

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN

DIRITTO PUBBLICO E DELL'UNIONE EUROPEA, CICLO XXIV

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

MISURE DI PROMOZIONE DEGLI SCAMBI COMMERCIALI NEL MEDITERRANEO:

*I rapporti tra l'Unione europea e i Paesi terzi mediterranei
tra integrazione economica regionale e Organizzazione Mondiale del Commercio*

DOTTORANDO

Dott. Silvia Schenone Conti

RELATORE

Chia.ma Prof.sa Alessandra Lang

Anno accademico 2011/2012

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

REGIME GIURIDICO E STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE

1.1 Il Processo di Barcellona nel diritto comunitario e internazionale

1.1.1 Atti preparatori

1.1.2 Forme istituzionali

1.2 La Politica Europea di Vicinato e i Paesi Partner Mediterranei

1.2.1 Atti preparatori

1.2.2 Procedure rinnovate nei rapporti inter-istituzionali comunitari

1.3 Gli atti vincolanti di diritto internazionale che disciplinano le relazioni euro-mediterranee: gli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei

1.3.1 Natura giuridica del legame associativo

1.3.2 Disposizioni istituzionali

1.4 Altri atti: i Piani d'Azione e i Regolamenti comunitari regionali di assistenza tecnica e finanziaria

1.4.1 Procedura di adozione ed effetti dei Piani d'Azione: quale natura giuridica?

1.4.2 Finanziamenti pubblici comunitari di assistenza regionale

1.5 Forme di controllo di esecuzione degli obblighi reciproci

1.5.1 La definizione e l'applicazione delle clausole di condizionalità

1.5.2 Meccanismi di risoluzione delle controversie

CAPITOLO II

CONTENUTI COMMERCIALI E FINALITÀ DI COOPERAZIONE ECONOMICA NELLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE: UNA LETTURA CRITICA SULL'APPLICAZIONE DEGLI ACCORDI

2.1 Gli Accordi Euro-Mediterranei nel sistema del commercio multilaterale

2.1.1 Contesto multilaterale

2.1.2 Contesto europeo e relazioni esterne

- 2.1.3 Procedura e requisiti richiesti dall'art. XXIV (GATT) per l'instaurazione di un'area di libero scambio
- 2.2 La libera circolazione delle merci negli Accordi Euro-Mediterranei
 - 2.2.1 Prodotti industriali
 - 2.2.1.1 Dazi doganali e oneri di effetto equivalente, restrizioni quantitative e misure equivalenti
 - 2.2.1.1.1 Obblighi generali e di procedura
 - 2.2.1.1.2 Cenni sull'ambito di applicazione materiale degli accordi
 - 2.2.1.2 Deroghe alla liberalizzazione: misure di salvaguardia concernenti la natura dei prodotti o la protezione di interessi nazionali
 - 2.2.1.2.1 Deroghe sprovviste del requisito della reciprocità: aggiustamento strutturale e “*infant industry clause*”
 - 2.2.1.2.2 Eccezioni generali e di sicurezza nazionale
 - 2.2.1.3 Il caso: a proposito della pronuncia della Corte sull'accordo di prima generazione CEE-Algeria
 - 2.2.2 Prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati e prodotti della pesca
 - 2.2.2.1 Delimitazione dell'oggetto e modalità di liberalizzazione
 - 2.2.2.2 Armonizzazione bilaterale delle rispettive politiche commerciali
 - 2.2.2.3 Cenni sull'ambito di applicazione materiale degli accordi
 - 2.2.3 Il principio del trattamento nazionale applicato alla libera circolazione delle merci
 - 2.2.3.1 Il principio del trattamento nazionale applicato alla fiscalità interna
 - 2.2.3.2 Il principio del trattamento nazionale applicato agli ostacoli non tariffari all'importazione: ostacoli tecnici al commercio ed esigenze di armonizzazione
 - 2.2.3.2.1 Definizione dell'oggetto: regolamentazioni nazionali ed effetti sul commercio
 - 2.2.3.2.2 Armonizzazione volontaria
 - 2.2.3.2.3 Promozione dell'*acquis* comunitario e accordi di mutuo riconoscimento che incidono sugli scambi
- 2.3 Disposizioni economiche collegate al commercio
 - 2.3.1 Libero scambio e concorrenza
 - 2.3.1.1 Pratiche restrittive della concorrenza: procedura di cooperazione e armonizzazione amministrativa
 - 2.3.1.2 Cenni sulle istituzioni di controllo della concorrenza e sull'applicazione di regole *anti-trust* nei Paesi Partner: l'influenza della cultura di *Civil Law* nel Maghreb e di *Common Law* nel Mashreq
 - 2.3.2 L'applicazione delle regole del commercio internazionale in materia di sovvenzioni pubbliche e difesa

commerciale

2.3.2.1 Esenzioni sugli aiuti di stato

2.3.2.2 Difesa commerciale in caso di *dumping* e sovvenzioni all'esportazione

2.3.3 Misure di deroga degli Accordi: clausole generali di salvaguardia o "*escape clause*"

2.4 Conclusioni: il modello degli Accordi Euro-Mediterranei.

CAPITOLO III

MISURE A SOSTEGNO DELL'INTEGRAZIONE ECONOMICA REGIONALE EUROMEDITERRANEA

3.1 Il commercio pan-euro-mediterraneo in prospettiva euro-centrica

3.1.1 Europa globale e integrazione economica dei Paesi terzi: prassi e metodo

3.1.2 Il contributo della Politica Europea di Vicinato all'integrazione economica regionale

3.2 Accordi orizzontali tra i Paesi mediterranei

3.2.1 La Grande Zona Araba di Libero Scambio

3.2.2 La Zona di Libero Scambio Arabo-Mediterranea

3.3 Le regole d'origine nello spazio economico euro-mediterraneo

3.3.1 Il concetto giuridico dell'"origine" delle merci

3.3.2 La determinazione dell'origine delle merci negli Accordi Euro-Mediterranei e l'applicazione del cumulo bilaterale

3.3.3 Sulle modifiche recenti e l'applicazione del cumulo diagonale o pieno: il sistema Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine

3.3.4 L'amministrazione delle regole d'origine nel sistema Pan-Euro-Med

3.4 Ambito di applicazione territoriale degli Accordi Euro-Mediterranei e provenienza delle merci. Il caso: aspetti irrisolti del conflitto israelo-palestinese che incidono sulle questioni doganali e commerciali e sulla certificazione di origine dei prodotti

3.4.1 La posizione mantenuta dalle Istituzioni comunitarie sull'ambito geografico di applicazione dell'Accordo CE-Israele e le conseguenze doganali

3.4.2 La relazione economica tra lo Stato di Israele e l'Autorità Nazionale Palestinese: gli Accordi di Oslo, il Protocollo di Parigi e l'amministrazione dell'unione doganale israelo-palestinese

3.4.3 Sul non riconoscimento degli atti dello Stato occupante: a proposito della pronuncia della Corte di Giustizia sull'Accordo CE-Israele.

LISTA DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI

AAEM – Accordi Euro-Mediterranei di Associazione
EIA – Economic Integration Agreement
EMFTA – Euro-Mediterranean Free Trade Area
ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument
FTA – Free Trade Agreement
GAFTA – Greater Arab Free Trade Area
GATS – General Agreement on Trade in Services
GATT- General Agreement on Tariff and Trade
PEM – Partenariato Euro-Mediterraneo
PEV – Politica Europea di Vicinato
PPM – Paesi Partner Mediterranei
RTA – Regional Trade Agreement
OMC – Organizzazione Mondiale del Commercio
OTC – Ostacoli Tecnici al Commercio
TDC – Tariffa Doganale Comune
WTO – World Trade Organization

INTRODUZIONE

La creazione di una Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio ha rappresentato uno degli obiettivi più ambiziosi stabiliti nel 1995 dal cosiddetto Processo di Barcellona attraverso il quale l'Unione europea e i suoi Stati Membri hanno stabilito un partenariato regionale di cooperazione politica, economica e socio-culturale con i Paesi terzi mediterranei, concretizzatosi a livello giuridico con la conclusione di Accordi Euro-Mediterranei di Associazione di nuova generazione con i Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e del Mashreq (Egitto, Giordania, Israele, Libano) e di un accordo interinale sugli scambi e la cooperazione con l'Autorità Nazionale Palestinese.

La realizzazione della Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio, che non può dirsi ancora completata, rappresenta il nocciolo duro del partenariato economico-finanziario della strategia di Barcellona, che non è stato alterato - semmai è stato arricchito - dalle successive iniziative di origine comunitaria, quali la Politica Europea di Vicinato (2004), e dall'Unione per il Mediterraneo (2008) che ha modificato alcuni assetti istituzionali allargando l'orizzonte del dialogo politico del partenariato anche ad altri Stati (in particolare i Balcani occidentali).

La nostra analisi è incentrata sulla natura, sull'origine e sull'evoluzione della Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio, intesa sotto il profilo giuridico e pertanto influenzata da logiche, dinamiche e strumenti di segno comunitario (in particolare relativi alla politica commerciale comune) e di segno internazionale (relativi alla relazione tra l'Unione europea e gli Stati terzi e al sistema del commercio multilaterale stabilito dall'Organizzazione Mondiale del Commercio).

Il metodo di analisi segue l'oggetto di indagine contemplando sia la dimensione istituzionale (procedure, competenze, natura degli atti, dinamiche intra-comunitarie e rapporto UE/Stati terzi), sia la dimensione sostanziale (norme e regole contenute negli strumenti di *hard law*, gli Accordi, e negli atti di *soft law* che disciplinano le relazioni euro-mediterranee).

A quest'ultimo proposito, ci riferiremo al Processo di Barcellona-Unione per il Mediterraneo o al Partenariato euromediterraneo solo nella misura in cui essi costituiscono la cornice di intesa entro la quale si articolano le negoziazioni tra l'Unione europea, con le Istituzioni comunitarie e i governi degli Stati Membri, e i Paesi Partner Mediterranei a livello bilaterale e regionale. Ciò che interessa indagare, infatti, è la struttura degli Accordi di libero scambio euro-mediterranei, il tipo di liberalizzazione che essi promuovono e in che modo si applicano non solo con riferimento all'integrazione economica bilaterale UE/Paese terzo, ma anche in relazione alla promozione dell'integrazione regionale finalizzata alla costituzione di uno spazio economico integrato nell'area mediterranea.

Nel primo capitolo, illustreremo il regime giuridico e la dimensione istituzionale delle relazioni euro-mediterranee alla luce degli Accordi, dei Piani d'Azione programmati nel contesto della Politica Europea di Vicinato, degli altri atti di origine unilaterale - in primis gli strumenti comunitari di assistenza tecnica, amministrativa e finanziaria - e della recente introduzione del nuovo dispositivo di risoluzione delle controversie. Procederemo illustrando sia la natura giuridica degli atti presi in esame, sia il tipo di istituzionalizzazione delle relazioni euro-mediterranee nel più ampio contesto del diritto internazionale e del rapporto che sussiste tra l'Unione europea, in qualità di organizzazione internazionale, e gli Stati Partner, considerati sia singolarmente, sia come gruppo di Paesi.

Nel secondo capitolo, affronteremo la dimensione sostanziale della disciplina relativa alla liberalizzazione degli scambi di merci contenuta negli Accordi, alla luce della normativa quadro di riferimento dell'Organizzazione Mondiale del Commercio per la creazione di zone di libero scambio. Occorre precisare che l'indagine sull'ambito di applicazione materiale degli Accordi riguarda unicamente le merci, poiché risulta essere l'elemento preponderante degli Accordi stessi, a fronte di un contenuto unicamente programmatico e meno vincolante relativo al diritto di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi. Difendiamo convintamente la scelta di occuparci unicamente della libera circolazione delle merci proprio in vista dell'instaurazione di una Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio, perché pensiamo che il compimento della liberalizzazione del commercio dei beni tra tutti i membri del Partenariato costituisca un valido comune denominatore per consentire, in futuro, la negoziazione di forme di integrazione economica approfondita sia a livello bilaterale che a livello regionale. Infatti, per passare convintamente dall'integrazione bilaterale (UE/Paese terzo) all'integrazione multilaterale della Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio, occorre procedere sulla liberalizzazione del commercio di merci, il cui compimento rappresenta il primo passo verso ulteriori forme di integrazione, come in qualunque altro blocco marco-economico mondiale. In altri termini, lo stesso processo di integrazione europea insegna che la libera circolazione delle merci è la prima fase dopo la quale si affrontano ulteriori livelli di integrazione (capitali, servizi, persone): non dimentichiamoci che la Comunità economica europea stessa nacque come unione doganale.

Del resto, gli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei si presentano come accordi di libero scambio e sono stati notificati presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio in qualità di accordi regionali, nel rispetto delle procedure previste dall'art. XXIV GATT (e non dell'art. V GATS).

Sebbene non ignoriamo l'alto valore degli elementi di cooperazione politica, sociale e culturale degli Accordi, siamo però altrettanto consapevoli che i contenuti riguardano precipuamente i legami commerciali nel rispetto delle regole multilaterali del commercio internazionale ed è per questa

ragione che introduciamo approfondimenti relativi alla disciplina degli Accordi multilaterali sugli scambi di merci in ambito OMC.

In generale, gli accordi di libero scambio sono concepiti come strumento di rafforzamento delle regole internazionali esistenti. Come si legge nella *Global Strategy* della Commissione europea (2006), l'orientamento della politica europea prevede che per ogni singolo accordo di libero scambio si persegua una negoziazione flessibile, al fine di identificare i mezzi più appropriati al singolo caso per aumentare reciprocamente l'accesso al mercato più di quanto non si compia già a livello multilaterale.

A questa tendenza alla differenziazione, fa da contraltare una marcata regionalizzazione nel contesto delle relazioni euro-mediterranee. L'identificazione di una Regione mediterranea, che si riflette nella conclusione di accordi bilaterali largamente simili con i Paesi dell'area, corrisponde alla volontà delle Istituzioni europee di promuovere integrazioni regionali che passino anche attraverso l'integrazione orizzontale (o Sud-Sud) tra i membri del Partenariato. In questo senso, la conclusione di accordi bilaterali con i singoli Paesi è concepita come mezzo per promuovere l'integrazione orizzontale tra i Paesi Partner, al fine di raggiungere l'obiettivo dell'instaurazione di una macro-regione mediterranea economicamente integrata. È naturale per le Istituzioni europee che l'integrazione economica regionale nel Mediterraneo sia concepita come un mezzo per raggiungere la stabilità politica, come è stato per i Paesi europei nella Comunità economica europea, attraverso l'iniziale liberalizzazione del commercio e la facilitazione degli scambi di merci.

Nel terzo capitolo affrontiamo il tema delle misure a sostegno dell'integrazione economica regionale euro-mediterranea, introducendo un'analisi degli Accordi orizzontali esistenti tra i Paesi mediterranei e l'applicazione del cumulo Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine delle merci, promosso dall'Unione europea. In particolare, l'Accordo di Agadir concluso tra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania impegna le parti contraenti alla rimozione delle barriere tariffarie e non tariffarie al commercio di beni così come all'adozione di standard tecnici comuni e all'armonizzazione delle rispettive legislazioni. L'approfondimento delle relazioni Sud-Sud è solitamente approcciato in dottrina come tema di cruciale importanza perché modifica il tradizionale assetto "*hub and spoke*", in cui i Partner mediterranei commerciano principalmente con l'UE, mentre i flussi commerciali intra-regionali (o orizzontali) sono deboli. Se il bilateralismo ha ancora la sua ragione di esistere, questo non vale per gli ambiti puramente tecnici, dove problemi comuni richiamano la necessità di soluzioni comuni: tutto ciò che riguarda il libero scambio di merci (tariffe, formalità doganali, restrizioni quantitative, ostacoli tecnici, procedure di notifica ecc.) richiama la necessità di soluzioni identiche per il compimento di una Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio.

A questo proposito, il tema delle regole d'origine e dell'applicazione del cumulo Pan-Euro-Mediterraneo, di cui illustreremo il funzionamento nel dettaglio, risulta essere una delle misure più

importanti per promuovere l'integrazione economica regionale nel Mediterraneo.

Le regole d'origine definiscono i criteri utilizzati per determinare la "nazionalità" delle merci e rivestono cruciale importanza nella politica commerciale. Fino a pochi anni fa il soggetto era essenzialmente considerato come un problema tecnico da lasciare alle burocrazie delle dogane dei differenti Paesi, sia per l'alto tecnicismo, sia per la scarsa trasparenza delle procedure. Contrariamente al passato, negli anni più recenti sono state analizzate con sofisticati modelli teorici ed empirici e stanno diventando un tema importante negli attuali negoziati commerciali a livello multilaterale (Doha Round).

In particolare, nel contesto della Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio, il cumulo dell'origine può essere considerato come un meccanismo per rinvigorire la cooperazione internazionale non solo in termini strettamente economici – come incentivo all'incremento dei flussi commerciali - ma anche ad un livello politico che consenta di superare le divergenze, specialmente quando i Paesi sono belligeranti.

A quest'ultimo proposito, ci soffermeremo sulle conseguenze economiche, commerciali e doganali dei conflitti politici nella regione mediterranea, che ostacolano il compimento di uno spazio economico integrato euro-mediterraneo, attraverso il "*case study*" dei rapporti Israelo-Palestinesi alla luce dell'applicazione degli accordi internazionali che vincolano Israele e l'Autorità Palestinese all'Unione europea.

La scelta di concentrarci sugli aspetti delle relazioni euro-mediterranee legati al commercio si è rivelata proficua, proprio in considerazione degli avvenimenti politici che hanno contraddistinto la cosiddetta Primavera Araba nel 2011, quando la tesi era ormai in corso d'opera.

Non disponiamo di informazioni sugli effetti che possano avere avuto i cambiamenti di regime (sempre che di cambiamenti si tratti) sull'applicazione degli Accordi, né quali ripercussioni sull'amministrazione pubblica dei Partner interessati dall'ondata di mutamenti.

Dal lato comunitario, una Comunicazione dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari Esteri¹ ha ribadito la necessità della predisposizione di nuovi strumenti di assistenza tecnica, amministrativa, regolamentare e finanziaria per questo gruppo di Paesi da parte dell'Unione europea, al fine di sostenerne le riforme democratiche ed economiche.

Occorre precisare che l'Unione europea mantiene relazioni commerciali e finanziarie con i Paesi mediterranei sin dagli anni Sessanta. L'obiettivo del partenariato economico, stabilito con il Processo di Barcellona, basato sull'instaurazione di un'area di libero scambio, incoraggia una complessa strategia di riforme nazionali ed internazionali e l'inserimento delle reciproche relazioni

¹ Comunicazione congiunta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2011) 200 *def.*, *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, dell'8 marzo 2011.

nel sistema del commercio internazionale. Rafforzare l'integrazione economica dei Partner e facilitare la piena integrazione di questi Paesi nell'economia mondiale, risulta l'aspetto del Partenariato che più rimane immutato, nonostante i cambiamenti politici in atto: proprio in virtù della spinta propulsiva dell'integrazione economica regionale, alimentata da una logica razionale e meno soggetta ai cambiamenti politici o di orientamento degli Stati membri del Partenariato.

Del resto, come dimostra il recente voto del Parlamento europeo (febbraio 2012) sull'accordo UE – Marocco (per l'ulteriore liberalizzazione degli scambi agricoli) e sulla Convenzione euro-mediterranea sulle regole d'origine, il processo di integrazione economica non sembra aver subito battute d'arresto significative. Permeata dalla logica razionale degli scambi di merci, la progressiva integrazione economica è meno suscettibile al cambiamento e all'arresto, proprio perché frutto di un lungo cammino, iniziato addirittura negli anni Settanta coi primi accordi di cooperazione, strutturato col Processo di Barcellona quasi 20 anni orsono e proseguito con l'elaborazione di atti vincolanti per le parti, rispondenti alle logiche di programmazione degli Accordi e al dialogo strutturato e costante per la cooperazione tra autorità amministrative.

CAPITOLO I

REGIME GIURIDICO E STRUTTURA ISTITUZIONALE

DELLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE

SOMMARIO: 1.1 Il Processo di Barcellona nel diritto comunitario e internazionale.- 1.1.1 Atti preparatori.- 1.1.2 Forme istituzionali.- 1.2 La Politica Europea di Vicinato e i Paesi Partner Mediterranei.- 1.2.1 Atti preparatori.- 1.2.2 Procedure rinnovate nei rapporti inter-istituzionali comunitari.- 1.3 Gli atti vincolanti di diritto internazionale che disciplinano le relazioni euro-mediterranee: gli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei.- 1.3.1 Natura giuridica del legame associativo.- 1.3.2 Disposizioni istituzionali.- 1.4 Altri atti: i Piani d'Azione e i Regolamenti comunitari regionali di assistenza tecnica e finanziaria.- 1.4.1 (continua) Procedura di adozione ed effetti dei Piani d'Azione: quale natura giuridica?- 1.4.2 (continua) Finanziamenti pubblici comunitari di assistenza regionale.- 1.5 Forme di controllo di esecuzione degli obblighi reciproci.- 1.5.1 (continua) La definizione e l'applicazione delle clausole di condizionalità.- 1.5.2 (continua) Meccanismi di risoluzione delle controversie.

1.1 Il Processo di Barcellona nel diritto comunitario e internazionale

La relazione negoziale che unisce dal 1995 l'Unione europea e i suoi Paesi Membri con i Paesi Partner Mediterranei è volta a disciplinare la cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo in ambiti molteplici, con l'obiettivo di instaurare e consolidare un'area comune di stabilità politica e prosperità economica.

Dal punto di vista comunitario, l'approvazione del Trattato di Maastricht e il progressivo consolidamento della Politica Estera di Sicurezza Comune, uniti alla volontà delle Istituzioni comunitarie di erigersi ad attore internazionalmente riconosciuto nel nuovo contesto globale post Guerra Fredda, alimentavano l'interesse per l'accentuazione di un dialogo politico con i Paesi arabi del Maghreb² e del Mashreq³ e Israele, ponendosi come credibile interlocutore per l'avvio di una fase di stabilizzazione regionale in quest'area geografica, attraverso un approccio globale comprendente la dimensione della sicurezza, dello sviluppo economico e della giustizia sociale.⁴

Dal punto di vista delle relazioni internazionali, la prima guerra del Golfo e le sue conseguenze in tutta la Regione, il peggioramento progressivo della crisi in Algeria e del

2 In particolare Marocco, Algeria e Tunisia. La Libia, data la situazione politica peculiare che determinò l'embargo fino al 2003, nonostante non fosse esclusa dai colloqui diplomatici, non era considerato Paese con cui poter avviare negoziati stabili a livello comunitario.

3 Egitto, Territori Palestinesi, Libano, Siria ed anche Giordania, sebbene quest'ultima non possa qualificarsi come Paese mediterraneo in senso stretto, non disponendo di uno sbocco al mare.

4 R. GOMEZ, *The EU's Mediterranean policy: common foreign policy by the back door?*, in J. PETERSON-H. SJURSEN (a cura di), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, Londra, 1998, p. 142-144.

conflitto nella ex-Yugoslavia, riportavano il Mediterraneo al centro delle preoccupazioni della Comunità europea.

L'anno 1992 segna una tappa significativa nell'evoluzione delle politiche mediterranee degli Stati membri dell'Europa a 15 e della nuova riflessione in sede CE circa le relazioni con i vicini Paesi mediterranei della sponda Est e Sud: interesse rinnovato che comincia a delinearsi visibilmente sia a livello intergovernativo nel contesto della nuova politica estera comune in gestazione, sia nel quadro interno dell'elaborazione delle politiche comunitarie, nei rapporti tra Consiglio e Commissione europea.

1.1.1 Atti preparatori

A livello comunitario, il consesso che consacrò questo rinnovato processo di intensificazione delle relazioni europee con i Paesi del bacino mediterraneo fu il Consiglio europeo di Lisbona del 26-27 giugno 1992 quando i ministri europei adottarono la proposta della Commissione per il “Partenariato euro-maghrebino”⁵, ponendo le basi per l'approfondimento della politica euro-mediterranea e segnalando la necessità dell'introduzione dell'elemento politico, sociale e culturale a fianco delle questioni economico-commerciali segnatamente nei rapporti con i Paesi del Maghreb. Si cominciò a delineare il concetto di “partenariato” o associazione nei termini di un nuovo modello di cooperazione centrato su molteplici ambiti e non solo su quello economico, esprimendo la necessità dell'introduzione di strumenti adeguati alle nuove esigenze. Questi orientamenti furono espressi in successive Comunicazioni della Commissione⁶ e nelle conclusioni dei Consigli europei di Corfù e di Essen nel 1994, quando si affermò che globalmente il bacino mediterraneo rappresentava una zona prioritaria di importanza strategica per l'Unione europea e che pertanto veniva indetta la riunione di una conferenza inter-ministeriale cui avrebbero partecipato rappresentanti delle Istituzioni comunitarie, degli Stati Membri e degli Stati terzi interessati dalla politica euro-mediterranea. A Essen si delinearono altresì i profili della “regionalizzazione” dell'area mediterranea nel nuovo indirizzo politico dell'Unione

5 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento SEC (92) 401 def., del 30 aprile 1992, *Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb*.

6 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento COM (94) 427 def., del 19 ottobre 1994, *Una politica mediterranea più incisiva per l'Unione europea: instaurazione di un nuovo partenariato euromediterraneo*. In questa comunicazione la Commissione fa riferimento alla comunicazione citata nella nota precedente oltre che ad un'altra comunicazione che si riferisce al Mashreq e a Israele [COM (93) 375 def., dell'8 settembre 1993, *Relazioni e cooperazioni future tra la Comunità e il Medio Oriente*], definendo così i profili dell'approccio multilaterale ai rapporti tra la Comunità e i Paesi arabi della sponda sud del Mediterraneo più Israele e le modalità di cooperazione nella Regione, intesa come macro-Regione mediterranea. La visione completa e globale dell'idea di Partenariato euromediterraneo fu espressa nella Comunicazione al Consiglio e al Parlamento COM (95) 72 def., dell'8 marzo 1995, *Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione europea: proposte per la creazione di un partenariato euromediterraneo*.

europea, attraverso l'identificazione di un *unicum* geografico e politico di Paesi non membri dell'Unione, con i quali la stessa intendeva stabilire relazioni particolari per motivi correlati alla sicurezza e per altrettante ragioni di prossimità geografica e di interessi comuni in materia di stabilità politica ed economica della macro-Regione⁷.

Nel successivo Consiglio europeo di Cannes del giugno 1995 si specificarono i contenuti e i mezzi finanziari che avrebbero dovuto alimentare il nuovo partenariato e costituire gli elementi di dibattito per la prima Conferenza euromediterranea che si tenne a Barcellona nel novembre dello stesso anno, primo passo nella sperimentazione dell'attuazione della nuova politica estera nel bacino mediterraneo⁸.

La Regione mediterranea ha cominciato da questo momento in poi ad imporsi nell'agenda europea e a costituire oggetto di sperimentazione delle nuove forme di azione esterna dell'Unione europea consacrando dal punto di vista normativo e decisionale la suddivisione in pilastri introdotta sul piano interno dal Trattato di Maastricht, che ha determinato nell'azione esterna una commistione tra i ruoli dei governi degli Stati Membri e della Commissione europea sebbene nella fase di avvio del Partenariato i diversi attori sulla scena europea procedessero in simbiosi. Tale commistione si è riflessa nelle forme di istituzionalizzazione del Partenariato e nelle sue procedure normative e decisionali.

A partire già dall'atto fondatore del Partenariato euromediterraneo – la cosiddetta Dichiarazione di Barcellona proclamata al termine della Conferenza, da cui prenderà il nome l'intero Processo di associazione dei Paesi Partner Mediterranei all'UE⁹ – rileviamo le

7 In particolare, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Essen, si segnalano le esortazioni all'avvio di un processo di realizzazione graduale del libero scambio tra i Paesi stessi del Mediterraneo e tra la Regione nel suo complesso e l'Unione europea e alla promozione della cooperazione regionale in molteplici settori attraverso l'attribuzione di finanziamenti europei supplementari. Nello specifico si esortano le Istituzioni europee alla conclusione dei negoziati con Marocco, Tunisia e Israele (con quest'ultimo su base di reciprocità e mutuo interesse) per la stipula di accordi che potenzino gli scambi commerciali tra le parti nel rispetto dei risultati multilaterali dell'Uruguay Round, all'avvio di analoghi negoziati con l'Egitto e gli altri Paesi della Regione oltre che al sostegno economico per l'Algeria.

8 Per una ricostruzione dei contenuti delle conclusioni dei Consigli europei citati si veda J.L.DE CASTRO RUANO, *La politica euromediterránea: entre la asociación y la nueva vecindad de la Europa ampliada*, in *Anuario del derecho internacional*, 2003, p. 153-156.

9 Dal punto di vista del metodo, ad onore di una ricostruzione storica degli eventi, il Partenariato euromediterraneo segna il passaggio da un approccio essenzialmente bilaterale ad uno multilaterale. Alcuni autori hanno ricostruito le fasi del processo attribuendo la scelta del multilateralismo alla fusione di due progetti falliti, il Partenariato euro-maghrebino e la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (nell'ambito di un'altra organizzazione internazionale a vocazione regionale, l'CSCE). Il PEM ricalca in qualche misura i meccanismi di base del partenariato euro-maghrebino, la cui realizzazione sembrava votata al fallimento a causa del contenzioso con la Libia e della guerra civile algerina. L'idea principale di questo primo partenariato, così come si evince dalla Comunicazione della Commissione europea SEC (92) 401, cit. *supra*, era la creazione di un'area di libero scambio: il PEM riprende questa idea, estendendola ad altri Partner e aggiungendovi un contenuto politico sostanziale. La combinazione dei tre ambiti di cooperazione – politico, economico, socio-culturale – e l'avvio di un processo di concertazione sul lungo termine, attraverso l'istituzionalizzazione progressiva e le conferenze a cadenza regolare, sembrano essere ispirate alla metodologia dell'OSCE (per lo meno nella fase iniziale) così come l'adozione di una dichiarazione di principi, unica condizione imposta dagli europei per partecipare alla conferenza fondatrice del partenariato. Sul parallelismo si veda per tutti E. BARBÉ, *The Barcelona Conference: launching pad of a process*, in *Mediterranean Politics*, Vol.1, n.1, 1996, p. 26; per un approfondimento sul processo di istituzionalizzazione progressiva dell'OSCE si segnala M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les organisations internationales*, Parigi, 2002, p. 694.

caratteristiche di una dichiarazione interministeriale multilaterale di natura politica che segna l'avvio di una nuova forma di cooperazione completa e multi-settoriale su cui l'Unione europea e i suoi Stati membri e i Paesi terzi mediterranei dichiarano di fondare e ampliare le loro future relazioni. Da un punto di vista formale e di procedura, la portata giuridica della Dichiarazione di Barcellona è praticamente nulla poiché – sebbene sui contenuti si sia evidentemente espresso consenso – siamo dinanzi a un testo che non è neppure stato formalmente firmato dai partecipanti convenuti alla Conferenza, risultato di un compromesso politico congiunturale¹⁰.

Il Partenariato, così come gli atti che ne hanno mutato la semantica e la forma – in particolare ci si riferisce alle Dichiarazioni di Parigi (13 luglio 2008) e Marsiglia (3-4 novembre 2008) e alla progressiva istituzionalizzazione dell'Unione per il Mediterraneo, che ne hanno attualizzato gli obiettivi e ridefinito gli assetti istituzionali - restano un fenomeno di natura prevalentemente politica, risultato di conferenze diplomatiche certamente rilevanti ai fini delle iniziative internazionali, europee e nazionali che ne sono seguite, ma non per questo giuridicamente vincolanti. È pertanto nell'intenzione di chi scrive riferirsi al Partenariato euromediterraneo o Processo di Barcellona soltanto nella misura in cui esso ha costituito la cornice di intesa (espressione di una volontà politica e di attività di natura

10 E. LANNON, *Le Partenariat euro-méditerranéen, éléments d'une analyse juridique*, in B. KHADER (a cura di), *Le Partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, L'Harmattan, Parigi, 2001, p. 190. Nessuno dei testi adottati nel quadro multilaterale del Partenariato ha avuto carattere giuridicamente vincolante e la dinamica consensuale ha permeato la logica di funzionamento del Partenariato a livello multilaterale come sottolineato da E.LANNON-K.M.INGLIS-T.HAENEBALCKE, *The many faces of EU conditionality in Pan-Euro-Mediterranean relations*, in E. LANNON-M. MARESCEAU, *The EU's enlargement and Mediterranean strategies: a comparative analysis*, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 11. Per una valutazione diametralmente opposta che considera la portata vincolante della Dichiarazione di Barcellona si veda R. SAPIENZA, *Il partenariato euro-mediterraneo. A due anni dalla Conferenza di Barcellona*, in *Aggiornamenti sociali*, Vol. 49, n. 2, 1998, p. 151, si legga in nota: "... Propenderemmo senz'altro per la qualificazione della Dichiarazione di Barcellona come un accordo in forma semplificata, ossia un vero e proprio accordo internazionale stipulato dagli Stati senza le formalità del procedimento solenne, in particolare senza ratifica, ma non per questo meno vincolante ...".

La tendenza in dottrina a consolidare le basi giuridiche del Partenariato attribuendo alla Dichiarazione di Barcellona valore vincolante – in qualche caso addirittura natura di accordo internazionale - al fine di chiarire i rapporti tra il PEM e le altre politiche esterne dell'UE garantendone così l'applicazione dei principi fondamentali – in particolare politici – si è espressamente rivelata nel dibattito sul cosiddetto "acquis" di Barcellona, il cui contenuto giuridico non è però specificato in alcun documento ufficiale. Si veda, per tutti, E. LANNON, *Back to basics: the Barcelona Declaration revisited*, in *Barcelona plus: towards a Euro-Mediterranean community of democratic States, Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo) Report*, 2005, p. 15-20, disponibile al sito <http://www.euromesco.net>. Qui l'autore propende per un cambiamento di prospettiva rispetto alle sue valutazioni iniziali del PEM identificando due modelli ispirati all'"acquis" comunitario: un "acquis" istituzionale, basato sul riconoscimento della legittimità delle Istituzioni e delle regole di procedura del PEM, e un "acquis" potenziale, che si fonda sul nucleo di principi e valori da cui discendono diritti e obblighi per le parti, enunciati negli atti normativi adottati sin dall'inaugurazione del PEM, in primis la dichiarazione di principi sottoscritta dai partecipanti come condizione alla partecipazione alla Conferenza di Barcellona e parte integrante della Dichiarazione, ma anche gli accordi bilaterali che impegnano le parti su quegli stessi principi (che sono appunto potenziali nella misura in cui si configurano come obiettivi a lungo termine, dipendendo la loro completa realizzazione da una serie di condizioni). Visione fortemente sostenuta, rilanciata e ampliata da accademici appartenenti a *think-tank* in documenti successivi in vista della sostituzione del Partenariato con l'Unione per il Mediterraneo, R. ALIBONI-G. JOFFE-E. LANNON-A. MAHJOUR-A. SAAF-A. DE VASCONCELOS, *Union for the Mediterranean: building on Barcelona Acquis*, *Institute for Security Studies (ISS) Report*, n. 1, 2008, p. 9, cui segue Id., *Union pour la Méditerranée: le potentiel de l'acquis de Barcelone*, *ISS Report*, n. 3, 2008, p.10, entrambe disponibili al sito <http://www.iss.europa.eu>.

diplomazia) entro la quale si sono articolate le negoziazioni tra le Istituzioni comunitarie e i singoli Paesi del Mediterraneo meridionale per il raggiungimento di obiettivi comuni definiti negli accordi bilaterali, principale se non unico strumento giuridico vincolante per le parti, nonché scopo precipuo dell'intera iniziativa di origine europea.

Le Istituzioni comunitarie hanno infatti vincolato la partecipazione al Partenariato degli Stati terzi interessati, alle negoziazioni concluse o avviate per la stipula di accordi bilaterali di libero scambio. Dal punto di vista comunitario lo scopo dell'iniziativa coincideva con un sostanziale riequilibrio tra i rapporti con i Paesi dell'Europa centro-orientale, candidati all'adesione, e con i Paesi vicini del Mediterraneo meridionale e orientale, non candidati ma interessati da un'operazione finalizzata all'istituzione di un'area di libero scambio con l'Unione europea e modellata – come illustreremo nei prossimi capitoli – sui principi ispiratori del mercato comunitario ed altresì concordemente alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio¹¹.

1.1.2 Forme istituzionali

Sebbene il Partenariato euromediterraneo non abbia offerto un regime giuridico

11 Nonostante le differenze legate all'obiettivo di adesione all'UE dei Paesi dell'Europa centro-orientale, esistono innumerevoli analogie nel metodo tra i due processi. Sul punto si veda E. BARBÉ, *Balancing Europe's Eastern and Southern dimensions*, in J. ZIELONKA (a cura di), *Paradoxes of European Foreign Policy*, L'Aia, 1998, p. 117-130, che illustra in questo senso le motivazioni espresse dal Commissario europeo Manuel Marin, principale fautore e promotore del PEM. In particolare intendiamo sottolineare le evidenti similitudini nelle forme del quadro negoziale bilaterale che ha posto in essere accordi ad alto contenuto commerciale e strumenti di finanziamento specifici indirizzati alle aree geografiche, il programma PHARE per i Paesi dell'Europa centro-orientale e il programma MEDA per i Paesi del Mediterraneo. La stessa nozione di "partenariato" è associata ai Partenariati per la transizione economica e democratica o l'adesione dei Paesi dell'Europa centro-orientale. Il "partenariato" d'altronde illustra una specificità del diritto internazionale dell'economia – emersa in numerosi documenti internazionali dopo la dissoluzione dei due blocchi mondiali contrapposti nel 1989 - che si traduce nella costituzione di organi o istituzioni politiche e strumenti giuridici *ad hoc* ai fini di attuare degli obiettivi comuni a due o più Stati o Stati ed organizzazioni internazionali attraverso pratiche concertate. L'idea di partenariato esprime in quegli anni la necessità di un nuovo genere di relazioni nell'organizzazione della società internazionale, avente nuovi principi alternativi a fondamento dei rapporti internazionali tra Stati o tra Stati ed organizzazioni internazionali. È sulla scia di questo mutamento del quadro internazionale – e dell'identificazione dell'interrelazione esistente tra transizione democratica ed economia di mercato - che anche le Istituzioni europee hanno inteso introdurre la nuova nozione nel linguaggio corrente della diplomazia europea ed avviare formalmente dopo il 1993 una fase di adozione di proposte ed atti aventi ad oggetto il partenariato tra la Comunità – o tra questa e i suoi Stati Membri – e uno o più Stati terzi che si sono tradotte nella conclusione di accordi internazionali. Si pensi alle molteplici forme di partenariato in favore dei Paesi in via di sviluppo (per esempio gli accordi di partenariato economico con i Paesi ACP e gli accordi con India e Sri Lanka). Il PEM si inserisce a pieno titolo nei tentativi di strutturazione della nuova politica estera europea di quegli anni se lo valutiamo secondo le indicazioni tracciate nella Comunicazione della Commissione SEC (92) 915 def., *La politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000 (Le relazioni della Comunità con i Paesi in via di sviluppo nella prospettiva dell'unione politica) - Le conseguenze del Trattato di Maastricht*, a cui fa eco la Risoluzione del Parlamento europeo sul nuovo partenariato mondiale, in *GUCE* n. C 150 del 15 giugno 1992, p. 278 ("...[a livello europeo] la dimensione della cooperazione allo sviluppo dovrebbe diventare una vera politica delle relazioni di partenariato Nord/Sud e dunque integrarsi nel quadro di una pratica esterna della Comunità seguendo criteri identici indipendentemente dalle situazioni"). Per un approfondimento sulla nozione di partenariato nell'azione esterna della Comunità si segnala R. BALOCK, *La notion de partenariat en droit communautaire*, in M. BLANQUET (a cura di), *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, Tolosa, 2004, p. 510-520.

specifico, né uno schema concettuale, né un modello metodologico tale da attribuire allo stesso concetto di partenariato un'esistenza giuridica vera e propria, esso si inserisce comunque a pieno titolo nel più ampio contesto degli strumenti della politica estera europea presentando peculiarità nell'istituzionalizzazione del processo e caratteristiche organizzative uniche se comparate ad altre iniziative europee indirizzate ad altre aree geografiche. Il sistema istituzionale di Barcellona è stato contraddistinto da tre livelli organizzativi differenti: 1) strutture multilaterali *ad hoc*; 2) strutture bilaterali (UE/Paese) rinnovate rispetto a quelle precedenti; 3) meccanismi unilaterali (UE) stabiliti per la predisposizione e la gestione dei fondi comunitari destinati al finanziamento dell'intero processo. Se le strutture bilaterali e i meccanismi unilaterali sono comuni ad altre forme di cooperazione tra l'UE ed altri Stati terzi e la loro attuazione dipende dalla conclusione e applicazione di accordi bilaterali tra la Comunità e i suoi Stati membri e i singoli Stati Partner Mediterranei in cui l'iniziativa europea e l'azione delle Istituzioni comunitarie è preponderante¹², le forme istituzionali proprie del Partenariato multilaterale – quelle nelle quali si articolano (o dovrebbero articolarsi) le istanze della Comunità europea, degli Stati Membri e degli Stati Partner in modo individuale in fase negoziale e diplomatica - sono certamente le strutture multilaterali, che hanno ricalcato in qualche misura l'architettura istituzionale europea: con un organo di indirizzo politico simile al Consiglio europeo, un'assemblea parlamentare con poteri consultivi e un'istituzione permanente composta da Alti Funzionari simile al Coreper. L'istituzione multilaterale del Partenariato più significativa è stata la Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli affari esteri, con riunione a cadenza biennale e un ruolo di indirizzo politico dell'intero processo e di supervisione generale dell'attuazione del

12 Preme qui sottolineare la natura mista degli accordi – oggetto di approfondimento in questo capitolo - che ci induce a tenere in debita considerazione l'architettura istituzionale comunitaria nella procedura di adozione dell'accordo stesso, riflesso dei contenuti misti che incidono su competenze esclusive dell'Unione europea e altresì su competenze concorrenti tra l'UE e gli Stati membri. Sul piano internazionale gli accordi misti sono l'espressione della ripartizione di competenze tra l'Unione (precedentemente le Comunità) e gli Stati membri, sia che questi ultimi impongano la propria partecipazione all'accordo in virtù dei contenuti politici che incidono sulla politica estera, sia che tale partecipazione sia espressamente prevista dai Trattati. La ripartizione di competenze si riflette sui quattro livelli della negoziazione, conclusione, ratifica e attuazione dell'accordo. Già al livello della negoziazione, sebbene le prerogative della Commissione la impongano come negoziatore istituzionalizzato e sia frequente, con riferimento agli accordi bilaterali conclusi con i PPM, leggere interpretazioni che confondono il ruolo centrale della Commissione europea con l'esclusività dell'istanza comunitaria (per esempio R. ALIBONI, *L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, Senato della Repubblica Italiana, XVI legislatura, contributi di Istituti di ricerca specializzati, dossier n. 110, 2009, p. 5) è opportuno ricordare quanto gli Stati membri altresì intervengano in questa fase (come in quelle successive). Se è pur vero infatti che la negoziazione è affidata alla Commissione, la stessa agisce previa autorizzazione del Consiglio, sul fronte istituzionale comunitario, e in applicazione di un mandato di negoziazione sul fronte delle competenze degli Stati membri. Si veda voce "*Accord Mixte*" di J. AUVRET-FINCK, in A. BARAV-C. PHILIP, *Dictionnaire juridique de l'Union européenne*, 1993. L'esclusività dell'istanza comunitaria espressa dalla Commissione europea è più evidente nel ruolo esecutivo dell'Istituzione, ossia nell'esercizio delle prerogative di adozione ed esecuzione del bilancio UE e dei programmi adottati da Parlamento e Consiglio: la Commissione infatti, anche nel quadro del Processo di Barcellona, stabilisce l'ammontare globale dei programmi di finanziamento indirizzati al sostegno degli Stati terzi, definendone la ripartizione annuale tanto settoriale quanto geografica, secondo il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea.

programma. Nel 2003 la Conferenza dei ministri istituì a Napoli l'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea dotata di competenze consultive con poteri di adozione di raccomandazioni e risoluzioni non vincolanti per la Conferenza, composta da 260 deputati designati dai Parlamenti degli Stati Membri (81 rappresentanti), degli Stati Partner (130 rappresentanti) e dal Parlamento europeo (49 rappresentanti). Oltre alla Conferenza dei ministri degli esteri, si sono susseguite conferenze ministeriali settoriali a cadenza irregolare per discutere su scala regionale su questioni più tecniche ed anche riunioni informali di alti funzionari ed esperti per permettere lo sviluppo dei differenti obiettivi del PEM. Una struttura permanente propria del Partenariato è stato il Comitato euro-mediterraneo per la supervisione del Processo di Barcellona con un ruolo operativo e di impulso per l'attuazione del programma, che prevedeva riunioni a cadenza semestrale di Alti Funzionari designati dai ministeri competenti di tutti gli Stati firmatari del PEM (compresi gli Stati Membri europei, sebbene non fosse previsto nei documenti istitutivi) e dei membri della Troika europea (presieduto dalla presidenza UE di turno, assistita da quella precedente e da quella successiva). Nonostante il ruolo del Comitato fosse quello di dare impulso all'applicazione degli obiettivi del PEM e di valutarne costantemente i risultati, quest'organo non aveva alcun potere decisionale e le sue conclusioni non vincolavano in alcun modo gli orientamenti della Commissione europea, unica vera Istituzione con un ruolo specifico di programmazione delle priorità e di esecuzione delle stesse. Infatti, oltre alla negoziazione degli accordi bilaterali con i PPM e il potere di iniziativa regolamentare e di definizione della ripartizione annuale (settoriale e geografica) dei fondi comunitari destinati ai PPM, la Commissione europea ha mantenuto un ruolo di primo piano anche nelle iniziative multilaterali, agendo in qualche misura come un "segretariato" del PEM: ha assicurato la preparazione e la supervisione delle riunioni multilaterali a tutti i livelli - redigendone addirittura in qualche caso le conclusioni in anticipo – agendo come "garante" del Processo di Barcellona rispetto sia agli Stati membri che agli Stati terzi e come coordinatrice unica delle iniziative tanto bilaterali quanto multilaterali¹³.

La commistione dei ruoli e delle istanze comunitarie e nazionali (degli Stati Membri) nella fase di *governance* del Partenariato ha rappresentato uno degli elementi determinanti che ha condotto l'evoluzione delle istituzioni multilaterali e bilaterali euro-mediterranee verso uno sdoppiamento e conseguente sovrapposizione di processi o politiche che dir si voglia: l'Unione per il Mediterraneo (2008),¹⁴ che esprime il livello intergovernativo

13 D. SCHMID, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo) Paper, n. 36, 2004, p. 7-9, disponibile al sito <http://www.euromesco.net>.

multilaterale focalizzato sulla cooperazione settoriale, e la Politica Europea di Vicinato (2004), che è una politica europea finalizzata allo sviluppo ed all'approfondimento delle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e i singoli Paesi Partner, dotata di strumenti giuridici a tal fine e per l'attuazione dei quali la Commissione europea svolge un ruolo di primo piano.

1.2 La Politica Europea di Vicinato e i Paesi Partner Mediterranei

Il PEM è stato il processo che ha avuto il merito di identificare e promuovere il Mediterraneo come un'area omogenea, oggetto di una politica particolare volta ad avvicinare i Paesi terzi mediterranei ai valori che hanno ispirato la costruzione europea attraverso la promozione dell'integrazione regionale e sub-regionale¹⁵.

Tuttavia, i risultati raggiunti in termini di sviluppo economico e integrazione al mercato comunitario dei Paesi terzi e di cooperazione politica, economica, sociale e culturale tra le due sponde, non sono stati del tutto soddisfacenti rispetto agli ambiziosi obiettivi del debutto. La mancanza di un accordo unico tra l'Unione europea, i suoi Stati membri e i Paesi Partner Mediterranei finalizzato all'instaurazione dell'area di libero scambio – perlomeno per quanto riguarda la libera circolazione delle merci – è la ragione per cui la frequentemente nominata zona Euromed (comprendente anche la Turchia) non è ancora oggetto di un regime giuridico unico e specifico. Nonostante il libero scambio – perlomeno tra l'UE e i singoli Paesi – sia lo scopo principale degli accordi bilaterali e l'obiettivo dell'instaurazione della Zona Euro-Mediterranea di Libero Scambio (EMFTA, secondo l'acronimo inglese) fosse auspicato per il 2010, la dilatazione dei tempi dei processi di ratifica degli accordi bilaterali tra l'UE e i singoli Paesi e la scarsa integrazione economica orizzontale tra i Paesi del bacino mediterraneo hanno reso questa data inadeguata al raggiungimento dell'obiettivo¹⁶.

In questo processo, la promozione della convergenza giuridico-economica attraverso il libero scambio risulta un mezzo - e non un fine - volto alla progressiva instaurazione di uno spazio economico comune. In questo senso gli obiettivi del PEM sono stati rilanciati includendolo nella più ampia – con riferimento alla globalità di contenuti e al numero di Paesi coinvolti - Politica Europea di Vicinato, finalizzata all'integrazione dei singoli Paesi limitrofi nel mercato comunitario oltre la semplice relazione commerciale: questo comporta

15 B. KARRAY, *L'évolution du partenariat euro-méditerranéen*, in *Journal du Droit International, Clunet*, n. 3, 2008, p. 754.

16 Per un approfondimento di geografia politica ed economica sui modelli di integrazione macro-regionale (Asean, Mercosur) si veda P. BECKOUCHE, *Les régions Nord-Sud: Euromed face à l'intégration des Amériques et de l'Asie orientale*, Ed. Belin, Parigi, 2008 e Id., *Comparer Euromed aux autres Régions Nord-Sud*, in *Géoéconomie*, n. 42, 2007, p. 15 e ss.

per i Paesi Partner Mediterranei l'estensione dei benefici delle quattro libertà (merci, servizi, persone e capitali), senza tuttavia alcuna prospettiva di adesione¹⁷.

Sul fronte comunitario l'avvento della Politica Europea di Vicinato nel 2004 è conseguenza della nuova delimitazione dei confini dell'Unione europea a est, in seguito all'allargamento. Inizialmente la PEV era rivolta esclusivamente ad est dei confini europei¹⁸ e solo grazie all'attività dell'allora Presidente della Commissione Romano Prodi (sostenuto dai governi di Italia, Francia e Spagna) anche i Paesi terzi mediterranei¹⁹ vennero inclusi nella nuova definizione di vicinato, secondo la ormai nota formula del “*tout sauf les Institutions*”, a voler significare la condivisione per i Paesi limitrofi delle politiche e dei programmi comunitari pur senza alcuna partecipazione alle Istituzioni comunitarie. Si è instaurato così uno *status* speciale rivolto ai Paesi vicini che va ben oltre la cooperazione, prevedendo forme inedite e approfondite di integrazione politica ed economica senza adesione, e che ha reso il Partenariato euromediterraneo (così come gli omologhi partenariati orientali) un tratto peculiare della politica estera europea²⁰.

1.2.1 Atti preparatori

Per comprendere le complementarità tra il Partenariato euromediterraneo e la Politica Europea di Vicinato dal punto di vista istituzionale occorre ripercorrere le fasi della costruzione della dimensione esterna della PEV, ossia la genesi della nuova politica europea attraverso gli atti comunitari preparatori e normativi, e della dimensione interna mettendo in luce le novità strutturali e operative, il ruolo delle Istituzioni comunitarie e le procedure.

Le origini attuali della PEV risalgono alle proposte britanniche del 2002 per un'iniziativa di “*Europa allargata*” indirizzata a Ucraina, Bielorussia, Moldova e Russia, accolta dal vertice europeo di Copenaghen dello stesso anno, che approvò l'idea dell'estensione dei principi del mercato interno ai Paesi vicini, includendovi anche i Paesi terzi mediterranei, non propriamente europei²¹. Seguì la prima comunicazione della Commissione²² nella quale si delinearono in modo più specifico i limiti geografici, i principi e gli obiettivi di contenuto della nuova politica in modo particolarmente ambizioso da parte

17 J. PRAT Y COLL, *La Région Euro-méditerranéenne : défis et état des lieux de la coopération régionale et sous-régionale*, in *Géoeconomie*, cit. *supra*, p. 62.

18 Ucraina, Moldova, Bielorussia. Dopo i Paesi terzi mediterranei vennero incluse anche le Repubbliche caucasiche di Georgia, Armenia, Azerbaijan.

19 Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Autorità Palestinese ed anche Siria e Libia.

20 K.E. SMITH, *The outsiders: the European Neighbourhood Policy*, in *International Affairs*, Vol. 81, n. 4, 2005, p. 760.

21 In particolare i punti 22 e 24 delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen, 12-13 dicembre 2002.

22 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2003) 104 def., dell'11 marzo 2003, *Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*.

dell'Istituzione comunitaria, che utilizzò largamente il proprio potere di iniziativa nell'articolazione dei tre pilastri europei, combinando diversi aspetti delle relazioni esterne: non solo dunque materie comunitarie di competenza esclusiva (apertura del mercato comunitario e relazioni commerciali preferenziali e approfondite in una logica di negoziazioni differenziate a “*geometria variabile*” con ciascun Paese terzo, cooperazione economica e promozione dell'integrazione nel sistema del commercio mondiale, assistenza finanziaria), ma anche dialogo politico sulla sicurezza e i diritti umani, un impegno più accentuato dell'UE nella risoluzione dei conflitti e la gestione di crisi nonché la cooperazione nelle materie del terzo pilastro come la cooperazione transfrontaliera giudiziaria e delle forze dell'ordine, la libera circolazione delle persone e la migrazione legale, oltre che l'integrazione dei Paesi limitrofi in alcune politiche comunitarie (reti trans-europee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni).

Con riguardo ai Paesi mediterranei, ciò che emerse sin dalle prime relazioni ed atti preparatori della Commissione e conclusioni di Consigli europei fu la complementarità della PEV con il Processo di Barcellona, il cui approccio olistico – includente la dimensione politica, economica e socio-culturale – venne mantenuto ed anzi ampliato, valorizzando però le strutture istituzionali e gli strumenti giuridici bilaterali e quei meccanismi unilaterali che avevano contraddistinto il PEM in tutte le fasi della negoziazione di accordi bilaterali e di stanziamento di finanziamenti per i Paesi Partner, pur senza tralasciare il multilateralismo e la cooperazione regionale di Barcellona²³.

23 Si legga a tal proposito nella Comunicazione precitata una selezione di orientamenti focalizzati sul Mediterraneo (l'enfasi in neretto è aggiunta): “... *Il commercio e l'integrazione regionali figurano tra gli obiettivi dichiarati della politica mediterranea dell'UE, in buona parte a causa degli effetti positivi che la creazione di un mercato mediterraneo più vasto avrà sulla stabilità politica ed economica. L'UE ha concluso con i paesi del Mediterraneo meridionale accordi di libero scambio che ora dovrebbero estendersi ai servizi e ad un maggior numero di merci nell'ambito del processo di Barcellona. Sempre a fini di integrazione regionale, si dovrebbero accelerare i negoziati e l'applicazione di accordi di libero scambio tra i partner mediterranei e con la Turchia, a cui l'UE è legata da un'unione doganale. In attesa della ratifica degli ultimi accordi di associazione con l'UE, si stanno già invitando i partner mediterranei ad avvicinare la loro legislazione a quella del mercato interno. Sono entrati in vigore gli accordi di associazione con Tunisia, Israele, Marocco, Autorità palestinese e Giordania. Devono inoltre essere ratificati quelli con Egitto, Libano e Algeria, mentre si sta ancora negoziando l'accordo con la Siria...[]... La vicinanza geografica comporta sfide e possibilità sia per l'UE che per i suoi vicini. Nella dichiarazione di Barcellona del 1995, l'UE e i partner mediterranei hanno riconosciuto che la vicinanza geografica rendeva più che mai auspicabile una politica globale finalizzata ad una stretta associazione, principio alla base dei negoziati sugli accordi di associazione con ciascun paese ... []... Il partenariato euromediterraneo colloca le relazioni dell'UE con i paesi mediterranei in un solido contesto politico. Dopo l'adozione della dichiarazione di Barcellona nel 1995, esso ha permesso di portare avanti il dialogo e la cooperazione nonostante gli sconvolgimenti politici della regione. Per quanto riguarda la dimensione bilaterale delle relazioni dell'UE, il contesto di base è simile per entrambi i gruppi di paesi: gli accordi di associazione o di partenariato e di cooperazione, compreso il dialogo politico, sono integrati da programmi nazionali Meda/Tacis e da accordi su aspetti specifici (riammissione, pesca ecc.). La principale differenza consiste nell'inclusione, per quanto riguarda il Mediterraneo, di una dimensione regionale esplicita che favorisce lo sviluppo delle iniziative e della cooperazione intraregionali in un gran numero di settori. Questa politica si articola in tre capitoli, definiti nella dichiarazione di Barcellona, che completano il quadro bilaterale con i capitoli Politiche e sicurezza, Questioni economiche e finanziarie, Cultura e aspetti umani. Dal 1995 in poi si sono svolte sette riunioni tra i ministri degli esteri dei 15+12 e 16 riunioni di altri ministri con competenze settoriali, da cui sono scaturite diverse iniziative di cooperazione congiunte finanziate attraverso il programma regionale Meda ... [] ... Nell'ambito della nuova politica di prossimità dell'UE, si*

Gli orientamenti della Comunicazione della Commissione furono accolti al successivo Consiglio europeo di Salonicco nel giugno 2003 che, avallando altresì le posizioni del Consiglio dell'UE (su “*Affari generali e relazioni esterne*”), promosse lo sviluppo della PEV e condusse la Commissione all'identificazione di uno strumento finanziario unico indirizzato al sostegno dei Paesi vicini da introdurre nel regolamento di bilancio 2007/2013²⁴, che per i Paesi mediterranei avrebbe significato la sostituzione del Programma MEDA²⁵. Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles nell'ottobre 2003 veniva esortata la Commissione a presentare un piano di lavoro dettagliato per le relazioni con il mondo arabo, da elaborare congiuntamente all'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune²⁶.

Il risultato di questa intensa attività interistituzionale comunitaria, ma altresì diplomatica, sui principi e le procedure che avrebbero dovuto condurre alla definitiva adozione degli strumenti della nuova politica di vicinato con i Paesi che avevano già concluso accordi bilaterali con l'UE²⁷, fu - l'ormai noto - Documento di Strategia della

imprimerà un notevole impulso alla cooperazione e all'integrazione regionale e subregionale tra i paesi del Mediterraneo meridionale ... [] ... È importante non sottovalutare l'impatto dei conflitti, specie quelli di lunga durata, sullo sviluppo economico e politico. Fintanto che dura il conflitto, infatti, questi effetti rischiano di estendersi al di fuori del territorio nazionale. I conflitti e le divisioni politiche vissuti nel Mediterraneo (Sahara occidentale, Palestina) negli ultimi 50 anni hanno considerevolmente frenato lo sviluppo della regione ... [] ...”

24 Comunicazione della Commissione, COM (2003) 393 def., del 1 luglio 2003, *Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*. In particolare in questo documento si leggano le disposizioni favorevoli all'elaborazione di un unico fondo di finanziamento volto alla cooperazione regionale su entrambe le frontiere di vicinato a sud e a est (l'enfasi in neretto è aggiunta): “... *L'elaborazione di un nuovo strumento di prossimità offre l'opportunità di mettere a punto un **approccio unico** alla cooperazione sulle frontiere esterne dell'Unione, in modo da risolvere le difficoltà che attualmente si incontrano ... [] ... Uno strumento di questo tipo, **capace di operare in modo paritario su entrambi i versanti delle frontiere esterne dell'UE**, consentirebbe di adottare un approccio più globale per sviluppare lungo tali frontiere un insieme variegato di attività di cooperazione transfrontaliera e regionale ... [] ... Uno strumento di prossimità per le frontiere esterne dell'Unione europea ampliata dovrebbe logicamente essere **connesso e coerente con i vari programmi e processi della politica estera, tenendo conto delle diverse priorità regionali già definite ... [] ... Uno strumento di prossimità permetterebbe di **combinare obiettivi di politica estera e di coesione economica e sociale**. Ciò consentirebbe di **mantenere una continuità con il tipo di cooperazione locale e regionale già promosso**, ... [] ..., introducendo in tale cooperazione obiettivi geopolitici più ampi, destinati ad acquisire maggiore importanza a seguito dell'allargamento, come sottolineato dalla comunicazione sull'Europa ampliata”***. Il nuovo strumento finanziario, che costituisce oggetto di analisi nei paragrafi successivi, è stato introdotto con Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, *recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato* in GUUE L 310 del 9 novembre 2006, p. 1–14.

25 Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996, *relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo*, in GUCE n. L 189 del 30 luglio 1996, p. 1.

26 Si veda a questo proposito la Comunicazione dell'Alto Rappresentante Javier Solana al Presidente della Commissione Romano Prodi, D (2003) 10318, del 4 dicembre 2003, *Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe*. La presenza dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera tra il 1999 e il 2009 (ruolo ricoperto per l'intero decennio da Xavier Solana) ci induce ad un parallelo, a livello delle dinamiche istituzionali interne all'UE, con il Processo di Barcellona: se le dinamiche inter-istituzionali comunitarie nel Partenariato euromediterraneo si sono sviluppate secondo l'articolazione delle competenze prevista dal Trattato di Maastricht, quelle della Politica Europea di Vicinato si sono sviluppate in conseguenza dell'adozione del Trattato di Amsterdam la cui applicazione ha determinato - nel caso dell'elaborazione della PEV - un'intensa attività inter-istituzionale i cui protagonisti sono stati il Presidente della Commissione, il Commissario alle Relazioni Esterne e le relative Direzioni Generali e l'Alto Rappresentante per la Politica Estera.

27 I Paesi mediterranei coinvolti nell'elaborazione del documento strategico furono Israele, Giordania, Marocco, Autorità Palestinese e Tunisia, poiché gli accordi bilaterali di nuova generazione con questi Paesi erano già in

Commissione²⁸, definitiva assunzione di obiettivi, contenuti, procedure e sostegno finanziario indicativi dell'orientamento della PEV²⁹.

1.2.2 Procedure rinnovate nei rapporti inter-istituzionali comunitari

Tra le novità strutturali della Politica Europea di Vicinato emerge l'approccio bilaterale differenziato per ciascun Paese terzo che rafforza la dimensione degli accordi bilaterali già conclusi con l'UE attraverso l'introduzione dei Piani d'Azione, concepiti come strumento di attuazione degli accordi. Tra le novità operative emerge un utilizzo più assertivo della condizionalità – veicolata dai Piani d'Azione – che non è più quella teorica e negativa delle sanzioni, ma quella cooperativa e positiva strutturata sugli incentivi e sull'assistenza finanziaria addizionale³⁰. A tal proposito, con riferimento alle disposizioni della Comunicazione del 2003³¹, si legge che ad una maggiore integrazione dei Paesi terzi

vigore. Non erano ancora in vigore gli accordi con Algeria, Egitto, Libano. Mentre è tuttora non concluso l'Accordo con la Siria, sebbene le negoziazioni siano terminate, e non vi è alcuna relazione contrattuale tra l'UE e la Libia.

28 Comunicazione della Commissione, COM (2004) 373 def., del 12 maggio 2004, *Politica europea di prossimità – Documento di strategia*.

29 Atti successivi della Commissione sullo stato di avanzamento della Politica Europea di Vicinato: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento SEC (2005) 1521, del 22 novembre 2005, *Implementing and promoting the European neighbourhood policy*; Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM (2006) 726 def., del 4 dicembre 2006, *sullo sviluppo della politica europea di vicinato*; Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM (2007) 774 def., del 5 dicembre 2007, *Una forte politica europea di vicinato*; Documento di lavoro della Commissione SEC (2008) 403 def., del 3 aprile 2008, che accompagna la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Implementation of the European neighbourhood policy in 2007 – Sectoral progress report*.

30 D. MARCHESI, *From EMP to ENP: saving the Southern Periphery from marginalization?*, in D. MAHNCKE-S. GSTÖHL, *Europe's near abroad. Promises and prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, ed. Peter Lang, Bruxelles, 2008, p. 207.

31 COM (2003) 104, cit. *supra*, (enfasi aggiunta): “... **Una maggiore integrazione economica con l'UE dovrebbe risultare vantaggiosa per i suoi vicini, a condizione che facciano progressi concreti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione delle riforme politiche, economiche e istituzionali, compreso l'allineamento della legislazione con l'acquis. Più specificamente, si dovrebbero offrire a tutti i paesi limitrofi una partecipazione al mercato interno dell'UE nonché un'ulteriore integrazione e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali in cambio dei progressi compiuti in termini di riforme politiche ed economiche (quattro libertà). I paesi che raggiungono questo livello si avvicinano all'Unione nella misura consentita dal loro status di non membri. L'UE, pertanto, dovrebbe essere disposta a collaborare strettamente con i paesi limitrofi che desiderano attuare altre riforme e aiutarli ad acquisire la capacità necessaria per allinearsi con determinate parti dell'acquis comunitario e applicarle. L'impostazione dell'UE potrebbe quindi basarsi sui seguenti incentivi:**
-Estensione del mercato interno e strutture normative: è indispensabile adottare norme comuni per consentire ai nostri vicini di accedere al e di beneficiare del mercato interno dell'UE ampliata, nonché per creare un contesto più stabile per l'attività economica. L'acquis dell'UE, che ha creato un mercato comune basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, garantendo eque condizioni di concorrenza attraverso norme comuni e integrando la tutela della salute, dei consumatori e dell'ambiente, potrebbe fungere da modello per i paesi che intendono avviare una riforma istituzionale ed economica. - **Gli accordi di associazione e gli accordi di partenariato e di cooperazione hanno stabilito, pur senza indicare scadenze precise, un'agenda di massima per il ravvicinamento legislativo e normativo ... [] ... Si potrebbe inoltre permettere a tutti i paesi limitrofi di partecipare ad attività e a programmi selezionati dell'UE** riguardanti, ad esempio, la tutela dei consumatori, le norme, l'ambiente e gli istituti di ricerca. Parallelamente al ravvicinamento normativo, si dovrebbero aiutare i paesi partner a definire una politica nel settore delle imprese. - **Relazioni commerciali preferenziali e apertura del mercato:** anche se i paesi possono beneficiare del ravvicinamento delle loro regole e strutture economiche con quelle dell'UE prima di arrivare al libero scambio, un commercio più aperto costituisce innegabilmente un fattore determinante per l'integrazione del mercato.**Conformemente al processo di Barcellona, gli accordi di libero**

nel mercato comunitario – sostenuta dagli adeguati finanziamenti comunitari - deve corrispondere un commisurato impegno da parte degli stessi governi nella predisposizione delle necessarie riforme politiche, economiche e istituzionali. Tra gli incentivi per i Paesi terzi non figura soltanto l’assistenza finanziaria su larga scala predisposta dall’UE, ma vi sono anche la partecipazione ad agenzie e programmi comunitari e soprattutto nuove forme di preferenze commerciali basate sulle facilitazioni al commercio, l’armonizzazione delle procedure doganali e il ravvicinamento legislativo e regolamentare agli standard dell’UE, ossia tutte le misure necessarie ad attuare in concreto l’effettivo libero scambio delle merci³².

I Piani d’Azione, strumento chiave della definizione dell’agenda di riforme per ciascun Paese Partner, implicano un ruolo centrale della Commissione europea, in quanto Istituzione proponente³³. La natura *sui generis* della PEV ha consentito alla Commissione di esternalizzare politiche tipiche del mercato interno andando ben oltre le relazioni stabilite nel quadro della politica commerciale e di cooperazione coi Paesi terzi³⁴, con una partecipazione limitata delle altre istituzioni europee al processo. Solo il Regolamento sullo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato è stato sottoposto al Parlamento europeo secondo la procedura di codecisione, ma nessuno dei Piani d’Azione o dei *Progress Report*. D’altra parte lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato è concepito in modo analogo agli strumenti che sono stati utilizzati nella cooperazione transfrontaliera interna all’Unione europea, come per esempio i fondi strutturali, secondo una logica di programmazione, partenariato e cofinanziamento pluriennale³⁵. Inizialmente concepito nella Direzione Generale “Allargamento” in collaborazione con la Direzione Generale “Relazioni Esterne” - e gestito dopo la riforma di Lisbona dai dipartimenti del Servizio Europeo per l’Azione Esterna in collaborazione con la Direzione Generale della Commissione “Cooperazione e Sviluppo, EuropeAid” - il metodo di attuazione della Politica Europea di Vicinato è stato in principio largamente ispirato ed anzi modellato sul processo di allargamento dell’Unione europea³⁶. I metodi e le procedure quali le Relazioni Intermedie (o *Progress Report*), la

scambio già conclusi con i paesi mediterranei dovrebbero contemplare un maggior numero di beni e di servizi ...
[] ... *Sostegno all'integrazione nel sistema commerciale mondiale: l'adesione all'OMC fa parte integrante di un programma economico positivo che contribuisce a consolidare i contatti in termini di commercio e di investimenti ...*

32 D. MAHNCKE, *The logic of EU Neighbourhood Policy*, in D. MAHNCKE-S. GSTÖHL, cit. *supra*, p. 34

33 COM (2003) 104, cit. *supra*: “... I piani d'azione e i parametri pertinenti devono essere stabiliti dal Consiglio in base alle proposte della Commissione, possibilmente previa consultazioni con i paesi partner. Una volta approvati, i piani d'azione sostituiranno le strategie comuni per diventare, a medio termine, i principali documenti politici alla base delle relazioni tra l'Unione e questi paesi. Qualsiasi nuovo sviluppo è comunque subordinato all'applicazione integrale delle disposizioni istituzionali e contrattuali degli accordi di associazione/di partenariato e di cooperazione ...”

34 J. PELERIN, *The ENP in interinstitutional competition: an instrument of leadership for the Commission?* in D. MAHNCKE-S. GSTÖHL, loc. cit., p. 61

35 G. ROUET, *Politique de voisinage et identité européenne: quel projet et quel avenir?*, in G. ROUET-P. TEREM, *Elargissement et politique européenne de voisinage*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 37

36 J. KELLEY, *New wine in old wineskins: promoting political reforms through the European Neighbourhood Policy*,

supervisione congiunta (UE/Paese terzo) dell'avanzamento del processo, la generale ripartizione di competenze tra le Istituzioni comunitarie, sono molto simili al modello previsto dai programmi di pre-adesione, nonostante l'adesione per i Paesi vicini non sia contemplata³⁷. In questo quadro la Commissione è l'Istituzione che detiene la capacità amministrativa per la supervisione quotidiana delle relazioni con i Paesi Partner, grazie anche alla rete di delegazioni permanenti in questi Paesi, trasformate con la riforma di Lisbona (art. 221 TFUE) in sedi del servizio diplomatico dell'Unione europea.

Per concludere, si può affermare che, dal punto di vista istituzionale delle relazioni euro-mediterranee, la Politica Europea di Vicinato isola le relazioni bilaterali tra l'Unione europea e i singoli PPM dal multilateralismo di Barcellona, dotandole di strumenti giuridici bilaterali ulteriori. In questo contesto l'obiettivo economico sembra il più realistico e praticabile, grazie all'enfasi posta dagli Accordi di Associazione e dai Piani d'Azione sulla competenza esclusiva dell'Unione europea in materia di politica commerciale, che è ancor più accentuata dalle disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che incideranno sulle ulteriori negoziazioni future e sugli auspicati nuovi accordi di vicinato. Per comprendere pienamente le forme istituzionali in cui si articolano le relazioni euro-mediterranee, i paragrafi che seguono vertono sull'analisi della procedura di adozione e della natura degli Accordi bilaterali, dei Piani d'Azione concepiti in ambito PEV, dei Regolamenti comunitari relativi all'assistenza tecnica e finanziaria e delle disposizioni istituzionali – ivi compresa l'istituzione di organi *ad hoc* – previste da tutti questi strumenti di diritto internazionale e comunitario nella gestione delle relazioni tra Unione europea e Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Libano, Israele. Terremo altresì in considerazione le peculiarità delle relazioni dell'UE con gli altri tre Paesi mediterranei coinvolti nella dinamica PEM/PEV, ovverosia Territori Palestinesi, Siria e Libia.

1.3 Gli atti vincolanti di diritto internazionale che disciplinano le relazioni euro-mediterranee: gli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei

Nel quadro del Processo di Barcellona la Comunità europea e i suoi Stati membri hanno concluso sette Accordi di Associazione Euro-Mediterranei di nuova generazione con

in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 1, 2006, p. 31

37 J. PELERIN, cit. *supra*, p. 59

Algeria³⁸, Egitto³⁹, Giordania⁴⁰, Israele⁴¹, Libano⁴², Marocco⁴³ e Tunisia⁴⁴, che regolano a tutt'oggi le relazioni bilaterali tra l'UE e ciascun Paese Partner Mediterraneo e che mirano a consolidare anche la cooperazione multilaterale settoriale tra i membri del Partenariato euromediterraneo. Consideriamo in questa sede altresì l'Accordo interinale sugli scambi e la cooperazione concluso con l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina⁴⁵ come un accordo di associazione poiché negoziato nell'ambito del PEM, sebbene la base giuridica

38 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica Algerina democratica e popolare, dall'altra, in *GUUE* n. L 265 del 10 ottobre 2005, p. 2. Entrato in vigore l'1 settembre 2005, *in prosieguo* l'accordo CE-Algeria.

39 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra, in *GUUE* n. L 304 del 30 settembre 2004, p. 39. Entrato in vigore l'1 giugno 2004, *in prosieguo* l'accordo CE-Egitto.

40 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hashemita di Giordania, dall'altra, in *GUCE* n. L 129 del 15 maggio 2002, p. 3. Entrato in vigore l'1 maggio 2002, *in prosieguo* l'accordo CE-Giordania.

41 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele dall'altra, in *GUCE* n. L 147 del 21 giugno 2000, p.1. Entrato in vigore l'1 giugno 2000, *in prosieguo* l'accordo CE-Israele.

42 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra, in *GUUE* n. L 143 del 30 maggio 2006, p. 2. Entrato in vigore l'1 aprile 2006, *in prosieguo* l'accordo CE-Libano.

43 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, in *GUCE* n. L 70 del 18 marzo 2000, p. 2. Entrato in vigore l'1 marzo 2000, *in prosieguo* l'accordo CE-Marocco.

44 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra in *GUCE* n. L 97 del 30 marzo 1998, p. 2. Entrato in vigore l'1 marzo 1998, *in prosieguo* l'accordo CE-Tunisia.

45 Accordo euromediterraneo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione tra la Comunità europea da una parte, e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) a beneficio dell'Autorità Palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra, in *GUCE* n. L 187 del 16 luglio 1997, p. 3. Entrato in vigore l'1 luglio 1997, *in prosieguo* l'accordo CE-OLP.

scelta dalla Comunità non attribuisca propriamente questa qualifica⁴⁶. Con Siria⁴⁷ e Libia⁴⁸ l'Unione europea intrattiene relazioni a titolo sia del Processo di Barcellona (cui la Libia partecipa in qualità di osservatore dopo il 1999) sia della Politica Europea di Vicinato, che consente a questi due Paesi di diventare potenziali candidati all'attribuzione dei fondi europei.

Ai fini di questa analisi che si vuole esaustiva sul cosiddetto "*Institutional Framework*" attuale delle relazioni euro-mediterranee e non ancora sui contenuti, concentriamo la nostra attenzione 1) sulla base giuridica utilizzata dalle Istituzioni comunitarie per individuare la procedura di conclusione dell'accordo, che attribuisce allo stesso una determinata natura, e 2) sugli organi preposti all'applicazione dell'accordo, la loro composizione e la natura giuridica degli atti che adottano. La natura mista degli Accordi verrà tenuta in considerazione con riferimento alla forma nella fase di negoziazione, ratifica e nella costituzione degli organi necessari al corretto funzionamento e applicazione di ciascun Accordo.

1.3.1 Natura giuridica del legame associativo e procedura di conclusione

Come si desume dalle Decisioni del Consiglio (congiuntamente alla Commissione

46 L'accordo è stato concluso sulla base delle disposizioni relative alla politica commerciale ex art. 113 Tr. Roma (ex art. 133 Tr. Nizza e attuale art. 207 TFUE) e quelle relative alla cooperazione allo sviluppo ex art. 130 Tr. di Maastricht (ex art. 177 Tr. Nizza e attuale 208 TFUE), in combinato disposto alla procedura di conclusione dell'ex art. 228 (218 TFUE). Questa procedura, necessaria per poter negoziare un accordo di *associazione* provvisorio con un'entità non statale rappresentata da un movimento di liberazione nazionale soggetto di diritto internazionale quale l'OLP, ha consentito la conclusione dell'accordo su semplice consultazione del Parlamento europeo e voto a maggioranza qualificata del Consiglio, adottato con Decisione del Consiglio n. 97/439/CE del 2 giugno 1997, *relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo interinale di associazione relativo agli scambi e alla cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra*, in *GUCE* n. L 187 del 16 luglio 1997, p. 1.

47 Le relazioni tra l'UE e la Siria restano regolate dall'Accordo di cooperazione di prima generazione concluso nel 1977 (Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica araba siriana in *GUCE* n. L 269 del 27 settembre 1978, p. 2, entrato in vigor l'1 novembre 1978). Le negoziazioni dell'accordo di nuova generazione concluse dalla Commissione nel 2004, quando però le condizioni politiche non ne consentivano ancora l'autorizzazione alla firma, sono state riaperte nel corso del 2008 al fine di modificare le disposizioni doganali in considerazione delle avvenute riforme siriane relative al codice doganale. Il 27 ottobre 2009, il Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione, ha adottato la decisione che autorizza la firma dell'accordo e la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore, ai sensi della procedura prevista dall'art. 300, par. 5 (art. 218, par. 5 TFUE). Se la Siria avvierà le proprie procedure di conclusione, l'accordo sarà applicato provvisoriamente per quanto riguarda le clausole relative alle materie di competenza esclusiva dell'Unione. Per l'entrata in vigore definitiva stabilita con decisione di conclusione da parte del Consiglio, sono ancora necessari il parere conforme del Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 218, par. 6 e l'avvio delle procedure di ratifica nazionali degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali, ai sensi dell'art. 218, par. 8.

48 La Libia è l'unico Paese mediterraneo a non intrattenere alcuna relazione contrattuale con l'Unione europea nel suo complesso. E' stata altresì l'unico Paese mediterraneo cui sono state indirizzate sanzioni nell'ambito della PESC quando l'Unione europea ha proceduto all'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite. In seguito alla definizione degli orientamenti generali del Consiglio europeo di Bruxelles del 29 ottobre 1993, il Consiglio dell'Unione europea aveva adottato la Decisione n. 93/614/PESC del 29 novembre 1993 che esprimeva una posizione comune sulla riduzione delle relazioni economiche con la Libia. Decisione seguita dall'adozione dei Regolamenti (CE) n. 3274/93 e n. 3275/93 del Consiglio, relativi alle sanzioni economiche.

nel caso degli accordi negoziati prima dell'abrogazione del Trattato CECA nel luglio 2002) che concludono gli Accordi⁴⁹, la base giuridica prescelta è stato l'ex art. 310 TCE (attuale art. 217 TFUE) che predispose un'associazione tra la Comunità e i suoi Stati membri e lo Stato terzo controparte, in combinato disposto con la procedura di conclusione prevista dall'ex art. 300 (attuale art. 218 TFUE) e altresì l'art. 95 del Trattato di Parigi (con Tunisia, Marocco, Israele e Giordania)⁵⁰.

In dottrina si è molto dibattuto sul concetto e il tipo di relazione stabilito dall'associazione, senza tuttavia pervenire ad una definizione di modelli⁵¹.

Il Trattato di Roma attribuiva alla Comunità competenza a stipulare accordi relativi agli scambi coi Paesi terzi sia ai sensi dell'ex art. 238 (ex art. 310 TCE e attuale art. 217 TFUE), sia ai sensi dell'ex art. 113 (art. 133 TCE dopo Amsterdam e attuale art. 207 TFUE). Sulla base di questi articoli sono stati anche conclusi accordi di cooperazione, denominazione non contemplata dal Trattato, come quelli che hanno regolato le relazioni di prima generazione negli anni Settanta con i Paesi mediterranei del Maghreb e del Mashreq.

49 Decisione del Consiglio n. 2006/356/CE del 14 febbraio 2006, *relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra*, in *GUUE* n. L 143 del 30 maggio 2006, p.1; Decisione del Consiglio n. 2005/690/CE del 18 luglio 2005, *relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra*, in *GUUE* n. L 265 del 10 ottobre 2005, p. 1; Decisione del Consiglio n. 2004/635/CE del 21 aprile 2004, *relativa alla conclusione di un accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra*, in *GUUE* n. L 304 del 30 settembre 2004, p. 38; Decisione del Consiglio e della Commissione n. 2002/357/CE,CECA del 26 marzo 2002, *relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hashemita di Giordania, dall'altra*, in *GUCE* n. L 129 del 15 maggio 2002, p. 1; Decisione del Consiglio e della Commissione n. 2000/384/CE, CECA del 19 aprile 2000, *relativa alla conclusione di un accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra*, in *GUCE* n. L 147 del 21 giugno 2000, p. 1; Decisione del Consiglio e della Commissione n. 2000/204/CE, CECA del 24 gennaio 2000, *relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra*, in *GUCE* n. L 070 del 18 marzo 2000 p.1; Decisione del Consiglio e della Commissione n. 98/238/CE, CECA del 26 gennaio 1998, *relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina, dall'altro*, in *GUCE* n. L 97 del 30 marzo 1998, p. 1.

50 Nel caso della Tunisia, con cui l'Accordo si è concluso prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la base giuridica segue la precedente numerazione, rispettivamente gli ex art. 238 e 228.

51 Ci riferiamo per esempio all'ampia letteratura giuridica francese in materia che esprime naturale interesse per l'associazione dati i profondi legami con i Territori d'Oltremare e con le ex colonie proprio nell'area oggetto della nostra analisi. Come riferimenti recenti citiamo, per tutti: T. DEBARD, *Un regard critique sur les instruments traditionnelles des relations socio-économiques de l'Union européenne*, in M.F. LABOUZ, *L'Union européenne élargie au nouvelles frontières*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 109 ss.; C. FLAESH-MOUGIN, *La procédure de conclusion des accords d'association*, in M.F. CHRISTOFF-TCHAKALOFF, *Le concept d'association dans les accords passés par la communauté : essai de clarification*, Bruxelles, 1999, p. 197 ss.; C. FLAESH-MOUGIN, *Differentiation and Association within the Pan-Euro-Mediterranean Area*, in M. MARESCEAU-E.LANNON, (a cura di), *The EU's enlargement and Mediterranean strategies*, Palgrave, 2001, p. 63 ss.; P.Y. MONJAL, *La Cour de Justice et les accords externes conclus par la Communauté européenne : une intégration contrôlée dans l'ordre juridique communautaire*, in M. BLANQUET (a cura di), *Mélanges en hommages à Guy Isaac, op. cit.*, p. 409 ss.; J. RAUX, *Association et perspectives partenariales*, in M.F. CHRISTOFF-TCHAKALOFF, cit. *supra*, p. 89 ss.; J. RAUX, *Towards a Pan-Euro-Mediterranean Association of proximity*, in M. MARESCEAU-E.LANNON, cit. *supra*, p. 42 ss.

Come sosteneva Adam⁵², l'ex art. 238 indicava uno strumento dell'azione comunitaria, attraverso il quale potevano esercitarsi competenze materiali altrove definite nel Trattato in modo funzionale a quella che avrebbe dovuto essere, nell'intenzione iniziale, la finalità originaria del rapporto di associazione ovvero sia la predisposizione di legami di particolare intensità con Stati europei in vista di una loro futura adesione alla Comunità. Dunque era del tutto ovvio - secondo l'autore - che l'associazione disciplinasse, nei rapporti con lo Stato terzo contraente, tutte o buona parte delle materie per le quali le istituzioni comuni dispongono di poteri normativi interni. La pratica delle Istituzioni europee ha supportato la predisposizione di legami di particolare intensità attraverso l'associazione, senza limitarne l'estensione ai soli Paesi candidati. È successo così che gli accordi di prima generazione con i Paesi del Maghreb e del Mashreq, sebbene fossero in realtà accordi dal contenuto esclusivamente commerciale, trovassero fondamento nell'ex art. 238. Gli accordi di seconda generazione utilizzano la stessa base giuridica (formulata nell'ex art. 310) e però, pur essendo stati contratti con Paesi non candidati all'adesione, estendono i contenuti anche ad ambiti non relativi alla sola politica commerciale. Parafrasando Adam, l'ex art. 238 (ex art. 310 TCE e oggi art. 217 TFUE) ha finito così per indicare non un modello formalmente e sostanzialmente individuabile di esercizio delle competenze esterne comunitarie, bensì uno strumento di politica estera della Comunità nei confronti di determinati Stati. Peraltro successivamente sancito dalla nota formula contenuta nella sentenza *Demirel*⁵³ che ha affermato attraverso l'associazione la “*creazione di vincoli particolari e privilegiati con uno Stato terzo che deve, almeno in parte, partecipare al regime comunitario*”: formula che si rivela quanto mai appropriata oggi nelle condizioni della Politica Europea di Vicinato quali si evincono dalle disposizioni del nuovo Trattato sull'Unione Europea, in particolare l'art. 8 nel quale si statuisce che “*1. 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. 2. Ai fini del paragrafo 1, l'Unione può concludere accordi specifici con i paesi interessati. Detti accordi possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune. La loro attuazione è oggetto di una concertazione periodica*”. La formulazione del nuovo art. 8 TUE rimanda nel linguaggio stesso ai “diritti ed obblighi reciproci”, alle “azioni comuni” e alle “procedure particolari” contenute nell'art. 217 TFUE che qualifica appunto l'associazione: il che ci induce a sostenere che la base giuridica di futuri accordi di vicinato

52 R. ADAM, *Le relazioni esterne*, in E. PENNACCHINI-R. MONACO-L. FERRARI BRAVO-S. PUGLISI, *Manuale di diritto comunitario*, Vol. I, Torino, 1983, p. 419

53 Sent. Corte giust. 30 settembre 1987, in causa n. C-12/86, *Meryem Demirel contro Comune di Schwäbisch Gmünd*, in *Racc.*, 1987, p. 3719.

sarà nuovamente identificata in questo articolo.

L'associazione ben si adatta al vincolo attuale che lega l'Unione europea ai Partner Mediterranei e che contempla forme di integrazione politica⁵⁴, economica⁵⁵, sociale e culturale⁵⁶ il cui scopo è l'attivazione di un approfondimento progressivo di tali relazioni che stimoli altresì l'integrazione complessiva tra tutti i membri del Processo di Barcellona, anche tra i Paesi mediterranei stessi⁵⁷. La dimensione particolare dell'associazione, che si riserva ai partner privilegiati, prevede una procedura di conclusione che, in ragione della natura mista degli accordi, tiene in considerazione l'architettura istituzionale dell'Unione europea, ai sensi dell'ex art. 300 TCE (ex art. 228 Tr. Roma, attuale art. 218 TFUE)⁵⁸. A tal proposito occorre ricordare che gli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei, cui ci riferiamo, sono stati tutti negoziati e conclusi tra il 1995 e il 2006 quando l'architettura istituzionale comunitaria determinata dal Trattato di Maastricht (finanche le successive modifiche di Amsterdam e Nizza) prevedeva la suddivisione in tre pilastri – CE, PESC⁵⁹, GAI – e la ripartizione di competenze convenzionali esterne tra la Comunità e gli Stati membri procedeva secondo la determinazione delle competenze esclusive, concorrenti e implicite. Si ritrovano così negli Accordi misti Euro-Mediterranei questioni che procedono dalle competenze comunitarie esclusive⁶⁰, altre relative alle competenze concorrenti⁶¹, altre ancora rientranti nel secondo⁶² e terzo pilastro⁶³.

Certamente le competenze più rilevanti rimangono quelle concorrenti, non fosse altro

54 Titolo I degli AAEM.

55 Titoli II, III, IV, V degli AAEM.

56 Titolo VI degli AAEM.

57 Si leggano le disposizioni sulla cooperazione regionale: art. 50 dell'accordo CE-Algeria, art. 60 dell'accordo CE-Egitto, art. 62 dell'accordo CE-Giordania, art. 45 dell'accordo CE-Marocco, art. 45 dell'accordo CE-Tunisia e il meno dettagliato art. 44 dell'accordo CE-Israele. Nessun riferimento alla cooperazione regionale nell'accordo CE-Libano.

58 Sull'evoluzione generale delle tecniche di conclusione degli accordi misti della Comunità e degli Stati membri si cita, per tutti J. HELISKOSKI, *Mixed agreements as a technique for organising international relations of the European Community and its Member States*, ed. Kluwer Law International, 2001.

59 Oltre ai contenuti degli accordi, in ambito PESC è stata adottata una Strategia Comune sulla regione mediterranea dal Consiglio europeo di Santa Maria di Feira nel 19 giugno 2000. Per un approfondimento, S. CALLEYA, *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*, Routledge, 2005, p.65.

60 Il Titolo II degli AAEM, sulla libera circolazione delle merci, e parte del Titolo IV nelle disposizioni relative alla concorrenza, oltre che tutte le altre misure relative alla cooperazione doganale, al ravvicinamento delle legislazioni e alla cooperazione in materia di normalizzazione e valutazione della conformità.

61 Alcune parti dei Titoli III, IV, V, VI, rispettivamente su 1) diritto di stabilimento e servizi, 2) pagamenti, capitali e altre disposizioni economiche, 3) cooperazione economica in particolare nei settori dell'istruzione, della cooperazione scientifica, tecnica e tecnologica, dell'ambiente, della cooperazione industriale, dell'energia, dei trasporti e del turismo e infine 4) cooperazione sociale e culturale (una parte della quale ricade nel III pilastro).

62 Il Titolo I degli AAEM, sul dialogo politico.

63 Estremamente significativi in questo senso gli due ultimi Accordi in ordine di tempo conclusi con Algeria e Libano. Il primo addirittura consacra un Titolo VIII su “Cooperazione in materia di giustizia e affari interni”, nel quale si contempla il rafforzamento delle Istituzioni e dello Stato di diritto, la cooperazione per la prevenzione e il controllo dell'immigrazione clandestina e le relative misure di riammissione, la cooperazione giuridica e giudiziaria, la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata, la lotta contro il razzismo e la xenofobia, contro il terrorismo e la corruzione. Sono presenti disposizioni sulla lotta contro il traffico di stupefacenti e il riciclaggio del denaro in tutti gli Accordi Euro-Mediterranei.

perché le relazioni con i Paesi mediterranei rivestono importanza significativa ai sensi della politica europea di cooperazione allo sviluppo ex art. 177 TCE (ora art. 208 TFUE), nonostante il legame sia di natura associativa (è naturalmente escluso lo Stato di Israele da questa considerazione). Gli Stati membri agiscono in modo complementare – parallelamente o congiuntamente - all'attività comunitaria nel rispetto degli obblighi di leale cooperazione (art. 4 TUE).

La natura mista degli Accordi ha imposto dunque la presenza degli Stati membri a fianco della Comunità in quanto parti dell'accordo nella fase di negoziazione, conclusione, ratifica e composizione degli organi preposti all'applicazione, seguendo la procedura delineata dall'ex art. 300 (art. 218 TFUE).

Generalmente, in seguito a contatti informali (che non sono evocati negli atti ufficiali), la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio in vista dell'apertura delle negoziazioni. Il Consiglio, nel caso degli Accordi Euro-Mediterranei, ha autorizzato all'unanimità l'avvio delle negoziazioni, accettando la Commissione come negoziatore unico, inquadrandone tuttavia fortemente l'attività nelle direttive di negoziazione stabilite con mandato consiliare, adottato (quasi sempre) per unanime consenso e talvolta assortito di riserve. Il margine di azione della Commissione è dunque ridotto e ciò non ha certamente facilitato la negoziazione degli AAEM che si è al contrario rivelata difficile: per soddisfare le esigenze di reciprocità stabilite dall'OMC nella prospettiva di realizzazione della zona di libero scambio – che tratteremo nel prossimo capitolo - i Paesi Partner Mediterranei hanno dovuto garantire uno sforzo significativo di apertura dei propri mercati per la commercializzazione dei prodotti industriali, mentre le concessioni europee attese in materia di liberalizzazione dei prodotti agricoli si sono rivelate particolarmente parsimoniose, se non rinviate a data da destinarsi. L'opposizione di alcuni Stati Membri a estendere il mandato di negoziazione alle reciproche concessioni in materia di prodotti agricoli ha quindi largamente irrigidito la posizione della Comunità, nonché contribuito ai ritardi nella firma degli Accordi stessi⁶⁴.

64 C. FLAESCH-MOUGIN, *Les acteurs des relations euro-méditerranéennes*, in M.BLANQUET (a cura di), *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans de droit communautaire*, Tolosa, 2004, p. 476. L'autrice cita in questa occasione le vicissitudini che hanno segnato la negoziazione dell'accordo CE-Marocco relative alle riserve portoghesi sulla pesca, superate soltanto con una promessa degli altri Stati membri sull'aumento dei finanziamenti comunitari supplementari destinati al Portogallo (fonte: Agence Europe, n. 6604 del 13-14 novembre 1995, *cf.*: C. FLAESCH-MOUGIN). La conclusione degli accordi è processo lungo che richiede talvolta anni, in considerazione non solo delle riserve sui contenuti ma anche delle tecniche procedurali. Rispetto a queste ultime si tenga presente che il termine della negoziazione deve essere normalmente contraddistinto da una parafatura o uno scambio di lettere: per esempio, nel caso delle negoziazioni con lo Stato di Israele, la raccomandazione della Commissione per l'avvio delle negoziazioni è intervenuta nel settembre 1993, la decisione del Consiglio e le relative direttive di negoziazione nel dicembre dello stesso anno e l'accordo è stato parafato solo nel settembre 1995. Dopodiché deve intervenire la firma dell'accordo che è decisa dal Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione (le formalità della firma sono normalmente decise dall'atto che l'autorizza). Nell'esempio precedente, è intervenuta il 20 novembre 1995. Sulle tecniche procedurali di conclusione degli accordi internazionali si veda T. DEBARD, *La*

Dopo la firma, prima della conclusione vera e propria degli accordi, intervengono altre due significative tappe procedurali, una facoltativa e una obbligatoria: la prima, che non si è mai verificata nel caso degli AAEM, è la possibilità per il Consiglio, la Commissione o uno Stato Membro di ricorrere alla Corte di Giustizia ai sensi dell'ex 300, par. 6, ai fini della verifica di compatibilità dell'accordo con i Trattati. La seconda, più importante nei nostri casi per il significato politico che riveste nella conclusione di accordi di associazione con Paesi non candidati all'adesione, è il voto del Parlamento europeo che deve esprimersi con parere conforme⁶⁵. Infine, la conclusione è effettuata con decisione unanime del Consiglio, su proposta della Commissione, notificata allo Stato terzo, ma l'entrata in vigore degli accordi è subordinata alle procedure di ratifica previste dalle norme costituzionali di ciascuno Stato Membro: nell'arco di tempo necessario alla conclusione di tutte le procedure di ratifica, è stata predisposta l'applicazione degli accordi interinali sugli scambi e le questioni commerciali per Israele e Libano⁶⁶.

1.3.2 Disposizioni istituzionali

Quanto agli organi preposti all'applicazione dell'accordo e alla loro composizione, essi si contraddistinguono per la loro natura di strutture paritarie. L'istituzione principale è il Consiglio di Associazione, nel quale siedono contemporaneamente rappresentanti della Commissione, degli Stati Membri e dello Stato terzo parte all'accordo, che si riunisce una volta l'anno e ogni qualvolta le circostanze lo richiedano, la cui missione è quella di garantire la buona esecuzione dell'accordo, nonché di esaminare l'evoluzione degli scambi e tutte le questioni relative all'applicazione ed interpretazione delle clausole dell'accordo. Un ruolo considerevole è devoluto al cosiddetto Comitato di Associazione che assicura la quotidiana gestione degli Accordi e che è composto da funzionari della Commissione, degli Stati Membri e dello Stato terzo controparte, cui il Consiglio di Associazione può delegare la

conclusion d'accords d'association de 2ème génération, in C.PHILIP-F. OSMAN, *Le partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone, nouvelles perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 164.

⁶⁵ Anche se sono stati concessi i pareri conformi necessari alla conclusione degli accordi, segnaliamo in particolare i dibattiti parlamentari sull'accordo CE-Algeria (a causa delle pesanti ripercussioni politiche e sociali determinate dallo stato di emergenza permanente sin dalla guerra civile degli anni Novanta dopo il colpo di stato militare), CE-Marocco in ragione della situazione dei diritti dell'uomo e del mancato rispetto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sul Sahara occidentale (già con risoluzione del 15 gennaio 1992 il PE aveva rifiutato di fornire parere conforme alla conclusione del quarto protocollo finanziario) e CE-Israele (per il quale il Parlamento europeo ha recentemente richiesto la sospensione per le ragioni relative alle violazioni perpetrate nei Territori Occupati).

⁶⁶ Decisione del Consiglio e della Commissione n. 96/206/CECA, CE del 22 dicembre 1995, *relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, di un accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali tra la Comunità europea e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra*, in GUCE n. L 71 del 30 marzo 1996, p. 1; Decisione del Consiglio n. 2002/761/CE del 22 luglio 2002, *relativa alla conclusione di un accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali tra la Comunità europea, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra*, in GUCE n. L 262 del 30 settembre 2002, p. 1.

totalità o una parte delle proprie competenze. Questi organi misti si regolano in modo autonomo secondo un proprio statuto e regolamento interno, nel rispetto delle disposizioni dell'accordo cui si riferiscono, e i lavori sono organizzati in base alla regola della co-presidenza e del co-segretariato (dal lato comunitario la presidenza di turno dell'UE presiede i lavori). Gli organi misti hanno acquisito una certa permanenza nella misura in cui dispongono della facoltà di costituire dei gruppi o comitati di lavoro per facilitare i propri compiti, come per esempio i sotto-comitati incaricati del dialogo sulle questioni pertinenti all'Accordo (Mercato interno, Industria, commercio e servizi, Trasporti, ambiente ed energia, Ricerca e innovazione, Agricoltura e pesca, Giustizia e sicurezza ecc). Sono state altresì recentemente costituite delle commissioni interparlamentari miste con Marocco, Tunisia, Egitto, Giordania composte da rappresentanti del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali degli Stati Membri e dell'Assemblea nazionale dello Stato terzo controparte. Nel caso peculiare dell'Accordo CE-Autorità Palestinese è la Commissione, assistita dai rappresentanti degli Stati membri, che rappresenta la Comunità in seno al comitato misto istituito dall'articolo 63 dell'accordo interinale e la posizione della Comunità nel comitato misto è adottata sempre dal Consiglio, che delibera su proposta della Commissione.

L'applicazione dei principi di sovranità e di uguaglianza formale tra i membri dei Consigli di Associazione, in un quadro istituzionale che garantisce la negoziazione permanente tra l'UE e gli Stati terzi mediterranei, si accompagna ad una significativa autonomia decisionale che si esprime nella facoltà di adottare decisioni vincolanti per le parti e di formulare altresì raccomandazioni non vincolanti, che sono prese di comune accordo tra le parti. Dal lato comunitario è il Consiglio dell'Unione europea che decide la posizione dell'Unione in seno ai Consigli di Associazione nella fase adozione di raccomandazioni o decisioni.

1.4 Altri atti: i Piani d'Azione e i Regolamenti comunitari regionali di assistenza tecnica e finanziaria

1.4.1. Procedura di adozione ed effetti dei Piani d'Azione: quale natura giuridica?

Il modello di attuazione della Politica Europea di Vicinato è largamente ispirato all'esperienza del processo di allargamento e l'analogia si riflette sulle procedure di monitoraggio dell'applicazione degli Accordi e di finanziamento dei processi di transizione economica e sociale dei Paesi Partner Mediterranei, sebbene la finalità non sia l'adesione, bensì una forma rinnovata e integrata di cooperazione.

Dopo l'entrata in vigore degli Accordi, l'Unione europea ha concepito, concluso e adottato, nei termini che discuteremo di seguito, sette Piani d'Azione con Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Tunisia e Autorità Palestinese, nei quali i PPM riaffermano gli impegni che hanno assunto negli Accordi, definendovi le priorità selezionate e la relativa programmazione delle riforme, cui sono subordinati gli incentivi finanziari dell'Unione europea. Per loro natura i Piani d'Azione, come strumento delle relazioni esterne dell'Unione europea, necessitano di un approccio multidisciplinare poiché la loro adozione riguarda sia le dinamiche interne dell'organizzazione propria dell'Unione sia più generalmente il diritto internazionale pubblico, concernendo le relazioni tra l'UE e un Paese terzo. In letteratura la questione relativa alla natura giuridica dei Piani d'Azione è tuttora aperta e solo l'analisi della procedura e degli atti che ne dispongono l'adozione può essere di aiuto per comprendere se essi si qualificano come accordi in forma semplificata tra l'Unione europea e il Paese partner o seppure rappresentino un semplice documento di orientamento che non vincola in alcun modo le parti.

Sul piano comunitario interno, la Commissione inizialmente prepara delle Relazioni sul Paese (*Country Report*), che servono come valutazione della situazione politica ed economica e per comprendere in che modo, in che materie e quando la relazione stabilita dall'Accordo può essere approfondita⁶⁷. Dal punto di vista giuridico, questi atti si qualificano come Documenti di Lavoro della Commissione (come i successivi *Country Strategy Paper* e *Country Progress Report*). La fase successiva è costituita dall'elaborazione vera e propria del Piano d'Azione e dalla conseguente proposta della Commissione al Consiglio per l'adozione del Piano d'Azione in sede internazionale di Consiglio di Associazione. La proposta di decisione del Consiglio, elaborata dalla Commissione⁶⁸, definisce la posizione che l'Unione manterrà in sede internazionale, conformemente all'art. 29 TUE e – nel caso specifico - alla decisione del Consiglio che conclude l'Accordo di Associazione e ne notifica l'entrata in vigore allo Stato terzo una

67 Per esempio, la Relazione sull'Egitto elaborata dalla Commissione: *Commission Staff Working Paper*, SEC (2005) 287/3 del 2 marzo 2005, *Country Report, Egypt*, annesso alla Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (2005) 72 def., *relativa alla Politica Europea di prossimità*;

68 Si riportano come esempi: la proposta di decisione del Consiglio, COM (2006) 282 def., *relativa alla posizione che la Comunità europea e i suoi Stati membri dovranno assumere nel Consiglio di Associazione creato dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra, in merito all'adozione di una raccomandazione sull'attuazione del piano d'azione UE-Egitto*. La proposta di decisione del Consiglio COM (2004) 788 def., del 9 dicembre 2004, *relativa alla posizione che la Comunità europea e i suoi Stati membri dovranno assumere nel Consiglio di Associazione creato dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, in merito all'adozione di una raccomandazione sull'attuazione del piano d'azione UE-Marocco*. Tipicamente la decisione del Consiglio è composta da un unico articolo che recita: “La posizione che la Comunità europea e i suoi Stati membri dovranno assumere nel Consiglio di Associazione creato dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e [il Regno del Marocco], dall'altra, in merito all'attuazione del piano d'azione UE- [Marocco] si basa sul progetto di raccomandazione del Consiglio di Associazione accluso alla presente decisione”.

volta terminate le procedure nazionali di ratifica⁶⁹. Queste decisioni attribuiscono all'interno dell'ordinamento comunitario l'effetto di "soft law" ai Piani d'Azione, configurandosi come una forma di accordo inter-istituzionale sulle modalità di relazione con un Paese terzo.

Sul piano internazionale, dopo essersi verificati contatti informali tra i funzionari della Commissione e i rappresentanti delle delegazioni dei Paesi terzi necessari alla negoziazione, i Piani d'Azione sono adottati di comune accordo dai membri del Consiglio d'Associazione stabilito dal relativo Accordo, con un atto qualificato come Raccomandazione - non vincolante, come precisato nel paragrafo precedente - ai sensi delle disposizioni istituzionali dell'Accordo. La Raccomandazione indica nel Piano d'Azione lo strumento esecutivo che precisa le modalità di applicazione dell'Accordo che vincola le parti, Unione europea e Stato terzo⁷⁰, così come parimenti statuito nelle disposizioni dell'Accordo relative alle misure attuative⁷¹.

Dal lato comunitario, non si esclude che la raccomandazione non vincolante che adotta il Piano d'Azione possa essere utilizzata dalla Corte di Giustizia in via interpretativa nel caso di una controversia dove si debbano specificare le disposizioni previste dall'Accordo⁷².

La stessa considerazione vale nel caso di una controversia internazionale che dovesse opporre le Parti all'Accordo: essendo intimamente connessi agli Accordi di Associazione, che ne costituiscono la fonte internazionale, i Piani d'Azione implicano degli effetti nelle relazioni internazionali tra l'UE e gli Stati terzi e sono dunque potenzialmente rilevanti in via interpretativa in una controversia internazionale.

Secondo una recente interpretazione,⁷³ i Piani d'Azione vengono classificati come

69 Utilizzando come esempio l'accordo CE-Marocco, si veda l'art. 2, c.1, della Decisione n. 2000/204/CE, CECA del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, in *GUCE* n. L 70 del 18 marzo 2000, p. 1: "La posizione che la Comunità deve assumere nell'ambito del Consiglio e del Comitato di Associazione viene decisa dal Consiglio su proposta della Commissione o, se del caso, dalla Commissione, ogni volta conformemente alle disposizioni corrispondenti dei trattati che istituiscono la Comunità europea e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio".

70 Tipicamente la Raccomandazione del Consiglio di Associazione che adotta il Piano d'Azione è composta dalla seguente formula: "Il Consiglio di Associazione raccomanda che le parti attuino il piano d'azione UE-[Marocco], nella misura in cui tale attuazione è finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'accordo euromediterraneo". Si veda per esempio la Raccomandazione n. 1/2005 del Consiglio di Associazione UE/Marocco del 24 ottobre 2005, relativa all'attuazione del Piano d'Azione UE/Marocco, in *GUUE*, n. L 285 del 28 ottobre 2005, p. 49.

71 Si cita a titolo di esempio l'art. 90, c.1, dell'accordo CE-Marocco: "Le parti adottano qualsiasi misura generale o particolare necessaria per l'adempimento degli obblighi che incombono loro ai sensi del presente accordo. Esse si adoperano per la realizzazione degli obiettivi fissati dal presente accordo".

72 Nel caso *Deutsche Shell* (sent. Corte giust, in causa C-188/91, *Deutsche Shell AG contro Hauptzollamt Hamburg-Harburg*, in *Racc.*, 1993, p. 363) la Corte ha affermato che la mancanza di efficacia vincolante di un atto non esclude un effetto interpretativo da parte dei giudici che devono anzi tenerlo in considerazione ai fini della soluzione delle controversie a loro sottoposte, segnatamente quando esso è utile all'interpretazione delle disposizioni della convenzione cui si riferisce, pur non potendo far sorgere direttamente diritti in capo ai singoli.

73 Si veda, per tutti, M. CREMONA, *The European Neighbourhood Policy as a framework for modernization*, in F. MAIANI-R. PETROV-E. MOULIAROVA, *European Integration without EU membership: models, experiences, perspectives*, *European University Institute (EUI) Working Papers*, 2009/2010, p. 5 ss.; nella stessa raccolta B. VAN

uno strumento di “*soft law*”, poiché, pur non disponendo di forza giuridica vincolante, implicano indirettamente degli effetti pratici⁷⁴.

Questa lettura invita a considerare i Piani d’Azione alla luce della formulazione espressa da Christine Chinkin sullo sviluppo degli strumenti di “*soft law*” nel diritto internazionale⁷⁵. Secondo quest’ultima, la valutazione del carattere non vincolante della misura “*soft*” deve essere effettuata sulla base della forma, dell’intenzione, del contenuto e dell’oggetto della misura stessa, che può configurarsi come un atto preparatorio, indicativo o interpretativo. Adattando a questi criteri le caratteristiche dei Piani d’Azione, è possibile evincerne un modello di atti 1) *preparatori* nel senso che sono utilizzati come documento di riferimento per ulteriori progetti di cooperazione tra l’Unione europea e i Paesi Partner, 2) *indicativi* poiché tracciano l’orientamento, le priorità e le linee guida delle relazioni tra le parti, 3) *interpretativi* nella misura in cui specificano lo scopo e la sostanza delle misure previste nell’accordo internazionale a cui si riferiscono.

Tuttavia, in opposizione a questa lettura, se ne potrebbe forse ravvisare un’altra. L’efficacia non vincolante dell’atto che dispone l’adozione del Piano d’Azione, non pregiudica il fatto che lo Stato terzo si impegni ad attuare - con il sostegno finanziario dell’UE, dinanzi alla quale è responsabile per l’impiego dei fondi - le riforme previste nel Piano. Il consenso è espresso sia nella fase di negoziazione informale di quest’ultimo, sia nella fase di adozione, che prevede il voto della raccomandazione all’unanimità in sede internazionale di Consiglio di Associazione. Se è pur vero che una decisione ci farebbe propendere più facilmente per la definizione dei Piani d’Azione come un accordo in forma semplificata⁷⁶, la procedura di adozione nella forma della raccomandazione non ci fa escludere del tutto la possibilità di considerare i Piani d’Azione alla stregua di trattati internazionali in forma semplificata. Con le parole di Conforti⁷⁷, “*l’accordo in forma*

VOOREN, *The hybrid legal nature of the European Neighbourhood Policy*, p. 17. In particolare in questo paragrafo ci riferiamo a B. VAN VOOREN, *A case study of “soft law” in EU external relations: the European Neighbourhood Policy*, in *European Law Review*, Vol. 34, n.5, 2009, p. 696/719, la cui tesi scientifica mira ad adeguare alla Politica Europea di Vicinato le tesi espresse in modo più generale da L. SENDEN, *Soft Law in EC law*, 2004, Hart Publishing, Oxford, 2005.

74 Così L. SENDEN, cit. *supra*, p.112: “*Rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects*”. Definizione già espressa in altri termini da F. SNYDER, *The effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques*, in *Modern Law Review*, n. 56, 1993, p. 32.

75 C. CHINKIN, *Normative development in the international legal system*, in D.SHELTON (a cura di), *Commitment and compliance – the role of non-binding norms in the international legal system*, Oxford, 2000, p. 21-42

76 Si veda F. CAPOTORTI, *I profili giuridici della politica mediterranea della CEE*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, p. 19, che si esprimeva già sugli effetti delle decisioni raggiunte nel quadro dei Consigli di cooperazione stabiliti dagli accordi di prima generazione, attribuendovi qualifica di accordi in forma semplificata. La ragione per cui si privilegia l’atto giuridico non vincolante (la raccomandazione) in seno all’organo internazionale è in realtà squisitamente comunitaria. Se i Piani di Azione fossero adottati con decisione vincolante, diventerebbero parte dell’ordinamento comunitario acquisendo così potenzialmente effetto diretto alla stregua degli accordi internazionali.

77 B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, p. 73-74.

*semplificata è quello che entra in vigore per effetto della sola sottoscrizione del testo da parte dei plenipotenziari e che si ha quando, dal testo o comunque dai comportamenti concludenti delle parti, risulti che le medesime hanno appunto inteso attribuire alla firma il valore di piena e definitiva manifestazione di volontà*⁷⁸ e ancora “*per aversi un accordo in forma semplificata non è sufficiente che la fase della ratifica sia saltata, ma è anche necessario che dal testo dell’accordo o dalle circostanze risulti una sicura volontà di obbligarsi*”; e sulla procedura “*la competenza a concludere accordi in forma semplificata, al pari della competenza a ratificare, è regolata da ciascuno Stato con proprie norme costituzionali. Tenendo presente che coloro che impegnano lo Stato con la loro firma sono di solito i rappresentanti del potere esecutivo, il diritto costituzionale di ciascuno Stato stabilisce fino a che punto l’Esecutivo possa concludere un accordo senza ricorrere alla procedura di ratifica*”.

Potrebbero in effetti ricorrere gran parte delle condizioni enunciate dal Conforti: 1) il testo del Piano d’Azione – ma soprattutto i testi ad esso correlati come vedremo fra poco – e i comportamenti delle Parti in fase di elaborazione, che prevedono una negoziazione informale, attribuiscono alla raccomandazione il valore di atto definitivo di piena manifestazione di volontà; 2) il testo del Piano d’azione è formulato alla stregua di un accordo esecutivo, prevede un dettagliato programma di riforme per il Paese terzo e la raccomandazione che lo adotta deve essere votata all’unanimità; 3) in seno ai Consigli di Associazione siedono i rappresentanti dell’Unione europea, degli Esecutivi di ciascuno degli Stati Membri dell’UE oltre che dello Stato terzo controparte. L’unico punto controverso a favore di questa tesi è proprio in merito a quest’ultima condizione: restano da verificare le norme costituzionali degli Stati Partner per comprendere sino a che punto gli Esecutivi possano concludere un accordo senza ricorrere alla procedura di ratifica.

Anche senza spingersi verso la tesi dell’accordo in forma semplificata, occorre senz’altro evidenziare quanto la normatività dei Piani d’azione acquisisca rilevanza con riferimento all’allocazione dei fondi comunitari, nella misura in cui condiziona effettivamente il comportamento degli Stati Partner, che si devono adeguare alle priorità di riforma definite nel Piano, se intendono poter usufruire dell’assistenza tecnica e finanziaria garantita dall’Unione europea ai Paesi terzi, il cui fondamento odierno è l’art. 212 TFUE, ex art. 181A Tr. Nizza. I Piani d’Azione definiscono l’agenda di riforme del Paese terzo, per i cui progressi l’Unione europea è disponibile ad offrire incentivi - iscritti nei Programmi

⁷⁸ Art. 12 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (*cf.* B. CONFORTI): “*Il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato è espresso dalla firma del rappresentante di questo Stato a) quando il trattato prevede che la firma avrà questo effetto, b) quando è in altro modo stabilito che gli Stati partecipanti ai negoziati abbiano convenuto di attribuire tale effetto alla firma, c) quando l’intenzione dello Stato di dare tale effetto alla firma risulta dai pieni poteri del suo rappresentante o è stato espresso nel corso della negoziazione*”.

Indicativi Nazionali - quali una maggiore integrazione nel mercato interno e nei programmi comunitari e la necessaria assistenza finanziaria addizionale. La Commissione pubblica successivamente delle Relazioni Intermedie (*Country Progress Report*), che costituiscono la forma del monitoraggio del processo di riforme in atto⁷⁹.

Se la natura *soft* dello strumento è dettata da esigenze di flessibilità che tengono in considerazione i mutamenti politici, economici e sociali in atto e che permettono di modulare i processi di riforma e di adeguamento richiesti, i Piani d'Azione sono comunque un atto giuridico concertato che stabilisce delle regole di condotta per il Paese Partner che si impegna a degli "obblighi" di risultato. Sebbene non si possa ravvisare alcun tipo di contenzioso sulla responsabilità internazionale per l'eventuale violazione da parte del Paese Partner di un impegno non vincolante, la precisazione delle condizioni di applicazione degli Accordi contenuta nei Piani d'Azione risulta fortemente condizionata dagli incentivi economico-finanziari offerti dall'Unione europea⁸⁰.

1.4.2 Finanziamenti pubblici comunitari di assistenza regionale

L'assistenza finanziaria comunitaria ai Paesi mediterranei⁸¹ non è elemento di novità poiché risale agli accordi degli anni Settanta che avevano dato luogo a quattro Protocolli finanziari quinquennali tra il 1976 e il 1996. In seguito all'instaurazione del Partenariato euromediterraneo la Comunità cambiò priorità – privilegiando la nuova dimensione regionale e gli aspetti relativi all'ambiente e alle riforme economiche e strutturali - e di conseguenza strumenti finanziari, attraverso il Programma istituito con Regolamento (CE) del Consiglio n. 1488/96 del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del Partenariato euromediterraneo⁸², che ha coperto i periodi 1996/1999 e 2000/2004. Le riforme delle finanze comunitarie e delle politica estera dell'Unione dopo il 2004 hanno poi inciso sul regime di assistenza finanziaria esterna nel quadro complessivo delle prospettive finanziarie 2007/2013, prevedendo l'attuazione di due soli strumenti di

79 Si veda come esempio di relazione intermedia il *Commission Staff Working Document*, SEC (2010) 517 del 12 maggio 2010, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009, Progress Report Egypt*, che accompagna la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM (2010) 207 def., *Bilancio della politica europea di vicinato*.

80 Per un'analisi sulla distinzione di accordi informali e atti giuridici concertati come strumento di *soft law* si veda D. CARREAU, *Droit International*, Pédone, 2004, p. 200

81 Intendiamo in questa sede solo gli strumenti regionali geografici e tralasciamo l'analisi di quelli tematici che non riguardano un'area particolare, bensì un tema specifico, come per esempio il Programma AENEAS, stabilito con Regolamento (CE) n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, *che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo*, in *GUUE* n. L 80 del 18 marzo 2004, p. 1.

82 In *GUCE*, n. L 189, del 30 luglio 1996, p. 24. L'obiettivo generale del Programma MEDA era triplice: 1) il supporto al processo di transizione, 2) il supporto all'integrazione regionale, 3) il sostegno al mantenimento della coesione sociale.

assistenza esterna, uno per i Paesi candidati e l'altro dedicato ai Paesi inseriti nella Politica Europea di Vicinato, quest'ultimo adottato con Regolamento (CE) 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (*in prosieguo* ENPI, dall'acronimo inglese)⁸³.

La concessione dei fondi regionali di assistenza avviene in funzione della programmazione preventiva con ciascun Paese Partner nel quadro del Piano d'Azione disposto in modo congiunto alla programmazione regionale, la cui istruzione è compito della Commissione. Alla programmazione regionale con riferimento ai Paesi Partner Mediterranei - pianificata dalla Commissione con Documento di Strategia Regionale per il periodo 2007/2013, che definisce le priorità di riforma nel contesto delle relazioni euro-mediterranee ai fini di stabilire l'ammontare globale dei fondi europei destinati agli Stati mediterranei nel Programma Indicativo Regionale 2007/2010 e 2011/2013 - corrispondono altrettanti Documenti di Strategia Nazionali (*Country Strategy Paper*) e Piani Indicativi Nazionali (*National Indicative Programmes*) per ogni Paese Partner. I primi fissano il quadro strategico per la cooperazione tra l'Unione europea e il Paese Partner o regionale nei limiti della possibilità di allocazione nazionale o regionale, mentre i secondi ne stabiliscono i termini operativi. La programmazione si effettua in modo pluriennale, mentre l'esecuzione si svolge annualmente attraverso o delle convenzioni di finanziamento tra la Commissione che agisce in nome dell'UE e il/i Paese/i o le organizzazioni designate da questi ultimi, oppure dei contratti o sovvenzioni con gli organismi di diritto pubblico nazionale o internazionale o con persone fisiche o giuridiche incaricate della realizzazione dell'esecuzione dei progetti⁸⁴.

In sostanza questo meccanismo di negoziazione mette a confronto, nel quadro del dialogo istituzionalizzato stabilito dall'Accordo, le strategie nazionali di sviluppo e la strategia comunitaria per il Paese considerato secondo l'analisi del Paese e i fondi comunitari disponibili. Nella pratica, le priorità fissate dall'agenda del Piano d'Azione funzionano da parametro di misura in caso di difficoltà di intesa tra la Commissione e il

83 In *GUUE*, n. L 310, del 9 novembre 2006, p. 1-14.

84 Art. 166 Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, *che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee*, in *GUCE* n. L 248 del 16 settembre 2002, p. 1-48. Questo regolamento costituisce la base giuridica del *treaty-making power* della Commissione europea in materia di convenzioni di finanziamento coi Paesi terzi - congiuntamente alle disposizioni sulle modalità attuative dei vari regolamenti di finanziamento regionali o tematici, quale l'ENPI - attraverso cui si gestiscono le risorse destinate dall'Unione ai programmi di cooperazione delle diverse politiche europee a favore dei Paesi terzi. Tutti i programmi pluriennali di cooperazione - e non solo quelli oggetto della nostra analisi - concordati sempre dalla Commissione coi Paesi terzi, devono essere realizzati attenendosi alle disposizioni di amministrazione ed esecuzione pattuite nelle convenzioni di finanziamento. Per un approfondimento sull'impianto generale delle misure tecniche, giuridiche e amministrative poste dagli accordi - o convenzioni - di finanziamento, si veda E.BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Ed. Scientifica, 2008, p. 419 ss.

Paese mediterraneo che possono sorgere, per esempio, periodicamente nella fase di preparazione delle azioni annuali in vista delle procedure di sblocco dei finanziamenti iscritti nel Programma Indicativo Nazionale⁸⁵. L'adozione delle misure speciali è effettuata unilateralmente dalla Commissione europea, come stabilito dall'art. 13 del Regolamento ENPI⁸⁶.

Come abbiamo già avuto modo di affermare, la Commissione europea detiene un ruolo di primo nella Politica Europea di Vicinato che si esprime certamente anche nella gestione diretta dei fondi attraverso le sue strutture, in particolare le delegazioni negli Stati terzi – divenute, con la riforma di Lisbona, rappresentanze diplomatiche dell'Unione - e la Direzione Generale “*Europe Aid*”. Tuttavia gli Stati Membri e il Parlamento europeo intervengono nella fase di adozione della convenzione di finanziamento annuale, i primi grazie ad un comitato⁸⁷ che affianca la Commissione in tutte le fasi esecutive di espletamento della procedura di attribuzione dei fondi, il secondo a titolo consultivo⁸⁸. Inoltre, ai sensi del Regolamento applicabile al bilancio generale la Commissione può eseguire il bilancio 1) in modo centralizzato, ma altresì 2) con una gestione concorrente e decentrata (previo accertamento della capacità del beneficiario di applicare alla gestione dei fondi comunitari) o 3) in gestione congiunta con organizzazioni internazionali (in questi ultimi due casi la Commissione esercita comunque il suo controllo)⁸⁹.

85 B. KARRAY, *L'assistance financière communautaire aux Pays du Maghreb dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de partenariat*, in RMCUE, n. 517, 2008, p. 238.

86 Articolo 13 del Regolamento ENPI: “*Adozione di misure speciali non contemplate dai documenti di strategia e dai programmi indicativi pluriennali. 1. In caso di necessità o di circostanze impreviste e debitamente giustificate, la Commissione adotterà misure speciali non contemplate dai documenti di strategia e dai programmi indicativi pluriennali (di seguito "misure speciali"). Misure speciali possono inoltre essere utilizzate per finanziare le azioni volte a facilitare la transizione dagli aiuti di emergenza alle attività di sviluppo di lungo periodo, tra cui quelle tese a preparare meglio le popolazioni ad affrontare le crisi ricorrenti. 2. Qualora l'importo superi 10000000 di EUR, le misure speciali saranno adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 26, paragrafo 2. Per le modifiche alle misure speciali, quali gli adeguamenti tecnici, la proroga del periodo di attuazione, la riassegnazione degli stanziamenti all'interno del bilancio previsionale o l'aumento del bilancio di un importo inferiore al 20 % del bilancio iniziale, non è necessario il ricorso alla procedura di cui all'articolo 26, paragrafo 2, purché dette modifiche non abbiano ripercussioni sugli obiettivi iniziali quali definiti dalla decisione della Commissione. 3. Le misure speciali definiranno gli obiettivi perseguiti, i settori d'intervento, i risultati attesi, le modalità di gestione, nonché l'importo totale del finanziamento previsto. Esse conterranno una descrizione delle azioni da finanziare, un'indicazione dell'importo del finanziamento corrispondente e un calendario indicativo per la loro attuazione. Esse includeranno una definizione del tipo di indicatori di performance che dovranno essere monitorati in sede di attuazione delle misure specifiche. 4. Entro un mese dalla sua decisione, la Commissione trasmetterà per informazione misure speciali il cui valore non supera 10000000 di EUR al Parlamento europeo e agli Stati membri.*”

87 Nei Regolamenti MEDA (art. 11) e ENPI (art. 26) si prevede che la Commissione sia assistita da un comitato di gestione composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della stessa Commissione, secondo la procedura disciplinata dall'art. 4 della Decisione del Consiglio 1999/468/CE, del 28 giugno 2009, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in GUCE n. L 184 del 17 luglio 1999, p. 23, (“*comitologia*”).

88 Procedura Luns-Westerterp 1973. Con l'adozione del Trattato di Lisbona si attribuiscono maggiori poteri al Parlamento europeo che affianca la Commissione europea nell'esercizio delle sue funzioni esecutive e probabilmente, nella discussione sui prossimi strumenti di assistenza finanziaria nelle prospettive di bilancio 2013/2019, si terrà conto di questi cambiamenti.

89 Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, cit. *supra*, artt. 53, 164, 165.

1.5 Forme di controllo di esecuzione degli obblighi reciproci

1.5.1 La definizione e l'applicazione di clausole di condizionalità

Sussistono e convivono nelle relazioni euro-mediterranee due tipi di condizionalità, quella negativa e politica prevista dagli Accordi e quella positiva, economica e cooperativa introdotta dagli strumenti della PEV.

Tutti gli Accordi a cui abbiamo fatto riferimento contengono una clausola sugli “*elementi essenziali*”⁹⁰ ed altresì una “*clausola di non esecuzione*” (la cosiddetta clausola “*bulgara*”)⁹¹, in forza alla quale le parti possono adottare misure appropriate nel caso in cui la controparte abbia violato un elemento essenziale.

Rispetto alla prima, precisiamo che generalmente le riformulazioni di questa clausola-tipo stabiliscono che le parti hanno l'obbligo di osservare le norme sancite,

90 L'art. n. 2 degli accordi conclusi con Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Tunisia ed anche in favore dell'Autorità Palestinese. Esistono tuttavia alcune differenze redazionali. Con Tunisia e Israele non si fa alcun riferimento alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: “*Le relazioni tra le parti, così come tutte le disposizioni del presente accordo, si fondano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, cui si ispira la loro politica interna ed internazionale e che costituiscono un elemento essenziale dell'accordo*”. Con Autorità Palestinese, Libano, Giordania, Egitto si menziona esplicitamente: “*Le relazioni tra le parti, così come tutte le disposizioni del presente accordo, si fondano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti umani fondamentali enunciati nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, cui si ispira la loro politica interna ed internazionale e che costituisce un elemento essenziale dell'accordo*”. L'accordo col Marocco privilegia una formula più diretta sul rispetto dei principi e dei diritti, che diventano soggetto, senza menzionare le relazioni tra le parti: “*Il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali dell'uomo quali enunciati nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ispira le politiche interne ed internazionali della Comunità e del Marocco e costituisce un elemento essenziale del presente accordo*”. Più evasiva la formula scelta per l'accordo con l'Algeria, che pone le politiche autonome delle parti come soggetto, senza alcuna menzione delle relazioni tra le parti: “*Le politiche interne e internazionali delle parti sono improntate al rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali dell'uomo, enunciati nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che costituisce un elemento essenziale del presente accordo*”.

91 Art. 79 CE/Israele, art. 90 CE/Tunisia, art. 90 CE/Marocco, art. 101 CE/Giordania, art. 104 CE/Algeria, art. 70 CE/AP, clausola di non esecuzione: “1. *Le parti adottano qualsiasi misura particolare o generale necessaria per l'adempimento degli obblighi che incombono loro ai sensi del presente accordo. Esse si adoperano per la realizzazione degli obbiettivi fissati dal presente accordo. 2. Qualora una delle parti ritenga che l'altra parte non abbia adempiuto a un obbligo previsto dal presente accordo, essa può adottare le misure appropriate. Prima di procedere, fatta eccezione per i casi particolarmente urgenti, essa fornisce al Consiglio di Associazione tutte le informazioni pertinenti necessarie per un esame approfondito della situazione ai fini della ricerca di una soluzione accettabile per le parti. [Art. 86 CE/Egitto: “... La violazione di una clausola sostanziale del presente accordo consiste in una denuncia del presente accordo non sancita dalle norme generali del diritto internazionale o nell'inosservanza di uno degli elementi di base del presente accordo, che determinerebbero un contesto poco favorevole alle consultazioni o un ritardo che risulterebbe deleterio per gli obiettivi di detto accordo”]. Nella scelta delle misure si privilegiano quelle meno lesive per il funzionamento dell'accordo. [Art. 86 CE/Libano: “... quelle meno pregiudizievoli per il funzionamento del presente accordo. Le parti decidono inoltre che dette misure verranno prese in conformità del diritto internazionale e saranno proporzionali alla violazione”]. Le misure decise sono comunicate senza indugio al Consiglio di associazione e, qualora l'altra parte ne faccia richiesta, sono oggetto di consultazioni in seno al Consiglio di Associazione. [Art. 86 CE/Egitto: “3. Nella scelta delle misure appropriate di cui al paragrafo 2, si privilegiano quelle meno lesive per il funzionamento del presente accordo. Le parti decidono inoltre che dette misure verranno adottate ai sensi del diritto internazionale e saranno proporzionali alla violazione. Le misure decise sono comunicate senza indugio al Consiglio di Associazione e, qualora l'altra parte ne faccia richiesta, sono oggetto di consultazioni in questa sede. Qualora una parte adotta una misura in seguito alla violazione di una clausola sostanziale del presente accordo ai sensi del paragrafo 2, l'altra parte può invocare la procedura di composizione delle controversie”].”*

elemento necessario per l'opportuna applicazione della clausola di inadempimento.

Se il riferimento allo strumento di diritto internazionale (come la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo) viene omissivo, i principi e i diritti umani che formano il contenuto dell'obbligo sono quelli già vincolanti per le parti ai sensi del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale. Inoltre, menzionare esplicitamente le parti, come nel caso dell'Accordo UE/Marocco, offre il vantaggio di ridurre il rischio che la Comunità sia responsabile dell'esecuzione degli obblighi di cui alle clausole sui diritti umani e la democrazia per i quali non ha competenza⁹².

Rispetto alla seconda clausola, osserviamo che è sostanzialmente composta da tre parti: una disposizione generale che non menziona specificamente i diritti dell'uomo e che autorizza una parte a prendere delle misure in caso di non esecuzione dell'altra parte di un obbligo convenzionale; un dispositivo "soft" di composizione delle controversie in seno al Consiglio di Associazione; la possibilità di adottare immediatamente misure appropriate (che possono includere la sospensione dell'accordo) in casi di particolare urgenza, senza ricorrere alla procedura di consultazione in seno al Consiglio⁹³.

Fatti salvi i casi "di particolare urgenza", spetta dunque in primo luogo al Consiglio di Associazione - o Comitato congiunto nel caso dell'Accordo CE/OLP - esaminare la questione, prima che vengano adottate le misure appropriate da una delle Parti. La procedura prevede in via prioritaria la scelta di misure che meno perturbano il funzionamento dell'accordo, a meno che la violazione non rientri in quei casi di particolare urgenza. Tra le misure appropriate, la sospensione in realtà costituisce la modalità ultima, laddove le condizioni imposte dalla "clausola bulgara", non evocando in modo particolare l'eventualità di una violazione grave dei diritti dell'uomo, sono esplicitamente funzionali al mantenimento del funzionamento generale dell'accordo, come si evince dal ricorso alla conciliazione e alle dichiarazioni interpretative generali in merito ai casi di urgenza speciali⁹⁴. Alcuni Accordi infatti includono una dichiarazione comune per la definizione dei casi particolarmente urgenti, con cui si intendono le violazioni di una clausola sostanziale dell'accordo, compresa la clausola sugli elementi essenziali⁹⁵. Per "misure appropriate" si

92 Così L. BARTELS, *Human rights clauses as an instrument of the EU's policies to encourage the protection of human rights in third countries*, Studio pubblicato dal Parlamento europeo, sottocommissione sui Diritti dell'Uomo, Commissione Affari Esteri, 2005, EP/ExPol/B/2005/06.

93 J. RIDEAU, *Les clauses de conditionnalité Droits de l'Homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne*, in M.F. CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (a cura di), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruxelles, 1999, p. 160-162.

94 J. RIDEAU, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des Droits de l'Homme*, ed. M. Nijhoff, 1999, p. 394-395.

95 Tra le dichiarazioni interpretative per la definizione dei casi urgenti si vedano gli accordi CE/Libano (dichiarazione comune relativa all'articolo 86 dell'accordo), CE/Algeria (dichiarazione comune relativa all'articolo 104 dell'accordo), CE/OLP (dichiarazione comune relativa all'articolo 70 dell'accordo), la cui formula prevede che: "A) Ai fini della corretta interpretazione e dell'applicazione pratica dell'accordo, le parti convengono che per "casi

intendono in questo caso i provvedimenti adottati in conformità al diritto internazionale, che consentono alla controparte di avviare eventualmente una procedura internazionale per la composizione delle controversie.

E' pur vero che parallelamente all'istituzionalizzazione delle procedure sanzionatorie è attiva un'istituzionalizzazione ancor più marcata del dialogo costruttivo, la cui testimonianza più vivida è costituita dall'attività dei Comitati di associazione che dispongono di una competenza specifica per l'istituzione di sottogruppi al fine di favorire l'attuazione dell'Accordo e (in alcuni casi) di procedere alla composizione delle controversie in merito all'interpretazione e all'applicazione dello stesso. Nel caso specifico delle questioni relative ai diritti dell'uomo e alla democrazia è per esempio attivo un sottocomitato nell'ambito dell'Accordo con l'Egitto⁹⁶ e altresì un sottocomitato per il dialogo politico e la cooperazione con Israele⁹⁷.

Sebbene non sia mai stata finora applicata alcuna clausola di non esecuzione negli Accordi Euro-Mediterranei di nuova generazione dato l'elevato contenuto politico di questo tipo di condizionalità - i cui limiti sanzionatori risultano peraltro indefiniti- il rispetto dei diritti dell'uomo è comunque elevato, in via di principio, al rango di un obbligo sinallagmatico e vincolante per le parti: lo Stato firmatario ed anche – perlomeno in via teorica– l'Unione europea.

A fianco di queste forme di condizionalità convenzionale e reciproca, le cui misure sanzionatorie e negative risultano difficilmente percorribili, ma neppure auspicabili, l'Unione europea ha introdotto forme unilaterali e non convenzionali di condizionalità economica di natura preventiva, cooperativa, positiva e incentivante, strutturate sull'aiuto finanziario agli Stati terzi, concesso sulla base dei progressi effettivamente compiuti in materia di riforme politiche, economiche e sociali, a fronte dei quali i Paesi terzi ricevono una maggiore integrazione in alcuni settori del mercato comunitario. La Politica Europea di Vicinato, dotata di una dimensione operativa e di pianificazione veicolata dagli strumenti che abbiamo analizzato in precedenza, consente di misurare effettivamente i progressi

particolarmente urgenti” di cui all’art. [...] si intendono le violazioni di una clausola sostanziale dell’accordo ad opera di una delle parti. La violazione di una clausola sostanziale dell’accordo consiste: a) in una denuncia dell’accordo non sancita dalle norme generali del diritto internazionale oppure b) nell’inosservanza dell’elemento essenziale di cui all’articolo 2. B) Le parti convengono che per misure appropriate di cui all’articolo [...] si intendono le misure prese in conformità al diritto internazionale. Qualora una parte adotti una misura in casi particolarmente urgenti in applicazione dell’art. [...], l’altra parte può invocare la procedura di composizione delle controversie”.

96 Decisione del Consiglio n. 2007/1/CE: *Decisione n. 1/2007 del Consiglio di Associazione UE-Egitto, del 6 marzo 2007, che istituisce sottocomitati del Comitato di Associazione e un gruppo di lavoro sull’immigrazione, le questioni sociali e le questioni consolari*, in GUUE n. L 230 del 28 agosto 2008, p.1.

97 Decisione del Consiglio n. 2005/640/CE: *Decisione n. 1/2005 del Consiglio di Associazione UE-Israele, del 29 agosto 2005, che istituisce sottocomitati del Comitato di Associazione*, in GUUE n. L 233 del 9 settembre 2005, p. 34.

compiuti da ciascun Paese e gli obiettivi da realizzare, in una logica di supervisione e monitoraggio costante, cui è subordinata la concessione addizionale di aiuti attraverso il principale – ma non unico⁹⁸ – programma di finanziamento adottato con Regolamento (CE) n. 1638/2006. Gli incentivi previsti a titolo di ENPI sono subordinati, per ciascun Paese, alla realizzazione delle priorità contenute nei Piani d’Azione (che ricordiamo essere negoziati), aggiornate attraverso i Documenti di Strategia, la cui realizzazione è pianificata attraverso i Piani Indicativi Nazionali e costantemente monitorata dalle Relazioni Intermedie. Dal punto di vista puramente tecnico-normativo, questi strumenti non contengono una clausola degli “elementi essenziali” propria e rinviano a quella contenuta negli Accordi di Associazione. Tale logica giuridica è coerente con l’assertività del tipo di condizionalità prevista dalla PEV, basata sulla programmazione congiunta preventiva, per cui gli Stati terzi negoziano i Piani d’Azione e i relativi impegni in termini di riforme politiche, economiche e sociali sulla base dei propri bisogni e capacità, tenuto conto dei propri interessi e di quelli dell’Unione europea, e sono incoraggiati alla realizzazione generale degli impegni stabiliti – tra i quali, ma non in modo esclusivo, il rispetto dei Diritti dell’Uomo - al fine di beneficiare dei vantaggi e degli aiuti concessi dall’Unione europea: se rispettano gli impegni, le relazioni tra le parti si rafforzeranno in termini politici ed economici, mentre se i processi di riforma non avvengono, diminuirà proporzionalmente l’offerta di vantaggi concreti in termini di finanziamento e di relazione preferenziale da parte dell’UE⁹⁹.

Sebbene contenuta in un atto unilaterale dell’UE e non in un atto consensuale o in un accordo tra le parti, questa forma di condizionalità economica “*soft*” risulta anch’essa regolata da meccanismi sanzionatori. Infatti, pur non rilevandosi negli strumenti della PEV un vero e proprio meccanismo giuridico di condizionalità politica negativa e fatte salve le disposizioni in merito contenute negli Accordi di Associazione cui i Piani di Azione fanno riferimento, il Regolamento CE 1638/2006 (ENPI) prevede un’ampia estensione degli elementi politici – sebbene non considerati come “elementi essenziali”- che stabiliscono le condizioni su cui si basano le relazioni tra le parti - il “benefattore” UE e il “beneficiario”

98 L’azione unilaterale di sostegno finanziario ai PPM si esplicita sia attraverso i Regolamenti geografici – ENPI e prima ancora MEDA – ma anche attraverso i Regolamenti tematici, che non sono oggetto della nostra analisi, quali per esempio lo Strumento Europeo per la Democrazia e i Diritti dell’Uomo (EIDHR), stabilito con Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, *che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo*, in *GUUE* n. L 386 del 29 dicembre 2006, p. 1-11. Per un aggiornamento sui programmi di assistenza tecnica e finanziaria nelle relazioni esterne dell’UE dopo il 2007 si veda la sintesi schematica di S. BARTELT, *The institutional interplay regarding the new architecture for the EC’s external assistance*, in *European Law Journal*, Vol. 14, n. 5, 2008, p. 655-679.

99 Per un’analisi delle molteplici forme di condizionalità veicolate dagli strumenti della PEV e della loro complementarità con il rafforzamento delle relazioni commerciali preferenziali si segnalano H. KADDOURI, *La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique*, in *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, n. 525, 2009, p. 107 ss. e altresì C. SCHNEIDER, *Au cœur de la coopération internationale de l’Union européenne : quelle stratégie à venir pour la conditionnalité politique ?* in *Droit international et coopération internationale, Hommage à Jean-André Toussez*, Nizza, 2007, p. 750-778.

Paese Partner - ed anche un meccanismo sanzionatorio di sospensione degli aiuti in caso di violazione di tali elementi.

L'art. 1 par. 3 del Regolamento ENPI non qualifica il rispetto dei Diritti dell'Uomo come un "elemento essenziale", ma fa riferimento ai più generali valori fondativi dell'Unione europea considerati come principi generali su cui si basano le stesse relazioni di partenariato¹⁰⁰. La Commissione, nella sua proposta relativa al Regolamento¹⁰¹, aveva precisato che gli Stati integrati nella PEV avevano già accettato e sottoscritto l'impegno di rispettare i valori fondativi dell'Unione, nei diversi accordi bilaterali anteriori. Dal punto di vista strettamente comunitario l'inserimento di questo articolo – che non ha equivalenti né in altri analoghi regolamenti comunitari né negli standard utilizzati per l'inserimento delle clausole "diritti umani" negli accordi internazionali¹⁰² - è compatibile con l'art. 2 e l'art. 21 TUE che fanno dell'universalità di questi valori il fondamento di qualsiasi azione esterna sia essa giustificata da ragioni commerciali o motivi di cooperazione allo sviluppo. Ma è evidente che non si traduce automaticamente in obiettivi politici condivisi tra i Paesi Partner Mediterranei e l'UE, data la realtà politica degli esistenti governi autocratici e non democratici e i bassi standard di protezione dei diritti umani e delle libertà individuali tra i PPM. L'enfasi è indubbiamente posta a favore delle riforme e in maniera strumentale al cosiddetto processo di "*institution-building*"¹⁰³.

D'altra parte, ENPI è un atto puramente unilaterale di assistenza tecnica e finanziaria ed è l'Unione europea stessa che si obbliga a non accordare il proprio sostegno e a ridurre o sospendere il proprio aiuto in caso di violazione dei diritti dell'uomo perpetrata dallo Stato già beneficiario o candidato al programma. In caso di mancato rispetto dei valori dell'Unione europea, l'art. 28 del Regolamento prevede che tutte le misure appropriate relative agli aiuti concessi sulla base del Regolamento stesso debbano essere adottate dal Consiglio dell'UE, che delibera a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione. Il legislatore europeo ha tuttavia ovviato in qualche misura all'interruzione dell'aiuto

100 Art. 1, par. 3 "... L'Unione europea si fonda sui valori della libertà, della democrazia, del rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali e dello Stato di diritto, e cerca, tramite il dialogo e la cooperazione, di promuovere l'impegno verso questi valori da parte dei paesi partner ...". Nello stesso Regolamento si legga l'ottavo considerando: "... Al fine di sostenere i paesi partner nel loro impegno in favore di valori e principi comuni e nei loro sforzi volti ad attuare i piani d'azione, la Comunità dovrebbe essere in grado di fornire loro assistenza e di promuovere diversi tipi di cooperazione tra i paesi partner, nonché tra questi e gli Stati membri, nell'intento di sviluppare uno spazio di stabilità, di sicurezza e di prosperità comune, fondato su un livello elevato di integrazione economica e cooperazione politica".

101 Proposta modificata di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (presentata dalla Commissione a norma dell'articolo 250, paragrafo 2, del trattato CE), COM (2004) 628 def., del 24 maggio 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato - Modifica sulla base dell'accordo del 17 maggio 2006 sul quadro finanziario 2007-2013.

102 L. BARTELS, *Human Rights conditionality in the EU's international agreements*, Oxford, 2005, p. 67.

103 P. LEINO-R. PETROV, *Between "Common Values" and competing universals – The promotion of the EU's common values through the European Neighbourhood Policy*, in *European Law Journal*, Vol. 15, n. 5, 2009, p. 663.

prevedendo che, in caso di violazione dei valori fondamentali dell'Unione da parte del governo del Paese terzo in causa, le misure eccezionali adottate dal Consiglio su proposta della Commissione non comportino un blocco dei finanziamenti, bensì il loro reindirizzamento in favore degli attori non statali, ossia associazioni, ONG e attivisti della società civile¹⁰⁴. Le Istituzioni europee – il Consiglio e la Commissione *in primis* e dopo Lisbona anche l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che detengono l'uno il potere decisionale sanzionatorio, gli altri due il potere d'iniziativa, ai sensi dell'art. 218, par. 9 - non sembrano sostenere l'applicazione negativa della condizionalità con i vicini mediterranei, dimostrando interesse nella prassi a sostenerne i processi di riforma in modo propositivo, nell'intento di assicurare la massima stabilità nell'area maggiormente significativa ai confini dell'UE in termini di prossimità geografica e rischi di minacce alla pace e alla sicurezza, contemperando quegli stessi valori di cui l'UE si rende promotrice alle esigenze dettate dal principio di non ingerenza.

1.5.2 Meccanismi di risoluzione delle controversie

L'accettazione dell'arbitrato per le liti tra le parti che possono sorgere durante l'esecuzione degli obblighi previsti dagli accordi permette di definire la portata di questo modo di risoluzione delle controversie in assenza di tensione politica, all'interno di un consesso diplomatico, ma soprattutto autorizza l'avvio unilaterale della procedura di arbitrato quando sorge una controversia tra le parti. In questo caso si può parlare di arbitrato "obbligatorio" in via di principio, nel senso che si attribuisce carattere obbligatorio all'accettazione e all'espressione di un consenso esplicito nell'accordo, sebbene l'"arbitro", designato dalla convenzione tra le Parti, necessiti di un'ulteriore conferma esplicita del proprio mandato attraverso un vero e proprio compromesso arbitrale, per poter così operare. Dunque, anche quando gli accordi prevedono una clausola specifica di accettazione, è necessario determinare la composizione, le regole di funzionamento e i poteri dell'organo arbitrale e precisare in un ulteriore accordo le questioni che possono essere poste all'organo arbitrale, ossia l'oggetto concreto delle controversie, affinché la possibilità di ricorso all'arbitrato internazionale sia effettiva¹⁰⁵.

Gli Accordi Euro-Mediterranei contengono una clausola compromissoria non completa¹⁰⁶ che prevede il ricorso all'arbitrato per le sole controversie relative

104 L'esempio più significativo in questo senso, con riferimento agli aiuti concessi ai PPM, è il Meccanismo Internazionale Temporaneo che dopo il 2006 consente di oltrepassare il governo di Hamas nella Striscia di Gaza, fornendo l'assistenza diretta in favore della popolazione palestinese.

105 P. DAILLIER-A. PELLET, *Droit International Public*, ed. VII, Parigi, 2002, p. 871-872.

106 Riconducendo l'analisi nell'alveo delle categorie generali del diritto internazionale, ci riferiamo alla clausola compromissoria non completa per definire quella clausola che stabilisce, in seno ad un qualsiasi accordo o convenzione, un obbligo *de contrahendo*, cioè l'obbligo di stipulare il compromesso arbitrale qualora le Parti

all'applicazione ed interpretazione dell'accordo, che è stata integrata recentemente, con alcuni Paesi mediterranei, da un dispositivo di risoluzione delle controversie per la determinazione della procedura e dell'oggetto dell'arbitrato, nella forma di un protocollo agli Accordi¹⁰⁷. Così la clausola degli AAEM: “(1) *Ciascuna delle parti può sottoporre al Consiglio di Associazione qualsiasi controversia relativa all'applicazione o all'interpretazione del presente accordo. (2) Il Consiglio di Associazione può risolvere la controversia mediante una decisione. (3) Ciascuna delle parti è tenuta ad adottare i provvedimenti necessari ai fini dell'attuazione della decisione di cui al par. 2. (4) Nel caso in cui non sia possibile comporre la controversia secondo il paragrafo 2, ciascuna delle parti può designare un arbitro e darne notifica all'altra; l'altra parte deve allora designare un secondo arbitro entro due mesi. Ai fini dell'applicazione della presente procedura, la Comunità e gli Stati membri sono considerati una delle parti della controversia. Il Consiglio designa un terzo arbitro. Le decisioni arbitrali sono pronunciate a maggioranza. Ciascuna delle parti in causa deve adottare le misure richieste per l'applicazione del lodo arbitrale.*”¹⁰⁸

La specificazione dei contenuti e delle procedure di questa clausola è in fase di negoziazione con Autorità palestinese e Israele, mentre sono stati conclusi Protocolli relativi all'instaurazione di un dispositivo delle risoluzione delle controversie con Egitto¹⁰⁹, Giordania¹¹⁰, Libano¹¹¹, Tunisia¹¹², il cui ambito di applicazione si estende solo alle questioni commerciali del Titolo II degli Accordi (escluse le altre disposizioni contenute negli Accordi e nei Protocolli, per le quali continuano ad applicarsi gli artt. 82, 97, 82, 82 dei rispettivi Accordi, e le misure *anti-dumping*). Con il Marocco è stato concluso un accordo che, pur

intendano sottoporsi alla funzione giurisdizionale per dirimere una controversia inerente all'accordo o convenzione stessi. Cfr. B. CONFORTI, *cit. supra*, p. 430.

107 I protocolli che istituiscono una procedura di risoluzione delle controversie, che possono sorgere tra le Parti contraenti in merito all'applicazione o interpretazione di alcune disposizioni dell'accordo cui si riferiscono, rinviano anch'essi ai modelli del diritto internazionale generale, in particolare ai trattati generali di arbitrato non completi.

108 Art. 67 CE/OLP, art. 100 CE/Algeria, art. 82 CE/Egitto, art. 97 CE/Giordania, art. 75 CE/Israele, art. 82 CE/Libano, art. 86 CE/Marocco, art. 82 CE/Tunisia.

109 *Protocollo tra l'Unione europea e la Repubblica araba d'Egitto che istituisce un dispositivo di risoluzione delle controversie applicabile alle controversie nel quadro delle disposizioni commerciali dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra*, in GUUE n. L 138 del 26 maggio 2011, p.3.

110 *Protocollo tra l'Unione europea e il Regno hashemita di Giordania che istituisce un dispositivo di risoluzione delle controversie applicabile alle controversie nel quadro delle disposizioni commerciali dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hashemita di Giordania, dall'altra*, in GUUE n. L 177 del 6 luglio 2011, p.3.

111 *Protocollo tra la Comunità europea e la Repubblica libanese che istituisce un dispositivo di risoluzione delle controversie relative alle disposizioni commerciali dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra*, in GUUE n. L 328 del 14 dicembre 2010, p. 20.

112 *Protocollo tra l'Unione europea e la Repubblica tunisina che istituisce un dispositivo di risoluzione delle controversie relative alle disposizioni commerciali dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la comunità europea e i suoi stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra*, in GUUE n. L 40 del 13 febbraio 2010, p. 76.

mantenendo l'esclusione delle misure *anti-dumping* dalla procedura di arbitrato, ne estende l'ambito di applicazione anche all'accordo in forma di scambio di lettere (2003) in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca (in sostituzione dei Protocolli agricoli dell'AAEM)¹¹³.

Assumendo come esempio il Protocollo negoziato tra l'Unione europea e il Libano, le Parti hanno concordato la procedura di risoluzione delle controversie solo per le dispute relative all'applicazione e interpretazione delle clausole relative alla libera circolazione delle merci contenute nel Titolo II dell'Accordo (con l'esclusione degli artt. dal 23 al 25 (*dumping, misure compensative e clausole generali di salvaguardia*))¹¹⁴. Il ricorso alle disposizioni sulla risoluzione delle controversie contenute nel Protocollo non pregiudica eventuali azioni in sede di OMC, comprese quelle per la risoluzione delle controversie. Tuttavia, la Parte che per una misura specifica abbia avviato una procedura di risoluzione delle controversie a norma del protocollo o dell'accordo OMC non può avviare un procedimento relativo alla stessa misura nell'altra sede finché il primo procedimento non sia concluso (art. 20 del Protocollo).

Prima dell'avvio dell'eventuale procedura arbitrale, si ribadisce la necessità di una consultazione in seno al Consiglio di associazione per la composizione tempestiva, equa e concordata della controversia, che deve avvenire nell'apposito sotto-comitato (nel caso del Libano, sotto-comitato "Industria, commercio e servizi"). Vengono definite delle modalità e dei tempi entro i quali deve svolgersi la procedura, attribuendo così contenuto specifico alla nozione generale contenuta nel relativo art. 82 dell'Accordo (art. 3). Se le consultazioni non consentono di pervenire ad una soluzione concordata, il Protocollo prevede la possibilità di richiedere consensualmente l'intervento di una Mediazione - formulando domanda al sottocomitato "Industria" e presentando un mandato concordato dalle Parti - per la quale vengono definite delle modalità e tempistiche specifiche relative alla nomina del mediatore e alla procedura di mediazione (art.4). Laddove neppure la mediazione abbia potuto sortire il risultato di risoluzione del conflitto, vengono definite le modalità di avvio della procedura arbitrale vera e propria.

a. Costituzione e struttura dell'organo arbitrale.

La richiesta di costituzione deve essere comunicata entro i diciotto mesi dalla prima richiesta di consultazioni e formulata per iscritto dalla Parte attrice al sottocomitato "Industria", specificando la misura contestata e in che modo essa costituisca una violazione

¹¹³ *Accordo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco che istituisce un dispositivo di risoluzione delle controversie*, in *GUUE* n. L 176 del 5 luglio 2011, p. 2.

¹¹⁴ Durante tutta la procedura l'Unione europea e gli Stati Membri sono considerati come parte unica (come specificato parimenti nell'Accordo, art. 82, par. 4).

degli obblighi di natura commerciale previsti dall'Accordo. Entro dieci giorni dalla data in cui la Parte convenuta riceve la notifica della richiesta di costituzione del collegio arbitrale, le Parti avviano le consultazioni per concordare la formazione dell'organo che deve essere composto da tre arbitri. Se non raggiungono un accordo, è prevista la possibilità di sorteggio da parte del Presidente del sottocomitato Industria tra i nominativi di un elenco compilato entro i sei mesi dall'entrata in vigore del Protocollo (artt. 5-6). Le Parti possono in qualsiasi momento notificare di essere pervenute alla soluzione concordata della controversia sottoposta al collegio arbitrale e interrompere così la procedura arbitrale (art. 14).

b. Diritto applicabile.

L'art. 17 specifica le norme alla luce delle quali il collegio arbitrale interpreta le disposizioni commerciali dell'Accordo oggetto della violazione: si tratta genericamente delle norme di interpretazione consuetudinarie del diritto internazionale, in particolare quelle della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. I lodi del collegio arbitrale non possono ampliare né ridurre i diritti e gli obblighi enunciati nelle disposizioni commerciali degli Accordi.

c. Il lodo arbitrale: carattere obbligatorio e esecuzione.

Il Protocollo definisce le fasi della procedura che conducono alla pronuncia del lodo arbitrale (artt. 7 e 8), per la cui approvazione è sufficiente la maggioranza dei membri del collegio (art. 18, par. 1). La sentenza arbitrale è dotata di *autorità di cosa giudicata*, è vincolante unicamente per gli Stati (non crea alcun diritto né obbligo in capo ai singoli, come precisato all'art. 18, par. 2) e la sua esecuzione è obbligatoria. Il Protocollo stabilisce, altresì, un "periodo ragionevole", concordato tra le Parti, entro il quale deve essere data esecuzione al lodo (art. 10) e un meccanismo sanzionatorio nel caso di mancata attuazione o nel caso di misura ritenuta inappropriata (art. 12, par. 1): un indennizzo temporaneo offerto dalla Parte convenuta alla Parte attrice, finanche l'autorizzazione per quest'ultima di procedere ad una sospensione temporanea degli obblighi commerciali derivanti dall'Accordo in misura equivalente all'annullamento o alla riduzione dei benefici causata dalla violazione (art. 12, par. 2 e 4).

Nel diritto internazionale non esistono forme di esecuzione forzata delle sentenze arbitrali contro gli Stati autori della violazione, se non forme di pressione politica. Così come per altri procedimenti esistenti nella prassi internazionale, analoghi a questo, che conducono anch'essi a sentenze internazionali, sia che si tratti di lodi arbitrali, sia che si tratti di lodi emanati da tribunali settoriali o regionali, è legittimo chiedersi quali mezzi siano a disposizione degli Stati per assicurarne l'esecuzione in via coattiva. La questione

deve essere ricondotta nella più ampia dimensione dell'attuazione coattiva delle norme internazionali, della scarsità di mezzi coercitivi e dell'affidamento al diritto interno per l'esecuzione dei lodi. Tuttavia, data la novità di questo meccanismo di risoluzione delle controversie nelle relazioni euro-mediterranee, che non è stato ancora applicato, risulta prematuro poterne valutare gli effetti e le conseguenze.

Certamente, la predisposizione di una procedura di arbitrato arricchisce il quadro generale della cooperazione tra le Parti, con un nuovo strumento giuridico, in funzione della costruzione di relazioni sempre più articolate e complesse, in cui si intrecciano strumenti di diversa natura e disposizioni più o meno stringenti.

Se gli accordi internazionali, principali strumenti di *hard law* nelle relazioni euro-mediterranee, regolano la cooperazione reciproca, specialmente in campo economico e commerciale, la negoziazione di un meccanismo di risoluzione delle controversie che, *ratione materiae*, verte su questi ambiti, ci induce ad una considerazione positiva dell'approfondimento recente dei rapporti tra l'Unione europea e i Paesi Partner Mediterranei.

Anche questo nuovo strumento, dunque, che si inserisce nel quadro dell'arricchimento del regime istituzionale bilaterale delle relazioni euro-mediterranee, è funzionale allo scopo più generale dell'Unione europea di assistenza ai Paesi Partner, per favorirne il processo di modernizzazione e l'inserimento nel sistema mondiale degli scambi, come vedremo nei prossimi capitoli.

CAPITOLO II

CONTENUTI COMMERCIALI E FINALITÀ DI COOPERAZIONE ECONOMICA NELLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE: UNA LETTURA CRITICA SULL'APPLICAZIONE DEGLI ACCORDI

SOMMARIO: **2.1** Gli Accordi Euro-Mediterranei nel sistema del commercio multilaterale.- 2.1.1 Contesto multilaterale.- 2.1.2 Contesto europeo e relazioni esterne.- 2.1.3 Procedura e requisiti richiesti dall'art. XXIV (GATT) per l'instaurazione di un'area di libero scambio.- **2.2** La libera circolazione delle merci negli Accordi Euro-Mediterranei.- **2.2.1** Prodotti industriali.- 2.2.1.1 (continua) Dazi doganali e oneri di effetto equivalente, restrizioni quantitative e misure equivalenti.- 2.2.1.1.1 (segue) Obblighi generali e di procedura. - 2.2.1.1.2 Cenni sull'ambito di applicazione materiale degli accordi.- 2.2.1.2 Deroghe alla liberalizzazione: misure di salvaguardia concernenti la natura dei prodotti o la protezione di interessi nazionali.- 2.2.1.2.1 (continua) Deroghe sprovviste del requisito della reciprocità: aggiustamento strutturale e “*infant industry clause*”.- 2.2.1.2.2 Eccezioni generali e di sicurezza nazionale.- 2.2.1.3 Il caso: a proposito della pronuncia della Corte sull'accordo di prima generazione CEE-Algeria.- **2.2.2** Prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati e prodotti della pesca.- 2.2.2.1 (continua) Delimitazione dell'oggetto e modalità di liberalizzazione.- 2.2.2.2 Armonizzazione bilaterale delle rispettive politiche commerciali.- 2.2.2.3 Cenni sull'ambito di applicazione materiale degli accordi.- **2.2.3** Il principio del trattamento nazionale applicato alla libera circolazione delle merci.- 2.2.3.1 Il principio del trattamento nazionale applicato alla fiscalità interna.- 2.2.3.2 Il principio del trattamento nazionale applicato agli ostacoli non tariffari all'importazione: ostacoli tecnici al commercio ed esigenze di armonizzazione.- 2.2.3.2.1 (continua) Definizione dell'oggetto: regolamentazioni nazionali ed effetti sul commercio.- 2.2.3.2.2 Armonizzazione volontaria.- 2.2.3.2.3 Promozione dell'*acquis* comunitario e accordi di mutuo riconoscimento che incidono sugli scambi.- **2.3** Disposizioni economiche collegate al commercio.- **2.3.1** Libero scambio e concorrenza.- 2.3.1.1 Pratiche restrittive della concorrenza: procedura di cooperazione e armonizzazione amministrativa.- 2.3.1.2 Cenni sulle istituzioni di controllo della concorrenza e sull'applicazione di regole *antitrust* nei Paesi Partner: l'influenza della cultura giuridica di *Civil Law* nel Maghreb e di *Common Law* nel Mashreq.- **2.3.2** L'applicazione delle regole del commercio internazionale in materia di sovvenzioni pubbliche e difesa commerciale.- 2.3.2.1 (continua) Esenzioni sugli aiuti di stato.- 2.3.2.2 Difesa commerciale in caso di *dumping* e sovvenzioni all'esportazione.- **2.3.3** Misure di deroga degli Accordi: clausole generali di salvaguardia o “*escape clause*”.- **2.4** Conclusioni: il modello degli Accordi Euro-Mediterranei.

2.1 Gli Accordi Euro-Mediterranei nel sistema del commercio multilaterale

Gli accordi bilaterali conclusi dall'Unione europea sono lo strumento fondamentale della politica commerciale comune e altresì della politica estera generale, ma essi sono anche subordinati al complesso sistema di regole stabilite dall'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Gli Accordi Euro-Mediterranei di nuova generazione sono infatti classificati come Accordi Commerciali Regionali - RTA (*Regional Trade Agreements*), in quanto notificati

all'OMC secondo la procedura dell'art. XXIV GATT in qualità accordi finalizzati alla creazione di un'area di libero scambio¹¹⁵.

Prima di affrontare l'analisi dell'applicazione degli AAEM alla luce degli Accordi multilaterali sugli scambi di merci, occorre specificare che, pur consapevoli che l'area di libero scambio contemplata dagli Accordi Euro-Mediterranei non riguarda solo la libera circolazione delle merci – ai sensi dell'art. XXIV GATT - ma include anche un titolo – marginale rispetto alla più ampia trattazione relativa alle merci - dedicato al diritto di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi, non è nostra intenzione presentare il regime dei servizi in questa sede, in quanto non rientra negli obiettivi del nostro lavoro. Ci limitiamo a ricordare che, analogamente all'art. XXIV del GATT per la liberalizzazione del commercio delle merci nell'area di libero scambio, l'art V del GATS stabilisce le condizioni da soddisfare per concludere accordi regionali nel commercio di servizi (denominati *Economic Integration Agreements*) e può essere invocato in casi di integrazione economica avanzata per stipulare accordi di libero scambio approfondito.

2.1.1 Contesto multilaterale

Il principio fondamentale su cui si regge il sistema multilaterale del commercio internazionale è il Principio della Nazione più Favorita, che impedisce agli Stati membri dell'OMC di riservare ad altri Stati membri un trattamento meno favorevole di quello garantito ad ogni altro partner commerciale con riferimento ai vantaggi tariffari e non tariffari¹¹⁶. Viene da sé che l'accesso di un Paese all'Organizzazione Mondiale del Commercio è di fondamentale importanza poiché gli consente di beneficiare di un numero sempre maggiore di vantaggi arricchiti dalle cosiddette Liste delle Concessioni, ossia le tabelle di riferimento che vengono aggiornate durante le riunioni multilaterali. Il senso della clausola della Nazione più Favorita, ispirata al principio di non discriminazione, si esplicita nell'ambito delle esportazioni delle merci da parte di un Paese, che devono essere assoggettate, secondo il suddetto principio, ai diritti doganali ed ai benefici non tariffari più

115 CE-Algeria: WT/REG/221; CE-Egitto: WT/REG/177; CE-Giordania: WT/REG/141; CE-Israele: WT/REG/110; CE-Libano: WT/REG/153; CE-Marocco: WT/REG/112; CE-Tunisia: WT/REG/69; CE-Autorità Palestinese: WT/REG/43.

Per quanto riguarda, in generale, la relazione dei Paesi Partner Mediterranei con l'OMC, ricordiamo che Algeria, Libano e Autorità Palestinese non sono membri OMC, ma vi partecipano in qualità di osservatori; l'accesso della Giordania all'OMC è avvenuto su sponsorizzazione del Regno Unito (art. XXVI GATT) nel 2000; mentre Egitto, Israele, Marocco e Tunisia hanno aderito al GATT (rispettivamente nel 1970, 1962, 1987, 1990) secondo la procedura di adesione stabilita dall'art. XXXIII e sono diventati membri dell'OMC una volta ratificato l'Accordo di Marrakesh (1994). Per un approfondimento sulle adesioni più recenti e le questioni aperte in merito allo status di osservatori si vedano: B. H. MALKAWI, *Jordan's accession to the WTO: retrospective and perspective*, in *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol. 11, n. 1, 2010, p. 2; T. BROUDE, *MENA: the question of Palestinian observership and accession to the WTO*, in *European Yearbook of International Economic Law*, Vol. 2, 2011, p. 309 ss.

116 Art. 1 GATT (1994).

vantaggiosi consentiti nel Paese importatore a qualunque altro Paese a merci analoghe, in condizioni di reciprocità.

Gli accordi commerciali regionali, sia che prevedano l'instaurazione di un'area di libero scambio (come nel caso degli AAEM) sia che siano finalizzati all'instaurazione di un'unione doganale, costituiscono una misura derogatoria al Principio della Nazione più Favorita, poiché consentono alle parti dell'accordo di stabilire nelle loro relazioni commerciali vantaggi preferenziali addizionali i cui benefici non possono essere reclamati da terzi, anche quando le parti siano membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Le aree di libero scambio costituiscono dunque un'eccezione al sistema multilaterale del commercio internazionale, le cui condizioni trovano specificazione nonché base giuridica nell'art. XXIV del GATT (in particolare i paragrafi 4 e 8), nelle disposizioni che ne danno interpretazione estensiva¹¹⁷ e attualmente nel Meccanismo di Trasparenza per gli Accordi Commerciali Regionali (2006), che disciplina i criteri di notifica e di esame degli accordi di libero scambio¹¹⁸.

2.1.2 Contesto europeo e relazioni esterne

Fino al 1995, la cooperazione economica accordata dall'Unione europea ai Paesi mediterranei era basata su un sistema di preferenze commerciali asimmetriche che garantivano ai prodotti industriali di questi Paesi l'accesso al mercato europeo in condizioni che non prevedevano la reciprocità in termini di riduzione delle tariffe doganali sui prodotti importati.

L'entrata in vigore delle nuove regole del commercio internazionale dell'OMC (1995), che impedivano le preferenze commerciali asimmetriche, ha indotto l'UE a un ripensamento delle politiche di scambio con i Paesi mediterranei e a promuovere la creazione di una zona di libero scambio (EMFTA, *Euro-Mediterranean Free Trade Area*) attraverso l'iniziale conclusione di accordi bilaterali di libero scambio con ciascun Paese Partner.

Occorre pertanto precisare che il progetto libero-scambista previsto dal Processo di Barcellona non equivale ad un vantaggio commerciale accordato ai Paesi terzi mediterranei, ma consente semplicemente di ristabilire la reciprocità delle condizioni degli scambi commerciali. Il requisito della reciprocità è peraltro espressamente menzionato nell'art. 217 TFUE (ex art. 310) che costituisce la base giuridica degli Accordi Euro-Mediterranei;

¹¹⁷ *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994.*

¹¹⁸ *Transparency mechanism for Regional Trade Agreement*, Decisione del 14 dicembre 2006, WT/L/671, *cf.*: C.HERRMANN, *Bilateral and Regional Trade Agreements as a challenge to the multilateral trading system*, in *European University Institute (EUI) Working Papers*, 2008/2009, p. 9-10.

inoltre, il contributo dell'Unione europea 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 è citato come fondamento della politica commerciale comune nell'art. 206 TFUE.

D'altra parte, la lunga stasi dei negoziati dell'OMC che impedisce agli obiettivi multilaterali concordati nel Doha Round di essere concretizzati,¹¹⁹ costringe l'Unione europea ad aumentare ulteriormente gli sforzi sulla strada del bilateralismo, come già espresso in una Comunicazione della Commissione (2006) sul ruolo dell'UE nell'economia globale¹²⁰.

Questa posizione è perfettamente pertinente alle disposizioni economiche contenute nella Dichiarazione di Barcellona - rispetto alla creazione di un'Area di Libero Scambio Euro-Mediterranea - ed altresì nei successivi documenti della PEV, compatibilmente al rafforzamento differenziato dei singoli legami di partenariato e all'approfondimento della cooperazione bilaterale, attraverso l'intensificazione del processo di integrazione economica – che si iscrive nella prospettiva del mercato interno – e la partecipazione dei Paesi mediterranei a politiche e programmi comunitari¹²¹. In cambio, ai Paesi Partner viene richiesto di rispettare l'assunzione di impegni più vincolanti in materia di diritti dell'uomo e libertà fondamentali, il processo di progressiva liberalizzazione dei servizi e dei capitali e di promuovere aggiustamenti e riforme più incisive in vista dell'integrazione al mercato

119 H. GHERARI-R. CHEMAIN, *Chronique: l'Union européenne et l'Organisation Mondiale du Commerce 2004-2005, deuxième partie*, in *RMCUE*, n. 503, 2006, p. 662-669

120 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2006) 567 def., *Europa globale - Competere nel mondo*, nella quale si legge: “*Gli Accordi di libero scambio (FTA), se gestiti con attenzione, possono prendere le mosse dalle regole dell'OMC e altre regole internazionali per andare oltre e procedere più celermente al fine di promuovere l'apertura e l'integrazione, affrontando tematiche che non sono pronte per una discussione multilaterale e preparando il terreno per il successivo livello di liberalizzazione multilaterale. Molte tematiche chiave, compresi gli investimenti, gli appalti pubblici, la concorrenza, altre questioni regolamentari e l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, che attualmente esulano dal campo d'azione dell'OMC, possono essere affrontate tramite FTA*”; e ancora: “*Gli FTA non sono affatto nuovi per l'Europa. Ad esempio, essi svolgono un ruolo importante nel vicinato europeo rafforzando i legami economici e regolamentari con l'UE*”; e sul rafforzamento del bilateralismo in questo senso: “*La negoziazione di accordi bilaterali può essere complessa e difficile, ma dobbiamo creare una valida base di partenza per questi negoziati. Dovremmo assicurarci sin dall'inizio di condividere ambizioni affini a quelle dei nostri partner potenziali, per evitare che i negoziati si inceppino a causa delle diverse aspettative. La decisione di aprire negoziati deve essere presa caso per caso sulla base di questi criteri economici, ma anche in funzione della disponibilità dei nostri partner e di considerazioni politiche più generali. Le disposizioni degli FTA devono essere parte integrante delle nostre relazioni con la regione o il paese in questione. Si dovrà stabilire caso per caso qual è il modo migliore per pervenire a questo risultato all'interno di una più ampia architettura istituzionale.*”

121 Per esempio, si veda il *Protocollo dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, riguardante un accordo quadro fra la Comunità europea e lo Stato di Israele sui principi generali della partecipazione dello Stato di Israele ai programmi comunitari*, in *GUUE* n. L 129 del 17 maggio 2008, p. 40. E altresì la decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un simile accordo con il Marocco: *Decisione n. 2010/620/UE del Consiglio del 7 ottobre 2010, relativa alla firma di un protocollo all'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, riguardante un accordo quadro tra l'Unione europea e il Regno del Marocco sui principi generali della partecipazione del Regno del Marocco ai programmi dell'Unione*, in *GUUE* n. L 273 del 19 ottobre 2010, p. 1

interno¹²².

2.1.3 Procedura e requisiti richiesti dall'art. XXIV (GATT) per l'instaurazione di un'area di libero scambio

Le condizioni richieste dall'art. XXIV (GATT) per la realizzazione di una zona regionale di libero scambio riguardano solo gli scambi di merci e si rivelano molto più generiche rispetto al processo di integrazione economica in atto nelle relazioni euro-mediterranee. L'art. XXIV prevede quanto segue:

- [art. XXIV: 8 (b)] nella zona di libero scambio i dazi e le altre regolamentazioni commerciali devono essere eliminate per l'essenziale degli scambi commerciali relativi ai prodotti originari dei territori costitutivi della zona di libero scambio. Secondo l'interpretazione dell'art. XXIV, questa condizione deve essere intesa in senso qualitativo, per cui deve essere valutata non la percentuale di commercio liberalizzata, quanto la natura di tale commercio, che procede da un'analisi dei settori più rappresentativi della vita economica dei Paesi membri; non vi rientrano di conseguenza le integrazioni parziali aventi ad oggetto solo particolari prodotti o settori economici o gli accordi preferenziali che non comportano la soppressione totale degli ostacoli agli scambi (dazi e contingenti);
- è consentita la creazione di un'unione doganale o di una zona di libero

122 Si legga per esempio la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2003) 104 def., dell'11 marzo 2003, *Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, dove si legge: “L'UE dovrebbe rafforzare e uniformare la sua politica di prossimità ...[]... prefiggendosi due obiettivi globali a cui dedicare perlomeno i prossimi dieci anni: - collaborare con i partner per ridurre la povertà e creare una zona di prosperità e di valori comuni basata su una maggiore integrazione economica, su relazioni politiche e culturali più intense, su una maggior cooperazione transfrontaliera e su una prevenzione congiunta dei conflitti tra l'UE e i paesi limitrofi. - Subordinare l'offerta dell'UE di vantaggi concreti e di relazioni preferenziali in un contesto differenziato ai progressi dei paesi partner in termini di riforme politiche ed economiche. La creazione di un mercato paneuropeo aperto ed integrato, basato su norme compatibili o armonizzate e su un'ulteriore liberalizzazione, comporterebbe notevoli vantaggi economici e di altra natura per l'UE e i paesi limitrofi. Un quadro politico, normativo e commerciale tale da rafforzare la stabilità economica e da istituzionalizzare lo Stato di diritto attirerà gli investitori nei paesi a noi vicini e renderà questi paesi meno vulnerabili alle crisi esterne. L'estensione dell'accesso reciproco al mercato mediante accordi preferenziali sui beni e sui servizi avrà un impatto positivo ancora maggiore se accompagnata da misure volte ad agevolare l'attività economica. ...[] ... L'acquis dell'UE costituisce un modello collaudato per la creazione di mercati funzionanti e la definizione di norme comuni per i prodotti industriali, i servizi, le reti nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni, la tutela dell'ambiente e dei consumatori, la sanità, il lavoro e i requisiti minimi in materia di qualità. Per sostenere le riforme, l'UE potrebbe fornire un'assistenza allo sviluppo mirata e più ingente, onde contribuire a creare la capacità amministrativa necessaria e ad attenuare l'onere sociale dell'adeguamento. Una maggiore integrazione economica con l'UE dovrebbe risultare vantaggiosa per i suoi vicini, a condizione che facciano progressi concreti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione delle riforme politiche, economiche e istituzionali, compreso l'allineamento della legislazione con l'acquis. Più specificamente, si dovrebbero offrire a tutti i paesi limitrofi una partecipazione al mercato interno dell'UE nonché un'ulteriore integrazione e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali in cambio dei progressi compiuti in termini di riforme politiche ed economiche (quattro libertà). I paesi che raggiungono questo livello si avvicinano all'Unione nella misura consentita dal loro status di non membri. L'UE, pertanto, dovrebbe essere disposta a collaborare strettamente con i paesi limitrofi che desiderano attuare altre riforme e aiutarli ad acquisire la capacità necessaria per allinearsi con determinate parti dell'acquis comunitario e applicarle”.

scambio in modo progressivo, purché vi siano un piano e un programma che prevedano il completamento della zona di integrazione in un periodo di tempo ragionevole. Per gli AAEM questo periodo è stato identificato in 12 anni, per le ragioni di aggiustamento relative ai diversi livelli di sviluppo economico Nord-Sud, nonostante nell'Intesa sull'art. XXIV sia stato stabilito un periodo ragionevole di 10 anni;

- [art. XXIV: 5 (b)] le tariffe applicate singolarmente dagli Stati membri di una zona di libero scambio verso terzi e le altre regolamentazioni commerciali non devono avere, nel loro insieme, un'incidenza più elevata rispetto a quella delle tariffe e delle regolamentazioni commerciali in vigore prima dell'entrata in vigore dell'accordo regionale; se ciò non fosse garantito, risulterebbe leso il principio della nazione più favorita e subentrerebbe l'obbligo di compensazioni doganali con i terzi danneggiati (art. XXVIII GATT), attraverso una procedura di rinegoziazione finalizzata a ristabilire l'equilibrio delle concessioni tariffarie tra i membri dell'area di libero scambio e i loro partner commerciali;

- le zone di integrazione regionale devono facilitare il commercio tra i territori costitutivi (generando un effetto di "*trade creation*", ossia di aumento complessivo degli scambi commerciali tra i Paesi membri dell'area) e non devono frapporre ostacoli al commercio di altre Parti con questi territori (al fine di evitare l'effetto di *trade diversion*, ossia di discriminazione commerciale dei Paesi terzi non membri)¹²³.

Tra gli economisti è tuttora aperto il dibattito sugli effetti delle aree di integrazione regionale. In particolare, se alcuni enfatizzano gli aspetti relativi alla *trade creation* delle unioni regionali, altri richiamano la diminuzione degli scambi commerciali con i Paesi terzi non appartenenti all'area (*trade diversion*): quale dei due effetti prevalga è una questione empirica, poiché dipende dalla tipologia degli accordi, dai Paesi coinvolti e dal contesto economico internazionale. Alcuni degli studi più recenti sembrano propendere per un effetto complessivamente positivo delle zone di libero scambio, soprattutto nel caso vi siano come membri dei Paesi in via di sviluppo¹²⁴.

123 Sull'art. XXIV cfr. L. ABDELMALKI-M. SADNI JALLAB, *Le nouveau partenariat euro-méditerranéen. Portée et limites du pari de l'ouverture*, in C. PHILIP-F. OSMAN, *Le partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone, nouvelles perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 327-328; C. DORDI, *La discriminazione commerciale nel diritto internazionale*, Milano, 2002, p. 186-187; T. FLORY, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 47-54; F. GALGANO-F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 2010, p. 230-231; B. HOEKMANN, *Regionalism and development: the European Neighbourhood Policy and integration à la carte*, in *The Journal of International Trade and Diplomacy*, n. 1, 2007, p. 5-6; R. SENTI, *Regional trade agreements in the world trade order*, in *European Yearbook of International Economic Law (EYIEL)*, Vol. I, parte II, 2010, p. 237-239; E. TRIGGIANI, *La disciplina del commercio internazionale tra multilateralismo e regionalismo*, in *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Atti del Convegno SIDI, 5-7 giugno 1997, Ed. Scientifica, Milano, 1998, p. 242-252; G. VENTURINI, *L'OMC e la disciplina degli scambi internazionali di merci*, in G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2004, p. 29-30.

124 Un riferimento recente, per tutti, C. FREUND-E. ORNELAS, *Regional Trade Agreements*, in *Annual Review of Economics*, n. 2, 2010.

Nell'ambito della procedura di esame da parte del Comitato degli accordi commerciali regionali in seno all'OMC, in seguito a regolare notifica degli AAEM effettuata dalle Parti (art. XXIV:7(a)), risultano avviate quattro verifiche relativamente agli accordi CE- Giordania, CE-Israele, CE-Marocco, CE-Tunisia (mentre risultano *in itinere* la procedura di valutazione dell'accordo CE-Egitto e non avviati gli esami degli accordi CE-Algeria, CE-Libano, CE-OLP). Queste procedure di valutazione della conformità degli accordi alle regole dell'OMC, che nella prassi si sviluppano nell'arco di più anni per tenere conto non soltanto dei contenuti *in diritto*, ma anche dell'applicazione *di fatto* degli accordi in termini di effettive misure esecutive adottate e in considerazione dei volumi degli scambi commerciali, non hanno ancora condotto ad una relazione finale ("*factual presentation*") da parte del Comitato. Tuttavia, risultano pubblicati i "*factual abstract*" dei primi quattro accordi citati, che elencano in modo sintetico i principali argomenti degli stessi.

Rispetto all'ambito di applicazione materiale, gli Accordi tra l'Unione europea e i Paesi mediterranei, che riproducono le misure di liberalizzazione degli scambi contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, non prevedono il libero scambio integrale, poiché il regime preferenziale è applicato inizialmente ai soli prodotti industriali.

Inoltre, la condizione della reciprocità è mitigata dalla dilazione dei tempi dello smantellamento tariffario per i Paesi mediterranei, con l'eccezione dell'accordo CE-Israele. Con riferimento a quest'ultimo, le delegazioni di Israele e della Comunità hanno proclamato la piena conformità delle disposizioni e dell'applicazione dell'accordo ai requisiti previsti dall'art. XXIV, come si legge nelle considerazioni a margine dell'incontro del febbraio 2002 all'OMC¹²⁵.

2.2 La libera circolazione delle merci negli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei

Nel capitolo precedente abbiamo analizzato atti, procedure e disposizioni istituzionali riferite allo svolgimento attuale delle relazioni euro-mediterranee. In questo paragrafo intendiamo collegare le funzioni degli organi previsti dagli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei, ovverosia la pratica esecutiva e normativa degli organi misti preposti alla corretta interpretazione ed applicazione dell'accordo, alle misure

¹²⁵ *Examination of the free trade agreement between the European Communities and Israel*, Committee on Regional Trade Agreement, WTO, *Note on the Meeting of 19 February 2002*, WT/REG110/M/1 del 19 marzo 2002. Nelle questioni di ordine generale riportate dalle Parti, la Comunità e Israele avevano sostenuto che, data l'immediata e piena liberalizzazione del commercio dei prodotti industriali che rappresenta il 94% del commercio totale nell'anno 2000, insieme alla liberalizzazione prevista nell'ambito delle negoziazioni agricole, l'accordo rispetta i requisiti dell'art. XXIV:8 (b) per quanto concerne lo stabilimento di un'area di libero scambio in cui gli oneri doganali ed altre misure restrittive del commercio siano eliminate per l'essenziale degli scambi tra le Parti. E che l'accordo risulta altresì pertinente ai requisiti dell'art XXIV:5 (b) nella misura in cui, nel rispetto degli obblighi verso terzi, non contiene disposizioni che richiedano alle parti di innalzare le barriere tariffarie o il livello di altre misure che incidono sugli scambi nel commercio con i terzi.

sostanziali ivi contenute in materia di liberalizzazione degli scambi commerciali.

Analizziamo dunque le misure convenzionali stabilite nel quadro della cooperazione tra l'Unione europea e i PPM, concordemente ad altre misure autonome dell'Unione europea come il Codice doganale comunitario¹²⁶ e agli accordi multilaterali sugli scambi delle merci nel quadro della disciplina dall'Organizzazione Mondiale del Commercio¹²⁷.

Occorre specificare innanzitutto la terminologia utilizzata negli Accordi e nei relativi Protocolli allegati e riferita alle merci. Ai sensi delle disposizioni generali contenute nel primo articolo del Protocollo n. 4 allegato agli AAEM per “merci” si intendono sia i materiali, sia i prodotti. Per “materiale” si intende qualsiasi ingrediente, materia prima, componente, parte ecc. impiegato nella fabbricazione del prodotto, laddove per “fabbricazione” è intesa qualsiasi operazione di lavorazione o la trasformazione. Per “prodotto”, si intende il bene che viene fabbricato, anche se esso è destinato ad essere a sua volta successivamente impiegato in un'altra operazione di fabbricazione. Nell'analisi che segue distinguiamo il regime applicabile agli scambi di prodotti industriali o manufatti da quello applicabile agli scambi dei prodotti dell'agricoltura e della pesca, rispettivamente oggetto del capitolo I e del capitolo II del Titolo II degli Accordi.

2.2.1 Prodotti industriali

2.2.1.1 Dazi doganali e oneri di effetto equivalente, restrizioni quantitative e misure equivalenti

2.2.1.1.1 Obblighi generali e di procedura

L'obiettivo commerciale degli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei è la creazione di un'area di libero scambio tra l'UE e i Paesi Partner Mediterranei con riferimento ai prodotti industriali, nel rispetto degli obblighi previsti dall'OMC, da realizzarsi entro un periodo transitorio di 12 anni dall'entrata in vigore dell'accordo, in condizioni di reciprocità rispetto alla realizzazione dell'obiettivo, ma contemplando il principio di asimmetria nel metodo al fine di garantire l'apertura del mercato comunitario agli importatori della controparte più rapidamente di quanto non sia richiesto a quest'ultima nei confronti degli importatori comunitari, secondo un criterio di progressiva eliminazione delle barriere tariffarie. Nel caso unico dell'Accordo CE-Israele non viene menzionata

¹²⁶ Regolamento (CE) 2913/92 del 12 ottobre 1992, *che istituisce il Codice Doganale Comunitario*, in *GUCE* n. L 302 del 19 ottobre 1992, p. 1, abrogato dal Regolamento (CE) 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, in *GUUE* n. L 145 del 4 giugno 2008 (Codice doganale aggiornato).

¹²⁷ Si assumono come riferimento in questa sede gli accordi multilaterali sugli scambi di merci, per i quali si veda la Decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994), in *GUCE* n. L 336 del 23 dicembre 1994, p. 1-2.

l'instaurazione progressiva di un'area di libero scambio, bensì il suo consolidamento (art. 6 dell'Accordo CE-Israele) e di conseguenza vige il divieto reciproco di dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di oneri di effetto equivalente, applicabile anche ai dazi di natura fiscale (art. 8 dell'Accordo CE-Israele) e il divieto comune di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente all'importazione (art. 16) e all'esportazione (art. 17).

Con gli altri Paesi mediterranei, la liberalizzazione degli scambi dei prodotti industriali avviene in modo progressivo attraverso misure dal contenuto precettivo, che contemplano una differenziazione in favore dei Paesi terzi che tiene in considerazione i diversi livelli di sviluppo economico e sociale tra le parti:

1) una clausola di *standstill*, contenuta negli AAEM meno recenti, che vieta l'introduzione di nuovi dazi doganali ed oneri di effetto equivalente all'importazione¹²⁸ tra l'Unione europea e i Paesi terzi in oggetto;

2) una clausola di esenzione da dazi doganali ed oneri di effetto equivalente per i prodotti originari dei Paesi Partner Mediterranei importati sul mercato comunitario, con effetto immediato a partire dall'entrata in vigore dell'accordo¹²⁹;

3) clausole che stabiliscono programmaticamente le modalità di abolizione graduale delle barriere tariffarie da parte dei Paesi Partner Mediterranei all'importazione di prodotti originari del mercato comunitario¹³⁰;

4) una clausola che dispone che l'abolizione dei dazi doganali all'importazione si applichi anche a quelli di natura fiscale¹³¹;

5) una clausola che vieta l'introduzione di nuove restrizioni quantitative all'importazione e misure di effetto equivalente e che impone la soppressione di quelle esistenti a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo, conformemente al più generale principio del trattamento nazionale applicato agli scambi¹³²;

6) un generale divieto di applicazione di dazi doganali o restrizioni quantitative alle

128 Art. 5 accordo CE-OLP, art. 8 accordo CE-Giordania, art. 8 accordo CE-Marocco, art. 8 accordo CE-Tunisia.

129 Art. 6 accordo CE-OLP, art. 8 accordo CE-Algeria, art. 8 accordo CE-Egitto, art. 9 accordo CE-Giordania, art. 8 accordo CE-Libano, art. 9 accordo CE-Marocco, art. 9 accordo CE-Tunisia. Occorre sottolineare come questa fosse già una misura direttamente applicabile in virtù delle preferenze commerciali asimmetriche stabilite dalla Comunità negli accordi di prima generazione, concepita come strumento di aiuto allo sviluppo dei partner commerciali più deboli, che avrebbe consentito di accelerare il ritmo di espansione del commercio di questi Paesi.

130 Art. 8 CE-OLP, 9 CE-Algeria, art. 9 CE-Egitto, art. 11 CE-Giordania, art. 9 CE-Libano, art. 11 CE-Marocco, art. 11 par. 4 CE-Tunisia. Tuttavia è contemplata la possibilità di adottare misure restrittive di salvaguardia che reintroducono i dazi all'esportazione, nel caso di serie difficoltà determinate da una grave penuria o minaccia di grave penuria di un prodotto essenziale: art. 22 CE-OLP, art. 25 CE-Giordania, art. 24 CE-Israele, art. 26 CE-Marocco, art. 26 CE-Tunisia, art. 25 CE-Algeria, art. 25 CE-Egitto, art. 26 CE-Libano.

131 Art. 9 CE-OLP, art. 10 CE-Algeria, art. 10 CE-Egitto, art. 12 CE-Giordania, art. 10 CE-Libano, art. 13 CE-Marocco, art. 13 CE-Tunisia.

132 Art. 15 (par. 1 e 2) CE-OLP, art. 17 (par. 1 e 2) CE-Egitto, art. 18 (par. 1 e 2) CE-Giordania, art. 19 (par. 1 e 2) CE-Marocco, art. 19 (par. 1 e 2), CE-Tunisia.

reciproche esportazioni tra le parti¹³³.

Con riferimento a queste due ultime prescrizioni contenute nelle disposizioni comuni degli Accordi (Titolo II, capitolo 3), differiscono le formulazioni degli ultimi due accordi conclusi in ordine di tempo con Algeria (art. 17) e Libano (art.18) nei quali si ribadisce un obbligo reciproco di *standstill* sia per i dazi e gli oneri di effetto equivalente (par. 1) sia per le restrizioni quantitative e le misure di effetto equivalente (par. 2) all'importazione e all'esportazione, un generale divieto di maggiorazione dei dazi applicati all'entrata in vigore dell'accordo (par. 1) e l'abolizione delle restrizioni quantitative all'importazione (par. 3).

Tra le modalità di eliminazione degli oneri doganali all'importazione nei Paesi mediterranei per i prodotti originari del mercato comunitario vengono indicate - per ciascun accordo in appositi allegati - diverse categorie di prodotti per i quali viene calendarizzata, a seconda della sensibilità del mercato del prodotto di riferimento nell'economia nazionale in causa, l'immediata abolizione o la progressiva riduzione del dazio doganale di base all'importazione fino all'esaurimento totale da completarsi entro 12 anni dall'entrata in vigore dell'accordo.

2.2.1.1.2 Cenni sull'ambito di applicazione materiale degli accordi

Non esiste uno schema unico di accesso dei prodotti industriali comunitari sui mercati dei PPM. Tra i Paesi mediterranei che hanno liberalizzato il commercio dei prodotti industriali con l'UE conformemente ai termini dell'Accordo, figura la Tunisia. Il lungo periodo transitorio ha permesso l'effettiva realizzazione di un processo di smantellamento tariffario progressivo¹³⁴, durante il quale la Tunisia non ha fatto ricorso alle misure protezionistiche - fra breve descritte - previste nell'Accordo. Occorre specificare in questa sede che i dazi doganali si suddividono in dazi *ad valorem* e dazi specifici: l'importo dei primi viene stabilito in proporzione al prezzo della merce che attraversa i confini dello Stato mentre l'importo dei secondi è stabilito sulla struttura fisica dei prodotti, in base al peso, alla

133Art. 15 (par. 3) CE-OLP, art. 17 (par. 3) CE-Egitto, art. 18 (par. 3) CE-Giordania, art. 19 (par. 3) CE-Marocco, art. 19 (par. 3), CE-Tunisia.

134 Le categorie di prodotti soggette a progressiva liberalizzazione sono state quattro: materie prime e beni strumentali (su cui l'abolizione degli oneri doganali ha permesso di ridurre i costi produttivi delle imprese locali e di stimolare l'aumento degli investimenti esteri nel Paese); prodotti semilavorati (il cui smantellamento doganale è durato 5 anni); prodotti aventi succedanei fabbricati in Tunisia e considerati competitivi (il cui smantellamento doganale è durato 12 anni e ha previsto il mantenimento di una tassa dell'1,72%); prodotti industriali "sensibili", cioè prodotti semilavorati che hanno equivalenti nel Paese o che sono prodotti localmente e in grado di far concorrenza ai prodotti europei (su cui l'eliminazione del dazio al 4.75% si è compiuta nell'arco di 8 anni ed ha riguardato in particolare il marmo, i prodotti della pittura, la carta, i ricambi per automobili nonché il *pret-à-porter*, le attrezzature meccaniche ed elettriche, i condizionatori, i refrigeratori e gli articoli casalinghi). Nel settore agro-alimentare l'abolizione delle tariffe ha interessato solo la componente industriale, mentre quella agricola è stata esclusa dal processo di liberalizzazione per consentire da un lato, la salvaguardia dei prodotti locali e dall'altro, una maggiore competitività dello stesso settore industriale. Sono state mantenute le liste "negative" annesse nell'allegato 6 dell'Accordo, contenenti i beni non interessati dallo smantellamento tariffario.

lunghezza, alla capacità o al volume della singola unità. I dazi specifici sono moderatamente utilizzati dai Paesi mediterranei, che però mantengono elevati dazi *ad valorem*, in particolare in alcuni settori¹³⁵.

In generale, grazie ad una diminuzione più rapida delle tariffe all'importazione dei fattori produttivi nel quadro della promozione degli investimenti produttivi e al mantenimento di tassi elevati sulle importazioni di beni di consumo, i Paesi mediterranei hanno potuto beneficiare – in conseguenza dello smantellamento tariffario differenziato per categoria di prodotto – di un aumento della loro protezione effettiva, nella misura in cui i diritti di dogana sui beni di consumo sono diminuiti meno rapidamente di quelli applicati ai fattori produttivi, venendosi così ad accentuare lo scarto tra i beni di consumo e le altre categorie di merci¹³⁶. Negli ultimi anni globalmente, sono stati compiuti sforzi di convergenza dei diritti di dogana percepiti sulle differenti categorie di merci, sebbene in alcuni Paesi (in particolare Algeria, Libano, Egitto) vengano ancora mantenute elevate barriere tariffarie, in ragione della tardiva entrata in vigore degli accordi.

2.2.1.2 Deroghe alla liberalizzazione: misure di salvaguardia concernenti la natura dei prodotti o la protezione di interessi nazionali

2.2.1.2.1 Deroghe sprovviste del requisito della reciprocità: aggiustamento strutturale e “infant industry clause”

Tra le deroghe previste unilateralmente da parte dell'UE per i Paesi mediterranei figurano due tipi di misure di difesa commerciale provvisorie, che autorizzano il ripristino di condizioni restrittive all'importazione di prodotti originari del mercato comunitario, qualora sia necessario ristabilire un settore della produzione nazionale minacciato dall'importazione di prodotti simili o direttamente concorrenti. I PPM possono ricorrere,

¹³⁵ In particolare: alimentari e bevande; prodotti a base di tabacco (con l'eccezione del Libano); abbigliamento e cuoio (con l'eccezione del Libano); industria dell'automobile (Egitto, Giordania, Siria); prodotti minerali non metallici (Giordania, Marocco, Siria, Egitto, Libano); mobili (Algeria, Egitto, Giordania, Siria, Tunisia) e tessile (Egitto, Marocco, Siria, Algeria, Tunisia). Fonte: *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 years after Barcelona: achievements and perspectives, Thematic Report on the Euro-Mediterranean Partnership*, Rapporto del FEMISE (*Forum Euro-Méditerranéen des Instituts de Sciences Economiques*), 2005, disponibile su www.femise.org, p. 20.

¹³⁶ Cfr. A. BOUROUA, *L'élargissement de l'Union européenne et les partenaires méditerranéens: réalités, impacts, responsabilités*, Parigi, 2007, p. 52-53. Sul fronte del mercato comunitario invece si è assistito alla moltiplicazione da un lato, dei diritti specifici percepiti sui prodotti agricoli e sui prodotti sensibili dell'industria che, dipendendo dai tassi di cambio, sono molto meno trasparenti dei dazi *ad valorem*; dall'altro, delle barriere non tariffarie, che contemplano norme tecniche (certificazione di qualità, etichettatura, ecc.), norme di salute animale e vegetale, norme relative alla sicurezza alimentare e all'ambiente che rispondono ad esigenze di miglioramento dei sistemi di precauzione e protezione in materia di sicurezza alimentare e ambientale. Questo argomento è introdotto in questo capitolo con riferimento al mantenimento dell'elemento agricolo in deroga alla liberalizzazione degli scambi commerciali tra l'UE e i Paesi mediterranei e ai costi diversi dalle barriere tariffarie, quali appunto le norme tecniche, le regolamentazioni sanitarie, fitosanitarie e ambientali che fanno emergere l'esigenza di una maggiore assistenza tecnica specifica ai PPM al fine di soddisfare gli standard richiesti sul mercato europeo.

nel quadro della revisione del calendario di smantellamento tariffario per prodotti industriali, al ripristino di misure tariffarie, seguendo una procedura concordata e precisa, declinata nel contesto specifico degli accordi che si esplicita nei seguenti casi.

2. I Paesi mediterranei mantengono la possibilità di sottoporre a revisione il calendario applicabile alle categorie di prodotti importati originari del mercato comunitario, in caso di gravi difficoltà di un determinato prodotto, a due condizioni: 1) il governo del Paese deve notificare l'esigenza di sospensione del calendario al comitato di associazione che, se non si pronuncia entro i 30 giorni successivi alla richiesta, autorizza di fatto la revisione a titolo provvisorio, per un periodo non superiore a un anno; 2) questa proroga non può essere richiesta oltre il periodo massimo di transizione di 12 anni, stabilito dagli Accordi conformemente alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, per l'instaurazione di un'area di libero scambio tra le parti¹³⁷.

3. Oltre a questa riserva, che permette ai Paesi mediterranei in via di sviluppo di preservare dalla concorrenza esterna alcuni settori economici fragili, è prevista una vera e propria clausola di salvaguardia a protezione di settori nazionali in difficoltà, che consente a questi Paesi di ristabilire o aumentare i dazi doganali sulle merci importate originarie del mercato comunitario, seguendo condizioni di merito e di procedura.

In ordine al merito, devono ricorrere le seguenti condizioni:

2. che si tratti di nuove industrie o determinati settori in corso di ristrutturazione o in gravi difficoltà, in particolare qualora si prospettino gravi problemi sociali;

3. che venga mantenuto un elemento di preferenza per i prodotti originari del mercato comunitario: a questo proposito il valore complessivo delle importazioni dei prodotti soggetti a tali misure non può superare il 15% del totale annuale delle importazioni dal mercato comunitario di prodotti industriali e i dazi doganali re-introdotti o maggiorati da queste misure non possono superare il 25% *ad valorem*.

In ordine alla procedura, il governo del Paese mediterraneo che intende avvalersi di questa possibilità ha l'obbligo di informarne il Comitato di associazione che, su richiesta del rappresentante comunitario, ha facoltà di avviare consultazioni prima dell'attuazione di tali misure derogatorie.

Se il Comitato di associazione autorizza la maggiorazione o la reintroduzione dei dazi doganali, il Paese terzo presenta un calendario al Comitato – che può disporre la modifica - di graduale eliminazione di tali dazi a partire al più tardi dal termine del secondo anno dalla loro reintroduzione.

¹³⁷ Art. 8 par. 3 CE-OLP, art. 9 par. 4 CE-Algeria, art. 9 par. 6 CE-Egitto, art. 11 par. 6 CE-Giordania, art. 9 par. 2 CE-Libano, art. 11 par. 4 CE-Marocco, art. 11 par. 4 CE-Tunisia

Rispetto alla durata delle misure derogatorie, esse generalmente non possono superare i 5 anni, a meno che il Comitato non ne autorizzi una durata superiore, e non sono più applicabili oltre il termine transitorio dei 12 anni dall'entrata in vigore dell'Accordo. A titolo eccezionale, per tener conto delle difficoltà attinenti alla creazione di una nuova industria, possono essere prorogate oltre il limite del periodo transitorio, qualora siano state adottate prima della scadenza di quest'ultimo, ma solo per un periodo massimo di tre anni. Inoltre, non possono riguardare prodotti per i quali siano trascorsi più di tre anni dalla data di eliminazione completa dei dazi e delle restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente.

2.2.1.2.2 Eccezioni generali e sicurezza nazionale

Reciprocamente - e attraverso una formula che rimanda alle eccezioni generali previste dall'art. XX del GATT e ai “*mandatory requirements*” dell'art. 36 TFUE (ex art. 30 TCE) - gli Accordi Euro-Mediterranei lasciano impregiudicati i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione o al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o di tutela della proprietà intellettuale, industriale e commerciale o dalle norme relative all'oro e all'argento, purché tali misure non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra le parti¹³⁸.

La clausola si configura come un'eccezione generale agli Accordi e non menziona esplicitamente condizioni di procedura affinché le parti si informino vicendevolmente, lasciando intendere che l'adozione di queste misure è riservata all'apprezzamento di una parte, riveste i caratteri della straordinarietà ed è subordinata ai limiti imposti dal principio di proporzionalità per quanto concerne la sua applicazione.

Le eccezioni generali sono contemplate dall'art. XXIV tra le misure che consentono legittimamente una deroga al libero scambio. Non risultano tuttavia escluse dall'ambito di applicazione dei recenti Protocolli che prevedono la procedura di arbitrato internazionale nel caso di una controversia tra le Parti in merito alla libera circolazione delle merci.

Rileviamo altresì una significativa declinazione delle eccezioni generali in un'altra norma degli Accordi, attinente alle questioni doganali che incidono sull'attraversamento delle frontiere della merce, ovvero sia l'eccezione all'obbligo di fornire assistenza contenuta nel Protocollo “*sull'assistenza reciproca tra le autorità amministrative in materia doganale*”: una delle parti può rifiutare di prestare assistenza richiesta dall'altra parte in

¹³⁸ Art. 24 CE-OLP, 27 CE-Algeria, art. 26 CE-Egitto, art. 27 CE-Giordania, art. 27 CE-Israele, art. 27 CE-Libano, art. 28 CE-Marocco, art. 28 CE-Tunisia.

materia doganale qualora ciò possa arrecare pregiudizio alla sovranità, all'ordine pubblico, alla sicurezza o ad altri interessi essenziali (tra cui la tutela reciproca della comunicazione di dati personali) o implichi una violazione di un segreto industriale, commerciale o professionale¹³⁹.

In ultimo, con riferimento a questioni imprescindibili dalla sovranità degli Stati, la cui invocazione incide sul commercio tra le parti generando una misura derogatoria al libero scambio, gli Accordi mantengono l'eccezione relativa alla sicurezza nazionale, che si configura analoga all'art. XXI del GATT e, in modo relativo, agli artt. 346/347 TFUE (ex artt. 296/297 TCE). Pertanto sono legittime misure considerate dalle parti necessarie alla difesa di interessi nazionali in materia di sicurezza, di produzione e commercio di materiale bellico, o nel caso di disordini interni o tensioni internazionali¹⁴⁰.

In generale questo tipo di misure – le eccezioni generali e in materia di sicurezza nazionale – devono essere interpretate alla luce del dialogo politico previsto dal titolo I degli Accordi, che stabilisce lo sviluppo di una migliore comprensione reciproca tra le Parti e una regolare concertazione sulle questioni internazionali di reciproco interesse, la considerazione reciproca delle posizioni e degli interessi delle Parti, il consolidamento della sicurezza e della stabilità della Regione mediterranea, la promozione di iniziative comuni, attraverso incontri a cadenze regolari a livello ministeriale, di alti funzionari e la piena utilizzazione di tutti i canali diplomatici.

2.2.1.3 Il caso: a proposito della pronuncia della Corte sull'accordo di prima generazione CEE-Algeria

139 Articolo 9 dei Protocolli agli Accordi sull'assistenza reciproca tra le autorità amministrative in materia doganale: *“L'assistenza può essere rifiutata o essere subordinata all'assolvimento di talune condizioni o esigenze qualora una parte ritenga che l'assistenza nell'ambito del presente accordo: a) possa pregiudicare la sovranità del [...] o di uno Stato Membro a cui sia stato chiesto di prestare assistenza ai sensi del presente protocollo; b) possa pregiudicare l'ordine pubblico, la sicurezza o altri interessi essenziali, segnatamente nei casi di cui all'art. 10 par. 2; c) implichi una violazione di un segreto industriale, commerciale o professionale”*. Negli accordi con Giordania, Marocco e Tunisia si aggiunge l'eccezione alla cooperazione tra amministrazioni doganali anche qualora l'assistenza *“faccia intervenire una normativa diversa dalla legislazione doganale”*, mentre nell'accordo con Israele l'eccezione all'assistenza è ammessa qualora *“implichi normative sui cambi o sulle imposte diverse dalla norme relative ai dazi doganali”*. E sull'articolo 10, par. 2: *“... La comunicazione dei dati a carattere personale può avvenire unicamente se il livello di tutela delle persone previsto dalla legislazione delle parti è equivalente ...”*.

140 Art. 68 CE-OLP, art. 101 CE-Algeria, art. 83 CE-Egitto, art. 98 CE-Giordania, art. 76 CE-Israele, art. 83 CE-Libano, art. 87 CE-Marocco, art. 87 CE-Tunisia: *“Nessuna disposizione del presente accordo impedisce a una parte contraente di adottare qualsiasi misura: a) ritenuta necessaria a precludere la divulgazione di informazioni contrarie ai suoi interessi essenziali in materia di sicurezza nazionale; b) inerente alla produzione o al commercio di armi, munizioni o materiale bellico o alla ricerca, allo sviluppo, alla produzione indispensabili in materia di difesa, a condizione che tali misure non alterino le condizioni di concorrenza rispetto a prodotti non destinati ad uso specificatamente militare; c) ritenuta essenziale per la propria sicurezza in caso di gravi disordini interni che compromettano il mantenimento dell'ordine pubblico, in tempo di guerra o in occasione di gravi tensioni internazionali che possano sfociare in una guerra o ai fini del rispetto degli impegni assunti per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”*

Il contenuto precettivo delle clausole relative alla libera circolazione delle merci negli accordi conclusi dalla Comunità con Stati terzi è stato precisato nel 2007 dalla Corte di Giustizia, contestualmente ad un ricorso per inadempimento presentato contro l'Italia,¹⁴¹ con riferimento alla nozione di tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale e alla violazione delle norme contenute nell'Accordo di cooperazione di prima generazione concluso dall'UE con l'Algeria (1976).¹⁴² Analogamente all'Accordo di associazione di nuova generazione, l'accordo di cooperazione prevedeva all'art. 9 l'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente per (la maggior parte dei) prodotti originari dell'Algeria importati sul mercato comunitario (omettendo però riferimenti espliciti ai dazi di natura fiscale). La Corte - recependo gli elementi di fatto e di diritto presentati dalla Commissione nel parere motivato, cui lo Stato membro avrebbe dovuto conformarsi per porre fine all'infrazione - ha dichiarato equivalente ad un onere doganale di natura fiscale, e pertanto incompatibile con l'ordinamento comunitario e con le disposizioni dell'Accordo CEE-Algeria del 1976, un tributo ambientale percepito da uno Stato membro dell'Unione europea sul gas metano importato dall'Algeria in ragione della sua immissione sul mercato comunitario a fini di consumo, distribuzione e transito. In questa sentenza la Corte ribadisce il carattere assoluto del divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, inclusi gli oneri di tipo fiscale, quale presupposto essenziale non solo del funzionamento del mercato interno¹⁴³, ma anche del corretto svolgimento degli scambi commerciali tra la Comunità ed i Paesi terzi.

Il ricorso alla Corte è stato inoltrato in seguito ad un procedimento di infrazione

141 Sent. Corte giust. 21 giugno 2007, in causa n. C-173/05, in *Racc.*, 2007, p. I-04917.

142 Approvato con Regolamento (CEE) n. 2210/78 del Consiglio, del 26 settembre 1978, *relativo alla conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare d'Algeria*, in *GUCE* n. L 263 del 27 settembre 1978, p. 1.

È d'uopo una precisazione sul carattere vincolante degli accordi. Gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità (*ante* Lisbona) così come quelli che saranno conclusi dall'Unione vincolano le Istituzioni comunitarie e gli Stati membri, come confermato dall'art. 228, par. 7, del Trattato di Roma - che fu base giuridica dell'accordo di prima generazione con l'Algeria - e dalle successive modifiche in tal senso (art. 300 par. 7 TCE e art. 216 par. 2 TFUE). Il carattere vincolante degli accordi di associazione stipulati coi Paesi terzi è tale che essi sono parte integrante del diritto comunitario - e giustiziabili, come ribadito da giurisprudenza non più recente (*Haegeman*) - per cui il giudice comunitario considera come obblighi incombenti sugli Stati membri ai sensi dell'art. 226 TCE (art. 258 TFUE) non soltanto quelli derivanti dal Trattato - come esplicitamente individuato nella norma - bensì tutti quelli che derivano dal sistema giuridico comunitario nel suo insieme, compresi gli accordi internazionali conclusi coi Paesi terzi. Sulla competenza della Corte a pronunciarsi sulle norme contenute negli accordi internazionali conclusi dalle Istituzioni comunitarie si veda Sent. Corte giust. 30 aprile 1974, in causa n. 181/73, *Haegeman*, in *Racc.*, 1974, p. 449.

143 In tal senso la pronuncia è in assoluta continuità con la precedente giurisprudenza in merito alla nozione di tasse di effetto equivalente: Sent. Corte giust. 14 dicembre 1962, in cause n. 2-3/62, *Commissione contro Belgio e Lussemburgo*, in *Racc.*, 1962, p. 793; Sent. Corte giust. 1 luglio 1969, in causa n. 24/68, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1969, p. 193; Sent. Corte giust. 1 luglio 1969, in cause n. 2-3/69, *Sociaal Fonds Voor de Diamantarbeiders*, in *Racc.*, 1969, p. 211; Sent. Corte giust. 14 dicembre 1972, in causa n. 29/72, *Marimex*, in *Racc.*, 1972, p. 1309; Sent. Corte giust. 16 marzo 1983, in causa n. 266/81, *SIOT*, in *Racc.*, 1983, p. 731; Sent. Corte giust. 20 marzo 1990, in causa n. 21/88, *Du Pont de Nemours*, in *Racc.*, 1990, p. I-889; Sent. Corte giust. 25 luglio 1991, in cause n. C-1/90 e C-176/90, *Aragonesa Publicidad*, in *Racc.* 1991, p. I-4151; Sent. Corte giust. 16 luglio 1992, in causa n. C-163/90, in *Racc.* 1992, p. I-4625; Sent. Corte giust. 9 agosto 1994, in cause riunite n. C-363/93 e C-407-411/03, *Lancry e a.*, in *Racc.* 1994, p. I-3957; Sent. Corte giust. 30 aprile 1994, in causa n. C-125/94, *Aprile*, in *Racc.*, 1995, p. I-2919; Sent. Corte giust. 14 settembre 1995, in cause riunite n. C-485/93 e C- 486/93, *Simitzi*, in *Racc.*, 1995, p. I-2655; Sent. Corte giust. 9 settembre 2004, in causa n. C-72/03, *Carbonati Apuani*, in *Racc.*, 2004, p. I-8027.

presentato dalla Commissione contro la Repubblica italiana in merito ad un tributo percepito sui gasdotti adibiti al trasporto del gas metano che attraversano la Regione Sicilia, istituito con l. regionale del 26 marzo 2002, il cui gettito era giustificato da finalità di investimento per la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente nelle aree interessate dalla presenza delle condotte nelle quali è contenuto il gas metano. La Corte ha dichiarato che il tributo imposto dalla regione Sicilia rappresenta una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione al momento dell'ingresso della merce in un Paese membro da un Paese terzo a cui si è accordato trattamento preferenziale, violando gli artt. 23 (art. 28 TFUE, unione doganale comunitaria e tariffa doganale comune verso i Paesi terzi), 133 del Trattato (art. 207 TFUE, politica commerciale comune e conclusione di accordi con i Paesi terzi) e l'art. 9 dell'Accordo CEE-Algeria e costituisce altresì potenzialmente un onere equivalente ad un dazio all'esportazione, suscettibile di arrecare pregiudizio al commercio intracomunitario, nella misura in cui il gas metano viene trasportato in altri Stati membri, violando così l'art. 25 (art. 30 TFUE, nella parte che riguarda il divieto di dazi doganali all'esportazione e tasse di effetto equivalente, inclusi gli oneri di natura fiscale, nel commercio intracomunitario).

i. *Sull'identificazione del tributo illegittimo e l'analogia tra le disposizioni dei Trattati relative al divieto di oneri di effetto equivalente e quelle contenute negli accordi internazionali.* Il percorso argomentativo della Corte inizia con l'identificazione della sussistenza del tributo illegittimo e la riconducibilità del tributo ad una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale che colpisce la merce in ragione del varco del confine. Nonostante la legge regionale individuasse nella mera proprietà del gasdotto il presupposto obiettivo per l'applicazione del tributo, la Corte, confermando le valutazioni della Commissione nel parere motivato, ha rilevato che non risultasse tassata l'infrastruttura, bensì la merce. L'oggetto reale dell'imposizione era infatti il gas trasportato poiché il tributo doveva essere riscosso solo quando il gasdotto conteneva effettivamente il gas e solo in misura proporzionata all'effettivo transito di merce. Una volta verificato che il tributo era suscettibile di colpire effettivamente la merce, la Corte ribadisce la nozione di tassa di effetto equivalente ai sensi del diritto comunitario: qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisce le merci per il fatto che esse attraversano la frontiera, quando non si tratti di un dazio doganale in senso proprio, costituisce una tassa di effetto equivalente anche quando questo onere non è riscosso a vantaggio dello Stato. In questo senso, la Corte ricorda che il divieto di tasse di effetto equivalente tra i Paesi membri è assoluto, a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo per il quale esse sono state istituite, come pure circa

la destinazione dei proventi che ne derivano. Riferendosi al contenuto delle analoghe clausole degli accordi conclusi con i Paesi terzi, i giudici comunitari non si soffermano sulla portata dell'art. 9 dell'accordo di cooperazione CEE-Algeria, affermando che *“non esiste alcun motivo per interpretare il divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali in modo diverso a seconda che si tratti del commercio intracomunitario o degli scambi coi Paesi terzi disciplinati da accordi quali l'accordo di cooperazione”*. Quindi, ai fini della valutazione della sua equivalenza ad un dazio doganale illegittimo, in analogia al divieto di tasse di effetto equivalente tra i Paesi membri, a prescindere dalla finalità per cui sono state istituite, risulta irrilevante, nel rapporto tra il territorio doganale comunitario e i Paesi terzi con cui sono in vigore accordi che prevedono il trattamento preferenziale, che il tributo sia stato istituito allo scopo di salvaguardare l'ambiente, pur tenuto conto degli obblighi inerenti al principio di precauzione¹⁴⁴.

Alla luce di queste precisazioni e data la natura precettiva della norma, è ragionevole affermare che con l'art. 9 dell'accordo di cooperazione – e gli omologhi articoli contenuti nell'Accordo di nuova generazione – la Comunità/l'Unione europea e gli Stati membri hanno assunto con l'Algeria un obbligo della stessa natura e della stessa portata di quello assunto dagli Stati membri con il Trattato, con la conseguenza che il divieto di dazi doganali e oneri di effetto equivalente deve avere portata identica a quella che gli è riconosciuta nel contesto del commercio intracomunitario, pena la privazione di efficacia degli accordi con i Paesi terzi, qualora la nozione di tassa di effetto equivalente dovesse essere interpretata più restrittivamente della corrispondente disposizione contenuta nel Trattato.¹⁴⁵

ii. *Sull'unione doganale e la politica commerciale comune*. La politica commerciale comune, che completa l'unione doganale comunitaria e l'applicazione della Tariffa Doganale Comune sulle importazioni da Paesi terzi, costituisce l'asse portante delle relazioni esterne dell'Unione europea e il commercio costituisce la porzione più significativa della legislazione “esterna” dell'UE. La competenza esclusiva delle Istituzioni comunitarie si è progressivamente consolidata proprio in considerazione di quel principio di uniformità -

144 A questo riguardo, le uniche misure di deroga ammesse al libero scambio intra-mediterraneo, da un punto di vista pattizio, sono quelle identificate nelle misure di salvaguardia specifiche e generali, nelle eccezioni generali e relative alla sicurezza nazionale e nei dazi *anti-dumping*, che devono comunque rispettare criteri di proporzionalità e temporaneità.

145 Così la pronuncia Aprile, (1995), cit. *supra*: *“il divieto di tasse di effetto equivalente figura espressamente in un certo numero di accordi bilaterali e multilaterali conclusi dalla Comunità con uno o più paesi terzi e intesi ad eliminare gli ostacoli frapposti agli scambi...non esiste alcun motivo per interpretare il divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali in modo diverso a seconda che si tratti del commercio intracomunitario o degli scambi con i paesi terzi disciplinati da siffatti accordi. Gli accordi di questo tipo, infatti, hanno l'obiettivo di consolidare e di estendere le relazioni economiche esistenti tra le parti nonché di eliminare, a tal fine, gli ostacoli agli scambi fra i quali i dazi doganali all'importazione e le tasse di effetto equivalente con essi strettamente connesse. Tali accordi verrebbero pertanto ad essere privati di gran parte della loro efficacia qualora la nozione di tassa di effetto equivalente che ivi figura dovesse essere interpretata più restrittivamente della corrispondente nozione contenuta nel Trattato.”*

ribadito dai giudici comunitari in questa pronuncia - che fu formulato per la prima volta dalla Corte nel parere 1/75¹⁴⁶. In questo parere la Corte affermò che “*la politica commerciale è concepita dall'art. 113 nella prospettiva del funzionamento del mercato comune, per la salvaguardia dell'interesse globale della Comunità, entro i cui limiti devono conciliarsi gli interessi degli Stati membri. Tale concezione è palesemente incompatibile con la libertà che gli Stati membri potrebbero riservarsi, invocando una competenza parallela, onde perseguire autonomamente i propri interessi nei rapporti esterni, atteggiamento che potrebbe compromettere il perseguimento delle finalità collettive della Comunità ...[...].la nozione di politica commerciale ha contenuto invariato, vuoi nella sfera dell'azione internazionale di uno Stato, vuoi nella sfera d'azione comunitaria*”.¹⁴⁷ Quindi, non soltanto le regole concernenti il commercio estero devono essere adottate dalle Istituzioni comunitarie, ma devono costituire un regime interno uniforme per le importazioni e le esportazioni, in modo peraltro conforme a quanto statuito dallo stesso art. XXIV del GATT, che stabilisce l'unicità del territorio doganale dell'unione doganale, dove i dazi e tutte le altre regolamentazioni relative al commercio estero nei confronti di terzi sono applicate uniformemente dagli Stati membri dell'unione.¹⁴⁸

Nella sentenza sull'accordo CEE-Algeria, presa qui in esame, la Corte ribadisce ancora una volta principi del parere 1/75: con riferimento all'unicità del territorio doganale comunitario (*ex Art. 23 TCE, attuale 28 TFUE*) e all'uniformità della politica commerciale comune (*ex art. 133, attuale 207 TFUE*), qualora gli Stati membri dell'Unione europea fossero autorizzati ad imporre unilateralmente tasse di effetto equivalente sulle importazioni provenienti da Paesi terzi, sarebbe arrecato grave pregiudizio all'applicazione uniforme della tariffa doganale comune.

iii. *Sul principio di assimilazione.* In presenza dell'unione doganale e di un regime commerciale esterno uniforme, assume rilevanza a livello interno il principio di assimilazione (*Donckerwolcke, 1976*)¹⁴⁹ dei prodotti importati da Paesi terzi che devono beneficiare pienamente del mercato interno una volta varcata la frontiera doganale, conformemente all'*ex art. 23 par. 2 (art. 28, par. 2 TFUE)* in combinato disposto all'*ex art. 25 (art. 30 TFUE)*. La liberalizzazione del commercio intracomunitario si applica in egual misura ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti originari di Paesi terzi immessi in libera pratica. È essenzialmente in ragione di questa considerazione che, una volta

146 In *Racc.*, 1975, p. 1355.

147 A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009, p.73

148 P. EECKOUT, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2004, p. 349

149 Sent. Corte giust. del 15 dicembre 1976, in causa n. 41-76, *Suzanne Donckerwolcke, in Criel, e Henri Schou contro Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille e Directeur général des douanes et droits indirects*, in *Racc.*, 1976, p. 1921

introdotto il gas algerino in libera pratica, qualora il tributo di natura fiscale ne colpisse il transito tra gli Stati membri, si determinerebbe una distorsione nella libera circolazione o nei rapporti concorrenziali intracomunitari, configurandosi come un onere di effetto equivalente alle esportazioni tra i Paesi membri, vietato ai sensi dell'ex art. 25 (art. 30 TFUE).¹⁵⁰

2.2.1 Prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati e prodotti della pesca

2.2.2.1 Delimitazione dell'oggetto e modalità di liberalizzazione

Gli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei mantengono un'eccezione tariffaria, quantitativa e temporale alla liberalizzazione agricola, prevedendo concessioni graduali su basi reciproche senza tuttavia predisporre la calendarizzazione come avviene per i prodotti industriali, ma stabilendo un obiettivo di riesame periodico da parte del Consiglio di associazione, prodotto per prodotto, dopo un certo numero di anni dall'entrata in vigore dell'Accordo¹⁵¹.

Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti, secondo la definizione che è stata mutuata dall'art. 38 TFUE (art. 32 TCE).

Il riconoscimento di clausole di revisione e di riesame facilita l'evoluzione del diritto convenzionale commerciale al ritmo dei flussi economici e di altre circostanze che potrebbero prodursi, in vista dell'adeguamento della realtà giuridica alla realtà economica e sociale delle Parti. In cinque degli otto accordi presi in considerazione¹⁵², il mantenimento dell'eccezione agricola si applica anche alle materie prime e ai componenti agricoli che vengono impiegati nella fabbricazione di prodotti industriali e può configurarsi come importo fisso o come dazio *ad valorem*. Gli elementi agricoli possono essere ridotti qualora, negli scambi tra i Paesi Membri e i Paesi mediterranei, l'imposizione applicabile a un prodotto agricolo di base sia ridotta o qualora tali riduzioni derivino da reciproche concessioni relative ai prodotti agricoli trasformati. Tale riduzione, l'elenco dei prodotti interessati e, se del caso, i contingenti tariffari entro il cui limite si applica la riduzione, vengono stabiliti dal Consiglio di associazione. Per quanto concerne le modalità della liberalizzazione, le condizioni preferenziali agli scambi tra l'UE e i Paesi mediterranei sono stabilite nei Protocolli allegati agli Accordi, che sono, a seconda del Paese o del prodotto,

150 Per un'analisi della sentenza sotto diversi profili si veda J. MOHAMED ABDI SEGNEGHI, *Il divieto di dazi doganali e tasse di effetto equivalente negli accordi conclusi dalla Comunità*, in *Diritto e Politiche dell'Unione europea*, n. 1, 2008, p. 63 ss.

151 Art. 14 CE-OLP, art. 15 CE-Algeria, art. 15 CE-Egitto art. 17 CE-Giordania, art. 11-14-15 CE-Israele, art. 15 CE-Libano, art. 18 CE-Marocco, art. 18 CE-Tunisia.

152 Art. 7 CE-OLP, art. 10 CE-Giordania, art. 9 CE-Israele, art. 10 CE-Marocco, art. 10 CE-Tunisia.

completate da: 1) Decisioni del Consiglio di associazione, 2) accordi bilaterali ulteriori, negoziati nel quadro della revisione dei Protocolli¹⁵³, 3) regolamenti comunitari che registrano i cambiamenti legati alla graduale crescita dei contingenti o alle modifiche imposte dall'Uruguay Round.

Rispetto a quest'ultimo elemento di procedura, occorre sottolineare che i Protocolli agricoli degli AAEM rappresentano un passaggio fondamentale di un processo di liberalizzazione la cui *ratio* non è soltanto identificabile nelle esigenze di rilancio della politica mediterranea dell'UE, bensì deve essere inserita nel contesto delle riduzioni tariffarie conseguenti all'applicazione degli accordi dell'Uruguay Round del GATT (e della relativa necessità di mantenimento di una preferenza euro-mediterranea) e dell'entrata in vigore dell'accordo sull'agricoltura del 1994 in ambito OMC, che ha imposto la modifica delle barriere non tariffarie applicate al commercio di alcuni prodotti, in particolare ortofrutticoli.

2.2.2.2 Armonizzazione bilaterale delle rispettive politiche commerciali

Con l'obiettivo di salvaguardare i vantaggi concessi dal regime preferenziale euro-mediterraneo, derogatorio degli impegni assunti nel quadro delle negoziazioni OMC, una specifica clausola degli AAEM prevede l'obbligo di concessione di un vantaggio paragonabile a quello previsto dall'Accordo, qualora una delle parti emani una normativa rilevante in conseguenza dell'attuazione della sua politica agricola o della modifica di normative preesistenti, che sia suscettibile di modificare il regime stabilito dall'Accordo per i prodotti oggetto di tali norme. La procedura prevede che la parte che ricorre a tale modifica ne informi il Comitato di associazione che ha facoltà di riunirsi per tener conto degli interessi dell'altra parte e che la conseguente modifica del regime istituito

¹⁵³ Tra le misure di attuazione degli Accordi adottate in revisione dei Protocolli agricoli citiamo gli accordi in forma di scambio di lettere conclusi tra l'UE e rispettivamente Marocco (2003), Israele (2009) e Egitto (2010). *Accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità europea e il Regno del Marocco concernente le misure di liberalizzazione reciproche e la sostituzione dei protocolli agricoli dell'accordo di associazione CE-Regno del Marocco - Protocollo n. 1 relativo al regime applicabile all'importazione nella Comunità di prodotti agricoli provenienti dal Marocco - Protocollo n. 3 relativo al regime applicabile all'importazione in Marocco dei prodotti agricoli provenienti dalla Comunità*, in GUUE n. L 345 del 31 dicembre 2003, p. 119-149 (le negoziazioni per un'ulteriore liberalizzazione degli scambi agricoli con questo Paese concluse nel dicembre 2009 hanno condotto alla firma di un accordo nel dicembre 2010 che si trova ancora in attesa di ratifica). *Accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità europea e lo Stato di Israele in merito a misure di liberalizzazione reciproca per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca e in merito alla sostituzione dei protocolli 1 e 2 e dei relativi allegati e a determinate modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra*, in GUUE n. L 313 del 28 novembre 2009, p. 83-125; *Accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità europea e la Repubblica araba d'Egitto concernente misure di liberalizzazione reciproche per prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati e prodotti della pesca, la sostituzione dei protocolli 1 e 2 e dei relativi allegati, nonché modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra*, in GUUE n. L 106 del 28 aprile 2010, p. 41-54.

dall'Accordo possa essere oggetto di consultazioni in seno al Consiglio di associazione¹⁵⁴.

Questa prescrizione relativa ad eventuali cambiamenti del regime della politica agricola di una delle Parti concorre all'armonizzazione bilaterale che prevede consultazioni regolari in modo più generale sulle rispettive politiche commerciali al fine di tenere conto dei reciproci interessi. Nel caso specifico dei rapporti con parti terze dell'accordo (che riguarda più ampiamente il commercio di tutte le categorie di merci) si stabilisce che la relazione privilegiata degli AAEM non osta al mantenimento di altre zone di libero scambio o unioni doganali di cui sia membro una delle Parti all'accordo, nella misura in cui esse non alterino le condizioni commerciali previste dall'accordo stesso.

Qualora una delle Parti stabilisca una nuova zona di libero scambio o unione doganale con Paesi terzi, è prevista una generale consultazione in seno al Consiglio di associazione, per discutere delle reciproche politiche commerciali verso i Paesi terzi.¹⁵⁵ L'applicazione di questo articolo in combinato disposto con la prescrizione che non consente ai prodotti originari dei Paesi mediterranei importati nel mercato comunitario di beneficiare di un trattamento più favorevole di quello che gli Stati Membri si applicano reciprocamente, mantiene il regime di preferenza per le merci originarie dei Paesi Membri nel mercato interno¹⁵⁶.

2.2.2.3 Cenni sull'ambito di applicazione materiale degli accordi

Nei contenuti, le concessioni predisposte nei Protocolli agricoli degli AAEM si limitano a migliorare, sulla base dei flussi di scambio consolidati, il regime di concessioni applicato dall'UE secondo i preesistenti accordi e ad introdurre, o migliorare, il trattamento preferenziale per le esportazioni agricole comunitarie¹⁵⁷.

I PPM beneficiano di un abbattimento delle tariffe *ad valorem* che ormai è del 100% per quasi tutti i prodotti coinvolti e una copertura molto elevata dei tradizionali flussi di

154 Art. 17 CE-OLP, art.16 CE-Algeria, art. 16 CE-Egitto, art. 19 CE-Giordania, art. 20 CE-Marocco, art. 16 CE-Libano, art. 20 CE-Tunisia. Diversa risulta la formulazione di questa clausola nell'accordo CE-Israele, art. 20, che non prevede la notifica della modifica della normativa nazionale al Comitato di associazione, né tantomeno l'obbligo di concessioni di un vantaggio comparabile laddove la nuova normativa introduca una modifica del regime dell'accordo. Nel par. 2 dell'art. 20 si legge un generico richiamo alla debita considerazione degli interessi dell'altra parte e una generica possibilità di consultazione direttamente in seno al Consiglio di associazione.

155 Art. 19 CE-OLP, art. 21 CE-Algeria, art. 21 CE-Egitto, art. 22 CE-Giordania, art. 21 CE-Israele, art. 22 CE-Libano, art. 23 CE-Marocco, art. 23 CE-Tunisia.

156 Art. 16 CE-OLP, art. 19 CE-Algeria, art. 19 CE-Egitto, art. 20 CE-Giordania, art. 18 CE-Israele, art. 20 CE-Libano, art. 21 CE-Marocco, art. 21 CE-Tunisia.

157 Per una descrizione delle preferenze commerciali reciproche e dei prodotti agricoli interessati si veda *L'unione europea e i Paesi terzi del Mediterraneo. Accordi commerciali e scambi agro-alimentari*, Rapporto dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE), 2002, p. 74-80; sull'impatto economico delle preferenze e l'analisi comparata dei Protocolli si cita in particolare il contributo di C. DELL'AQUILA-M. KUIPER, *Which road to liberalization? A first assessment of the Euromed association agreements*, *European Network of Agricultural and Rural Policy Research Institute (ENARPRI), Working Paper*, n. 2, 2003, p. 27-33.

commercio, nonostante la diffusa applicazione di vincoli quantitativi e temporali nell'attuazione delle preferenze¹⁵⁸.

Meno incisive risultano invece le concessioni sui dazi specifici imposti a numerosi prodotti ortofrutticoli ed alcuni prodotti mediterranei¹⁵⁹ o di base.

Il profilo delle concessioni dell'UE è differenziato in base ai prodotti e ai Paesi partner e le soluzioni tecnico-procedurali adottate nelle negoziazioni (riduzioni tariffarie, vincoli sulle quantità, trattamento delle barriere non tariffarie) sono influenzate in modo determinante dalle caratteristiche delle protezioni imposte dalla PAC oltretutto dal grado di sensibilità di ciascun prodotto alla liberalizzazione commerciale. Come è noto l'Unione europea, che non dispone tradizionalmente di un vantaggio competitivo nelle produzioni agricole considerate, cerca di contemperare trattamento preferenziale e salvaguardia della produzione interna. In particolare, l'utilizzo dei vincoli sulle quantità prevede che vengano definite quantità di riferimento oltre le quali la Commissione ha facoltà di assoggettare un prodotto a contingente tariffario. I PPM dal canto loro garantiscono concessioni all'UE più limitate in termini sia di peso percentuale dei flussi preferenziali su quelli totali, sia di abbattimento tariffario. I prodotti interessati sono principalmente alimenti di base e prodotti continentali¹⁶⁰.

2.2.3 Il principio del trattamento nazionale applicato alla libera circolazione delle merci

Superata la fase dell'adempimento delle formalità propriamente doganali e dell'attribuzione del relativo trattamento preferenziale, negli Accordi Euro-Mediterranei assume rilievo la formulazione di alcune clausole finalizzate a rendere effettiva l'applicazione del principio del trattamento nazionale alle reciproche importazioni. A livello multilaterale, il paragrafo 1 dell'art. III del GATT riconosce che le tasse e le altre imposizioni interne, come pure le leggi, i regolamenti e i requisiti che condizionano la vendita, l'acquisto, il trasporto, la distribuzione e la somministrazione o l'impiego di

158 Numerose infatti le eccezioni stagionali e merceologiche: le prime riguardano la maggior parte dei prodotti ortofrutticoli freschi, per i quali l'abbattimento tariffario è circoscritto a determinati periodi dell'anno, compatibilmente con i calendari delle produzioni interne all'Unione; le seconde riguardano pochissimi ortofrutticoli freschi o trasformati (frutta secca, frutti di bosco, agrumi lavorati, frutta lavorata, succhi di frutta ed altri) per i quali le riduzioni sono comprese tra il 40% e l'80%, l'olio d'oliva (5-10% di riduzione), alcuni prodotti tropicali ed un certo numero di prodotti minori (grano duro, riso, residui della lavorazione dei cereali, carni avicole, miele).

159 Ortofrutta, agrumi, olio d'oliva, vino. In alcuni degli Accordi la gamma risulta più vasta, comprendendo fiori, grano, crusca, carni fresche e trasformate, formaggi, spezie, bevande ed alcuni prodotti trasformati con rilevante contenuto di prodotto di base soggetto ai vincoli della PAC.

160 Risultando onerosa in questa sede e volendo evitare una trattazione pedissequa delle liste di prodotti contenuti nei Protocolli relativi a ciascun Accordo Euro-Mediterraneo, ci si limita a fornire un'indicazione di massima sugli alimenti di base e prodotti continentali per i quali i PPM riservano un trattamento preferenziale ai prodotti originari della Comunità e segnalati trasversalmente in tutti gli accordi: si tratta in sintesi di bovini vivi, carni, lattiero-caseari, cereali, patate da semina, oli vegetali, zucchero, alimenti per animali.

prodotti sul mercato interno e gli ordinamenti quantitativi interni che disciplinano la miscela, la trasformazione, o l'impiego di certi prodotti, secondo quantità o proporzioni determinate, non dovrebbero essere applicati ai prodotti di importazione in modo discriminatorio. Il principio si applica non solo alle misure che favoriscono direttamente, ma anche a quelle suscettibili di favorire o proteggere indirettamente la produzione nazionale. L'attribuzione del trattamento nazionale, inteso come trattamento dei prodotti di importazione non meno favorevole di quello accordato a prodotti analoghi di origine nazionale, dipende dal tipo e dal livello delle regole domestiche.¹⁶¹ L'inserimento di questo principio in alcune clausole degli accordi di libero scambio, presuppone una certa misura di armonizzazione delle regole domestiche delle Parti all'accordo, al fine di dare effettività al principio ed evitare l'applicazione discriminatoria di tali regole. Negli Accordi Euro-Mediterranei abbiamo individuato disposizioni relative all'applicazione delle misure fiscali interne e agli ostacoli tecnici al commercio.

2.2.3.1 Il principio del trattamento nazionale applicato alla fiscalità interna

Gli Accordi stabiliscono un generale obbligo di non discriminazione fiscale tra i prodotti nazionali di una parte e gli analoghi prodotti originari dell'altra parte immessi in libera pratica nel territorio doganale della prima¹⁶².

In questo senso, una clausola introduce il divieto di applicazione discriminatoria dei regimi fiscali nazionali, il cui contenuto discriminatorio colpisca le merci in ragione della loro importazione, stabilendo un generale obbligo di astensione *“dall'introdurre qualsiasi misura o prassi fiscale interna che istituisca, in modo diretto o indiretto, discriminazioni tra prodotti di una parte e i prodotti simili originari dell'altra”*¹⁶³. Conformemente all'art. III (par. 2) del GATT nel quadro dell'organizzazione multilaterale del commercio e analogamente all'art. 110 TFUE, che stabilisce tra i Paesi Membri dell'UE il divieto di applicazione discriminatoria di tributi interni che arrechi pregiudizio nei confronti dei prodotti importati rispetto agli analoghi prodotti nazionali, questo articolo degli Accordi Euro-Mediterranei persegue lo scopo di garantire la libera circolazione delle merci in condizioni di neutralità fiscale nelle relazioni commerciali tra i Paesi membri dell'Unione e i Paesi terzi in questione¹⁶⁴. Tuttavia non è chiaro se detta clausola si applichi anche alle

161 G. SACERDOTI, *Standards of treatment, harmonization and mutual recognition*, in P. DEMARET-J-F. BELLIS-G. GARCIA JIMENEZ, *Regionalism and multilateralism after the Uruguay Round : convergence, divergence and interaction*, Bruxelles, 1997, p. 613.

162 Sul fronte del mercato comunitario l'immissione in libera pratica attribuisce alle merci non comunitarie la posizione di merci comunitarie concordemente all'art. 129, par. 3, del Codice Doganale Comunitario.

163 Art. 18 CE-OLP, art. 20 CE-Algeria, art. 20 CE-Egitto, art. 21 CE-Giordania, art. 19 CE-Israele, art. 21 CE-Libano, art. 22 CE- Marocco, art. 22 CE-Tunisia.

164 Qualche precisazione in merito alla clausola del trattamento nazionale applicato alle imposte interne è d'uopo, al fine di precisare la natura degli oneri fiscali in oggetto, le cause che determinano la discriminazione e la condizione

prassi fiscali in atto, aventi conseguenze discriminatorie tra prodotti nazionali e prodotti importati simili, e possa esercitare come effetto retroattivo l'obbligo di applicazione non discriminatoria delle prassi fiscali nazionali o se stabilisca invece *ex nunc*, solo a partire dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo, il divieto di imposizioni o esenzioni interne che introducano discriminazione tra prodotti importati e prodotti nazionali analoghi. Nel mercato comunitario è pacifico considerare che, quanto meno sotto un profilo giuridico, questo problema non si ponga nella misura in cui il libero scambio intracomunitario implica che i prodotti originari di Stati terzi, immessi in libera pratica in seguito all'accesso al territorio doganale dell'Unione conformemente all'art 29 TFUE, siano generalmente assimilati ai prodotti originari di uno Stato membro. Pertanto, i prodotti originari di Paesi terzi, immessi in regime di libera pratica, beneficiano delle stesse condizioni dei prodotti di origine comunitaria sottoposti all'art.110 TFUE, inclusa l'applicazione delle imposte interne in modo da escludere qualsiasi discriminazione tra prodotti nazionali e analoghi prodotti importati¹⁶⁵. Dal lato comunitario, quindi, è irrilevante la presenza di una clausola di questo genere negli Accordi, nella misura in cui la libera circolazione delle merci a livello intracomunitario assimila tutti i prodotti, compresi quelli immessi in libera pratica, come specificato ulteriormente dalla Corte di giustizia: *“L'art. 95 [art. 110 TFUE] del Trattato riguarda tutte le merci provenienti da Stati membri, ivi comprese le merci originarie di Paesi terzi che vi si trovino in libera pratica. Infatti, l'interpretazione dell'art. 95 che escludesse la sua applicazione alle merci in libera pratica avrebbe un risultato in contrasto tanto con lo spirito del trattato...[...].quanto col suo sistema, il quale riserva in via esclusiva alla Comunità la politica commerciale nei confronti dei Paesi terzi, salvo restando i necessari provvedimenti di protezione...”*¹⁶⁶

Più complessa risulta una valutazione sulla prassi fiscale dei Paesi mediterranei per conoscere l'effettiva incidenza di quegli oneri tributari – o esenzioni fiscali - che abbiano in qualche modo l'effetto di scoraggiare l'importazione di merci originarie del mercato

di analogia dei prodotti interessati. Il trattamento nazionale si esige sui tributi interni imposti sui prodotti: si tratta dunque di tutte quelle forme di contributi indiretti quali i diritti d'accisa, la tassa sul valore aggiunto o altri modi di imposte sui consumi. Una discriminazione fiscale tra prodotti importati e prodotti nazionali può sorgere in conseguenza di qualsiasi componente di un'imposta indiretta ed è suscettibile di risiedere sulla base imponibile, in particolare nel caso di esonero che avrebbe per effetto di privilegiare le produzioni nazionali oppure nel caso di percentuali di imposizioni differenziate a seconda dell'origine del prodotto o ancora per esempio nei modi di riscossione che prevedono crediti di imposta, deduzioni o riduzioni da cui dovessero venire escluse le imprese straniere che importano e commercializzano quel determinato prodotto. L'analogia dei prodotti in materia fiscale viene interpretata in modo estensivo e incide sui prodotti direttamente concorrenti o direttamente sostituibili. P. ECKLY, *Droit du commerce international*, Ellipses, Parigi, 2005, p. 18-19. Per una casistica più dettagliata dei tributi interni discriminatori si cita il saggio di M. MARESCA, *Le tasse di effetto equivalente*, CEDAM, Padova, 1984, in particolare p. 75-96.

165 A. EVANS, *The integration of the European Community and third states in Europe : a legal analysis*, Oxford, 1996, p. 62.

166 Sent. Corte giust. del 7 maggio 1987, in causa n. 193/85, *Cooperativa Co-Frutta s.r.l. v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, in *Racc.*, 1987, p. 2085

comunitario a vantaggio degli analoghi prodotti nazionali, anche perché in alcuni Paesi arabi, per esempio, non viene applicata l'imposta sul valore aggiunto in modo uniforme e i regimi fiscali non eccellono in trasparenza.¹⁶⁷ Questa è probabilmente la ragione principale per cui negli Accordi si fa riferimento ad un generale divieto di “*introduzione*” di prassi fiscali discriminatorie e non ad un divieto assoluto. La clausola degli Accordi si applica anche nel caso di discriminazione al contrario, quando si rende necessario riportare in equilibrio un mercato dove i prodotti stranieri sono più competitivi di quelli nazionali in ragione del differente carico fiscale di cui sono gravati, dopo che lo Stato di origine predispone delle agevolazioni al fine di favorirne l'esportazione. I tributi all'esportazione, che si sostanziano nella restituzione agli esportatori di somme di denaro superiori a quelle che hanno gravato effettivamente sui prodotti, non sono ammessi e, di conseguenza, i prodotti esportati verso il territorio di una delle due parti non possono beneficiare di un rimborso delle imposte interne indirette superiore all'ammontare delle imposte indirette cui sono stati direttamente o indirettamente assoggettati. In questo caso, è facile immaginare che la parte lesa possa ricorrere alle misure di difesa commerciale previste dagli Accordi, che saranno trattate nei prossimi paragrafi con riferimento alle sovvenzioni e alle misure compensative.

2.2.3.2 Il principio del trattamento nazionale applicato agli ostacoli non tariffari all'importazione: ostacoli tecnici al commercio ed esigenze di armonizzazione

2.2.3.2.1. Definizione dell'oggetto: regolamentazioni nazionali ed effetti sul commercio

Gli ostacoli tecnici al commercio risultano da tutte quelle leggi nazionali, regolamenti o pratiche adottate a livello nazionale che, pur con l'intento di regolare esigenze di qualità e sicurezza dei prodotti, hanno come effetto quello di ridurre le importazioni nella misura in cui tali requisiti sono considerati necessari per l'ammissione delle merci importate sul mercato nazionale. Di per sé non sono illegittimi dal momento che hanno come finalità la protezione della salute, della sicurezza, dell'ambiente e in generale dei consumatori. Lo diventano quando inducono significative restrizioni allo scambio di merci, perdendo i caratteri della necessità e proporzionalità rispetto all'obiettivo. L'impatto delle barriere tecniche nel commercio internazionale è accresciuto considerevolmente, comportando un

¹⁶⁷ Nel Piano d'Azione con la Repubblica Araba d'Egitto, per esempio, tra le misure fiscali raccomandate applicabili alle merci si legge che una delle priorità e dei conseguenti obiettivi dell'assistenza finanziaria comunitaria è la riforma del sistema fiscale che incide sulla commercializzazione dei prodotti: “*Support the Egyptian efforts to modernise and improve the general sales tax system currently in force with a view to moving, in the medium term, towards a standard VAT system. Initiate a dialogue on international and EU tax standard including the principles related to transparency and exchange of information for tax purposes and to OECD principles on harmful tax practices*”.

numero sempre maggiore di misure di ispezione e certificazione per consentire alle merci di soddisfare i requisiti tecnici nazionali prima di poter essere commercializzate nel Paese di importazione.¹⁶⁸

In ambito OMC, l'Accordo sugli Ostacoli Tecnici al Commercio (OTC) impone agli Stati membri dell'Organizzazione un minimo di obblighi e ha definito le forme degli ostacoli tecnici, che possono essere di due tipi: 1) i regolamenti tecnici che specificano le caratteristiche, i processi di trasformazione e/o i metodi di produzione di un bene e 2) gli *standard*¹⁶⁹ che, a differenza dei regolamenti, non sono obbligatori e forniscono orientamenti e linee guida sulle caratteristiche e le procedure di trasformazione e fabbricazione del prodotto. La discriminazione commerciale avviene quando le differenze tra i regolamenti, gli standard e le procedure di valutazione di conformità a questi ultimi, adottati dagli Stati, sono utilizzati impropriamente in modo discriminatorio per i prodotti di importazione, venendosi a determinare una misura equivalente ad una restrizione quantitativa al commercio.¹⁷⁰

L'Accordo sugli OTC impone che i regolamenti tecnici debbano essere applicati dagli Stati membri sulla base della clausola della nazione più favorita e nel rispetto del principio del trattamento nazionale, per cui i requisiti tecnici richiesti (legittimi) per un determinato settore o prodotto devono essere gli stessi per i produttori nazionali e per i produttori della parte esportatrice (art. 2 par. 1).¹⁷¹ Inoltre devono rispettare il principio di proporzionalità ed essere fondati su dati scientifici e tecnici effettivamente disponibili (art. 2 par. 2). L'accordo raccomanda altresì agli Stati membri la conclusione formale di accordi di riconoscimento reciproco delle procedure di valutazione di conformità (art.6).

Le attività relative alla valutazione della conformità dei prodotti (test, ispezioni, certificazioni ecc.) incidono sul libero scambio, in particolare sulla commercializzazione dei prodotti: anche quando i regolamenti tecnici nazionali per un determinato prodotto o settore sono neutrali e in piena conformità agli standard internazionali o alternativamente gli Stati si riconoscono reciprocamente i requisiti tecnici come equivalenti ai nazionali, può accadere che un Paese importatore non si affidi alla valutazione di conformità richiesta da un Paese esportatore ai propri produttori e utilizzi in modo arbitrario le proprie procedure di

168 J.M. JACQUET-P. DELEBECQUE, *Droit du commerce international*, Dalloz, 2002, p. 116

169 Emanati principalmente da organismi internazionali quali l'ISO (*International Standardization Organisation*) e la IEC (*International Electrotechnical Commission*).

170 Le procedure di valutazione della conformità sono così definite nell'Accordo sugli Ostacoli Tecnici al commercio, Allegato n.1: "... *any procedure used, directly or indirectly, to determine that relevant requirements in technical regulations or standard are fulfilled*".

171 Il requisito della non-discriminazione deve essere ponderato alla luce di un'altra norma del GATT, l'art. III, par. 4, che impone l'obbligo di non riservare ai prodotti importati un trattamento meno favorevole di quello riservato agli analoghi prodotti nazionali nella regolazione del mercato interno; e altresì del precitato art. XX, che, pur legittimando alcune eccezioni al libero scambio, precisa che queste non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra le parti.

valutazione della conformità¹⁷². Con l'intento di accertarsi che i requisiti e i criteri seguiti in materia di campioni, prove, valutazioni, verifiche, registrazioni, accreditamento e altro corrispondano anche a quelli previsti dalle proprie procedure nazionali, lo Stato importatore in realtà opera così facendo una restrizione dissimulata del commercio tra le parti, nella misura in cui si richiede una doppia procedura di valutazione di conformità, venendosi a determinare un ritardo e un costo sproporzionati per l'importatore.¹⁷³

Concordemente agli orientamenti espressi nell'accordo OTC, dal punto di vista negoziale l'Unione europea promuove accordi di mutuo riconoscimento sulle tecniche e procedure di valutazione della conformità con i Paesi terzi, con la finalità di stabilire l'equivalenza delle prove, affinché esse possano essere effettuate una sola volta e nel Paese di esportazione.¹⁷⁴

2.2.3.2.2 *Armonizzazione volontaria*

Negli Accordi Euro-Mediterranei, abbiamo identificato alcune norme programmatiche che rappresentano il tentativo dell'Unione europea di promuovere la convergenza e il ravvicinamento legislativo delle normative tecniche dei Paesi partner alle normative europee.

La prima costituisce un obiettivo generale di ravvicinamento delle legislazioni dei Paesi mediterranei a quelle dell'Unione, applicabile a tutti i settori contemplati dagli Accordi¹⁷⁵. Nel caso unico di Israele, la formulazione dell'accordo ravvisa la possibilità della reciproca convergenza delle legislazioni. Anche se lo scopo degli AAEM non è a priori quello della costruzione di una comunità o di un'unione, i principi e le regole in essi contenuti necessitano di una certa misura di armonizzazione per esseri attuati, ovverosia non tanto di un diritto unico, ma di un diritto portatore di regole equivalenti, tanto al livello del contenuto, quanto a quello della sua applicazione, essenziale per la *governance* di uno spazio economico omogeneo. L'armonizzazione volontaria che in questa formulazione assume la forma di un "*ravvicinamento legislativo*" alle norme europee da parte dei Paesi partner, ha lo scopo di abolire le disparità giuridiche esistenti tra sistemi giuridici nazionali

172 B. HOEKMAN, *Deep integration, non-discrimination and Euro-Mediterranean free trade*, *World Bank Policy Research Working Paper*, 1998, p. 6

173 G. GARCIA JIMENEZ-M. GARDENES SANTIAGO, *Technical Standards in a context of Regional Integration Agreement*, in P. DEMARET-J-F. BELLIS-G. GARCIA JIMENEZ, cit. *supra*, p. 631 ss.

174 Si leggano gli orientamenti espressi nella Comunicazione della Commissione COM (96) 564 *def.*, del 13 novembre 1996, *sulla politica commerciale esterna della Comunità in materia di norme e di valutazione della conformità*. Per un'analisi degli accordi di mutuo riconoscimento conclusi dall'Unione europea con Paesi terzi si veda P. BEYNON, *Community mutual recognition agreements, technical barriers to trade and the WTO's most favored nation principle*, in *European Law Review*, Vol. 28, n. 2, 2003, p. 234.

175 Art. 41 CE-OLP, art. 56 CE-Algeria, art. 48 CE-Egitto, art. 69 CE-Giordania, art. 55 CE-Israele, art. 49 CE-Libano, art. 52 CE-Marocco, art. 52 CE-Tunisia.

parti di quello spazio economico, per prevenire gli ostacoli alla libera circolazione delle merci ed anzi favorire la concorrenza¹⁷⁶.

Però, come abbiamo visto nel capitolo precedente relativo alle disposizioni istituzionali, gli AAEM non dispongono la creazione di organi dotati di funzioni di preparazione ed elaborazione di regolamenti comuni o, più generalmente, di poteri di regolazione e di controllo: l'armonizzazione volontaria rende allora necessaria quella cooperazione economica che si traduce operativamente nell'"*assistenza tecnica, amministrativa e regolamentare*"¹⁷⁷ finanziata dai fondi comunitari¹⁷⁸. Dal punto di vista procedurale, l'assistenza, lo scambio di informazioni tra istituzioni comunitarie e istituzioni dei Paesi mediterranei e il coinvolgimento formale od informale di questi Paesi nel processo decisionale comunitario presuppongono l'accettazione e la graduale adozione dell'*acquis* comunitario da parte loro nelle materie oggetto dell'accordo¹⁷⁹.

2.2.3.2.3 *Promozione dell'acquis comunitario e accordi di mutuo riconoscimento che incidono sugli scambi*

In questo contesto risultano significative le altre declinazioni dell'armonizzazione regolamentare relative alla predisposizione reciproca delle normative tecniche che incidono sugli scambi, che fanno emergere strumenti e procedure specifiche che vanno oltre l'assistenza comunitaria all'adeguamento da parte di alcuni Paesi mediterranei alle norme europee, ossia la conclusione di accordi di mutuo riconoscimento.

È da notare che la conclusione di questi futuri e ulteriori accordi è raccomandata sempre dopo il raggiungimento da parte dei Paesi mediterranei del completo adeguamento e

176 A. BENCHENEB, *L'harmonisation du droit et le partenariat euro-méditerranéen*, in C. PHILIP-F. OSMAN, *Le partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone, nouvelles perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 212

177 Si vedano gli articoli relativi agli strumenti e alle modalità della cooperazione economica: art. 37, lettera e) CE-OLP, art. 49 lettera e); art. 41, lettera e) CE-Egitto; art. 61, lettera e) CE-Giordania; art. 43, lettera e) CE-Israele; art. 42, lettera e) CE-Libano; art. 44, lettera e) CE-Marocco; art. 44, lettera e) CE-Tunisia.

178 Nella predisposizione delle priorità del Piano d'Azione per la Repubblica Araba d'Egitto, per esempio, dove ci si riferisce alle misure di promozione delle relazioni commerciali, si raccomandano le seguenti azioni, riconducibili all'armonizzazione: "1) *Identify areas with export potential to the EU and further enhance Egypt's export capability by increasing quality of Egyptian products and their competitiveness on international markets*; 2) *Reduce substantially non tariff barriers of a regulatory and bureaucratic nature to trade and investments*; 3) *Strengthen the capacity building in the Egyptian administration on International trade relations ...*". Per il finanziamento delle attività relative all'armonizzazione regolamentare, in generale si veda il programma che consente ai Paesi destinatari della Politica Europea di Vicinato di beneficiare dell'assistenza tecnica e dello scambio di informazioni (TAIEX), adottato con Decisione del Consiglio n. 62/2006, del 23 gennaio 2006. Inoltre, nell'ambito dei fondi europei ascrivibili all'ENPI e strumentali all'attuazione operativa della convergenza normativa attraverso il supporto alle autorità locali dei Paesi terzi, si cita per esempio, nel caso dell'Egitto, il SAA, *Support to the Implementation of the Action Plan and the Association Agreement Programmes* e il SIAP, *Support to the Implementation of the Action Plan Programme*. L'obiettivo dell'assistenza tecnica è quello della trasposizione della legislazione dell'Unione europea nella legislazione nazionale dei Paesi beneficiari e della conseguente amministrazione, esecuzione e applicazione di codeste disposizioni.

179 R. PETROV, *The dynamic nature of the acquis communautaire in European Union external relations*, in *European Review of Private Law*, Vol. 18, n. 2, 2006, p. 13.

convergenza effettiva alle norme europee ed anzi la loro negoziazione è condizionata dai successi dell'armonizzazione volontaria e del ravvicinamento legislativo. A differenza dello smantellamento tariffario però, con riferimento alle modalità, non è predisposto né un calendario né un'assegnazione di priorità agli ambiti oggetto dell'armonizzazione.

Relativamente alle procedure di certificazione delle merci si riscontra in due accordi (Marocco, Tunisia) una disposizione programmatica che prevede la promozione dell'utilizzo da parte di questi Paesi mediterranei delle norme europee e la successiva conclusione di accordi relativi alla qualità dei prodotti industriali e agroalimentari¹⁸⁰, ed è altresì presente in tutti gli Accordi una disposizione programmatica, che non stabilisce alcuna procedura di attuazione, relativa alla cooperazione in materia di normalizzazione, collaudi di conformità e certificazione delle tecnologie dell'informazione e di telecomunicazioni.¹⁸¹

Un'ulteriore disposizione – e forse la più significativa - stabilisce la cooperazione in materia di normalizzazione e valutazione della conformità e prevede programmaticamente in parallelo: a) la promozione dell'utilizzo delle norme comunitarie nel settore della normalizzazione, della metrologia, della gestione e della garanzia della qualità e della valutazione della conformità; b) l'adeguamento dei laboratori nei Paesi mediterranei che consenta di concludere, in futuro, accordi di reciproco riconoscimento nel campo della valutazione della conformità; c) lo sviluppo di strutture responsabili della proprietà intellettuale, industriale e commerciale, della normalizzazione e della qualità¹⁸².

180 Art. 40 CE-Marocco e art. 40 CE-Tunisia. Le disposizioni sulle misure sanitarie e fitosanitarie nelle zone di libero scambio influenzano l'accesso al mercato dei prodotti agricoli e alimentari e costituiscono l'equivalente degli ostacoli tecnici al commercio per i prodotti industriali. I cambiamenti nelle preferenze dei consumatori europei in favore di una maggiore sicurezza alimentare e di standard ambientali più elevati relativi al processo di trasformazione dei prodotti alimentari hanno determinato da parte delle Istituzioni europee la ricerca dell'applicazione del principio di precauzione sulle importazioni da Paesi terzi. *Cfr.* S. WOOLCOCK, *European Union policy towards free trade agreements, European Centre for International Political Economy (ECIPE), Working Paper*, n. 3, 2007, p. 6. Negli altri Accordi non sussistono clausole specifiche e si promuove una generica armonizzazione delle norme fitosanitarie e veterinarie attraverso quegli obiettivi senza procedura, ma che ricadono nelle attività eleggibili all'assistenza finanziaria da parte dell'UE, stabiliti nel titolo della cooperazione economica nel settore agricolo: si veda art. 44 CE-OLP, art. 58 CE-Algeria, art. 71 CE-Giordania, art. 46 CE-Israele, art. 51, lettera f) CE-Libano. Non si riscontra analoga disposizione nell'accordo CE-Egitto che invece introduce questo obiettivo con riferimento alla normalizzazione e alla valutazione della conformità, art. 47 lettera a). Occorre precisare che dal punto di vista della disciplina internazionale i prodotti industriali e quelli agroalimentari non sono assimilabili alle stesse procedure di valutazione di conformità. Ben più rilevante per i prodotti agroalimentari è l'Accordo sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie in ambito OMC, che dispone misure analoghe all'accordo OTC per quanto riguarda i principi di non discriminazione e proporzionalità, ma i cui standard di riferimento sono quelli definiti da altre agenzie internazionali specializzate quali la FAO.

181 Art. 47 CE-OLP, art. 60 CE-Algeria, art. 52 CE-Egitto, art. 73 lettera b) CE-Giordania, art. 52 CE-Israele, art. 53 lettera b) CE-Libano, art. 56 lettera b) CE-Marocco, art. 56 lettera b) CE-Tunisia.

182 Art. 55 CE-Algeria, 51 CE-Marocco, art. 51 CE-Tunisia. L'art. 40 CE-OLP non dispone lo sviluppo di strutture, ma si limita ad affermare la cooperazione nell'ambito della gestione e garanzia della qualità. L'art. 48 CE-Libano e l'art. 47 CE-Egitto non citano la convergenza delle norme e delle tecniche di valutazione della conformità egiziane alle norme e procedure europee. Inoltre, nell'accordo con l'Egitto all'art. 47 lettera a) si pone l'accento sull'armonizzazione degli standard sanitari e fitosanitari per i prodotti agroalimentari. L'art. 47 CE-Israele e l'art. 57 CE-Giordania sono formulati diversamente e pongono l'accento sull'attenuazione delle differenze reciproche: “*Le parti si adoperano per ridurre le differenze per quanto riguarda la standardizzazione e la valutazione della conformità. A tal fine le parti concludono se del caso accordi di mutuo riconoscimento nel settore della valutazione della conformità*”.

Dall'analisi di questa clausola emergono tre importanti considerazioni: 1) la promozione dell'*acquis* comunitario in materia di regolamenti tecnici, standard e tecniche o procedure di valutazione della conformità, diffusa in particolare attraverso gli Accordi coi tre Paesi del Maghreb e con l'Autorità palestinese; 2) la conclusione di accordi di riconoscimento reciproco sulle tecniche o procedure di valutazione della conformità per la reciproca accettazione dei prodotti industriali non soggetti a normative comuni; 3) la subordinazione della conclusione di tali accordi allo sviluppo o potenziamento nei Paesi mediterranei delle strutture accreditate che possono effettuare la procedura di valutazione e certificazione e che devono agire in continuità consolidando e ampliando le proprie funzioni.

Emerge dunque in tutta la sua evidenza la necessità e la portata di quell'*“assistenza tecnica, amministrativa, regolamentare”* che si traduce nelle forme di assistenza finanziaria comunitaria agli organi di governo di questi Paesi, al fine di rendere possibile la negoziazione di accordi di mutuo riconoscimento.¹⁸³

Infatti, l'autentico ostacolo all'applicazione di un regime uniforme non è tanto la differenza dei regolamenti nazionali o delle procedure di valutazione di conformità agli standard, quanto l'effettiva capacità istituzionale e la creazione di strutture in grado di applicare il quadro legislativo del settore merceologico interessato. Gli Accordi di Valutazione di Conformità e Accettazione (ACAA) in determinati settori non producono alcun effetto in assenza di laboratori, personale e mezzi adeguati all'attuazione delle

183 Volendo portare un esempio, nel Programma Indicativo Nazionale 2011-2013 per la Repubblica Araba d'Egitto, nelle misure atte al potenziamento del commercio, per le quali è prevista un'allocazione di risorse pari a 20 milioni di euro, si legge *“... the programme is intended to implement further measures to reduce regulatory and administrative constraints on trade and help to strengthen Egypt's competitive export capacity ...”*. Tra i risultati attesi: *“1) Further liberalization of trade between Egypt and the EU, adoption of EU technical regulations and standards for some industrial products; 2) increased exports from Egypt to the EU; 3) increased intra-regional trade between Egypt and its neighbors...”*. Tra gli indicatori di compimento di questi risultati: *“... growth rates of overall exports and imports between Egypt and the EU, in particular for agricultural products and for services, negotiation for an agreement on conformity assessment for industrial products”*. In questo senso, le disposizioni finanziarie sono in linea con quanto espresso nel Documento di Strategia 2007/2013 per l'Egitto: *“... In line with the reform efforts underpinning the Action Plan and the commitments in the areas of trade-related, market and regulatory reform, a flexible assistance facility will support efforts to modernize and upgrade legislation, regulatory enforcement and approximation, institution- and capacity-building in areas such as technical legislation, standards and conformity assessment, competition, access to information from the EU, innovation, IPR, taxation and consumer policy, regulatory convergence on services and investment legislation, financial services supervision and other related areas”*. Così anche il Piano d'Azione, che raccomanda le seguenti misure sulla normalizzazione e la valutazione della conformità: *“1) Continuation of work on the implementation of the Palermo Action Plan for the Free Movement of Industrial Products approved by the July 2003 Euro-Mediterranean Conference of Trade Ministers. Take the necessary steps, with the support of continuing assistance, to complete and upgrade the quality infrastructure and to start negotiating an Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA). 2) Adapt the Egyptian institutions in charge of implementing product legislation and train the various stakeholders. 3) Harmonize the remaining national standards with European and international standards for industrial products. 4) Co-operation in the field of legislation on liability for defective products and general product safety, including market surveillance. 5) Explore the scope for co-operation between EU and Egyptian accreditation bodies”*.

procedure.¹⁸⁴ Tra gli accordi di mutuo riconoscimento conclusi dall'Unione europea con i Paesi mediterranei è in vigore unicamente un accordo con Israele¹⁸⁵ e limitatamente alle prassi nazionali di valutazione della conformità dei prodotti chimici, mentre è in attesa di ratifica un protocollo relativo alle procedure di accettazione dei prodotti farmaceutici¹⁸⁶.

L'Unione europea ha espresso l'intenzione di concludere accordi anche con gli altri Paesi Partner, nei settori di comune interesse, sebbene questi Paesi si trovino ancora nella fase di adeguamento volontario agli standard internazionali ed europei.¹⁸⁷

184 Così G. ESCRIBANO, *La evolución del marco comercial euromediterráneo*, in *Anuario del Mediterráneo*, IEMed, 2009, p. 110.

185 Accordo sul reciproco riconoscimento dei principi della buona prassi di laboratorio (BPL) dell'OCSE e sui programmi di controllo della conformità tra la Comunità europea e lo Stato di Israele, in *GUCE*, L 263 del 9 ottobre 1999, p. 7-18. L'accordo di mutuo riconoscimento con Israele, che istituisce un comitato misto UE/Israele, si applica agli studi eseguiti dai centri di prova nazionali su tutti i prodotti chimici (sostanze o preparazioni) specificati nell'allegato I dell'accordo e stabilisce l'equivalenza dei rispettivi programmi di controllo dell'applicazione della Buona Prassi di Laboratorio definita dall'OCSE. Sempre ai fini del riconoscimento delle procedure di questo Stato è stato adottato un Regolamento unilaterale della Commissione per il riconoscimento delle procedure israeliane di controllo della conformità applicabili alle norme di commercializzazione degli ortofrutticoli: Regolamento (CE) n. 606/2003 della Commissione, del 2 aprile 2003, *recante riconoscimento delle operazioni di controllo di conformità alle norme di commercializzazione applicabili agli ortofrutticoli freschi realizzate in Israele prima dell'importazione nella Comunità*, in *GUUE* n. L 86 del 3 aprile 2003, p. 15-17. Le operazioni di controllo di conformità alle norme di commercializzazione applicabili nel settore degli ortofrutticoli freschi, eseguite da Israele prima dell'importazione nella Comunità, sono riconosciute in conformità delle condizioni previste dal regolamento (CE) n. 1148/2001 del 12 giugno 2001, *sui controlli di conformità alle norme di commercializzazione applicabili nel settore degli ortofrutticoli freschi*, in *GUCE*, L 156 del 13 giugno 2001, p. 9-22.

186 Decisione del Consiglio n. 319/2010, del 22 marzo 2010, *relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato d'Israele, dall'altra, sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali*, in *GUUE* n. L 145 dell'11 giugno 2010, p. 1. L'ACAA prevede l'estensione di alcuni benefici del mercato interno a settori già allineati e facilita quindi l'accesso al mercato eliminando gli ostacoli tecnici agli scambi per quanto concerne i prodotti industriali. Ogni ACAA comprende un accordo quadro e uno o più allegati in cui sono indicati i prodotti contemplati e le misure adottate per estendere i benefici commerciali nel settore interessato. A tal fine l'ACAA prevede due meccanismi: il primo per il riconoscimento dell'equivalenza dei regolamenti tecnici, delle norme e della valutazione di conformità per i prodotti industriali soggetti a normative equivalenti nel diritto comunitario e nel diritto nazionale del paese partner, e il secondo per la reciproca accettazione dei prodotti industriali che soddisfano i requisiti per poter essere immessi legalmente sul mercato dell'una o dell'altra parte. Nel quadro del primo meccanismo il reciproco riconoscimento dei prodotti avviene sulla base dell'*acquis* comunitario recepito dal paese partner, così come si applicherebbe ai prodotti commercializzati in uno Stato membro. I prodotti industriali interessati dal meccanismo e certificati conformi secondo le procedure in vigore nell'Unione europea possono quindi essere immessi sul mercato israeliano senza dover essere sottoposti ad altre procedure di approvazione, e viceversa. Attualmente un solo settore è incluso, quello delle buone prassi di fabbricazione (*Good Manufacturing Practice - GMP*) per i prodotti farmaceutici. Israele ha adottato la legislazione tecnica dell'Unione europea nel settore disciplinato dall'allegato del protocollo e partecipa alle organizzazioni europee in tale settore. Il secondo meccanismo, ovvero la reciproca accettazione dei prodotti industriali non soggetti a normative comuni, conferma che gli articoli 16 e 17 dell'accordo euromediterraneo con Israele (divieto di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente) si applicano senza ulteriori restrizioni nei settori di prodotti contemplati. Questo significa che, in base agli allegati che applicano tale meccanismo, in caso di assenza di regolamenti tecnici europei i prodotti industriali elencati in tali allegati e legittimamente immessi sul mercato di una delle parti (ovvero nel territorio di Israele o in quello di uno Stato membro dell'UE) possono essere legittimamente commercializzati nel mercato dell'altra parte. Per il momento non è incluso alcun allegato che renda operativo il suddetto meccanismo.

187 Conformemente al cosiddetto Piano d'Azione di Palermo per la libera circolazione dei prodotti industriali, approvato nel 2003 dalla III Conferenza euro-mediterranea dei Ministri del commercio, i cui intenti sono confermati nei singoli Piani d'Azione. Per esempio, nel Piano di Azione con il Regno del Marocco si legge che uno degli intenti, rispetto ai regolamenti tecnici, agli standard e alle procedure di valutazione della conformità, è proprio quello di condurre "...*Moroccan legislation on industrial products further into line with international and European rules and practices...*", stabilendo a questo proposito degli obiettivi a breve termine, quali ad esempio "*Identify priority sectors and analyse the applicable Community legislation, thus highlighting discrepancies with existing*

2.3 Disposizioni economiche collegate al commercio

2.3.1 Libero scambio e concorrenza

Le azioni tese a favorire l'apertura dei mercati e ad accrescere le opportunità di investimento, a rendere il commercio più economico, eliminando sostanzialmente i costi doganali, e più veloce, facilitando il transito di merci in dogana grazie a regole comuni sugli standard tecnici e sanitari, fanno emergere la necessità della creazione di un ambiente propizio agli scambi commerciali, attraverso un'adeguata politica di concorrenza applicabile alle imprese e agli Stati. Le pratiche anticoncorrenziali private e i regolamenti nazionali possono vanificare gli effetti positivi della liberalizzazione del commercio e privare gli Stati dei benefici del libero scambio. Il riconoscimento che un'accresciuta enfasi posta sul libero scambio reciproco induce il bisogno di una dimensione di regolazione a supporto della liberalizzazione del commercio, mette anche in relazione l'accesso al mercato e gli aspetti relativi allo sviluppo: una politica concorrenziale adeguata aiuta a evitare che i fragili mercati delle economie emergenti siano sovvertiti da pratiche anti-concorrenziali e fornisce un ambiente sicuro per gli investitori.

In questa logica l'Unione europea esprime, anche attraverso gli Accordi Euro-Mediterranei, l'interesse ad "esportare" le proprie norme sulla concorrenza al fine di facilitare le proprie relazioni commerciali con i Paesi mediterranei. L'UE estende il proprio modello di concorrenza anche a quei Paesi terzi che non hanno tradizione nell'*enforcement* delle regole *antitrust*, valorizzando così il ruolo della concorrenza nelle economie emergenti, prevedendo programmaticamente di armonizzare e far convergere le legislazioni di questi Paesi verso i principi e le regole europee in materia di aiuti di Stato, controllo delle fusioni, intese restrittive, abuso di posizione dominante, monopoli e imprese pubbliche.¹⁸⁸

2.3.1.1 Pratiche restrittive delle concorrenza: procedura di cooperazione e armonizzazione amministrativa

Le clausole degli AAEM sono modellate parzialmente sul contenuto degli artt. 101,

national legislation", così come degli obiettivi a medio termine, tra i quali "Bring national standards into line with European and international standards for industrial products and abolish national standards that are at odds with them" e "Adopt a programme for the harmonisation of conformity assessment legislation and procedures and implement the necessary framework and sectoral legislation"; fino a giungere alla negoziazione di un "agreement on conformity assessment and the acceptance of industrial products (ACAA) in sectors of common interest where the legislation is applied to the same standards as in the European Union".

¹⁸⁸ Sulle tipologie di clausole diffuse dagli accordi conclusi dall'Unione europea si veda M. CREMONA, *Multilateral and bilateral approaches to the internationalization of competition law: an EU perspective*, in I.F.FLETCHER-M. CREMONA-L. MISTELIS (a cura di), *Foundation and perspectives of international trade law*, Sweet & Maxwell, 2001, p. 56.

102, 107 TFUE e dichiarano incompatibili con il corretto funzionamento degli Accordi (limitatamente alle misure che incidono sul commercio tra l'Unione europea e gli Stati associati):

1) tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza;

2) lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante nell'intero territorio della Comunità o dei Paesi mediterranei, o in una sua parte sostanziale;

3) qualsiasi aiuto pubblico che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsi o minacci di falsare la concorrenza.¹⁸⁹

Altre due norme, presenti in tutti gli Accordi, prevedono l'adeguamento dei monopoli di Stato di natura commerciale entro il quinto anno dall'entrata in vigore dell'accordo, di cui sia informato il Comitato di associazione, e la predisposizione di misure da parte del Consiglio di associazione atte all'eliminazione di quelle situazioni che riguardano le imprese pubbliche o le imprese cui sono stati concessi diritti speciali e che arrecano pregiudizio agli scambi tra le Parti.¹⁹⁰

L'interpretazione ai fini dell'attribuzione e definizione del contenuto e la conseguente applicazione di queste clausole è l'ambito in cui dovrebbe esprimersi maggiormente il ruolo dei Consigli di associazione e la loro funzione di adozione di

189 Art. 30 par 1 CE-OLP, art. 34 par. 1 CE-Egitto, art. 53 CE-Giordania, art. 36 par. 1 CE-Israele, art. 36 par. 1 CE-Marocco, art. 36 par. 1. CE-Tunisia. Gli Accordi CE-Libano (art. 35) e CE-Algeria (art. 41) omettono il riferimento agli aiuti pubblici. Nel caso degli Accordi con Marocco, Tunisia e Giordania il riferimento agli articoli del TFUE (in realtà alla numerazione del Trattato di Roma, artt. 85, 86, 92) è esplicitamente menzionato come parametro di valutazione dei criteri necessari all'adozione di misure di esecuzione, ai sensi del paragrafo 2 dei rispettivi articoli. Negli altri Accordi, in luogo del riferimento alla legislazione di una Parte, si esplicita la cooperazione amministrativa tra le autorità delle Parti, fatta salva l'applicazione delle rispettive legislazioni sulla concorrenza. Caso unico è rappresentato dall'accordo CE-Algeria dove le Parti hanno concordato un allegato specifico (n. 5) ai fini della corretta applicazione dell'art. 41 dell'Accordo, nel quale in sintesi si conferma che l'applicazione di regole di concorrenza in vigore nelle rispettive legislazioni è responsabilità dell'autorità di ciascuna delle Parti, incluse quelle regole che si applicano alle imprese situate al di fuori del territorio nazionale. Dunque resta impregiudicato il fatto che la dichiarazione di incompatibilità della condotta anticompetitiva è effettuata dall'autorità di ciascuna delle Parti e che il Consiglio di Associazione adotta raccomandazioni senza arrecare pregiudizio ad ogni altra azione nel rispetto delle norme sulla concorrenza in vigore sul territorio delle Parti. Emerge nell'Allegato la rilevanza posta sulla cooperazione tra la Commissione europea e il Consiglio algerino della concorrenza, in merito alla possibilità di eseguire reciproche notifiche (*negative comity*), qualora una delle Parti reputi che misure adottate in applicazione della propria normativa possano rivestire un interesse significativo per le misure di applicazione della legislazione dell'altra Parte o un'incidenza considerevole sugli interessi dell'altra Parte. O ancora comportino restrizioni della concorrenza con effetto sul territorio dell'altra Parte. In realtà, per gli altri Paesi si riscontrano disposizioni analoghe specificate in successive decisioni dei Consigli di associazione come misure attuative dell'Accordo: si veda per es. la Decisione n. 1/2004 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 19 aprile 2004, *che adotta le normative necessarie all'applicazione delle regole di concorrenza*, in *GUUE* n. L 165 del 25 giugno 2005, p. 10–13. Per quanto riguarda l'Accordo CE-Libano, in una Dichiarazione Comune si specifica che l'avvio della cooperazione amministrativa ai sensi dell'art. 35, par. 2 dell'Accordo, è subordinata all'entrata in vigore di una legge libanese sulla concorrenza e all'entrata in funzione dell'autorità responsabile della sua applicazione.

190 Un esempio per tutti gli Artt. 37 e 38 CE-Marocco.

raccomandazioni e decisioni nella messa a punto delle necessarie misure di esecuzione.

Occorre all'uopo precisare che gli AAEM non prevedono accordi formali tra le autorità di concorrenza europee e dei Paesi terzi o l'*enforcement* sopranazionale di regole *antitrust*, lungi dal risultare nei fatti l'applicazione extraterritoriale delle regole comunitarie sulla concorrenza (intese come l'insieme dei principi, delle norme e della giurisprudenza), come per esempio nel caso specifico dell'unione doganale con la Turchia, per la quale è stata costituita un'agenzia regionale di *enforcement*, o dello Spazio Economico Europeo, per il quale agisce la Corte in qualità di vero e proprio organo giurisdizionale.¹⁹¹

Gli AAEM si limitano ad introdurre - similmente agli Accordi Europei¹⁹² - un sistema di armonizzazione positiva dove informazione, notifica, consultazione e adozione di misure comuni si intrecciano per realizzare i seguenti livelli di approfondimento:

- i. la creazione di sottocomitati nei Consigli di associazione, dedicati alla concorrenza (denominati "mercato interno"),¹⁹³
- ii. la creazione o il rafforzamento delle autorità di concorrenza nazionali nei Paesi terzi e la cooperazione tra queste ultime e le analoghe autorità europee,¹⁹⁴
- iii. il finanziamento europeo per le attività di assistenza tecnica, amministrativa e regolamentare, necessarie all'elaborazione sostanziale e procedurale delle norme *antitrust*

191 A questo proposito si legga l'interessante contributo di C. BAUDENBACHER, *The EFTA Court – an example of judicialisation of international economic law*, in *European Law Review*, VOL. 28, n. 6, 2003. In particolare p. 887, dove il giudice conferma il principio di omogeneità che vincola la Corte EFTA alla Corte di Giustizia UE nel merito e nel metodo: "As a matter of principle, the EFTA Court uses the same methods of interpretation as the Court of Justice. This does not come as a surprise, since the EFTA Court is bound by homogeneity rules to respect Court of Justice judgments. The Court quite often follows a teleological, sometimes even functional and dynamic approach. That means that the EFTA Court shows a similar attitude with regard to judicial law-making as the Court of Justice and the CFI".

192 Qui, il riferimento della comparazione per chi scrive è rappresentato dall'analisi di A. EVANS, cit. *supra*, p.133-134, sulle clausole relative alla concorrenza negli Accordi Europei. Così l'autore sull'inserimento delle clausole di concorrenza negli accordi conclusi dall'UE con Stati terzi: "The search for such harmonization might be seen as a manifestation of a desire to lessen the artificial separation of competition policy from the common commercial policy of the Community or, more fundamentally, to lessen the artificial separation of Community trade liberalization from international trade liberalization". Nella Comunicazione al Consiglio COM (96) 284 *def.*, verso un quadro internazionale di regole in materia di concorrenza, la Commissione ha giustificato le proprie ragioni in merito all'adozione di regole internazionali sulla concorrenza, applicabili alle imprese. Tra queste: "le pratiche anticoncorrenziali escludono le imprese comunitarie dai mercati dei Paesi terzi, ma, in assenza di adeguate misure nei medesimi Paesi, non possono essere affrontate efficacemente senza regole internazionali. Inoltre le imprese europee sono in situazione di svantaggio se devono competere sui mercati mondiali con produttori stranieri che operano a partire da mercati internazionali soggetti a politiche di concorrenza meno rigorose".

193 Per esempio la Decisione n. 1/2003 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 24 febbraio 2003, che istituisce sottocomitati del comitato di associazione, in *GUUE* n. L 79 del 26 marzo 2003, p. 14. Tale Decisione sancisce la creazione, tra gli altri, del sottocomitato "mercato interno", che esamina l'avanzamento delle misure predisposte dalle Parti in attuazione dell'Accordo nei seguenti settori: a) standardizzazione, certificazione, valutazione della conformità e sorveglianza del mercato, b) concorrenza e aiuti di Stato, c) diritti di proprietà intellettuale, industriale e commerciale, d) commesse pubbliche, e) tutela dei consumatori.

194 Per esempio la Decisione n. 1/2004 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 19 aprile 2004, che adotta le normative necessarie all'applicazione delle regole di concorrenza, in *GUUE* n. L 165 del 25 giugno 2005, p. 10-13. Tale decisione specifica le modalità amministrative della cooperazione tra le Parti per l'applicazione delle regole di concorrenza, che si basano essenzialmente sulla notifica reciproca dei propri provvedimenti - comunitari e marocchini - in applicazione dell'art. 36 dell'Accordo.

nei Paesi mediterranei.¹⁹⁵

Una norma programmatica sprovvista di procedura e dell'effetto obbligatorio prevede che il Consiglio di Associazione, agendo come *forum* di consultazione, si attivi per adottare le normative necessarie all'attuazione delle clausole sulle condotte anticompetitive entro cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore dell'Accordo¹⁹⁶. A questo proposito è evidente che, da un lato, le tecniche consensuali e le azioni concertate previste dagli Accordi non sono sufficienti senza l'attivazione delle misure unilaterali di diritto interno destinate a concretizzare gli impegni convenzionali e, dall'altro, le misure attuative sono subordinate alla concreta istituzionalizzazione o rafforzamento delle autorità di concorrenza nei Paesi terzi e alla relativa assistenza comunitaria in materia di *institution-building*.

Due situazioni sono esemplificative dell'inerzia dei Consigli di Associazione in questo senso: il caso del Libano, un'economia ad altissimo indice di concentrazioni economiche e di barriere all'entrata per le imprese, dove un disegno di legge sulla concorrenza è ancora all'esame del Parlamento dal 2007; e i Territori Palestinesi dove è evidente che gli ostacoli interni ed internazionali non consentono un'evoluzione positiva del quadro legislativo dell'Autorità palestinese.

Sia nel contesto delle economie sviluppate che di quelle in via di sviluppo, la formulazione di una politica di concorrenza deve tenere in considerazione molteplici fattori quali il quadro giuridico (tra cui l'efficienza del sistema giudiziario), le circostanze economiche e le scelte politiche e sociali del Paese.

In assenza di azioni concertate nell'ambito dei Consigli di associazione e di un sistema integrato di controllo, l'Unione europea incoraggia i PPM – sostanziano con misure finanziarie di assistenza tecnica, amministrativa e regolamentare - a riprodurre le regole comunitarie di concorrenza nella loro legislazione con la finalità di garantire agli operatori economici degli Stati associati un beneficio di protezione e tutela, quanto meno in termini di *enforcement* pubblico, simile a quello garantito dal diritto comunitario agli operatori del mercato interno, ma sul fondamento del diritto nazionale. Tuttavia, a livello giuridico, una tale convergenza esige da parte degli Stati associati il rispetto di un impegno

195 Questi sono i punti in comune da noi identificati negli AAEM e nei relativi strumenti predisposti nell'ambito dell'attuazione della Politica Europea di Vicinato, nonostante le significative differenze tra gli otto Accordi nella formulazione della clausole sulla concorrenza, che sono state debitamente prese in considerazione. Con riferimento per esempio alla Decisione n. 1/2004 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 19 aprile 2004, cit. *supra*, si evidenzia la cooperazione tecnica necessaria per consentire alle Parti di avvalersi l'una dell'esperienza dell'altra e per rafforzare l'attuazione delle loro norme e politiche di concorrenza, compatibilmente con le risorse disponibili. A questo proposito si legge che: “*Nel programma di accompagnamento all'applicazione dell'accordo potrebbero essere inserite le seguenti attività di cooperazione: a) azioni di formazione per consentire ai funzionari di acquisire un'esperienza pratica; b) seminari, destinati in particolare ai funzionari; e c) studi volti a favorire lo sviluppo dei diritti e delle politiche di concorrenza.*”

196 Tre, nel caso dell'Accordo CE-Israele, laddove Israele dispone già di un'efficace politica di concorrenza.

la cui intensità supera quella imposta agli Stati membri dell'Unione europea. In effetti, i Trattati istitutivi non impongono agli Stati membri l'armonizzazione delle proprie regole *antitrust*, bensì l'astensione da qualsivoglia misura nazionale che possa ostacolare l'applicazione delle regole comunitarie in materia di concorrenza. È evidente che, nel rispetto del principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati, la convergenza alle norme europee è praticabile unicamente per quei Paesi associati che non hanno alcuna tradizione giuridica in materia e che hanno formulato *ex novo* una politica di concorrenza e che esprimono l'esigenza di adeguarsi volontariamente al diritto comunitario.

2.3.1.2 *Cenni sulle istituzioni di controllo della concorrenza e sull'applicazione di regole antitrust nei Paesi Partner: l'influenza della cultura giuridica di Civil Law nel Maghreb e di Common Law nel Mashreq*

Tra i Paesi del Maghreb, la Tunisia presenta il regime di concorrenza più avanzato.¹⁹⁷ In generale, i tre Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco, Tunisia) hanno adottato regole nazionali e stabilito autorità di controllo sul modello dell'Ordinanza francese n. 86/1243 dell'1 dicembre 1986.

A livello sostanziale le legislazioni dei Paesi del Maghreb sanzionano, da un lato, le pratiche di intesa, di azioni concertate e di collusione che hanno l'obiettivo o l'effetto di prevenire o restringere la concorrenza e, dall'altro, l'abuso di potere di mercato o di posizione dominante. Le tre legislazioni prevedono un meccanismo di esenzione nel caso di pratiche restrittive che assicurano un certo progresso tecnico o economico e conformemente al principio del bilancio economico formulato dal diritto francese e dal diritto comunitario. Anche le operazioni di concentrazione economica sono oggetto di controllo sotto il profilo della valutazione dell'effettiva distorsione della concorrenza attraverso la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante. Sono altresì previsti dei meccanismi di controllo sui prezzi per certi prodotti, autorizzati nel caso in cui non esista concorrenza per ragioni strutturali o in caso di perturbazioni economiche importanti dovute a catastrofi naturali o a circostanze eccezionali.¹⁹⁸

Tuttavia, come segnalato dalla Commissione nelle Relazioni Intermedie 2010

197 In Tunisia, il diritto antitrust è stato introdotto con la legge n. 64/91 del 29 luglio 1991 sulla concorrenza e i prezzi, modificata a più riprese fino al 2005, con l'introduzione di disposizioni relative al controllo delle concentrazioni. Non disponiamo di informazioni relative ad eventuali modifiche che i processi di riforma in atto, dovuti al cambiamento di regime in corso (2011), stanno apportando. Non sappiamo se questo regime, che stiamo descrivendo, sarà attuale al momento della conclusione dell'elaborato finale. Ci limitiamo a descriverne brevemente il funzionamento alla luce delle leggi in vigore al momento dell'avvento della Primavera araba in Tunisia.

198 D. GERADIN-N. PETIT, *Règles de concurrence et partenariat euro-méditerranéen: échec ou succès?*, in *Revue internationale de droit économique*, 2003 (p. 47-102), p. 79.

(Country Progress Report)¹⁹⁹, l'inefficacia dell'apparato normativo delle regole *antitrust* in questi Paesi, in particolare in Algeria e Marocco, è determinata dall'inefficienza istituzionale che a sua volta dipende da una molteplicità di fattori, tra cui l'insufficienza dei poteri affidati alle autorità di controllo e la loro dipendenza dal potere esecutivo, un potere giudiziario debole e non indipendente, l'opposizione alle riforme economiche, l'assenza di un efficiente sistema di accesso alle informazioni economiche e commerciali e la mancanza di un sistema formativo adeguato.

Sotto il profilo istituzionale, mentre in Algeria e Marocco operano dei Consigli di concorrenza dipendenti dal potere esecutivo, in qualità di agenzie governative incaricate dai ministeri competenti, in Tunisia lo sforzo di modernizzazione ha garantito la predisposizione di un sistema composto da due autorità autonome l'una dall'altra. La prima è una Direzione generale della concorrenza e delle inchieste economiche, in seno al Ministero del Commercio, che, operando similmente al modello francese, risulta incaricata delle indagini sulle pratiche anti-competitive e il controllo di trasparenza, l'esito delle quali viene trasmesso alla Corte amministrativa suprema o al Consiglio della concorrenza. La seconda è il Consiglio della concorrenza, creato con legge n. 95/42 del 24 aprile 1995 che, ricalcando anch'esso il modello francese, costituisce un'autorità agente in modo indipendente rispetto alle autorità governative con cui collabora. Il Consiglio dispone di competenze decisionali e consultive ed i suoi membri sono nominati su proposta del Ministro del commercio. Ha cominciato a pubblicare dal 2008 dei rapporti annuali dettagliati sulla propria attività dove si rendono note tutte le decisioni e pareri. È guidato da un presidente (di regola un giudice o un professionista di chiara fama) e due vice-presidenti, uno consigliere presso la Corte amministrativa suprema e l'altro presso la Corte dei conti, che compongono la prima sezione (mandato quinquennale rinnovabile). Gli altri dieci membri compongono altre tre sezioni: una costituita da quattro giudici, una di quattro professionisti nel settore della produzione, distribuzione o fornitura di servizi (mandato quadriennale non rinnovabile), l'ultima composta da due personalità indipendenti che hanno dimostrato competenze nel settore economico e della concorrenza (mandato di sei anni non rinnovabile). Per quanto concerne il ruolo consultivo, il Consiglio può essere sentito dal Ministro del commercio su tutti i testi legislativi e su tutte le materie relative alla concorrenza. Il Ministro del commercio ha l'obbligo di consultare il Consiglio su tutte le misure di regolazione che impongono specifiche condizioni all'esercizio di un'attività professionale o economica o che pongono in essere delle restrizioni di accesso al mercato e, dal 2005, sulle concentrazioni (è stato adito anche prima di questa data su questioni relative

199 Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 12 maggio 2010, COM (2010) 207, *Bilancio della politica europea di vicinato*.

a fusioni). Attraverso l'intermediazione del Ministro del commercio, possono consultare il Consiglio le associazioni dei consumatori, le camere di commercio, le associazioni di categoria e i sindacati. Gli sviluppi delle azioni del Consiglio della concorrenza hanno reso alla Tunisia una regolazione del settore comparabile a quella di Turchia e Israele. Per quanto riguarda i poteri di indagine, il Consiglio opera di propria iniziativa o su richiesta (da parte delle imprese o degli stessi che possono richiederne il parere) il controllo sulle intese e gli abusi di posizione dominante, nonostante il numero dei ricorsi sia piuttosto modesto a causa del fatto che la cultura della concorrenza non è stata ancora assimilata dagli operatori.²⁰⁰

Tra i Paesi del Mashreq²⁰¹, che hanno formulato e avviato recentemente una politica di concorrenza, grazie all'influenza del rapporto con l'Unione europea, spiccano Egitto²⁰² e Giordania. Le regole di questi due Paesi sono relativamente simili e hanno adottato delle disposizioni giuridiche influenzate dal sistema di diritto britannico.

In Egitto la regolazione della concorrenza sul mercato è definita dalla legge n. 3 del 2005 relativa alla protezione della concorrenza e al divieto di pratiche monopolistiche, modificata dalla legge n. 190 del 23 giugno 2008 che ha specificato il regime delle sanzioni. La legge egiziana introduce un diritto moderno della concorrenza, che può essere comparato al livello dei Paesi OCSE, per quanto concerne le intese orizzontali, gli accordi verticali, gli abusi di posizione dominante, le notifiche relative a fusioni e acquisizioni, il trattamento confidenziale delle informazioni e delle sanzioni. La legge egiziana si applica egualmente ai comportamenti anti-competitivi che si verificano oltre i confini dello Stato e che producono conseguenze sul suo mercato (secondo la dottrina degli effetti), prevedendo forme di “*positive comity*”, ossia di cooperazione con le Authority straniere. Sussistono esenzioni per i servizi di pubblica utilità gestiti dallo Stato (che non sono disciplinati dal diritto antitrust secondo un principio che ricorda la State Action Doctrine degli Stati Uniti) e dalle imprese. L'agenzia responsabile dell'applicazione del diritto antitrust è l'Autorità egiziana della concorrenza diretta da un presidente e un vice-presidente (giudici) e da un consiglio di amministrazione comprendente quindici membri di cui tre esperti in materia di

200 F. SOUTY, *Les règles de concurrence dans le Partenariat euro-méditerranéen*, in J. SANCHEZ CANO (a cura di), *Vers la zone de libre échange*, Institut Européen d'Administration Publique, Barcellona, 2009, p. 421 e 436.

201 Escludiamo dalla trattazione Israele, che dispone dal 1988 di un sistema di regole di concorrenza molto moderno che assicura agli operatori un livello di protezione molto elevato e che ha raggiunto livelli di sofisticazione comparabili a quelli degli Stati europei più avanzati in termini di attività istituzionale e strumenti di controllo. In questa breve analisi, ci soffermiamo unicamente sui Paesi Partner che hanno introdotto un regime *antitrust* in virtù del rapporto con l'Unione europea e della spinta propulsiva di quest'ultima verso le riforme economiche e amministrative.

202 Per questo Paese valgono considerazioni analoghe a quelle espresse nel caso della Tunisia. Una valutazione dell'impatto della Primavera Araba sul regime di concorrenza risulta prematura, nella misura in cui, al momento della stesura dell'elaborato, l'Egitto è nel pieno di una fase di transizione, l'esito della riforma del regime statale è incerto e non ne conosciamo gli effetti sull'amministrazione dello Stato.

concorrenza e altri rappresentanti delle associazioni di categoria o di settore. L'Autorità è un'agenzia con personalità giuridica autonoma, sotto tutela del Primo ministro, con ampie competenze in materia: 1) di indagine, che può avviare su richiesta o di propria iniziativa, 2) di controllo sulle concentrazioni economiche, 3) di ricerca, attraverso la creazione di banche dati relative alle attività economiche, il *reporting* regolare sulle azioni intraprese e la formazione di esperti, 4) di consiglio sui progetti di legge per i quali formula pareri, 5) di coordinamento con le autorità di concorrenza di altri Paesi su materie di comune interesse, 6) di sanzione, nel caso di mancata o falsa informazione da parte delle imprese durante le verifiche o nel caso di mancato rispetto delle sue decisioni. Operano altresì sul mercato egiziano altre autorità di regolazione che cooperano attivamente con l'Autorità della concorrenza, quali l'Autorità nazionale di regolazione delle telecomunicazioni, l'Autorità di regolazione del settore dell'elettricità e l'Autorità di protezione dei consumatori. L'Autorità della concorrenza ha facoltà di esercitare misure coercitive nell'ambito delle indagini per le quali è investita al fine di acquisire le informazioni necessarie a verificare il comportamento anti-competitivo, di prendere misure per porre fine alle eventuali violazioni constatate e di far rispettare le sue decisioni. Tuttavia, il fatto che le imprese non sempre forniscano le informazioni richieste o che forniscano dati falsi o ingannevoli all'Autorità non è ancora considerato nella cultura generale come una violazione della concorrenza e le sanzioni in questo senso restano spesso disattese. Inoltre le sanzioni disposte dall'Autorità non sono veramente dissuasive per le imprese, nella misura in cui non prevedono per esempio forme di risarcimento o di dismissione delle loro attività patrimoniali, né tantomeno vincolanti, dal momento che la loro applicazione è a discrezione del ministro del settore in cui è stata constatata la violazione (privando così l'Autorità di effettivo potere di enforcement).²⁰³

In Giordania, la legge sulla concorrenza n. 33 del 2004 ha costituito uno degli elementi di modernizzazione del quadro giuridico nazionale nell'intento di consolidare l'economia di mercato nel Paese. La legge disciplina i tre tipi di pratiche conosciute dal diritto comunitario: i) accordi, pratiche e alleanze implicite o esplicite che limitano o minacciano di limitare la concorrenza, ii) abuso di posizione dominante e iii) concentrazioni economiche. Il suo campo di applicazione si estende, come nel caso dell'Egitto, alle condotte anti-competitive che hanno origine al di fuori del territorio nazionale ma che producono effetti sul suo mercato (dottrina degli effetti e *positive comity*). Sono previste esenzioni per certi prodotti e materie prime di base o in caso di circostanze eccezionali e particolari casi di urgenza tra cui catastrofi naturali o nel caso in cui un'intesa sia finalizzata ad un miglioramento della competitività, della produzione e della

203 F. SOUTY, cit. *supra*, p.408-420

distribuzione o ad un profitto per il consumatore. Dal punto di vista istituzionale non vi è un'autorità di regolazione indipendente mentre è stata stabilita una Direzione della concorrenza in seno al Ministero del commercio e dell'industria, a sua volta assistita da una struttura consultiva, il Comitato degli affari della concorrenza, incaricato dei pareri sui progetti di legge e in materia di concessione di diritti speciali. La missione e le competenze della Direzione della concorrenza comprendono lo sviluppo di politiche e la redazione di leggi, la realizzazione delle inchieste (promosse ex officio oppure su richiesta di una parte lesa o da parte dei tribunali competenti), l'attività di *reporting* e la ricezione delle notifiche relative alle fusioni. Il potere decisionale effettivo per quanto concerne le esenzioni e l'accertamento delle violazioni resta comunque nelle mani del Ministro del commercio e dell'industria. Il diritto giordano differisce dagli altri casi presi in esame nella misura in cui prevede un ruolo maggiore della magistratura. Nel caso di accertamento di una violazione del diritto della concorrenza, il Ministro competente ha l'obbligo di adire la Corte di prima istanza di Amman, che dispone di una competenza speciale in materia di inchiesta, dichiarazione della violazione, ingiunzione e sanzione (decisioni per le quali le parti possono ricorrere in appello e in cassazione).²⁰⁴

2.3.2 L'applicazione delle regole del commercio internazionale in materia di sovvenzioni pubbliche e difesa commerciale

2.3.2.1 Esenzioni sugli aiuti di stato

Per quanto riguarda gli aiuti di stato, l'obiettivo generale di sviluppo del Partenariato euromediterraneo ha indotto i negoziatori europei ad ammorbidire il principio di incompatibilità e, addirittura, non sono state introdotte clausole in questo senso negli Accordi con Algeria e Libano.

Le economie emergenti dei Paesi mediterranei hanno una solida tradizione di finanziamento pubblico alle attività economiche - come dimostra il fatto che il controllo sugli aiuti di stato sia escluso dalle leggi nazionali della concorrenza, per cui una certa tolleranza di natura provvisoria ha evidentemente prevalso nell'attesa del completamento della transizione di questi Paesi verso l'economia di mercato. Tolleranza che si estende anche alle pratiche restrittive della concorrenza che si verificano in una Parte qualora non vengano affrontate adeguatamente nelle sedi di cooperazione e arrechino o minaccino di produrre un pregiudizio sostanziale all'industria nazionale dell'altra Parte.

I Paesi mediterranei preservano dunque la possibilità di mantenere i propri interventi statali in economia senza avviare quel processo di progressiva sostituzione delle

204 D. GERADIN-N. PETIT, cit. *supra*, p. 80-81

misure “anti-sussidi” con le regole europee in materia di aiuti di stato. Occorre precisare che le misure destinate a bilanciare l’effetto nel Paese di importazione dei sussidi predisposti nel Paese di esportazione e le misure relative agli aiuti di stato non differiscono solo nel merito, ma anche nel conseguente rimedio: le prime ammettono l’esistenza di sovvenzioni all’esportazione da parte del Paese esportatore e predispongono dazi di compensazione unilateralmente imposti nel Paese importatore come lecita misura di salvaguardia della propria produzione nazionale; mentre le seconde si basano su un generale divieto degli aiuti pubblici, ai fini concorrenziali, e sul conseguente controllo di applicazione di quel divieto da parte di autorità di concorrenza nazionali o sopranazionali che perseguono la condotta anticompetitiva dello Stato²⁰⁵.

Gli AAEM mantengono sostanzialmente inalterate le misure “anti-sussidio” in conformità alle regole multilaterali e riportano innumerevoli esenzioni al principio di incompatibilità degli aiuti pubblici dichiarato nelle disposizioni relative alla concorrenza:

- Giordania, Marocco e Tunisia sono Paesi assimilati alle regioni svantaggiate della Comunità ai sensi dell’art. 92, paragrafo 3 lettera a) del Trattato (art. 107 TFUE)²⁰⁶, per quanto concerne la possibilità del mantenimento degli aiuti di stato, con il solo obbligo di informazione annuale sull’importo totale e sulla distribuzione dell’aiuto concesso; e pertanto possono disporre di proroghe di compatibilità per ulteriori periodi quinquennali, tenuto conto della situazione economica dei Paesi;

- l’Autorità palestinese è legittimata alla sovvenzione delle imprese attraverso forme speciali di sussidi, in virtù delle specifiche esigenze di sviluppo (art. 30, par. 4 dell’accordo);

- con Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Marocco, Tunisia è precisato che le norme sugli aiuti di stato non si applicano ai sussidi all’agricoltura;

- con Autorità palestinese, Giordania, Marocco e Tunisia viene altresì precisato, per quanto concerne eventuali condotte anti-competitive in questo settore, che i parametri di verifica adottati dal Consiglio di associazione dovranno essere conformi ai criteri stabiliti dagli artt. 42 e 43 (stessa numerazione Trattato di Roma e TFUE) e dal regolamento n.26/1962²⁰⁷ del Consiglio; con l’Egitto viene invocata l’applicazione dell’accordo OMC sull’agricoltura;

- (in tutti gli AAEM) le Parti possono ricorrere a misure opportune, previa

205 J.F.BELLIS, *The treatment of dumping, subsidies and anti-competitive practices in regional trade agreements*, in P. DEMARET-J.F. BELLIS-G. GARCIA JIMENEZ, cit. *supra*, p. 385.

206 Sono compatibili con gli AAEM gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione.

207 Regolamento (CEE) n. 26/1962, *relativo all’applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio di prodotti agricoli*, in *GUCE*, n. L 30 del 20 aprile 1962, p. 993

consultazione nell'ambito del Comitato di associazione, qualora venga riscontrata una pratica anticompetitiva che non sia adeguatamente affrontata nel quadro delle norme di attuazione o che arrechi o minacci di arrecare grave pregiudizio all'altra Parte. In assenza di un quadro normativo specifico euro-mediterraneo in questo senso, tali misure devono risultare conformi alle condizioni e alle procedure fissate dal GATT [artt. VI (*dumping*), XVI (*sussidi e compensazioni*) e XXIII (*autorizzazione delle contromisure*)] e dagli altri strumenti pertinenti al negoziato (in particolare l'Accordo sulle Sovvenzioni e le Misure Compensative esplicitamente citato negli AAEM con Algeria, Egitto, Libano e Autorità palestinese).

Nella sostanza, le Parti si impegnano ad un obbligo generale di informazione reciproca, notifica e consultazione nelle sedi istituzionali appropriate, compresi i Consigli e i Comitati di associazione, nel rispetto dei reciproci interessi quando si applicano misure nazionali.

Sul concetto di misure "nazionali" occorre effettuare una precisazione in ordine alla politica commerciale comune e alla regolamentazione del commercio extracomunitario. La politica commerciale è una delle politiche comuni previste in origine dai Trattati per le quali le Istituzioni comunitarie dispongono di competenza esclusiva e - prima della modifica di Lisbona (art. 207 TFUE) che ne ha esteso gli ambiti di applicazione - al momento della conclusione degli AAEM risultava "*fondata su principi uniformi, in particolare per quanto riguarda le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, 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 sovvenzioni*" (art. 133 TCE - versione Nizza, già art. 113 Tr. Roma). Pertanto, anche le sospensioni, i contingenti, le deroghe temporanee, i regimi preferenziali devono tenere conto, nei rapporti coi Paesi terzi, della procedura comunitaria che disciplina i rapporti tra le Istituzioni comunitarie e i Paesi membri, del ruolo della Commissione nelle inchieste relative alla difesa commerciale e alle misure di salvaguardia, volte ad accertare la sussistenza di un pregiudizio, e della nozione di mercato comunitario per la definizione della portata di tale pregiudizio²⁰⁸. Negli ambiti che trattiamo di seguito, faremo brevemente riferimento ai Regolamenti comunitari che allineano le norme interne e la procedura comunitaria alle esigenze del diritto OMC al quale si rinvia negli Accordi.

2.3.2.2 Difesa commerciale in caso di dumping e sovvenzioni all'esportazione

Gli AAEM prevedono delle misure di difesa commerciale con lo scopo di garantire

all'eventuale Parte lesa una legittima compensazione, in conformità e alle condizioni delle norme del GATT, per il pregiudizio subito a causa degli effetti sul suo mercato dei sussidi pubblici attribuiti alle produzioni – o delle pratiche anticompetitive che si sviluppano - nell'altra Parte.

Nonostante venga stabilito un meccanismo cooperativo e di coordinamento tra le Parti sulle rispettive regole di concorrenza, è evidente che i trattati internazionali come quelli sin qui analizzati vincolano unicamente gli Stati, mentre le pratiche di impresa ricadono nel loro ambito di applicazione solo indirettamente attraverso i comportamenti di *dumping* e i successivi rimedi.

Gli Accordi Euro-Mediterranei mantengono impregiudicata la possibilità per le Parti di ricorrere a dazi *anti-dumping*, conformemente all'art. VI del GATT esplicitamente menzionato²⁰⁹, quando un prodotto originario di una Parte è importato nel territorio doganale dell'altra Parte ad un prezzo inferiore al valore normale²¹⁰, in una misura che arreca o minaccia di arrecare pregiudizio grave ad una produzione nazionale²¹¹. Le misure *anti-dumping* sono escluse dalla procedura di arbitrato prevista dai Protocolli che introducono il meccanismo di risoluzione delle controversie.

L'art. VI GATT disciplina unicamente il *dumping* a carattere commerciale, che consiste nell'introduzione di prodotti originari di una Parte sul territorio doganale di un'altra Parte ad un prezzo inferiore al valore del normale. Tale valore viene generalmente determinato in riferimento al prezzo comparabile praticato al consumo nella Parte esportatrice o maggiorato di un supplemento ragionevole per i costi di vendita e gli utili.²¹²

209 Art. 20 CE-OLP, Art. dal 23 CE-Giordania, Art. 22 CE-Israele, Art. 24 CE-Marocco, Art. 24 CE-Tunisia. Diversa la formulazione nel caso di CE-Algeria (artt. 22, 23), CE-Egitto (artt. 22 e 23), CE-Libano (artt. 23,24) che dichiarano anche l'applicazione dell'Accordo OMC sulle Sovvenzioni e le Misure compensative (pertinente al divieto di sovvenzioni all'esportazione, a fronte delle quali sono ammesse misure di compensazione).

210 Sulla definizione di prezzo inferiore al valore normale si veda, dal lato comunitario, l'art. 2 del Regolamento (CE) n. 1225/2009 del Consiglio, del 30 novembre 2009, *relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea* in GUUE, n. L 343 del 22 dicembre 2009, p. 51.

211 Dal lato comunitario, conformemente all'art. 3, par. 2, del Regolamento (CE) 1225/2009, si precisa che l'accertamento del pregiudizio “*si basa su prove positive e implica un esame obiettivo: a) del volume delle importazioni oggetto di dumping e dei loro effetti sui prezzi dei prodotti simili del mercato comunitario; b) dell'incidenza di tali importazioni sull'industria comunitaria*”.

212 Sulla definizione di prezzo inferiore al valore ordinario si legga la prima parte dell'Art. VI GATT:

“1. Le Parti contraenti convengono che il *dumping*, per il quale viene fatto d'introdurre nel mercato di un Paese dei prodotti d'un altro, a un prezzo inferiore al loro valore ordinario, sia condannevole, quando cagioni, o sia per cagionare, un pregiudizio considerabile a una produzione attuale d'una Parte contraente, oppure ritardi notevolmente l'attuazione d'una produzione nazionale. Secondo il presente articolo, un prodotto esportato da un Paese in un altro, deve reputarsi immesso nel mercato di quest'ultimo a un prezzo inferiore al suo valore ordinario, quando il suo prezzo

a. è più basso di quello comparabile, praticato correntemente, nel commercio ordinario, per un prodotto congenere destinato al consumo nel Paese esportatore;

b. oppure, se nel commercio interno di quest'ultimo Paese mancasse un prezzo siffatto, quando il prezzo del prodotto esportato è

i. più basso del prezzo comparabile più elevato, praticato in condizioni ordinarie del commercio, per l'esportazione d'un prodotto congenere in un terzo Paese,

ii. oppure è più basso del costo di produzione del prodotto nel Paese d'origine, accresciuto ragionevolmente a

Sebbene il *dumping* sia una pratica di impresa, la disciplina dell'art. VI GATT ha come destinatari gli Stati, nella misura in cui, tollerando il comportamento anti-competitivo, si rendono responsabili del pregiudizio che il *dumping* può causare. Gli Accordi Euro-Mediterranei stabiliscono una procedura di cooperazione in seno agli organi stabiliti dall'Accordo, introducendo garanzie di informazione sull'avvio di procedure interne.²¹³

Premono in questa sede due considerazioni. La prima, di ordine teorico, in merito alla scelta dell'art. XXIV per la conclusione di zone di libero scambio tra l'Unione europea e i Paesi mediterranei. L'art. VI che autorizza i dazi *anti-dumping* non è contemplato dall'art. XXIV tra le misure che giustificano la restrizione del commercio nell'area di libero scambio. L'*anti-dumping* sembrerebbe al contrario costituire un esempio di quelle restrizioni al commercio tra le parti che devono essere eliminate per l'*essenziale* degli scambi commerciali ai sensi dell'art. XXIV (8) b. La posizione mantenuta negli AAEM da parte dell'Unione europea in questo senso conferma che solo un elevato livello di integrazione economica giustifica l'abolizione o la significativa riduzione delle misure *anti-dumping*.²¹⁴ D'altro canto però la Commissione, in una sua Comunicazione qualche anno prima della conclusione degli AAEM, ammetteva che tali misure sono meno efficienti dello sviluppo di norme nazionali volte a risolvere il problema dell'inadeguatezza delle regole interne di concorrenza sui mercati di esportazione, perché affrontano l'effetto del comportamento anti-competitivo, ma non lo sradicano²¹⁵. Da qui l'esigenza di inserire nei nuovi Accordi Euro-Mediterranei le norme sulla concorrenza, senza tuttavia rinunciare a misure efficaci di difesa commerciale delle produzioni comunitarie, in attesa

cagione delle spese di vendita e dell'utile.

In ciascun caso, saranno debitamente considerati i divari nelle condizioni di vendita, nella tassazione e in quegli altri elementi rilevanti circa alla comparabilità dei prezzi.

2. Allo scopo di bilanciare o d'impedire il dumping, ciascuna Parte contraente potrà riscuotere, su ogni prodotto importato in dumping, un dazio antidumping, il cui ammontare non sarà superiore al margine di dumping attenente a quel prodotto. Secondo il presente articolo, è reputata margine di dumping la differenza di prezzo determinata conformemente alle disposizioni del numero 1".

213 Ai sensi dell'art. VI GATT, le autorità della Parte importatrice avviano un'inchiesta che deve stabilire, secondo le modalità ed entro i termini fissati dai propri regolamenti nazionali, l'evidenza del margine di *dumping*, la portata del pregiudizio arrecato alla produzione interna con elementi di prova e il legame di causalità tra il *dumping* e il pregiudizio. Dal lato comunitario, conformemente alle disposizioni del Regolamento (CE) 1225/2009, l'apprezzamento dell'apertura dell'inchiesta *anti-dumping* è effettuata dalla Commissione, che valuta la ricevibilità delle denunce per *dumping*. Se l'inchiesta è avviata, la Commissione dispone di un periodo non inferiore ai sei mesi per acquisire i mezzi di prova ed è sufficiente che uno dei tre criteri di valutazione sia fallace (verifica del margine di *dumping*, pregiudizio alla produzione comunitaria, nesso di causalità) per rigettare la denuncia (decisione impugnabile dinanzi al Tribunale in primo grado). Durante la fase di espletamento della procedura, possono essere imposti dazi provvisori in situazione di particolare urgenza, che possono essere sospesi nel caso di cooperazione dell'esportatore che si impegna volontariamente a modificare i suoi prezzi o ad astenersi dall'esportare verso la zona considerata ai prezzi criticati. Al termine della verifica, nel caso di accertamento della sussistenza del *dumping*, i dazi diventano definitivi (misura del Consiglio su proposta della Commissione) potendo restare in vigore per la durata necessaria alla neutralizzazione del *dumping* e, ad ogni modo, devono essere soppressi dopo cinque anni (salvo deroghe in occasione del riesame del *dumping* in previsione della scadenza).

214 A. EVANS, cit. *supra.*, p. 128.

215 COM (96) 284 *def.*, cit. *supra.*

dell'adeguamento delle normative dei Paesi mediterranei e della predisposizione di ulteriori meccanismi congiunti di regolazione.

La seconda considerazione segue la prima ed è di natura pratica: la determinazione del margine di *dumping* e del pregiudizio si effettua sulla base delle prove in possesso delle autorità della Parte dove si manifesta il *dumping*, che possono acquisire testimonianze in merito e applicare di conseguenza la propria legislazione interna, in considerazione del danno arrecato alla propria industria. Più difficile risulterebbe nella prassi internazionale l'applicazione di norme sulla concorrenza alle intese, alle pratiche concordate e ai monopoli che si sviluppano al di fuori del territorio nazionale e che possono determinare politiche di prezzo suscettibili di provocare un *dumping* nel mercato di importazione²¹⁶, per quanto la procedura di cooperazione sullo scambio di informazioni stabilita dall'Accordo possa rivelarsi proficua.

Da qui la debolezza del vincolo delle norme sulla concorrenza negli Accordi Euro-Mediterranei e il mantenimento di misure sospensive dei benefici degli Accordi in casi particolari, definiti sulla base delle regole OMC.

Tra le altre misure suscettibili di applicazione di tali regole vi sono quelle che disciplinano la concessione di sovvenzioni all'esportazione, strumento legittimo della politica economica, anche nelle economie di mercato. Gli AAEM disciplinano gli interventi pubblici - non solo in virtù delle reciproche notifiche sui rispettivi sussidi pubblici all'economia - qualora i criteri di attribuzione siano destinati a favorire in modo sleale gli operatori nella Parte esportatrice.

In effetti, l'introduzione esplicita della clausola che ammette l'applicazione delle misure compensative alle sovvenzioni (artt. XVI e XXIII GATT e, in alcuni AAEM, l'Accordo OMC sulle Sovvenzioni e le Misure Compensative), prefigura la possibilità di praticare dazi compensativi qualora venga riscontrato da una Parte un pregiudizio sui propri mercati, generato in conseguenza di sovvenzioni pubbliche nella Parte dove avviene l'esportazione dei prodotti.²¹⁷

Conformemente alle norme internazionali e a quelle europee che recepiscono queste ultime, la sussistenza di una sovvenzione, suscettibile di azionare meccanismi compensativi, si definisce sulla base di due criteri: il primo è il contributo concesso dallo Stato o da un

216 Ci si riferisce, per esempio, al caso di "*predatory dumping*" o "*predatory pricing*" quando situazioni di monopolio in un determinato mercato inducono gli esportatori a praticare prezzi al di sotto dei costi di produzione per eliminare esportatori concorrenti. L'Unione europea lo proibisce. Non disponiamo informazioni rispetto alla pratica dei Paesi mediterranei in questo senso. Per una corretta definizione economica si rimanda a R.C. FEENSTRA, *Advanced international trade. Theory and evidence*, Princeton University Press, 2004, p. 241.

217 Dal lato comunitario, la disciplina applicabile alle importazioni di prodotti cui si attribuiscono sovvenzioni nei Paesi terzi è stata codificata dal Regolamento (CE) n. 597/2009 del Consiglio, dell'11 giugno 2009, *relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni, provenienti da paesi non membri della Comunità europea*, in *GUUE* n. L 188 del 18 luglio 2009, p. 93

organismo pubblico, il secondo è il vantaggio conferito all'operatore che beneficia del contributo finanziario. Per risultare criticabile, il vantaggio attribuito deve essere specifico. Una sovvenzione non è specifica nella misura in cui è accordata a dei beneficiari in modo automatico, in funzione di criteri obbiettivi e neutri. Al contrario, risulta specifica quando è accordata a beneficiari in numero limitato, sia individualmente determinato, sia considerato collettivamente in riferimento ad un ramo della produzione nazionale. L' Accordo sulle Sovvenzioni e le Misure Compensative classifica le sovvenzioni specifiche in tre categorie:

a) nella “scatola rossa” sono incluse le sovvenzioni proibite che contemplano sussidi all'esportazione, comprese esplicite misure di sostegno ai redditi degli operatori, o i sussidi nella forma dell'utilizzo nella produzione nazionale di *input* nazionali di preferenza a *input* di importazione (art. 3, par. 1);

b) nella “scatola verde” sono incluse le sovvenzioni legittime, tra cui gli aiuti alla ricerca versati a imprese o a istituti di insegnamento superiore che hanno contratti con imprese, gli aiuti alle regioni sfavorite o gli aiuti destinati a promuovere l'adattamento alle regole di protezione dell'ambiente (art. 8, par. 1);

c) nella “scatola gialla” sono incluse quelle sovvenzioni suscettibili di dar luogo ad un'azione a seconda delle caratteristiche del sistema dell'aiuto; vi si trovano le sovvenzioni specifiche che hanno effetti sfavorevoli causando pregiudizio grave agli interesse o ad una produzione della parte importatrice (art.5). A seconda che si tratti di sovvenzioni proibite o suscettibili di provocare pregiudizio, l'Accordo OMC prevede due tipi di ricorso: il primo (dagli artt. 10 al 23) è un'azione degli operatori danneggiati nel quadro istituzionale del proprio Stato, finalizzato alla pronuncia di misure compensative in carico allo Stato che ha accordato la sovvenzione; il secondo è un'azione nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio intentata dalla Parte importatrice nei confronti della Parte esportatrice che ha concesso l'aiuto.²¹⁸ Nel primo caso, dal lato comunitario, il Regolamento (CE) 597/2009 stabilisce una procedura analoga a quella che si attiva nel caso di *dumping*.

Nel regime previsto dagli AAEM, l'applicazione di misure compensative in conseguenza di sovvenzioni dovrà coordinarsi con le esenzioni all'incompatibilità degli aiuti di stato previste per gli Stati associati, con il divieto di tributi all'esportazione - che abbiamo enunciato precedentemente - e con la procedura di cooperazione, informazione e notifica in seno agli organi stabiliti dall'Accordo. Inoltre, come ulteriore garanzia per gli operatori, non

218 O. CACHARD, *Droit du commerce international*, Parigi, 2008, p. 149-151; P. ECKLY, *Droit du commerce international*, cit. *supra*, p. 39-42. Sull'applicazione delle misure compensative e le prospettive di riforma del Doha Round si veda V. DI COMITE, *Le sovvenzioni e le misure compensative nell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM, 2009, p. 80-87

è esclusa l'attivazione della procedura di arbitrato prevista dai Protocolli conclusi con Giordania, Marocco e Tunisia. Si fornisce così alle Parti un'ulteriore meccanismo di risoluzione delle controversie, che va ad aggiungersi alla possibilità di adire l'organo di appello in ambito OMC. La procedura di arbitrato prevista dai Protocolli non si applica con Egitto e Libano nel caso di dispute su questo capitolo.

2.3.3 Misure di deroga degli Accordi: clausole generali di salvaguardia o “escape clause”

Tra le misure che sono suscettibili di sospendere temporaneamente i benefici degli Accordi rientrano le clausole di salvaguardia generale che permettono di ristabilire in via temporanea le restrizioni quantitative all'importazione, in conseguenza di circostanze eccezionali che incidono sulla congiuntura economica di una Parte. La cosiddetta “*escape clause*” è inserita in tutti gli Accordi presi in considerazione e la sua interpretazione non è esclusa da un'eventuale disputa per la quale venga richiesta l'attivazione del meccanismo di risoluzione delle controversie, in seguito alla sua applicazione (come previsto dai Protocolli conclusi con Giordania, Marocco e Tunisia, mentre risulta esclusa dai Protocolli di arbitrato per la composizione delle controversie conclusi con Egitto e Libano).

Abbiamo inoltre rilevato una diversa formulazione della clausola tra i primi accordi conclusi (con Autorità palestinese, Giordania, Israele, Marocco e Tunisia²¹⁹) e quelli di stipula più recente (con Algeria, Egitto, Libano²²⁰).

Mentre i primi prefigurano - prima del ricorso a misure di protezione e salvo casi di particolare urgenza - una procedura cooperativa di consultazione finalizzata alla negoziazione di una soluzione tra le Parti in seno ai Comitati di associazione unicamente nei termini previsti dagli Accordi (che è la stessa che si applica nel caso di difesa commerciale), i secondi includono nuovamente riferimenti alle norme del GATT, in particolare all'applicazione dell'art. XIX e dell'accordo OMC sulle misure di salvaguardia.²²¹

Negli AAEM più maturi si precisano le condizioni che giustificano il ricorso a misure restrittive ammesse in funzione protezionistica a difesa del mercato nazionale. Tali condizioni sussistono quando un prodotto è importato in quantità tali da provocare o minacciare di provocare “*a) pregiudizio grave ai produttori nazionali di prodotti analoghi o direttamente concorrenziali nel territorio di una delle parti o b) gravi problemi in qualsiasi settore dell'economia o difficoltà che potrebbero causare un grave deterioramento della situazione economica di una regione*”.²²² Per quanto riguarda l'adozione delle restrizioni

219 Rispettivamente art. 21, art. 24, art. 23, art. 25, art. 25.

220 Rispettivamente art. 24, art. 24, art. 25.

221 Come l'art. VI del GATT, anche l'art. XIX non è contemplato dall'art. XXIV tra le misure che giustificano la restrizione del commercio nell'area di libero scambio.

222 Sul fronte comunitario interno, la procedura di vigilanza comunitaria effettuata dalla Commissione sulle

quantitative all'importazione in deroga al libero scambio, la procedura di consultazione in seno al Comitato di associazione prevista da questi Accordi è la stessa che si applica nel caso di adozione delle misure di difesa commerciale. La procedura richiede alle Parti di rispettare l'obbligo di a) fornire al Comitato di associazione tutte le informazioni necessarie finalizzate alla ricerca di una soluzione accettabile per entrambe le Parti, prima di adottare unilateralmente i provvedimenti, fatti salvi i casi eccezionali che richiedono un intervento immediato, b) scegliere le misure che meno perturbano il funzionamento dell'accordo, c) notificare le misure e consultarsi periodicamente nel Comitato di associazione ai fini di mantenere il carattere temporaneo ed eccezionale dei provvedimenti, che non devono diventare permanenti e che anzi devono essere aboliti una volta che le circostanze che ne hanno giustificato l'adozione sono mutate²²³.

Nel caso degli Accordi più recenti la procedura di informazione, consultazione e notifica in seno al Comitato di associazione è mantenuta quando si verifica la necessità di restrizioni quantitative all'importazione ed è ulteriormente arricchita dalle garanzie previste dall'art. XIX GATT e dal relativo accordo OMC sulle misure di salvaguardia.

In particolare, l'art. 24 (par. 5, 6, 7) dell'Accordo con l'Algeria è molto dettagliato in questo senso e specifica le condizioni della procedura di cooperazione amministrativa. Similmente alle misure tariffarie eccezionali che permettono l'introduzione dei dazi *anti-dumping* o dei dazi compensativi, anche la deroga al divieto di restrizioni quantitative all'importazione, determinata da circostanze eccezionali, impone sulle Parti dell'Accordo un obbligo generale di proporzionalità in ordine al merito, nei contenuti e nei termini delle restrizioni – che non devono ostare al margine preferenziale concesso dall'Accordo e devono essere limitate nel tempo - e di consultazione in seno al Comitato di associazione, che agisce come *forum* diplomatico per la ricerca di una soluzione concordata tra le Parti, per quanto riguarda la procedura di notifica e di adozione delle misure. Prima dell'adozione di eventuali provvedimenti, durante la procedura di esame approfondito del Comitato di associazione sulle risultanze dell'inchiesta di una Parte, sono previste da parte di quest'ultima garanzie e concessioni all'altra Parte, attraverso un'offerta di compensazione nella forma di una liberalizzazione degli scambi “*sostanzialmente equivalente agli effetti commerciali sfavorevoli*” della restrizione quantitativa. Se le Parti non trovano l'accordo sull'offerta, la Parte che subisce la restrizione delle proprie esportazioni può adottare unilateralmente tariffe compensative con effetti commerciali sostanzialmente equivalenti

condizioni, le modalità e l'andamento delle importazioni e i criteri di adozione di misure di salvaguardia è disciplinata dal Regolamento (CE) 260/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, *relativo al regime comune applicabile alle importazioni*, in *GUUE* n. L 84 del 31 marzo 2009.

223 Sulla procedura di cooperazione amministrativa: art.23 CE-OLP, Art. 26 CE-Giordania, Art. 25 CE-Israele, Art. 27 CE -Marocco, Art. 27 CE-Tunisia

alla misura di salvaguardia adottata dall'altra Parte.

In tutti gli AAEM vi sono ulteriori misure di salvaguardia che derogano al divieto di restrizioni quantitative: la prima si applica alle esportazioni nel caso in cui la liberalizzazione delle reciproche esportazioni sia suscettibile di produrre un penuria grave di un prodotto essenziale nella Parte esportatrice²²⁴; la seconda riguarda la politica monetaria e ammette, in caso di seria difficoltà della bilancia dei pagamenti, il ripristino di misure restrittive all'importazione alle condizioni del GATT e del Fondo Monetario Internazionale²²⁵. Entrambe queste misure devono avere durata limitata e la loro portata non deve eccedere quella strettamente necessaria per ovviare alla situazione, sempre nel rispetto della leale cooperazione in seno ai Comitati di associazione.

La relazione tra sistema commerciale multilaterale e integrazione economica regionale è particolarmente accentuata nell'Accordo CE-Algeria. È evidente che la logica commerciale, che sottende agli AAEM, ha la finalità di aiutare i Paesi terzi a integrarsi nell'economia mondiale. Migliorare sensibilmente l'accesso ai mercati e le possibilità commerciali, creare le capacità umane e istituzionali necessarie all'apertura al contesto multilaterale e favorire l'applicazione delle regole OMC è funzionale all'integrazione di questi Paesi nel sistema del commercio multilaterale, anche per abituarsi al “linguaggio” dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che non è assolutamente presente, come vedremo nel prossimo capitolo, negli accordi conclusi a livello intra-arabo.²²⁶

3.4 Conclusioni: il modello degli Accordi Euro-Mediterranei

Dall'analisi svolta emerge che le zone di libero scambio costituite ai sensi dell'art. XXIV del GATT non costituiscono deroga al solo art. I (clausola della nazione più favorita), poiché gli Accordi Euro-Mediterranei mettono in rilievo il rapporto tra l'art. XXIV e le altre disposizioni del GATT e gli altri accordi multilaterali.

Risulta evidente, per esempio, la possibilità di applicare in modo differente la normativa interna di difesa commerciale in caso di *dumping* o sovvenzioni e le misure generali di salvaguardia, distinguendo fra le Parti che hanno concluso l'Accordo Euro-Mediterraneo e Parti terze estranee alla zona di libero scambio.

In particolare, la procedura di cooperazione amministrativa nei Comitati di associazione prevede la notifica dell'avvio delle indagini interne a una Parte e un'effettiva

224 Art. 22 CE-OLP, art. 25 CE-Algeria, art. 25 CE-Egitto, art. 25 CE-Giordania, art. 24 CE-Israele, art. 26 CE-Libano, 26 CE-Marocco, art. 26 CE-Tunisia.

225 Art. 29 CE-OLP, art. 40 CE-Algeria, art. 33 CE-Egitto, art. 52 CE-Giordania, art. 26 CE-Israele, art. 34 CE-Libano, art. 35 CE-Marocco, art. 35 CE-Tunisia.

226 M.T. HAMAMDA, *Système commercial multilateral et intégration économique régionale: le cas de l'accord d'association Algérie-Union européenne*, in A. KERDOUN-F. NEMOUCHI (a cura di), *Euro-méditerranée. Le processus de Barcelone en question*, Ed. Ain M'lila (Algérie):Dar El Houda, 2004, p. 68

consultazione sulle risultanze delle inchieste avviate dalle proprie autorità, al fine di pervenire a soluzioni concordate finanche a scongiurare l'applicazione di misure di difesa commerciale o di salvaguardia. Ancora, le Parti agli AAEM dispongono di modi alternativi per la composizione delle controversie commerciali, oltre alla possibilità di adire l'organo di appello in ambito OMC.

Le forme dell'integrazione euro-mediterranea oltrepassano ampiamente i semplici requisiti previsti dall'art. XXIV per l'insaturazione di un'area di libero scambio e assimilano tutti gli ambiti disciplinati dalla politica commerciale comunitaria, in modo peraltro dinamico, alla ricerca di un costante approfondimento funzionale della liberalizzazione del commercio tra le Parti. Oltre al contenuto precettivo della sostituzione delle preferenze commerciali unilaterali, in favore dei Paesi mediterranei, con preferenze reciproche che hanno determinato il cambiamento dei rapporti Nord-Sud in termini di ruolo paritetico che l'Unione europea ha attribuito ai Paesi mediterranei, gli Accordi stabiliscono un modello funzionale di regole programmatiche su tutte le materie “*trade-related*”, alcune delle quali prefigurano un obiettivo generale, mentre altre prevedono una procedura specifica per il raggiungimento dell'obiettivo ed altre ancora contemplano una componente politico-operativa per il finanziamento di attività congiunte.

Volendo schematizzare l'interazione tra le norme di contenuto commerciale degli AAEM e le disposizioni degli accordi multilaterali sugli scambi di merci in ambito OMC²²⁷, ravvisiamo un modello che può essere sintetizzato in questo modo:

il rinvio al diritto multilaterale o l'incorporamento delle regole multilaterali in alcune disposizioni degli accordi;

l'inserimento di disposizioni sostanzialmente equivalenti a quelle del diritto multilaterale;

il superamento delle norme OMC, sia che si tratti di ambiti disciplinati a livello multilaterale (come gli ulteriori accordi sulla valutazione di conformità e accettazione dei prodotti industriali che riguardano gli ostacoli tecnici al commercio);

sia che si tratti di materie non ancora disciplinate in ambito multilaterale a causa dell'impasse del Doha Round (come l'interazione tra commercio e concorrenza).²²⁸

227 Sui modelli del regionalismo commerciale in generale si rimanda a H. GHERARI, *Rapport introductif: aspect juridique*, in B. REMICHE-H. RUIZ-FABRI, *Le commerce international entre bi – et multilateralisme*, Larcier, Bruxelles, 2010, p. 18-21.

228 Conformemente alle linee guida tracciate dalla Commissione europea nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2006) 567 def., *Europa globale - Competere nel mondo*, p. 9: “*Gli Accordi di libero scambio (FTA), se gestiti con attenzione, possono prendere le mosse dalle regole dell’OMC e altre regole internazionali per andare oltre e procedere più celermente al fine di promuovere l’apertura e l’integrazione, affrontando tematiche che non sono pronte per una discussione multilaterale e preparando il terreno per il successivo livello di liberalizzazione multilaterale. Molte tematiche chiave, compresi gli investimenti, gli appalti pubblici, la concorrenza, altre questioni regolamentari e l’applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, che attualmente esulano dal campo d’azione*

Tuttavia, la complessità del rapporto tra il regime preferenziale (chiuso) e il principio multilaterale di non-discriminazione (aperto) instaura una concatenazione di impegni giuridici in capo ai membri di un'area preferenziale di libero scambio, al fine di mitigare la distorsione del commercio a svantaggio dei Paesi terzi non membri, di cui l'esempio delle regole per la determinazione dell'origine delle merci è ricco di insegnamenti rispetto al grado di complessità e di difficoltà di coabitazione di regole differenti non sempre convergenti, come vedremo nel prossimo capitolo.

CAPITOLO III

MISURE A SOSTEGNO DELL'INTEGRAZIONE ECONOMICA REGIONALE EUROMEDITERRANEA

SOMMARIO: 3.1 Il commercio pan-euro-mediterraneo in prospettiva euro-centrica.- 3.1.1 Europa globale e integrazione economica dei Paesi terzi: prassi e metodo.- 3.1.2 Il contributo della Politica Europea di Vicinato all'integrazione economica regionale.- 3.2 Accordi orizzontali tra i Paesi mediterranei.- 3.2.1 La Grande Zona Araba di Libero Scambio.- 3.2.2 La Zona di Libero Scambio Arabo-Mediterranea.- 3.3 Le regole d'origine nello spazio economico euro-mediterraneo.- 3.3.1 Il concetto giuridico dell'"origine" delle merci.- 3.3.2 La determinazione dell'origine delle merci negli Accordi Euro-Mediterranei e l'applicazione del cumulo bilaterale.- 3.3.3 Sulle modifiche recenti e l'applicazione del cumulo diagonale o pieno: il sistema Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine.- 3.3.4 L'amministrazione delle regole d'origine nel sistema Pan-Euro-Med.- 3.4 Ambito di applicazione territoriale degli Accordi Euro-Mediterranei e provenienza delle merci. Il caso: aspetti irrisolti del conflitto israelo-palestinese che incidono sulle questioni doganali e commerciali e sulla certificazione di origine dei prodotti.- 3.4.1 La posizione mantenuta dalle Istituzioni comunitarie sull'ambito geografico di applicazione dell'Accordo CE-Israele e le conseguenze doganali.-3.4.2 La relazione economica tra lo Stato di Israele e l'Autorità Nazionale Palestinese: gli Accordi di Oslo, il Protocollo di Parigi e l'amministrazione dell'unione doganale israelo-palestinese.- 3.4.3 Sul non riconoscimento degli atti dello Stato occupante: a proposito della pronuncia della Corte di Giustizia sull'Accordo CE-Israele.

3.1 Il commercio pan-euro-mediterraneo in prospettiva euro-centrica

Gli Accordi Euro-Mediterranei sono il principale strumento giuridico a servizio dell'obiettivo dell'integrazione economica dei partner mediterranei al mercato unico europeo, attraverso l'iniziale creazione di un'area di libero scambio bilaterale tra l'Unione europea e i singoli Paesi associati.

La trasposizione negli Accordi di alcuni importanti capitoli dell'*acquis* comunitario, la promozione dell'adozione di norme e standard europei e il riferimento esplicito ad articoli dei Trattati e al diritto derivato dell'Unione europea rendono l'integrazione molto realistica, pur senza alcuna prospettiva di adesione per questo gruppo di Paesi.

Tuttavia, la zona di libero scambio Euromed (EMFTA, *Euro-Mediterranean Free Trade Area*) non potrà dirsi completata neppure con l'instaurazione di zone bilaterali di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Paesi membri e i Paesi mediterranei. Infatti, l'ambizioso obiettivo del Processo di Barcellona, che contempla la creazione di un'unica area di libero scambio euromediterranea che estenda i benefici della liberalizzazione a tutti i membri del Partenariato, presuppone in via di principio anche forme di integrazione orizzontale Sud-Sud tra i Paesi mediterranei e tra questi e i membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) e la Turchia.

Tra i trattati commerciali regionali conclusi tra i Paesi mediterranei e i membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio, notificati anch'essi sulla base dell'art. XXIV GATT, che prevedono dunque la liberalizzazione degli scambi di merci, ricorrono l'accordo EFTA-Autorità Palestinese (1999), EFTA-Egitto (2007), EFTA-Giordania (2002), EFTA-Israele (1993), EFTA-Libano (2007), EFTA-Marocco (1999) ed EFTA-Tunisia (2005).

Questi accordi, similmente agli Accordi Euro-Mediterranei, oltre all'abbattimento tariffario e dei contingenti, contengono disposizioni sulla concorrenza e le sovvenzioni, sulle misure *anti-dumping*, le clausole generali di salvaguardia e le restrizioni all'esportazione, sulle misure relative alla bilancia dei pagamenti e le eccezioni generali, nonché sulla procedura di arbitrato, le procedure doganali e le regole d'origine e sui regolamenti tecnici, gli standard e le barriere tecniche al commercio (oltre che misure più incisive e dettagliate sulle misure sanitarie e fitosanitarie e le clausole cosiddette opzionali, sugli appalti pubblici e la protezione della proprietà intellettuale). Analogamente, sono in vigore accordi commerciali che prevedono la liberalizzazione degli scambi di merci tra i Paesi mediterranei e la Turchia, notificati sulla base dell'art. XXIV (ad eccezione dell'accordo Egitto-Turchia, notificato sulla base della clausola di abilitazione): Autorità Palestinese-Turchia (2005), Egitto-Turchia (2007), Israele-Turchia (1997), Giordania-Turchia (2011), Marocco-Turchia (2006), Tunisia-Turchia (2005).²²⁹

3.1.1 Europa globale e integrazione economica dei Paesi terzi: prassi e metodo

La predisposizione di un autentico ordine istituzionale interstatale necessario all'instaurazione del regime commerciale regionale presupporrebbe un apparato normativo comune con effetti sulla sovranità degli Stati e suscettibile di stabilizzare le relazioni commerciali a livello regionale in seno al sistema internazionale.

A quest'ultimo proposito, preme una considerazione di natura istituzionale e di ordine teorico. Vogliamo ricordare che una zona di integrazione economica regionale, indipendentemente dal grado (area di libero scambio, unione doganale, mercato comune, unione economica e monetaria)²³⁰, è regolata dal diritto internazionale e rispetta, con differente modulazione a seconda del grado, i seguenti requisiti:

1) si stabilisce mediante un trattato multilaterale, nel rispetto del requisito principale della base giuridica convenzionale;

²²⁹Per consultare il testo di questi accordi ed una loro presentazione formale e sintetica si veda il sito www.wto.org, in particolare la sezione dedicata agli accordi commerciali regionali (*regional trade agreements*), <http://rtais.wto.org>.

²³⁰Nella zona di libero scambio vengono soppresse, entro un termine prestabilito, le barriere tariffarie e non tariffarie tra i membri dell'area, che mantengono ciascuno la propria protezione tariffaria nei confronti dei Paesi terzi. L'unione doganale implica l'adozione di una tariffa esterna comune. Il mercato comune prevede la libera circolazione dei fattori della produzione, del lavoro e del capitale. L'unione economica e monetaria stabilisce l'adozione di una moneta comune e l'armonizzazione delle politiche economiche tra i membri appartenenti all'area.

- 2) è retta da un quadro istituzionale conforme a regole di diritto internazionale;
- 3) dispone di una struttura organica permanente e indipendente che si esprime attraverso organi con funzioni esecutive, amministrative e, nelle integrazioni approfondite, mediante organi che esercitano la competenza giurisdizionale;
- 4) è investita di autonomia giuridica, per cui le decisioni devono essere imputabili all'integrazione economica regionale stessa che, alla stregua di un'organizzazione internazionale in senso lato, deve avere capacità di esprimere una volontà autonoma da quella degli Stati che la compongono negli ambiti di sua competenza, i quali implicano questioni complesse relative al diritto dei trattati, alla sovranità, alla sussidiarietà e più generalmente al ravvicinamento, alla convergenza e all'armonizzazione delle legislazioni tra tutti gli Stati membri;
- 5) prevede che la rinuncia a certe prerogative sovrane da parte degli Stati sia compensata dal beneficio economico derivante dall'integrazione e dalla capacità dell'organizzazione di cooperare su questioni di mutuo interesse;
- 6) rispetta procedure di voto che danno corso al processo di produzione normativa e regolamentare;
- 7) nelle forme di integrazione approfondite, prevede che le norme adottate 104dispieghino a livello sopra-nazionale effetti vincolanti sugli Stati membri e sui singoli.²³¹

Rispetto alla creazione di un'Area di Libero Scambio Euro-Mediterranea, giuridicamente rilevante nel contesto delle integrazioni economiche regionali a livello globale (come Asean, Apec, Caricom, Mercosur, Nafta), osserviamo la mancanza allo stato attuale di molti – se non tutti - dei requisiti summenzionati, nella misura in cui l'EMFTA non risulta supportata da un'organizzazione internazionale a vocazione economica di carattere regionale.

È infatti l'Unione europea – integrazione economica regionale essa stessa - che cerca di rendere attrattiva per i vicini l'integrazione al mercato unico, mediante accordi bilaterali²³²

²³¹In merito alla costituzione in generale di zone di integrazione economica regionale si veda A. MORNER, *Financing trade within regional frame work - Legislative options*, in I.F.FLETCHER-M. CREMONA-L. MISTELIS (a cura di), *op. cit.*, p. 420. Sulla formazione più in generale delle organizzazioni internazionali M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les organisations internationales*, Parigi, 2002, p. 3 ss.

²³²Così la Comunicazione della Commissione del 14 febbraio 1996, COM (96) 53 *def.*, *La sfida globale del commercio internazionale: una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea*, p. 10: "La Comunità e i suoi Stati membri incoraggiano forme più ampie di cooperazione industriale e commerciale, ad esempio nell'ambito dell'estesa rete di accordi bilaterali con paesi terzi e tramite la fornitura di assistenza tecnica ai paesi suddetti, due aspetti che rappresentano un incentivo all'apertura dei mercati nei paesi beneficiari. Tali strumenti possono essere utilizzati in modo da contribuire allo sviluppo a lungo termine delle risorse e delle tecnologie locali nei paesi terzi per mezzo dello sviluppo di interessi economici e commerciali comuni, stimolando un ulteriore aumento degli investimenti, della cooperazione e delle opportunità commerciali derivanti dall'attuale processo di globalizzazione dell'economia mondiale". Nuovamente la Commissione, dieci anni dopo, nella Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2006) 567 *def.*,

e non attraverso un trattato multilaterale euro-mediterraneo che coinvolga tutti i Paesi partner.

La rete globale di relazioni di integrazione tra le singole economie nazionali e le già esistenti unità regionali di integrazione, comprese le relazioni bilaterali di associazione, come quelle sviluppate dall'Unione europea, può essere considerata, d'altra parte, strumento della più ampia integrazione economica globale.²³³

La pratica delle Istituzioni europee procede, così, mediante singole unità di integrazione bilaterali UE/Paese terzo sebbene l'obiettivo sia quello di un'integrazione multilaterale che oggi, attraverso il complesso sistema di accordi internazionali conclusi dall'UE e l'estensione di alcune misure unilaterali comunitarie (in particolare l'uniformità delle regole per la determinazione dell'origine dei prodotti), contempla l'UE, l'EFTA, i Paesi Partner Mediterranei e la Turchia, in assenza però di una vera e propria organizzazione internazionale dotata di un appropriato apparato istituzionale e retta da un vero e proprio trattato multilaterale²³⁴.

Pur tenendo conto del regionalismo del processo di Barcellona, la relazione privilegiata si sviluppa secondo una logica di differenziazione, in considerazione delle diversità dei Paesi mediterranei associati e delle difficoltà politiche dovute ai conflitti nella regione (questione palestinese, chiusura delle frontiere tra Marocco e Algeria, per citarne alcuni) che renderebbero oggettivamente complessa una negoziazione a livello multilaterale tra i membri del Partenariato.²³⁵

Europa globale - Competere nel mondo, p. 9-10: "Gli accordi di libero scambio (FTA) svolgono un ruolo importante nel vicinato europeo rafforzando i legami economici e regolamentari con l'UE...[...]... I criteri economici chiave per i partner dovrebbero essere il potenziale di mercato (dimensione economica e crescita) e il livello di protezione contro gli interessi dell'UE in materia di esportazioni (tariffe e barriere non tariffarie). Dovremmo inoltre tener conto dei negoziati dei nostri partner potenziali con i concorrenti dell'UE, del possibile impatto che ciò avrebbe sui mercati e le economie dell'UE, nonché del rischio che l'accesso preferenziale ai mercati UE di cui attualmente fruiscono i nostri vicini e i nostri partner in via di sviluppo possa subire un'erosione ... [...]... dovremo fare in modo di rafforzare lo sviluppo sostenibile tramite i nostri rapporti commerciali bilaterali". Si apre tuttavia alla possibilità di zone di libero scambio più ampie: "Le disposizioni degli FTA devono essere parte integrante delle nostre relazioni con la regione o il paese in questione. Si dovrà stabilire caso per caso qual è il modo migliore per pervenire a questo risultato all'interno di una più ampia architettura istituzionale."

233 I. FRIKHA, *La projection de la mondialisation à travers l'Association*, in Y. BEN ACHOUR-S. LAGHMANI (a cura di), *Droit communautaire et mondialisation*, C.P.U., Tunisi, 2003, p. 34.

234 I. KOSIR, *L'intersection des intégrations: nouvelle forme d'intégration flexible au XXIème siècle*, in G. ROUET-P. TEREM, *Elargissement et politique européenne de voisinage*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 53-54.

235 Sul "potenziale" regionale e multilaterale degli accordi bilaterali di libero scambio, così la Commissione nel 1996, COM (96) 53 def. p. 8: "Una categoria particolare di strumenti bilaterali di liberalizzazione degli scambi è rappresentata dalla progressiva attuazione di accordi che prevedono un maggiore accesso ai mercati o la liberalizzazione degli scambi con singoli paesi o raggruppamenti regionali come gli accordi europei conclusi con l'Europa centrale e orientale, gli accordi euromediterranei e gli accordi del tipo concluso con il Mercosur. In primo luogo occorre sfruttare appieno i vari meccanismi di consultazione previsti dai vari accordi esistenti per risolvere eventuali problemi specifici di accesso ai mercati. Questo genere di accordi contribuisce infatti a generare misure di liberalizzazione dei mercati in grado di diffondersi, in secondo tempo, a livello multilaterale, a condizione che siano rispettati i criteri stabiliti dagli accordi OMC." La funzionalità degli accordi bilaterali UE/Paese alla futura conclusione di accordi di integrazione regionale Sud-Sud tra i partner stessi è altresì evidenziata dalla Comunicazione della Commissione del 16 giugno 1995, COM (95) 219, *Sostegno della Comunità europea alle iniziative d'integrazione economica regionale dei paesi in via di sviluppo*, nella quale si evince che l'Unione

D'altro canto, non sarebbe di supporto al multilateralismo del processo di Barcellona, in una prospettiva di conclusione di un unico accordo regionale euro-mediterraneo per la creazione di un'area di libero scambio, l'art. XXIV del GATT, che nulla statuisce circa la struttura istituzionale e la base giuridica convenzionale che deve assumere la zona di libero scambio tra due o più territori doganali e circa le possibilità di allargamento degli accordi regionali esistenti ad altri membri o di conclusione, fra i medesimi membri, di un nuovo accordo regionale. L'Unione europea è un'unione doganale ai sensi dell'art. XXIV, gli accordi di associazione stabiliscono zone di libero scambio ai sensi dell'art. XXIV: la questione è di sapere come si conciliano questi due livelli con l'eventuale conclusione di un unico accordo multilaterale che coniughi le esistenti forme di integrazione "verticale" con forme di integrazione "orizzontale". Nel periodo in cui fu redatto l'art. XXIV, i membri fondatori del GATT non potevano certo immaginare la proliferazione di accordi preferenziali di libero scambio, così come evidentemente non si pensava che la conclusione di questi accordi non solo sarebbe avvenuta a livello Paese-Paese, ma altresì a livello Integrazione Economica Regionale-Paese e tra le stesse Integrazioni Economiche Regionali, al di là della contiguità geografica dei territori e con una significativa varietà di copertura della proporzione di commercio tra le parti.²³⁶

Il fatto che l'Unione europea sia un'integrazione economica regionale essa stessa non agevola certamente un percorso multilaterale a livello inter-governativo tra tutti Paesi membri dell'Unione europea – o tra alcuni di essi - e tutti i Paesi Partner Mediterranei, poiché la politica commerciale comune è competenza esclusiva dell'Unione e gli Stati membri non possono agire autonomamente in questo ambito attraverso la conclusione di accordi con i Paesi terzi.²³⁷

3.1.2 Il contributo della Politica Europea di Vicinato all'integrazione economica regionale

L'integrazione economica regionale dei Paesi del vicinato è un elemento chiave della politica estera europea, nello specifico della Politica Europea di Vicinato e delle sue finalità commerciali - che devono essere compatibili con la politica commerciale comune - la cui flessibilità agevola le negoziazioni bilaterali tra l'Unione europea e i singoli Paesi mediterranei (e non solo), consentendo di attrarli in modo univoco verso l'integrazione al mercato unico europeo, promuovendone e incentivandone finanziariamente altresì la

europea è un "naturale" sostenitore di iniziative regionali e che l'integrazione regionale non è un fine, bensì una strategia di coordinamento delle politiche economiche a servizio dello sviluppo.

236J.-A. CRAWFORD-R.-V. FIORENTINO, *The changing landscape of regional trade agreement*, World Trade Organization (WTO) Discussion Paper, n. 8, 2005, p. 4

dimensione di integrazione orizzontale Sud-Sud. La PEV conferma nientemeno che la forza centripeta dell'Unione europea, capace di attrarre e di far convergere sui propri standard normativi i Paesi vicini e di stimolarne l'integrazione orizzontale Sud-Sud.

i. Sul piano verticale UE/Paesi terzi.

La liberalizzazione degli scambi coi Paesi vicini mediterranei e l'armonizzazione positiva al diritto europeo (o promozione dell'*acquis* comunitario) - necessario all'abbattimento delle barriere al commercio nei settori contemplati dagli Accordi - ricreano sostanzialmente le condizioni della dinamica del mercato interno, attraverso però lo schema della cooperazione intergovernativa classica bilaterale, venendosi a configurare una mancanza di *leadership* strutturale a fronte di una *leadership* strumentale e di orientamento.²³⁸ A differenza della forte istituzionalizzazione dell'Unione europea e del primato della sua produzione normativa sugli ordinamenti nazionali, il regime commerciale che l'UE instaura con i suoi vicini ignora la creazione di un unico organo internazionale a vocazione regionale (euro-mediterraneo) con competenze normative e regolamentari, introduce un meccanismo pubblicistico di risoluzione delle controversie bilaterale (UE/Paese), limitandone tra l'altro l'ambito di applicazione materiale, e stabilisce un potere esecutivo debole, attraverso i procedimenti istituiti mediante i singoli Accordi.²³⁹ Si pensi ai casi, descritti nel precedente capitolo, dell'armonizzazione amministrativa in materia di politiche nazionali della concorrenza o in materia di riduzione delle barriere tecniche al commercio: l'applicazione di misure esecutive si fonda sul contributo volontaristico delle Parti all'elaborazione di una regola comune che, lungi dall'essersi concretizzata, ha condotto per ora a decisioni attuative in seno ai Consigli di associazione unicamente relative al coordinamento amministrativo tra le Parti. Nella prassi internazionale, questo tipo di cooperazione tra autorità amministrative si basa sulla *comity* negativa, ossia sul principio di "cortesia" internazionale secondo il quale le Parti si impegnano a tenere in considerazione gli interessi reciproci nell'applicazione della legislazione nazionale nelle materie interessate

238V. DENYSYUK, "Politique de voisinage" de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe?, in *RMCUE*, n. 485, 2005, p. 103

239 Si legga l'interessante contributo al dibattito sul Partenariato euromediterraneo di N. AKRIMI, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen: une logique de développement régional dans une perspective globale*, in P. G. XUEREB, (a cura di), *The European Union and the Mediterranean, The Mediterranean's European Challenge*, VOL. V, Malta, 2004, p. 90-91. La situazione odierna delle relazioni euro-mediterranee, sotto il profilo istituzionale, non è molto diversa da quella descritta dall'autrice nel 2004. Attraverso la politica mediterranea, l'Unione europea promuove il proprio modello di integrazione regionale, un'integrazione attraverso il mercato, sostenuta dal coordinamento delle politiche pubbliche dei PPM. Sebbene l'apertura commerciale e il sostegno finanziario europeo, finalizzati all'instaurazione di un'area di libero scambio, siano concepiti come iniziale vettore di una futura integrazione economica approfondita, sullo stile dello Spazio Economico Europeo e dell'Associazione Europea di Libero Scambio, a livello di funzionamento il paragone è suscettibile di critiche, poiché non sussiste una struttura istituzionale regionale, solidale e integrata.

dal coordinamento.

Da un punto di vista del metodo, l'approccio comunitario coi Paesi mediterranei si fonda quindi sullo schema della cooperazione intergovernativa classica bilaterale: i) regime commerciale preferenziale, ii) aiuto finanziario, iii) dialogo politico ed economico all'interno di un'istituzione paritaria quale il Consiglio di associazione.²⁴⁰ Se l'obiettivo dichiarato è quello dell'integrazione "verticale" (dei Paesi terzi al mercato comunitario), il metodo resta quello della cooperazione e del coordinamento, laddove la tecnica di negoziazione e l'adozione delle decisioni all'unanimità è conferita ai Consigli di associazione. I destinatari delle decisioni sono gli Stati e tali decisioni necessitano di ulteriori intereventi ed autorizzazioni da parte degli stessi organi di governo per essere applicabili. Questo vale soprattutto per i Paesi terzi associati, di cui non si conosce la pratica di esecuzione degli Accordi Euro-Mediterranei e gli effetti di questi trattati sul regime interno.²⁴¹

Al fine di rendere effettiva l'applicazione degli AAEM nei Paesi terzi, la Politica Europea di Vicinato pone in essere degli strumenti di esame, valutazione e monitoraggio che determinano modalità e procedure in qualche misura attuative delle clausole programmatiche contenute negli Accordi, quantomeno sotto il profilo della precisazione e dell'approfondimento del contenuto delle clausole e del finanziamento comunitario necessario a rendere operative quelle misure che ne concretizzano gli obiettivi. Le funzioni della relazione negoziale tra l'UE e i PPM sono essenzialmente quelle del controllo da parte della Commissione europea ("*screening, benchmarking, monitoring*"), dell'orientamento delle riforme nei Paesi vicini, dell'incentivo finanziario e della condizionalità economica positiva, similmente alle modalità del processo di allargamento.

Per quel che riguarda il commercio e le finalità economiche delle relazioni euro-mediterranee, vi è una sezione dei Piani d'Azione dedicata alle questioni relative al commercio, al mercato e alle riforme regolamentari ed altresì allo stabilimento di misure di esecuzione delle clausole sulla concorrenza.

In particolare, trasversalmente ai sette Piani d'Azione presi in esame (con Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Tunisia), si riscontrano raccomandazioni in materia di a) approfondimento delle relazioni commerciali, b) cooperazione doganale e amministrativa, c) armonizzazione dei regolamenti tecnici, standard e procedure di valutazione della conformità, d) individuazione e riduzione delle

240 V. DENYSYUK, cit. *supra*, p. 106

241 Ciò non si può certamente affermare con riferimento agli effetti degli accordi internazionali sul regime commerciale comunitario e sul dispiegamento degli effetti di questi ultimi sia sugli Stati membri sia sulle persone fisiche e giuridiche, grazie alla costante giurisprudenza interpretativa della Corte.

misure direttamente e indirettamente discriminatorie che colpiscono i prodotti di importazione, e) armonizzazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (in generale tutte le questioni relative all'eliminazione delle barriere tecniche al commercio dei prodotti agricoli)²⁴².

ii. Sul piano orizzontale dell'integrazione economica Sud-Sud.

L'Unione europea promuove la dimensione regionale in materia di relazioni commerciali, incoraggiando la conclusione di accordi regionali orizzontali finalizzata all'integrazione tra i Paesi Partner Mediterranei stessi, per estendere la disciplina delle aree summenzionate alla regolazione del commercio intra-mediterraneo. Le raccomandazioni delle Istituzioni comunitarie in questo senso si sono concretizzate nella conclusione dell'Accordo di Agadir (2007) tra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania, promosso e finanziato dall'Unione europea.

Per quanto concerne la procedura doganale e la cooperazione amministrativa è importante sottolineare la promozione della partecipazione dei Paesi mediterranei al sistema del cumulo Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine stabilito da uno strumento unilaterale, il Regolamento (CE) 1617/2006, la cui applicazione si rivela determinante per l'effettiva instaurazione di un'area di libero scambio tra i Paesi membri dell'Unione europea, i Paesi membri dell'EFTA, la Turchia e i Paesi Partner Mediterranei, sul cui funzionamento intendiamo soffermarci.

3.2 Accordi orizzontali tra i Paesi mediterranei

La dimensione regionale del Processo di Barcellona (intesa come cooperazione orizzontale o Sud-Sud), in funzione della promozione della liberalizzazione degli scambi anche tra i Paesi mediterranei stessi, permea gli Accordi Euro-Mediterranei fin dagli obiettivi iniziali dichiarati nell'art. 1 par. 2.

Così gli Accordi conclusi con Tunisia e Marocco:

“Il presente accordo si prefigge i seguenti obiettivi: [...]incoraggiare l'integrazione nel Maghreb e favorire gli scambi e la cooperazione tra il Marocco [la Tunisia] e i Paesi

242 A fronte dell'assenza di norme programmatiche in questo senso negli Accordi, come citato nel precedente capitolo, nei Piani d'Azione si fa ampio riferimento alle esigenze in materia di sicurezza alimentare, alla modernizzazione del settore sanitario e fitosanitario, all'applicazione dell'Accordo OMC sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie e all'attiva partecipazione dei Paesi terzi negli organismi internazionali (OIE, IPPC), alla convergenza delle legislazioni dei Paesi terzi verso il diritto europeo, alla prevenzione dell'immissione sul mercato di sostanze non autorizzate e alla creazione nei Paesi terzi di autorità nazionali per la sicurezza alimentare.

della regione; [...].

E altresì con l'Algeria, tra gli obiettivi dell'accordo vi è quello di

“promuovere l'integrazione maghrebina agevolando gli scambi e la cooperazione nella regione”.

Diversa è la formulazione negli accordi coi Paesi del Mashreq (Egitto, Giordania, Israele e Autorità palestinese), in cui la cooperazione è volta alla stabilizzazione degli effetti del conflitto regionale israelo-palestinese per cui l'obiettivo è quello di

“incoraggiare la cooperazione regionale al fine di consolidare la coesistenza pacifica e la stabilità economica e politica”.

Questi obiettivi sono altresì declinati in una clausola specifica relativa alla cooperazione regionale che, tra i vari ambiti contemplati, incoraggia l'integrazione economica Sud-Sud e la cooperazione doganale tra i membri del Partenariato.

Negli Accordi con i Paesi del Maghreb è contemplata la cooperazione regionale nei seguenti termini: *“al fine di consentire al presente accordo di sviluppare appieno i suoi effetti, le parti si impegnano a favorire ogni tipo di iniziativa a impatto regionale o che associ altri Paesi terzi e che riguardi in particolare: a) il commercio intraregionale a livello del Maghreb [...]; f) le questioni doganali; g) le istituzioni regionali e l'attuazione di programmi e politiche comuni o armonizzati”.*²⁴³

Simile è la norma dell'Accordo CE-Giordania (art.62):

“Al fine di promuovere la cooperazione regionale le parti favoriscono le iniziative a impatto regionale o che associano altri Paesi della regione. Tali iniziative riguardano in particolare: il commercio a livello intraregionale [...]; le questioni doganali.

Più esigue le norme inserite nell'accordo CE-Egitto (art. 60) e CE-Israele (art.44):

-“La cooperazione regionale si concentrerà sui seguenti aspetti: [...], commercio regionale; questioni doganali [...]”;

-“Le parti favoriscono iniziative volte a promuovere la cooperazione regionale”.

Mentre non vi è alcuna alcuna clausola specifica in questo senso nell'accordo CE-Libano, nell'accordo concluso con l'Autorità palestinese si fa ampio riferimento alla cooperazione regionale (art. 55): *“Nel quadro dell'attuazione della cooperazione economica nei diversi settori, le parti incoraggiano le attività volte a sviluppare la cooperazione tra l'Autorità palestinese e gli altri partner mediterranei, fornendo assistenza tecnica. Tale cooperazione costituisce un importante elemento del sostegno della Comunità allo sviluppo*

²⁴³Art. 45 CE-Marocco, art. 45 CE-Tunisia. L'accordo CE-Algeria (art. 50) accoglie una formulazione diversa nella prima parte: *“Affinché il presente accordo contribuisca pienamente alla realizzazione del partenariato euromediterraneo e all'integrazione magrebina, le parti sostengono tutte le iniziative che abbiano un impatto regionale o coinvolgano altri paesi terzi riguardanti in particolare: a) l'integrazione economica; [...].*

della regione nel suo complesso. Si privilegiano le azioni finalizzate a: promuovere gli scambi intraregionali [...]".

Nonostante questi Paesi non siano facilmente associati all'idea dell'integrazione economica quanto ai conflitti politici, ai regimi autoritari e alle economie di stato, il processo di integrazione "orizzontale" non è del tutto trascurabile, proprio in virtù del fatto che è guidato dall'idea della stabilizzazione politica dell'area attraverso una logica economica razionale.²⁴⁴

In anni recenti, i Paesi del Nord-Africa e del Medio Oriente hanno sperimentato due significativi tentativi di forme di integrazione economica a livello regionale: la Grande Zona Araba di Libero Scambio (*in prosieguo* GAFTA, 1998), nel contesto multilaterale della Lega degli Stati Arabi, e l'Accordo di Agadir (in vigore dal 2007), limitato ai Paesi arabi mediterranei, conforme alle disposizioni stabilite dalla Lega Araba, la cui negoziazione è stata altresì agevolata dalle Istituzioni europee con incentivi aggiuntivi di tipo economico-finanziario.

3.2.1 La Grande Zona Araba di Libero Scambio

Prima di affrontare direttamente i contenuti dell'Accordo di Agadir, occorre fare riferimento al commercio intra-arabo e al quadro normativo di orientamento per i Paesi arabi, stabilito in seno alla Lega degli Stati Arabi. I primi tentativi di creazione della GAFTA risalgono agli anni Cinquanta, pochi anni dopo la nascita della stessa Lega Araba (1945)²⁴⁵. Lo Statuto della Lega Araba prevede di “sviluppare le relazioni fra gli Stati membri, di coordinare le loro politiche allo scopo di intensificare la cooperazione fra di loro e di salvaguardare la loro indipendenza e sovranità...includendo relazioni commerciali, beni, valuta, e in generale ciò che riguarda i settori agricoli e industriali”.²⁴⁶ Nel 1950 i Paesi membri della Lega Araba firmavano il Trattato per la Difesa Unita e la Cooperazione Economica, il quale li impegnava a “collaborare nello sviluppo delle proprie economie e lo sfruttamento delle loro risorse naturali, a facilitare gli scambi dei rispettivi prodotti agricoli e industriali” e a “concludere i necessari Accordi inter-Arabi per realizzare tali scopi”.²⁴⁷ Lo stesso Trattato stabiliva la creazione di un Consiglio Economico – formato dai Ministri dell'Economia dei rispettivi Paesi membri della Lega Araba – il cui compito consisteva nel

244M. LEFEBVRE, *La politique de voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique*, in *RMCUE*, n. 504, 2007, p. 22

245I membri della Lega Araba sono 22: oltre ai sette Paesi Partner Mediterranei arabi, fanno parte dell'organizzazione internazionale anche Mauritania, Libia, Sudan, Gibuti, Somalia, Isole Comore, Siria, Yemen, Iraq, Arabia Saudita e Paesi del Golfo Persico. Sulla costituzione della Lega Araba in generale, M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les organisations internationales*, cit. *supra*, p. 808.

246Il testo dello Statuto è consultabile in rete, in italiano: <http://www.legaaraba.org/statuto/statuto.pdf>

247Disponibile al sito www.arableagueonline.org

formulare raccomandazioni sulla realizzazione degli scopi sopra elencati. Dopo diversi tentativi falliti di creazione di un mercato arabo comune negli anni Cinquanta e Sessanta, nel 1981 si perveniva all'approvazione dell'Accordo per la Facilitazione e lo Sviluppo del Commercio Intra-Arabo (AFDIAT, *Agreement to Facilitate and Develop Inter-Arab Trade*), con Risoluzione del Consiglio Economico e Sociale della Lega Araba. L'Accordo del 1981 prevedeva la liberalizzazione del commercio tra i Paesi arabi per determinate liste di materie prime e prodotti trasformati, agricoli e industriali, approvate dal Consiglio Economico e Sociale. L'Accordo autorizzava i membri della Lega Araba a rafforzare ulteriormente la cooperazione commerciale reciproca attraverso la conclusione di nuovi accordi bilaterali o multilaterali anche in funzione della negoziazione di un'unione doganale tra due o più Paesi arabi. L'applicazione delle norme previste dall'Accordo del 1981 è rimasta a sua volta sospesa per diversi anni, a causa della mancata previsione di meccanismi di supervisione e monitoraggio dell'effettiva liberalizzazione degli scambi fra i Paesi arabi firmatari, oltre che per la mancata previsione di un termine entro il quale effettuare l'apertura dei rispettivi mercati.²⁴⁸ In occasione del Summit della Lega Araba tenutosi al Cairo il 21-23 giugno 1996, nel tentativo di riattivare l'esecuzione di quanto previsto dall'Accordo del 1981 e in conseguenza dell'avvio del Processo di Barcellona nel 1995, che vedeva coinvolti alcuni Paesi membri della Lega, venne dato incarico al Consiglio Economico e Sociale di preparare un vero e proprio Programma Esecutivo per la creazione della Grande Zona Araba di Libero Scambio, sostanzialmente attuativo del precedente AFDIAT, il quale fu approvato il 19 Febbraio 1997, per entrare in vigore il 1° Gennaio 1998.²⁴⁹

Il Programma Esecutivo stabilisce un periodo transitorio di dieci anni per il completamento della GAFTA da compiersi mediante la riduzione annuale del 10% dei dazi doganali e di altre tariffe di natura equivalente sui prodotti agricoli e industriali e le materie prime da parte di ognuno dei Paesi arabi firmatari, fino ad arrivare all'eliminazione totale entro il 1° gennaio 2008 (ridotto al gennaio 2005). L'Accordo stabilisce un generico divieto di ostacoli non tariffari all'importazione, in ossequio ad un più generale principio di applicazione del trattamento nazionale, senza tuttavia definire la natura di tali ostacoli, siano essi contingenti o barriere fiscali, tecniche o amministrative. Tra le misure di esenzione sono contemplate a) liste negative che limitano l'ambito di applicazione materiale dell'Accordo e b) trattamenti speciali per i Paesi arabi meno sviluppati. Sono sottratti dall'obbligo di smantellamento tariffario all'importazione quei prodotti e materie prime di cui siano vietati

248T. BROUDE, *Regional Economic Integration in the Middle East and North Africa*, in *EYEIL*, Vol. I, parte II, 2010, p. 293-294.

249A. ZOROB, *Intraregional economic integration: the cases of GAFTA and MAFTA*, in C. HARDERS-M. LEGRENZI, *Beyond regionalism? Regional cooperation, regionalism and regionalization in the Middle East*, Ashgate publishing, 2008, p. 169.

l'uso, il commercio o l'importazione a causa di motivi religiosi, sanitari, ambientali, di pubblica sicurezza o soggetti a regole di quarantena veterinaria o agricola. A questo proposito, i Paesi aderenti alla GAFTA devono sottoporre le rispettive liste di tali prodotti all'approvazione del Consiglio Economico e Sociale. Il Programma Esecutivo prevede la possibilità di concedere un trattamento speciale ai Paesi arabi meno sviluppati, previa richiesta da parte di questi ultimi al Consiglio Economico e Sociale con l'indicazione del tipo di trattamento richiesto e della sua durata. Questa disposizione è stata per esempio applicata per l'Autorità palestinese, esentata dallo smantellamento tariffario progressivo in ragione della situazione geopolitica. L'applicazione della progressiva riduzione tariffaria è iniziata regolarmente nel 1998 con la partecipazione di quattordici Paesi membri della Lega Araba,²⁵⁰ che rappresentano circa il 90% del commercio esterno e il 95% del commercio interno.

Nonostante il raggiungimento atteso dell'eliminazione dei dazi doganali all'importazione e degli oneri di effetto equivalente tra tredici di questi Paesi (Iraq escluso) alla scadenza temporale del 2005, permangono seri ostacoli all'effettiva realizzazione di una vera e propria zona di libero scambio, specialmente per quanto riguarda le barriere di natura non tariffaria alla libera circolazione delle merci, a causa delle numerose licenze all'importazione concesse discrezionalmente in base a determinati criteri minimi di sicurezza e di protezione della salute nonché a causa della mancanza di armonizzazione delle stesse procedure amministrative e doganali o delle varie normative nazionali riguardanti, per esempio, le procedure di certificazione delle merci.²⁵¹

La supervisione dell'applicazione della GAFTA è affidata al Consiglio Economico e Sociale della Lega Araba - assistito da una commissione di esperti formata da rappresentanti degli Stati membri - il quale è chiamato a condurre una revisione semestrale dei progressi raggiunti nell'attuazione del Programma, può adottare decisioni per eliminare ostacoli a tale attuazione o per risolvere controversie risultanti da essa e può anche formare commissioni tecniche cui delegare alcune delle sue funzioni di controllo. Una Commissione per il Commercio è incaricata di revisionare annualmente le liste di prodotti esenti dall'applicazione della GAFTA, di individuare le restrizioni di natura non-tariffaria e di promuovere le negoziazioni volte alla loro eliminazione, mentre una Commissione sulle Regole di Origine è incaricata di proporre un sistema di definizione delle regole per la determinazione dell'origine delle merci compatibile con quello previsto dagli Accordi Euro-

250Bahrain, Egitto, Giordania, Iraq, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Tunisia ed Emirati Arabi Uniti.

251Così la sintesi di S. WIPPEL, *The Agadir Agreement and Open Regionalism*, *Euro-Mediterranean Study Commission* (EuroMeSCo) *Paper*, n. 45, 2005, p. 16. Il documento è disponibile in rete: http://www.euromesco.net/euromesco/media/euromesco_paper_45.pdf

Mediterranei, come vedremo nei prossimi paragrafi.

È interessante notare che viene ribadita nel Programma Esecutivo la possibilità di stipulare accordi commerciali per l'ulteriore liberalizzazione degli scambi o la creazione di un'unione doganale tra due o più Paesi arabi, come già previsto dall'Accordo del 1981. L'ipotetica unione doganale fra alcuni dei Paesi membri della GAFTA, che prevederebbe l'applicazione di una tariffa esterna comune nei confronti dei Paesi terzi esterni all'area, potrebbe risultare incompatibile con gli Accordi Euro-Mediterranei, qualora reintroducesse dazi doganali e oneri di effetto equivalente per i prodotti di origine comunitaria, disattendendo gli obblighi che derivano dal regime preferenziale euro-mediterraneo, e renderebbe problematica la posizione dei Paesi arabi mediterranei membri sia della GAFTA che del Partenariato euromediterraneo (Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Tunisia).

È anche forse per scongiurare questa eventualità che le Istituzioni europee sono state tra le più attive sostenitrici della conclusione di un accordo intra-regionale compatibile con gli Accordi Euro-Mediterranei.

3.2.2 La Zona di Libero Scambio Arabo-Mediterranea

L'Accordo per la creazione di una Zona di Libero Scambio fra i Paesi Arabi Mediterranei – meglio conosciuto come “Accordo di Agadir” (in vigore dal marzo 2007) – è stato concluso da Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania in questo contesto di integrazione regionale e in conseguenza della ratifica degli Accordi Euro-Mediterranei e il previsto incentivo alla cooperazione commerciale Sud-Sud promossa dall'Unione europea.²⁵²

L'Accordo è aperto all'adesione di qualsiasi Paese membro della Lega Araba che sia a sua volta vincolato all'Unione europea da un Accordo di Associazione Euro-Mediterraneo o da un accordo di libero scambio (art. 30). Lo scopo è espressamente quello del coordinamento delle posizioni dei quattro Paesi firmatari rispetto agli impegni assunti con l'Unione europea in funzione del libero scambio, al fine di incoraggiare il commercio intraregionale, gli investimenti produttivi e l'aumento della loro competitività sui mercati europei.²⁵³

Tra gli obiettivi, l'Accordo prescrive il coordinamento di settori economici dei quattro Paesi membri - in particolare commercio estero, agricoltura, industria, finanza, regime fiscale e doganale – e un generico ravvicinamento legislativo (art. 2), declinato in una clausola specifica sull'armonizzazione delle norme tecniche e degli standard, conformemente alle prassi internazionali (art. 23). In ordine alla costituzione di un'area di

²⁵²Il testo è pubblicato in rete: www.agadiragreement.org

²⁵³Per conoscere la genesi e il processo di negoziazione, su cui non ci soffermiamo, si veda S. WIPPEL, *The Agadir Agreement and Open Regionalism*, cit. *supra*, p.8.

libero scambio, l'Accordo prevede l'eliminazione o la progressiva riduzione dei dazi doganali e di altri oneri all'importazione tra le parti contraenti, secondo tempi e modalità differenti a seconda che si tratti di prodotti industriali (sia materie prime che manufatti), di prodotti agricoli lavorati e trasformati o di prodotti agricoli semplici. Per quanto riguarda i manufatti industriali, l'Accordo di Agadir si riferisce esplicitamente alle liste di prodotti contenute negli allegati annessi agli Accordi Euro-Mediterranei per i quali si prescrive un'immediata e completa esenzione da dazi doganali e oneri di effetto equivalente a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo. Rispetto ai prodotti non inclusi negli allegati, viene mantenuta la progressiva eliminazione delle barriere tariffarie prevista dai rispettivi accordi bilaterali e una clausola di *standstill* all'introduzione di nuove tariffe doganali ed imposte di effetto equivalente su tutti i prodotti scambiati fra i Paesi contraenti (art. 3). È altresì prescritta l'eliminazione di tutte le misure restrittive all'importazione di natura non-tariffaria, quantitative o relative agli ostacoli tecnici e amministrativi (art. 8). Sui prodotti agricoli, invece, è stabilito che la liberalizzazione avvenga in modo graduale e secondo le modalità previste dal Programma Esecutivo del GAFTA (art. 4). I quattro Paesi sono autorizzati al mantenimento di cosiddette "liste negative" per alcuni prodotti, presentate nel contesto del GAFTA e come tali approvate dal Consiglio Economico e Sociale della Lega Araba, che sono esentati dall'obbligo di eliminazione delle tariffe e delle restrizioni quantitative all'importazione, per motivi religiosi, sanitari, di sicurezza o ambientali (art. 19). Non mancano richiami alle clausole del GATT e agli accordi multilaterali dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, con riferimento all'adozione di dazi *antidumping* (art. 17), alle misure di salvaguardia in caso di disequilibrio della bilancia dei pagamenti (art. 18), alle misure sanitarie e fitosanitarie che non devono essere utilizzate in modo discriminatorio (art. 21) e alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale (art. 22). Le parti contraenti possono mantenere le eccezioni generali con riferimento al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico (art. 20) e adottare misure di salvaguardia, temporanee e proporzionali all'obiettivo di protezione e prevenzione, in caso di grave pregiudizio ad una produzione nazionale (art.15), ad un'industria nascente o ad un settore in fase di ristrutturazione (art.16).

In relazione alla struttura organizzativa (artt. dal 24 al 27), l'Accordo ha istituito quattro organi: la Commissione dei Ministri degli Affari Esteri, che si riunisce annualmente, definisce gli orientamenti politici e le misure necessarie a rafforzare il processo di integrazione; la Commissione dei Ministri del Commercio Estero è responsabile dell'esecuzione dell'Accordo e stabilisce le misure appropriate necessarie a superare gli ostacoli per la corretta applicazione, formula raccomandazione e decisioni (similmente ai

Consigli di associazione negli AAEM, che si riuniscono almeno una volta all'anno); quest'ultima è assistita da una commissione esecutiva (similmente ai Comitati di associazione negli AAEM) che garantisce la supervisione dell'effettiva esecuzione dell'Accordo e delle decisioni dell'organo ministeriale, oltre che fornire assistenza in caso di controversie tra le parti. Inoltre, è stata istituita un' Unità Tecnica che agisce come un segretariato in funzione di organo consultivo e di supporto tecnico su tutte le questioni attinenti all'Accordo. Dal punto di vista dell'applicazione temporale, analogamente agli AAEM, l'Accordo è concluso per una durata illimitata, ma in qualsiasi momento le parti possono decidere di recedere, previa notifica di tale decisione in seno alla Commissione dei Ministri degli Affari Esteri (art. 31). È altresì introdotta una clausola di revisione in considerazione degli sviluppi economici internazionali e regionali, in particolare nel quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e della possibilità di approfondire la cooperazione negli ambiti non inclusi nell'Accordo (art. 29). La promozione del quadro istituzionale finalizzato all'integrazione economica nell'area mediterranea risulta finanziata dai programmi regionali dell'ENPI²⁵⁴, il cui obiettivo principale è esplicitamente il supporto all'Unità Tecnica di Agadir.

3.3 Le regole d'origine nello spazio economico euro-mediterraneo

L'Unione europea promuove l'integrazione economica regionale attraverso strumenti unilaterali di regolamentazione commerciale. In particolare promuove un unico standard regionale di regole per la determinazione dell'origine delle merci.

Il Paese d'origine è un dato rilevante del regime giuridico a cui è sottoposta una merce all'importazione in un determinato territorio doganale. Le norme dell'origine sono l'equivalente per le merci della nazionalità per le persone e disciplinano i criteri per determinare in quale Paese una merce è stata ottenuta, conferendole la "nazionalità" economica. Le regole d'origine delle merci sono essenzialmente standard tecnici suscettibili di vanificare i benefici dell'integrazione regionale qualora la loro determinazione fosse effettuata in modo differente tra i vari territori doganali partecipanti all'area di libero scambio. La regionalizzazione può contribuire positivamente all'eliminazione degli ostacoli agli scambi internazionali attraverso la sostituzione dei molteplici standard nazionali con un unico standard regionale.

Gli Accordi Euro-Mediterranei prevedono la cooperazione nel settore doganale relativamente alla semplificazione dei controlli e delle procedure doganali, l'introduzione del

²⁵⁴È previsto un finanziamento di 4 milioni di euro nel periodo 2008-2012. Si vedano i progetti regionali dedicati al vicinato del Sud sul sito <http://www.enpi-info.eu>.

documento amministrativo unico²⁵⁵ e la connessione tra i regimi di transito.²⁵⁶ La definizione della nozione di "origine" delle merci e la cooperazione amministrativa sono disciplinate da specifici Protocolli allegati agli Accordi, che sono stati modificati a più riprese per consentire l'applicazione di un unico standard tra tutti i membri del Partenariato.

3.3.1 Il concetto giuridico dell'"origine" delle merci

In epoca di industrializzazione e di forte intensificazione degli scambi, la nozione d'origine delle merci assume rilievo economico e non solo geografico²⁵⁷. L'origine in diritto doganale è anche un concetto giuridico poiché definisce l'elemento di appartenenza delle merci ad un determinato ordine giuridico, da cui derivano diritti e obblighi²⁵⁸. La determinazione dell'origine è un'operazione il cui interesse va oltre l'applicazione della tariffa doganale, poiché consente di stabilire il regime delle misure non tariffarie applicabili ad una merce (restrizioni quantitative, misure anti-dumping, *ecc.*) e pertanto dipende dalla politica commerciale autonoma degli Stati o delle Unioni Doganali. In seguito all'entrata in vigore della Tariffa Doganale Comune (TDC), l'Unione europea si è dotata di un arsenale legislativo e regolamentare sulla base del quale determinare l'origine delle merci di qualsivoglia natura importate sul suo territorio e la Tariffa attualmente in vigore varia secondo tassi che dipendono dal luogo di produzione di un bene, che sia esso un Paese od un gruppo di Paesi terzi. In presenza della TDC, il principale problema che si è posto alle autorità comunitarie è stata l'elaborazione di una definizione comune dell'origine, al fine di evitare delle divergenze tra le pratiche nazionali degli Stati membri in merito all'applicazione della Tariffa. Nella misura in cui le relazioni tra l'Unione europea e gli Stati terzi si sviluppano secondo una serie di trattamenti differenziati in continua evoluzione, che variano lungo una scala che va dal divieto di accesso al territorio comunitario di una merce a cui è attribuita una determinata origine, fino all'accesso e all'immissione in libera pratica in esenzione da oneri fiscali o restrizioni quantitative, si comprende la preoccupazione delle autorità comunitarie nell'evitare che le regole d'origine siano aggirate da operatori economici tentati di conferire alle loro merci un'origine suscettibile di ricadere nell'ambito di applicazione di un regime preferenziale.

In materia di regole d'origine occorre operare una distinzione tra regole d'origine

255 Introdotto dal Codice Doganale Comunitario con Regolamento (CEE) del Consiglio n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, la cui applicazione è stata disciplinata dal Regolamento (CE) 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993, in *GUCE* n. L 253 dell'11 ottobre 1993, p. 1.

256 Art. 55 CE-Egitto, art. 76 CE-Giordania, art. 49 CE-Israele, art. 59 CE-Marocco, art. 59 CE-Tunisia. Negli artt. 56 CE-Libano e 52 CE-OLP si fa esplicita menzione alla necessità di formazione professionale e di scambi di informazioni tra esperti, nonché all'assistenza tecnica eventualmente necessaria (evidentemente comunitaria).

257 L. DUBOIS-C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union Européenne*, Montchrestien, II Edizione, p. 192

258 C-J. BERR-B. TREMEAU, *L'introduction au droit douanier*, Dalloz, 1997, p. 53

preferenziali e non preferenziali. Le norme relative all'origine nei regimi preferenziali si differenziano dai sistemi non preferenziali nella misura in cui si applicano alle relazioni speciali stabilite tra due o più territori doganali sia mediante accordi di libero scambio o di altro tipo, come gli AAEM, sia attraverso strumenti di carattere unilaterale (come il Sistema delle Preferenze Generalizzate). Secondo la definizione dell'art. XXIV, come enunciato nel capitolo precedente, in una zona di libero scambio i dazi doganali e le altre regolamentazioni commerciali restrittive devono essere eliminate per l'"essenziale" degli scambi commerciali dei prodotti originari dei territori costitutivi della summenzionata area di libero scambio. Inoltre, in una tale zona, le regole relative alla liberalizzazione del commercio si applicano solo alle relazioni tra le Parti contraenti dell'accordo che la instaura, per cui ciascuno dei membri della zona si riserva di mantenere la propria sovranità per quanto concerne la protezione tariffaria e la conduzione della propria politica commerciale nei riguardi di terzi. Ne consegue che, nelle aree di libero scambio, l'attribuzione del carattere originario delle merci è un'esigenza ineludibile al fine di conferire il trattamento preferenziale che le Parti si sono accordate reciprocamente e, al tempo stesso, al fine di evitare pratiche fraudolente provenienti dai territori estranei alla zona di libero scambio. In virtù di queste considerazioni, la definizione e la formulazione delle regole e i criteri di determinazione dell'origine delle merci devono garantire un'adeguata trasparenza affinché le norme non costituiscano un ostacolo al commercio o una discriminazione dissimulata del commercio tra le Parti.²⁵⁹ Nell'area di libero scambio l'effetto della liberalizzazione e il beneficio del trattamento preferenziale è quindi limitato ai cosiddetti prodotti "originari", ossia a prodotti che sono stati interamente ottenuti in uno dei Paesi membri dell'area o ivi sufficientemente trasformati. La produzione "intera" richiede che né le materie, né i componenti intermedi del processo produttivo siano originari di un Paese terzo non membro. In che modo il requisito della "sufficiente trasformazione" debba essere onorato dipende invece dalle regole d'origine applicabili a quella zona di libero scambio. Il requisito della sufficiente trasformazione rende quel prodotto interamente originario del Paese dove ha avuto luogo detta trasformazione.²⁶⁰

A livello multilaterale, il GATT del 1947 prescindeva da qualsiasi regolamentazione relativa alla determinazione dell'origine delle merci, nonostante nel corpo normativo fosse fatto ampio riferimento all'espressione "prodotti originari". Basti pensare all'art. I, che riserva il beneficio dell'applicazione della clausola della nazione più favorita ai "*prodotti*

259E. DIEZ PERALTA, *El comercio de productos agrícolas entre la Unión Europea y Marruecos, Régimen jurídico*, Almería, 2005, p. 360 ss.

260R. SENTI, *Regional Trade Agreements in the world trade order*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2010, Vol. I, parte II, p. 231.

originari delle Parti contraenti". Negli anni, la preoccupazione per il ricorso alle norme d'origine come ostacoli tecnici al commercio, nel segno del protezionismo, ha condotto ad un compromesso durante il ciclo di negoziati dell'Uruguay Round, scaturito nell'Accordo sulle Regole d'Origine. Questo accordo non introduce, però, una regolamentazione giuridica internazionale in materia di norme d'origine, bensì ha l'obiettivo di effettuare un'armonizzazione e una chiarificazione dei sistemi di origine non preferenziale nel segno del principio della nazione più favorita, attraverso la fissazione di un programma di lavoro, che si è sviluppato nei tre anni successivi all'entrata in vigore dell'accordo, in collaborazione con l'Organizzazione Mondiale delle Dogane. Con l'ultimazione del programma di armonizzazione, i membri dell'OMC si sono impegnati affinché i rispettivi sistemi di origine non preferenziale siano trasparenti, non producano effetti restrittivi del commercio internazionale, siano amministrati in modo trasparente, uniforme, imparziale e ragionevole e siano fondati su criteri positivi, che stabiliscano i requisiti che determinano il carattere originario di un prodotto e quelli che non lo determinano. Sono invece rimaste escluse dall'armonizzazione le norme d'origine di tipo preferenziale, ampiamente utilizzate dalla Comunità europea nei suoi regimi preferenziali unilaterali e convenzionali.

Il Regolamento 2913/92, che introduce il Codice Doganale Comunitario, disciplina l'origine delle merci nelle operazioni non preferenziali. La finalità di queste regole consiste nel determinare l'origine delle merci negli scambi commerciali tra la Comunità e i Paesi terzi con cui non sono stati conclusi accordi preferenziali o a cui viene concesso unilateralmente una regime commerciale privilegiato.²⁶¹

La definizione dell'origine relativa ai regimi preferenziali convenzionali, invece, deve essere ricercata negli strumenti che la stabiliscono. Le regole d'origine applicabili alle relazioni euro-mediterranee sono stabilite da Protocolli allegati agli Accordi di Associazione, aventi lo stesso valore giuridico di questi ultimi.

3.3.2 La determinazione dell'origine delle merci negli AAEM e l'applicazione del cumulo bilaterale

In ciascuno degli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei l'espressione "*prodotti originari delle Parti contraenti*" compare molte volte con riferimento alla libera circolazione delle merci. Le regole d'origine sono disciplinate da specifici Protocolli²⁶², particolarmente

²⁶¹Artt. dal 22 al 27. Il Codice è stato aggiornato con Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, in *GUUE* n. L 145 del 4 giugno 2008. Tuttavia, il nuovo Regolamento sostituirà il Codice del 1992 al più tardi il 24 giugno 2013, quando le necessarie misure esecutive saranno adottate ed applicabili. Fino ad allora resterà applicabile il Codice 1992 a cui, pertanto, continuiamo a riferirci nel presente lavoro.

²⁶²Protocolli relativi alla definizione di "prodotti originari" e ai metodi di cooperazione amministrativa: protocollo n. 3 Accordo CE-OLP, protocollo n. 6 Accordo CE-Algeria, protocollo n. 4 Accordo CE-Egitto, protocollo n. 3 Accordo

tecniche e di difficile lettura, che incorporano le norme con le quali si determina il carattere originario delle merci nelle relazioni commerciali preferenziali tra l'Unione europea e i Paesi terzi mediterranei. Il beneficio del trattamento preferenziale è infatti riservato alle merci che soddisfano i criteri per la determinazione dell'origine, come definiti dai Protocolli. Assumendo come esempio l'art. 2 del Protocollo CE-Marocco, vengono definiti originari i prodotti:

i. interamente ottenuti nella Comunità o in Marocco, secondo un criterio di origine semplice: i Protocolli enumerano una serie di merci di origine animale, vegetale e mineraria, nella cui produzione non sono intervenuti componenti o materiali di importazione da altri Paesi (similmente all'art. 23 del Codice Doganale Comunitario relativo al regime applicabile ai prodotti provenienti da Paesi terzi che non beneficiano del regime preferenziale);

ii. ottenuti nella Comunità o in Marocco, ma contenenti materiali non totalmente ottenuti sul loro territorio, a condizione che detti materiali siano stati oggetto di lavorazioni o trasformazioni sufficienti, secondo un criterio di origine composta; questo concetto si basa sull'ultima trasformazione sostanziale di materiali non originari, ossia sull'atto essenziale di produzione, che conferisce alla merce l'origine di quel Paese dove è stata intrapresa quella lavorazione che rappresenta l'ultimo stadio produttivo essenziale ai fini della produzione del bene, così importante da condurre all'ottenimento di un prodotto nuovo e differente rispetto alla materia utilizzata per realizzarlo. I criteri per la definizione dell'avvenuta trasformazione sostanziale sono - alternativamente o cumulativamente - i) il salto di codice della nomenclatura tariffaria (per es., art. 7, par. 1 del Protocollo CE-Marocco), ii) il criterio del valore aggiunto (art. 7, par. 2), che attribuisce alla merce un valore percentualmente superiore del valore della materia prima, iii) il processo specifico, dettagliato in termini tecnici in appositi allegati ai Protocolli, per liste di prodotti (art. 7, par. 2 e allegato n. II).

In ordine al primo criterio è opportuno ricordare che tutte le merci sono classificate in base ad un codice riconosciuto internazionalmente e sono raggruppate in 99 capitoli; all'interno di ogni capitolo le merci sono ulteriormente differenziate mediante l'assegnazione di ulteriori cifre in base alla tipologia di prodotto.²⁶³ L'Unione europea e gli accordi preferenziali da essa conclusi assegnano l'origine al Paese nel quale è stata operata l'ultima trasformazione

CE-Giordania, protocollo n. 4 Accordo CE-Israele, protocollo n. 4 Accordo CE-Libano, protocollo n. 4 Accordo CE-Marocco, protocollo n. 4 Accordo CE-Tunisia. Accompagnati da successivi Protocolli relativi all'assistenza amministrativa reciproca tra le autorità amministrative nel settore doganale. Occorre sottolineare che il sistema preferenziale è ereditato dai precedenti accordi di cooperazione di prima generazione, sebbene sia adattato al mutato contesto delle relazioni commerciali euro-mediterranee.

²⁶³La nomenclatura combinata, che corrisponde al sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci, è stata introdotta dal Regolamento (CEE) n. 2658/87 del 23 luglio 1987, *relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune*, in *GUCE*, n. L 256 del 7 luglio 1987, p. 1

quando, in seguito a detta operazione, il prodotto finito può essere classificato in un codice a quattro cifre differente dal codice di classificazione della materia prima o del semilavorato. A seguito dell'utilizzo della nomenclatura tariffaria, in vista della determinazione dell'origine, si possono però manifestare degli inconvenienti dovuti al fatto che la nomenclatura stessa è stata redatta con l'obiettivo di rendere possibile una classificazione dei prodotti per l'assolvimento dei dazi doganali e non con l'intento di rendere possibile la determinazione dell'origine dei prodotti.²⁶⁴ Conseguentemente, in alcuni casi, il mutamento del codice avviene senza dover mettere necessariamente in pratica operazioni che trasformino "sostanzialmente" la materia prima: la soluzione adottata è stata quella di subordinare il conferimento dell'origine sia al mutamento del codice tariffario sia all'ottenimento di un prodotto che abbia un valore percentualmente superiore al valore della materia prima (criterio del valore aggiunto, che corrisponde alla differenza tra il prezzo franco di fabbrica del prodotto ottenuto e il valore dei materiali importati da Paesi terzi). In alcune situazioni questo criterio non assume la forma di metodo ausiliario, bensì rappresenta l'unico sistema di determinazione dell'origine.²⁶⁵

Gli Accordi Euro-Mediterranei consentono quello che viene definito il "cumulo bilaterale" dell'origine (si veda, per esempio, l'art. 3 del Protocollo CE-Marocco), grazie al quale i produttori di ciascun Paese partner dell'area di libero scambio possono utilizzare materiali originari di un'altro partner dell'area come se fossero originari del proprio Paese. Sostanzialmente, si aggregano le operazioni eseguite nei due Paesi per conferire il carattere originario alle merci. In tal caso, la lavorazione o trasformazione eseguita in ciascun Paese partner sui prodotti originari non deve essere una "lavorazione o trasformazione sufficiente" per conferire al prodotto finito lo *status* di prodotto originario del Paese partner, ma essa deve andare oltre le operazioni minime previste dagli accordi.

Intendendo assumere degli esempi concreti, il cumulo bilaterale significa che un produttore di Israele potrebbe utilizzare componenti originari dei Paesi membri dell'Unione europea per la produzione di merci destinate al mercato comunitario, senza che il test della

264La classificazione doganale è quel particolare codice tariffario (anche detto voce doganale) assegnato alla merce sulla base delle sue specifiche caratteristiche fisiche. Ad esso corrisponde un'aliquota daziaria all'importazione (o una restituzione all'esportazione), perciò al variare della classificazione doganale, varia l'aliquota del dazio applicabile.

265B. KARRAY, *Les règles d'origine dans l'espace économique euro-méditerranéen*, in P. G. XUEREB (a cura di), *Euro-Med Integration and the Ring of Friends – The Mediterranean's European Challenge*, Vol. IV, Malta, 2003, p. 334. Si veda anche il manuale di utilizzo per le regole d'origine preferenziali redatto dalla Commissione europea "A User's Handbook to the Rules of Preferential Origin used in trade between the European Community and other European and Mediterranean countries", del 18 dicembre 2008, disponibile in rete al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_duties/rules_origin/preferential/handbook_fr.pdf. La fonte di questo documento di orientamento può essere identificata nella Comunicazione della Commissione europea COM (2003) 787 def., *Libro verde - Il futuro delle norme di origine nei regimi commerciali preferenziali*.

"sufficiente trasformazione di componenti non originari" si renda necessario, dal momento che la trasformazione in Israele è simbolica. Supponiamo una produzione nell'industria tessile. Se un produttore israeliano importa tessuti di lino da un Paese non membro dell'UE (per esempio il Pakistan) la lavorazione che consente la produzione di indumenti deve avvenire interamente in Israele per attribuire il valore della trasformazione sufficiente, affinché il prodotto finito possa essere importato nel mercato comunitario esente da dazi doganali e beneficiare così del regime preferenziale. Invece, se il produttore israeliano acquista tessuti di lino in un Paese membro dell'UE (per esempio la Grecia) e procede alla lavorazione, tagliandoli ed assemblandoli in indumenti, per esportare il prodotto finito sul mercato comunitario, la trasformazione della materia prima in Israele è irrilevante ai fini dell'attribuzione del trattamento preferenziale all'importazione nel mercato comunitario, poiché il tessuto originario dell'UE viene già trattato come se fosse originario di Israele quando viene assemblato in indumenti. In questo caso, gli indumenti finiti hanno origine preferenziale israeliana.²⁶⁶

Oltre al cumulo bilaterale dell'origine per le merci destinate al mercato di una delle Parti all'Accordo da cui provengono i componenti originari utilizzati nella produzione di quel bene, viene contemplata anche la possibilità del cumulo diagonale e del cumulo totale (detto anche pieno o integrale).

3.3.3 Sulle modifiche recenti e l'applicazione del cumulo diagonale o pieno: il sistema Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine

Prima di trattare il tema del cumulo Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine, occorre precisare alcune tappe storiche del cumulo Pan-Euro.

Dal 1968, la Comunità europea ha la competenza esclusiva in materia di determinazione delle norme sull'origine delle merci, mentre spetta alle singole dogane l'applicazione delle regole ai casi concreti.

L'armonizzazione delle regole d'origine ha condotto la Commissione europea a elaborare norme fortemente omogenee agli inizi degli anni Novanta.

Questo percorso iniziò negli anni Settanta, quando la Comunità europea intraprese misure di armonizzazione con i Paesi dell'EFTA e, venti anni dopo attraverso gli Accordi Europei, con i Paesi dell'Europa Centro-Orientale (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Romania). L'armonizzazione tra la

²⁶⁶A.TOVIAS, *The European Union and Mediterranean countries*, in P. DEMARET-J-F. BELLIS-G. GARCIA JIMENEZ, *Regionalism and multilateralism after the Uruguay Round: convergence, divergence and interaction*, Bruxelles, 1997, p. 105.

Comunità e questo gruppo di Paesi culminò nel 1997 con l'adozione del sistema Pan-Euro²⁶⁷, esteso anche alla Turchia nel 1999, che condusse alla negoziazione e conclusione di identici Protocolli riguardanti le regole di origine previste per ciascuno degli accordi preferenziali, al fine di permettere il cosiddetto cumulo "diagonale" (che descriviamo fra poco) tra tutti i Paesi partecipanti. Il Regolamento (CE) n. 46/1999²⁶⁸ sostituì progressivamente la lista di trasformazioni specifiche per determinati prodotti e le relative note introduttive, che figuravano negli appositi allegati dei Protocolli, con un'unica lista di trasformazioni introdotta da un unico allegato standard.²⁶⁹

La Lista Unica è stata incorporata anche negli Accordi Euro-Mediterranei con successive modifiche ai Protocolli²⁷⁰, nella parte relativa al processo specifico di trasformazione per alcuni prodotti, dettagliato in termini tecnici, al fine di adottare un sistema armonizzato delle regole d'origine che consentisse l'estensione dell'applicazione del cumulo diagonale, prevista dal successivo Regolamento 1617/2006²⁷¹. Il cumulo Pan-Euro-Mediterraneo riguarda i 27 Paesi membri dell'Unione europea, i Paesi membri dell'EFTA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera), Turchia, Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia.²⁷²

Nel contesto dello spazio economico che verrebbe a determinarsi tra la Turchia, i membri del Partenariato euromediterraneo (UE e PPM) e quelli dell'EFTA, il cumulo diagonale dell'origine dovrebbe consentire di utilizzare materie prime e componenti di qualsiasi Paese membro dell'area, senza dover fornir prova dell'avvenuta "sufficiente trasformazione" ai fini dell'attribuzione del carattere originario del prodotto, che viene così

267La Comunità ha intrapreso quest'azione di unificazione delle regole di origine preferenziali, allo scopo di facilitare gli scambi, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo di Essen (9-10 dicembre 1994).

268Regolamento (CE) n. 46/1999 della Commissione dell'8 gennaio 1999, *recante modificazione del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario*, in *GUUE* n. L 10 del 15 gennaio 1999, p. 1

269Il modello delle regole d'origine Pan-Euro è altresì incorporato negli accordi preferenziali che l'Unione europea ha concluso con Sud-Africa, Messico, Cile e negli accordi di stabilizzazione e associazione con Albania, Bosnia e Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia, Montenegro. Anche il Sistema Generalizzato delle Preferenze e l'Accordo di Cotonou (2000) concluso con gli ACP adottano virtualmente regole d'origine identiche al modello Pan-Euro.

270Un esempio per tutti gli AAEM, la Decisione n. 2/2005 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 18 novembre 2005, *che modifica il protocollo 4 dell'accordo euromediterraneo, relativo alla definizione della nozione di prodotti originari e ai metodi di cooperazione amministrativa*, in *GUUE*, n. L 336 del 21 dicembre 2005, p. 1. E la ancor più recente modifica che introduce il nuovo Protocollo Pan-Euro-Mediterraneo - in sostituzione di quello precedente - adottato con Decisione n.1/2011 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 30 marzo 2011, *relativa alla modifica dell'allegato II del protocollo 4 dell'accordo euromediterraneo tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, contenente l'elenco delle lavorazioni o trasformazioni a cui devono essere sottoposti i materiali non originari affinché il prodotto trasformato possa ottenere il carattere di prodotto originario*, in *GUUE*, n. L 141 del 27 maggio 2011, p. 66.

271Regolamento (CE) n.1617/2006 del Consiglio, del 24 ottobre 2006, *che modifica il regolamento (CE) n.1207/2001 per quanto riguarda le conseguenze dell'introduzione del sistema di cumulo paneuromediterraneo dell'origine*, in *GUUE*, n. L 300 del 31 ottobre 2006, p.5.

272Per un approfondimento sui modelli globali di armonizzazione e cumulo dell'origine si rinvia a W.-M. CHOI, *Defragmenting fragmented rules of origins of RTA's: a building block to global free trade*, in *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, n.1, 2010, p.123 ss.

importato in uno dei Paesi membri dell'area.

Per esempio, il cumulo diagonale garantirebbe ad un produttore di Israele la possibilità di acquisto di fibre di cotone in uno dei Paesi membri del Partenariato, per esempio l'Egitto, per produrre il manufatto ed esportarlo sul mercato comunitario o sul mercato di un altro membro del Partenariato, per esempio il Marocco, senza che quest'ultimo debba richiedere la prova dell'avvenuta sufficiente lavorazione per conferire il carattere originario alla merce e il conseguente trattamento preferenziale in esenzione da dazi doganali, perchè la materia prima ha già il carattere originario dell'area.²⁷³ Occorre sottolineare che i due tipi di cumulo, bilaterale e diagonale, si applicano ai "materiali originari". Il Regolamento 1617/2006 non introduce il "cumulo pieno", che è la forma applicata nello Spazio Economico Europeo e tra i membri del SEE e Algeria, Marocco, Tunisia (si veda, per esempio, l'art. 4 del Protocollo CE-Marocco).²⁷⁴ Il cumulo pieno si applica anche al processo produttivo di trasformazione e assemblaggio e, nel contesto del Partenariato, autorizzerebbe le imprese – comunitarie e mediterranee - ad effettuare la lavorazione dove desiderano, in un Paese membro dell'Unione europea, dell'EFTA, in Turchia o in un qualsiasi Paese mediterraneo, con componenti originari di qualsiasi Paese membro di questo grande spazio economico euro-mediterraneo o anche provenienti da Paesi terzi e dunque non originari.

Il cumulo diagonale dell'origine è estremamente rilevante nel contesto degli investimenti produttivi, poiché consente di incrementare le possibilità di accesso al mercato europeo dei prodotti fabbricati nei PPM, il commercio tra di essi, lo scambio di fonti di produzione e la cooperazione intra-industriale regionale, stimolando le potenziali complementarità tra i PPM (agroalimentare, chimico, tessile ecc.). Maggiore è il numero di Paesi coinvolti in questo schema, maggiori risultano le possibilità di promozione della

²⁷³In sostanza, viene consentito ai produttori di utilizzare materiali da uno o più Paesi senza che questo abbia conseguenze sulla determinazione dell'origine della merce finale. Supponiamo un esempio più complesso, che vede un'ulteriore trasformazione della merce: l'Egitto produce un bene originario utilizzando componenti che hanno origine europea. Il prodotto finito avrà origine egiziana in virtù del cumulo bilaterale. Il prodotto egiziano viene quindi esportato in Svizzera dove viene incorporato in un macchinario che contiene anche componenti di origine turca. Il macchinario prodotto in Svizzera ha origine svizzera poiché tutti i componenti utilizzati per produrlo hanno già carattere originario della zona Pan-Euro-Med e hanno subito una sufficiente trasformazione.

²⁷⁴Nel cumulo totale la lavorazione o trasformazione sufficiente non deve necessariamente essere effettuata nel territorio di un singolo Paese. Pertanto, si tiene conto di tutte le lavorazioni o trasformazioni subite da un prodotto nell'ambito territoriale di un accordo di libero scambio, senza che i prodotti utilizzati debbano necessariamente essere originari di uno dei Paesi partner. Supponiamo l'importazione di fibre di cotone di origine statunitense in Italia, dove vengono filate per essere esportate in Tunisia e ivi trasformate in tessuti di cotone. Le regole d'origine per i tessili prevedono una doppia trasformazione (filatura e tessitura) per conferire il carattere originario ai beni prodotti con materiali non originari. Il cumulo totale somma la lavorazione subita dalla fibra di cotone in Italia e in Tunisia, per cui i tessuti di cotone sono considerati originari della Tunisia e godono del trattamento tariffario preferenziale all'importazione per esempio in un Paese membro della UE o in Norvegia. Pertanto, la differenza tra cumulo diagonale e cumulo totale è che, in questo secondo sistema, si tiene conto di tutte le lavorazioni per il conferimento dell'origine. In un sistema di cumulo diagonale, per poter beneficiare del carattere originario di uno dei Paesi appartenenti all'area, il processo di trasformazione della materia prima sarebbe dovuto avvenire unicamente e integralmente in questo Paese.

cooperazione regionale e sub-regionale e l'eventuale integrazione.²⁷⁵

Tuttavia, il cumulo diagonale può operare solo se i Paesi coinvolti adottano le medesime regole d'origine, perciò non risultano sufficienti né gli Accordi Euro-Mediterranei, né gli accordi conclusi dai Paesi mediterranei con l'EFTA, né quelli stipulati dai PPM con la Turchia, nella misura in cui i Paesi mediterranei devono negoziare gli accordi che disciplinano i rapporti "orizzontali" in modo da includere identiche regole d'origine.²⁷⁶

L'Accordo di Agadir ha adottato un sistema di definizione e certificazione dell'origine dei prodotti identico a quello dell'Unione europea, incorporando sostanzialmente il Protocollo Pan-Euro-Mediterraneo e la relativa Lista Unica per i criteri di determinazione delle trasformazioni sufficienti per i singoli gruppi di prodotti, destinato a sostituire definitivamente (tra Marocco, Tunisia, Egitto, Giordania) quelli attualmente in vigore fra i Paesi membri della GAFTA.²⁷⁷

Allo stato attuale, risulta pendente l'entrata in vigore di una Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee²⁷⁸, in sostituzione dei Protocolli

275Sull'impatto economico positivo del cumulo d'origine nello spazio economico euromediterraneo si cita O. GARAVELLO, *Rules of origin and the Euro-Mediterranean Association Agreements: a new initiative for closer commercial relations*, in F. PRAUSSELLO (a cura di), *Euro-Mediterranean Partnership in the aftermath of the Arab Spring*, Franco Angeli, 2011, p. 179-198, in particolare p. 186.

276S. INAMA, *Pan-European rules of origin and the establishment of the Euro-Mediterranean Free Trade Zone*, in M. MARESCEAU-E. LANNON (a cura di), *The EU's enlargement and Mediterranean strategies – A comparative analysis*, Palgrave, 2001, p. 202.

277I. LANNON-I. MARTIN, *Report on the Euro-Mediterranean Partnership - Status and Progress 2009*, *European Institute of the Mediterranean (IEMed) Documents*, n. 3, 2010, p. 32. La compatibilità tra le regole d'origine della GAFTA con quelle dello spazio economico euro-mediterraneo è particolarmente complicata. Un elemento di difficoltà di conciliazione è dato dalla definizione delle regole di origine contenuta nell'Accordo sulla GAFTA, poiché i criteri che determinano la "sufficiente trasformazione" che attribuisce l'origine ad un prodotto sono più permissivi di quelli previsti dall'Accordo di Agadir, rendendo delicata la posizione dei quattro Paesi arabi che aderiscono a quest'ultimo. Il Programma Esecutivo della GAFTA prevede che il comitato sulle regole d'origine provveda all'armonizzazione con il sistema europeo, ma non si è mai pervenuti ad una conclusione. Tra i Paesi membri della GAFTA si applicano regole provvisorie stabilite nel 1981, che si basano su un criterio percentuale del valore aggiunto del prodotto finito che deve corrispondere almeno al 40% in più rispetto al valore degli *input* utilizzati nel processo produttivo, incluso il cumulo diagonale tra i componenti originari dei Paesi arabi. Il criterio del salto della nomenclatura tariffaria non è applicato, anche se previsto, mentre non si fa alcun riferimento alle lavorazioni minime che determinati prodotti devono soddisfare per potere essere considerati "originari". Molti degli accordi bilaterali conclusi tra i Paesi arabi applicano il criterio del valore aggiunto al 40%, prevedendo tra di essi il cumulo bilaterale. Come sottolinea S. WIPPEL (cit. *supra*, p. 19) il problema della differenza di determinazione delle regole d'origine subentra, in primo luogo, con riferimento alla destinazione finale del bene. Supponiamo che un prodotto sia assemblato in Tunisia con componenti originari di un altro Paese membro di Agadir, per esempio l'Egitto: a seconda che la destinazione del bene sia un mercato arabo o il mercato europeo, cambiano i criteri di determinazione e i relativi metodi di certificazione dell'origine per poter beneficiare del trattamento preferenziale in uno o nell'altro mercato. Questo complica a monte la produzione che, a seconda del mercato di esportazione, deve compiere un aggiustamento del processo produttivo ed è, altresì, suscettibile di rappresentare per gli esportatori costi aggiuntivi relativi all'ottenimento di certificazioni differenti, necessari alla concessione del trattamento preferenziale in uno o nell'altro mercato di esportazione. Per una trattazione più dettagliata dei casi si rimanda a A. ZOROB, *Intraregional economic integration: the cases of GAFTA and MAFTA*, in C. HARDERS-M. LEGRENZI, *Beyond regionalism?*, cit. *supra*, p. 170 ss.

278Comunicazione della Commissione COM (2010) 168 *def.*, *Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee*. La conclusione della convenzione regionale è stata recentemente approvata con risoluzione legislativa del Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione della*

relativi alla definizione di prodotti originari e ai metodi di cooperazione amministrativa di ciascun accordo preferenziale concluso dall'Unione europea con un determinato gruppo di Paesi. Con questo strumento la Commissione europea ha inteso basare il cumulo diagonale dell'origine su uno strumento giuridico unico, cui gli accordi di libero scambio individuali vigenti tra i Paesi della zona Euromed farebbero riferimento, con l'idea di includere nella zona di cumulo anche i Paesi partecipanti al processo di stabilizzazione e di associazione (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo).²⁷⁹ La Convenzione prevede l'istituzione di un comitato misto con l'incarico di applicarne, modificarne ed interpretarne le disposizioni e di decidere in merito alle future adesioni di Paesi limitrofi alla zona di cumulo, nel quale la Commissione europea rappresenterà l'Unione e dove le decisioni saranno prese all'unanimità. Tuttavia, anche in caso di adozione della Convenzione unica, il cumulo diagonale risulterebbe applicabile solo in presenza di un accordo commerciale preferenziale ai sensi dell'articolo XXIV del GATT, in vigore tra le parti contraenti che partecipano all'acquisizione del carattere originario e la parte contraente di destinazione. La Convenzione specifica, inoltre, che i materiali e i prodotti debbano acquisire il carattere originario con l'applicazione di norme di origine identiche a quelle previste dalla convenzione stessa o in seguito a pubblicazioni - in Gazzetta Ufficiale per quanto concerne l'Unione europea e secondo le rispettive procedure nelle parti contraenti che sono parte degli accordi pertinenti - di avvisi da cui risulti che sussistono i requisiti necessari per l'applicazione del cumulo.

Quello che è interessante notare è che il suddetto comitato misto costituirebbe il primo organo istituzionale regionale (euromediterraneo) con competenze regolamentari suscettibili di produrre effetti giuridici vincolanti su tutti i membri dello spazio economico euromediterraneo e che applica e interpreta una Convenzione multilaterale vincolante.

3.3.4 Amministrazione delle regole d'origine nel sistema Pan-Euro-Med

Il trattamento preferenziale in dogana viene concesso previa presentazione del

convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee, 2012/2519 (RSP), del 16 febbraio 2012.

²⁷⁹Sull'impatto economico dell'estensione del cumulo a questo gruppo di Paesi si legga l'interessante contributo di A. KUMAR, *Trade aspects and trade prospects of Euro-Mediterranean Partnership. Rules of origin and impacts on Western Balkan countries inclusion into Euro-Med diagonal cumulation*, in F. PRAUSSELLO (2011), cit. *supra*, p. 203 ss. In particolare l'autore sottolinea il processo di integrazione economica regionale in atto nei Balcani, attraverso la CEFTA, *Central European Free Trade Area*, in applicazione dell'Accordo Bucarest concluso il 19 dicembre 2006 tra i Paesi dell'Europa Sud-Orientale. Diversamente dall'Accordo di Agadir, che è stato concluso solo da una parte dei Paesi mediterranei membri dell'iniziativa regionale del Processo di Barcellona, la CEFTA ha una connotazione fortemente regionale di gruppo omogeneo, nel quadro delle iniziative del processo di cooperazione del Sud-Est europeo quale il Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale (1999), istituzionalizzato nell'attuale Consiglio di Cooperazione Regionale (2008). Questo limita la frammentazione delle negoziazioni commerciali tra l'Unione europea e i Balcani occidentali, che hanno ratificato un unico accordo "orizzontale" tra di essi, e semplifica la conclusione di ulteriori trattati commerciali o convenzioni multilaterali tra blocchi regionali.

certificato d'origine, il cui modello figura in allegato ai Protocolli degli Accordi. Il Regolamento 1617/2006 e le relative modifiche ai Protocolli hanno introdotto, in modo complementare al già esistente certificato EUR.1, il cosiddetto certificato EUR-MED.

Il certificato di origine è il documento identificativo della "nazionalità" economica della merce che viene rilasciato all'esportatore dalle autorità competenti nel Paese d'origine. Alternativamente può essere presentata una dichiarazione su fattura - che assolve la medesima funzione dei certificati - per transazioni che non superano un certo valore o effettuate da esportatori autorizzati.²⁸⁰

Il sistema del cumulo diagonale Pan-Euro-Med non sembra per il momento semplificare le procedure doganali, in ragione del fatto che sussistono differenze nell'applicazione del cumulo e della clausola di non-restituzione (*no-drawback clause*)²⁸¹ tra l'Unione europea, lo Spazio Economico Europeo, la Svizzera, la Turchia e i Paesi mediterranei.²⁸²

Il sistema delle prove d'origine si basa sulla cooperazione amministrativa tra le autorità competenti dello Stato importatore e quelle dello Stato esportatore. La cooperazione, che si fonda sull'assistenza reciproca tra le autorità amministrative doganali – secondo le modalità specificate in appositi Protocolli - assume particolare rilievo nel caso di verifiche sull'origine e di composizione delle controversie.²⁸³

Le prove d'origine sono suscettibili, *iuris tantum*, di verifiche a posteriori da parte delle autorità doganali del Paese di importazione, che mantengono la facoltà di controllo

280Le autorità doganali possono riconoscere lo status di "esportatore autorizzato" ad un soggetto che effettua frequenti esportazioni di prodotti contemplati dall'accordo e che fornisce garanzie di correttezza, secondo valutazioni svolte dalla medesima autorità doganale. In seguito alla disamina dei requisiti, l'autorità doganale rilascia l'autorizzazione, che l'esportatore deve riportare sulle fatture di ogni operazione, e può anche disporre la revoca qualora accertasse che l'esportatore non onora più i requisiti necessari ad ottenere il provvedimento autorizzativo.

281Per effetto della quale i materiali non originari, impiegati nella fabbricazione di un prodotto, che ha acquisito l'origine in uno dei Paesi parte all'accordo, non debbono aver usufruito di restituzione o di esenzione dai dazi. Il divieto ha carattere generale e si applica ad ogni specie di rimborso, sgravio o mancato pagamento – parziale o totale - di dazi o di tasse di effetto equivalente applicabile ai materiali impiegati. All'esportatore può essere richiesto dalle competenti autorità doganali di dimostrare di non aver ricevuto alcun beneficio per i materiali utilizzati. Si veda l'art. 16 del protocollo n. 6 dell'accordo CE-Algeria, l'art. 15 del protocollo n. 4 dell'accordo CE-Egitto, l'art. 14 del protocollo n. 3 dell'accordo CE-Giordania, l'art. 16 del protocollo n. 4 dell'accordo CE-Israele, l'art. 15 del protocollo n. 4 dell'accordo CE-Libano. L'applicazione della clausola risulta sospesa con l'Autorità palestinese, mentre negli Accordi con Marocco e Tunisia è stata inserita durante le successive modifiche ai Protocolli e consente un rimborso parziale per un periodo limitato. In modo analogo è consentito un rimborso parziale espresso in percentuale per Algeria, Egitto e Libano sui componenti originari di parti terze estranee all'area. La ragione della deroga risulta nel fatto che i dazi doganali applicabili ai materiali non originari, in alcuni Paesi, sono considerevolmente più alti di quelli applicabili nell'Unione europea.

282Il certificato EUR-MED può essere richiesto solo quando le condizioni del cumulo diagonale Pan-Euro-Mediterraneo sono pienamente rispettate i.e.: i) il prodotto è originario di un membro della zona Pan-Euro-Med, ii) la clausola di non-restituzione (*no-drawback rule*) viene rispettata, iii) il cumulo pieno non è applicato. Non risultando completa la rete di accordi di libero scambio Sud-Sud e applicandosi diversamente le regole d'origine, per esempio con riferimento al cumulo o al divieto di restituzione dei dazi versati sui componenti necessari alla produzione di beni originari, è necessario risalire a tutti i Paesi partecipanti nell'acquisizione dell'origine sulla base del cumulo. Quando il certificato EUR-MED è stato emanato, i prodotti in questione possono essere riesportati in regime preferenziale dal Paese importatore a qualunque altro Paese della zona con il quale il cumulo Pan-Euro-Mediterraneo è applicabile. Per un approfondimento sui certificati di circolazione si rinvia a S. INAMA, *Rules of origin in international trade*, Cambridge University Press, 2009, in particolare p. 257-269 e p. 555-558.

283Si vedano gli articoli dei Protocolli relativi alle modalità della cooperazione amministrativa.

circa la veridicità dell'origine dichiarata. Le autorità doganali dello Stato di esportazione hanno un limite temporale per soddisfare le eventuali richieste delle autorità dello Stato di importazione: se entro dieci mesi i risultati delle inchieste nella parte esportatrice non vengono comunicate alla parte importatrice o se le informazioni trasmesse non soddisfano quest'ultima, può essere negato il beneficio del trattamento preferenziale.

In questo caso, la sanzione per la mancata cooperazione tra le autorità doganali ricade sull'esportatore che deve provvedere a versare i dazi doganali riscossi nello Stato importatore.

Il meccanismo di soluzione delle controversie, specifico alle regole d'origine, disciplina soltanto le modalità di composizione tra autorità dello Stato e non quelle tra l'esportatore (o anche l'importatore) e le autorità dello Stato attraverso il quale il prodotto viene importato. La composizione delle dispute prevede che:

*"Le controversie riguardanti le procedure di controllo [...]..., che non sia possibile risolvere tra le autorità doganali che richiedono il controllo e le autorità doganali incaricate di effettuarlo, o che sollevano problemi di interpretazione del presente protocollo, sono sottoposte al comitato di cooperazione doganale. Per la soluzione delle controversie tra l'importatore e le autorità doganali dello Stato di importazione si applica comunque la legislazione di tale Stato".*²⁸⁴

Il comitato di cooperazione doganale è un organo di natura eminentemente tecnica, composto da rappresentanti degli Stati membri dell'UE, da funzionari della Commissione europea che si occupano di questioni doganali e da esperti rappresentanti dello Stato mediterraneo in causa, che può proporre anche modifiche al proprio Consiglio di associazione relativamente alle norme sull'origine.²⁸⁵

La clausola per la soluzione di controversie in materia di origine, così formulata, distingue tra le dispute che sorgono in merito all'interpretazione del protocollo da quelle che riguardano più propriamente i procedimenti di verifica a posteriori dell'origine. In quest'ultimo caso, la mediazione del comitato di cooperazione doganale può operare solo qualora la controversia non abbia potuto effettivamente risolversi tra le autorità doganali che sollecitano la verifica e le autorità doganali incaricate dell'indagine sui propri esportatori, senza che, tuttavia, sia prevista una procedura specifica.

La Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee non sembra apportare significative modifiche relativamente alle modalità di verifica delle

²⁸⁴Art. 35 del protocollo n. 6 dell'accordo CE-Algeria, art. 33 del protocollo n. 4 dell'accordo CE-Israele, art. 34 del protocollo n. 4 dell'accordo CE-Marocco, art. 34 del protocollo n. 4 dell'accordo CE-Tunisia. Mentre nei Protocolli conclusi con Egitto (art. 33), Giordania (art. 32) e Libano (art. 33) non si fa alcun riferimento ad un comitato di cooperazione doganale, bensì si rimanda al più politico – e meno tecnico – Comitato di associazione.

²⁸⁵Si veda un esempio per tutti, l'art. 40 del protocollo n. 4 dell'accordo CE-Marocco.

prove d'origine, ai metodi che disciplinano la cooperazione amministrativa e la soluzione delle controversie, salvo attribuire al comitato misto, che verrebbe a crearsi con l'entrata in vigore della Convenzione, l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione stessa. Sulle controversie bilaterali che oppongono le autorità doganali in seguito all'avvio dei procedimenti di verifica dell'origine, resterebbero in vigore i procedimenti di risoluzione dei singoli comitati di cooperazione doganale o dei Comitati di associazione.

A questo proposito, accenniamo ad alcune connessioni tra le regole d'origine preferenziali e l'elusione di misure di difesa commerciale da parte di operatori particolarmente attenti. La determinazione dell'origine delle merci assume rilevanza notevole, tanto per consentire l'esatta applicazione della tariffa doganale all'importazione, quanto per poter efficacemente applicare altri strumenti della politica commerciale, come, ad esempio, i dazi *anti-dumping* e i contingenti. La decisione di assegnare l'origine ad un Paese o ad un altro può comportare notevoli differenze di costi per importatori ed esportatori, ma anche l'elusione di embarghi commerciali o, per esempio, della normativa *anti-dumping*. In un'area di cumulo diagonale, i dazi *anti-dumping* possono essere elusi, per esempio, attraverso il trasferimento dell'assemblaggio di un prodotto in un Paese intermediario che non ha adottato la misura sui componenti o materie prime colpite invece nell'altra parte. Quando il prodotto si presenta in dogana proprio nel territorio della parte che ha introdotto i dazi *anti-dumping* sui materiali che lo compongono, il manufatto ha un'origine diversa rispetto alle "origini" dei suoi componenti suscettibili di essere colpiti dal dazio.²⁸⁶Le dogane dello Stato nel quale avviene l'importazione della merce avrebbero come unica possibilità quella di attivare una procedura di verifica a posteriori dell'origine, ai sensi degli accordi vigenti tra i territori doganali interessati dal transito della merce, al fine di accertare che la trasformazione operata sia sufficiente a conferire l'origine al prodotto e, se del caso, il conseguente beneficio di esenzione da dazi doganali. Nel caso le autorità doganali dello Stato di importazione dovessero pervenire a soluzione negativa dell'accertamento, allora potrebbero negare il beneficio del trattamento preferenziale e colpire la pratica fraudolenta, conformemente all'art. 25 del Codice Doganale Comunitario.²⁸⁷

286Supponiamo l'adozione da parte dell'Unione europea di un dazio *anti-dumping* su una resina termoplastica di origine pakistana, che produttori comunitari utilizzano per fabbricare i contenitori in polietilene, meglio conosciute come bottiglie di plastica. Il produttore comunitario può legittimamente decidere di delocalizzare l'assemblaggio del prodotto, per esempio, in Tunisia, dove non è applicato alcun dazio *anti-dumping* sulla resina termoplastica in importazione dal Pakistan. Ebbene, quell'imprenditore potrà esportare il prodotto finito sul mercato comunitario non solo eludendo la misura tariffaria compensativa, ma altresì beneficiando del trattamento preferenziale in virtù dell'accordo di libero scambio CE-Tunisia.

287Art. 25 C.D.C. (1992): "*Una trasformazione o lavorazione per la quale è accertato o per la quale i fatti constatati giustificano la presunzione che sia stata effettuata per eludere le disposizioni applicabili nella Comunità alle merci di determinati Paesi, non può in alcun modo essere considerata come conferente ...[...]. alle merci così ottenute l'origine del paese in cui è effettuata.*"

Il caso *Asda Stores* (2007) ha opposto un'impresa turca alle autorità doganali britanniche proprio a titolo di diritti *antidumping* e imposte sul valore aggiunto percepiti all'importazione di apparecchi televisivi assemblati in Turchia e importati nel Regno Unito.

Nella fattispecie, la circostanza che componenti originari della Cina e della Corea, Paesi colpiti da misure *anti-dumping* previste da un regolamento comunitario, fossero stati assemblati in Turchia per produrre televisori destinati all'esportazione nel Regno Unito, aveva dato luogo al recupero dei dazi *anti-dumping* e di tasse sul valore aggiunto. Secondo la Corte, l'impresa turca non può invocare l'articolo 44, par. 1, della decisione 1/95 del Consiglio di associazione turco-europeo, relativa alla realizzazione della fase definitiva dell'unione doganale tra Turchia e Unione europea, per opporsi alle misure di difesa commerciale, in ragione del fatto che la decisione non è direttamente applicabile e necessita di misure attuative. Al contrario, le disposizioni dell'art. 47 della stessa decisione sono dotate di effetto diretto e obbligano le autorità dello Stato di importazione a chiedere all'operatore di indicare, sulle dichiarazioni in dogana, l'origine dei materiali utilizzati.²⁸⁸

Nel caso, invece, in cui il prodotto colpito dalle misure *anti-dumping* dovesse essere il manufatto finito, un produttore può legittimamente trasferire il processo produttivo della fabbricazione nel Paese che adotta i dazi compensativi sul prodotto finito. In questo caso, non essendo i componenti importati "simili" al prodotto in questione, non sarebbero toccati dal dazio. L'elusione del dazio attraverso il trasferimento dell'assemblaggio della merce nel Paese che lo ha imposto è – paradossalmente – più semplice del primo caso e non suppone alcuna frode doganale. Una volta immessi in libera circolazione, gli *input* (componenti, materiali, materie prime) sono trasformati senza ulteriore possibilità di controllo doganale. L'Unione europea, ad esempio, non permette di riesaminare, dopo l'accesso in libera pratica, la situazione doganale dei componenti di una merce in funzione della trasformazione più o meno sostanziale subita.²⁸⁹

3.4 Ambito di applicazione territoriale degli Accordi Euro-Mediterranei e provenienza delle merci. Il caso: aspetti irrisolti del conflitto israelo-palestinese che incidono sulle questioni doganali e commerciali e sulla certificazione di origine dei prodotti

Se l'origine è quel particolare legame geografico che assume rilievo giuridico relativamente al trattamento in dogana di una merce, non bisogna confonderla con la nozione prettamente geografica della provenienza, relativa al territorio doganale da cui

²⁸⁸Sent. Corte giust. del 13 dicembre 2007, in C-372/06, *Asda Stores Ltd contro Commissioners of Her Majesty's Revenue and Customs*, in *Racc.*, 2007 p. I-11223

²⁸⁹Per un approfondimento ulteriore rimandiamo al saggio di P. DIDIER, *Les principaux accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 121 ss.

partono le merci in direzione di un altro territorio doganale.

Questa distinzione, apparentemente banale, assume particolare rilievo con riferimento all'ambito di applicazione territoriale degli Accordi Euro-Mediterranei e alle relative questioni internazionali inerenti alla sovranità esercitata dallo Stato di Israele nei cosiddetti "Territori Palestinesi Occupati" dal 1967, che si riflette anche sull'amministrazione doganale degli stessi e sulla conseguente certificazione dell'origine da parte delle autorità israeliane delle merci ivi prodotte. Israele rilascia certificati di origine per le merci ottenute negli insediamenti produttivi che si trovano nei territori sottoposti alla sua amministrazione in seguito all'occupazione del 1967 (insediamenti in Cisgiordania, Striscia di Gaza, Gerusalemme Est e Alture del Golan) che, secondo le Istituzioni comunitarie, non possono beneficiare del trattamento preferenziale previsto dall'Accordo CE-Israele, dovendosi al contrario ravvisare l'insorgere di un'obbligazione doganale all'importazione nel mercato comunitario.

Gli Accordi conclusi dalla Comunità, rispettivamente con lo Stato di Israele e con l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina a beneficio dell'Autorità Palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, definiscono l'ambito di applicazione territoriale nei seguenti termini:

– art. 83 dell' Accordo CE-Israele: *"Il presente accordo si applica ai territori in cui si applicano i trattati che istituiscono la Comunità europea e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, alle condizioni in essi indicate, da una parte, e al territorio dello Stato di Israele, dall'altra."*

– Articolo 73 dell'Accordo CE-OLP: *"Il presente accordo si applica, da una parte, ai territori in cui si applica il trattato che istituisce la Comunità europea, alle condizioni in esso indicate e, dall'altra, al territorio della Cisgiordania e della Striscia di Gaza"*.

Gli Accordi, dunque, non riportano alcuna specificazione in merito allo *status* giuridico dei Territori Palestinesi Occupati e all'estensione degli insediamenti israeliani in territorio palestinese.

3.4.1 La posizione mantenuta dalle Istituzioni comunitarie sull'ambito geografico di applicazione dell'Accordo CE-Israele e le conseguenze doganali

In successive precisazioni, sollevate da interrogazioni di membri del Parlamento europeo (2001),²⁹⁰ il Consiglio dell'Unione europea ha avuto modo di specificare che

²⁹⁰Interrogazione scritta n. P-2747/00, di Alain Lipietz al Consiglio, *Irregolarità nell'applicazione dell'accordo CE-Israele*, in *GUCE*, n. 113 E, del 18 aprile 2001, p. 163

l'Accordo CE-Israele si applica unicamente al territorio dello Stato di Israele entro le frontiere riconosciute internazionalmente in virtù delle Risoluzioni pertinenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.²⁹¹ Il Consiglio dell'UE specifica altresì che "*la Comunità europea e i suoi Stati membri continuano a basare le loro relazioni con Israele ed i palestinesi sui principi del diritto internazionale, inclusa la Quarta Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili (1949) che vieta, tra l'altro, la creazione di nuovi insediamenti*".²⁹² Nella risposta si legge che, spettando alla Commissione la responsabilità di monitorare l'attuazione di tutti gli accordi internazionali sottoscritti dalla Comunità, l'Istituzione comunitaria svolge trattative a livello tecnico con le autorità di Israele per risolvere la questione che, peraltro, era già stata sollevata dalla Presidenza di turno dell'UE in occasione del primo Consiglio di associazione CE-Israele del 13 giugno 2000, nei termini della copertura territoriale dell'Accordo.

In realtà, le questioni relative all'ambito di applicazione territoriale dell'Accordo CE-Israele e le conseguenze in merito alla verifica di quale autorità sia correttamente autorizzata a rilasciare certificati di circolazione in un territorio occupato, hanno suscitato problemi tecnico-giuridici sin dall'entrata in vigore dell'Accordo CE-OLP (luglio 1997) e, prima di allora, sull'applicazione dell'accordo di prima generazione CEE-Israele.²⁹³

Già nel 1997, infatti, la Commissione pubblicava un avviso agli importatori comunitari circa le irregolarità della certificazione d'origine e l'invalidità dei relativi certificati EUR.1 rilasciati dallo Stato di Israele,²⁹⁴ che quest'ultimo emetteva in ottemperanza alle disposizioni dell'accordo interinale, in attesa del completamento delle procedure di ratifica dell'Accordo Euro-Mediterraneo.²⁹⁵ In questo avviso la Commissione

291Le Risoluzioni del CDS dell'ONU rilevanti ai fini della delimitazione dei confini dello Stato di Israele sono la n. 242 del 1967, che prescrive il ritiro di Israele dai territori occupati in conseguenza del conflitto del 1967, e la n. 338 del 1973, emanata in applicazione della prima, in seguito alla Guerra dello Yom Kippur. Sulla base di queste Risoluzioni, il Consiglio europeo nel 1980 proclamò la cosiddetta Dichiarazione di Venezia, a sostegno dell'autodeterminazione e dell'autogoverno del popolo palestinese.

292Risposta scritta del Consiglio, del 16 novembre 2000, all'Interrogazione scritta n. P-2747/00, in *GUCE*, n. 113 E, del 18 aprile 2001, p. 163.

La IV Convenzione di Ginevra (1949), per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, tutela i diritti delle popolazioni occupate su cui viene esercitata la giurisdizione dell'occupante. La Convenzione è completata dal primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra per la protezione delle vittime dei conflitti armati, adottato l'8 giugno 1977, relativo alla protezione dei civili contro gli effetti delle ostilità. Il Consiglio si riferisce qui evidentemente all'art. 49, par. 6 della Convenzione, nel quale si dispone che "*La Potenza occupante non potrà procedere alla deportazione o al trasferimento di una parte della sua propria popolazione civile nel territorio da essa occupato*". Israele lo ha sempre contestato, sostenendo che i "coloni" operano una scelta individuale, non dettata da regole di Stato. Questa interpretazione è di dubbia ammissibilità, nella misura in cui l'art. 49 è volto alla tutela dei legittimi diritti dell'occupato e non a difendere la popolazione dell'occupante. Supponendo che anche fosse ammissibile la tesi sostenuta dallo Stato di Israele, rimarrebbe comunque priva di base giuridica legittima la facoltà di attuare un piano massiccio di insediamento coloniale.

293Accordo tra la Comunità economica europea e lo Stato d'Israele, in *GUCE*, n. L 136 del 28 maggio 1975, p. 3.

294Avviso agli importatori – Importazioni da Israele nella Comunità, in *GUCE*, n. C 338, dell'8 novembre 1997, p. 13. L'avviso era scaturito sul caso del succo d'arancia, fabbricato negli insediamenti israeliani e importato nella Comunità come avente origine israeliana.

295Decisione del Consiglio e della Commissione n. 96/206/CECA, CE del 22 dicembre 1995, *relativa alla*

ravvisava e confermava la mancanza effettiva di cooperazione amministrativa, ai sensi degli obblighi incombenti in capo alle Parti previsti dall'Accordo, ponendo in dubbio la validità dei certificati rilasciati da Israele per ogni tipo di merce senza alcuna distinzione in considerazione del luogo effettivo di produzione e di origine, con riferimento alla peculiare situazione di occupazione.

In una Comunicazione dell'anno successivo²⁹⁶ la Commissione osservava che sussistevano ostacoli all'applicazione corretta dell'Accordo, relativi all'esportazione nella Comunità di merci certificate come originarie di Israele, mentre risultavano effettivamente prodotte nei Territori Palestinesi Occupati e non potevano dunque essere ammesse in regime preferenziale, in assenza di un certificato di circolazione rilasciato dalla autorità competenti, ossia quelle palestinesi. In effetti, in questa Comunicazione la Commissione ricorda che, in mancanza di un'autorità palestinese dotata di soggettività internazionale con cui concludere un accordo di libero scambio, già nel 1986 prese essa stessa una misura unilaterale finalizzata a garantire il regime preferenziale all'importazione di merci prodotte nei Territori Palestinesi Occupati, identificando nelle Camere di Commercio Palestinesi della Cisgiordania e della Striscia di Gaza le autorità preposte al rilascio dei certificati di circolazione.²⁹⁷

Prima di questa data, i Territori erano trattati come appartenenti *de facto* allo Stato di Israele, vigendo essenzialmente un mercato unico, ma esclusi dall'ambito di applicazione territoriale dell'accordo di prima generazione CEE-Israele.

Occorre precisare che la misura unilaterale comunitaria del 1986 non ha apportato significativi benefici aggiuntivi agli operatori palestinesi, se non il riconoscimento formale di un'autonomia e una capacità amministrativa, che però non è poi stata di fatto esercitata. Neppure la nascita dell'Autorità Nazionale Palestinese nel 1994 e l'estensione progressiva della sua giurisdizione a significative porzioni di territorio hanno migliorato una situazione che, nei fatti concreti, si è da sempre rivelata particolarmente complessa per le seguenti ragioni: da un lato, le imprese israeliane continuano a produrre negli insediamenti israeliani dove è in atto un'annessione territoriale illegittima ai sensi del diritto internazionale (Gerusalemme Est e Alture del Golan) e nelle colonie israeliane in Cisgiordania e nella

conclusione, a nome della Comunità europea, di un accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali tra la Comunità europea e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, in GUCE, n. L 71, del 30 marzo 1996, p. 1

²⁹⁶Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, SEC (98) 695 final, del 12 maggio 1998, *Implementation of the interim agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israel*, (il testo è disponibile all'indirizzo <http://aei.pitt.edu/3345/1/3345.pdf>).

²⁹⁷Regolamento (CEE) n. 3363/86, del 27 ottobre 1986, *concernente il regime tariffario applicabile alle importazioni nella Comunità di prodotti originari dei territori occupati*, in GUCE, n. L 306, dell'1 novembre 1986, p. 103. Abrogato dal Regolamento (CEE) n. 1134/91 del Consiglio, del 29 aprile 1991, in GUCE, n. L 112, del 4 maggio 1991, p.1.

Striscia di Gaza, che sono *enclaves* in territori che dovrebbero essere sottoposti all'amministrazione palestinese ai sensi degli accordi israelo-palestinesi; in entrambi i casi, le imprese israeliane si vedono concessi certificati di circolazione EUR.1 da parte delle autorità israeliane, non riconosciuti dalle dogane comunitarie come valida prova di certificazione dell'origine per attribuire alle merci l'esenzione dagli obblighi doganali; dall'altro, i produttori palestinesi, in particolare agricoltori, non dispongono della possibilità concreta ed effettiva di esportare le proprie merci nel mercato comunitario, nella misura in cui le autorità israeliane ostacolano il commercio palestinese (per esempio attraverso frequenti controlli di sicurezza e procedure aggiuntive di ispezione che rallentano gli imbarchi, contribuendo al deterioramento della merce, sovente costituita da prodotti agricoli) ed è oggettivamente difficile per i palestinesi ottenere certificati di circolazione, siano essi rilasciati da autorità israeliane o palestinesi.²⁹⁸

²⁹⁸Si legga la dettagliata testimonianza, che deve comunque essere debitamente aggiornata, di J. GRANGE, *D'Oslo à Charm El-Cheikh: mesure et sens d'un redéploiement inachevé*, in J.P. CHAGNOLLAUD-R. DHOQUOIS-COHEN-B. RAVENEL (a cura di), *Palestiniens et Israéliens. Le moment de la vérité*, L'Harmattan, Parigi, 2000, p. 30. Il controllo della circolazione delle merci palestinesi verso i terminali israeliani è doganale per quanto riguarda le questioni amministrative, mentre è militare per i controlli di sicurezza. I soldati israeliani controllano i flussi di merci e di persone tra la Cisgiordania, Gerusalemme, Israele e Gaza attraverso i cosiddetti *check points* e la situazione si è evidentemente aggravata con la costruzione nel 2003 del "muro" di separazione, ossia la barriera israeliana in Cisgiordania, condannata dalla comunità internazionale (si vedano la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ES 10/13 del 21 ottobre 2003, il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004, *sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato*, e la conseguente Risoluzione di condanna dell'Assemblea Generale ES 10/15 del 20 luglio 2004). Dal 1993 Israele impone il blocco permanente dalla Cisgiordania a Israele basato su un sistema di permessi di entrata per le persone e di targhe di colore differente per i veicoli. I residenti in Cisgiordania non possono entrare a Gerusalemme Est o a Gaza senza permesso. Le targhe palestinesi non sono ammesse in Israele, mentre i veicoli governativi dell'Autorità Nazionale Palestinese dispongono di un'autorizzazione speciale. Gli unici valichi internazionali ai quali non si esercita il controllo unico da parte di Israele alle frontiere esterne sono Allenby (verso la Giordania) e Rafah (verso l'Egitto): quest'ultimo è l'unico valico di confine della Striscia di Gaza non direttamente controllato dalle forze militari israeliane, il cui controllo amministrativo doganale è stato trasferito formalmente all'ANP, mentre quello militare è effettuato dalle autorità egiziane coadiuvate e monitorate da osservatori europei; da qui non sono concesse importazioni, ma solo esportazioni ed è ammesso il transito di pedoni. Ufficialmente le merci in ingresso dall'Egitto possono entrare solo dal valico di Kerem Shalom e, da Israele nella Striscia di Gaza, solo dai valichi di Sufa e Karni, tutti controllati militarmente dall'esercito israeliano e in realtà chiusi dal 2006 (Karni è un terminale di carico gestito dall'Autorità Aeroportuale Israeliana).

Il principale snodo per l'esportazione di merci palestinesi verso l'estero dovrebbe essere ufficialmente il valico di Erez (che è sostanzialmente un *enclave* israeliana, un *kibbutz*, nonché unico terminale per le merci dentro la Striscia di Gaza), da cui i palestinesi dovrebbero essere autorizzati a imbarcare le merci. In realtà, i controlli sono severissimi, di tipo militare, oltre che doganale: si eseguono regole amministrative e controlli di sicurezza che operano di fatto una selezione che favorisce le merci non imballate, creando evidenti problemi di deterioramento della merce stessa. Per quanto riguarda il trasporto delle merci, in questa intricata rete di valichi e *check points*, si applica il sistema cosiddetto "*back to back*": ad ogni passaggio deve essere effettuata un'operazione di trasbordo della merce su mezzi autorizzati nella porzione di territorio in cui viene introdotta la merce stessa. Gli autotrasportatori palestinesi, che devono comunque possedere un'autorizzazione di circolazione e di transito da parte dell'amministrazione israeliana, trasportano le merci fino al confine dove vengono effettuate operazioni di trasferimento sui mezzi israeliani. Gli operatori palestinesi denunciano questa pratica, che è considerata un tentativo di strangolamento della loro economia, nella misura in cui aumenta i costi di trasporto obbligandoli a utilizzare mezzi israeliani. Le procedure di controllo sugli autotrasportatori palestinesi prevedono la scorta dei militari israeliani fino a destinazione della merce, con tempi lunghissimi di attesa e limiti sulle quantità trasportate. Oltre a queste misure di sicurezza, evidentemente tipiche di un regime di occupazione militare, che vanificano l'attribuzione all'ANP di una *jurisdiction* economica, anche solo nominale, la situazione è aggravata dal fatto che il numero dei commercianti palestinesi autorizzati ad entrare in Israele è molto limitato, mentre vi sono numerosi lavoratori palestinesi impiegati nelle zone industriali delle *enclaves* israeliane.

Nella Comunicazione precitata, la Commissione sottolinea che il dissidio tra le autorità palestinesi e israeliane per il rilascio dei certificati d'origine, da un lato, e sulle garanzie doganali e amministrative in grado di supportare l'effettiva capacità di esportazione degli operatori palestinesi, dall'altro, si è acuito con la conclusione dell'Accordo CE-OLP nel 1996 e con il conseguente riconoscimento del sistema amministrativo palestinese. In questa complicata situazione, dai contorni politici e dalle conseguenze tecnico-giuridiche, diverse autorità doganali dei Paesi membri dell'UE hanno avviato procedure di verifica a posteriori dell'origine, conformemente all'Accordo CE-Israele, ravvisando che i certificati di circolazione per le merci prodotte in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza risultavano rilasciati dalle autorità israeliane e non da quelle palestinesi e inoltrando richieste di spiegazione alle autorità israeliane circa la verifica di validità dei certificati di circolazione EUR.1, senza mai pervenire ad una risposta soddisfacente.

Nel luglio 2001 si è riunito per la prima volta il Comitato di Cooperazione Doganale israelo-comunitario, ma non si è giunti ad alcun compromesso: le autorità israeliane dichiarano da sempre le merci provenienti da Territori sotto la loro regolare amministrazione dal 1967 e reputano pertanto applicabile il beneficio preferenziale, concesso dall'accordo di libero scambio con la Comunità, in presenza di certificati da loro rilasciati.

Le Parti hanno convenuto di adire il Consiglio di associazione sulla questione, ma neppure il Consiglio, così riunito nel novembre 2001, ha potuto risolvere la controversia, limitandosi in questa sede la Commissione europea a deplorare la persistenza di divergenze di interpretazione. La questione è particolarmente rilevante per l'Unione europea, nella misura in cui le autorità doganali degli Stati membri devono avere indicazioni chiare dalle Istituzioni comunitarie, da applicare in modo uniforme, al fine di garantire il principio di applicazione uniforme della politica commerciale comune e scongiurare trattamenti doganali discrezionali.²⁹⁹

²⁹⁹Germania, Olanda, Regno Unito si sono da sempre mostrati reticenti all'applicazione di quella che loro considerano una misura "sanzionatoria" nei confronti di Israele, mentre la Spagna ha più volte invocato una procedura di arbitrato, che non ha mai avuto luogo. Altri Stati europei si sono dimostrati prudenti (*Bulletin Quotidien Europe*, n. 8095, 21 novembre 2001). Dal punto di vista giuridico, emergono due considerazioni. Israele e l'Unione europea non hanno ancora concluso il protocollo che definisce la procedura di arbitrato; se anche fosse ratificato e fosse analogo a quelli conclusi con gli altri Stati mediterranei, l'interpretazione e l'applicazione degli altri protocolli all'accordo - e quindi anche delle norme d'origine - sarebbero esclusi dalla procedura di risoluzione delle controversie, così come le clausole contenute nell'accordo relative all'ambito di applicazione territoriale, contenute nel Titolo IX "*Disposizioni istituzionali, generali e finali*". Ricordiamo, infatti, che le procedure di arbitrato introdotte dai protocolli addizionali conclusi con gli altri Stati mediterranei si applicano soltanto alle controversie che sorgono sull'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni contenute nel Titolo II (libera circolazione delle merci) degli Accordi. A Israele e Unione europea non resterebbe che attivare la procedura semplice di composizione delle controversie, prevista dall'art. 75 dell'AAEM. La seconda considerazione è relativa al significato che riveste per l'Unione europea e per gli operatori comunitari la corretta applicazione degli Accordi nel rispetto dell'uniformità della politica commerciale comune: il trattamento doganale riservato alle merci provenienti da Israele deve essere identico in tutti gli Stati membri, indipendentemente dal fatto che si decida di attribuire il beneficio del regime preferenziale o che si decida di negarlo.

La Commissione ha così pubblicato un nuovo avviso³⁰⁰ nel quale informava gli importatori che «sulla base dei risultati delle procedure di verifica effettuate, è confermato che Israele rilascia prove dell'origine per prodotti provenienti da territori che si trovano sotto il controllo dell'amministrazione israeliana dal 1967, i quali, secondo la Comunità, non sono ammessi a beneficiare del trattamento preferenziale previsto [nell'accordo CE-Israele]». Essa continua osservando che «gli operatori comunitari che presentano delle prove documentali dell'origine allo scopo di ottenere un trattamento preferenziale per i prodotti originari degli insediamenti israeliani in Cisgiordania, nella Striscia di Gaza, nella parte orientale di Gerusalemme e sulle Ature del Golan,³⁰¹ sono quindi avvertiti che devono prendere tutte le necessarie precauzioni e che l'immissione in libera pratica delle suddette merci può determinare l'insorgere di un'obbligazione doganale».

Nel 2005, un ulteriore avviso,³⁰² che sostituisce l'avviso del 2001,³⁰³ traduce quella che in quest'ultimo è solo una possibilità di diniego del trattamento tariffario preferenziale in un vero e proprio obbligo di imposizione doganale per le merci «la cui prova d'origine indichi che la produzione che determina l'origine ha avuto luogo in una città, un paese, o una zona industriale che dal 1967 si trova sotto il controllo dell'amministrazione israeliana».

Quest'ultimo avviso è stato adottato in seguito alla riunione del Comitato di Cooperazione Doganale israelo-comunitario del dicembre 2004, durante il quale le autorità israeliane hanno autorizzato un compromesso tecnico secondo cui gli operatori israeliani si sarebbero impegnati a specificare il luogo di produzione sui certificati di circolazione, consentendo alle autorità doganali comunitarie di distinguere le merci propriamente originarie di Israele (entro i confini territoriali pre-1967) e quelle invece ottenute nei Territori Palestinesi Occupati, cui negare l'attribuzione del trattamento preferenziale. In questa occasione le autorità comunitarie hanno specificato che il compromesso è unicamente funzionale a consentire la corretta applicazione del regime preferenziale garantito dell'Accordo CE-Israele, mentre lascia insoluta la disputa sull'ambito geografico di applicazione dell'Accordo.³⁰⁴

In realtà, pur configurandosi una misura di sospensione unilaterale dei benefici

300 Avviso agli importatori – Importazione da Israele nella Comunità, in *GUCE*, n. C 328, del 23 novembre 2001, p. 6

301 Le Ature del Golan non rientrano tra i territori rivendicati dal popolo palestinese, ma sono state ugualmente occupate nel 1967 a danno della Siria.

302 Avviso agli importatori – Importazione da Israele nella Comunità, in *GUUE*, n. C 20, del 25 gennaio 2005, p. 2

303 Dal punto di vista delle fonti del diritto comunitario, identifichiamo negli avvisi una comunicazione cosiddetta decisoria (secondo la classificazione degli atti comunitari fornita da G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, p. 162), relativa cioè a settori in cui la Commissione dispone di un potere di decisione discrezionale; sono pertanto atti comunitari suscettibili di essere chiamati in causa dal giudice comunitario in un eventuale procedimento in cui sia necessario interpretare le norme a cui si riferiscono.

304 W.T.DOUMA, *Israel and the Palestinian Authority*, in S. BLOCKMANS-A. LAZOWSKI, *The European Union and its neighbours – A legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration*, p. 449.

dell'Accordo CE-Israele da parte dell'UE nei confronti dello Stato di Israele, la vera questione è se i palestinesi siano o meno nelle condizioni di partecipare ad aree di libero scambio come quelle stabilite dall'Accordo CE-OLP, in mancanza di un'amministrazione economica effettiva.

3.4.2 La relazione economica tra lo Stato di Israele e l'Autorità Nazionale Palestinese: gli Accordi di Oslo, il Protocollo di Parigi e l'amministrazione dell'unione doganale israelo-palestinese

Senza entrare nel merito della questione internazionale del conflitto israelo-palestinese,³⁰⁵ limitiamo l'analisi agli effetti, da un lato, dell'occupazione militare e del regime israeliano di annessione (Gerusalemme Est e Golan) e, dall'altro, dell'amministrazione di fatto israeliana (nelle colonie in Cisgiordania e, prima del ritiro parziale del 2005, in Gaza)³⁰⁶ sulle relazioni economiche che l'Autorità Nazionale Palestinese intrattiene con Israele e con Paesi terzi.

Il quadro giuridico delle relazioni politiche ed economiche israelo-palestinesi attuali è disciplinato dai provvedimenti scaturiti dal processo di pace di Madrid, iniziato nel 1991 e conclusosi con la Dichiarazione di Principi proclamata a Washington nel 13 settembre 1993³⁰⁷ e l'Accordo interinale israelo-palestinese sulla Cisgiordania e la Striscia di Gaza dell'ottobre 1995.³⁰⁸ Con la Dichiarazione di Principi, lo Stato di Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina si sono riconosciuti reciprocamente i propri diritti e politiche autonome, aprendo quel processo di negoziati che ha condotto alla formazione di un'Autorità palestinese di autogoverno e di un consiglio eletto per i palestinesi della Cisgiordania e della Striscia di Gaza.³⁰⁹

305Si rinvia alla lettura di G.GUARINO, *La questione della Palestina nel diritto internazionale*, Torino, 1994, in particolare sullo status dei Territori nel diritto internazionale, p. 184 ss.

306Sulla giustificazione dell'annessione e della progressiva integrazione dei Territori da parte di Israele, prima della concessione di autonomia all'Autorità Nazionale Palestinese e degli accordi con gli Stati limitrofi, si veda E. BENVENISTI, *The international law of occupation*, Princeton University Press, 1994, p. 107 ss.

307Israel- Palestine Liberation Organisation, Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 1993. Per un commento articolato della Dichiarazione di veda A. CASSESE, *The Israel-PLO Agreement and Self-Determination*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 564-571.

308Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 1995.

309L'Autorità avrebbe dovuto avere il carattere della provvisorietà, per la durata di cinque anni, al termine dei quali si sarebbe dovuto raggiungere un accordo di pace definitivo basato sulle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 242 e 338, con la formazione di uno Stato palestinese indipendente, il riconoscimento del diritto di Israele ad esistere e la convivenza e normalizzazione delle relazioni tra le due entità statali. Non è intenzione dell'autrice eseguire una trattazione delle cause politiche che hanno determinato il fallimento del processo di pace e neppure una descrizione dei successivi tentativi di rilancio del processo. Ricordiamo solo i dissidi sulla città di Gerusalemme, che viene rivendicata capitale da entrambe le Parti; il processo continuo di occupazione, insediamento, annessione da parte dei coloni israeliani, che non si è mai arrestato; la seconda Intifadah del 28 settembre 2000, che ha determinato la sollevazione popolare dei palestinesi insorti e gli attentati suicidi; il ritiro degli israeliani da Gaza nel 2005, che ha avuto come indiretta conseguenza, alle elezioni parlamentari palestinesi del 2006, la vittoria della frangia estremista di Hamas e la successiva guerra civile tra le fazioni palestinesi di Hamas e Fatah per il controllo della Striscia di Gaza; l'operazione "piombo fuso" del 2008 che ha determinato il raid israeliano a Gaza.

Inizialmente, il principio del trasferimento di autonomia e di competenze all'Autorità Nazionale Palestinese è stato limitato ai territori di Gaza e Gerico, mentre il cosiddetto Protocollo di Parigi, firmato a Parigi il 29 aprile 1994 ed entrato in vigore con la conclusione dell'Accordo del Cairo del 4 maggio 1994, ha stabilito le relazioni economiche tra Israele e l'Autorità Nazionale Palestinese,³¹⁰ creando l'unione doganale tra il territorio di Israele e le zone di Gerico e Gaza amministrare dall'ANP.³¹¹ Tutti questi provvedimenti sono confluiti, insieme all'Accordo interinale israelo-palestinese sulla Cisgiordania e la Striscia di Gaza firmato a Washington nell'ottobre 1995, in quello che viene denominato il pacchetto degli "Accordi del processo di Oslo" o, semplicemente, "Accordi di Oslo".

La prima tappa del faticoso processo di ricostruzione nazionale e istituzionale della Palestina è rappresentata dalla creazione dell'Autorità palestinese su Gaza e Gerico nel maggio 1994. Il controllo territoriale, esercitato all'inizio dall'Autorità, si è progressivamente esteso fino a comprendere, ad oggi, l'amministrazione di circa il 40% della Cisgiordania, anche se di fatto l'occupazione militare israeliana continua a dominare la vita pubblica palestinese.³¹²

L'art. III del Protocollo di Parigi instaura un regime di quasi unione doganale tra Israele e i Territori autonomi. Le Parti si sono impegnate reciprocamente ad astenersi da qualsiasi imposizione doganale tra i loro scambi commerciali. Essendo la totalità dei valichi internazionali sotto il controllo israeliano, il Protocollo ha previsto un sistema di fiscalità trasferita: i dazi all'importazione sono percepiti da Israele, che versa una parte degli introiti all'ANP, secondo il criterio di destinazione finale del bene. Lungi dall'essere un regime doganale ai sensi dell'art. XXIV del GATT, il dispositivo del Protocollo di Parigi si configura piuttosto come un regime di libero scambio organizzato su modalità di commercio favorevoli ad Israele: *in primis*, i palestinesi hanno dei limiti in termini di volumi all'importazione di beni dall'estero; secondariamente, le merci palestinesi esportate verso Israele sono soggette a quote, mentre le esportazioni israeliane verso i Territori autonomi non soggiacciono ad alcuna restrizione quantitativa. Questo ha provocato una situazione lesiva dei diritti degli operatori palestinesi, che agiscono da semplici agenti di distribuzione al servizio degli importatori e distributori israeliani: in media, il 60% delle esportazioni

310Sulle relazioni economiche tra Israele e ANP si veda l'analisi del Protocollo di Parigi di R. SHEHADEH, *From Occupation to Interim Accords: Israel And the Palestinian Territories*, Kluwer Law International, 1997, p. 65-100

311Israel-Palestine Liberation Organisation, Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, Cairo, 1994; Israel-Palestine Liberation Organisation, Arrangement on Preparatory Powers and Responsibilities, Erez, 1994.

312Per un approfondimento del regime di occupazione militare e le conseguenze sull'amministrazione dei territori occupati si veda S. SILINGARDI, *Occupazione bellica e obblighi delle potenze occupanti nel campo economico*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2006, p. 798-1030. L'autore analizza l'occupazione bellica quale istituto giuridico internazionale, tra diritti e doveri in capo all'occupante, secondo le regole stabilite dalla Convenzione dell'Aia del 1907, e la protezione dei legittimi diritti dell'occupato, secondo il regime di tutela stabilito dalla IV Convenzione di Ginevra, del 12 agosto 1949, sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra e dal relativo Protocollo I relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati, adottato l'8 giugno 1977.

israeliane annuali verso le zone autonome sono prodotti che sono stati prima importati dall'estero da Israele e successivamente ri-esportati verso la Cisgiordania e Gaza, privando così il ministero palestinese del Tesoro delle entrate fiscali che gli deriverebbero dall'importazione diretta nei Territori, in conseguenza del meccanismo di trasferimento fiscale dei dazi percepiti dalle autorità israeliane in importazione dall'estero. In generale, gli operatori israeliani considerano Israele e i Territori come un'unica entità ai fini della politica commerciale, per cui un distributore israeliano di una società straniera, della quale è rappresentante in Israele e nella parte ancora occupata dei Territori, si ritiene di doverlo essere senza alcuna restrizione anche nelle zone amministrative dall'ANP.³¹³

L'art VIII, par. 11 del Protocollo di Parigi autorizza formalmente le autorità palestinesi a rilasciare certificati di origine unicamente per i prodotti agricoli. Non viene specificato se debbano essere emessi sui territori sotto la propria giurisdizione o su tutto il territorio della Cisgiordania. La lettera del Protocollo così espressa sembrerebbe autorizzare la giurisdizione personale dell'Autorità palestinese, ossia la possibilità di concessione dei certificati d'origine ai produttori palestinesi. Questo però è contrario alla procedura determinazione delle regole d'origine: è l'origine del prodotto e non del produttore ad essere certificata, perciò deve valere il criterio della giurisdizione territoriale.³¹⁴

Per quanto riguarda l'esercizio delle competenze dell'Autorità Palestinese in Cisgiordania, gli Accordi di Oslo hanno previsto tre livelli di giurisdizione territoriale: nella zona A sono compresi i sette più grandi agglomerati palestinesi (Betlemme, Jenin, Hebron, Nablus, Qalqiliya, Ramallah e Tulkarem) e, analogamente alla Striscia di Gaza, le autorità palestinesi dispongono di vaste prerogative territoriali, comprese quelle relative al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna; nella zona B è compresa la quasi totalità dei villaggi palestinesi, dove vive il 70% della popolazione palestinese e dove l'ANP è responsabile dei poteri civili e di ordine pubblico, mentre l'esercito israeliano mantiene in modo permanente il controllo sulla sicurezza e sulla circolazione di merci e persone tra una città e l'altra, con relative installazioni militari; la zona C, che copre il 70% del territorio cisgiordano, comprende le zone di sicurezza militare sotto esclusivo controllo israeliano, dove sono essenzialmente situati i siti produttivi israeliani e dove non si è mai verificato alcun trasferimento di giurisdizione territoriale all'ANP, che mantiene la giurisdizione personale in materia di affari civili su alcuni villaggi dove risiedono

313J. GRANGE, *L'état palestinien d'Oslo: statut permanent ou modus vivendi?*, Tesi di dottorato discussa all'Università della Provenza, Aix-Marseille 1, settembre 2000, sotto la supervisione del Prof. Ahmed Mahiou, p. 80.

314C. HAUSWALDT, *Problems under the EC-Israel Association Agreement: the export of goods produced in the West Bank and the Gaza Strip under the EC-Israel Association Agreement*, in *European Journal of International Law*, Vol. 14, n. 3, 2003, p. 599.

palestinesi.³¹⁵

Gli Accordi di Oslo, stabilendo l'autonomia commerciale e doganale dei Territori Palestinesi, hanno paradossalmente privato gli operatori palestinesi del beneficio del cumulo dell'origine delle merci di cui godevano di fatto quando esisteva un unico mercato israeliano. Nel contesto delle negoziazioni sull'applicazione del cumulo Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine, i palestinesi potrebbero avere dei vantaggi nel ristabilire la situazione antecedente agli Accordi di Oslo, attraverso un forma di cumulo bilaterale con Israele, con la prospettiva di partecipare al cumulo diagonale con gli altri membri del Partenariato, anche se consapevoli che i benefici del cumulo dovrebbero essere condivisi con gli israeliani. Israele dovrebbe, però, accettare una netta e chiara delimitazione territoriale che, nell'attuale situazione, risulta impensabile. La necessità di definire con più chiarezza un confine economico induce lo Stato di Israele a rifiutare il cumulo bilaterale coi Territori autonomi e il conseguente accordo di mutuo riconoscimento con l'ANP per l'applicazione del Protocollo Pan-Euro-Med. Dal lato palestinese, il cumulo diagonale potrebbe rivelarsi rischioso nella misura in cui gli operatori israeliani potrebbero utilizzarlo per produrre a basso costo nei Territori autonomi (alimentando ancor di più la dipendenza commerciale ed economica dei palestinesi dagli israeliani) o per agevolare le esportazioni dai Territori che rimangono sotto la sua occupazione. Sostenere il cumulo israelo-palestinese potrebbe anche essere in contraddizione con l'accordo CE-OLP, nella misura in cui quest'ultimo è finalizzato a creare e supportare l'infrastruttura economica palestinese e non soltanto a garantire il libero scambio tra l'Unione europea e i Territori e tra questi e gli altri membri del Partenariato euromediterraneo.³¹⁶

Il problema più significativo, che ha fatto scaturire la diatriba sull'ambito di applicazione geografico dell'Accordo CE-Israele dinanzi alle Istituzioni europee, è costituito essenzialmente dai confini "flessibili" dello Stato di Israele in presenza degli insediamenti israeliani in territorio palestinese, considerati dalla comunità internazionale *enclaves* alla stregua di vere e proprie colonie illegittime.

L'Accordo interinale israelo-palestinese sulla Cisgiordania e la Striscia di Gaza non è chiaro sulla qualificazione dello *status* dei "*settlements*". Per quanto riguarda la Cisgiordania, l'art. XII, par. 5 definisce "*insediamenti*" ai sensi dell'Accordo, quelli che si trovano nell'area C. L'art. XVII (par. 1 e 2) esclude dalla giurisdizione palestinese le aree che dovrebbero costituire oggetto di negoziato per definire lo *status* finale (del futuro Stato palestinese), tra cui gli insediamenti e i presidi militari, salvo però poi indicare le aree

315J. GRANGE, *L'état palestinien d'Oslo: statut permanent ou modus vivendi?*, Tesi di dottorato, cit. *supra*, p. 47-50.

316C. HAUSWALDT, *Problems under the EC-Israel Association Agreement*, cit. *supra*, p. 603.

incluse nella zona C, come facenti parte di quella "*single territorial unit*" tra Gaza e la Cisgiordania, su cui dovrebbe essere progressivamente esercitata la *jurisdiction* dell'ANP, attraverso un programma di trasferimento di poteri e responsabilità, dettagliato nell'allegato III.

Il trasferimento progressivo di competenze all'ANP si sarebbe così dovuto estendere al commercio e all'industria, ai sensi dell'art. 6 dell'appendice 1 dell'allegato III dell'Accordo interinale, che include: "*import and export, the planning, formulation and implementation of policies, as well as the licensing and supervision of all industrial and commercial activities, including commodities, services, weights and measures and the regulation of commerce*". Inoltre, in forza dell'art. IX, par. 6, dell'allegato V, i palestinesi avrebbero dovuto essere autorizzati a rilasciare certificati di origine in queste aree: "*The Palestinians will have the right to export their industrial produce to external markets without restrictions, on the basis of certificates of origin issued by the Palestinian Authority.*"

Le vicissitudini del conflitto israelo-palestinese e il mancato avvio dei negoziati sullo "*status finale*" (la creazione dello Stato palestinese) hanno lasciato la lettera dell'Accordo interinale sostanzialmente inapplicata.

Quello che aggrava la situazione è che, non solo Israele non ha mai proceduto al ritiro dalla zona C, bensì gli insediamenti sono di fatto inclusi in tutte e tre le zone di influenza palestinese totale o parziale (si pensi alle colonie israeliane nella zona di Hebron).

La loro persistenza ed estensione continua è stata aggravata dalla costruzione del muro in Cisgiordania, dal mancato ritiro progressivo dell'esercito israeliano (ed anzi, dall'espansionismo dei coloni) e dalla permanenza di quello che avrebbe dovuto essere un accordo interinale - e non permanente - tra l'OLP e Israele, in grado di garantire il graduale passaggio dell'amministrazione dei Territori sotto la giurisdizione territoriale, funzionale e personale dell'ANP (impensabile, dato che la popolazione negli insediamenti è ovviamente a maggioranza israeliana).

Nonostante gli sforzi di Israele di non separare il proprio territorio dagli insediamenti israeliani in Palestina, l'ammissione stessa di un territorio separato su cui vige la giurisdizione di un'autorità diversa da quella israeliana, così come pattuito negli Accordi di Oslo, pone inevitabilmente il conflitto di origine sulle merci prodotte negli insediamenti. Sarebbe anzi più corretto affermare che l'ammissione dell'esistenza di origini diverse delle merci - israeliane e palestinesi - implica una separazione o una delimitazione territoriale per l'esercizio delle rispettive competenze amministrative, perlomeno necessaria alla corretta e trasparente applicazione del regime di libero scambio israelo-palestinese.

Lo *status* giuridico degli insediamenti è indubbiamente uno dei temi più dibattuti del

diritto internazionale e certamente la giurisprudenza e la dottrina in materia convergono sulla negazione dell'acquisizione di un qualche diritto territoriale in capo all'occupante: la prolungata occupazione non attribuisce ad Israele alcun titolo legale sui territori che occupa illegittimamente dal 1967.³¹⁷

In realtà, a parte Gerusalemme e il Golan, Israele non ha mai incorporato *de iure* il territorio degli insediamenti estendendovi la propria sovranità e non ne ha mai rivendicato l'annessione, poiché essi rimangono formalmente sottoposti ad un'amministrazione militare separata. Nonostante questo, gli abitanti degli insediamenti sono considerati cittadini israeliani a tutti gli effetti e certi insediamenti come Maale Adumim (periferia di Gerusalemme Est) o Ariel (tra Nablus e Ramallah) hanno lo *status* di città israeliane. L'economia degli insediamenti è inglobata in quella israeliana a condizioni economiche identiche e la legge israeliana è integralmente applicata, per cui risultano di fatto giuridicamente, economicamente, socialmente collegati a Israele. L'estensione delle leggi e dell'amministrazione israeliana agli insediamenti ha avuto l'effetto di creare due sistemi paralleli: da un lato, l'applicazione extra-territoriale delle leggi israeliane ai residenti israeliani negli insediamenti (con conseguenze sull'applicazione dei regimi penale, fiscale ed elettorale e sull'estensione della giurisprudenza delle Corti civili israeliane); dall'altro, l'adozione di leggi israeliane straordinarie da parte dell'amministrazione militare, che agisce in funzione di amministrazione pubblica, applicabili esclusivamente negli insediamenti.

In questa situazione, le merci provenienti dagli insediamenti subiscono un trattamento diversificato all'importazione nel mercato comunitario che, nonostante gli sforzi della Commissione nello stabilire pratiche uniformi per gli importatori, lascia gli operatori nell'incertezza giuridica.

Se il disconoscimento del regime preferenziale previsto dall'Accordo CE-Israele sembra certo per le merci certificate originarie dei territori che Israele ha annesso (area di Gerusalemme e Golan)³¹⁸, non è così chiaro per le merci originarie della zona C, dove i cittadini israeliani esercitano le proprie attività commerciali e le autorità israeliane esercitano di fatto l'amministrazione economica e doganale. Per le merci provenienti dagli altri territori situati sui confini "flessibili" tra Israele e Cisgiordania occorrerebbe sostanzialmente operare una verifica dell'origine per ogni singola importazione che avviene

³¹⁷Sul tema, si vedano i contributi di C. DUNDAS, *In the absence of law: legal aspects of the Palestinian-Israeli conflict*, in *Middle East Policy*, Vol. XIV, n. 1, 2007, p. 42 ss.; Y. DINSTEIN, *The international law of belligerent occupation*, Cambridge University Press, 2009, p. 240 ss.; G. WATSON, *Israeli compliance with the Accords*, Oxford, 2000, p. 132-142. Per la giurisprudenza, si veda il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004, *sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato*.

³¹⁸In questo senso, tra l'altro, l'applicazione del cumulo Pan-Euro-Mediterraneo dell'origine tra Israele e Siria è piuttosto inverosimile, fintanto che i due Paesi non perverranno ad una soluzione politica, determinante per la partecipazione stessa della Siria allo spazio economico euro-mediterraneo.

nel mercato comunitario, al fine di accertare se la prova d'origine rilasciata da Israele sia valida per concedere il trattamento preferenziale ai sensi dell'Accordo CE-Israele. Inoltre, la mancanza di chiarezza sullo *status* giuridico degli insediamenti, dove non è esercitata *de iure* la sovranità israeliana, ma neppure di fatto la giurisdizione territoriale palestinese, è suscettibile di invalidare qualsiasi documento amministrativo relativo alla certificazione delle merci ivi originarie, presentato alle dogane di uno Stato terzo.

3.4.3 Sul non riconoscimento degli atti dello Stato occupante: a proposito della pronuncia della Corte di Giustizia sull'Accordo CE-Israele

Nel 2010, la questione dei prodotti originari della Cisgiordania importati nel mercato comunitario con prove d'origine israeliana, per i quali è rivendicato il trattamento preferenziale ai sensi dell'Accordo CE-Israele, è stata sollevata dinanzi alla Corte su rinvio pregiudiziale.³¹⁹

I fatti che hanno originato la pronuncia riguardano una società comunitaria con sede in Germania (Brita GmbH) che importa apparecchi da un fornitore israeliano (Soda-Club Ltd), il cui stabilimento di produzione si trova nell'insediamento israeliano di Mishor Adumin in Cisgiordania, a est di Gerusalemme, in piena zona C. Nel 2002, la Brita aveva chiesto il regime preferenziale all'importazione nel mercato comunitario per le merci fornite dalla Soda-Club, esportatore autorizzato ai sensi dell'Accordo CE-Israele, presentando quindi dichiarazioni su fattura che confermavano i prodotti come originari di Israele. Le dogane tedesche avevano accettato la richiesta della Brita concedendo la preferenza tariffaria, conformemente all'Accordo CE-Israele, ma avevano successivamente avviato un procedimento di controllo a posteriori delle prove d'origine, per il sospetto che i prodotti fossero stati ottenuti negli insediamenti israeliani, quali definiti dagli Avvisi della Commissione europea. Le autorità israeliane avevano confermato che le merci erano originarie di una zona sotto la loro responsabilità, senza tuttavia rispondere alla domanda se erano state fabbricate in territorio occupato. Non ritenendo la risposta soddisfacente, le autorità doganali tedesche avevano revocato il trattamento preferenziale precedentemente concesso, procedendo al recupero dei dazi a posteriori. In seguito al ricorso in annullamento effettuato dalla Brita dinanzi alla commissione tributaria di Amburgo, i giudici hanno inteso inoltrare un rinvio alla Corte di giustizia, a motivo della necessaria interpretazione dell'Accordo CE-Israele e CE-OLP e dei relativi Protocolli sulla definizione dell'origine dei

³¹⁹Sent. Corte giust. 25 febbraio 2010, in causa n.C-386/08, *Brita*, in *Racc.*, 2010, p. I-01289. Note a sentenza *cf.*, P. J.CARDWELL, *Adjudicating on the origin of products from Israel and the West Bank: Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, in *European Public Law*, Vol.17, n.1, 2011, p. 37-50; P. J. KUJPER, *Case C-386/08, Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen Judgement of the European Court of Justice of 25 February 2010*, in *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 37, n. 3, 2010, p. 241-251.

prodotti.

Con la prima e la quarta questione, il giudice del rinvio chiedeva essenzialmente se le autorità dello Stato membro di importazione potessero negare la concessione del trattamento preferenziale istituito dall'Accordo CE-Israele quando le merci interessate fossero originarie della Cisgiordania o seppure fosse indifferente la prova d'origine ai fini dell'attribuzione del beneficio, dal momento che entrambe gli Accordi CE-OLP e CE-Israele prevedono il regime preferenziale.

La Corte ha optato per una soluzione interpretativa aderente al senso letterale delle disposizioni dell'Accordo CE-Israele, in particolare l'art. 83, che ne delimita l'ambito di applicazione territoriale "*allo Stato di Israele*". Con un ragionamento volto a ricondurre l'interpretazione degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea alla luce del diritto internazionale dei trattati, in quanto atti conclusi tra soggetti di diritto internazionale, il giudice comunitario invoca i principi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969), in qualità di norme assurte a rango di diritto internazionale consuetudinario che, pertanto, sono parte dell'ordinamento giuridico comunitario. La Corte riconduce l'interpretazione dell'art. 83 dell'Accordo CE-Israele al principio del *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, che trova specifica espressione nell'art. 34 della Convenzione di Vienna, in virtù del quale un trattato non può creare né obblighi né diritti per uno Stato terzo senza il suo consenso. L'Accordo CE-Israele e CE-OLP hanno ciascuno una sfera di applicazione territoriale propria e perseguono ciascuno un obiettivo identico: alla luce del principio dell'effetto relativo dei trattati, la loro applicazione deve essere interpretata in modo da lasciare impregiudicati i rispettivi diritti e obblighi. Ne consegue che l'Accordo CE-Israele non può essere interpretato nel senso che venga imposto alle autorità palestinesi l'obbligo di non esercitare le proprie competenze, peraltro attribuite loro dalle disposizioni dell'Accordo CE-OLP. Perciò, i prodotti originari della Cisgiordania, non rientrando nell'ambito di applicazione territoriale dell'Accordo CE-Israele, non possono beneficiare del regime preferenziale stabilito da quest'ultimo.

Sul concorso di qualificazioni, se cioè sia indifferente la titolarità della prova d'origine all'importazione di merci che ricadono in un trattamento di esenzione da obblighi doganali sia sotto l'uno che sotto l'altro accordo, la Corte ribadisce il principio enunciato nella precedente pronuncia *Anastasiou Pissouri*,³²⁰ secondo cui non possono essere considerati

³²⁰Sent. Corte giust. del 5 luglio 1994, in causa n. C-432/92, *Anastasiou (Pissouri)*, in *Racc.*, 1994, p. I-03087. In questo caso, la Corte doveva pronunciarsi sull'accordo di associazione del 19 dicembre 1972 in vigore tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Cipro, in seguito alla secessione della comunità turca avvenuta nel novembre 1983 nel nord di Cipro. In particolare, si chiedeva alla Corte se l'interpretazione dei protocolli dell'accordo consentisse o meno il riconoscimento della validità dei certificati rilasciati dalle autorità di Cipro Nord, entità secessionista non riconosciuta a livello internazionale, per l'importazione nel mercato comunitario degli agrumi provenienti da Cipro Nord. La Corte concluse che gli unici validi certificati di esportazione, per

validi certificati rilasciati da autorità diverse da quelle segnatamente indicate nell'accordo cui pretendono riferirsi. A motivo di queste considerazioni, le autorità doganali tedesche avevano diritto di rifiutare le prove d'origine "*made in Israel*". Secondo le considerazioni dell'Avvocato generale Bot (punto 138), sebbene sia chiaro che situazioni come quella della Cisgiordania e di Gaza potrebbero indurre a sostenere positivamente un concorso di qualificazioni, ciò equivarrebbe ad annullare gli sforzi compiuti per instaurare un sistema di cooperazione amministrativa tra le autorità doganali degli Stati membri e quelle palestinesi per incoraggiare il commercio e, aggiungiamo noi, anche l'infrastruttura economica a sostegno degli scambi.

Le motivazioni dell'Avvocato generale sono state seguite dalla Corte anche sulla seconda e sulla terza questione pregiudiziale, se cioè le autorità doganali dello Stato di importazione siano vincolate dalla risposta delle autorità doganali dello Stato di esportazione e se vi sia l'obbligo di adire il Comitato di Cooperazione Doganale sulla controversia.

La Corte ha confermato che la determinazione dell'origine delle merci si basa sulla ripartizione delle competenze tra le autorità dello Stato di importazione e quelle dello Stato d'esportazione, quest'ultimo trovandosi nella posizione migliore per verificare direttamente i fatti che determinano l'origine.³²¹ La cooperazione amministrativa può funzionare solo qualora le autorità doganali dello Stato di importazione accettino le valutazioni effettuate dalle autorità doganali dello Stato di esportazione.³²²

Tuttavia, il giudice comunitario non ravvisa in questo caso una situazione suscettibile di ricadere nell'ambito della procedura amministrativa volta ad accertare i criteri tecnici che determinano l'origine. Non si tratta, infatti, di un caso ordinario dove le autorità doganali attivano la procedura di cooperazione prevista dal Protocollo CE-Israele per verificare se i certificati di circolazione siano stati compilati correttamente o se i prodotti siano stati interamente ottenuti o sufficientemente trasformati per poter acquisire l'origine. L'obiettivo del controllo delle autorità tedesche concerneva piuttosto il luogo di fabbricazione del prodotto importato, al fine di valutare il campo di applicazione territoriale dell'Accordo.

A differenza dell'Avvocato generale, però, la Corte ritiene che la risposta delle autorità doganali israeliane, non contenendo informazioni sufficienti, costituisca comunque una

l'attribuzione del beneficio preferenziale, fossero quelli rilasciati dalle autorità della Repubblica di Cipro, le sole cui si riferiva espressamente l'accordo in vigore con la CEE. Note a sentenza *cf.*, E. GELIN, *Quelques aspects des relations extérieures des Communautés européennes*, in *Revue hellénique de droit international*, n. 48, 1995, p. 305-321; M. CREMONA, *Case C-432/92, R. v. Minister of Agriculture, fisheries and Food, ex parte S.P. Anastasiou (Pissouri) Ltd and others, Judgement of 5 July 1994*, in *Common Market Law Review*, Vol. 33, n.1, 1996, p.125-132.

³²¹Sent. Corte giust. del 12 luglio 1984, in causa n. 218/83, *Les Rapides Savoyards e a.*, in *Racc.*, p. 3105. Più recentemente il Tribunale di primo grado ha ribadito che le autorità dello stato di esportazione sono nella miglior posizione per verificare direttamente i fatti che condizionano l'origine in Sent. del 6 febbraio 2007, in causa T-23/03, *CAS SpA contro Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*, 2007, p. II-00289

³²²Sent. Corte giust. del 9 febbraio 2006, in cause riunite n. C-23/04 e C-25/04, *Sfakianakis*, in *Racc.*, p. I-1265.

violazione dell'art. 32, n. 6, del Protocollo relativo alla definizione della nozione di prodotti originari e ai metodi di cooperazione amministrativa e che, pertanto, le autorità doganali tedesche non ne sono vincolate.³²³

Sul Comitato di Cooperazione Doganale, la Corte è stata meno esitante a pronunciarsi sulla lettera dell'art. 32 del Protocollo, sostenendo che la natura della controversia non è tale da essere affrontata nel contesto del Comitato, bensì del Consiglio di associazione.

Il ragionamento della sentenza così enunciato suscita tre commenti: i) in merito alla giurisdizione territoriale, ii) sul precedente "*Anastasiou*", iii) sulla negazione di fatto degli effetti degli atti dello Stato illegittimamente occupante.

i. Sulla giurisdizione territoriale.

La Corte non si addentra nel merito del contenzioso che oppone l'Unione europea allo Stato di Israele sulla delimitazione dell'ambito territoriale dell'Accordo, che deve necessariamente corrispondere ai confini dello Stato di Israele.

L'Avvocato generale, nella disamina delle sue conclusioni (punti 26/31, 38/48 e 87/91), ha ripercorso le tappe degli atti adottati dalle organizzazioni internazionali sui confini dello Stato di Israele,³²⁴ dei negoziati israelo-palestinesi e dei rapporti convenzionali tra lo Stato di Israele e l'OLP, che egli riteneva evidentemente pertinenti al caso di specie, al fine di fornire un quadro giuridico sulla delimitazione dei confini israelo-cisgiordani, necessaria alla corretta interpretazione dell'ambito geografico di applicazione degli Accordi CE-Israele e CE-OLP.

La Corte, invece, ha reso l'interpretazione unicamente sulla lettera della norma degli Accordi conclusi dall'Unione europea, rispettivamente CE-Israele e CE-OLP, attenendosi strettamente al senso letterale delle domande pregiudiziali. Ne è conseguita, al punto 51 della sentenza, l'affermazione secondo cui "*le autorità doganali dello Stato di esportazione ai sensi dei Protocolli dispongono, nella propria rispettiva sfera di giurisdizione territoriale, di una competenza esclusiva ai fini del rilascio dei certificati di circolazione delle merci EURI o ai fini dell'autorizzazione degli esportatori stabiliti sul territorio soggetto alla loro amministrazione.*"

In realtà, il punto della controversia è proprio quello relativo all'esercizio della giurisdizione nei territori occupati: negli insediamenti non è esercitata *de iure* la sovranità

³²³Art. 32, par.6: "*Qualora, in caso di dubbi fondati, non sia pervenuta alcuna risposta entro 10 mesi o qualora la risposta non contenga informazioni sufficienti per determinare l'autenticità del documento in questione o l'effettiva origine dei prodotti, le autorità doganali che hanno richiesto il controllo li escludono dal trattamento preferenziale, salvo casi di forza maggiore o circostanze eccezionali.*"

³²⁴Tra questi, il piano di spartizione della Palestina, elaborato dall'UNSCOP e approvato il 29 novembre 1947 con la risoluzione 181 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che delimita i confini dello Stato di Israele.

israeliana, ma neppure *de facto* la giurisdizione territoriale palestinese.

Nessuna rilevanza è stata accordata alle motivazioni avanzate dalla società Brita, secondo cui le autorità doganali palestinesi si trovano nell'impossibilità di rilasciare prove d'origine palestinesi per i prodotti originari di luoghi in cui non esercitano la propria amministrazione. La Corte ha inteso mantenere il significato geografico letterale dell'Accordo CE-OLP, ai sensi del quale le autorità doganali della Cisgiordania e della Striscia di Gaza sono le uniche autorizzate a rilasciare certificati di circolazione per le merci originarie della Cisgiordania e della Striscia di Gaza (art. 16, par. 4, del Protocollo n. 3 dell'accordo CE-OLP).

ii. Sul precedente "Anastasiou".

La pronuncia *Anastasiou* insiste a più riprese sulla considerazione e il rispetto dei vincoli che la Comunità deve onorare coi propri partner nel quadro di un accordo internazionale da essa concluso, per cui la leale collaborazione tra le parti impedisce alla Comunità di adottare unilateralmente delle regole di procedura non espressamente previste dall'accordo.

Possiamo ragionevolmente affermare che il caso *Anastasiou* costituisca un precedente del caso *Brita* in ordine all'interpretazione del senso letterale degli accordi, sebbene le condizioni che hanno generato i rinvii pregiudiziali siano diverse.

Tra le molteplici questioni pregiudiziali del caso, in *Anastasiou* la Corte doveva pronunciarsi sull'interpretazione dell'accordo del 19 dicembre 1972 che stabiliva l'associazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica di Cipro. In particolare se le norme del protocollo relativo alla definizione di prodotti originari e ai metodi di cooperazione amministrativa consentissero, in seguito alla secessione della comunità turca avvenuta nel novembre 1983, di estendere il regime preferenziale previsto dall'accordo anche agli agrumi provenienti dalla Repubblica Turca di Cipro del Nord. Gli operatori intendevano importare nella Comunità queste merci in regime preferenziale, sebbene risultassero sprovviste di regolare certificato di esportazione rilasciato dalla Repubblica di Cipro, non soltanto la sola riconosciuta dalla Comunità, ma l'unica cui si riferiva espressamente l'accordo. La Corte ammise il diniego del riconoscimento del regime preferenziale alle merci munite di certificati d'origine diversi da quelli rilasciati dalle autorità competenti della Repubblica di Cipro, ossia dalle sole autorità espressamente autorizzate dall'unico accordo in vigore. La Corte aveva pertanto insistito sugli obblighi derivanti dall'accordo, fornendo agli Stati membri un'interpretazione chiara delle disposizioni convenzionali, affinché essi ponessero fine all'esistenza di pratiche diverse che creavano una situazione di incertezza, tale da compromettere l'adempimento della politica

commerciale comune.

iii. Sulla negazione di fatto degli effetti degli atti dello Stato che occupa illegittimamente.

I casi *Anastasiou e Brita* possono anche essere considerati analoghi rispetto al dispiegamento degli effetti della sentenza. Da un lato, il giudice comunitario interpreta in modo esclusivo la procedura prevista dalle disposizioni convenzionali che stabiliscono il trattamento preferenziale: si ammette senza eccezioni il diniego del beneficio dell'accesso preferenziale alle merci certificate da autorità non espressamente autorizzate dall'accordo pertinente a rilasciare prove d'origine valide per l'esenzione dai diritti di dogana nello Stato di importazione. Dall'altro lato – e in senso ben più ampio – le due sentenze hanno l'effetto di vincolare gli Stati membri al disconoscimento degli atti dello Stato che occupa illegittimamente un territorio, su cui pretende di far valere la propria giurisdizione, con conseguenze, però, sugli operatori economici. Per una maggior precisione, si può affermare che le autorità doganali degli Stati membri siano autorizzate non tanto ad annullare unilateralmente le prove d'origine procurate in buona fede dallo Stato esportatore (che implicherebbe altrimenti la non ammissione delle merci sul mercato comunitario e la messa in discussione del sistema di mutuo riconoscimento generato dall'accordo), bensì ad invalidare gli effetti che tale atto è suscettibile di produrre sull'attribuzione di un beneficio economico. Con questa sentenza, l'interpretazione della Corte ha delle conseguenze sul non riconoscimento degli effetti degli atti dello Stato che li adotta nell'esercizio illegittimo della propria *jurisdiction*, anche se tale illegittimità è determinata da una situazione internazionale di conflittualità cui l'Unione europea e gli Stati membri sono estranei.

