nella protezione diplomatica offerta all'investitore straniero dal suo Stato d'origine. Si trattava, peraltro, di uno strumento poco utilizzato, poiché presentava forti limiti, soprattutto nel settore degli investimenti: innanzitutto, l'operare dell'istituto era condizionato al previo esperimento di tutte le vie nazionali disponibili nello Stato ospite, richiedeva il legame della cittadinanza tra l'investitore e lo Stato, il quale, tra l'altro, non era destinatario di alcun obbligo di intervenire in protezione diplomatica, anzi, laddove avesse agito l'avrebbe fatto nell'esercizio di un diritto proprio e non del suo cittadino. Inoltre, dall'esperimento di questo mezzo sarebbe derivato per l'investitore il

Sicché, nella prassi internazionale si comprese che per promuovere gli investimenti all'estero era indispensabile garantire a coloro che desideravano investire un quadro giuridico all'insegna della certezza e della prevedibilità, anche in relazione ai meccanismi di risoluzione delle controversie. Perciò, si sono sviluppati i meccanismi noti con l'acronimo ISDS, che sta per *Investor-State Dispute Settlement*, vale a dire strumenti per la soluzione di controversie insorgenti tra Stato e investitore straniero, di cui l'esempio più importante è rappresentato dall'*International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*⁴⁶⁹.

Dopo una prima fase di chiusura nei confronti di questo nuovo sistema, osteggiato soprattutto dai Paesi dell'America Latina, sostenitori della dottrina Calvo⁴⁷⁰, secondo la quale bisognava ricorrere ai tribunali nazionali, l'ICSID riscosse un grande successo, risolvendo un ampio numero di controversie.

Oggi, tuttavia, si sta registrando un *trend* opposto e l'arbitrato sugli investimenti da qualche anno è oggetto di forte contestazione, una crisi di legittimità del diritto internazionale degli investimenti. Quest'ultima è dovuta ad un "male originario": inizialmente, sono state elaborate delle norme per cercare di tutelare l'investitore straniero che opera presso mercati esteri, privo delle garanzie necessarie. Per tale ragione vengono conclusi i BITs⁴⁷¹, al fine di tutelare l'investitore straniero, offrendogli quelle garanzie in assenza delle quali egli probabilmente non avrebbe investito, facendo venire meno un importante fattore di sviluppo e crescita economica per lo Stato ospite⁴⁷².

In tale contesto, oltre al proliferare di questi accordi, si era affermata una giurisprudenza arbitrale evidentemente *pro-investor*. Pertanto, si è creato un sistema di grande tutela per l'investitore straniero, che inizialmente era fondamentale per un motivo di ordine economico⁴⁷³.

Le ragioni della crisi che, attualmente, investe il sistema dell'arbitrato internazionale sono plurime. Tra di esse si possono rinvenire vari fattori che hanno alterato gli equilibri dell'economia globale, quali: le varie crisi economico-finanziarie che si sono susseguite fino ad oggi e hanno interessato le diverse regioni del globo⁴⁷⁴, l'affermarsi di nuovi Paesi esportatori di capitali, quali la Cina⁴⁷⁵, che oggi rappresenta il primo investitore al mondo, nonché le contestazioni promananti dalla società civile, composta da persone fisiche e ONGs⁴⁷⁶. Infine, sulla scena internazionale

riconoscimento di un indennizzo, il cui valore era, di norma, fortemente inferiore a quello dell'investimento danneggiato.

⁴⁶⁹ L'ICSID è un'istituzione, facente parte del Gruppo della Banca Mondiale (GBM), istituita dalla Convenzione di Washington del 1965, con la finalità specifica di introdurre uno strumento imparziale e depoliticizzato, poiché la controversia non avviene più a livello interstatale, ma si attribuisce al privato il potere di agire direttamente dinanzi ad un arbitro internazionale.

⁴⁷⁰ Dottrina che si affermò a partire dall'800 in America Latina. Prende il nome dal giurista e diplomatico che la elaborò, il quale affermava che gli investimenti stranieri non dovessero beneficiare di un trattamento privilegiato, bensì dovevano essere sottoposti al trattamento nazionale.

⁴⁷¹ Ad oggi, sono stati conclusi 2897 BITs 417 TIPs.

⁴⁷² Negli anni '60, '70, periodo in cui inizia a vedere la luce il diritto internazionale degli investimenti, la realtà giuridica non era assimilabile a quella attuale, il mondo era diviso in due blocchi netti: da un lato, c'erano i Paesi industrializzati, i cd. "*capital exporters*", dall'altro i PVS, ovvero i "*capital importers*".

⁴⁷³ Tutelare gli investitori significava attrarre investimenti, i quali erano considerati come fonte di sviluppo e crescita economica, necessaria soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.

⁴⁷⁴ Si ricordano la crisi che ha colpito i mercati finanziari delle cd. Tigri asiatiche (Hong Kong, Singapore, Corea del Sud e Taiwan) nel 1997, la crisi russa del 1999, quella che ha investito i mercati statunitensi ed europei del 2008-2009. Da ultimo, oltre la crisi finanziaria dovuta alla pandemia causata dalla diffusione del virus Covid-19, da cui si è in lenta risalita, si stanno avvertendo, anche sul piano economico, le conseguenze dannose della drammatica aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, che hanno dato luogo ad un'*escalation* di sanzioni economiche.

⁴⁷⁵ La Cina oltre ad essere il primo investitore al mondo, quale super potenza economica a livello globale, sta mettendo in discussione il ruolo del FMI, quale principale creditore della Comunità internazionale.

⁴⁷⁶ Queste ultime hanno iniziato a criticare il regime giuridico alla base del diritto internazionale degli investimenti, in quanto chiaramente *pro-investor*, e, quindi, diretto a tutelare esigenze esclusivamente private, a discapito di interessi pubblici, collettivi e addirittura della sovranità dello Stato, facendo vacillare i livelli di tutela della salute pubblica, dell'ambiente, dei diritti umani, dei lavoratori e consumatori.

sono comparsi nuovi attori, che, col passare del tempo, hanno acquisito una fondamentale importanza nel settore degli investimenti esteri. Tra di essi vanno annoverati sicuramente Paesi come l'India, il Sudafrica e, senz'altro, la Cina, ma anche organizzazioni internazionali, come l'Unione europea, in quanto tale, e non come somma dei singoli Stati membri. Essa, come avuto modo di evidenziare nel corso della trattazione, ha acquisito rilevanti competenze, incidendo sul quadro giuridico internazionale in questa materia.

Oltre all'orientamento altamente *pro-investor*, a discapito della sovranità dello Stato, seguito dai tribunali arbitrali, all'arbitrato si lamentano anche altri forti limiti, da cui è scaturita una sorta di crisi di legittimità. Tra di essi si annoverano i costi eccessivi della procedura; la riservatezza dei lodi, che implica una mancanza di trasparenza, poiché manca un obbligo di pubblicità; l'inappellabilità dei lodi, che quindi una volta emessi sono definitivi⁴⁷⁷; il rischio di una mancanza di riservatezza e imparzialità degli arbitri che formano i collegi giudicanti.

Pertanto, per ovviare a tali criticità, si è posto il problema di individuare delle prospettive di riforma, anche poiché alcuni Stati, quali Ecuador, Bolivia e Venezuela, hanno denunciato la convenzione ICSID, quasi sulla scia di un ritorno alla dottrina Calvo⁴⁷⁸.

Dal canto suo, anche l'Ue ha contribuito al dibattito relativo ai nuovi meccanismi per risolvere le controversie nascenti da un investimento estero. Pertanto, ha proposto la creazione di un sistema basato su una Corte permanente per gli investimenti. Lo scopo di questo nuovo rimedio

⁴⁷⁷ Tuttavia, sussiste la possibilità, ex art.51 della Convenzione di Washington, di chiedere la revisione del lodo al tribunale che ha reso la sentenza, qualora vengano scoperti fatti ignoti al tribunale e alla parte istante, che, però, avevano un'importanza fondamentale sulla decisione. Inoltre, è prevista la possibilità di annullare il lodo. In tal caso, la decisione viene assunta da un comitato *ad hoc*, composto da tre membri differenti da quelli che componevano il tribunale arbitrale che ha emesso il lodo di cui si chiede l'annullamento. Quest'ultimo si sostanzia in un rimedio estremo, esperibile solo nei 5 casi tassativi di cui all'art.52: vizio di costituzione del tribunale arbitrale, manifesto eccesso di potere, corruzione di un membro del tribunale, grave violazione di una fondamentale regola di procedura, difetto di motivazione del lodo.

⁴⁷⁸ In particolare, l'UNCTAD ha prospettato cinque possibili soluzioni nel suo *World Investment Report* del 2013. Si sostiene una riforma dei BITs e degli IIAs, inserendo delle clausole che, sull'esempio dell'accordo tra il Marocco e la Nigeria, introduca delle norme sulla sostenibilità ambientale, sui diritti sociali, e che cerchi di circoscrivere quanto più possibile la nozione di investimento, in modo tale che il tribunale, nel risolvere la controversia, dovrà attenersi ad una nozione espressa in parametri precisi e stringenti. Un'alternativa, che può affiancarsi a questo *modus operandi*, consiste nell'apportare delle migliorie al sistema arbitrale attuale, attraverso, l'introduzione di un codice per gli arbitri, una maggiore trasparenza e la possibilità di introdurre meccanismi di appello, sul modello dell'*Appellate Body*, previsto in seno all'OMC.

Inoltre, accanto a proposte di riforme dette di "*target reform*", poiché mirate a seconda del caso concreto, si sono affermate anche prospettive di riforma sistemiche, ovvero volta a introdurre delle modifiche radicali. Tra queste si annovera la proposta di introdurre una Corte multilaterale permanente in materia di investimenti che sostituisca i vari tribunali arbitrali istituiti *ad hoc*. Tale Corte sarebbe composta da un numero determinato di giudici nominati o eletti su base permanente, per un periodo di tempo fisso, e potrebbe essere dotata anche di una camera d'appello. Solo una corte con giudici di ruolo, nominati per un periodo predeterminato, potrebbe garantire un sistema scevro da pregiudizi e interessi precostituiti, rispettoso dei principi dell'imparzialità e dell'indipendenza degli operatori giurisdizionali. La corte permanente per gli investimenti finirebbe per divenire un bene pubblico istituzionale, al servizio degli interessi degli investitori, degli Stati e delle altre parti interessate, come la società civile, garante di legittimità e trasparenza del sistema. Tuttavia, si discute se un tribunale unico sia adatto a dirimere questioni che sorgono da un regime frammentato, consistente di un ampio numero di IIAs e BITs. Si obietta, pertanto, che questa soluzione funzionerebbe meglio in un sistema caratterizzato da un quadro giuridico omogeneo. Malgrado ciò, anche se l'attuale diversità degli IIAs fosse mantenuta, un tribunale permanente per gli investimenti potrebbe rivelarsi molto più coerente nel suo approccio all'interpretazione e all'applicazione delle norme dei trattati, rispetto ai numerosi tribunali *ad hoc*. Comunque, questa soluzione è anche la più complessa da implementare, in quanto richiederebbe una radicale revisione dell'attuale regime, attraverso l'azione coordinata di un certo numero di Stati. Nonostante ciò, non dovrebbe avere una dimensione universale, poiché un tribunale permanente per gli investimenti potrebbe prendere le mosse da un'iniziativa plurilaterale, aperta, attraverso un meccanismo di *opt-in*, alla futura adesione da parte di nuovi Stati interessati.

Cfr. UNCTAD, *World Investment Report 2013*, Geneva, 2013, p.122 e ss. Consultabile *online* nel sito <https://unctad.org/>.

consiste nell'abbandonare il tradizionale ricorso ai tribunali arbitrali istituiti *ad hoc* per risolvere le controversie investitore-Stato⁴⁷⁹.

In particolare, nel settembre 2015, durante i colloqui sul TTIP⁴⁸⁰ con gli Stati Uniti, la Commissione europea ha presentato una proposta dettagliata relativa alla creazione di un sistema di tribunali per gli investimenti per gestire le future controversie in materia. La proposta non doveva essere limitata al TTIP, ma era destinata ad applicarsi a tutti i futuri accordi commerciali dell'UE, che includevano dei capitoli sugli investimenti.

Nonostante il nome "sistema giudiziario", il meccanismo, così come è stato concepito, condivide una serie di caratteristiche con l'arbitrato, presentandosi come una procedura di risoluzione ibrida. In ogni caso, il sistema del tribunale degli investimenti è inteso come un regime transitorio il cui obiettivo a lungo termine è quello di promuovere l'istituzione di un vero e proprio tribunale degli investimenti multilaterale.

La proposta, intesa come una risposta dell'UE alle crescenti critiche che si rivolgono all'ISDS, consegue anche alla risoluzione⁴⁸¹ del Parlamento europeo sul TTIP del luglio 2015, che conteneva un mandato per sostituire l'ISDS con un nuovo sistema che fosse più simile a un tribunale e composto da giudici professionisti. Oltre al TTIP, il nuovo regime di risoluzione è menzionato anche in altri recenti accordi di libero scambio conclusi dall'Ue, quali il CETA, l'accordo con il Vietnam e quello con Singapore.

La caratteristica più innovativa della proposta della Commissione europea si sostanzia nella creazione di un tribunale d'appello, accanto a quello di prima istanza, per esaminare le richieste di investimento nell'ambito degli accordi conclusi dall'Ue. Entrambi i collegi giudicanti saranno composti da giudici, in carica per mandati dalla durata variabile tra sei e nove anni, rinnovabili per una sola volta. La natura permanente di questo ideale sistema giudiziario, contrapposta alla nomina *ad hoc* del sistema arbitrale, lo rende più vicino al funzionamento degli organi giudiziari.

Tuttavia, tali organi emetteranno delle decisioni nella forma dei lodi, che saranno esecutivi secondo le regole dell'arbitrato della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL) o qualunque altra disciplina concordata dalle parti in causa.

L'affidamento alle convenzioni internazionali per l'esecuzione dei lodi arbitrali sembra quindi indicare che il sistema proposto sia ancora essenzialmente arbitrale. Allo stesso modo, sono mantenuti i rimedi usuali dell'ISDS, come la compensazione monetaria e la restituzione.

Invece, una differenza fondamentale, tra il nuovo regime e l'ISDS, è rappresentata dall'assenza dell'autonomia delle parti della controversia per la selezione dei giudici. Gli accordi con il Canada, il Vietnam e Singapore prevedono che le parti del trattato possano procedere alle nomine per il tramite di un apposito comitato. Tale procedura è finalizzata a garantire l'imparzialità degli organi giudicanti.

Un altro aspetto cruciale, destinato a rinvigorire il carattere dell'imparzialità dei giudici, si rinviene nell'introduzione di un Codice di condotta per questi ultimi, contenente linee guida, assimilabile ai requisiti richiesti in seno all'ISDS. Tuttavia, nel sistema giudiziario delineato dall'Ue, le disposizioni contenute in tale Codice acquistano carattere vincolante, superando la tradizionale natura di *soft law* degli standard di condotta ISDS.

Infine, se il numero di casi lo richiedesse, il tribunale potrebbe assumere forma permanente. In questo caso, i giudici non potrebbero avere nessun'altra occupazione e riceverebbero uno stipendio.

⁴⁷⁹ Cfr. B. PÉREZ DE LAS HERAS, *op.cit.*, p. 85 e ss.

⁴⁸⁰ *Transatlantic Trade and Investment Partnership*: è un accordo commerciale di libero scambio tra l'Ue e gli Stati Uniti, i cui negoziati, avviati nel 2013, sono stati al centro di varie contestazioni promananti sia dai governi interessati che dall'opinione pubblica, fintanto che l'allora Presidente statunitense Donald Trump li ha definitivamente bloccati.

⁴⁸¹ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2015 recante le raccomandazioni del Parlamento europeo alla Commissione sui negoziati riguardanti il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) (2014/2228(INI)). Consultabile *online* nel sito www.europarl.europa.eu.

Il tribunale multilaterale proposto dall'Ue dovrebbe costituire un'unica istituzione internazionale, in grado di giudicare le controversie relative agli investimenti tra tutti gli investitori e gli Stati che hanno precedentemente accettato la sua giurisdizione sui loro accordi bilaterali. In pratica, con il tribunale multilaterale per gli investimenti si vuole riproporre, per la soluzione delle controversie in materia, un meccanismo analogo a quello che nell'OMC è rappresentato dal DSB, al fine di realizzare un sistema multilaterale basato su regole ben delineate.

Nella sua Comunicazione “*Commercio per tutti*” del 14 aprile 2015, la Commissione individua nell'istituzione di un tribunale multilaterale permanente per gli investimenti il mezzo per collaborare con i propri *partner*, al fine di costruire il consenso per una politica in materia di risoluzione delle controversie sugli investimenti, che sia al tempo stesso coerente e uniforme.

Nel settembre 2017, il passo successivo si è tradotto nella richiesta della Commissione di autorizzazione da parte del Consiglio dell'Ue, per aprire i negoziati su una convenzione volta a istituire una Corte multilaterale per la risoluzione delle controversie sugli investimenti che sia permanente, la quale dovrebbe sostituire i tribunali multilaterali per gli investimenti previsti dai recenti FTAs.

Il 20 marzo 2018, la Commissione ha ricevuto l'autorizzazione a negoziare, per conto dell'Ue, tale convenzione. Pertanto, sono in corso i negoziati nell'ambito del III Gruppo di lavoro dell'UNCITRAL.

Secondo le direttive della proposta Ue, il Tribunale multilaterale per gli investimenti (TIM) dovrà essere un'istituzione permanente, composto da giudici di ruolo, qualificati, retribuiti in modo fisso, imparziali e indipendenti. Si richiede che i procedimenti siano condotti in modo trasparente e che si preveda un organo di appello dinanzi al quale poter impugnare la decisione di prima istanza. La giurisdizione del tribunale, infine, dovrebbe estendersi alle controversie relative a trattati di investimento, in vigore o conclusi in futuro, che gli Stati ammettono di sottoporre alla sua competenza.

Il 18 gennaio 2019 l'Ue e gli Stati membri hanno trasmesso due *papers* al gruppo di lavoro al fine di definire il piano di lavoro⁴⁸².

Nell'ottobre 2020, la delegazione dell'UE presso l'UNCITRAL ha presentato le sue osservazioni, rispondendo alle questioni sollevate da quest'ultima. Nel complesso, essa ha ritenuto che le soluzioni *ad hoc* non affrontino le preoccupazioni sollevate dal III Gruppo di lavoro in relazione alle garanzie di indipendenza, imparzialità e diversità dei giudici degli investimenti, sottolineando ogniqualvolta le nomine sono rimesse, anche solo parzialmente, alle parti, indipendentemente dalla circostanza che l'elenco sia obbligatorio, le preoccupazioni legate alla nomina dei giudici rimarrebbero⁴⁸³.

Inoltre, l'UE concorda anche sul fatto che lo statuto che istituisce il comitato permanente dovrebbe garantire la diversità geografica, di genere e di lingua, fornendo maggiori opportunità per la nomina di giudici provenienti da regioni sottorappresentate e il raggiungimento di un equilibrio di genere, che un sistema di nomina delle parti è strutturalmente incapace di raggiungere.

Per quanto riguarda la nomina dei membri della commissione permanente, l'UE propone un sistema in cui i membri siano nominati dagli Stati, ma ulteriori nomine da parte di un'entità indipendente potrebbero essere considerate. Tuttavia, il processo di nomina dei giudici della prima istanza e del grado di appello dovrebbe essere analogo. Infine, la delegazione dell'UE ritiene che la riforma dovrebbe fornire il proprio regime di esecuzione e le Convenzioni di New York e ICSID⁴⁸⁴ potrebbero essere pertinenti per le esecuzioni limitatamente ai casi che coinvolgono Paesi terzi.

⁴⁸² Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p.391.

⁴⁸³ Tuttavia, se i giudici venissero nominati dagli Stati si rischierebbe di far venir meno la loro imparzialità.

⁴⁸⁴ La Convenzione di New York, adottata il 10 giugno 1958, ha ad oggetto il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere. La Convenzione di Washington del 1965, anche nota come Convenzione ICSID, invece, riguarda la soluzione delle controversie in materia di investimenti.

A causa della pandemia, il III Gruppo di lavoro dell'UNCITRAL si è riunito solo due volte nel 2020, e le riunioni regionali inter-sessionali, che hanno contribuito ad aumentare il ritmo delle discussioni nell'anno precedente, sono state inevitabilmente cancellate. Tuttavia, ultimamente i lavori sono stati ripresi, con due riunioni che hanno avuto luogo nei mesi di febbraio e maggio 2021.

Nel marzo 2021, il Segretariato dell'UNCITRAL ha pubblicato un programma di lavoro che prevede l'approvazione in linea di principio delle riforme delle regole procedurali ISDS e quella di un meccanismo d'appello, nonché di un tribunale multilaterale permanente degli investimenti, rispettivamente nel 2023 e nel 2024. Se si raggiunge un accordo sulle soluzioni, la proposta di riforma sarà presentata prima all'UNCITRAL e, poi, all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il calendario prevede la finalizzazione della riforma nel 2025. Inoltre, si prevede che gli IIAs firmati dopo la riforma dell'UNCITRAL adottino il nuovo sistema e, pertanto, verranno presentati al Parlamento europeo per il suo consenso⁴⁸⁵.

Alla luce di quanto esposto, l'Unione si conferma essere un attore globale in grado di modellare una più efficiente *governance* internazionale degli investimenti.

⁴⁸⁵ Cfr. www.consilium.europa.eu.

CAPITOLO III

PROSPETTIVE DI RIFORMA PROMOSSE DALLA COMMISSIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La riforma dell'OMC: il rilancio dei negoziati. – 2. Il *Green Deal* e la *Digital strategy*: l'economia dell'UE in linea con le transizioni verde e digitale. – 3. Il modello di autonomia strategica aperta: liberalizzazione commerciale e cooperazione internazionale. – 4. Gli accordi commerciali con le comunità economiche regionali africane. – 5. Le relazioni commerciali e di investimento dell'UE con la Cina.

1. La riforma dell'OMC: il rilancio dei negoziati

“Il mondo ha bisogno di un robusto sistema commerciale multilaterale. (...) L'Europa non si ritirerà dal multilateralismo⁴⁸⁶”.

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da numerosi eventi storici che hanno inciso, mutandole, sulle relazioni economiche internazionali e sulla politica commerciale dell'Ue, il cui approccio è risultato fortemente rinnovato⁴⁸⁷.

Nel passato, le negoziazioni commerciali avevano ad oggetto esclusivamente gli scambi internazionali di merci, con la graduale eliminazione dei dazi alle dogane. Tuttavia, di recente, il progresso tecnologico ha promosso un massiccio commercio di servizi, un'esplosione degli scambi e la graduale affermazione di sistemi di produzione integrati, rivoluzionando così l'assetto del commercio mondiale in ogni suo aspetto⁴⁸⁸.

In tale quadro, l'ascesa di nuove potenze commerciali ha spinto l'Unione europea ad assumere una posizione attiva nel processo di globalizzazione, al fine di non trovarsi relegata al ruolo di mera co-protagonista. Pertanto, si è fatta promotrice di una liberalizzazione degli scambi internazionali che non ostacoli, ma piuttosto incoraggi la realizzazione di uno sviluppo sostenibile, dal punto di vista sociale, economico e ambientale.

I macro-eventi che hanno segnato l'attuale scenario internazionale inducono a riflettere sul ruolo che gli strumenti commerciali a disposizione dell'Unione potrebbero rivestire per perseguire finalità di respiro più ampio, non solo economico, ma geo-politico. Tra questi rientrano, senz'altro, l'esigenza di promuovere una ripresa dalla crisi economico-finanziaria provocata dall'emergenza sanitaria, scaturita dalla pandemia da COVID-19; l'approvvigionamento di materie prime e servizi essenziali, come le fonti energetiche, reso immancabilmente più complesso e costoso dal deflagrare del conflitto in Ucraina; nonché l'accesso a infrastrutture essenziali per la sicurezza.

A tal fine, l'Unione conclude una fitta rete di accordi commerciali con *partner* strategici, per perseguire i propri interessi e, allo stesso tempo, agevolare anche lo sviluppo degli Stati più in difficoltà. Essi sono i principali strumenti di attuazione della politica commerciale comune, la quale, tuttavia, segue le regole di un disegno più ampio, ovvero l'Organizzazione mondiale del commercio, di cui da anni la Commissione⁴⁸⁹ propone una riforma radicale.

⁴⁸⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE*, COM(2006) 567 definitivo, 4 ottobre 2006.

⁴⁸⁷ Cfr. G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021.

⁴⁸⁸ Cfr. R. BENDINI, *Il futuro della politica commerciale dell'Unione europea*, luglio 2015. Consultabile online nel sito www.europarl.europa.eu.

⁴⁸⁹ La Commissione, vale a dire il braccio esecutivo dell'Ue, riveste una funzione essenziale nella definizione ed esecuzione della politica commerciale comune, detenendo un vero e proprio monopolio d'iniziativa nell'ambito della procedura legislativa ordinaria e rappresentando l'Unione nella sua interezza in seno all'OMC. Essa, si ricorderà, è il negoziatore unico delle negoziazioni commerciali sia multilaterali che bilaterali.

Negli ultimi anni, l'Ue per sopperire alla crisi che ha investito l'OMC, ha fatto ricorso ad una soluzione alternativa, concentrandosi sulla negoziazione di accordi preferenziali e regionali, determinando un'inversione di tendenza rispetto al passato, quando gli accordi commerciali svolgevano una funzione servente alla politica di sviluppo e di vicinato, piuttosto che a quella commerciale. Tuttavia, i tempi sono ora maturi per realizzare una riforma del sistema multilaterale.

A tal proposito, la sospensione dei negoziati di Doha, che è avvenuta nel 2006, ha reso evidente agli occhi di tutti che il sistema multilaterale del commercio sta attraversando una fase di crisi. Esso è divenuto l'arena in cui si scontrano interessi confliggenti e spesso contraddittori, cui fanno capolino anche le pretese dei Paesi emergenti, che spesso non vogliono sottostare alle sue regole. In questo contesto, l'accordo raggiunto in seno alla Conferenza di Bali, piuttosto deludente, non deve fornire false speranze. L'Organizzazione non è riuscita a realizzare quella convergenza tra le prassi commerciali dei suoi Membri che si proponeva alla base del suo mandato, anche a causa dell'avvento della Cina⁴⁹⁰, come inarrestabile potenza nel commercio mondiale. Senonché, l'Unione europea, lungi dal condividere l'idea per cui l'OMC avrebbe perso la sua *raison d'être*, ritiene che le regole codificate durante l'*Uruguay round* siano ormai obsolete e non più in grado di rispondere ai cambiamenti che hanno segnato l'economia mondiale, in cui sono, peraltro, apparsi nuovi valori da tutelare e promuovere.

Pertanto, la crisi del regime multilaterale, insieme alla revisione dei Trattati istitutivi operata a Lisbona nel 2007, rappresentano i punti di partenza di una nuova strategia commerciale dell'Unione, che si sostanzia nella comunicazione *Europa globale* del 2006.

In essa, la Commissione europea pone l'accento sulla necessità di negoziare accordi preferenziali allo scopo di agevolare il collocamento delle imprese europee nei mercati internazionali, favorendone le esportazioni e gli interventi nei nuovi sistemi di produzione integrati, vale a dire le cd. *global value chains*⁴⁹¹. Questi accordi sono indispensabili per rafforzare la crescita economica, creare nuovi posti di lavoro, e, quindi, contribuire alla competitività dell'Europa, rispetto ad un'economia globale in rapido mutamento. Inoltre, essi permettono di promuovere una maggiore apertura e un'integrazione più profonda relativamente a temi che, in sede multilaterale, non potrebbero trovare spazio e considerazione adeguati.

Tuttavia, la Commissione afferma a chiare lettere l'esigenza di un robusto sistema multilaterale, indispensabile non solo per garantire l'espansione e un'efficace gestione degli scambi, ma anche un quadro unico per la soluzione delle controversie⁴⁹². L'esecutivo europeo, inoltre, dichiara la sua ritrosia ad abbandonare il multilateralismo, affermando, invece, il suo impegno nei confronti dell'OMC, poiché quest'ultimo costituisce un'opportunità per la crescita e lo sviluppo. Pertanto, l'Unione manifesta la sua intenzione di adoperarsi per promuovere la ripresa dei negoziati. A tal fine, essa ha avanzato importanti offerte di liberalizzazione, anche in settori particolarmente sensibili, come l'agricoltura⁴⁹³.

Peraltro, l'esigenza di imprimere un impulso alla dimensione multilaterale del sistema commerciale costituisce un elemento ricorrente della strategia commerciale dell'Unione. Infatti,

⁴⁹⁰ La Cina è, in parte, responsabile dell'arresto di Doha, poiché, in quell'occasione, ha rifiutato di accettare nuove concessioni, nonostante le regole multilaterali esistenti dimostravano di non essere in grado di garantire la parità nelle relazioni commerciali tra i Membri.

⁴⁹¹ Si tratta di un nuovo modello organizzativo che si fonda sulla frammentazione del processo produttivo in più fasi, allocate in imprese diverse operanti in tutto il mondo, finalizzato a determinare un aumento degli scambi. Pertanto, al commercio tradizionale basato su beni "finiti", che si rivolgono direttamente al consumatore finale, si sostituisce un commercio nuovo avente ad oggetto beni "intermedi", destinati allo scambio fra imprese.

⁴⁹² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Europa globale: competere nel mondo*, COM(2006) 567 definitivo, 4 ottobre 2006, punto 4.2.

⁴⁹³ Cfr. *Ibidem*.

il tema è stato ripreso anche nella comunicazione della Commissione “*Commercio per tutti*”⁴⁹⁴, sotto la guida di Cecilia Malmström, ex commissario dell’Unione europea per il Commercio. Quest’ultima ha dichiarato che la tabella di marcia della Commissione contempla il rilancio dei negoziati in seno all’OMC, poiché l’Ue ritiene ancora che il miglior approccio sia quello multilaterale, che deve rimanere il fulcro della sua politica commerciale, nonostante le sfide e le difficoltà⁴⁹⁵ che comporta, rese visibili dallo stallo di Doha.

Infatti, l’elaborazione di norme di portata quasi universale, poiché applicabili a 164 Stati, rappresenta un beneficio condiviso, che rischia di venir meno a detrimento dei Paesi in via di sviluppo e di quegli Stati che non hanno sviluppato intensi legami bilaterali e regionali. Al contrario, quando le norme vengono sviluppate al di fuori dell’OMC, in contesti regionali o bilaterali, il rischio che si verifica è che l’incoerenza delle diverse discipline adottate possa ostacolare il commercio, a svantaggio delle piccole e medie imprese (PMI). In particolare, l’affermarsi delle catene del valore globali richiede l’elaborazione di norme globali e uniformi. Pertanto, bisognerebbe restituire all’OMC un ruolo centrale nell’elaborazione e applicazione delle norme regolatrici del commercio globale.

Affinché ciò possa avvenire in ambito OMC, secondo la comunicazione “*Commercio per tutti*”⁴⁹⁶, è necessario un cambio di impostazione. Ciò è stato dimostrato dalla Conferenza ministeriale di Bali del 2013, nel corso della quale è stato possibile raggiungere un accordo perché i Membri hanno affrontato ogni questione singolarmente. Questo approccio si è dimostrato più efficace di quello basato sull’impegno unico (*single undertaking*), che non rende possibile perseguire un risultato individualmente, senza pervenire ad un accordo su tutte le materie contemplate in un ampio programma. Pertanto, condurre negoziati che si concentrino su questioni specifiche potrebbe costituire un *escamotage* per ripristinare la funzione di foro dell’OMC, che da tempo risulta inibita.

Inoltre, la comunicazione in esame propone di ammettere, in seno all’Organizzazione, la possibilità che un sottogruppo di Membri possa progredire su una determinata questione, lasciando aperta, anche agli altri, l’opportunità di aderire successivamente, secondo una sorta di formula di *opt-in*. Tale meccanismo consentirebbe la conclusione di nuovi accordi plurilaterali, rendendo, al contempo, più semplice l’integrazione degli accordi negoziati fuori dall’Organizzazione stessa. A ben vedere, si tratterebbe di trapiantare il modello dell’integrazione differenziata (tipico della cd. “Europa a più velocità”) nel contesto multilaterale.

Alla luce delle considerazioni svolte, la Commissione incoraggia l’Unione a concludere accordi bilaterali e regionali, in modo tale che possano fungere da modello esemplificativo per un ritorno alla negoziazione multilaterale. Tuttavia, la comunicazione valorizza la conclusione di tali accordi non per rimpiazzare il sistema OMC, bensì per completarlo e irrobustirlo. Pertanto, l’Unione dovrebbe elaborare proposte che inducano l’OMC a colmare le sue lacune al fine di ridurre la frammentazione derivante dalle molteplici soluzioni adottate in sede bilaterale.

⁴⁹⁴ Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2015) 497 def., 14 ottobre 2015.

⁴⁹⁵ Il riferimento è, in particolare, al processo decisionale dell’OMC, che richiede, sostanzialmente, l’unanimità dei suoi 164 membri. Si tratta di un risultato, spesso, difficile da raggiungere e che dipende molto dal peso degli interessi coinvolti, determinato da un equilibrio economico mutevole. Tuttavia, il vero impedimento al ripristino di quel dinamismo negoziale, che aveva caratterizzato l’OMC nella sua fase iniziale, non è di carattere tecnico o istituzionale, quanto, piuttosto politico. Esso viene individuato nell’assenza di una volontà di raggiungere un compromesso da parte dei Membri. Ciò è dovuto al fatto che l’Organizzazione non si è dimostrata in grado di seguire i mutamenti che hanno contraddistinto lo scenario economico globale, tra cui si annovera lo spostamento del potere economico dei suoi principali attori. Di conseguenza, aumenta il divario tra il contributo apportato dai grandi Paesi emergenti al sistema multilaterale del commercio e i vantaggi che ne traggono. Perciò, si attaglia come indispensabile una redistribuzione dei contributi dei Membri in seno al sistema, in ragione del loro peso e apporto economico.

⁴⁹⁶ Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2015) 497 def., 14 ottobre 2015.

Da ultimo, la Commissione europea è tornata sul tema con la recente comunicazione del 18 febbraio 2021, volta ad effettuare un riesame della politica commerciale comune dell'Ue, “*Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*”⁴⁹⁷.

Quest'ultima si inserisce in uno scenario internazionale caratterizzato da varie criticità, che finiscono per mettere in discussione un fenomeno, quale la globalizzazione economica, che appariva incontrovertibile. In particolare, alla crisi finanziaria del 2007, si è aggiunta la crisi sanitaria causata dalla pandemia, che ha determinato un'ulteriore recessione economica, dalla quale i Paesi dell'Unione sono ancora in via di ripresa. A ciò si aggiunga l'instabilità geopolitica causata dagli Stati Uniti, che, paradossalmente, da artefici del sistema multilaterale del commercio, nel corso della Presidenza di Donald Trump, si sono collocati in una posizione di antagonismo rispetto all'OMC, in cui ancora faticano a riposizionarsi⁴⁹⁸.

A tal proposito, l'Amministrazione Trump ha contribuito a provocare la crisi dell'Organizzazione, sferrando un colpo decisivo sulla sua *governance*, rendendo impossibile la nomina dei nuovi membri dell'*Appellate Body*, l'organo di appello per la risoluzione delle controversie, così inibito nelle sue funzioni. La strategia perseguita da Washington era finalizzata a contrastare la massiccia presenza cinese nell'economia globale, disarticolando il meccanismo di soluzione delle controversie in sede OMC. Infatti, facendo leva sull'eventuale minaccia del veto sulla nomina dei nuovi componenti dell'Organo di appello, poteva facilmente ottenere modifiche vantaggiose alle regole unilaterali, al fine di acquisire punti di forza nelle relazioni con Pechino⁴⁹⁹.

Al contrario, la nuova Amministrazione Biden ha sostenuto l'OMC, così come l'attuale Direttore Generale, la nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, prima donna a rivestire questa carica, la cui nomina era stata osteggiata da Trump⁵⁰⁰.

Biden, sin dall'inizio della sua presidenza, ha dichiarato la sua intenzione di ripristinare un approccio multilaterale per rispondere ai problemi globali, nonché le *partnership* con gli alleati tradizionali, tra cui rientra senz'altro l'Ue, mettendo un punto alla politica provocatoria e di *disruption* di Trump⁵⁰¹.

⁴⁹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM(2021) 66 final, 18 febbraio 2021.

⁴⁹⁸ Cfr. E. BARONCINI, *La proposta europea di riforma dell'OMC*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p.135-166.

⁴⁹⁹ Per ovviare a tale situazione di crisi, nel mese di dicembre 2019, a Davos, in Svizzera, l'Ue e i ministri di 16 Membri dell'Organizzazione hanno deciso di elaborare un accordo provvisorio multilaterale in materia di arbitrato d'appello, che consentirà loro – per la risoluzione delle controversie che dovessero eventualmente insorgere tra di essi – di mantenere in funzione un sistema articolato in due gradi di giudizio. Questa dichiarazione – come ricordato dall'allora Commissario per il Commercio, Phil Hogan – testimonia l'importanza che sia l'Ue che altri Membri dell'OMC riconoscono ad un meccanismo di soluzione delle controversie di natura commerciale che si articoli in un sistema vincolante, imparziale e di alta qualità. Phil Hogan ha voluto precisare che, tuttavia, esso resta uno strumento di carattere provvisorio ed emergenziale. Pertanto, non esaurisce gli impegni che l'Unione insieme agli altri membri OMC dovranno approfondire per superare la paralisi dell'*Appellate Body*, poiché l'Ue ritiene che un organo d'appello indipendente ed imparziale sia un elemento indispensabile ed irrinunciabile all'interno del sistema di soluzione delle controversie in seno all'OMC. Da ultimo, 15 aprile 2020 il Consiglio ha l'Accordo provvisorio multilaterale in materia di arbitrato d'appello (MPIA), quale strumento per proteggere le principali caratteristiche del sistema commerciale multilaterale. I ministri di alcuni Stati Membri dell'OMC hanno deciso di mettere in atto l'MPIA, conformemente alle rispettive procedure interne, in virtù di un documento negoziato tra loro; tuttavia, l'accordo resta aperto all'adesione futura di qualsiasi altro Membro ed è destinato a diventare operativo in seguito alla notifica all'Organo di conciliazione dell'OMC. Cfr. www.bruxelles.confcooperative.it.

⁵⁰⁰ Cfr. E. BARONCINI, *op.cit.*, p.137.

⁵⁰¹ La politica di Trump, riassunta nel motto diventato celebre di “*America first*”, si è posta in assoluto antagonismo ai fenomeni di globalizzazione. In particolare, in materia di commercio ha adottato quattro politiche principali. In primo luogo, ha sostituito la teoria “*pivot*” di Obama, aperta alla negoziazione con i Paesi asiatici,

In questo contesto si inseriscono i rapporti con l'Ue. La Commissione, in particolare, nella nuova comunicazione “*Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*”, vuole rilanciare i valori europei, attraverso un'apertura verso i suoi *partner* e, a tal fine, individua quali punti fondamentali alla base della nuova strategia commerciale il rilancio dei rapporti con gli Stati Uniti e, ancora una volta, la riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio, poiché, al di là del fatto che l'Ue abbia concluso ben 47 accordi bilaterali, il commercio europeo – si ricorda – si svolge sulla base delle regole OMC.

La comunicazione richiamata è il risultato di un processo lungo e ancora *in itinere*. Infatti, dopo i risultati tutt'altro che significativi prodotti dall'ultima Conferenza ministeriale, che si è svolta a Buenos Aires tra il 10 e il 13 dicembre 2017, il Consiglio europeo, nelle conclusioni⁵⁰² del 28 giugno 2018, sottolinea l'importanza di preservare e approfondire il sistema multilaterale basato su regole chiare e puntuali. Pertanto, ha incaricato la Commissione europea di predisporre un approccio globale volto a modernizzare, di concerto con i *partner* con cui condivide valori e principi, il sistema OMC e il suo funzionamento, in particolare, al fine di: promuovere una maggiore flessibilità dei negoziati, aggiornare le norme per renderle adeguate alle nuove sfide, soprattutto in determinati settori (sovvenzioni all'industria, proprietà intellettuale e trasferimenti forzati di tecnologia), ridurre i costi del commercio internazionale, introdurre un approccio propositivo rispetto allo sviluppo, ridisegnare un organo di composizione delle controversie che combini le esigenze di trasparenza ed efficacia e riaffermare il ruolo dell'OMC, come istituzione di vigilanza⁵⁰³.

A seguito dell'insediamento della nuova Commissione, presieduta da Ursula von der Leyen, il rilancio dei negoziati multilaterali e la riforma dell'OMC vengono qualificate come priorità. Ciò emerge da un comunicato stampa, accompagnato da una nota di consultazione⁵⁰⁴, con cui l'esecutivo lancia la nuova strategia commerciale, che consiste in una revisione della politica commerciale comune.

Per garantire che il commercio e gli investimenti sortiscano gli effetti sperati, massimizzando le possibilità di ripresa economica, dopo un periodo di recessione, è indispensabile predisporre un quadro stabile, prevedibile e affidabile per la *governance* economica globale. A tal fine, è necessario attuare delle strategie per rinnovare l'OMC nella sua triplice veste di foro negoziale, organo di monitoraggio e controllo del rispetto e corretta applicazione delle sue regole, nonché organismo di composizione delle controversie.

Il nuovo piano congegnato dalla Commissione è caratterizzato dal coinvolgimento della società civile, che gioca un ruolo attivo nel processo di consultazione, al termine del quale viene pubblicata la nuova comunicazione della Commissione, volta a riesaminare la politica commerciale per renderla più “*aperta, sostenibile e assertiva*”. Essa è accompagnata da un Allegato⁵⁰⁵ che ha per oggetto, nello specifico la riforma OMC, qualificata come condizione necessaria per ridisegnare un “*sistema commerciale multilaterale sostenibile ed efficace*”. Tale proposito si colloca perfettamente nel quadro dell'Agenda 2030⁵⁰⁶ delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, rientrando tra i suoi *Sustainable Development Goals* (SDGs), che, insieme,

che si era materializzata nel *Transpacific partnership* (TPP), con una politica di “*withdrawn*”, caratterizzata da una chiusura totale verso la negoziazione multilaterale con i classici *partner*. L'assenza della negoziazione è stata sopperita, in secondo luogo, dalla conclusione di trattati bilaterali. La terza politica si sostanzia nell'aumento delle tariffe e dei dazi, anche rispetto a Canada e Ue, soprattutto con riguardo a beni quali l'alluminio e l'acciaio. Infine, ha condotto una vera e propria guerra commerciale con la Cina, imponendo tariffe di centinaia di miliardi di dollari a scapito dei prodotti cinesi. L'adozione di tali misure hanno contribuito a far sì che Trump lasciasse la Casa Bianca raggiungendo il *deficit* commerciale più alto degli ultimi 14 anni.

⁵⁰² Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018, EUCO 9/18.

⁵⁰³ Cfr. *Ibidem*, par.16.

⁵⁰⁴ Nota di consultazione della Commissione del 16 giugno 2020, *Una politica commerciale rinnovata per un'Europa più forte*.

⁵⁰⁵ Allegato 1 alla COM(2021) 66 final, cit, *Riformare l'OMC: verso un sistema commerciale multilaterale sostenibile ed efficace*.

⁵⁰⁶ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del 25 settembre 2015, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

guidano l'azione dell'Unione europea nelle sue proposte di riforma. Ciò dimostra il richiamo all'unità della Comunità internazionale, poiché l'Agenda 2030, essendo stata adottata per *consensus*, diventa il supporto politico-giuridico di cui la Commissione si serve per progettare una profonda riforma dell'assetto multilaterale, nonostante l'OMC non sia un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite.

Tra gli aspetti da migliorare in seno all'OMC, l'Unione ha da sempre individuato l'esigenza di favorire e garantire il rispetto degli obblighi di notifica, in quanto corollario del principio di trasparenza.

L'Unione europea promuove al suo interno una politica di trasparenza, quale modello necessario per implementare il principio di democrazia, nonché agevolare la partecipazione dei cittadini, permettendo alla società civile di essere inclusa nella definizione delle politiche che modellano l'azione europea. In particolare, nel settore commerciale, soprattutto a seguito delle aspre critiche scaturite dalla negoziazione del TTIP, la Commissione ha adottato una decisione sulla diffusione dei documenti relativi alla trattativa e sulla modalità di svolgimento della consultazione, che poi ha esteso anche ad altri negoziati, invitando anche il Consiglio a garantire una maggiore trasparenza nella sua azione. Inoltre, la Commissione organizza periodicamente dialoghi con società civile, i cd. *Civil Society Dialogue Meetings*, nonché le cd. *Sustainability Impact Assessments* (SIA), ovvero delle valutazioni circa l'impatto dei negoziati sulla sostenibilità, l'analisi economica dei risultati dei negoziati, nonché relazioni *ex post* relative all'attuazione degli accordi.

Data l'importanza che l'Unione assegna al dialogo con la società civile e al rispetto delle regole della trasparenza, essa nel suo *Concept Paper* del 2018, nella parte dedicata alla “*WTO Modernisation*” ha attribuito ampio spazio all'esigenza di intervenire affinché gli obblighi di notifica previsti dagli Accordi non diventino lettera morta. Infatti, spesso i Membri OMC, tra cui spicca la Cina, non osservano i loro obblighi di trasparenza e notifica, determinando gravi conseguenze sul sistema multilaterale. L'assenza di informazioni complete e puntuali si ripercuote negativamente sulla liberalizzazione degli scambi, in quanto impedisce agli operatori economici di accedere ad informazioni giuridiche o economico-statistiche precise, al fine di accedere nei mercati di Paesi terzi e ivi competere con le imprese nazionali su un piano di parità. Di qui, il lavoro congiunto dell'Ue con alcuni Membri OMC, quali Australia, Canada e Stati Uniti, ha permesso di addivenire ad una proposta di decisione⁵⁰⁷ del Consiglio Generale dell'Organizzazione, la quale riconosce che il principio di trasparenza e l'obbligo di notifica rappresentano elementi fondamentali degli Accordi OMC e sono serventi rispetto al corretto funzionamento del sistema.

Pertanto, la proposta individua la valutazione del rispetto degli obblighi di notifica contemplati dagli Accordi di Marrakesh quale nuovo parametro di cui tener conto nella revisione delle politiche commerciali dei Membri OMC. Per di più, si prevede che laddove un Membro risulti inadempiente in tal senso, su questo incombe l'obbligo di motivare dinanzi agli organi OMC le ragioni del mancato adempimento, decorsi sei mesi dallo stesso, mantenendo tale dovere con cadenza semestrale fintato che persiste il ritardo.

Tuttavia, in ossequio al meccanismo di “disuguaglianza compensatrice” che governa l'OMC, sono previsti trattamenti differenziati nel caso in cui l'inadempimento dell'obbligo di notifica non sia dovuto a cause dipendenti dal Membro, ma a difficoltà amministrative dello Stato, laddove classificato quale PVS, questo sarà escluso per due anni dal regime delle sanzioni amministrative. Se, invece, la violazione dell'obbligo proviene da un Paese meno avanzato, questo è esentato da ogni misura punitiva, condizionatamente alla richiesta di assistenza, indicando contestualmente il tipo di “*capacity building*” necessario.

⁵⁰⁷ *Draft General Council Decision* del 24 novembre 2020, *Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements*.

Dunque, i Membri OMC, che incontrino difficoltà strutturali, giovano di un approccio basato sul binomio “*disclose and assist*”, in luogo della formula “*litigate and sanction*”, cui sono sottoposti, invece, gli Stati che senza giustificazioni diano luogo a “*systematic obfuscation*”.

La Commissione europea, nell’Allegato alla comunicazione del febbraio 2021, si impegna a far approvare la proposta di decisione per rafforzare i meccanismi di notifica e quindi la trasparenza nel sistema OMC.

In tale occasione, essa sottolinea l’esigenza di introdurre un sistema di monitoraggio delle politiche commerciali attuate dai singoli Membri che sia più efficace, al fine di ripristinare una delle classiche funzioni dell’OMC.

Uno dei punti su cui si basa la proposta di riforma dell’OMC, promanante dall’Ue e condivisa anche da altri Membri, infatti, consiste proprio nel rafforzare la funzione di vigilanza dell’Organizzazione. A tal fine, è necessario, anzitutto, promuovere un esame dei cd. “*trade concerns*”, ovvero le perplessità che possono derivare da alcune misure proposte o già in vigore dei Membri con riguardo alla loro compatibilità con gli obblighi derivanti dagli Accordi. La finalità è quella di risolvere eventuali contraddizioni attraverso la via diplomatica, e quindi il dialogo, piuttosto che attivando i meccanismi di risoluzione delle controversie, anch’essi in stato di stagnazione. In particolare, la proposta avanzata dall’Unione europea, finalizzata a garantire un’asimmetria informativa a tutti i Membri OMC circa i dibattiti condotti nelle sedi istituzionali, consiste nel predisporre una banca dati sui *trade concerns*, in cui depositare i documenti concernenti tematiche oggetto di contestazioni o che danno adito a preoccupazioni, al fine di renderli accessibili. L’iniziativa proposta dall’Ue trae ispirazione dal successo ottenuto dall’analisi degli *specific trade concerns* da parte del Comitato TBT. Proprio in materia di ostacoli tecnici agli scambi, infatti, l’ottemperanza degli obblighi di notifica ha portato alla creazione di una piattaforma aperta al dialogo, che consente di ridurre eventuali tensioni commerciali.

L’Unione, inoltre, vorrebbe perseguire una razionalizzazione in seno all’OMC, al fine di concentrare risorse e attenzioni, in modo strategico ed efficace, nei comitati che consentirebbero più facilmente di altri un rilancio del sistema.

Ancora una volta in linea con l’Agenda 2030, la Commissione incoraggia un rafforzamento del quadro istituzionale dell’OMC, al fine di promuovere la partecipazione della società civile, rappresentata da imprese, ONG e altri soggetti privati interessati al dibattito sui temi multilaterali⁵⁰⁸, e modernizzare e ampliare il quadro normativo esistente.

In particolare, l’impegno dell’Ue è diretto al regime normativo in materia di sovvenzioni, fortemente messo in discussione dalla *membership* della Cina e dalle dinamiche di *governance* che caratterizzano l’economia di questo Paese.

Contrariamente alle aspettative maturate nel periodo dell’adesione della Cina all’OMC, avvenuta l’11 dicembre 2001, il Paese asiatico non ha dato luogo ad un processo di transizione interno verso l’economia di mercato, modello economico condiviso dai Membri. Anzi, la presidenza di Xi Jinping ha proseguito sulla scia del capitalismo di Stato, caratterizzato da uno stretto legame tra economia e Stato, in cui quest’ultimo esercita un forte controllo sulla prima.

Ciò rende difficile applicare la disciplina multilaterale in materia di sovvenzioni, contenuta nell’*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*⁵⁰⁹. Quest’ultimo all’art.1 sancisce la definizione di sovvenzione, per tale intendendo il contributo finanziario assicurato da un Governo o un ente pubblico che si trovi sul territorio di un Membro, che conferisce un beneficio ed è specifico. Poiché l’economia cinese è caratterizzata dalla presenza delle grandi imprese pubbliche, cd. “*State-Owned Enterprises*” (SOEs), che gestiscono settori strategici, quali l’energetico, l’industria pesante, l’estrazione delle materie prime e così via, risulta dirimente il

⁵⁰⁸ La proposta dell’Unione europea consiste nell’avvalersi dei nuovi strumenti tecnologici per agevolare la partecipazione della società civile nelle attività dell’OMC, al fine di incrementare la trasparenza dell’Organizzazione agli occhi dell’opinione pubblica; ad esempio, estendendo al pubblico la possibilità di assistere agli incontri e alle riunioni dell’OMC.

⁵⁰⁹ Consultabile *online* nel sito www.wto.org.

significato che si ascrive a “*public body*”, vale a dire organismo pubblico, nel determinare se le condizioni in cui operano le SOE si sostanzino in sovvenzioni ai sensi dell’Accordo SCM.

Mentre, gli Stati Uniti sostengono che SOE e “*public body*” sarebbero i termini di un’equazione perfetta, poiché lo Stato ne detiene la proprietà, o quanto meno una quota determinante, l’Organo d’appello dell’OMC si è reso, finora, foriero di un orientamento meno categorico. Dalla sua giurisprudenza emerge che un’interpretazione troppo ampia, come quella abbracciata dagli USA, rischierebbe di fornire il destro alle autorità investigative per rinunciare ad un’analisi sull’affidamento e sulla direzione, per concludere, puramente e semplicemente, che ogni entità che presenti una qualsiasi connessione con un Governo sia un “*public body*”. A quest’ultimo, invece, ai sensi dell’Accordo SCM, andrebbe ascrivito il significato di ente che possiede, esercita o è investito di autorità governativa⁵¹⁰.

Dal canto suo, l’Ue ritiene che questa non possa costituire elemento imprescindibile della nozione di “*public body*”. Essa ha avviato un trilatero con Stati Uniti e Giappone, arrivando ad affermare una posizione molto netta e chiara, secondo cui le SOEs andrebbero ricondotte alla nozione citata, e assumendosi la responsabilità di pervenire ad una definizione condivisa di ente pubblico in grado di ricomprendere anche le SOEs.

I tre Membri, peraltro, hanno avanzato delle critiche anche rispetto all’attuale lista di sovvenzioni vietate, di cui all’art.3, par.1, dell’Accordo SCM, in quanto essa non sarebbe più in grado di contrastare le distorsioni commerciali in alcune giurisdizioni. Perciò, essi hanno proposto di introdurre in tale lista, accanto ai sussidi alle esportazioni e alle sovvenzioni condizionate all’uso preferenziale dei prodotti nazionali rispetto a quelli importati, una serie di garanzie illimitate⁵¹¹, le cd. “*unconditionally prohibited subsidies*”.

Inoltre, anche in materia di sovvenzioni, i Membri possono incorrere in violazione degli obblighi di notifica previsti dall’apposito Accordo, provocando gravi effetti anticoncorrenziali. La risposta europea consiste nel considerare automaticamente vietata la sovvenzione che non sia stata portata a conoscenza del Comitato OMC sulle sovvenzioni da un altro Membro, salvo che lo Stato coinvolto che ha concesso la sovvenzione non rechi tutte le informazioni necessarie entro un arco di tempo concordato. Tuttavia, affinché tali proposte non restino mere enunciazioni di principio è necessario che incontrino il consenso di tutti i Membri, tra cui la Cina, la quale ha tratto vantaggio dal regime normativo in materia di sovvenzioni, così come attualmente declinato.

Di recente, tuttavia, tutti gli Stati hanno fatto largo ricorso allo strumento in parola, per far fronte alla crisi provocata dal COVID-19. In questo contesto, in cui ciascun Membro, Cina compresa, può trovare interesse nell’introdurre un quadro normativo caratterizzato da regole certe, che permettano agli Stati di programmare con un certo grado di prevedibilità le loro attività economiche, addivenire ad un risultato concreto (nel senso di prevedere regole nuove in materia di sovvenzioni) non è del tutto inverosimile.

Inoltre, l’Unione in quanto membro dell’*Ottawa Group*, nel mese di novembre 2020, congiuntamente agli altri componenti del gruppo ha presentato una comunicazione per dare avvio alla “*Trade and Health Initiative*”, al fine di garantire l’equo e adeguato accesso ai beni essenziali per combattere il virus e altre pandemie, al Consiglio generale dell’OMC. Infatti, quest’ultimo – insieme al FMI e alla Banca mondiale – rappresenta il foro adatto per combattere una situazione di crisi, come quella sanitaria, attraverso strumenti di portata globale. Inoltre, si rivolge un invito agli Stati, affinché assicurino che eventuali misure restrittive non ostacolino le forniture a finalità umanitaria e il lavoro del COVAX⁵¹² nella distribuzione di vaccini.

Da ultimo, l’Unione si impegna a ripristinare il completo e corretto funzionamento dell’Organo d’appello, avversato da Washington durante la Presidenza Trump per una serie di ragioni, che già si sono accennate, ma che è il caso di specificare.

⁵¹⁰ Cfr. E. BARONCINI, *op.cit.*, p.148 e seguenti.

⁵¹¹ Si possono richiamare, a titolo esemplificativo, i sussidi destinati alle imprese insolventi o in difficoltà in mancanza di un apposito piano di ristrutturazione credibile, e determinate forme di condono dei debiti.

⁵¹² COVID-19 Vaccine Global Access Facility.

Gli Stati Uniti hanno mosso, sostanzialmente, sei critiche all'*Appellate Body*, che si sostanziano nella sua incapacità di rispettare il limite temporale di 90 giorni previsto dall'art.17, par.5, del DSU, per concludere il secondo grado di giudizio; nel travalicamento della sua competenza, limitata ai punti di diritto messi in luce dal *panel* durante la prima istanza, per addentrarsi in un esame anche delle questioni fattuali; nell'agire *ultra vires*, analizzando questioni non rilevanti per la definizione del giudizio; nell'introdurre in via pretoria, senza una previsione in materia nel DSU, la regola del precedente in relazione al *reports* d'appello, che possono essere disattesi solo in caso di "*cogent reasons*"; nell'*overreaching*, cioè nell'attribuire alle regole OMC un'interpretazione eccessivamente distante dalla loro effettiva portata, in violazione della "*not add or diminish rule*"⁵¹³.

In realtà, al di là di ciò, "l'antipatia" dell'Amministrazione statunitense nei confronti dell'Organo di appello trae le sue origini dal fatto che i suoi *reports*, relativi all'interpretazione delle norme OMC in materia di difesa commerciale, hanno ridimensionato la possibilità per gli Stati Uniti di tutelarsi da prassi commerciali provenienti dalla Cina e da essi considerate illegittime.

L'antagonismo statunitense si è concretizzato, nel mese di maggio 2017, tramite l'esercizio del diritto di veto in relazione alla nomina dei giudici d'appello, che è stata inibita, causando la paralisi del blocco nel mese di dicembre 2019.

Nella situazione attuale il sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, sostanzialmente, ha fatto una sorta di "viaggio nel tempo", tornando indietro di 70 anni, quando era disciplinato dal GATT 1947, che non prevedeva un secondo grado di giudizio. Quindi, qualora, ad oggi, la parte soccombente di una controversia decidesse di impugnare il *report* emesso in primo grado dal *panel*, si realizzerebbe un fenomeno di "*appeal into the void*"⁵¹⁴, che, inevitabilmente, scalfisce la connotazione *rule-based* del sistema multilaterale.

In questo contesto, l'Unione europea non è rimasta inerte. Essa non si è limitata a proporre una serie di modifiche del DSU, al fine di trovare un compromesso con gli Stati Uniti, ma ha anche escogitato una soluzione temporanea, per evitare che la situazione di stallo si convertisse nell'eliminazione definitiva dell'organo di appello⁵¹⁵.

L'Unione europea, infatti, è l'ideatrice del *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement*, che si sostanzia in un meccanismo di arbitrato, modellato sulla base dell'esempio di cui all'art.25 del DSU, che consente, limitatamente ai Membri che lo sottoscrivono, di esercitare il diritto d'Appello dinanzi al Collegio arbitrale che viene conseguentemente istituito. In tal senso, l'Unione coglie l'occasione per introdurre alcune caratteristiche, di cui auspica l'introduzione anche nel sistema d'appello ginevrino. In particolare, il collegio deve limitarsi ad affrontare le questioni di diritto sollevate e necessarie alla risoluzione della controversia. Esso detiene il potere di indicare dei tempi, piuttosto ristretti, entro i quali discutere il caso, limitando anche il numero delle pagine delle memorie. La sezione arbitrale, infine, deve addivenire alla conclusione del giudizio nel termine massimo di 90 giorni.

L'accordo, che dà luogo a questo nuovo collegio arbitrale, è stato sottoscritto da 25 Membri, tra cui si annoverano alcuni "*frequent users*"⁵¹⁶ del sistema di soluzione delle controversie OMC. Tuttavia, si tratta di un "palliativo", una soluzione momentanea, che, peraltro, non ha sortito negli Stati Uniti il risultato sperato. Poiché il consenso degli Stati Uniti è indispensabile al fine di garantire il corretto funzionamento del meccanismo di soluzione delle controversie, nonché la sua articolazione nei due gradi di giudizio, la Commissione europea nell'Allegato sulla Riforma

⁵¹³ "*The panel and the Appellate Body cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements*" ai sensi dell'art.19, par.2, DSU.

⁵¹⁴ Cfr. E. BARONCINI, *op.cit.*, p.161.

⁵¹⁵ Cfr. M. HAHN, *We'll Always Have Geneva: The Existential Crisis of the US-led Multilateral Trading System and the EU Reactions*, in I. GOVAERE, S. GARBEN (editori), *The Interface between EU and International Law*, Oxford, 2019; I. GARCIA BERCERO, *What Do We Need a World Trade Organization For? The Crisis of the Rule-Based Trading System and WTO Reform*, Bertelsmann Stiftung, 2020; J. HILLMAN, A. TIPPETT, *Europe and the Prospects for WTO Reform*, in *Council on Foreign Relations*, 2021.

⁵¹⁶ Cina, Brasile, Messico e Unione europea, fra gli altri.

dell'OMC ha chiarito che vi sono numerosi punti di contatto con la posizione statunitense circa la riformulazione dell'Organo di appello. Essa ha formalmente dichiarato la necessità di una riforma significativa.

È probabile che per riaprire il dialogo con gli USA nel prossimo futuro, l'Unione prenda le mosse dai cd. *Walker Principles*, ovvero la proposta elaborata e presentata a conclusione del 2019 dall'ambasciatore David Walker relativa al miglioramento del Tribunale permanente dell'OMC⁵¹⁷.

2. Il *Green Deal* e la *Digital strategy*: l'economia dell'UE in linea con le transizioni verde e digitale

“La politica commerciale dell'UE deve (...) sostenere la ripresa e la trasformazione fondamentale dell'economia dell'UE in linea con i suoi obiettivi verdi e digitali”⁵¹⁸.

Sin dalla presentazione delle sue priorità, la Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, sotto diversi punti di vista, si è differenziata da quella del suo predecessore Jean-Claude Juncker. In particolare, la centralità dell'interesse politico ha subito uno spostamento dalle questioni finanziarie e migratorie ai temi legati alla transizione energetica, alla tutela dell'ambiente, all'innovazione tecnologica e alla sovranità economica. Questo elemento di discontinuità segnala un rinnovato interesse per tematiche meritevoli di attenzione.

In relazione ai primi due punti, la Presidente von der Leyen si è impegnata a guidare la realizzazione di un ampio piano denominato “*Green New Deal*”, che si colloca al primo posto tra le priorità individuate tra gli orientamenti politici per il suo mandato quinquennale. Esso, inoltre, è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, a dimostrazione, ancora una volta, dell'unità e dell'interdipendenza che caratterizzano la Comunità internazionale.

Il programma politico inaugurato con l'insediamento della nuova Commissione è diretto a rendere l'economia sostenibile, affrontando sfide sempre più attuali e pressanti, quali il cambiamento climatico, per trasformarle in un'opportunità di crescita e rinascita per l'Unione.

Il programma, che si prefigge di realizzare, è stato spiegato più dettagliatamente in una comunicazione⁵¹⁹ presentata nel mese di dicembre 2019, nella quale vengono individuate le priorità e gli obiettivi perseguiti attraverso il cd. “*Green Deal europeo*” (GDE). Tale comunicazione pone le basi per l'impegno che la Commissione dovrà approfondire, anche negli anni a venire, per risolvere i problemi legati al clima e all'ambiente, qualificato come “*il compito che definisce la nostra generazione*”⁵²⁰. Sebbene oggi vi sia una consapevolezza sempre maggiore, il cambiamento climatico sta diventando un fenomeno inarrestabile, e con il passare del tempo l'atmosfera si riscalda ulteriormente e il clima subisce dei mutamenti che incidono negativamente sulla biodiversità, fortemente messa in pericolo. Infatti, degli otto milioni di specie presenti sul pianeta un milione è a rischio di estinzione, anche a causa della deforestazione e dell'inquinamento dei mari⁵²¹.

Il *Green Deal* si presenta come risposta a queste sfide. Esso incorpora la strategia europea, che persegue due obiettivi⁵²².

⁵¹⁷ Cfr. E. BARONCINI, *op.cit.*, p.163.

⁵¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, CM(2021) 66 final, 18 febbraio 2021, punto 3.1.

⁵¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019.

⁵²⁰ Cfr. *Ibidem*, par.1.

⁵²¹ Cfr. *Ibidem*.

⁵²² Cfr. M. ONIDA, *Il Green Deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021.

In primo luogo, il conseguimento della cd. “neutralità climatica” entro il 2050, che si sostanzia in un’economia in cui “l’assorbimento di anidride carbonica eccede le emissioni causate dalle attività antropiche⁵²³”, al fine di ridurre gradualmente la concentrazione atmosferica di gas a effetto serra, come il CO₂, che sono i principali responsabili del riscaldamento globale.

In secondo luogo, si vuole perseguire una crescita economica che sia, però, indipendente dal ricorso alle risorse naturali, e rispetto ad esse “scollegata”.

Questa transizione verde, allo stesso tempo, deve essere “giusta ed inclusiva”. Dal momento che essa produrrà cambiamenti sostanziali, da un lato, bisogna tenere in considerazione le regioni, le industrie e i lavoratori che dovranno affrontare i principali problemi, mentre dall’altro lato, è indispensabile il coinvolgimento dei cittadini, di cui si richiede la fiducia nella transizione.

La riduzione delle emissioni, che impone una trasformazione degli assetti economici e sociali alla luce della sostenibilità, rappresenta una sfida, che necessita di una serie di investimenti per indirizzare gli interventi a beneficio del clima e dell’ambiente. Tuttavia, queste ambizioni non potranno essere soddisfatte se l’Ue agirà da sola, poiché i rischi connessi ai cambiamenti climatici non conoscono i confini nazionali. Pertanto, l’Unione dovrà sfruttare il suo peso politico, al fine di influenzare i suoi *partner* e i Paesi vicini per intraprendere una serie di misure che indirizzino l’azione politica globale verso la sostenibilità.

La Commissione, dunque, ha assegnato al *Green Deal* carattere di gravità e urgenza, al fine di affrontare tematiche che ultimamente, anche agli occhi dell’opinione pubblica, hanno assunto maggiore importanza, poiché i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità sono diventati delle minacce per la sopravvivenza della specie umana. Il mondo dell’energia è intrinsecamente legato a quello della sicurezza: energia significa crescita economica e, quindi, anche sicurezza sociale.

Alla luce di ciò, il nuovo approccio della Commissione von der Leyen dimostra un’assunzione di responsabilità da parte dell’Unione europea, da cui deriva circa il 22% delle emissioni storiche⁵²⁴.

Risulta doveroso, a questo punto della trattazione, ricordare che il Trattato di Roma del 1957 non contemplava una competenza dell’Unione in materia ambientale⁵²⁵. È stato necessario attendere l’Atto Unico europeo, entrato in vigore nel 1987, perché questa competenza le venisse riconosciuta, e il Trattato di Maastricht, in vigore dal 1993, affinché essa venisse denominata “politica”, e non semplicemente “azione” in materia di ambiente⁵²⁶.

Pertanto, prima che l’Unione acquisisse competenza in materia ambientale, quando era necessario adottare atti normativi che avevano un’incidenza diretta o indiretta in tale settore, si faceva ricorso alle norme relative al mercato interno o alla giurisprudenza della Corte di giustizia sui poteri impliciti; entrambe costituivano delle basi giuridiche improprie e forzate⁵²⁷.

La conseguenza della mancata competenza comunitaria sulle questioni ambientali si sostanzia nella totale discrezionalità degli Stati a legiferare in questo settore. Tale circostanza ha provocato una forte tensione, negli anni ’70 e ’80, tra gli Stati membri desiderosi di agire in materia ambientale, talvolta mossi da intenti protezionistici, e l’allora Comunità, diretta ad impedire che l’adozione di normative nazionali potesse fraporsi al principio di libera circolazione delle merci, poiché beni e prodotti di consumo, insieme ai processi industriali necessari alla loro fabbricazione, costituivano le principali cause di inquinamento. Pertanto, facendo leva sui principi di diritto enucleati dalla Corte di giustizia dell’Ue nella sentenza

⁵²³ Cfr. *ibidem*, p.258.

⁵²⁴ Cfr. T. STAINFORTH, *The EU climate target: What’s in the numbers?*, Institute for European Environmental Policy Policy Brief, Dicembre 2020.

⁵²⁵ Cfr. L. KRÄMER, *EU Environmental law*, Londra, 2016.

⁵²⁶ Cfr. M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell’UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, n. 7 del 27 marzo 2020, consultabile online nel sito www.federalismi.it.

⁵²⁷ Cfr. M. ONIDA, *L’Europa e l’ambiente*, in G. GATTINARA, F. PAPPALARDO (a cura di), *L’Europa dei diritti, la Corte di Giustizia e i cittadini dell’Unione*, Roma, 2014.

*Dasonville*⁵²⁸, secondo cui “ogni normativa commerciale degli Stati membri, che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari, va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative”, di cui è imposto, quindi, il divieto. Questo approccio di “armonizzazione negativa”, seguito dalla Comunità, rendeva quasi automatico che l’adozione di una norma nazionale di carattere ambientale sarebbe stata qualificata come violazione dei Trattati, in quanto misura restrittiva della circolazione dei beni.

Con la crescita dell’importanza delle tematiche ambientali, in quanto legate alla salute umana, l’approccio negativo è stato smussato, fino a convertire l’orientamento della Comunità verso un’armonizzazione positiva. A partire dalla nota sentenza *Cassis de Dijon* del 1979, la Corte ha stabilito che, laddove la produzione e commercializzazione di un dato prodotto non sia regolamentata da norme comuni, saranno gli Stati membri a dettare tale disciplina nei rispettivi territori. In tal senso, gli ostacoli al commercio che possono discendere da una disparità normativa, saranno accettati se necessari a rispondere ad “esigente imperative”. Tale è stata considerata la tutela dell’ambiente nella sentenza *Commissione c. Danimarca* del 1998⁵²⁹. In quanto esigenza imperativa, la tutela dell’ambiente può costituire una limitazione alla libera circolazione di merci, fintanto che la norma restrittiva del commercio non sia discriminatoria e si dimostri proporzionata all’obiettivo che vuole perseguire.

La genesi della politica ambientale dimostra come essa sia una materia trasversale, che investe altre materie, l’agricoltura, il commercio, l’energia, l’industria e così via. Tale peculiarità rende ancora più complessa la gestione della *governance* tra Stati membri e istituzioni europee.

Oggi, l’art.4, par.2, TFUE include la politica ambientale nel novero delle competenze concorrenti, e quindi condivise tra Stati membri e Unione. Quest’ultima, ai sensi dell’art.3, par.3, TUE, si impegna a promuovere lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato sulla tutela e sul miglioramento delle qualità dell’ambiente. In particolare, l’art.191, inserito nel titolo XX del TFUE, dedicato all’ambiente, al paragrafo 1, enuclea gli obiettivi che l’Unione, tramite la politica ambientale intende perseguire. Tra questi ultimi rientrano, la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente, la protezione della salute umana, un’utilizzazione razionale e attenta delle risorse naturali, e infine, la promozione sul piano internazionale di misure dirette a risolvere i problemi dell’ambiente, a livello sia regionale che mondiale e, quindi, a combattere i cambiamenti climatici.

La commistione tra esigenze di tutela dell’ambiente e di lotta al cambiamento climatico spiega l’utilizzo dei termini “clima” e “ambiente” in modo interscambiabile da parte della Commissione nella sua comunicazione, che, in quanto atto atipico e non vincolante, volto alla presentazione della nuova agenda politica, è finalizzato a evidenziare l’ampiezza dello spettro di intervento del *Green Deal* europeo.

Attraverso questo strumento, la Commissione ha proposto l’adozione di una “legge europea sul clima” affinché l’impegno sul clima non resti una mera enunciazione di principio, ma acquisisca carattere vincolante, garantendo, inoltre, ai cittadini e alle imprese europee la certezza giuridica e la prevedibilità di cui hanno bisogno per pianificare per la transizione decisa con il *Green Deal* europeo. Tale proposta è stata trasmessa dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, sottoforma di regolamento, il 4 marzo 2020. Il regolamento, in vigore dal 29 luglio 2021, istituisce il quadro europeo sul clima. Esso prevede una serie di azioni da intraprendere per raggiungere l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, anzitutto, impegnando gli Stati membri a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030. Tramite un’ulteriore proposta legislativa, la Commissione fisserà un obiettivo intermedio per il 2040, entro sei mesi, che decorrono dalla prima revisione globale nel 2023, secondo quanto previsto dall’Accordo di Parigi⁵³⁰. Entro il 30 settembre 2023, e successivamente ogni cinque

⁵²⁸ CGUE, *Dasonville*, causa 8/74, sentenza dell’11 luglio 1974.

⁵²⁹ CGUE, *Commissione c. Danimarca*, causa 302/86, sentenza del 20 settembre 1988.

⁵³⁰ Trattasi di un accordo globale tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, che concerne la riduzione di emissione di gas serra e la finanza; raggiunto il 12 dicembre 2015, riguarda il periodo a decorrere dal 2020.

anni, la Commissione valuterà i progressi collettivi fatti da tutti i paesi dell'UE, così come la coerenza delle misure nazionali, verso l'obiettivo UE per la neutralità climatica entro il 2050. Tali progressi saranno monitorati da un Comitato consultivo scientifico europeo sul cambiamento climatico, appositamente istituito, che valuterà, inoltre, se la politica europea si dimostra coerente con gli obiettivi prefissati⁵³¹.

Allo stesso tempo, la Commissione propone una modifica della legislazione in vigore in materia di clima ed energia. In particolare, promuove una revisione degli strumenti di tassazione dei prodotti energetici alla luce delle disposizioni del TFUE che consentono di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria, e quindi alla deliberazione a maggioranza qualificata in Consiglio, in luogo dell'unanimità, richiesta quando si tratta di materia fiscale. Il richiamo è all'art.192, par.1, TFUE, utilizzabile quando la misura da adottare non ha principalmente natura fiscale. Pertanto, la Commissione effettua un bilanciamento di interessi, ammettendo che, alla luce del *Green Deal*, anche una disposizione avente natura fiscale, può presentare un carattere prevalentemente ambientale.

Inoltre, poiché la transizione verde, per realizzarsi, richiede una stretta collaborazione tra i cittadini europei e le istituzioni dell'Unione, la Commissione ha annunciato una nuova ambiziosa strategia, mossa dall'intento di promuovere investimenti pubblici e privati, che si sostanzia nel "*Patto Europeo per il clima*", approvato il 9 dicembre 2020⁵³². Esso è diretto a favorire la partecipazione del pubblico nelle iniziative a favore del clima, attraverso la condivisione di informazioni e la creazione di spazi fisici, così come di piattaforme virtuali, in cui i cittadini potranno condividere le loro riflessioni e idee.

La Commissione, nella comunicazione in esame, sottolinea che per conseguire gli obiettivi della neutralità climatica tra il 2030 e il 2050 è indispensabile promuovere la decarbonizzazione del sistema energetico.

Quest'ultimo incide fortemente sui fattori climatici, dal momento che la produzione e l'uso dell'energia nei diversi settori economici rappresentano oltre il 75% delle emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea. Risulta, quindi, indispensabile operare una svolta verso l'efficienza energetica, sviluppando un settore energetico fondato su fonti rinnovabili e contestualmente eliminando il ricorso al carbone e la carbonizzazione del gas. Affinché l'approvvigionamento energetico "pulito" sia realizzabile a prezzi accessibili sia per le industrie che per i consumatori finali, è imperativo il bisogno di predisporre un mercato europeo dell'energia pienamente integrato, interconnesso e digitalizzato.

Già nel 1999, l'Unione aveva adottato un regolamento⁵³³ attraverso il quale obbligava gli Stati membri a inviare piani nazionali integrati su energia e clima, a scadenza di dieci anni a partire dal 2019, alla Commissione, incaricata di valutarli e, se del caso, adottare raccomandazioni. In linea con quanto previsto, gli Stati membri dovranno aggiornare i loro piani, il cui avvio è previsto nel 2023, per conformarli ai più ambiziosi obiettivi intrapresi dalla Commissione, sostituendo la riduzione delle emissioni del 40% entro il 2030, al nuovo traguardo del 55%⁵³⁴.

La cooperazione tra gli Stati membri è indispensabile per promuovere il ruolo delle fonti di energia rinnovabili, la cui integrazione "intelligente" contribuirà a perseguire l'obiettivo della decarbonizzazione, soprattutto nel settore dei trasporti. A tal proposito, la Commissione dopo aver presentato proposte relative al ricorso all'integrazione intelligente in relazione alle

⁵³¹ Cfr. M. ONIDA, *op.cit.*, p.265.

⁵³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Patto europeo per il clima*, COM(2020) 788 *final*, 9 dicembre 2020.

⁵³³ Regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

⁵³⁴ Alcuni singoli Stati membri hanno già fissato i loro obiettivi ambiziosi per la rete zero, come la Finlandia che punta al 2035. La Danimarca, invece, punta attualmente a zero emissioni nette entro il 2050. Si tratta, in parte, di un esercizio di *leadership* politica, poiché il governo stesso ha riconosciuto di non avere ancora un piano concreto per raggiungere questo obiettivo, il quale sarà sviluppato attraverso piani d'azione settoriali nel prossimo futuro. Tuttavia, il Paese spera che il segnale politico e l'impegno dichiarato servano ad innescare una maggiore ambizione all'interno dell'UE e a livello internazionale. Cfr. T. STAINFORTH, *op.cit.*

infrastrutture energetiche, l'8 luglio 2020, ha presentato una strategia⁵³⁵ basata sull'uso dell'idrogeno, dato il ruolo che potrebbe rivestire per il trasporto e lo stoccaggio di energia.

Inoltre, la Commissione ha dichiarato il suo impegno nell'affrontare il rischio della povertà energetica per le famiglie, attraverso la pubblicazione di orientamenti volti ad aiutare gli Stati membri in tal senso.

Una parte consistente dell'emissioni di gas a effetto serra, nonché del degrado degli ecosistemi terrestri e acquatici sono causati dal settore industriale⁵³⁶, soprattutto di quello relativo all'estrazione di materie prime, la cui attività è triplicata tra il 1970 e il 2017 e risulta in continua crescita. Infatti, nonostante la transizione verde abbia già avuto inizio, l'industria europea è ancora responsabile del 20 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'Ue, poiché solo il 12% dei materiali che vengono utilizzati sono riciclati⁵³⁷. Pertanto, per conseguire gli obiettivi finora individuati è necessaria la piena mobilitazione dell'industria europea; solo così si può mirare ad un'economia pulita e circolare, ovvero in cui il valore dei prodotti, insieme a quello dei materiali e delle risorse, resta tale per un lungo periodo di tempo, così da ridurre al minimo la produzione di rifiuti inquinanti. Ad esempio, già nel 2015 la Commissione aveva predisposto un piano d'azione⁵³⁸, che ha portato all'adozione di alcune importanti direttive, come la *single plastic use*⁵³⁹, volta a impedire l'immissione nel mercato di alcuni prodotti monouso composti da materiali che impattano negativamente sull'ambiente.

Accanto a tali strumenti normativi, la Commissione nella comunicazione in esame ha proposto una manovra di più ampio respiro, adottata poi nel mese di marzo 2020, diretta ad agevolare la transizione verde dell'industria europea, che deve procedere di pari passo con quella digitale. Insieme all'esigenza di decarbonizzare e modernizzare la produzione di acciaio, cemento e prodotti chimici, indispensabili per l'economia europea, la Commissione annuncia una politica per i "prodotti sostenibili", volta a promuovere un'economia circolare, basata su principi comuni, che assegni priorità al riutilizzo dei beni prima ancora che al loro riciclaggio e che adotti requisiti e misure volte a vietare l'ingresso di prodotti nocivi per l'ambiente nel mercato europeo. Tra gli aspetti che verranno regolamentati si può annoverare il neonato "diritto alla riparazione", volto ad incoraggiare le imprese a produrre e vendere, e i consumatori ad acquistare prodotti riutilizzabili, durevoli e riparabili. A tal proposito, è indispensabile una campagna di sensibilizzazione volta alla responsabilizzazione dei consumatori a compiere scelte ponderate per rivestire un ruolo attivo nella lotta ai cambiamenti climatici. Ciò impone che le informazioni che vengono distribuite agli utenti siano affidabili e verificabili, al fine di evitare il dilagare di un *marketing* ambientale fuorviante, il cd. *greenwashing*⁵⁴⁰.

Un altro settore in cui la Commissione ha rinvenuto la necessità di intervenire è quello dell'edilizia, poiché la costruzione, l'utilizzo e la ristrutturazione degli edifici sono responsabili del 40% del consumo energetico, in quanto assorbono ingenti quantità di energia e risorse

⁵³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra*, COM(2020) 301 final, 8 luglio 2020.

⁵³⁶ Circa la metà delle emissioni totali di gas a effetto serra e più del 90 % della perdita di biodiversità e dello stress idrico sono provocati dall'estrazione di risorse e dai conseguenti processi di trasformazione di materiali, combustibili e alimenti.

⁵³⁷ I dati aggiornati sono consultabili online nel sito https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1.

⁵³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 2 dicembre 2015, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final.

⁵³⁹ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, GU L n.155 del 12.6.2019.

⁵⁴⁰ Con tale neologismo inglese, di solito tradotto come "ecologismo" o "ambientalismo di facciata", si vuole indicare la strategia di comunicazione di certe imprese, organizzazioni o istituzioni politiche diretta a costruire un'immagine di sé ingannevolmente positiva sotto il profilo dell'impatto ambientale, con l'intento di distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica dagli effetti negativi per l'ambiente dovuti alle proprie attività o ai propri prodotti.

minerarie. Si propone una *renovation wave* che faccia leva sulla normativa delle prestazioni energetiche degli edifici e sul riesame del regolamento sui prodotti da costruzione, al fine di assicurare che sia la progettazione, sia la ristrutturazione di edifici siano compatibili con la concezione circolare dell'economia.

Come si è già rimarcato, tutela dell'ambiente e della salute sono due fattori strettamente connessi, poiché al venir meno dell'uno, corrisponde la diminuzione dell'altro.

Ciò si può desumere dal fatto, dimostrato dalle analisi statistiche, che oltre 390.000 persone all'anno sono morte prematuramente per cause legate alla qualità dell'aria⁵⁴¹. Le condizioni in cui verte quest'ultima sono in larga parte causati dal settore dei trasporti, che producono circa un quarto delle emissioni a effetto serra. Nonostante i ripetuti interventi legislativi, che si sono susseguiti a partire dagli anni '70, la qualità dell'aria continua ad essere fonte di preoccupazione. Pertanto, questo è un altro punto su cui la Commissione europea ha annunciato di voler intervenire. Infatti, il 9 dicembre 2020⁵⁴² è stata approvata la strategia per una mobilità intelligente, diretta a raggiungere la sostenibilità nei trasporti. In particolare, l'obiettivo che si pone si sostanzia nella riduzione del 90% delle emissioni prodotte dai trasporti entro il 2050.

Inoltre, dalla protezione dell'ambiente non dipende solo la tutela del diritto alla salute dell'uomo, ma anche l'interesse a salvare la biodiversità.

Quest'ultima, oggi, è fortemente messa a rischio e tra i principali "accusati" si annovera la produzione agricola, a cui si rimprovera l'uso intensivo del suolo e delle risorse idriche, nonché dei fertilizzanti e dei pesticidi. Benché le emissioni di gas a effetto serra dovute all'agricoltura e, in particolare, dal metano usato negli allevamenti siano di gran lunga meno preoccupanti di quelle cagionate da altri settori, come, appunto, i trasporti, l'energia e l'industria, una disciplina maggiormente *eco-friendly* in tale settore può contribuire senz'altro al risultato finale, ovvero la neutralità climatica. Pertanto, la Commissione europea si impegna a intraprendere le azioni necessarie a rendere il cibo europeo, noto per essere nutriente e di qualità, anche sostenibile.

Già nel 2018 era stata avanzata una proposta finalizzata a rendere più "verde" la politica agricola comune, settore cui è destinato quasi un terzo del bilancio dell'Ue; dunque, la circostanza che l'Unione finanzia uno dei fattori che contribuiscono alla crisi ambientale è apparsa come un paradosso da risolvere. Perciò, la Commissione ha concluso che la riforma della PAC iniziata nel 2018 è compatibile con il *Green Deal* europeo, tuttavia, evidenziando che è necessario incrementarne la sostenibilità dei contenuti.

Accanto alla riforma della PAC, la Commissione, il 20 maggio 2020, ha approvato una nuova strategia, la cd. *Farm to Fork*⁵⁴³, diretta a convertire almeno il 25% della superficie agricola dell'Unione all'uso agricolo biologico entro il 2030, a ridurre del 50% l'uso dei pesticidi chimici e delle perdite di nutrienti, nonché le vendite di antimicrobici per animali da allevamento e acquacoltura.

Nella stessa data, la Commissione ha anche dato l'approvazione ad una nuova strategia in materia di biodiversità⁵⁴⁴, finalizzata a conseguire entro il 2050 una rinnovata resilienza di tutti gli ecosistemi, nonché il ripristino di quelli degradati, attraverso l'adozione di una normativa che contenga prescrizioni vincolanti. Infine, ha previsto un piano d'azione volto a eliminare le sostanze tossiche dall'ambiente.

⁵⁴¹ I dati aggiornati sono consultabili *online* nel sito https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.

⁵⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, COM(2020) 789 final, del 9 dicembre 2020.

⁵⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo, al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare, equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM(2020) 381 final.

⁵⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo, al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 final.

Per favorire la realizzazione degli obiettivi annunciati nel *Green Deal*, la Commissione ha predisposto un piano di investimenti⁵⁴⁵, che, secondo le stime, permetterà di raggiungere circa €1.000 miliardi entro il 2030. Questo si articola su tre piani, che consistono nel finanziare, incentivare e poi realizzare. La prima dimensione, quella finanziaria, si riferisce al bilancio dell'Unione europea, il cui negoziato è intervenuto durante l'emergenza sanitaria, sfociata poi in una crisi economico-finanziaria. Quest'ultima, inaspettatamente, ha portato alla conclusione del negoziato con un bilancio più alto di quello proposto dalla Commissione nel 2018.

Con l'avvento della crisi COVID-19, in Europa nella primavera del 2020, il tema della ripresa economica ha preso il sopravvento in cima all'agenda. Tuttavia, la Commissione non ha rinunciato all'idea di crescita verde, come si può vedere nella sua proposta per la *Next Generation EU* (NGEU), vale a dire la risposta fiscale e politica dell'UE alla pandemia, che lega una capacità fiscale dell'UE ad un'agenda di crescita comune. La Commissione, da un lato, si impegna, in modo reattivo, a riparare i danni generali dalla crisi, dall'altro, si concentra, in modo proattivo, a preparare il campo per la trasformazione dell'Europa, verso una transizione verde e digitalizzata⁵⁴⁶.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 sottolineano come il piano di ripresa europea avrà bisogno di massicci investimenti pubblici e privati a livello europeo per indirizzare l'Unione verso una ripresa sostenibile e resiliente, creando posti di lavoro e riparando i danni immediati causati dalla pandemia, sostenendo al contempo le priorità verdi e digitali dell'Unione. Per quanto riguarda le risorse da allocare sull'agenda verde e digitale, il Consiglio europeo ha concluso che almeno il 30 % dell'importo totale delle spese di bilancio dell'Unione e di *Next Generation EU* è da destinare al sostegno degli obiettivi climatici, mentre il 10% dei fondi deve essere dedicato alla transizione digitale.

Per favorire un'economia che sia climaticamente neutra entro il 2050, l'obiettivo della Commissione è quello di favorire la transizione verde, adottando i necessari strumenti. Essi si sostanziano nelle misure volte a creare le condizioni favorevoli per prodotti e servizi sostenibili, anche attraverso l'incoraggiamento di investimenti nell'energia pulita.

Pertanto, la Commissione dovrà agire su una triplice dimensione. Essa, anzitutto, si impegna a promuovere e condividere l'agenda ambientale con i Paesi *partner* che nutrono gli stessi valori, in seno all'OMC, promuovendo la liberalizzazione di beni e servizi sostenibili e l'ecologizzazione degli aiuti al commercio.

La dimensione della sostenibilità ambientale, in secondo luogo, diventa un tema ricorrente nella fitta rete di accordi commerciali bilaterali conclusa dall'Unione. Quest'ultima, attraverso tali trattati, promuove la diffusione di metodi e tecnologie di produzioni puliti ed efficienti, creando nuove opportunità di accesso al mercato per i beni e servizi sostenibili. Tramite gli accordi commerciali, l'Unione si assicura che investimenti e scambi commerciali non siano sottoposti a distorsioni delle materie prime e non coinvolgano beni che mettono a repentaglio la realizzazione dell'obiettivo della neutralità climatica; pertanto, i prodotti importati devono soddisfare dei requisiti di produzione, al fine di proteggere l'ambiente e rispondere ad esigenze di ordine etico.

La Commissione nella comunicazione sul riesame della politica commerciale, più volte citata, ha messo in luce l'esigenza di rispettare l'Accordo di Parigi, proponendo che il suo rispetto venga qualificato come elemento essenziale nei futuri accordi commerciali e di investimento.

Pertanto, la Commissione si impegnerà a modellare i futuri accordi commerciali di modo tale che possano costituire utili strumenti al perseguimento della crescita sostenibile.

⁵⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo, al Comitato delle Regioni, del 14 gennaio 2020, *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile – Piano di investimenti del Green Deal Europeo*, COM (2020) 21 final.

⁵⁴⁶ Cfr. C. DE LA PORTE, M. D. JENSEN, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Soc Policy Adm.*, 2021.

Sul fronte tecnologico, invece, la Commissione von der Leyen, si è impegnata ad aumentare il coefficiente di autonomia dell'Europa nel mondo digitale e nel settore dell'intelligenza artificiale, promuovendo investimenti e occupazione, al fine di creare uno spazio europeo per la gestione dei dati, sottraendoli all'egemonia dei colossi tecnologici statunitensi e asiatici.

L'Unione per realizzare la transizione digitale dovrà proiettare la sua agenda verso l'esterno, in un contesto globale competitivo dove spesso si percepisce l'assenza dei valori europei.

In questo scenario, la trasformazione digitale diventa una priorità della politica commerciale per il prossimo quinquennio, in quanto le imprese europee dipendono fortemente dai servizi digitali e dai dati, che sono diventati una componente essenziale delle di approvvigionamento dell'Unione. Pertanto, le imprese dovranno dotarsi di tecnologie digitali per mantenere la loro competitività, soprattutto se si considera che l'Ue è il maggiore operatore di servizi al mondo e che gli scambi di servizi rappresentano il 25% del suo PIL⁵⁴⁷.

L'Unione ambisce a mantenere il suo ruolo di guida nell'approccio alle norme e alle regolamentazioni digitali, soprattutto in materia di protezione dei dati, ove si colloca il regolamento generale sulla protezione dei dati, noto con l'acronimo inglese GDPR⁵⁴⁸. Già nel 2009, la Commissione aveva sottolineato l'importanza di promuovere le leggi sulla *privacy* dei dati dell'Ue come un punto di riferimento per gli standard global, sottolineando come l'Unione dovesse rappresentare una forza trainante nello sviluppo e nella promozione di standard internazionali in materia di protezione di dati, attraverso il ricorso agli adeguati strumenti unilaterali, multilaterali o bilaterali.

A tal proposito, l'Unione, a livello interno, ambisce a conseguire la sovranità tecnologica, che consiste nell'acquisire il potere di definire gli standard senza che questi siano etero-imposti, attraverso il *Digital Compass 2030*, la bussola digitale che indica i quattro punti cardinali attorno ai quali ruoterà il decennio digitale inaugurato dall'Ue. In particolare, il 9 marzo 2021, la Commissione ha presentato la strategia per la transizione digitale, da realizzarsi insieme a quella verde, entro il 2030, individuando le quattro aree di priorità che rappresentano i punti cardinali di questa "bussola digitale": competenze, trasformazione digitale delle imprese, infrastrutture digitali sicure e sostenibili e digitalizzazione dei servizi pubblici.

Inoltre, l'Unione ambisce, da un lato, a rivestire un ruolo centrale nell'adozione di regole per il commercio digitale nel foro OMC, dall'altro, ad intensificare la cooperazione bilaterale circa le questioni digitali relative al commercio, aprendo dei dialoghi normativi con i *partner* che condividono i suoi valori e principi⁵⁴⁹, al fine di rafforzare il suo ruolo di attore geopolitico e geoeconomico.

Essa ha già individuato alcuni interlocutori con cui instaurare un regime trans-nazionale in materia di *governance* dei dati e dei servizi digitali. Tra questi spiccano il Giappone, con cui l'Unione ha firmato nel 2018 gli accordi di partenariato economico e strategico, rispettivamente lo *EU – Japan Economic Partnership Agreement* e lo *EU – Japan Strategic Partnership Agreement*, nel cui contesto si rinvencono numerose iniziative nel settore della cooperazione digitale, e la Corea del Sud⁵⁵⁰. Quest'ultimo è il primo Paese con cui l'Unione ha instaurato una cooperazione in ambito politico, economico-commerciale e di sicurezza, attraverso la sottoscrizione di altrettanti accordi, tuttavia, manca un'intesa specifica in materia di connettività digitale. Nonostante ciò, nel dialogo instaurato, l'Unione mira ad approfondire la cd. "digitalizzazione incentrata sull'uomo", ovvero un approccio che riesca a contemperare due

⁵⁴⁷ I dati sono consultabili *online* nel sito <http://data.oecd.org/trade/trade-in-services.htm>.

⁵⁴⁸ Regolamento (UE) 2016/679 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

⁵⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Risame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM(2021) 66 final, 18 febbraio 2021, par.3.2.3.

⁵⁵⁰ Cfr. G. A. CASANOVA, F. FRASSINETI, *La strategia digitale globale dell'Unione europea: opportunità di collaborazione con il Giappone e la Corea del Sud*, in *Osservatorio di Politica internazionale*, a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), luglio 2021.

contrapposte esigenze nell'ambito della *data governance*. Da un lato, vuole promuovere garantire la circolazione del flusso dei dati in quanto necessaria alla crescita economica e al commercio, dall'altro lato, si vuole garantire che ciò avvenga nel rispetto della protezione dei dati sensibili e personali, tenendo conto dei rischi connessi ai possibili abusi.

A tal proposito, in occasione del *World Economic Forum*, tenutosi a Davos nel 2019, l'ex primo ministro giapponese Abe Shinzō ha individuato nella conciliazione di questi contrapposti interessi l'obiettivo fondamentale da realizzare, nel proporre un approccio basato sul "*data free flow with trust*" (Dfft). Questo si sostanzia nel favorire una libera circolazione dei dati, considerato il valore fondamentale che questi ultimi stanno acquisendo nella neoistituita economia digitale.

Tale proposta, tuttavia, si scontra con l'assenza di una normativa condivisa a livello globale, che possa garantire il rispetto nel trattamento e nella condivisione dei dati sensibili. Tale considerazione è alla base di una serie di iniziative promosse dagli esponenti della società civile, che invocano il loro diritto alla riservatezza. Un esempio classico si rinviene nel movimento "*Reclaim your face*", lanciato dai cittadini europei che rivendicano una disciplina che abbia ad oggetto l'uso delle tecnologie biometriche, al fine di evitare interferenze indebite, quali attività di sorveglianza di massa, che possano comprimere i diritti fondamentali.

In ambito europeo, la protezione dei dati è regolamentata dal più volte chiamato GDPR, il quale impedisce la circolazione e il trasferimento di dati verso Paesi le cui giurisdizioni non assicurino una garanzia idonea di protezione della *privacy*, sulla base degli standard Ue. Questa valutazione, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, si sostanzia in un accertamento di adeguatezza, il quale impone che il Paese verso cui si intende trasferire i dati fornisca a questi ultimi delle garanzie "sostanzialmente equivalenti" a quelle previste dalla regolamentazione europea. Dopo l'avvio di un processo di adozione della decisione di adeguatezza nei confronti della Repubblica di Corea, l'*European Data Protection Board* (Edpb), ha presentato il suo parere positivo circa il trasferimento di dati personali agli operatori commerciali e alle autorità pubbliche localizzate in Corea del Sud. Questo processo è intervenuto a distanza di circa due anni dalla creazione della più grande area al mondo per la circolazione di flussi di dati tra l'Ue e il Giappone, annunciata nel mese di gennaio 2019.

In tale settore strategico, la cooperazione con i partner asiatici risulta estremamente funzionale all'esigenza, avvertita sia dall'Ue che da Giappone e Corea del Sud, di dettare le regole e gli *standard* che costituiscono lo scheletro della *governance* digitale a livello globale, al fine di consolidare una serie di principi condivisi in un settore che risulta ancora privo di una regolamentazione ben definita.

In particolare, per evitare il ricorso a pratiche di protezionismo digitale, l'Ue si impegna a garantire la tutela dei diritti individuali e ad affermare i principi di apertura e trasparenza nello spazio digitale, al fine di garantire che la crescita economica di cui è foriera la digitalizzazione avvenga nel rispetto dei valori "incentrati sull'uomo", che i Paesi asiatici condividono con l'Unione. Pertanto, la *partnership* inaugurata dall'Ue con questi ultimi risulta strategica, perché permette di offrire un'alternativa al monopolio che Cina e Stati Uniti detengono in materia di connettività digitale e definizione delle relative "regole del gioco".

La cooperazione europea con Giappone e Corea del Sud, inoltre, svolge un ruolo di mediazione fondamentale al fine di perseguire un grado di intesa che consenta di delineare un assetto normativo a livello globale in tema di *governance* digitale.

3. Il modello di autonomia strategica aperta: liberalizzazione commerciale e cooperazione internazionale

“L’autonomia strategica aperta sottolinea la capacità dell’UE di compiere le proprie scelte e plasmare il mondo circostante attraverso la leadership e l’impegno, rispecchiando i propri interessi e i valori strategici⁵⁵¹”.

Con la – più volte richiamata – comunicazione del 18 febbraio 2021, la Commissione europea ha lanciato una nuova strategia commerciale *“aperta, sostenibile e assertiva”*, diretta a sostenere espressamente l’autonomia strategica aperta, al fine di modellare un’Europa più forte e resiliente, in grado di rispondere alle sfide che si attagliano nello scenario internazionale.

A tal fine, sono state individuate tre principali direttrici da perseguire: una maggiore apertura al commercio e agli investimenti per incoraggiare la ripresa economica, un’assunzione di responsabilità al fine di creare un mondo più verde e digitale, rafforzando la sostenibilità e la resilienza delle catene di valore, e, infine, l’assertività contro ogni misura che possa minare l’efficacia e l’esistenza delle istituzioni multilaterali. In particolare, la Commissione ambisce ad integrare la politica commerciale nel nuovo modello di crescita sostenibile, così come delineato dal *Green Deal* e dalla *Digital Strategy*.

L’espressione “autonomia strategica” non è nuova nel lessico europeo, poiché venne utilizzata per la prima volta nel 2013 dal Consiglio dell’Ue, nella sua formazione Affari esteri, con riguardo alle tematiche di difesa e sicurezza, senza offrirne, però, un’espressa nozione.

In occasione del *referendum* sulla Brexit, la formula fu elevata ad ambizione strategica a più ampio respiro nella Strategia globale dell’Ue del 2016. Solo poco più tardi, nel mese di novembre dello stesso anno, il Piano di attuazione dell’Ue in materia di sicurezza e difesa, conteneva una, seppur vaga, definizione, secondo la quale l’autonomia strategica dell’Europa comporta la capacità di agire e collaborare con i *partner* internazionali e regionali, pur essendo in grado di operare autonomamente quando e dove necessario⁵⁵².

Successivamente, questo concetto, concepito nel settore della difesa, è stato “esportato” in altri ambiti, come quello economico, energetico e migratorio, fino ad essere ricondotto alla nozione di sovranità europea, prima dal Presidente francese Emmanuel Macron nel 2017 e, l’anno seguente, dall’allora Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker nel suo discorso sullo stato dell’Unione. Questa concezione estesa della nozione di “autonomia strategica aperta” è stata ereditata dall’attuale Commissione von der Leyen, come dimostra la comunicazione sul riesame della politica commerciale.

Tuttavia, il termine “autonomia”, che spesso evoca i concetti dell’unilateralismo, dell’indipendenza o dell’autarchia, non deve essere frainteso. Ad esso, più semplicemente, va ascritto il significato che si coglie dall’etimologia della parola. Dal greco “αὐτονομία”, essa indica la capacità e la facoltà del sé (αὐτός) di reggersi e governarsi secondo le sue stesse leggi (νόμοι). Pertanto, l’autonomia è una condizione da non confondere con la sovranità, di cui rappresenta, piuttosto, un requisito immancabile.

L’autonomia che persegue l’Unione è qualificata come strategica, ad indicare che attraverso le sue leggi e i suoi processi decisionali e politici, essa mira a perseguire i suoi interessi⁵⁵³. A tal riguardo, la convinzione fondamentale dell’Ue è che per affrontare nuove sfide sia indispensabile garantire una maggiore e non minore cooperazione sul piano internazionale, al contempo perseguendo i propri obiettivi e difendendo i propri valori, ad esempio contro pratiche commerciali sleali. Infatti, per permettere all’Unione di rafforzare la resilienza e la competitività dei diversi settori economici è necessario assicurare un accesso aperto e privo di distorsioni ai

⁵⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM(2021) 66 final, 18 febbraio 2021, par.2.1.

⁵⁵² Consiglio dell’Unione europea, Piano di attuazione sulla sicurezza e la difesa (14392/16), 14 Novembre 2016, p. 4.

⁵⁵³ Cfr. N. TOCCI, *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2021.

mercati internazionali, affinché i diversi attori che operano lungo la catena del valore e compongono la compagine industriale dell'Ue possano trarne beneficio.

In particolare, il percorso delineato dalla Commissione verso l'autonomia strategica aperta poggia su due colonne portanti: la resilienza e la sostenibilità delle catene di approvvigionamento. Eppure, il nuovo quadro strategico promosso dall'Unione suscita una serie di preoccupazioni relative al rischio di poter incoraggiare misure protezionistiche, minando l'interdipendenza internazionale.

In effetti, a fronte dello scenario attuale, nel quale si sono susseguiti diversi eventi critici, ad iniziare dalla politica di *disruption* che ha caratterizzato l'Amministrazione Trump e che ha determinato enormi tensioni con la Cina, a seguire con l'emergenza sanitaria, deflagrata in una crisi economico-finanziaria, si è discusso circa l'opportunità di riconfigurare diversamente la politica economica europea. Nello specifico, il riferimento va alle catene globali di valore, il cui funzionamento è stato messo duramente alla prova durante la pandemia, date le difficoltà che si sono riscontrate nel reperire prodotti medici, causate dalle misure restrittive e di confinamento, indispensabili per il contenimento del virus.

Tale circostanza ha messo in luce l'esigenza di analizzare le politiche attuate per affrontarne le principali vulnerabilità in un'ottica *pro-futuro*. Le soluzioni individuate dalla Commissione comprendono la preparazione alla crisi, la diversificazione delle catene di produzione, la promozione degli investimenti e della produzione anche nei Paesi vicini. Inoltre, la difficoltà nel reperire materie prime di fondamentale importanza induce ad auspicare uno *shift* delle politiche commerciali dal "*just in time*" ad un approccio "*just in case*". In particolare, con la prima espressione si fa riferimento ad un sistema industriale trainato dalle vendite, in cui l'operatore commerciale si basa esclusivamente sulla domanda, producendo o, se del caso, procurandosi solo ed esclusivamente quanto richiesto dal consumatore, al fine di minimizzare i costi, i *lead time* di produzione, nonché gli sprechi derivanti dall'accumulo di merci potenzialmente invendute⁵⁵⁴. Tuttavia, proprio la diffusione del COVID-19 ha evidenziato i difetti di questo *modus operandi*, poiché la carenza di scorte strategiche nei magazzini ha provocato l'interruzione delle forniture, colpendo quasi tutte le aziende e determinando un grave disallineamento tra la domanda e la reattività dell'offerta. La situazione che si è verificata ha incoraggiato all'abbandono o alla provvisoria sospensione del "*just in time*" come sistema universale di gestione dei fornitori, preferendo un metodo alternativo: il "*just in case*". Quest'ultimo, al contrario, comporta una sovrapproduzione di beni, rispetto a quelli richiesti, che permette di assicurare, a fronte di qualsiasi evenienza, tutto il necessario nel caso di un aumento della domanda repentino e inaspettato per determinate categorie di prodotti. I vantaggi del sistema sono evidenti, perché lo stoccaggio di materie prime e prodotti finiti, oltre a fronteggiare i picchi della domanda, consente di pianificare le spese e organizzare con anticipo le varie fasi di produzione fino all'invio ai clienti finali. Così, pur non ricercando l'efficienza assoluta con l'eliminazione di ogni spreco, si assicura la certezza della fornitura, un'esigenza divenuta essenziale con l'avvento della pandemia.

Pertanto, la Commissione, attraverso la sua politica commerciale, mira a contribuire alla resilienza dell'Unione, attraverso la creazione di un contesto commerciale ed economico basato su regole e aperto ai mercati internazionali, così da promuovere la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e l'instaurazione di rapporti di cooperazione per un accesso trasparente ed equo alle forniture fondamentali.

⁵⁵⁴ I primi a ricorrere al modello "*just in time*" sono stati i costruttori di auto. La tecnica fu utilizzata dalla Ford per la prima volta negli anni Venti dello scorso secolo e fu denominata "*dock to factory floor*", ovvero "dalla banchina al reparto di produzione", senza passare dal magazzino. Negli anni '50 fu esportata oltre oceano, più precisamente in Giappone. Lì venne adottata da Kiichiro Toyoda, creatore del *Toyota Production System*, dove "ogni processo produce soltanto ciò che è necessario per il processo successivo, in un flusso continuo".

Inoltre, suscita perplessità la potenziale riconfigurazione delle catene globali di valori attraverso il “*reshoring*”⁵⁵⁵ delle attività produttive, contrapposto al tradizionale “*offshoring*”⁵⁵⁶. Si tratta di un’opzione politica molto controversa a disposizione degli europei per raggiungere la resilienza economica, poiché la maggior parte dei governi considera la politica industriale uno strumento cruciale per migliorare la capacità di produzione interna di beni strategici, al fine di essere meglio preparati per le crisi future⁵⁵⁷.

Originariamente, le reti di produzione hanno subito profondi mutamenti a partire dalla metà degli anni ’90 del secolo scorso, quando si è verificata una graduale frammentazione dei processi di produzione tra diversi luoghi e tra molteplici attori, che ha dato luogo ad un’espansione su scala globale della produzione, attraverso le catene globali di valore.

Prima della crisi finanziaria che ha investito il continente europeo nel biennio 2008-2009, questo fenomeno di espansione ha raggiunto l’apice, grazie ai flussi commerciali e agli investimenti transfrontalieri, così determinando la regionalizzazione delle reti di produzione.

Tuttavia, la crescente vulnerabilità delle cd. *global value chains*, sempre più spesso esposte agli shock globali, come la pandemia, la trasformazione digitale, l’indebolimento del potere assertivo dei regimi internazionali basati sullo Stato di diritto e le crescenti tensioni geopolitiche, da ultimo sfociate in un vero e proprio conflitto, potrebbero indurre a ritenere che la delocalizzazione delle catene di produzione non sia la scelta più opportuna e sicura. In effetti, gli avvenimenti, più e meno recenti, che hanno caratterizzato lo scenario internazionale contemporaneo potrebbero rappresentare degli incentivi a riconfigurare l’assetto attuale delle reti di produzione, incoraggiando le aziende a prendere decisioni di *reshoring*. Nonostante tradizionalmente la Commissione ponga l’accento sulla rilevanza di un sistema commerciale “*rule-based*”, indispensabile per porre le basi di una cooperazione che agevoli l’accesso alle forniture critiche, ultimamente le discussioni politiche europee si interrogano sull’eventualità di ricorrere ad altri strumenti potenzialmente più assertivi. In particolare, misure legate alla sicurezza dell’approvvigionamento, come i sussidi o incentivi fiscali garantiti alle imprese per la produzione locale e meccanismi di *screening* degli investimenti, potrebbero scoraggiare la produzione *offshoring* e la riconfigurazione delle *global value chains*, incentivando, invece, il *reshoring* della produzione⁵⁵⁸.

Il dibattito circa l’opportunità di promuovere un cambio di paradigma è stato avviato soprattutto alla luce della crisi pandemica che, diffondendosi a macchia d’olio su vasta scala ha interessato tutto il mondo, evidenziando la profonda interconnessione che caratterizza l’assetto economico globale. Peraltro, le interruzioni delle catene di approvvigionamento possono essere determinate dalle cause più disparate. La storia ha collezionato diversi esempi, di cui i più significativi sono il terremoto in Giappone, che ha provocato l’incidente nucleare di Fukushima, le inondazioni in Thailandia e, più di recente, la chiusura temporanea del Canale di Suez, causata, il 23 marzo 2021 dalla nave container *Ever Given*. Quest’ultima, rimasta incagliata su una delle sponde del canale, l’ha ostruito completamente, impedendo il passaggio di qualsiasi nave nella rotta tra Asia ed Europa per sei giorni, bloccando il traffico commerciale. Episodi come quello appena descritto, che sembra quasi un caso di scuola, crea un effetto ad “ali di farfalla” in tutto il mondo, evidenziando la vulnerabilità delle catene internazionali di valore.

⁵⁵⁵ La definizione di *reshoring*, anche noto come *back sourcing*, è dibattuta in dottrina. È stato definito come una strategia aziendale volontaria riguardante la ri-localizzazione parziale o totale nel paese d’origine della produzione per servire le richieste locali, regionali o globali, rendendo il fenomeno un’opzione strategica per le imprese manifatturiere per quanto riguarda le loro attività di delocalizzazione internazionale. Cfr. Eurofound, *Reshoring in Europe: Overview 2015–2018*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

⁵⁵⁶ Con tale termine, anche detto *outsourcing*, si fa riferimento, in economia e in organizzazione aziendale, al trasferimento di un’attività economica, o fasi di essa, in un luogo in cui i costi di produzione o di gestione sono ridotti o la fiscalità risulta meno rigorosa.

⁵⁵⁷ Cfr. F. BOTTI, C. CASTELLI, G. GIANGASPERO, *EU Open Strategic Autonomy in a Post-Covid World: An Italian Perspective on the Sustainability of Global Value Chains*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2021.

⁵⁵⁸ Cfr. *ibidem*.

Pertanto, gli osservatori, che studiano la politica della produzione frammentata, si interrogano sulla questione, chiedendosi se il coinvolgimento in reti di produzione internazionali possa contribuire a mitigare i rischi o piuttosto incrementare le incertezze e quali strategie dovrebbero essere adottate dalle imprese per risolvere il disallineamento tra efficienza e stabilità. Il fulcro del dibattito consiste, dunque, nell'individuare le scelte che la politica commerciale potrebbe perseguire, tra una riconfigurazione delle catene di valore globali o una diversificazione del rischio.

In particolare, se si guarda al caso italiano, diverse indagini sono state condotte per valutare la resilienza delle reti produttive internazionali. Tra queste spicca l'analisi realizzata, nel mese di ottobre 2020, dalla Banca d'Italia, i cui risultati mostrano che la maggior parte delle imprese italiane non sta considerando una riconfigurazione delle catene di produzione, né l'ipotesi di una ricollocazione dei loro stabilimenti o fornitori stranieri, né sembra intenzionata a modificare la strategia commerciale in futuro. Ciò che più interessa, inoltre, è che lo studio ha rivelato come le imprese italiane aperte all'internazionalizzazione hanno saputo rispondere meglio alla crisi generata dalla pandemia rispetto alle aziende operanti nel solo mercato italiano⁵⁵⁹.

Altre ricerche portate avanti dalla Banca Mondiale, tra il giugno e il dicembre 2020, con riguardo alla situazione italiana, hanno confermato questa funzione "di scudo" dell'internazionalizzazione. Ad esempio, secondo i dati raccolti nel gennaio 2021, dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat)⁵⁶⁰, sulle strategie di approvvigionamento attuate dalle imprese, risulta che le imprese abbiano deciso di non cambiare i propri fornitori. Anzi, a dispetto di quanto ci si sarebbe potuto aspettare, specialmente durante la seconda ondata della pandemia, le imprese più grandi hanno aumentato il numero di fornitori stranieri, provenienti soprattutto da Ue e Cina⁵⁶¹. Dunque, l'atteggiamento di attesa adottato dalla maggior parte delle imprese per rispondere allo shock pandemico può essere spiegato alla luce dei costi fissi legati agli investimenti diretti esteri e ai costi di sostituzione che le imprese avrebbero dovuto sopportare per cambiare i principali fornitori.

Inoltre, nonostante, ad oggi, l'animato dibattito sulla resilienza delle economie avanzate spinga a sostenere l'idea di aumentare la produzione interna, secondo quanto evinto da un recente rapporto pubblicato dal McKinsey Institute, il carattere profondamente interdipendente delle catene del valore limita l'opportunità di promuovere cambiamenti su larga scala circa la loro ubicazione fisica, dal momento che esse spesso comprendono diverse migliaia di aziende interconnesse⁵⁶². Lo studio, infatti, ha evidenziato che le imprese hanno a disposizione una serie di opzioni per implementare la diversificazione. In particolare, un sondaggio, condotto sui dirigenti della catena di approvvigionamento nel maggio 2020, ha rivelato che il 93% di questi prevede di adottare delle misure alternative per garantire la resilienza della catena di produzione, quali politiche di *nearshoring*, promuovere la ridondanza nelle reti di trasporto e fornitura di beni, la regionalizzazione delle catene di approvvigionamento, la detenzione di un maggior numero di scorte e il rafforzamento della capacità di gestione del rischio.

Da ultimo, tali risultati sono stati confermati anche dall'OCSE⁵⁶³, le cui analisi dimostrano che le catene di approvvigionamento massimizzano l'efficienza economica, poiché delle catene di valore globali resilienti in tempi di crisi permettono di incassare gli shock, accelerando la ripresa economica. A tal proposito, spunti interessanti sono offerti da una serie di simulazioni condotte

⁵⁵⁹ Cfr. *ibidem*.

⁵⁶⁰ Istat, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, edizione 2021, aprile 2021. Consultabile online nel sito www.istat.it.

⁵⁶¹ Al contrario, le imprese più piccole hanno registrato una riduzione degli acquisti all'estero, rivolgendosi a fornitori nazionali.

⁵⁶² Cfr. S. LUND *et al.*, *Risk, Resilience, and Rebalancing in Global Value Chains*, in McKinsey Global Institute Report, 6 Agosto 2020. Consultabile online nel sito www.mckinsey.com.

⁵⁶³ Cfr. OCSE, *Shocks, Risks and Global Value Chains: Insights from the OECD METRO Model*, Giugno 2020. Consultabile online nel sito www.oecd.org.

utilizzando il modello commerciale dell'OCSE, METRO⁵⁶⁴. In particolare, si evince che una delocalizzazione generalizzata della produzione, volta ad arginare il ricorso a catene di approvvigionamento, difficilmente si tradurrà in una stabilità dell'offerta. Infatti, si deve tenere conto che, da un lato, non tutte le fasi della produzione possono essere intraprese nel Paese d'origine, quindi il commercio delle materie prime e degli input intermedi continua a svolgere un ruolo importante nella produzione interna. Dall'altro lato, se è vero che la produzione *reshored* comporta una riduzione dei canali di trasmissione, quando si verifica uno shock, le imprese nazionali che operano solo nel mercato domestico sono esposte ad una maggiore vulnerabilità di quelle internazionalizzate, per l'assenza di canali di aggiustamento esterni. In effetti, lo studio condotto dall'OCSE rivela che tale situazione può influenzare negativamente il commercio, i prezzi, i redditi delle famiglie, che a loro volta incidono sul PIL, provocando ulteriori perdite, nonché sul rallentamento economico.

Dunque, dalle analisi condotte da diversi enti e studiosi emerge che le imprese maggiormente coinvolte nelle catene di valore globali sono state in grado di affrontare meglio la crisi, rispetto a quelle operanti esclusivamente nel mercato nazionale, rendendo la riorganizzazione delle reti internazionali un'opzione di *governance* meno rilevante ed efficiente per i politici europei alla ricerca di un'autonomia strategica aperta. Pertanto, alla politica commerciale comune residua un ampio spazio per promuovere la resilienza e la sostenibilità delle catene globali di valore⁵⁶⁵.

Anzitutto, per migliorare la gestione dei rischi, la politica commerciale comune dovrebbe esortare le imprese a diversificare i loro fornitori, mantenere le tariffe sui beni intermedi a un livello basso e ridurre le barriere non tariffarie, dal momento che queste misure sono cumulative quando gli input di produzione sono scambiati attraverso le frontiere, circostanza che può verificarsi molteplici volte.

Contrariamente a quanto avveniva dalla metà degli anni '90, quando le tariffe complessive sui beni importati erano inferiori rispetto a quelle applicate ai beni di consumo, recentemente le tensioni internazionali hanno stimolato l'adozione di misure restrittive, che si sono sostanziate in tariffe più alte, soprattutto sui beni intermedi. Tale circostanza ha determinato l'aumento dei costi di produzione per le aziende che assemblano i prodotti finali, provocando una diminuzione della competitività delle imprese, simultaneamente nei mercati internazionali e interni. Pertanto, per garantire che l'aumento dei dazi – specialmente sui beni intermedi – non influenzi negativamente l'andamento del commercio, all'interno dell'Ue, risulta indispensabile promuovere azioni dirette ad attenuare le tensioni commerciali con i Paesi terzi.

Per quanto attiene alle barriere non tariffarie, contribuirebbe senz'altro ad un'agevolazione degli scambi commerciali un'armonizzazione delle regole d'origine, poiché, ad oggi, quelle adottate in seno all'OMC, soprattutto negli accordi preferenziali, si presentano complesse e incoerenti, peccando di trasparenza. In virtù del notevole numero di accordi commerciali sottoscritti dall'Unione, tale circostanza può costituire un ostacolo per le imprese europee coinvolte nel commercio internazionale. Nonostante alcuni passi in avanti siano stati conseguiti nel 2015, in occasione della Conferenza ministeriale dell'OMC, i progressi si rivolgono esclusivamente ai Paesi in via di sviluppo, al fine di agevolarne l'accesso al mercato. Un'iniziativa plurilaterale di armonizzazione delle regole d'origine potrebbe rappresentare un passo decisivo in vista della riduzione dei costi delle transazioni, al fine di diversificare i fornitori e agevolare la gestione del rischio.

Un altro metodo per diversificare i fornitori, in un'economia profondamente frammentata, si sostanzia nell'armonizzazione degli standard tecnici attraverso il mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità, eliminando inutili divergenze normative, che potrebbero sostanziersi in barriere non tariffarie al commercio.

⁵⁶⁴ Il modello METRO è un modello di equilibrio generale calcolabile (CGE) che traccia complesse interdipendenze internazionali in un quadro teoricamente ed empiricamente coerente, fornendo informazioni quantitative sul ruolo delle GVC nella propagazione e nell'assorbimento degli shock economici.

⁵⁶⁵ Cfr. F. BOTTI, C. CASTELLI, G. GIANGASPERO, *op.cit.*, p.11.

Inoltre, la pandemia ha dimostrato come le tecnologie digitali ed informatiche abbiano esercitato un impatto positivo sulla *performance* delle imprese e sull'internazionalizzazione delle stesse, permettendo loro di non fermare la produzione, attraverso il ricorso allo *smart-working* e al lavoro a distanza. Tuttavia, gli strumenti tecnologici possono influire positivamente sulla produzione a condizione che siano inseriti all'interno di un processo organizzato e siano destinatari di investimenti rivolti all'accrescimento delle competenze digitali, sia da parte delle imprese che delle istituzioni. A tal fine, la Commissione si impegna a promuovere degli investimenti supplementari per circa 125 miliardi di euro all'anno⁵⁶⁶, a favore delle infrastrutture digitali e delle tecnologie avanzate, come l'espansione della banda larga in molte aree del blocco e la transizione al *cloud*. È vero che l'adozione diffusa delle tecnologie digitali finisce per creare anche una serie di rischi, associati alla tutela della *privacy*, dei diritti di proprietà intellettuale e alla *governance* dei dati sensibili. Per affrontare queste sfide, l'Unione dovrebbe collaborare e sostenere la “*Roadmap on Digital Cooperation*” presentata l'11 giugno 2020 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, con l'obiettivo di guidare la cooperazione globale sui temi dell'intelligenza artificiale, protezione dati e *privacy*, sorveglianza *online* e *cybersecurity*.

Per quanto attiene prettamente alla politica commerciale⁵⁶⁷, l'Ue dovrebbe sostenere la negoziazione di un trattato plurilaterale sul commercio elettronico, necessario anche in veste di una progressiva armonizzazione delle discipline di volta in volta adottate all'interno degli accordi di libero scambio, spesso contenenti le cd. *WTO plus obligations*, che finiscono per complicare il quadro normativo. In particolare, i negoziati sul tema sono stati condotti in seno all'OMC, dando vita ad un testo consolidato nel mese di dicembre, nonostante le posizioni adottate dai vari Membri fossero inizialmente molto distanti. La rilevanza di questo accordo, il cui quadro giuridico deve ancora essere definito, giace nel suo potenziale di ridurre delle barriere commerciali al commercio elettronico. Inoltre, dal momento che i negoziati multilaterali dovranno essere integrati da accordi bilaterali o regionali per ottenere miglioramenti in relazione all'accesso al mercato, l'Ue potrà individuare i *partner* strategici con cui approfondire la liberalizzazione del commercio elettronico⁵⁶⁸. In questo scenario più evoluto e sempre più incline alla digitalizzazione gli accordi preferenziali possono giocare un ruolo fondamentale nella definizione di standard per la protezione dell'ambiente e dei diritti umani, promuovendo i valori europei e affermando l'assertività e l'autonomia strategica dell'Ue.

L'Unione, inoltre, deve sfruttare al massimo la sua forza di apertura che, insieme all'impegno che profonde nello scenario internazionale, le permette di essere considerata un sostenitore credibile della cooperazione internazionale. Pertanto, essa collabora con i suoi *partner* per assicurare il rispetto dei valori fondamentali, in particolare la promozione e la tutela dei diritti umani. Come ha sottolineato la Commissione europea, nella recente comunicazione⁵⁶⁹ “*Verso un'economia verde, digitale e resiliente*”, il repentino deterioramento del contesto geopolitico attuale, provocato dall'invasione russa dell'Ucraina, impone l'esigenza di collaborare in sinergia con i *partner* internazionali, per lavorare congiuntamente alle sfide comuni: la pace, la stabilità, un ordine internazionale *rule-based* e un multilateralismo efficace.

⁵⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica*, COM(2021) 662 final, 19 ottobre 2021, p.17.

⁵⁶⁷ Cfr. F. BOTTI, C. CASTELLI, G. GIANGASPERO, *op.cit.*, p.15.

⁵⁶⁸ Nonostante l'Unione tuteli i cd. *non-economic values*, attraverso l'inserimento di appositi capitoli dedicati al commercio sostenibile negli accordi di libero scambio di nuova generazione, di cui l'accordo con la Repubblica di Corea, concluso nel 2011, rappresenta il primo esempio, secondo gli osservatori della materia, c'è margine per migliorare l'efficacia dei regolamenti degli accordi commerciali. Il rispetto della sostenibilità e la tutela degli standard sociali potrebbero essere rafforzati, attraverso la gestione dei reclami privati delle infrazioni, l'implementazione di un meccanismo di risoluzione delle controversie più efficace, e la previsione di sanzioni negli accordi, in caso di mancato rispetto.

⁵⁶⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il modello di crescita europeo*, COM(2022) 83 final, 2 marzo 2022.

Il conflitto russo-ucraino ha evidenziato la necessità di accelerare sull'autonomia strategica aperta, da un lato, riducendo la dipendenza energetica, poiché, sebbene la maggior parte delle catene di approvvigionamento abbia dimostrato di essere resiliente e adattabile durante la pandemia, i recenti sviluppi hanno posto sotto i riflettori le lacune che caratterizzano il settore dell'energia e che devono essere colmate per mantenere la crescita e tutelare "lo stile di vita europeo"⁵⁷⁰. Dall'altro lato, l'Unione deve rafforzare la propria capacità comune di difesa, parlare con una sola voce in politica estera e costruire una base per l'economia europea più che mai solida. La crisi che si è innestata nell'attuale contesto geopolitico, lungi dal rappresentare un ostacolo, deve fungere da incentivo alla trasformazione economica in corso, accelerando la risposta europea alle sfide che le si frappongono⁵⁷¹.

Il mercato unico europeo rappresenta la principale fonte di resilienza. Sebbene esso abbia dimostrato di una notevole capacità di resistenza di fronte agli shock economici e finanziari causati dalla pandemia, non ne è immune. L'attuale instabilità geopolitica, peraltro, continua a dimostrare come gli Stati membri e le imprese che dipendono da un numero ristretto di attività o fornitori economici sono maggiormente esposti al rischio e hanno un margine di reazione più limitato. Pertanto, la crescita economica dell'Ue non può prescindere dalla diversificazione e dall'apertura. L'Unione deve rivestire un ruolo di cruciale in seno all'OMC nel processo di riforma del sistema multilaterale e ricorrere agli strumenti della politica commerciale per affermare il suo ruolo di *regulatory power* nello scenario internazionale, concludendo accordi di libero scambio e attuandoli in modo efficace.

Inoltre, per rafforzare la resilienza del mercato unico, la Commissione sta lavorando ad una proposta relativa ad uno strumento diretto ad introdurre un meccanismo di preparazione alle crisi e di azione, per permettere all'Unione di affrontare eventuali carenze di prodotti essenziali, accelerandone la disponibilità, aumentando la sua capacità di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento⁵⁷².

4. Gli accordi commerciali con le comunità economiche regionali africane

“La stabilità e la prosperità in Africa sono fondamentali per la stabilità e la prosperità dell'UE e devono essere sostenute da una più stretta integrazione economica dei due continenti e una promozione congiunta con l'Africa delle transizioni verde e digitale”⁵⁷³.

Pur rimanendo fedele al sistema commerciale mondiale basato sull'OMC, per assicurare la prevedibilità, la stabilità e le altre condizioni indispensabili per la crescita economica globale, l'Unione conclude accordi di libero scambio al fine di promuovere l'integrazione e l'apertura affrontando tematiche che non troverebbero spazio in una discussione multilaterale e, allo stesso tempo, incentivandone una futura trattazione a tale livello.

Gli FTAs, in particolare, assolvono un ruolo cruciale nel rafforzare i legami intrattenuti dall'Unione con il vicinato europeo, costituendo parte dei negoziati per gli accordi di partenariato economico con i Paesi dell'Africa, nonché dei Caraibi e del Pacifico. Grazie agli stretti legami

⁵⁷⁰ Cfr. *ibidem*, p.1.

⁵⁷¹ “L'Unione europea non è mai stata più forte. L'Unione europea non ha mai avuto un orientamento così deciso come oggi. Non abbiamo mai avuto una tale determinazione nell'affrontare collettivamente la guerra nel nostro continente, l'emergenza climatica, la transizione digitale e le preoccupazioni energetiche”. Così si è espressa la Presidente del Parlamento europeo, Roberta Metsola, nel discorso reso all'apertura della seconda giornata di lavori dello *State of the Union* – il forum annuale di riflessione ad alto livello sull'Unione Europea organizzato dall'European University Institute a Firenze dal 2011.

⁵⁷² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il modello di crescita europeo*, COM(2022) 83 final, 2 marzo 2022, p.12.

⁵⁷³ COM(2021) 66 final.

che li uniscono e alla loro prossimità geografica, l'UE e l'Africa sono naturalmente alleate nel perseguire l'obiettivo di una crescita economica inclusiva e sostenibile in entrambi i continenti.

Sin dal 2006, con la comunicazione “*Europa globale*”⁵⁷⁴, la Commissione dichiara l'impegno dell'Unione a sviluppare il contenuto di questi accordi, affinché la politica commerciale comune contribuisca alla crescita e alla creazione di posti di lavoro.

Infatti, l'Unione, in quanto attore globale, assume su di sé una serie di responsabilità a livello internazionale e opera in prima linea per eliminare la povertà e conseguire gli obiettivi di sviluppo. A tal proposito, nella comunicazione “*Europa 2020*”⁵⁷⁵, la Commissione annuncia la necessità di approfondire le relazioni di partenariato che legano l'UE all'Africa. Si tratta di un'iniziativa che va collocata all'interno di un quadro più ampio di aiuti allo sviluppo diretti a migliorare l'efficacia dei programmi di assistenza, attraverso un'integrazione degli obiettivi di sviluppo in altre politiche europee.

Pertanto, la politica commerciale diventa lo strumento “*per sostenere una crescita inclusiva nei Paesi in via di sviluppo*”⁵⁷⁶. A tal fine, l'Unione rappresenta una delle principali destinazioni delle esportazioni provenienti dai Paesi a basso reddito, in particolare dall'Africa, contribuendo così a promuoverne la crescita a livello mondiale. Ciò è dovuto, in parte, anche grazie all'iniziativa “*Everything but arms*” (EBA)⁵⁷⁷, che ha spalancato le porte del mercato europeo ai Paesi meno sviluppati, eliminando dazi e altre barriere all'importazione. Inoltre, accanto a questa misura unilaterale, l'Unione ha concluso appositi accordi di partenariato economico (APE) con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, con l'obiettivo specifico di sostenere lo sviluppo di questi Stati per consentire loro di integrarsi e progredire nelle catene di approvvigionamento, a livello sia regionale che globale. A tale scopo, l'Unione ha mitigato le proprie regole d'origine nel sistema di preferenze generalizzate, rendendole meno complesse e più facili da rispettare, cosicché garantissero maggiori possibilità di approvvigionamento, grazie al cumulo regionale e transregionale tra Paesi.

Inoltre, dal momento che l'Unione, insieme ai suoi membri, è un attore *leader* nell'erogazione di aiuti al commercio a livello globale, in virtù del principio di coerenza delle politiche per lo sviluppo, è necessario che essa garantisca che le iniziative assunte in ambito commerciale siano compatibili con gli obiettivi di crescita sostenibile, riducendo al minimo gli aspetti negativi sui Paesi meno sviluppati e meno avanzati.

La strategia commerciale adottata dalla Commissione nel 2015, espressa nella comunicazione “*Commercio per tutti*”, con particolare riguardo al continente africano, mirava a promuovere la creazione di nuove opportunità economiche e la riduzione della povertà, attraverso un programma efficace di trasformazione economica e di industrializzazione. Inoltre, tenendo conto dei livelli di frammentazione che caratterizzavano i mercati, con la presenza di notevoli barriere tra i diversi Paesi africani, la Commissione avvertiva l'esigenza di promuovere un'integrazione regionale a beneficio dell'intero continente.

Le relazioni commerciali tra Unione e Africa, invece, sono entrate in una fase di svolta a partire dal 2014, quando sono stati conclusi tre accordi di partenariato economico, coinvolgenti 27 Paesi dell'Africa occidentale, meridionale e orientale. Tale circostanza ha promosso l'avvio di un nuovo e dinamico partenariato tra il continente europeo e quello africano, preparando il terreno per una cooperazione sempre più stretta e istituzionalizzata, e allo stesso tempo consentendo di sostenere l'integrazione regionale dell'Africa. Mentre, tra le sfide da affrontare, la Commissione ha rinvenuto la necessità di attuare il potenziale offerto dagli accordi in termini di sviluppo, contribuendo a rendere più prevedibile e trasparente il contesto imprenditoriale. Si tratta quest'ultimo di un compito che ricade principalmente sugli Stati africani, cui incombe la

⁵⁷⁴ COM(2006) 567 definitivo.

⁵⁷⁵ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo, 3 marzo 2010.

⁵⁷⁶ COM((2015) 497 final.

⁵⁷⁷ Cfr. P. BRENTON, *Integrating the Least Developed Countries in the World Trading System: the Current Impact of the European Union Preferences under “Everything but Arms”*, in JWT, 2003.

responsabilità di attuare le riforme strutturali necessarie, tuttavia, l'Unione si dichiara disposta ad apportare il suo sostegno a tal fine, creando meccanismi e strutture che contribuiscano a migliorare le riforme dello Stato di diritto e a rafforzare la buona *governance*. Infatti, gli interventi di aiuto allo sviluppo promossi dall'Unione possono sostanziarsi anche nell'adozione di iniziative volte a collaborare con gli Stati africani per permettere loro di massimizzare i benefici che possono trarre dall'attuazione degli accordi di partenariato economico in termini di sviluppo.

La maggior parte degli accordi di partenariato conclusi dall'Ue con gli Stati africani ha ad oggetto principalmente gli scambi di servizi. Pertanto, la Commissione ha avvertito la necessità di estenderne la portata per ricomprendere anche i settori dei servizi e degli investimenti⁵⁷⁸.

Essi, inoltre, mirando ad eliminare la povertà e promuovere su scala regionale e mondiale l'integrazione dell'economia mediante il rafforzamento delle relazioni commerciali e la previsione di trattamenti preferenziali, non stabiliscono obblighi in materia di diritti umani, se non nelle disposizioni del preambolo e tramite riferimenti di carattere programmatico. Senonché, il fatto che tali accordi fondino le proprie basi giuridiche sulla Convenzione di Cotonou, rinviando espressamente agli articoli 96 e 97 della stessa o alle norme in essa contenute più in generale, induce a ritenere che i meccanismi di condizionalità ivi previsti si estendano anche agli accordi di partenariato conclusi o in via di negoziazione⁵⁷⁹.

Come si è già avuto modo di evidenziare nel corso della trattazione, la Convenzione di Cotonou del 2000 rappresenta uno dei principali pilastri attorno ai quali l'Unione europea ha a lungo costruito la propria politica estera. Essa si configura come un partenariato regionale, formalizzato in un accordo internazionale che definisce una serie di rapporti sottostanti, che si sostanziano, a loro volta, in partenariati sub-regionali e relazioni bilaterali. Gli obiettivi su cui essa si fonda sono la cooperazione allo sviluppo, l'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione dei Paesi che ne fanno parte nello scenario economico globale⁵⁸⁰.

Pur avendo promosso impatti particolarmente significativi nell'ambito delle relazioni commerciali e dello sviluppo economico, secondo un *briefing* del Parlamento europeo, la Convenzione di Cotonou presenta ancora evidenti lacune nella sua dimensione politica, in cui rientrano questioni chiave come la gestione dei flussi migratori e dei cambiamenti climatici, nonché la lotta al terrorismo; settori che seppur non propriamente ascrivibili all'ambito economico, sono di interesse per il carattere "sostenibile" che la politica commerciale ha ormai acquisito.

Infatti, mentre le relazioni economiche sono regolate in maniera piuttosto efficace dagli accordi di partenariato economico, che vincolano gli Stati africani al rispetto di "principi essenziali", quali la democrazia, la tutela dei diritti umani e lo stato di diritto, gli ambiti di migrazione e sicurezza in particolare presentano una situazione più eterogenea che, di conseguenza, si presenta più difficile da gestire nell'ambito della Convenzione. La regolamentazione di questi due settori è spesso affidata ad altre iniziative europee come l'Approccio Globale per la Migrazione e la Mobilità, l'Agenda Europea sulla Migrazione, il Fondo per la Pace in Africa e il Fondo Fiduciario di Emergenza per l'Africa.

Di fronte a queste difficoltà, le principali istituzioni europee hanno già discusso una serie di scenari possibili sui quali le relazioni tra l'Unione europea e gli Stati del gruppo Africa, Caraibi e Pacifico potrebbero basarsi. Quello maggiormente in linea con la strategia globale dell'Unione europea sembra sostanziarsi, da una parte, nella conferma di un accordo generale, cd. *umbrella agreement*, giuridicamente vincolante per tutti gli Stati ACP, al fine di regolamentare ambiti di interesse comune e per i quali la differenziazione geografica non è rilevante, come i cambiamenti climatici, i diritti umani, il rispetto per i principi democratici e lo stato di diritto. Dall'altra parte, l'introduzione di una serie di accordi regionali e tematici paralleli, compresi gli Accordi di

⁵⁷⁸ Dunque, gli sforzi della Commissione, per sostenere la crescita del continente africano, saranno rivolti ad agevolare e proteggere gli investimenti. A tal fine, l'Unione europea deve cooperare con l'Unione africana o le comunità economiche regionali al fine di elaborare principi univoci e coerenti in materia di investimenti.

⁵⁷⁹ Cfr. A. BONFANTI, *op.cit.*, p.236.

⁵⁸⁰ Cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op.cit.*, p.178.

Partenariato Economici che continueranno ad esistere, che permetteranno all'Unione europea di definire un approccio più coerente ed efficace in merito a specifiche regioni e con riferimento a determinati campi strategici, migrazione e sicurezza *in primis*, e ai Paesi africani di ricevere assistenza specifica nella realizzazione di obiettivi di sviluppo come l'eradicazione o la riduzione della povertà.

Un accordo così organizzato sarebbe in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile promossi dalle Nazioni Unite nella sua Agenda 2030 e permetterebbe all'Unione europea di adattarsi ai cambiamenti geopolitici in corso, garantendo, allo stesso tempo, il rispetto delle ambizioni dei Paesi *partner* coinvolti. Infatti, il pericolo che si corre è che questi ultimi, di fronte alla mancata volontà dell'Unione europea di ripensare gli Accordi di Cotonou in chiave più egualitaria e sostenibile, potrebbero rivolgersi al cosiddetto "Sud globale". Il riferimento è ai Paesi emergenti, cd. BRICS⁵⁸¹, guidati in prima linea dalla Cina. Essi appaiono, sotto diversi punti di vista, una valida alternativa al modello europeo di cooperazione, poiché sono disposti a fornire aiuti allo sviluppo non vincolati dalla condizionalità politica, cioè dal rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto; pertanto, potrebbero mettere in ombra e arginare il ruolo dell'Unione quale *partner* in materia di cooperazione internazionale⁵⁸².

La Commissione è recentemente intervenuta in materia con la sua comunicazione "*Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*"⁵⁸³.

In tale occasione, l'esecutivo europeo ha definito il fenomeno migratorio come un aspetto centrale delle relazioni mondiali dell'Unione con i principali Paesi *partner* d'origine e di transito, la cooperazione con i quali rappresenta condizione necessaria per affrontare la questione. Infatti, la lotta contro il traffico di migranti è una sfida comune che richiede un coordinamento a livello internazionale, oltre che un'efficace gestione delle frontiere.

A tal proposito, il 13 luglio 2020, si è tenuta una conferenza ministeriale⁵⁸⁴ tra l'Ue e i Paesi *partner* africani, che ha confermato la determinazione reciproca nel risolvere questo problema attraverso partenariati mirati per contrastare il traffico di migranti, a loro volta parte di partenariati più ampi con i principali Paesi terzi interessati.

Ciò dimostra che sia l'Unione che i suoi *partner* hanno interesse ad agire e, soprattutto, dispongono degli strumenti per farlo: i partenariati. Questi ultimi apportano vantaggi reciproci per l'economia, lo sviluppo sostenibile, l'istruzione e le competenze, la stabilità e la sicurezza e le relazioni con le comunità stabili di emigrati. Collaborando con i *partner*, l'Unione adempie ai propri obblighi di fornire protezione a coloro che ne necessitano, assolvendo il suo ruolo di principale donatore di aiuti allo sviluppo al mondo.

Questo approccio, che deve avere la flessibilità necessaria per poter essere adeguato sia alla situazione specifica che ai cambiamenti futuri, dimostra che le diverse politiche, quali quelle concernenti la cooperazione allo sviluppo, la sicurezza, il commercio, l'agricoltura, gli investimenti, l'occupazione e l'istruzione, non vanno concepite come compartimenti a stagni, poiché esse sono legate da un inevitabile vincolo di interdipendenza, operando in vista di obiettivi e interessi comuni; pertanto, il modo migliore per gestirle è operare nel quadro di un approccio su misura, fulcro di un autentico partenariato reciprocamente vantaggioso.

Inoltre, le questioni relative alla migrazione, alla gestione delle frontiere e dei rimpatri e delle riammissioni possono apparire politicamente sensibili agli occhi dei *partner* con cui l'Unione interagisce; pertanto, è indispensabile lavorare di concerto, affinché tutti si assumano le proprie responsabilità. In particolare, l'Unione dovrebbe sviluppare la propria azione a partire dai

⁵⁸¹ Con l'acronimo BRICS si fa riferimento ai seguenti Paesi: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica.

⁵⁸² Cfr. L. LIMONE, *Relazioni UE – Paesi ACP: quale futuro per la Convenzione di Cotonou?*, in www.geopolitica.info, 9 febbraio 2017.

⁵⁸³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final, 23 settembre 2020.

⁵⁸⁴ A tale conferenza hanno partecipato i ministri dell'Interno di Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia con i loro omologhi di Italia, Francia, Germania (Presidenza del Consiglio), Malta e Spagna oltre che della Commissione.

progressi cruciali compiuti a livello regionale attraverso i dialoghi e i partenariati attuati con organizzazioni come l'Unione africana.

Peraltro, la migrazione è parte integrante della comunicazione congiunta “*Verso una strategia globale per l’Africa*”⁵⁸⁵, che mira a trattare i legami economici e politici nel quadro di una relazione di ampia portata e a fornire sostegno pratico, evidenziando come l’Africa e l’Unione vantino legami profondi, per ragioni storiche, di prossimità geografica ed interessi condivisi. La Commissione e l’Alto rappresentante propongono di rafforzare l’alleanza strategica che già lega l’Unione all’Africa, per avviare dei dialoghi finalizzati ad istituire dei partenariati che abbiano ad oggetto materie nevralgiche, come la transizione verde e l’accesso all’energia, la trasformazione digitale, la crescita e l’occupazione sostenibili, la pace e la *governance* e, come già evidenziato, la migrazione e la mobilità. Questi temi coincidono con le priorità fissate dall’Unione europea e l’Unione africana⁵⁸⁶ in occasione del vertice di Abidjan del 2017.

La fitta rete di accordi commerciali dell’Ue con i Paesi africani offre la possibilità di una maggiore integrazione economica e dello sviluppo di reti integrate di produzione e servizi. Tale obiettivo rientra nell’ambito di una strategia più ampia volta a promuovere gli investimenti sostenibili e a migliorare la resilienza delle rispettive economie, recentemente fortemente messa in discussione dagli shock che si sono susseguiti e continuano a caratterizzare lo scenario internazionale. A tal fine, risulta indispensabile diversificare le catene globali di produzione e stimolare lo sviluppo del commercio di prodotti sostenibili, in linea con la transizione climatica e digitale.

Nella recente comunicazione sul riesame della politica commerciale⁵⁸⁷, la Commissione ha dichiarato il proposito di intensificare significativamente l’impegno con i *partner* africani per sbloccare il loro potenziale economico, al fine di rafforzare ulteriormente i legami commerciali e di investimento sostenibili sia tra i due continenti che tra gli stessi Paesi africani.

Ciò risulta perfettamente in linea con la visione a lungo termine di un accordo commerciale da continente a continente, fondato sull’efficace attuazione della zona continentale di libero scambio per l’Africa, nota con l’acronimo inglese AfCFTA⁵⁸⁸.

Quest’ultima, rappresenta il più importante accordo di libero scambio concluso dai tempi della fondazione dell’Organizzazione mondiale del commercio⁵⁸⁹.

Il Trattato che la istituisce, adottato nel mese di marzo 2018 dall’Assemblea dei Capi di Stato e di governo dell’Unione Africana, è entrato in vigore il 1° gennaio 2021. Esso mira ad accelerare lo sviluppo del commercio intra-africano, attraverso la rimozione delle barriere tariffarie e non-tariffarie su beni e servizi, e a rafforzare la posizione commerciale dell’Africa nel mercato globale, al fine di contribuire, in ultima istanza, al progresso economico e sociale dell’intero continente.

In effetti, l’AfCFTA può senz’altro assolvere un ruolo da catalizzatore nella trasformazione strutturale dei Paesi africani, dando un impulso agli scambi, all’industrializzazione e alla promozione dell’occupazione.

⁵⁸⁵ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Verso una strategia globale per l’Africa*, JOIN(2020) 4 final, 9 marzo 2020.

⁵⁸⁶ L’Unione africana è un’organizzazione internazionale e area di libero scambio comprendente tutti gli Stati africani, con sede ad Addis Abeba, in Etiopia.

⁵⁸⁷ COM(2021) 66 final.

⁵⁸⁸ L’*African Continental Free Trade Area* è un’area di libero scambio istituita nel marzo 2018 con l’adozione dell’*African Continental Free Trade Agreement*, entrato in vigore il 1° gennaio 2021. Comprendendo 54 delle 55 nazioni dell’Unione africana, rappresenta la più grande area di libero scambio al mondo in termini di numero di Paesi partecipanti, seconda solo all’Organizzazione mondiale del commercio. Accra, la capitale del Ghana, funge da segretariato dell’AfCFTA.

⁵⁸⁹ Per cogliere appieno la portata dell’evento, basti pensare che l’AfCFTA coinvolge 53 economie africane su 54 (ne resta esclusa l’Eritrea), con un PIL combinato che attualmente conta 3.400 miliardi di dollari, mentre la popolazione interessata ammonta a 1,3 miliardi di persone. (I dati aggiornati sono consultabili *online* nel sito www.assolombarda.it).

Attualmente oltre l'80% del commercio africano è orientato verso Europa, Asia ed America, e si concentra su materie prime di origine estrattiva, prodotti agricoli e alimentari, ponendo il continente africano in una posizione di svantaggio a lungo termine per il mancato sviluppo di autonome capacità produttive e di crescita. Al contrario, il commercio intra-africano, sebbene ancora modesto, è più diversificato e a maggior valore aggiunto: nel 2016 i manufatti hanno rappresentato oltre il 40% del commercio intra-africano. Se dunque il commercio extra-continentale non è di per sé in grado di sostenere adeguatamente il processo di industrializzazione africana, l'eventuale espansione economica e commerciale intra-africana riguarderebbe soprattutto il settore industriale e manifatturiero, offrendo così migliori opportunità di sviluppo e riqualificazione industriale.

Tali progressi "interni" potrebbero, a loro volta, contribuire a rafforzare la posizione del continente africano nell'ambito delle relazioni commerciali globali. Con il fallimento del *Doha round* e la crisi dei negoziati commerciali multilaterali, nonché della stessa autorità normativa dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, le più recenti decisioni sulle regole che governano il commercio sono state assunte nell'ambito di accordi preferenziali negoziati a livello bilaterale, regionale o trans-regionale, da cui l'Africa è stata esclusa in maniera quasi sistematica. Il consolidamento del regionalismo africano può, dunque, rivelarsi cruciale, da una parte, per sviluppare un potere negoziale adeguato, da far valere nei confronti di importanti *partner* commerciali, come l'Unione europea; dall'altra, per promuovere economie di scala e catene di valore che possano favorire le società africane a competere sui mercati internazionali.

La realizzazione di tali benefici, tuttavia, è condizionata, anzitutto, all'effettiva implementazione dell'accordo. Infatti, tradizionalmente, le difficoltà principali che si incontrano nell'avanzamento dei processi di integrazione in Africa è legato alla mancata implementazione delle strategie e delle politiche individuate. Pertanto, il successo dell'AfCFTA è indissolubilmente legato alla concretizzazione di un adeguato sistema di *governance*, che si basi, come richiesto dalla Banca Africana di Sviluppo, sullo stato di diritto e su una solida struttura istituzionale, in grado di perseguire l'armonizzazione, la coerenza e la prevedibilità del sistema.

Tuttavia, attuare l'accordo in maniera pura e semplice non sarà sufficiente alla realizzazione dei benefici che esso prevede. A tal fine, è necessario garantire l'adozione di misure volte a massimizzare i vantaggi e minimizzare i costi dell'accordo stesso. Infatti, è noto che agli accordi di liberalizzazione del commercio comportano come rischio l'eventuale scomparsa di industrie e servizi non competitivi, costi di aggiustamento significativi per alcuni gruppi più vulnerabili, come i piccoli produttori e commercianti, nonché, per quei Paesi le cui entrate pubbliche sono strettamente legate, alla riscossione dei dazi. Più in generale, tali accordi possono determinare una distribuzione diseguale di costi e benefici tra Paesi che si distinguono per tasso di sviluppo e capacità di risorse⁵⁹⁰. In particolare, i Paesi maggiormente esposti alle conseguenze negative dovute alla riduzione delle tariffe – sottoforma di perdite fiscali e chiusura delle industrie locali – sono quelli già economicamente più deboli, caratterizzati da economie meno sviluppate e a piccole dimensioni, nonché i Paesi che non godono di uno sbocco sul mare.

Di conseguenza, per rendere l'AfCFTA un accordo inclusivo e vantaggioso per tutti, si rende indispensabile l'adozione di politiche di coesione⁵⁹¹ e misure finalizzate a sostenere le specifiche esigenze dei diversi Paesi e attori nazionali. Non si tratta esclusivamente di una questione di equità, ma da ciò deriva anche l'effettiva attuazione dell'accordo stesso. Infatti, tendenzialmente gli accordi commerciali che non producono vantaggi per tutte le parti coinvolte sono destinati a rimanere sulla carta, mere enunciazioni di principi, o comunque a deteriorarsi nel corso del tempo,

⁵⁹⁰ Si tratta, quest'ultimo, di un problema particolarmente avvertito in Africa, dove sono solo sette i Paesi che generano circa il 60% delle esportazioni di merci intra-africane.

⁵⁹¹ Tali politiche potrebbero svilupparsi a partire da varie misure, tra cui la creazione di un fondo di adeguamento e compensazione, la promozione di programmi di *capacity building*, la consultazione sistematica con operatori economici e attori non-statali, nonché l'istituzione di un sistema di monitoraggio per valutare l'impatto dell'AfCFTA sui diritti economici e sociali delle popolazioni coinvolte.

senza raggiungere i risultati preimposti, per lo scarso interesse che i *partner* nutrono nel darvi applicazione effettiva.

Pertanto, l'AfCFTA costituisce senz'altro un'opportunità per promuovere il commercio intra-africano, diversificare e promuovere una transizione strutturale dell'economia del continente, allo stesso tempo perseguendo importanti obiettivi in materia di lotta alla povertà. Senonché, l'armonizzazione delle priorità nazionali e il perseguimento di beni pubblici regionali e globali richiedono necessariamente uno sforzo di coordinamento dei leader politici africani, nonché una ferma e determinata volontà politica, da cui dipenderà la possibilità di creare un blocco regionale coeso, che, a sua volta, sia in grado di contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Africa e alla sua integrazione nei mercati globali⁵⁹².

Dal canto suo, la Commissione ha dichiarato l'intenzione dell'Unione di impegnarsi al fine di migliorare il dialogo con l'Unione africana e i suoi membri e contribuire alla corretta attuazione dell'AfCFTA, per rafforzare l'integrazione continentale e regionale. Accanto a tale proposito, si delinea anche la volontà europea di rafforzare i legami con i suoi *partner* africani e le sinergie tra i diversi accordi commerciali conclusi con essi attraverso norme di origine armonizzate applicabili ai loro scambi commerciali con l'Ue.

Infine, la Commissione si impegna a proporre una nuova iniziativa di investimenti sostenibili, coinvolgendo le regioni dell'Africa e del vicinato meridionale, sotto forma di accordi di investimento autonomi o nel quadro della modernizzazione degli accordi commerciali già esistenti.

Per favorirne l'attuazione, tali accordi saranno elaborati insieme agli strumenti di cooperazione allo sviluppo dell'UE per sostenere gli investimenti e, ove possibile, con un approccio collegiale "*Team Europa*" per garantire sinergie con gli Stati membri dell'UE, il settore privato, la società civile e tutti i soggetti interessati.

Tra le iniziative intraprese assume particolare rilievo il piano per gli investimenti esterni (EIP)⁵⁹³, avviato nel 2017 per l'Africa subsahariana e il vicinato dell'UE. Esso comprende il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus⁵⁹⁴ (EFSD+), lo strumento principale per l'attuazione del piano, che sta diventando applicabile a livello mondiale nel nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP), previsto per il periodo 2021-2027. In particolare, l'EFSD fungerà da "sportello unico", per ricevere proposte di finanziamento da enti appositi e investitori pubblici o privati, allo stesso tempo, fornendo sostegno finanziario in forme molto diverse per gli investimenti ammissibili. Inoltre, offrirà garanzie e utilizzerà meccanismi di finanziamento combinato per incoraggiare il settore privato a investire in contesti più rischiosi, come Stati fragili o zone di conflitto.

Il piano per gli investimenti esterni contribuirà a sostenere gli investimenti sostenibili sia in Africa che nel vicinato, inducendo, nel contempo, riforme per migliorarne il contesto imprenditoriale. Ciò avverrà in vista dell'integrazione intra-continentale e di relazioni commerciali più strette tra l'Africa e l'Ue, parallelamente al progredire dell'AfCFTA.

⁵⁹² Cfr. A. COFELICE, "*Integrazione regionale*": la via verso lo sviluppo dell'Africa?, in www.cespi.it, 12 aprile 2019.

⁵⁹³ Il piano per gli investimenti esterni dell'Unione Europea è stato lanciato nel mese di settembre 2017, su iniziativa dell'allora Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, con l'intento di incentivare gli investimenti privati in Africa e nei Paesi del vicinato. L'idea consiste nel finanziare il rischio delle imprese che investono nei Paesi dove altrimenti non andrebbero, in cambio del rispetto di linee guida etiche. Le azioni con cui l'EIP sostiene i suoi *partner* si sostanziano nell'assistenza finanziaria e tecnica, nonché nel dialogo politico, finalizzato alla creazione di un "ambiente favorevole agli investimenti". Inoltre, il piano mira a creare posti di lavoro e affrontare le cause profonde della migrazione, allo stesso tempo, contribuendo all'attuazione dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

⁵⁹⁴ Partendo da un bilancio iniziale di 3,35 miliardi di euro, il fondo è destinato a mobilitare investimenti fino a 44 miliardi di euro, che potrebbero aumentare sino al doppio se gli Stati membri e gli altri donatori contribuiranno in misura pari all'Ue.

5. Le relazioni commerciali e di investimento dell'UE con la Cina

“A seconda dei settori, la Cina è un partner di cooperazione con obiettivi largamente allineati a quelli dell'UE, un partner di negoziato con cui l'UE deve trovare un equilibrio di interessi, un concorrente economico che ambisce alla leadership tecnologica e un rivale sistemico che promuove modelli di governance alternativi⁵⁹⁵”.

L'adesione della Cina all'OMC, avvenuta nel mese di dicembre 2001, a conclusione di una lunga serie di trattative avviate nel 1987, poco dopo l'inizio dell'*Uruguay round*, rappresenta una pietra miliare nella storia delle relazioni commerciali⁵⁹⁶.

Quando all'inizio degli anni '90, il GATT, attraverso l'*Uruguay round*, si è evoluto nel sistema OMC, il commercio multilaterale si è espanso, in modo tale da ricomprendere non più solo accordi sul commercio di beni, ma anche norme in materia di commercio di servizi, proprietà intellettuale e investimenti. Accanto a questo ampliamento settoriale, la previsione di un meccanismo di soluzione delle controversie e i primi colloqui sui prodotti agricoli hanno comportato la trasformazione del GATT nell'OMC⁵⁹⁷. Senonché, l'inclusione di queste nuove questioni ha fortemente inciso sul processo di adesione della Cina, poiché l'introduzione di aree di regolamentazione ha determinato l'aumento dei requisiti e dei dazi imposti. Peraltro, tale cambiamento era chiaro già dallo spostamento dell'attenzione politica dalle barriere di confine del GATT al sistema di regolamentazione e normativo nazionale.

Tali modifiche hanno portato la Cina a dover necessariamente rivedere i suoi obiettivi, cosicché l'agenda cinese potesse riflettere la nuova struttura dell'OMC. In particolare, la crescente regolamentazione dell'OMC e l'introduzione nella dimensione multilaterale di nuove aree tematiche, hanno reso necessaria la concessione alla Cina dello *status* di Paese in via di sviluppo. Ciò le avrebbe permesso di avere a disposizione più tempo per completare il processo di riforma in tutti i campi richiesti.

Allo stesso tempo, i negozianti cinesi hanno rivolto la loro attenzione all'apertura dei mercati esteri, con particolare riguardo allo sviluppo di blocchi commerciali regionali come l'Unione europea e il NAFTA, che li hanno spinti a perseguire garanzie contro pratiche protezionistiche e misure sleali contro la Cina. Pertanto, nelle fasi successive del negoziato, i rappresentanti cinesi ambivano ad ottenere, da parte dell'OMC, aiuti alle esportazioni e agli investimenti diretti esteri, maggiori difese contro le tendenze protezionistiche e discriminatorie dei Paesi sviluppati, il diritto a ricevere il trattamento della nazione più favorita e ad avere accesso ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

Al momento dei negoziati per l'adesione della Cina all'OMC, l'Ue era il secondo fornitore straniero della Cina, secondo solo al Giappone. Tuttavia, l'Ue restava dietro al Giappone e agli Stati Uniti nei suoi investimenti in Cina.

È a partire dalla seconda metà degli anni '90, che i Paesi europei acquisiscono consapevolezza circa il potenziale di investimento della Cina, il cui regime di investimenti esteri era stato ulteriormente aperto a seguito del *tour* di Deng Xiaoping⁵⁹⁸ nella Cina meridionale. Pertanto, le

⁵⁹⁵ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *UE-Cina – Una prospettiva strategica*, JOIN(2019) 5 final, 12 marzo 2019.

⁵⁹⁶ Cfr. M. BUNGENBERG, C. HERRMANN, *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2013.

⁵⁹⁷ Sylvia Ostry, a tal proposito, ha commentato che la trasformazione del sistema multilaterale degli scambi ha comportato il passaggio dalla “disciplina negativa del GATT”, basato su ciò che i governi non devono fare, alla “disciplina positiva” dell'OMC, fondata su ciò che i governi devono fare. Cfr. S. OSTRY, *The WTO: Post Seattle and Chinese Accession*, in A. S. ALEXANDER, S. OSTRY, R. GOMEZ (a cura di), *China and the Long March to Global Trade*, London, Routledge, 2000.

⁵⁹⁸ Politico, rivoluzionario e militare cinese, era conosciuto come il “capo architetto” della riforma economica cinese. Dopo avere ricoperto ruoli direttivi nel Partito Comunista Cinese (PCC) a più riprese nell'era di Mao Zedong, divenne *leader de facto* della Cina dal 1978 al 1992. Il modello economico, adottato a partire dal 1978,

imprese europee iniziavano a considerare le opportunità del mercato cinese. Così, la Commissione nel 1995⁵⁹⁹ concepì una nuova politica europea con riguardo agli investimenti esteri diretti verso la Cina, che ne aumentò la presenza⁶⁰⁰.

Tuttavia, i rapporti commerciali dell'Ue con la Cina hanno origini ancora più antiche.

Nel 1975, per la prima volta un commissario europeo, Christopher Soames, visitò la Cina. Dopo il riconoscimento di Pechino come unico rappresentante legittimo della Repubblica Popolare Cinese, vennero ufficialmente instaurate le relazioni diplomatiche sino-europee, che da quel momento, si concretizzarono in una serie di visite diplomatiche e negoziati commerciali. A tal proposito, il primo accordo commerciale concluso dall'allora Comunità economica europea con la Cina risale al 1978.

Tuttavia, a seguito degli eventi di piazza Tiananmen del 1989⁶⁰¹ i rapporti con Pechino subirono una battuta d'arresto e l'Europa, per la prima volta, impose delle sanzioni alla Cina per la violazione di diritti umani, disponendo, inoltre, un embargo sulle armi.

Le relazioni commerciali tra la Repubblica popolare cinese e l'ormai Unione europea ripresero negli anni '90, raggiungendo l'apice proprio in occasione dell'adesione della Cina all'OMC, finalizzata nel 2001.

Senonché, la rapida crescita dell'economia cinese e la situazione politica interna determinarono un clima di inquietudine all'interno dell'UE. Per questa ragione, nel 2006 la Commissione europea pubblicò un documento programmatico sul commercio e gli investimenti, in cui evidenziava le principali preoccupazioni. In particolare, l'Unione reclamava più tutele e diritti per le imprese straniere operanti nel suo mercato, proponendone una riforma e una maggiore apertura.

Nel corso degli anni, la mole di scambi commerciali tra i Cina e Ue ha subito un aumento notevole, tale da indurre i due attori alla negoziazione di un accordo nel 2013. In particolare, nel mese di maggio del 2013, la Commissione ha adottato delle direttive di negoziato per un Accordo in materia di investimenti; così il 18 ottobre dello stesso anno, essa ha ricevuto l'autorizzazione dal Consiglio per l'avvio dei negoziati relativi al *Comprehensive Agreement on Investment (CAI)*, il cui obiettivo principale si identifica nell'agevolazione del commercio bilaterale.

Nello stesso anno, inoltre, la Cina ha varato l'iniziativa della cd. "*One Belt One Road*", anche nota come "*Belt and Road Initiative*", con cui ambiva a collegare Paesi ed economie del continente euroasiatico e che conferma l'obiettivo di assumere la *leadership* economica mondiale.

Infatti, con essa si prevedeva di realizzare due diversi collegamenti infrastrutturali. Da un lato, la cintura, cd. *belt*, volta a ripristinare l'antica Via della seta, su base terrestre, tramite la creazione di apposite strade, ferrovie e condutture energetiche, che dovrebbero partire dalla Cina e poi diramarsi nel territorio asiatico fino a raggiungere la Russia e l'Europa settentrionale. Dall'altro, la strada, cd. *road*, diretta, invece, a istituire una Via della seta marittima, che attraversi l'Oceano indiano e il Corno d'Africa, fino a raggiungere il Mediterraneo, passando per il canale di Suez.

Dal punto di vista europeo, questo progetto proposto dalla Cina, comporta sia vantaggi che preoccupazioni. Infatti, senz'altro esso migliorerebbe la connettività, favorendo la crescita dei

a seguito delle sue riforme, rese la Cina la seconda potenza economica al mondo. Si tratta dell'economia di mercato socialista, ovvero la struttura economica caratterizzata da un sistema misto tra mercato e pianificazione, contraddistinto, al contempo, dalla presenza di imprese private e società pubbliche, prezzi di mercato e prezzi stabiliti dalla pianificazione, protezione della proprietà privata e comunismo, concorrenza e interventismo statale. Cfr. M.R. MAURO, *op.cit.*, p. 34.

⁵⁹⁹ Comunicazione della Commissione europea, *Una politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa*, COM(95), 279 def., 5 luglio 1995.

⁶⁰⁰ Cfr. G. BALDUCCI, *The role of the European union in China's accession to the WTO*, in *Il Politico*, Volume 76, Fascicolo 2 (227), 2011.

⁶⁰¹ Si fa riferimento alle proteste di piazza Tiananmen, ovvero una serie di manifestazioni popolari di massa, che ebbero luogo a Pechino dal 15 aprile al 4 giugno 1989 e culminarono nel cd. massacro di piazza Tiananmen, quando l'esercito cinese aprì il fuoco contro i dimostranti con fucili d'assalto e carri armati. La stima dei morti varia da parecchie centinaia a parecchie migliaia, con altrettanti feriti.

flussi commerciali e la circolazione di beni e servizi. Tuttavia, introdurrebbe all'interno del mercato europeo investimenti di aziende sotto il diretto controllo del Partito comunista cinese, rischiando così di minare la competitività nel mercato unico.

Per quanto attiene più specificamente ai negoziati dell'accordo comprensivo in materia di investimenti, avviati nel 2013, essi sono durati sette anni, richiedendo ben 35 *round* negoziali, fino ad arrivare ad un accordo di principio, raggiunto il 30 dicembre 2020. Una volta entrato in vigore, l'Accordo è destinato a sostituire i 26 BITs attualmente intercorrenti tra i 27 singoli Stati membri e la Cina.

La volontà di negoziare in materia di investimenti fu annunciata ufficialmente in occasione del XVI Summit sino-europeo, svoltosi a Pechino il 21 novembre 2013.

Nel versante europeo, l'intenzione di concludere tale accordo promanava specialmente dal Paese europeo che vanta più strette relazioni commerciali con la Cina, vale a dire la Germania. Eppure, a seguito di una serie di trattative che hanno avuto luogo nel mese di gennaio 2014, si riuscì ad addivenire ad un compromesso sulla natura dell'accordo solo nel 2016, quando vennero annunciate le negoziazioni vere e proprie.

Due anni più tardi, in seno al XX vertice sino-europeo, tenutosi a Pechino nel mese di luglio, 2018, vennero presentate le prime proposte relative al tema dell'accesso al mercato cinese da parte degli investitori europei. A causa delle divergenze relative alle politiche di investimento⁶⁰², non si riuscì a convenire sul punto e, pertanto, la discussione fu rinviata all'anno successivo. Così nel 2019, le parti profusero il loro impegno per concludere l'accordo, affrontando, tra il 20° e 24° *round*, le questioni maggiormente critiche, relative alla regolamentazione dei servizi finanziari, gli investimenti di capitale e le dispute che dovessero eventualmente sorgere tra i membri stessi dell'Unione europea.

La fissazione di un termine entro il quale finalizzare l'accordo, individuato nel 2020, comportò un'accelerazione dei lavori, suddivisi in una serie di negoziati diretti a definire i pilastri dell'accordo in esame, tra i quali si inseriscono la parità di condizioni tra le imprese a partecipazione straniera e le imprese nazionali, con particolare rilevanza alla concorrenza con il settore pubblico delle SOEs (*State-Owned Enterprises*), i provvedimenti per disciplinare i rapporti con le imprese di Stato, l'accesso ai settori chiave – automotive, salute, energia e telecomunicazioni – e lo sviluppo sostenibile.

L'obiettivo principale del CAI è intrinsecamente connesso con l'esigenza di promuovere una maggiore collaborazione in materia di investimenti tra Cina e Ue, che si collochi all'interno di una cornice di principi condivisi, all'insegna della trasparenza e in un mercato più accessibile. Pertanto, l'accordo si prefigge di eliminare le barriere d'accesso del mercato cinese attraverso la liberalizzazione degli investimenti in settori precedentemente esclusi e garantendo un trattamento equo e parità di condizioni (*equal playing field*) alle imprese europee operanti in Cina. Solo così è possibile garantire una tutela efficace agli investitori europei, impermeabile dalla possibile fluttuazione delle condizioni commerciali influenzate dalla situazione politica interna cinese.

A tal proposito, di recente in Cina si sono registrati progressi verso una maggiore apertura. In particolare, un passo in avanti è rappresentato dalla riforma legislativa in materia di investimenti esteri in Cina, entrata in vigore il 1° gennaio 2020. Tuttavia, nonostante l'approvazione di questa legge, condurre operazioni commerciali con la Repubblica popolare cinese, ad oggi, appare ancora problematico. Secondo il *Business Environment Survey 2020*, elaborato dalla Camera di commercio europea in Cina, la maggior parte delle aziende straniere ha incontrato difficoltà e ha confermato che la disparità di trattamento rispetto alle aziende cinesi persiste ancora. Senonché, la volontà da parte della potenza asiatica di agevolare l'ingresso anche alle imprese straniere comincia lentamente a manifestarsi e l'Accordo Comprensivo sugli Investimenti ne è la testimonianza.

Inizialmente, l'accordo mirava soltanto alla creazione di un quadro giuridico uniforme soprattutto in materia di investimenti bilaterali. Col passare del tempo e nel corso dei negoziati,

⁶⁰² L'Unione, in particolare, chiedeva un abbattimento delle barriere imposte dal mercato cinese.

il testo è stato modificato, spostando l'attenzione su altre aree tematiche, includendo i diritti dei lavoratori, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile. La complessità dell'accordo consiste nel tentativo di affrontare le tre grandi criticità che hanno tradizionalmente caratterizzato l'ingresso della Cina sui mercati globali, vale a dire la reciprocità di accesso al mercato, parità di condizioni per tutti gli operatori e regole condivise sul clima, la salute e il lavoro⁶⁰³.

L'attuazione dell'accordo permetterebbe, senz'altro, alle imprese straniere di trovarsi di fronte ad un mercato più accessibile e privo di vincoli preesistenti, come l'obbligo di *joint ventures* con operatori locali in settori specifici. Dal canto suo, il vantaggio per il gigante asiatico si sostanzierebbe, invece, nella creazione di un clima più disteso tra Oriente e Occidente. Accanto agli obiettivi di parte, l'interesse comune va rinvenuto nella tutela unilaterale degli interessi nazionali con l'utilizzo di un meccanismo di monitoraggio *ad hoc* degli investimenti in entrata.

In realtà, alcuni studiosi hanno dimostrato qualche perplessità circa l'idoneità dell'Accordo nel fare la differenza, a causa dei toni ancora molto vaghi con cui sono stati trattati i temi più spigolosi. Da ambo le parti, per esempio, rimane effettiva la possibilità di tutelare unilateralmente gli interessi nazionali attraverso meccanismi di *screening ad hoc* degli investimenti in entrata.

Nonostante ciò, con riferimento alla reciprocità di accesso al mercato, l'Ue ha riconosciuto positivamente le diverse concessioni fatte dalla Cina: dalla rimozione delle barriere in settori come quello dei veicoli elettrici, delle telecomunicazioni e degli ospedali privati fino ad una maggiore apertura dei servizi finanziari, immobiliari e di spedizione; ambiti che da tempo rientrano tra le priorità delle aziende italiane.

Per quel che riguarda, invece, la parità delle condizioni per tutti gli operatori nel mercato, Pechino ha assicurato di essere disposta a disciplinare maggiormente le imprese di Stato, offrendo un più alto grado di trasparenza relativamente ai sussidi statali ed inserendo norme contro il trasferimento forzato di tecnologia.

Per ciò che concerne gli standard condivisi sul clima, la salute e il lavoro, l'Accordo prevede che la Cina si impegni a ratificare diverse convenzioni nel contesto dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), nonché una convenzione *ad hoc* contro il lavoro forzato. Sebbene diversi canali europei abbiano riconosciuto l'impegno cinese in questo senso, non sono ancora state segnalate né una data né una scadenza all'ipotetica firma. Il tema del lavoro forzato rappresenta forse uno degli aspetti più problematici dell'Accordo, poiché mette al centro delle discussioni la questione della regione cinese nord-occidentale del Xinjiang: Pechino infatti è accusata, tra l'altro, di aver costretto centinaia di migliaia di appartenenti a minoranze etniche al lavoro forzato all'interno di quelli che sono denominati "campi di internamento". A metà dicembre, il Parlamento europeo aveva già adottato la Risoluzione d'urgenza per gli uiguri, comprensiva di una clausola che prevedeva il bando delle importazioni di prodotti sospettati di essere legati al lavoro forzato uiguro. Di conseguenza, le aspettative erano per un Accordo che comprendesse un impegno maggiore da parte delle autorità cinesi in quest'ambito.

Oltre alla questione della vasta portata dei flussi commerciali e d'investimento, il principio che sembra essere alla base della decisione europea di lavorare per concludere i negoziati entro la scadenza del 31 dicembre è stato quello di "ottenere tutto il possibile" dalla situazione, come sottolineato, tra gli altri, anche da Alicia García-Herrero, Senior Economist dell'Istituto francese Natixis, per il South China Morning Post.

Dopo la pandemia, infatti, le istituzioni europee sono sempre più consapevoli che sarà l'economia cinese quella che crescerà maggiormente e, di conseguenza, hanno dato priorità all'esigenza che l'economia europea traesse più benefici possibili dallo slancio cinese, un po' come era stato dopo tutte le grandi crisi dell'ultimo trentennio. La sensazione, tuttavia, è che i valori europei, almeno in questa fase, siano stati messi da parte in favore di un approccio pragmatico. Rimane, comunque, la parola al Parlamento europeo⁶⁰⁴ che, negli ultimi anni, si è

⁶⁰³ Cfr. G. SCIORATI, *Accordo Cina-Ue sugli investimenti*, in www.ispionline.it, 8 gennaio 2021.

⁶⁰⁴ Al momento, le prospettive che il Parlamento europeo approvi l'accordo sembrano remote, soprattutto dopo le sanzioni imposte dalla Cina ad alcuni parlamentari nel marzo 2021. Infatti, sanzionare i parlamentari

dimostrato sempre più attento alle questioni inerenti ai diritti in Cina e che potrebbe quindi chiedere alcune revisioni prima di ratificare l'Accordo. Comunque, rappresenta di per sé una vittoria europea il fatto che un negoziato con la Cina comprenda reciproci impegni su “questioni non commerciali”, come il rispetto dei diritti umani e ambientali, e che questi siano giuridicamente vincolanti, dato che un tale approccio ai negoziati commerciali era inammissibile per la Cina in passato⁶⁰⁵.

Tuttavia, se il CAI venisse effettivamente ratificato ed entrasse in vigore, gli investitori europei avrebbero accesso a settori chiave prima inaccessibili a qualsiasi investitore straniero. L'accordo favorirebbe la cooperazione economica e garantirebbe una competizione equa e più trasparente. Gli investimenti sarebbero incoraggiati grazie a maggiori certezze sia da un punto di vista giuridico, sia perché si aprirebbero dei flussi di investimento di importanza strategica. Inoltre, Pechino potrebbe avere accesso agli investimenti sulle energie rinnovabili, essendo questo mercato europeo già aperto a capitali esteri. Infine, da un punto di vista europeo, una competizione più trasparente e bilanciata con la seconda economia mondiale comporterebbe numerosi vantaggi commerciali e un punto di svolta nelle relazioni con Pechino.

Ultimamente la Commissione europea ha ribadito che “*le relazioni commerciali e di investimento dell'UE con la Cina sono importanti e impegnative*”⁶⁰⁶. Pertanto, la politica dell'Ue si basa sulla commistione dell'impegno degli attori europei sia nella dimensione bilaterale che multilaterale, al fine di sviluppare e attuare strumenti finalizzati a proteggere gli interessi e i valori fondamentali dell'Unione, nel rispetto degli obblighi discendenti dall'ordinamento internazionale.

A tal fine, la Commissione conferma l'impegno dell'Unione a intraprendere solide relazioni economiche con la Cina, basate su regole e su principi condivisi di equità e trasparenza. L'Unione profonderà gli sforzi necessari affinché la Repubblica popolare cinese, da un lato, assuma maggiori obblighi nel commercio internazionale, e dall'altro, riduca gli effetti negativi derivanti dall'adozione di un sistema economico basato sostanzialmente sul capitalismo di Stato.

Rientra perfettamente in tali sforzi la recente conclusione politica dei negoziati su un accordo globale sugli investimenti. Dal canto suo, l'Unione dichiara la sua volontà ad impegnarsi al fine di agevolare il processo di ratifica, prodromico all'effettiva attuazione dell'accordo.

Inoltre, rimarcando la natura dei legami nel campo del commercio con la Cina⁶⁰⁷, la Commissione segnala l'esigenza di sviluppare relazioni economiche più equilibrate e reciproche⁶⁰⁸. I modi per farlo sono molteplici: collaborare con la Cina nei consessi internazionali per migliorare le regole, compiere progressi decisivi nei negoziati bilaterali, ma anche utilizzare mezzi quali gli strumenti di difesa commerciali recentemente aggiornati e potenziati.

Sul versante multilaterale, invece, l'Organizzazione mondiale del commercio rappresenta la pietra angolare del sistema commerciale; pertanto, è necessario aggiornare le sue regole e colmarne le lacune. Solo così è possibile garantire condizioni di parità ed eliminare le pratiche sleali attuate dalla Cina.

Quest'ultima dovrebbe partecipare attivamente al processo, anche attraverso il gruppo di lavoro congiunto sulla riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio istituito in occasione del vertice UE-Cina del 2018.

significa violare il loro privilegio parlamentare e l'immunità legale di discutere senza paura o favore. La Cina dovrebbe, quindi, considerare la revoca di queste sanzioni il più presto possibile, come primo passo verso il rilancio del processo decisionale dell'UE per ratificare il CAI.

⁶⁰⁵ Cfr. WEINIAN HU, *The EU-China Comprehensive Agreement on Investment*, CEPS Policy Insight, Maggio 2021.

⁶⁰⁶ COM(2021) 66 final.

⁶⁰⁷ I dati raccolti nel 2020 dimostrano come la Cina sia diventata il primo *partner* commerciale dell'Ue, superando gli Stati Uniti: gli scambi totali con Pechino – *export e import* – hanno raggiunto un valore di 586 miliardi di euro contro 555 miliardi di flussi commerciali con Washington. Cfr. D. TENTORI, *Scambi UE: grande riforma in sei punti*, in www.ispionline.it, 26 febbraio 2021.

⁶⁰⁸ JOIN(2019) 5 final.

Rientra, infine, tra le priorità assolute, in quanto indicatore dell'impegno della Cina, l'avvio di negoziati in materia di sovvenzioni all'industria, al fine di promuovere una disciplina più rigorosa in materia di sovvenzioni.

CONCLUSIONI

La politica commerciale comune dell'Unione europea appare in continua evoluzione; pertanto, occorre tracciare alcune considerazioni conclusive.

Anzitutto, essa ha sperimentato, negli anni, profondi mutamenti. Nel corso della trattazione si è avuto modo di ricordare più volte come all'indomani della nascita dell'unione doganale, istituita nel 1968, le negoziazioni commerciali riguardassero esclusivamente il commercio, inteso come *import* ed *export*, di merci e la graduale abolizione delle tariffe doganali.

Successivamente, l'incalzare del processo tecnologico, con il passare del tempo e a ritmo sempre più accelerato, ha permesso di creare un genuino scambio di servizi a livello internazionale.

Da ultimo, l'ultima revisione dei Trattati istitutivi dell'Unione europea, operata con il Trattato di Lisbona del 2007, ha modificato la struttura dell'azione esterna dell'Ue e ha ampliato l'oggetto della politica commerciale, includendovi gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e gli investimenti esteri diretti. Su questa più solida base, l'Unione ha concluso, negozia, o sta per negoziare nuovi accordi commerciali, detti di "nuova generazione"⁶⁰⁹.

L'esplosione del sistema degli scambi commerciali, l'ampliamento dell'oggetto degli stessi, l'introduzione di nuove tecnologie e il graduale affermarsi di sistemi di produzione integrati, basati sulle catene di approvvigionamento, hanno contribuito a rivoluzionare il sistema del commercio mondiale.

L'Unione europea non è rimasta indifferente a questa evoluzione, traendone senz'altro beneficio, ma anche subendone gli effetti meno positivi, quali la delocalizzazione, la de-industrializzazione e la competizione non sempre corretta degli altri attori sullo scenario globale.

Infatti, la progressiva affermazione di nuove potenze commerciali, tra cui spicca, com'è noto, la Cina, rischia di compromettere il primato economico di cui l'Unione ha goduto per secoli⁶¹⁰. Un esempio può rintracciarsi nell'ambito dell'OMC, le cui politiche un tempo erano influenzate dagli Stati Uniti e dall'Ue, ora costituisce il terreno di scontro per l'affermarsi di interessi spesso divergenti dei Paesi emergenti, che non sempre sono disposti ad accettarne le regole. Ciò ha senz'altro contribuito a provocare lo stallo dei negoziati nel foro multilaterale.

A tal proposito, l'Unione si colloca tra i principali sostenitori dell'ormai improcrastinabile riforma del sistema OMC. In risposta alla stasi che da troppo tempo ne affligge i negoziati, l'Ue promuove un dialogo tra le potenze industrializzate e le economie emergenti al fine di predisporre un piano condiviso che permetta di rilanciare il sistema ginevrino, favorendone la ristrutturazione e l'ammodernamento.

Tuttavia, tenuto conto della crisi che attualmente attaglia la sfera multilaterale del commercio, l'Unione non è rimasta inerte e ha reindirizzato la propria strategia commerciale, basata sul primato delle negoziazioni in seno all'OMC, verso la dimensione regionale. Pertanto, ha negoziato e concluso un numero crescente di accordi preferenziali, regionali e di libero scambio con Paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Gli stessi connotati delle negoziazioni sono stati oggetti di un intenso cambiamento: le questioni doganali e tariffarie hanno lasciato il posto ad accordi che prevedono una più forte cooperazione e armonizzazione in materia di standard tecnici e scientifici.

Inoltre, la nuova generazione di accordi risulta fortemente innovativa perché non si limita a coprire aspetti economici e commerciali in senso stretto; oltre a riguardare questioni quali la tutela della proprietà intellettuale, la protezione degli investimenti, gli appalti, la concorrenza, dedicano ampio spazio allo sviluppo sostenibile. All'interno di questa etichetta non si comprendono solo

⁶⁰⁹ Cfr. M. GATTI, *La politica commerciale dopo il parere 2/15: verso accordi "eu-only" senza isds/ics?*, in www.sidiblog.org, 2017.

⁶¹⁰ Cfr. R. BENDINI, *op.cit.*

gli aspetti legati alla protezione dell'ambiente, ma anche la difesa di determinati standard sociali, nonché la tutela di valori culturali. Pertanto, ci si può senz'altro aspettare che i nuovi trattati commerciali avranno in futuro contenuti differenti rispetto a quelli attuali e comprenderanno materie che tradizionalmente erano considerate esorbitanti con riferimento alla sfera commerciale. Questa evoluzione determinerà un impatto sul modo stesso in cui i negoziati vengono condotti, nonché sulla struttura del processo decisionale dell'Unione in materia.

Sotto questo punto di vista, ci si attende un accrescimento del ruolo del Parlamento europeo con riguardo allo scrutinio e alla valutazione delle misure adottate dall'Unione in materia di commercio estero. Esso ambisce a diventare il cuore pulsante di una politica commerciale più democratica e trasparente, attenta ai valori che devono guidare l'agire dell'Ue in ogni iniziativa.

Nonostante gli effetti positivi e i potenziali vantaggi derivanti alla conclusione massiccia di accordi preferenziali è diventato evidente che in un'economia come quella europea che dipende largamente dal commercio sia interno che con Paesi terzi, che importa la maggior parte delle materie prime e che esporta una vasta gamma di prodotti industriali, derrate alimentari e beni di consumo, la negoziazione a livello regionale non sia sufficiente a gestire un sistema mondiale fortemente interconnesso e le sue rapide trasformazioni.

Fino a qualche decennio fa, la *governance* economica mondiale era guidata dagli Stati Uniti, in qualità di unica super-potenza in grado di imporre le proprie regole, con o senza l'avallo dell'Unione europea.

La rapida trasformazione dello scenario internazionale ha ribaltato lo *status quo*, basato sul predominio economico statunitense, sostituito da un'economia mondiale tripolare, in cui al sistema produttivo nordamericano ed europeo si affianca la cosiddetta "*factory Asia*", guidata in prima linea dalla Cina.

Dunque, in un mondo tripolare e globalizzato, dominato da emergenti giganti economici, è evidente che per gli Stati membri dell'Unione, la gestione delle conseguenze della globalizzazione può avvenire unicamente per il tramite dell'Ue. In particolare, i singoli Stati sono in grado di competere nello scenario globale solo se sinergicamente coordinati e integrati tra loro per il tramite dell'Unione⁶¹¹; non solo perché l'Unione ha la competenza esclusiva in materia di politica commerciale rispetto ai suoi membri, ma anche e soprattutto perché solo insieme i Paesi europei possono acquisire la capacità di incidere sullo scenario mondiale.

Nell'attuale cornice globale, caratterizzata dall'emergere di nuovi settori di grande importanza economica, come il mercato digitale e la gestione delle risorse ambientali, in cui ancora manca un sistema di regole internazionalmente condivise, promuovere una *governance* univoca diventa cruciale.

L'Unione, rispetto ad altri attori, si colloca in una posizione che le permette di esercitare la sua influenza come *regulatory power* e rendersi promotrice dei suoi valori su scala globale. A ciò hanno contribuito vari fattori, tra cui le politiche di *disruption* attuate dall'Amministrazione Trump, che hanno determinato una sorta di recessione degli Stati Uniti dal ruolo di *leader* esercitato per oltre mezzo secolo nella dimensione multilaterale.

Dal canto suo, la Cina si è affrettata nel tentativo di riempire il ruolo di potenza globale lasciato scoperto dalla controparte nordamericana. Tuttavia, la sua tradizione economica non fa ben sperare circa il tipo di regole e di assetti economici che prevarebbero laddove ricoprisse una *leadership* nel commercio mondiale. L'espansionismo economico, il massiccio interventismo statale nell'economia e la mancanza di un sostrato democratico interno non consentirebbero, probabilmente, alla Cina di essere un *leader* economico credibile⁶¹².

⁶¹¹ Cfr. L. TAJOLI, *Il quadro del commercio mondiale nel 2020*, in Osservatorio di politica internazionale, aprile 2020. Consultabile online nel sito www.parlamento.it

⁶¹² Solo tramite la voce univoca dell'Unione sarà possibile implementare l'ambiziosa agenda commerciale, poiché essa agisce con la finalità di ottenere risultati migliori di quelli che gli Stati membri potrebbero registrare, operando singolarmente.

Nonostante ciò, la rapida ascesa dell'economia asiatica sul mercato internazionale ha senz'altro funto da incentivo per l'Unione, esortandola a “esportare” i suoi valori fintanto che si trovi una posizione che le permetta di farlo.

In questo scenario complesso, l'Unione si rende promotrice di un modello economico più attendibile di altri in termini di integrazione economica. Pertanto, quanto sperimentato al suo interno negli anni di funzionamento di mercato unico europeo potrebbe essere trasposto a livello mondiale, come sistema di regole condivise che consentono ai mercati internazionali di funzionare.

Poiché l'Unione europea è divenuta una potenza commerciale in grado di influenzare significativamente la disciplina del mercato internazionale, essa utilizza questi margini per promuovere una globalizzazione sostenibile; si è impegnata a favorire una globalizzazione “giusta⁶¹³”, che fosse in linea con gli stessi principi che regolano il mercato unico europeo, vale a dire, anzitutto, equità e correttezza. Per l'Ue gli scambi sono equi se oltre a promuovere la liberalizzazione commerciale, tutelano i produttori e i consumatori, da un lato, ma anche i diritti dei lavoratori esteri e l'ambiente.

La tutela dei *non-trade values* è alla base non solo delle iniziative adottate in materia di politica commerciale, ma anche di cooperazione allo sviluppo, a dimostrazione del carattere interdipendente delle politiche dell'Unione europea, che – come sottolineato nel corso della trattazione – non costituiscono “compartimenti stagni”.

Pertanto, l'Unione subordina la concessione di trattamenti preferenziali e non reciproci e in generale i programmi di aiuti allo sviluppo ai PVS, al riconoscimento e alla sigla da parte di questi ultimi di convenzioni finalizzate alla protezione dei valori su cui l'Unione si fonda, tra cui spiccano la tutela dei diritti umani, accanto alla democrazia e allo Stato di diritto, nonché la tutela dell'ambiente. In ciò si sostanzia il meccanismo della condizionalità politica, che l'Unione per prima ha attuato, a partire dagli anni '70 del secolo scorso.

Appare doveroso sottolineare che, al tempo in cui si scrive, i valori appena richiamati, quali la democrazia e lo Stato di diritto, sono stati messi in discussione dal rapido deterioramento del contesto geopolitico a cui si sta assistendo, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina.

È lecito, dunque, chiedersi quale ruolo rivesta l'Unione europea come *regulatory power*, vale a dire, appunto, come attore globale nello scenario internazionale.

Il quadro internazionale attuale offre l'occasione per ricordare che la Comunità Economica europea nasce all'indomani della Seconda guerra mondiale per assicurare pace, sviluppo e benessere ai popoli europei devastati economicamente e politicamente dal conflitto bellico. Ora più che mai l'Unione dovrebbe sfruttare i suoi partenariati internazionali per lavorare congiuntamente alle sfide comuni e promuovere la pace, la stabilità e un ordine internazionale basato su regole⁶¹⁴. La risposta coordinata dell'Unione e dei suoi *partner* internazionali all'invasione mostra come l'Unione possa operare per perseguire tali obiettivi.

Ad oggi, la risposta dell'Unione colpisce per l'incisività e la tempestività della reazione, che si sostanzia nell'adozione di misure restrittive di ogni tipo: economiche, finanziarie, settoriali ed individuali. In particolare, il Consiglio dell'Ue, ha vietato le operazioni relative alla gestione di riserve in valuta straniera nei confronti della Banca centrale di Russia, nonché di prestare servizi specializzati di messaggistica finanziaria a determinati enti creditizi russi⁶¹⁵.

Tra le sanzioni di natura economica, che più interessano per i fini di questo elaborato, si richiamano le misure volte a vietare il commercio e la prestazione di servizi in un ampio numero di settori nevralgici, come energia, telecomunicazioni e trasporti, tra l'Unione e le zone delle

⁶¹³ Cfr. L. TAJOLI, *op.cit.*, p.22.

⁶¹⁴ Cfr. COM(2022) 83 final.

⁶¹⁵ Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, VNESHECONOMBANK (VEB), VTB BANK.

regioni separatiste non controllate dal governo ucraino. Da ultimo, più di recente, le restrizioni hanno avuto ad oggetto le esportazioni di apparecchiature, tecnologie e servizi per l'industria energetica.

Accanto alle misure sanzionatorie verso la Federazione russa, l'Unione europea sta elaborando una strategia a sostegno del popolo ucraino.

A tal fine, l'accordo di associazione concluso con l'Ucraina⁶¹⁶ ed entrato in vigore il 1° settembre 2017 rappresenta il principale strumento per avvicinare maggiormente tale Stato all'Unione, in quanto esso promuove l'approfondimento dei legami politici, il rafforzamento dei collegamenti economici e il rispetto dei valori comuni, in attesa di una futura e quanto mai auspicata adesione.

Ancora una volta, è possibile cogliere il carattere nevralgico della politica commerciale comune nell'alveo dell'azione esterna dell'Unione, nonché la sua funzione strumentale rispetto alla realizzazione degli obiettivi dell'Ue, quali il perseguimento della pace, della sicurezza e della stabilità nel continente europeo.

⁶¹⁶ Esso ha comportato la creazione di una zona di libero scambio globale e approfondita (DFTA), che offre un quadro per la modernizzazione dell'economia e delle relazioni commerciali dell'Ucraina.

BIBLIOGRAFIA

- ACCONCI P., *L'inclusione del "right to regulate" negli accordi internazionali in materia di investimenti. Considerazioni in margine alla posizione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, anno XIV, 2019
- ACCONCI P., *Sustainable Development and Investment. Trends in Law-making and Arbitration*, in GATTINI A. et al (editori), *General Principles of Law and International Investment Arbitration*, Leiden, Boston, 2018
- ACCONCI P., E. BARONCINI, *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Bologna 2020
- ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2019
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, II ed., Torino, 2017
- ADINOLFI G., *A Cross-Cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development, Further Steps Towards the Attainment of the Sustainable Development Goals?*, in BEVERELLI C. et al (editori), *International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals*, *World Trade Forum*, Cambridge, 2020
- ADINOLFI G., *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all'Organizzazione mondiale del commercio*, in *La Comunità Internazionale*, 1998
- ADINOLFI G., *Alla ricerca di un equilibrio tra interessi economici e tutela dell'ambiente nella politica commerciale dell'Unione europea*, in www.eurojus.it, 14 maggio 2017
- ADINOLFI G., *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in ADINOLFI G. (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021
- ADINOLFI G., *L'Organizzazione mondiale del Commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001
- AMATO G., *The History of the European Union: constructing utopia*, Portland Or.: Hart, Bloomsbury, 2019
- ANDENAS M., PANTALEO L., HAPPOLD M., CONTARTESE C., *EU External Action in International Economic Law. Recent Trends and Developments*, The Hague, The Netherlands, 2020
- ANDERSON G., *Internal Markets and Multilevel Governance: The Experience of the European Union, Australia, Canada, Switzerland and the United States*, 2012
- ANGIOIS., *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione Europea*, Napoli, 2006
- ANTIMIANI A., SALVATICI L., *Regionalism versus Multilateralism: The Case of the European Union Trade Policy*, in *Journal of World Trade*, 2015
- ANTONIAIDIS A., *The participation of the European Community in the World Trade Organization: an external look at the European Union Constitution-Building*, in TRIDIMAS T., NEBBIA P., *EU Law for the 21st century: Rethinking the New Legal Order*, Oxford, 2004
- ARTS K., *ACP-EU relations in a new era: the Cotonu Agreement*, in *Common Market Law Review*, 40, 1, 2003
- ARTS K., *Principles of cooperation for development in ACP-EC relations*, in DENTERS E., SCHRIJVER N. (editori), *Reflections on International Law from the Low Countries in Honour of Paul de Waart*, Paesi Bassi, 1998
- BAGWELL K., STAIGER R., *An Economic Theory of GATT*, in *American Economic Review*, 1999
- BALDUCCI G., *The role of the European union in China's accession to the WTO*, in *Il Politico*, Volume 76, Fascicolo 2 (227), 2011

- BARATTA R., *La politica commerciale comune dopo il trattato di Lisbona*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012
- BARONCINI E., *La proposta europea di riforma dell'OMC*, in MANZINI P., VELLANO M. (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021
- BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C., *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012
- BARUFFI M.C., *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008
- BELLIS J.F., *The Treatment of Dumping, Subsidies and Anti-competitive Practises in Regional Trade Agreements*, in AA.VV., *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Bruxelles, 1997
- BENDINI R., *Il futuro della politica commerciale dell'Unione europea*, luglio 2015
- BERNARDINI P., *Investor-State Dispute Settlement: the Need to Balance Both Parties' Interests*, in *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*, 2017
- BHAGWATI J., *The World Trading System at Risk*, Cambridge, 1991
- BIAGIONI G., *Politica commerciale comune*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.
- BILLIET S., *From GATT to the WTO: the internal struggle for external competences in the EU*, in *Journal of Common Market Studies* 44(5), 2006
- BIONDI A., EECHOUT P., RIPLEY S., *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012
- BONFANTI A., *Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione Commercio per tutti, tra regionalismo e multilateralismo economico*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol.10, n.1, 2016
- BONI D., *Accordi OMC, norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, Milano, 2008
- BORLINI L., *L'Unione europea: attore "globale" nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive*, in *DPCE Online*, 2016
- BOTTI F., CASTELLI C., GIANGASPERO G., *EU Open Strategic Autonomy in a Post-Covid World: an Italian Perspective on the Sustainability of Global Values Chain*, Istituto Affari Internazionali, Roma 2021
- BRADFORD A., *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, USA, 2020
- BRENTON P., *Integrating the Least Developed Countries in the World Trading System: the Current Impact of the European Union Preferences under "Everything but Arms"*, in *JWT*, 2003
- BUNGENBERG M., *Going Global? The EU Common Commercial Policy after Lisbon*, in C. HERRMANN C., TERHECHTE J.P., (a cura di) *European Yearbook of International Economic Law*, Berlino, 2010
- BUNGENBERG M., REINISCH A., *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: From Bilateral Arbitral Tribunal and Investment Courts to a Multilateral Investment Court. Options Regarding the Institutionalization of Investor-State Dispute Settlement*, II ed., Berlino, 2020
- CANNIZZARO E., *Art. 133*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea*, II ed., Torino, 2017
- CANNIZZARO E., *Metodi di Soluzione di Conflitti tra Giurisdizioni Internazionali: il Contributo della Sentenza della CIG sul Caso del Genocidio (Bosnia Erzegovina c. Serbia e Montenegro)*, in *European Journal of Legal Studies*, 2007
- CANNIZZARO E., PACE L.F., *Le politiche di concorrenza*, in STROZZI G. (a cura di) *Diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale*, V ed., Torino, 2017
- CARACCILO I., FORTE C., *Il Commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002

- CARDWELL P.J., *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, Berlino, 2012
- CARUSO F., *La disciplina dell'esercizio delle competenze di Stati membri ed Unione nel Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008
- CASANOVA G.A., FRASSINETI F., *La strategia digitale globale dell'Unione europea: opportunità di collaborazione con il Giappone e la Corea del Sud*, in *Osservatorio di Politica internazionale*, A cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), luglio 2021
- CECILI M., *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della cd. "direttiva tabacco" del 2014*, Roma, 2017
- CELLERINO C., *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull'accordo di libero scambio UE-Singapore: luci e ombre*, in *Rivista Eurojus online*, 2017
- CEYSSENS J., *Towards a Common Foreign Investment Policy? – Foreign Investment in the European Constitution*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2005
- COFELICE A., *"Integrazione regionale": la via verso lo sviluppo dell'Africa?*, in www.cespi.it, 12 aprile 2019
- COLLI VIGNARELLI M., *The European Commission Trade Policy Review: The Effectiveness of Sustainable Development Chapters in EU FTAs*, in *European Papers*, 2021
- CONCONI P., *The EU Common Commercial Policy and Global/Regional Trade Regulation*, in *The EU and Global Governance*, USA e Canada, 2009
- COOPER I., *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *JCMS*, 2006.
- COTTIER T., *Towards a common external economic policy of the European Union*, in BUNGENBERG M. e HERMANN C., *European Yearbook of International Economic Law. Special issue: Common Commercial Policy after Lisbon*, Berlino, 2013
- CORDONIER SEGGER M., *Sustainable Development in Regional Trade Agreements*, in BARTELS L., ORTINO F. (editori), *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford, 2006
- COTTIER T., FOLTEA M., *Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements*, in BARTELS L., ORTINO F. (ed.), *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford, 2006
- COTTIER T., PAUWELYN J., BURGI BONANOMI E., *Human rights and international trade*, Oxford, 2005
- CRAWFORD J.A., FIORENTINO R., *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, *WTO Discussion Paper n. 8*, Ginevra, 2005
- CREMONA M., *A Policy of Bits and Pieces – The Common Commercial Policy after Nice*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, volume IV, Cambridge, 2001
- CREMONA M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in DASHWOOD A., MARESCU M. (editori), *Law and Practises of EU External Relations*, Cambridge, 2008
- CREMONA M., *Defining the Scope of Common Commercial Policy*, in HAHN M., VAN DER LOO G. (editori), *Law and Practice of the Common Commercial Policy. The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, Leiden 2021
- CREMONA M., *EC External Commercial Policy after Amsterdam: Authority and Interpretation within Interconnected Legal Orders*, in WEILER J.H.H. (editore), *The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford, 2000
- CREMONA M., *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, Portland, 2018

- CURTI GILARDINO C., *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012
- CURTIN D., *Common Market Law Review*, 1993
- DANIELE L., AMADEO S., *Diritto dell'Unione europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, VII ed., Milano, 2020
- DEFARGES P.M., *Partenariat, mondialisation et régionalisation*, in LABOUZ M.F. (ed), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers, conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000
- DE LA PORTE C., JENSEN M.D., *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, Soc Policy Adm., 2021
- DE LUCA A., *Non Trade Values Protection and Investment Protection in EU Investment Policy*, in TREVES T. et al (editori), *Foreign Investment, International Law and Common Concerns*, Abingdon, New York, 2014
- DILLON S., *International Trade and Economic Law and the European Union*, Oxford, 2002
- DILLON T.J., *The World Trade Organization: a New Legal Order for World Trade?*, in *Michigan Journal for International Law*, 1995
- DIMOPOULOS A., *The Common Commercial Policy after Lisbon: Establishing Parallelism between Internal and External Economic Policy?*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2008
- DIMOPOULOS A., *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy*, in *EFAR*, 2010
- DI TURI C., *La strategia commerciale dell'Unione europea tra "regionalismo economico" e multilateralismo: quale ruolo per gli accordi di libero scambio di nuova generazione?*, in *Studi sull'integrazione europea*, anno IX, 2014
- DORDI C., *The Absence of Direct Effect of WTO in the EC and in Other Countries*, Torino, 2010
- EECKHOUT P., *Eu external relations law*, Oxford, 2011
- EECKHOUT P., *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, 2004
- FAURI F., *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, 2017
- FONTANELLI F., AMELI K., BANTEKAS I., CIURTIN H., LAVRANOS N., RUBINO-SAMMARTANO M., *Lights and Shadows of the WTO Inspired International Court System of Investor-State Dispute Settlement*, in *European Investment Law and Arbitration Review*, 2016
- FORTE C., *Gli ostacoli agli scambi dovuti ai comportamenti delle imprese: riflessioni sul possibile inserimento nel sistema OMC di principi e regole antitrust*, in CARACCILO I. e FORTE C. (a cura di), in *Il Commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002
- FOSTER N., *EU Law*, VII ed., Oxford, 2020
- GALLO D., *I valori negli accordi di associazione dell'Unione Europea*, in SCISO E., BARATTA R., MORVIDUCCI C. (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, in *Collana del CROIE LUISS*, Torino, 2016
- GARCIA BERCERO I., *What Do We Need a World Trade Organization For? The Crisis of the Rule-Based Trading System and WTO Reform*, Bertelsmann Stiftung, 2020
- GATTI M., *La politica commerciale dopo il parere 2/15: verso accordi "eu-only" senza isds/ics?*, in www.sidiblog.org, 2017
- GIOVANNETTI G., *Il ruolo delle catene globali del valore nella pandemia: effetti sulle imprese italiane*, in *Rivista di politica economica*, No. 2/2020
- GIOVANNETTI G., MARVASI E., SANFILIPPO M., *Supply Chains and the Internationalization of Small Firms*, in *Small Business Economics*, 2015

- GORDON P.H., *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*, in *Foreign affairs*, 2007
- GRILLI E., *La cooperazione tra UE e paesi ACP*, in *Politica internazionale*, 2000
- GUERRIERI P., *Trade Policy of the European Union and Regional Networks, in European Union, Developing Countries and the New Round: Towards a New Partnership?*, Roma, 2003
- GUERRIERI P., *US- China rivalry and European Strategic Autonomy in the post-Covid global economy*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2021
- GUERRIERI P., CARATELLI I., *Multilateralismo e regionalismo negli accordi commerciali*, in *L'Italia nell'economia internazionale – Rapporto ICE*, 2003
- HAHN M., *We'll Always Have Geneva: The Existential Crisis of the US-led Multilateral Trading System and the EU Reactions*, in GOVAERE I., GARBEN S. (editori), *The Interface between EU and International Law*, Oxford, 2019
- HERMANN C., *Common Commercial Policy after Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job*, in *Common Market Law Review*, volume IXIII, Paesi Bassi, 2002
- HILLION C., *ERTA, ECHR and Open Skies: Laying the Grounds of the EU System of External Relations*, in POIARES MADURO M., AZOULAI L., *The Past and Future of EU Law—The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, *Yearbook of European Law*, 2010
- HILLMAN J., TIPPETT A., *Europe and the Prospects for WTO Reform*, *Council on Foreign Relations*, 2021
- HUBNER K., DEMAN A.S., BALIK T., *EU and Trade Policy-Making: the Contentious Case of CETA*, *Journal of European Integration*, 2017
- IAPADRE L., *Unione Doganale*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani Online, 2012
- IGLER W., *L'Unione europea e l'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Note tematiche sull'Unione europea*, aggiornato al settembre 2021
- ISLAM R., ALAM S., *Preferential Trade Agreements and the Scope of GATT Article XXIV, GATS Article V and the Enabling Clause: An Appraisal of GATT/WTO Jurisprudence*, in *Netherlands International Law Review*, 2009
- ISSAM H., *Multilateral investment court: Framework options*, briefing in *Think Thank*, 2021
- KALICKI J.E., JOUBIN-BRET A., *Reshaping the investor-State dispute settlement system: journeys for the 21st century*, Leiden, Boston, 2015
- KRAJEWSKI M., *External trade law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy?*, in *Common Market Law Review*, 2005
- KRAJEWSKI M., *The Reform of the Common Commercial Policy*, in BIONDI A., EECHOUT P., RIPLEY S., *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012
- KRÄMER L., *EU Environmental law*, Londra, 2016
- KRENZLER H.G., PITSCHAS C., *Progress or Stagnation?: The Common Commercial Policy after Nice*, in *European Foreign Affairs Review*, VI ed., 2001
- LACERDA PRAZERES T., XIE Z., *What is a carbon border tax and what does it mean for trade?*, 26 ottobre 2021
- LEAL-ARCAS R., *The EC in GATT/WTO negotiations: from Rome to Nice – have EC trade policy reforms been good enough for a coherent EC trade policy in the WTO*, in *European Integration Online Papers (EIoP)*, 8, 1, 2004
- LEAL-ARCAS R., *The EU Constitutional Treaty and International Trade*, in LAURSEN F. (editore), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Leiden, 2008
- LEANZA U., *Prospettiva per l'Organizzazione Mondiale del Commercio dopo Seattle*, in CARACCILO I., FORTE C., *Il commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002

- LIMONE L., *Relazioni UE – Paesi ACP: quale futuro per la Convenzione di Cotonou?*, in www.geopolitica.info, 9 febbraio 2017
- LIONELLO L., *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, 2020
- LORENZMEIER S., PETROV R., VEDDER C., *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood*, Cham, Switzerland, 2021
- LOS B., TIMMER M.P., DE VRIES G.L., *How Global Are Global Value Chains? A New Approach to Measure International Fragmentation*, in *Journal of Regional Science*, Vol. 55, No., 2015
- LUCENTE S., *The European Parliament's Role in the EU Treaty Making Procedure from Primary Law to Inter-institutional Agreements and Internal Rules*, in ANDENAS M. et al (editori), *EU External Action in International Economic Law*, The Hague, 2020
- LUND S. et al., *Risk, Resilience, and Rebalancing in Global Value Chains*, in McKinsey Global Institute Report, 6 Agosto 2020
- MAJONE G., *The rise of the regulatory state in Europe*, in *West European Politics*, Londra, 1994
- MALLARD G., FOUCAULT M., *The Fractal Process of European Integration A Formal Theory of Recursivity in the Field of European Security*, in *Roberta Buffet Center for International and Comparative Studies Working Paper Series*, N. 10, 2006
- MARASCO G., *La politica di vicinato*, in CAFARO S. (editore), *Le relazioni euromediterranee: dai primi accordi all'Unione per il mediterraneo*, Napoli, 2013
- MARRELLA F., *Verso una nuova politica commerciale internazionale dell'Ue dopo il Trattato di Lisbona? Alcune brevi riflessioni*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2011
- MARTINES F., *L'aiuto allo sviluppo e il commercio internazionale*, Napoli, 2012
- MATAMABALAYA F., WOLF S., *The Cotonou Agreement and the Challenges of Making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible*, in *Journal of World Trade*, 2001
- MATSUSHITA M., SCHOENBAUM T.J., MAVROIDIS P., *The World Trade Organization. Law, Practice and Police*, II ed., Oxford, New York, 2006
- MAURO M.R., *Accordi internazionali sugli investimenti e Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2010
- MAURO M.R., *Diritto internazionale dell'economia Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019
- MAURO M.R., *Labour standards, commercio internazionale e investimenti stranieri: la tutela di interessi (in)compatibili nel diritto internazionale*, in DELI M.B. et al (editori), *Impresa e diritti fondamentali nella prospettiva transnazionale*, Napoli, 2012
- MELITZ M.J., *The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocation and Aggregate Industry Productivity*, in *Econometrica*, 2003
- MENGOZZI P., *Istituzioni di Diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2004
- MUCCIONE M., *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, in ADINOLFI G. (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021
- NAPOLITANO G., *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna 2019
- NIEMANN A., *The Common Commercial Policy: From Nice to Lisbon*, in LAURSEN F., *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, I ed., 2012
- NICOLAÏDIS K., MEUNIER S., *Revisiting trade competence in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, in HOSLI M., VAN DEEMEN A., WILDGREM M. (a cura di), *Institutional Challenges in the European Union*, Londra, Routledge, 2002

- ONIDA M., *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, n. 7 del 27 marzo 2020
- ONIDA M., *Il Green Deal europeo*, in MANZINI P., VELLANO M. (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021
- ONIDA M., *L'Europa e l'ambiente*, in GATTINARA G., PAPPALARDO F. (a cura di), *L'Europa dei diritti, la Corte di Giustizia e i cittadini dell'Unione*, Roma, 2014
- ORTINO F., EECKHOUT P., *Towards an EU Policy on Foreign Direct Investment*, in BIONDI A., EECKHOUT P., RIPLEY S., *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012
- OSTRY S., *The WTO: Post Seattle and Chinese Accession*, in ALEXANDER A.S., OSTRY S., GOMEZ R. (a cura di), *China and the Long March to Global Trade*, London, Routledge, 2000
- PAGE S., *The Revival of Protectionism and its Consequences for Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, vol.20, n.1, 1981
- PAN C., *Problematizing "constructive engagement" in EU-China policy*, in VOGT R. (editore), *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?*, Hong Kong, 2012
- PANICO G., *La politica commerciale convenzionale della CEE nel sistema commerciale internazionale*, Milano, 1979
- PARENTI A., *La conferenza ministeriale di Doha e il dopo-Doha*, in ROSSI L.R. (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003
- PARENTI A., *Looking forward: The European Union's Quest for the Millennium Round*, in MENGOZZI P. (a cura di), *International Trade Law on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*, Milano, 1999.
- PAUWELYN J., *Taking the Preferences out of Preferential Trade Agreements: TTIP as a Provider of Public Goods?*, in MORIN J.F., NOVOTNÀ T., PONJAERT F., TELÒ M. (ed.), *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations – TTIP in Globalized World*, Farnham-Burlington, 2015
- PAZ G.S., *EUROPE AND CHINA: Strategic Partners or Rivals?*, Pacific Affairs, Hong Kong, 2014
- PÉREZ DE LAS HERAS B., *The European Union in International Investment Governance: a Hybrid Approach to Dispute Settlement*, in *Romanian Journal of European Affairs*, Vol.18(2), 2018
- PERULLI A., *Diritti sociali e mercato globale*, in *Riv. giur. lav.*, 2000
- PESCATORE P., *Nice – aftermath*, in *Common Law Market Review* 38, 2001
- PÉTROV K., *Il principio della nazione più favorita e la discriminazione nel commercio internazionale*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1974
- PICONE P., LIGUATRO A., *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002
- PILLITU A., *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione europea con gli Stati ACP*, Torino, 2003
- PIRIS, J.C., *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, New York, 2010
- PIVA P., *La politica commerciale comune*, in STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2017
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2006
- POCAR F., BARUFFI M.C., ADINOLFI A., *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014
- POLI S., *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, 2022
- PORCHIA O., *Competenze dell'Unione Europea*, in *Enciclopedia Treccani Online* 2017
- RAUX J., *Associaiton et perspectives partenariales*, in LABOUZ M. F., *Le partenariat de l'Union européenne avec le pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, 2000

- RAUX J., *Politique de coopération au développement et politique commerciale commune*, in Maresceau M., (ed.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: Legal Dimension*, Dordrecht 1993.
- RIDDERHOF R., *EU and Mexico Reach new agreement on trade*, in *Peace Palace Library* 2018
- ROSAS A., *Mixity and the Common Commercial Policy after Opinion 2/15*, in HAHN M., VAN DER LOO G. (editori), *Law and Practice of the Common Commercial Policy. The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, Leiden 2021
- ROSSI L.S., *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003
- ROSSI L.S., *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in RDI, 2007
- ROSSI L.S., *Il buon funzionamento del mercato comune*, Milano, 1990.
- RUOTOLO G. M., *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, numero 2-3, anno XI, Bari, 2016
- RUOTOLO G.M., *Organizzazione Mondiale del Commercio e Ordinamento Comunitario nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia: un nodo ancora irrisolto*, in *Dir. Comm Int.*, 2000
- SANNA S., *Il sistema di preferenze generalizzate nella strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea*, in FOIS P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007
- SANTOS N.B.D., FARIAS R., CUNHA R., *Generalized System of Preferences in General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization: History and Current Issues*, in *JWT*, 2005
- SCHIANO R., *Unione europea, Antitrust e WTO: verso un nuovo accordo sulla concorrenza*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna, 2003
- SCIORATI G., *Accordo Cina-Ue sugli investimenti*, in www.ispionline.it, 8 gennaio 2021
- SEIDL-HOHENVELDERN I., *The Energy Charter Treaty and the Energy Policy of the European Community*, in DONY M., DE WALSCHE A. (a cura di), *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, 1999
- SHAFFER G.C., ELSIG M., PUIG S., *The Law and the Politics of WTO Dispute Settlement*, in SANDHOLTZ W., WHYTOCK C.A. (a cura di), *Research Handbook on the Politics of International Law*, Cheltenham-Northampton, 2017
- ŚLIWINSKA M., *Integration character of the CETA agreement*, *Acta Universitatis Lodziensis*, Polonia, 2018
- SORNARAJAH M., *The International Law on Foreign Investment*, II ed., Cambridge, 2004
- STAINFORTH T., *The EU climate target: What's in the numbers?*, Institute for European Environmental Policy Policy Brief, Dicembre 2020
- TAJOLI L., *Il quadro del commercio mondiale nel 2020*, Osservatorio di politica internazionale, 2020
- TESAURO G., *Rapporti tra la CE e l'OMC*, in *Riv. dir. Eur.*, 1997
- TIZZANO A., *Trattati dell'Unione Europea*, II edizione, Milano, 2014
- TOCCI N., *European Strategic Autonomy: what is it, why we need it, how to achieve it*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2021
- TRIULZI U., NAPOLITANO G., *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Milano, Roma, 2010
- VAN BAEL & BELLIS, *Anti-Dumping and Other Trade Defence Instruments*, Biggleswade (UK), 2011

- VAN DEN BERGHE F., *The EC's Common Commercial Policy Revisited: What Does Lisbon Add?*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2009
- VENTURINI G., *Riflessioni sulla struttura dell'OMC e sul ruolo della Comunità europea*, in CARACCILO I., FORTE C., *Il commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002
- VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, V ed., Bari, 2017.
- WEINIAN HU, *The EU-China Comprehensive Agreement on Investment*, CEPS Policy Insight, Maggio 2021
- WEISS W., *EU Multilateral Trade Policy in a Changing, Multipolar World: The Way Forward*, in WEISS W., FURCULITA C. (editori), *Global Politics and EU Trade Policy: Facing the Challenges to a Multilateral Approach*, *European Yearbook of International Economic Law*, 2020
- WESTLAKE M., *The Council of the European Union*, Londra, 1995v
- WILLELMS A.R., NATENS B., *What's wrong with EU Anti-circumvention Rules and How to fix it*, in *Journal of International Economic Law*, 19, 2016
- WOLFSTÄDER L.M., BECKER S., KREILINGER V., *Rights and Role of the European Parliament in Common Commercial Policy*, Policy Paper n.215 del 5 febbraio 2018, Jack Delors Institut
- WOOLCOCK S., *EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims*, in *ELJ*, 2014
- YAMANE H., *Interpreting TRIPs: Globalization of Intellectual Property Rights and Access to Medicine*, Oxford, 2011
- ZILLER J., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013
- ZONNEKEYN G.A., *The Status of WTO Law in the EC Legal Order. The final Curtain?*, in *JWT*, 2000
- ZUPI M., *Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio*, a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), *Approfondimento n.147 per l'Osservatorio di Politica Internazionale*, del dicembre 2018

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

- CGUE, *Bulk Oil*, causa 147/84, sentenza del 18 febbraio 1986
- CGUE, *Cassis de Dijon*, causa 120/78, sentenza del 20 febbraio 1979
- CGUE, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, causa 22/70, sentenza del 31 marzo 1971
- CGUE, *Commissione c. Consiglio*, causa 425/13, sentenza del 16 luglio 2015
- CGUE, *Commissione c. Danimarca*, causa 302/86, sentenza del 20 settembre 1988
- CGUE, *Commissione c. Germania*, causa 476/98, sentenza del 5 novembre 2002
- CGUE, *Commissione europea c. Repubblica Portoghese*, causa C-171/08, sentenza dell'8 luglio 2010
- CGUE, *Cornelis Kramer ed altri*, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, sentenza del 14 luglio 1976
- CGUE *Costa c. Enel*, causa 6/64, sentenza del 15 luglio 1964
- CGUE, *Dasonville*, causa 8/74, sentenza dell'11 luglio 1974
- CGUE, *Donckerwolcke*, causa 41/76, sentenza del 15 dicembre 1976
- CGUE, *Fediol*, causa 70/87, sentenza del 22 giugno 1989
- CGUE, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, causa 233/94, sentenza del 13 maggio 1997
- CGUE, *Haegeman*, causa 181/73, sentenza del 30 aprile 1974
- CGUE, *Hauptzollamt Bielefeld c. Offene Handelsgesellschaft*, causa 185/73, sentenza del 29 maggio 1973.

- CGUE, *Hauptzollamt Bremerhaven c. Massey-Ferguson*, causa 8/73, sentenza del 12 luglio 1973
- CGUE, *International Fruit Company*, cause riunite 21-24/72, sentenza del 12 dicembre 1972
- CGUE, *Kupferberg*, causa 104/81, sentenza del 26 ottobre 1982
- CGUE, *Nakajima*, causa 69/89, sentenza del 7 maggio 1991
- CGUE, *Portogallo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa 149/96, sentenza del 23 novembre 1999
- CGUE, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA*, C-347/03, sentenza del 12 maggio 2005
- CGUE, *Repubblica Federale di Germania c. Consiglio*, causa 280/93, sentenza del 5 ottobre 1994
- CGUE, *Simutenkov*, causa 265/03, sentenza del 12 aprile 2005
- CGUE, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, sentenza del 6 marzo 2018, causa C-284/16
- CGUE, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, sentenza del 12 dicembre 2006, causa C-446/04, punto 181
- CGUE, *Tymen*, causa 269/80, sentenza del 16 dicembre 1981
- CGUE, *Van Gend en Loos*, causa 26/62, sentenza del 5 febbraio 1963

SITOGRAFIA

- <http://data.oecd.org/trade/trade-in-services.htm>
- https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm
- https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1
- <https://unctad.org/>
- www.agenceurope.eu
- www.assolombarda.it
- www.bruxelles.confcooperative.it
- www.cespi.it
- www.consilium.europa.eu
- www.difesa.it
- www.ejls.eu
- www.eur-lex.europa.eu
- www.eurojus.it
- www.europarl.europa.eu
- www.europeanunion.eu
- www.federalismi.it
- www.geopolitica.info
- www.institutdelors.eu
- www.ispionline.it
- www.istat.it
- www.mckinsey.com
- www.oecd.org
- www.parlamento.it
- www.sidiblog.org
- www.sog.luiss.it
- www.treccani.it
- www.weforum.org

- www.wto.org