



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, comparato e  
internazionale Curriculum Ordine internazionale e diritti umani  
XXXV ciclo**

**Tesi di dottorato**

**Genesi, evoluzione e prospettive del partenariato  
tra l'Unione europea e gli Stati ACP**

**Dottorando**

Maurice Pascal Nzumbu lo Ambetima

**Tutor**

Chiar.mo prof. Francesco Battaglia

**Coordinatore**

Chiar.mo prof. Fabio Giglioni

Anno accademico 2021/2022

## Indice

Introduzione .....	p.4
--------------------	-----

### Parte I

1. I partenariati, gli accordi di associazione e di libero scambio nell'Unione europea .....	
1.1 L'azione esterna dell'Unione europea: una breve introduzione .....	p.10
1.2 L'azione esterna dopo il Trattato di Lisbona.....	p.13
1.3 Una panoramica degli accordi internazionali dell'Unione: la politica europea di vicinato .....	p.17
1.4 Il partenariato mediterraneo .....	p.24
1.5 L'Ue e il sistema internazionale degli scambi .....	p. 26
1.6 Le caratteristiche degli accordi di ultima generazione dell'Ue .....	p.28
1.7 Le relazioni Ue-ASEAN .....	p.31
1.8 Il caso delle relazioni tra Ue e Vietnam .....	p.33
1.8.1 Un accordo di libero scambio ideale? .....	p.35
1.8.2 L'ALSEV e le caratteristiche degli accordi Ue di ultima generazione .....	p.37
1.8.3 L'ALSEV e il capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile.....	p. 39
1.8.4 Una comparazione tra l'ALS con Singapore e l'ALSEV?.....	p.42
2. Il primo partenariato con gli Stati ACP: le convenzioni di Yaoundé e Lomé ...	
2.1 Premesse dell'associazione con le ex colonie.....	p.44
2.2 La negoziazione del trattato di Yaoundé.....	p.46
2.3 Trattato di Yaoundé - esiti della negoziazione.....	p.52
2.4 Le cosiddette "associazioni laterali" .....	p.58
2.5 Il rinnovo di Yaoundé.....	p.61
2.6 La convenzione di Lomé.....	p.70

### Parte II

3. Il partenariato di Cotonou .....	
3.1 Premesse dell'attuale partenariato .....	p.77
3.2 I banana cases .....	p.80
3.2.1 I casi "banana" susseguenti.....	p.94
3.3 L'accordo di Cotonou sotto un profilo istituzionale .....	p.105

3.4 Gli obiettivi e i principi fondamentali dell'accordo di partenariato .....	p.109
3.4.1 Gli altri principi e valori del partenariato .....	p.114
3.4.2 Il dialogo politico .....	p.117
3.4.3 La coordinazione e la complementarità.....	p.121
4. La problematica dei conflitti di giurisdizione e della normativa conflittuale e sovrapposta tra gli accordi di partenariato economico, i processi di integrazione regionale e la normativa multilaterale del commercio .....	
4.1 Premesse di analisi.....	p.125
4.2 Una breve introduzione dell'accordo di partenariato economico tra l'Unione europea e il CARIFORUM.....	p.128
4.3 Una breve introduzione della Comunità dei Caraibi.....	p.129
4.4 OMC, una breve introduzione.....	p.131
4.5 La relazione tra i testi normativi presi a riferimento .....	p.132
4.6 Una breve descrizione della Caribbean Court of Justice .....	p.143
4.7 Breve presentazione del meccanismo arbitrale dell'accordo di partenariato economico tra Ue e CARIFORUM.....	p. 146
4.8 Possibili conflitti di giurisdizione tra il meccanismo arbitrale dell'accordo di partenariato economico e i sistemi di risoluzione delle controversie CARICOM.....	p.148
4.9 Possibili conflitti tra l'RTC/APE e il WTO .....	p.149
4.10 Considerazioni conclusive .....	p. 151

### Parte III

5. Le prospettive del partenariato Ue-ACP: l'accordo negoziato post-Cotonou e la futura relazione .....	
5.1 Premesse del post-Cotonou.....	p.153
5.2 Il testo negoziato: la direzione che sta percorrendo la relazione Unione europea-ACP .....	p.159
5.3 L'evoluzione della clausola diritti umani: da Cotonou al post-Cotonou.....	p.168
5.4 Le implicazioni giuridiche negli APE .....	p.171
6. Il Fondo europeo di sviluppo incorporato nel budget dell'Unione. Una vittoria del Parlamento europeo?.....	
6.1 Le origini della cooperazione allo sviluppo nella relazione Ue-ACP.....	p.174
6.2 La questione della budgetizzazione del Fondo europeo di sviluppo.....	p.178
6.2.1 Il caso "Fondo europeo di sviluppo".....	p.180

6.3 La strada per l'inclusione nel budget.....	p.183
6.4 La budgetizzazione del Fondo europeo di sviluppo: quadro regolamentare e prospettive .....	p.190
6.5 La parlamentarizzazione della cooperazione allo sviluppo .....	p.198
7. Considerazioni conclusive .....	p.203
8. Bibliografia .....	p.211

## Introduzione

Nella tesi dottorale qui proposta viene discusso il partenariato storico tra l'Unione europea<sup>1</sup> e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Tale partenariato, esistente sin dall'istituzione delle prime Comunità, ha costituito l'architrave delle relazioni politiche, commerciali e di cooperazione allo sviluppo tra l'ente unionale, i cui Stati nel secondo dopoguerra necessitavano di perseguire delle relazioni amichevoli con le proprie ex colonie, e le entità statuali oggi riunite nell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico<sup>2</sup>, che hanno beneficiato di trattamenti favorevoli in ragione del legame di natura speciale vigente tra le Parti.

Il partenariato, negli ultimi settant'anni, è stato oggetto di numerose revisioni in termini di obiettivi, di principi e di contenuti: invero, l'evoluzione delle dinamiche interne<sup>3</sup> ed esterne dell'Ue e degli Stati ACP ha implicato un sostenuto processo di revisione delle convenzioni<sup>4</sup> e di conclusione di accordi tra i partner<sup>5</sup>. Il prosieguo dell'evoluzione della relazione, al momento, è giunto dopo una lunga fase di negoziazione alla sigla di un nuovo testo partenariale<sup>6</sup>, il quale dovrebbe essere, presumibilmente, sottoposto alla firma e alla conclusione da parte dell'Ue, dei suoi Stati membri e degli Stati ACP.

---

<sup>1</sup> Per brevità, nel testo ci riferiamo all'Ue.

<sup>2</sup> Per brevità, nel testo formuleremo OACPS per menzionare l'organizzazione formata da tali Stati, V. Georgetown Agreement, as revised by Decision n.1/CX/19 of the 110th session of the ACP Council of Ministers held in Nairobi, Kenya, on 7 December 2019, and endorsed by the 9th Summit of the ACP Heads of State and Government, Nairobi, Kenya, 9-10 December 2019; quando si citeranno le formule Stati ACP o ACPS si vorranno indicare gli Stati facenti parte del gruppo.

<sup>3</sup> Come, ad esempio, la membership.

<sup>4</sup> Nel testo presentiamo le convenzioni di Yaoundé, v. Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette communauté, Journal officiel des Communautés européennes, 11.06.1964, disponibile online [https://www.cvce.eu/en/obj/the\\_yaounde\\_convention\\_20\\_july\\_1963-en-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html](https://www.cvce.eu/en/obj/the_yaounde_convention_20_july_1963-en-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html), e la convenzione di Lomé, V. convenzione ACP-CEE di Lomé, firmata il 28 febbraio 1975, disponibile online <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c973175b-9e22-4909-b109-b0ebf1c26328/language-it>.

<sup>5</sup> Si v. accordo di Cotonou, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, 2000/483/CE, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>.

<sup>6</sup> V. Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and its member States], of the one part, and members of the organization of the African, Caribbean and Pacific States, of the other part,

Le motivazioni che hanno, pertanto, comportato la scelta dell'oggetto della tesi sono innanzitutto associate alle prospettive che questo partenariato si propone di offrire. Il nuovo testo negoziato ci consente, difatti, di poter effettuare un raffronto formale e sostanziale tra le disposizioni in vigore dell'accordo di Cotonou e quella che, presumibilmente, diverrà la nuova realtà giuridica del partenariato.

Le innovazioni del testo negoziato su cui speculiamo riguardano, altresì, aspetti che sono stati approfonditi estensivamente dalla dottrina internazionalistica ed europeistica: citiamo, per esempio, la questione della clausola diritti umani, codificata più volte nella storia partenariale, ponendo in essere una riflessione analitica sull'evoluzione di questa norma; presentiamo la questione della conformità del regime commerciale esistente tra l'Ue e gli ACP con la normativa dell'Organizzazione Mondiale del Commercio<sup>7</sup> e la ripercorriamo in una prospettiva storico-giuridica di evoluzione del partenariato; analizziamo gli obiettivi e i principi dell'attuale quadro giuridico partenariale e li raffrontiamo con quelli che sono stati ultimamente oggetto di negoziazione; introduciamo la vicenda dello scontro istituzionale sul Fondo europeo di sviluppo e ne seguiamo l'incorporazione nel bilancio generale dell'Unione europea.

Oltre a registrare le innovazioni del partenariato, l'intento di questa tesi è anche quello di soffermarsi sulle evoluzioni normative e le origini dell'accordo, fornendo un unico quadro d'insieme editoriale alla relazione storico-giuridica dell'Ue e degli Stati ACP.

L'obiettivo che ci si è posti, nel corso di questa trattazione, è quello di contribuire alla produzione del diritto che ha analizzato il partenariato, anche tentando di fornire delle conclusioni realistiche riguardo la centralità del regime analizzato, in un'ottica di comparazione con le altre relazioni che l'Unione detiene con gli Stati terzi.

Una questione sulla quale è stata necessaria una riflessione, che necessiterebbe di un esame più approfondito rispetto a quanto si è stati in grado di concludere in questo contributo, è il rapporto tra l'OACPS e l'Unione africana. Quest'ultima organizzazione, infatti, parrebbe sia privilegiata dall'Ue per i dialoghi di natura continentale su questioni politiche<sup>8</sup>.

Il manoscritto, inoltre, per ragione di chiarezza scientifica, si è limitato ad analizzare questioni che riguardano in senso stretto il partenariato e le sue articolazioni, evitando perciò di "sconfinare" in modo troppo qualificato su questioni poco connesse alle basi giuridiche della relazione Ue-ACP.

Altresì, nell'analisi degli strumenti convenzionali, si è privilegiato un approccio che ponesse al centro del ragionamento esposto i tre pilastri dell'accordo di Cotonou: la dimensione politica, la dimensione commerciale e la dimensione della cooperazione allo sviluppo. Non sono quindi stati approfonditi "chirurgicamente" tutti gli aspetti normativi del partenariato che non rientrassero strettamente nella traiettoria di evoluzione delle tre dimensioni sopracitate<sup>9</sup>.

---

2021, disponibile online [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf).

<sup>7</sup> Per brevità, nel testo, OMC.

<sup>8</sup> Sulla questione v. M. CARBONE, Caught Between the ACP and the AU: Africa's relations with the European Union in a Post-Cotonou Agreement Context, in *South African Journal of International Law*, 2018, p. 483; S. Hurt, African Agency and EU-ACP Relations Beyond the Cotonou Agreement, *J. Contemporary European Research*, 2020, pp. 139-162.

<sup>9</sup> Per esempio, rispetto alla dimensione commerciale dell'accordo di Cotonou, mentre si è deciso di approfondire la questione della conformità del diritto commerciale di Cotonou con quello OMC, in quanto

Al fine di introdurre l'insieme delle innovazioni apportate dal testo negoziato, sono stati descritti i regimi antecedenti a quello attuale, nell'ottica di pervenire a un quadro completo di continuità e discontinuità della relazione tra i due blocchi regionali.

Gli strumenti di cui si è fatto uso, nel corso della compilazione, sono da riscontrarsi, anzitutto, nei testi convenzionali adottati dalle Parti, dai Trattati fondamentali conclusi in seno all'Unione europea e dalla giurisprudenza delle Corti coinvolte negli affari del partenariato. In secondo luogo, si è deciso di propendere, come suggerito dal titolo di questo manoscritto, per un approccio di tipo cronologico, che consentisse di inquadrare in una cornice lineare lo sviluppo delle questioni giuridiche del partenariato.

In ultimo, il metodo di analisi e di sovrapposizione dei testi è stato perlopiù di natura orizzontale, col fine di riscontrare incompatibilità, contraddizioni e mutamenti sostanziali dei diversi strumenti convenzionali presi in esame<sup>10</sup>.

Per ciò che attiene la struttura dell'elaborato, nel primo capitolo è stata introdotta l'azione esterna dell'Unione europea, approfondendo alcune categorie di accordo che contengono elementi di analogia con il quadro partenariale analizzato in questo manoscritto.

In particolare, sono stati introdotti gli accordi di libero scambio dell'Unione europea ed è stato presentato l'accordo concluso tra l'Ue e la Repubblica Socialista del Vietnam.

Per quanto concerne il secondo capitolo, è stato introdotto il quadro di relazioni partenariali venutosi a creare dopo la conclusione del Trattato di Roma. Questo quadro di relazioni è stato prima inserito nel contenitore giuridico della convenzione di Yaoundé; successivamente, si è pervenuti al rinnovo della relazione con la convenzione di Lomé. Queste due convenzioni hanno codificato un approccio partenariale basato sullo sviluppo degli Stati che precedentemente erano parte degli imperi coloniali europei.

Contestualmente a queste prime evoluzioni del partenariato, avvenne l'istituzione dei primi Fondi europei di sviluppo, le cui risorse erano rivolte al finanziamento di progetti di cooperazione e di sviluppo negli Stati ACP. Tali strumenti di natura finanziaria hanno continuato a caratterizzare il quadro di cooperazione della relazione per i diversi decenni a venire.

Parimenti, è stato descritto il sistema di preferenze commerciali che era vigente durante questa prima fase di relazione post-coloniale. È stato evidenziato che, tra le implicazioni di questo sistema, vi fosse il diritto degli Stati ACP di esportare a condizioni vantaggiose<sup>11</sup> verso gli Stati della CEE, ma tali vantaggi non erano reciprocamente goduti dalla controparte europea<sup>12</sup>.

Nel terzo capitolo del manoscritto, che introduce la seconda parte, è stato presentato l'attuale sistema di partenariato: anzitutto, sono state elencate le ragioni per cui era necessario un cambiamento complessivo del sistema partenariale. Le decisioni dei panel dell'OMC, negli anni '90 e 2000, che hanno registrato la non conformità tra la normativa

---

centrale per lo sviluppo stesso della dimensione partenariale, si è scelto di evitare di speculare su problemi giuridici maggiormente legati alla dimensione del diritto internazionale dell'economia in senso lato (v. ad esempio le norme di origine).

<sup>10</sup> Si v. il capitolo 4, dove viene discussa la questione della conformità degli Accordi di partenariato economico (che in questo testo sono ripresi, per brevità, come EPA) con la normativa OMC.

<sup>11</sup> Attraverso l'eliminazione di dazi e barriere tariffarie.

<sup>12</sup> La non reciprocità della relazione commerciale tra Ue e ACP si scontrerà con i principi di non discriminazione stabiliti nell'ambito dell'OMC.

multilaterale del commercio e il regime degli scambi al tempo in vigore tra la Comunità europea e gli Stati ACP, ha comportato un deciso cambio di paradigma. Contestualmente al ribaltamento dell'ideologia altermondista e del nuovo ordine economico internazionale, tali considerazioni ideologiche e giurisprudenziali sono state il fondamento per la conclusione dell'accordo di Cotonou.

Abbiamo descritto nel testo come la relazione commerciale tra le due controparti sia stata radicalmente cambiata dalla negoziazione degli accordi di partenariato economico<sup>13</sup>. Tale categoria di accordi "speciali" rientra a pieno titolo negli accordi di libero scambio conclusi dall'Unione, ma si differenzia da questi per alcune caratteristiche fondamentali.

In primis, tale categoria di accordo pone al centro dei suoi obiettivi lo sviluppo economico degli Stati ACP.

In secondo luogo, la negoziazione di questi accordi ha soventemente condotto alla firma di partenariati economici riguardanti esclusivamente lo scambio di beni<sup>14</sup>.

In ultimo, tali accordi prevedono un periodo di asimmetria che consente la liberalizzazione progressiva degli scambi delle merci tra i due blocchi.<sup>15</sup>

Abbiamo, poi, registrato che l'accordo di Cotonou rivoluzionava il regime di partenariato di Lomé, strutturando la relazione nelle dimensioni politiche, del commercio e della cooperazione allo sviluppo.

Per ciò che concerneva la dimensione politica, l'inserimento della clausola diritti umani, divisa tra le disposizioni che codificavano gli elementi essenziali<sup>16</sup> e la *non execution clause*<sup>17</sup>, aveva avuto come esito il subordinamento degli aiuti della cooperazione al rispetto di tale clausola.

Sul piano della cooperazione, il Fondo europeo di sviluppo<sup>18</sup> rimaneva al di fuori del bilancio dell'Unione nonostante vi fosse stato uno scontro istituzionale intenso sulla questione.

Nel quarto capitolo dell'elaborato è stata posta in essere un'analisi della compatibilità degli accordi di partnership economica con le Comunità economiche regionali degli Stati ACP e con la normativa multilaterale del commercio.

Si è stabilito di esaminare il caso dell'accordo di partenariato economico tra Ue e CARIFORUM<sup>19</sup> e di raffrontarne alcuni aspetti giuridici con la Comunità caraibica e la regolamentazione OMC.

L'obiettivo del capitolo consisteva nell'individuazione di eventuali e potenziali conflitti di giurisdizione e incompatibilità tra gli strumenti convenzionali presi in esame.

Il quinto capitolo, sulla scia dell'avanzare cronologico della relazione, è stato dedicato alla descrizione del nuovo testo negoziato tra l'Ue e l'OACPS e alla comparazione

---

<sup>13</sup> Nel testo, per brevità, APE.

<sup>14</sup> Si menzionano, a proposito, gli accordi interim di partenariato economico, i quali spesso non ricomprendono il settore dei servizi.

<sup>15</sup> Essendo la piena e immediata liberalizzazione degli scambi un argomento controverso per gli Stati ACP e non solo, si è stabilito un periodo di transizione in cui progressivamente vengono aboliti i dazi e le barriere tariffarie per le merci provenienti dall'Unione europea ed esportate negli Stati ACP.

<sup>16</sup> Ossia il rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi democratici.

<sup>17</sup> Tale clausola prevede l'inserimento di meccanismi di sanzione nel caso in cui vengano violate le clausole degli elementi essenziali.

<sup>18</sup> Nel testo, per brevità, FES.

<sup>19</sup> Il foro degli Stati caraibici.

dei tre pilastri dell'attuale quadro partenariale con quanto fissato nell'esito negoziale da poco siglato.

Tale capitolo ha altresì avuto modo di concentrarsi sull'evoluzione della clausola diritti umani e sulle implicazioni di un eventuale mancato raggiungimento della firma e della conclusione delle Parti del nuovo partenariato, il quale potrebbe essere alla base di conseguenze giuridiche non irrilevanti sugli APE adottati negli ultimi vent'anni.

In conclusione, nel sesto capitolo, abbiamo approfondito la questione dell'inserimento nel bilancio dell'Unione del Fondo europeo di sviluppo, il quale recentemente è stato incorporato all'interno dello strumento finanziario "Europa Globale".

Una riflessione complessiva sul partenariato ci ha consentito, infine, di esaminare in termini macroscopici le implicazioni dei mutamenti del partenariato, nell'ottica di cristallizzare la direzione concordata dalle Parti e registrare la concorrenza con le altre entità continentali<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Si consideri, come si vedrà nell'elaborato, il ruolo crescente dell'Unione africana.

# Parte I

# 1. I partenariati, gli accordi di associazione e di libero scambio nell'Unione europea

## 1.1 L'azione esterna dell'Unione europea: una breve introduzione

Sin dalla nascita del progetto europeo come Comunità avente l'obiettivo di porre in essere un percorso condiviso, gli Stati europei sono andati nella direzione di una cooperazione sempre più efficace sul piano delle relazioni esterne. L'azione esterna, nell'Unione europea, vede le proprie origini nel corso di importanti progressi di natura economica avvenuti, tra gli anni '50 e '60, nel vecchio continente: fu proprio per questa ragione che, in virtù di un rapporto sempre più stretto a livello economico, gli Stati della Comunità decisero di intraprendere i primi passi per giungere a una prima forma di cooperazione politica. L'entrata in vigore dell'unione doganale e il "bipolarismo di ferro" che si era formato, sul piano delle relazioni internazionali, tra il blocco comunista e gli Stati occidentali, richiedevano all'ente della Comunità un coinvolgimento più incisivo all'interno dell'arena internazionale<sup>21</sup>. Fu con il rapporto di Lussemburgo, anche chiamato rapporto Davignon, che nel 1970 vennero fissate, per la prima volta, le basi della cooperazione politica europea<sup>22</sup>.

La CPE era, nei fatti, un meccanismo collocato al di fuori dell'apparato istituzionale della Comunità, che mirava a tre obiettivi principali: in primo luogo, si riconosceva la necessità di affrontare lo scenario politico dell'ecosistema internazionale, visto il ruolo crescente della Comunità. Il secondo obiettivo della CPE si innestava nella contemperazione tra le scelte economiche comunitarie e le scelte politiche, nell'ottica di un equilibrio tra le due componenti. Infine, il terzo obiettivo, particolarmente ambizioso e mirante al lungo periodo, prevedeva un'azione graduale nelle aree di reciproco interesse, tra gli Stati facenti parte della Comunità. Nonostante queste fossero le basi di un'azione politica condivisa sul piano europeo, il Piano Davignon mostrava un paradigma "cooperativo" e non integrativo delle azioni comunitarie nei confronti dei partner esterni. Questo paradigma cooperativo ha rappresentato, nel tempo, una continuità nell'approccio degli Stati europei alla politica internazionale e, tuttora, nonostante le diverse modifiche ai Trattati, continua a essere alla base di un confronto che vede, da una parte, un interesse delle entità statuali europee ad approfondire la propria integrazione e, dall'altra, una riluttanza delle entità nazionali a "cedere" ulteriore spazio, per ciò che riguarda il peso dell'azione esterna del progetto europeo. Nel 1981, in uno scenario globale che si apprestava a entrare nella guerra delle Falkland dell'anno successivo, venne adottato il piano "Genscher-Colombo"<sup>23</sup>: si proponeva, proprio come nell'ambito della CPE, di

---

<sup>21</sup> V. P. WULZER, *Le relazioni internazionali dell'Unione europea: dalla Cooperazione politica europea alla Politica estera e di sicurezza comune*, in *Storia del Mondo*, 2003, p.3.

<sup>22</sup> Per brevità, CPE. Per ulteriori informazioni sul rapporto Davignon, V. scheda su politica estera e di sicurezza comune, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa19000>.

<sup>23</sup> Cfr. D. CUCCIA, *The Genscher-Colombo Plan: A forgotten page in the European Integration History*, in *Journal of European Integration History*, 2018, p. 59 ss.

rafforzare il coordinamento delle posizioni dei membri della Comunità sugli aspetti politici ed economici della sicurezza. Questo piano venne, successivamente, recepito dalla Dichiarazione di Stoccarda<sup>24</sup>, la quale, se da una parte affidava al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri la funzione di coordinamento, in accordo con la Commissione, d'altro canto, rappresentava un atto non giuridicamente vincolante che con difficoltà sarebbe riuscito a intaccare il paradigma coordinativo, in favore di un regime più integrato sul piano dell'azione esterna della Comunità. I principi e gli obiettivi enucleati nella Dichiarazione di Stoccarda vennero, successivamente e per la prima volta, inseriti nell'ambito dell'Atto Unico Europeo del 1986<sup>25</sup>. Le parti contraenti dell'Atto<sup>26</sup> andavano a istituire una base giuridica sulla quale fondare questa prima forma di cooperazione sul piano esterno delle Comunità europee. Le parti si impegnavano alla consultazione per ogni tipo di questione riguardante la politica estera, con lo scopo di arrivare a predisporre degli obiettivi e dei principi comuni. Sebbene fosse riscontrabile la "buona volontà" degli Stati membri delle Comunità di iniziare a rendere concreto il disegno della CPE, venne rinnovato il carattere meramente intergovernativo della forma di cooperazione. Due elementi caratterizzavano in modo compiuto la Cooperazione: da un lato, il rispetto del principio dell'unanimità, senza il quale non potevano essere adottate decisioni comuni; dall'altro, il carattere non giuridicamente vincolante degli obblighi a cui ci si legava. Con il risultato di minare ancor di più l'efficacia della CPE istituzionalizzata, si era optato per l'esclusione del sindacato della Corte di giustizia delle Comunità, per rendere quanto più slegate da controlli ed eventuali sanzioni le decisioni prese nell'ambito della politica estera comunitaria. Nel durante, eventi epocali come quello della caduta del muro di Berlino del 1989 e della progressiva dissoluzione dell'URSS portarono in una fase nuova la volontà di integrazione degli Stati facenti parte delle Comunità<sup>27</sup>. La fine di un mondo bipolare che divideva gli Stati filocomunisti e quelli filoamericani aveva aperto delle interessanti prospettive per gli Stati europei, sia in termini di collocamento ideologico sia in relazione ai nuovi tipi di integrazione che potevano aver luogo nelle esistenti comunità. Un passaggio decisivo che portò alla trasformazione della CPE e anche di tutto l'assetto di quelle che fino al 1992 venivano denominate le "Comunità europee" fu la firma e la ratifica del Trattato di Maastricht<sup>28</sup>. Con il Trattato di Maastricht l'Unione europea assumeva una struttura tripartita che si esplicava nel cosiddetto sistema dei tre pilastri. Il primo pilastro, quello della Comunità europea, che sostituiva la Comunità economica europea, era il risultato della volontà integrativa e federalista che era stata sostenuta dalle posizioni di Francia e Paesi

---

<sup>24</sup> Dichiarazione di Stoccarda, disponibile online [https://www.cvce.eu/obj/solemn\\_declaration\\_on\\_european\\_union\\_stuttgart\\_19\\_june\\_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html](https://www.cvce.eu/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html), testualmente la dichiarazione recita: "1.4.2 to strengthen and develop European Political Cooperation through the elaboration and adoption of joint positions and joint action, on the basis of intensified consultations, in the area of foreign policy, including the coordination of the positions of Member States on the political and economic aspects of security, so as to promote and facilitate the progressive development of such positions and actions in a growing number of foreign policy fields."

<sup>25</sup> Il quale recita, al suo interno: "Le alte parti contraenti, membri delle Comunità europee, si adoperano per definire ed attuare in comune una politica estera europea".

<sup>26</sup> Atto unico europeo, GU L. 169/1 del 29/06/1987, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>.

<sup>27</sup> V. M. PATRONO, L'Europa cinquant'anni dopo, in Victoria University of Wellington Law Review, 2008, p. 727

<sup>28</sup> Trattato sull'Unione europea, GU C 191 del 29/07/1992, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

Bassi. Gli ultimi due pilastri, differentemente, rimanevano strettamente ancorati a una logica intergovernativa: uno rappresentato dalla Politica estera e di sicurezza comune<sup>29</sup>; l'altro, corrispondente a giustizia e affari interni<sup>30</sup>. Per comprendere maggiormente la logica dentro la quale la PESC era diventata operativa, devono essere rimarcati degli ulteriori aspetti. Innanzitutto, la Politica Estera diveniva, a tutti gli effetti, una politica della comunità. Le posizioni e le azioni comuni divenivano “le braccia” della Comunità per arrivare al raggiungimento di obiettivi delineati. Tra questi, vi erano il rafforzamento della sicurezza internazionale, il mantenimento della pace, la difesa dei valori comuni e la salvaguardia degli interessi fondamentali dell'Unione europea. Nonostante il passo avanti e lo sforzo per rendere ancora più coese le posizioni in materia di politica estera, gli Stati dell'Unione europea trovarono difficoltà, negli anni a venire, a condurre una linea coerente di azioni comuni sul piano esterno. Nello specifico, con riferimento particolare alla seconda guerra del golfo e all'intervento condotto dal Regno Unito e dagli Stati Uniti in Iraq nel 2003<sup>31</sup>, gli Stati europei ebbero numerosi ostacoli nel riuscire a conciliare posizioni di politica estera molto contrastanti: ciò accadeva particolarmente quando si necessitava di intervenire in contesti di conflitto. Sotto questo punto di vista, le diverse posizioni nazionali costituivano la prova che, nonostante il Trattato di Maastricht avesse portato evidenti innovazioni all'azione esterna degli Stati dell'Unione europea, molto era necessitato per concretizzare un approccio differente alla politica estera da parte degli Stati europei.

---

<sup>29</sup> Per brevità, PESC.

<sup>30</sup> Per brevità, GAI.

<sup>31</sup> Il 20 marzo 2003, sostenendo la tesi che Saddam Hussein custodisse nel suo stato armi di distruzione di massa, senza autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, lo stato anglosassone e quello americano lanciarono un attacco di “legittima difesa preventiva” contro lo stato irakeno. Questo intervento provocò una profonda divisione nella comunità internazionale ed europea.

## 1.2 L'azione esterna dopo il Trattato di Lisbona

A seguito del fallimento del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa<sup>32</sup> - il quale derivava ampiamente dal testo prodotto dalla Convenzione adottata dal Consiglio europeo di Laeken, riunitosi il 14 e 15 dicembre del 2001 - l'integrazione europea attraversò una fase di profonda riflessione. La dichiarazione dei capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione europea, rilasciata il 18 giugno del 2005<sup>33</sup>, non dava margini di interpretazione. I cittadini francesi e olandesi, dopo i fallimenti dei referendum di approvazione del Trattato, avevano posto la questione cruciale sul come perseguire l'esperienza integrativa con gli altri Stati membri. Non dovette passare troppo tempo prima che lo spirito unionale si rafforzasse e giungesse, con la soddisfazione delle parti, al Trattato di Lisbona<sup>34</sup>. L'incarico che era stato affidato alla Conferenza intergovernativa<sup>35</sup> condusse all'approvazione del testo da parte del Consiglio europeo nell'ottobre 2007 e alla firma degli Stati il 13 dicembre del 2007. A partire da quest'ultima data è iniziato il processo di deposito delle ratifiche, conclusosi il primo dicembre 2009, quasi due anni dopo la sottoscrizione degli Stati membri<sup>36</sup>. Dal contenuto del mandato<sup>37</sup> che era stato affidato alla CIG, e come visibile nel Trattato di Lisbona, è palpabile la volontà degli Stati membri di escludere qualunque elemento "costituzionale" dal nuovo patto. Questo ha riguardato non solo il non impiego di un'intitolazione esplicita di costituzione, ma altresì il continuo impiego dei termini regolamento e direttiva, invece di, rispettivamente, legge europea e di legge quadro europea<sup>38</sup>. Il sistema prescelto per la revisione del 2007 ha stabilito che non venisse superato il modello "a due trattati". Da una parte abbiamo, difatti, il Trattato sull'Unione europea<sup>39</sup>, dove sono stati collocati i principi e le norme generali dell'Unione. Dall'altra, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>40</sup>, testo di carattere applicativo che delinea un lungo quadro di regolamentazioni in cui l'Unione interviene. Con riferimento all'azione esterna, i cambiamenti che porta in dote il Trattato sono di diversa tipologia: in primo luogo, si ricorda l'istituzione della figura dell'Alto rappresentante

---

<sup>32</sup> Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, GU C 310 del 16 dicembre 2004, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATOC>.

<sup>33</sup> Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne sur la ratification du Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe, doc. SN 117/05, 2005.

<sup>34</sup> Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, GU C 306 del 17 dicembre 2007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>.

<sup>35</sup> Per brevità CIG. Incarico affidato dal Consiglio Europeo tenutosi a Bruxelles il 22/23 giugno del 2007.

<sup>36</sup> In particolare, il processo di ratifica è stato rallentato dalla Germania, in cui il deposito dello strumento della ratifica è stato conseguente alla sentenza del Tribunale costituzionale federale, che si è espresso per la compatibilità del Trattato di Lisbona con la Legge Fondamentale; dall'Irlanda, dove successivamente all'esito negativo del primo referendum popolare per il procedimento di ratifica, si è giunti a un secondo referendum popolare, il 2 Ottobre del 2009, che ha dato esito positivo. In Polonia e Repubblica Ceca, invece, si è atteso che dalla fase di approvazione dei parlamenti dei due stati si arrivasse all'apposizione della firma sugli strumenti di ratifica da parte dei Presidenti dei rispettivi stati.

<sup>37</sup> Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007, disponibile online [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/94947.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/94947.pdf).

<sup>38</sup> P. SCARLATTI, Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: Il Trattato di Lisbona, in AIC, 2011, p. 1 ss.

<sup>39</sup> Di qui in poi, TUE.

<sup>40</sup> Di qui in poi, TFUE.

dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>41</sup>; la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), il corpo diplomatico dell'UE; l'istituzione della personalità giuridica unica dell'Unione<sup>42</sup>; le modifiche alla politica estera di sicurezza e difesa, denominata, da quel momento, politica di sicurezza e difesa comune. Nonostante il Trattato abbia implicato delle evidenti innovazioni in termini di razionalizzazione delle funzioni e delle istituzioni unionali, la PESC non è ancora inserita pienamente nella logica dell'Unione, in quanto trova una propria collocazione specifica all'interno dei Trattati, diversamente rispetto alle altre politiche "esterne" dell'Unione. Mentre, infatti, la Politica estera e di sicurezza comune, la Politica di sicurezza e difesa comune e la Politica di vicinato sono state collocate nel Trattato sull'Unione europea, diversamente, nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ritroviamo la politica commerciale, la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la cooperazione economico-finanziaria e tecnica<sup>43</sup>. Tale suddivisione ha avuto l'obiettivo, da una parte, di sottolineare le diversità tra PESC-PSDC e le politiche contenute nel TFUE; dall'altra, di ribadire la necessità degli Stati membri di essere ancora protagonisti per quelle decisioni che sono ancora ritenute troppo "politiche"<sup>44</sup>. All'art. 3 § 5 TUE, vengono elencati i valori che ispirano l'azione esterna dell'Unione europea. L'Unione "nelle relazioni con il resto del mondo [...] contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite". Dall'articolo del Trattato, uno degli aspetti che vengono maggiormente in rilievo è dato dal livello di contributo che l'Unione europea ambisce a lasciare come eredità nel diritto internazionale. Uno degli elementi centrali, difatti, dell'azione esterna dell'Unione corrisponde alla negoziazione di trattati con enti internazionali che sono conformi ai valori sopra menzionati. All'art. 21 del TUE vengono elencati i principi generali che ispirano l'azione esterna dell'Unione<sup>45</sup>: "la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, i principi di uguaglianza e solidarietà e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale". Il principio della coerenza è collocato all'art. 21 § 3, terzo comma, e statuisce la coerenza tra i settori dell'azione esterna. La definizione di interessi e obiettivi strategici dell'Unione è stata affidata al Consiglio europeo che, previa raccomandazione del Consiglio, adotta le decisioni nel rispetto dei principi generali previsti ex art. 21 TUE. La coerenza, sopra richiamata, è vigilata solidalmente dal Consiglio e dalla Commissione, che vengono assistiti in questo compito dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Superate le norme di carattere generale riguardanti l'azione esterna, occorre entrare nel merito delle disposizioni che caratterizzano in modo specifico le politiche esterne. Partendo dalla PESC, che è collocata nel TUE, si ricorda, per esempio, l'art. 24 § 1 secondo

---

<sup>41</sup> Che sostituisce il Ministro degli affari esteri dell'Unione, come previsto dal trattato costituzionale.

<sup>42</sup> V. Art. 47 TUE.

<sup>43</sup> Si fa riferimento all'art. 208 TFUE per la cooperazione allo sviluppo; all'art. 212 TFUE per la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi; all'art. 214 TFUE per l'aiuto umanitario.

<sup>44</sup> La PESC e la PSDC sono ancora soggette alla votazione all'unanimità, mentre le altre politiche, usualmente, seguono il criterio della maggioranza qualificata.

<sup>45</sup> Che l'Unione, pertanto, aspira a promuovere nel resto del mondo.

comma. In questo articolo è stabilito che tale politica venga definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio all'unanimità, eccetto sia previsto diversamente. Elemento qualificante viene riscontrato all'interno dell'art. 24 § 3<sup>46</sup>, il quale precisa che "gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza comune in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore". Così facendo, si rilevano un obbligo di fare e un altro di non fare, che impegnano gli Stati membri a evitare di attuare azioni contrarie agli interessi unionali e, ancora, ad appoggiare la politica estera dell'Unione in una logica di solidarietà reciproca. Sotto il piano istituzionale, gli interessi strategici, gli orientamenti generali e gli obiettivi della PESC vengono definiti dal Consiglio europeo. Successivamente, il Consiglio<sup>47</sup> traduce questi interessi strategici e adotta le decisioni necessarie per la definizione e la messa in pratica di quanto stabilito dal Consiglio europeo. Le altre istituzioni hanno un peso inferiore sotto il piano decisionale, ma occorre ricordare che la Commissione assiste l'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e la sicurezza comune nella presentazione di proposte in materia PESC al Consiglio. La Corte di giustizia non ha competenza per gli atti adottati nell'ambito della PESC, ma viene fatto salvo il sindacato sulle procedure e sulle attribuzioni previste dai trattati, assieme al controllo di legittimità per le decisioni concernenti le restrizioni dirette a persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio. La figura dell'Alto rappresentante<sup>48</sup>, sebbene non abbia un ruolo decisivo in sede di deliberazione, appare uno dei ruoli maggiormente importanti nella delineazione della politica estera dell'Unione. Questo ruolo, difatti, comporta l'elaborazione della PESC attraverso la presentazione di proposte, a livello individuale o con il sostegno della Commissione; l'espressione della posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali<sup>49</sup>; si assicura che la PESC venga attuata; si occupa di condurre le relazioni e il dialogo con i soggetti terzi rispetto all'Unione; infine, presiede il Consiglio Affari esteri ed è uno dei vicepresidenti della Commissione. Andando a esaminare, in modo rapido e generale, le altre politiche esterne che riscontriamo nel TFUE, agli artt. 206 e 207 viene regolamentata la politica commerciale comune. Nell'Unione europea, l'unione doganale<sup>50</sup> viene considerata un architrave del libero scambio interno e della fissazione di una tariffa unica comune verso l'esterno. Nell'art. 206 TFUE viene in rilievo, differentemente, la rilevanza "esterna", che porta l'Unione a cercare di espandere il libero scambio anche in regioni che a livello geografico sono diverse rispetto a quella del continente europeo. L'Unione infatti "contribuisce 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". I limiti relativi all'applicazione di questa politica si sono estesi allo scambio dei servizi e alla proprietà intellettuale. Si deve, ulteriormente, sottolineare, come anche prima evidenziato, che la politica commerciale comune deve essere condotta in conformità con i principi generali e gli obiettivi che informano l'azione esterna dell'Unione europea ex. art. 21<sup>51</sup>. In

---

<sup>46</sup> La cosiddetta "clausola di solidarietà politica".

<sup>47</sup> Riunito nella composizione "affari esteri", dove siedono i ministri degli affari esteri di tutti gli Stati europei.

<sup>48</sup> V. Art. 18 TUE.

<sup>49</sup> L'Alto rappresentante si occupa di riferire presso il Consiglio di sicurezza, qualora l'Unione abbia trovato una posizione comune la quale viene discussa in quell'organo delle Nazioni Unite.

<sup>50</sup> V. artt. 28 e ss. TFUE.

<sup>51</sup> V. art. 205 TFUE che rinvia all'art. 21 TUE.

questo campo, per la negoziazione e la conclusione di accordi con uno o più Stati terzi in materia di politica commerciale comune, si applica l'art. 218 TFUE, il quale prescrive che il Consiglio abbia la facoltà di autorizzare l'avvio di negoziati, definire le direttive di negoziato, autorizzare la firma e concludere gli accordi. La Commissione, o l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza comune<sup>52</sup>, presenta raccomandazioni al Consiglio che, successivamente, delibera per l'autorizzazione all'avvio del negoziato, designando il negoziatore o il capo negoziatore. Su proposta del negoziatore, il Consiglio adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e la sua applicazione provvisoria, se necessario, prima dell'entrata in vigore. Infine, il Consiglio adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo, su proposta del negoziatore. Nel caso in cui l'accordo riguardi trattati di associazione, accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando forme di cooperazione, accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione, accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale, qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo, accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU<sup>53</sup> è stabilita la previa approvazione del Parlamento. In tutti gli altri casi, è sufficiente la consultazione preliminare del Parlamento europeo.

---

<sup>52</sup> L'Alto rappresentante interviene nel momento in cui l'accordo riguarda principalmente o esclusivamente la PESC.

<sup>53</sup> Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 1950, disponibile online [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

### 1.3 Una panoramica degli accordi internazionali dell'Unione: la Politica europea di vicinato

L'art. 8 TUE pone le basi per la politica di vicinato attuata dall'Unione europea nei confronti degli Stati limitrofi<sup>54</sup>. L'articolo del Trattato sancisce la creazione di uno spazio di prosperità e buon vicinato che sia basato sui valori dell'Unione stessa, caratterizzato da relazioni che si fondano sulla cooperazione. Nell'ottica di realizzare quanto stabilito all'art. 8 § 1 TUE, il secondo paragrafo prevede che possano essere conclusi accordi specifici con i paesi limitrofi, i quali offrano la possibilità di intraprendere azioni in comune e la cui attuazione è oggetto di una concertazione periodica. La Politica europea di vicinato<sup>55</sup> prevede che gli Stati che sono più prossimi all'Unione possano godere di una relazione privilegiata, che si fondi su democrazia, diritti umani, Stato di diritto, economia di mercato, buona governance e sviluppo sostenibile. Questa politica è intesa a promuovere la prosperità, la stabilità e la sicurezza di tutti gli Stati che vi aderiscono ed è stata istituita, nello specifico, con Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina.

A seguito degli sviluppi politici occorsi principalmente nella regione dell'Africa mediterranea<sup>56</sup>, la PEV, a partire dal 2011, è stata maggiormente indirizzata a promuovere democrazie consolidate e sostenibili, nonché a rafforzare uno sviluppo economico inclusivo<sup>57</sup>. Questi obiettivi riguardano, in particolare, l'indipendenza della magistratura, il controllo democratico sulle forze armate, la libertà di espressione, riunione e associazione, elezioni libere ed eque, la lotta contro il fenomeno della corruzione. Il Parlamento europeo, il 27 marzo 2019, ha adottato una risoluzione sullo stato delle cose dopo la primavera araba e riconosciuto alcuni progressi nella regione mediorientale e del Nord Africa, seppur ammettendo la necessità di ulteriori cambiamenti strutturali che gli Stati in questione dovrebbero intraprendere, attraverso riforme sociali, democratiche ed economiche<sup>58</sup>.

La PEV, in definitiva, si basa sugli accordi giuridici di partenariato e cooperazione<sup>59</sup> e gli accordi di associazione che l'Unione europea stringe con gli attori internazionali limitrofi: gli strumenti di cui fa uso si concentrano nei piani d'azione bilaterali e le priorità che vengono stabiliti dall'Ue e dai paesi partner. I piani d'azione e le priorità sono caratterizzati da riforme economiche e politiche che gli Stati oggetto della partnership devono portare a implementazione nel breve e nel medio termine<sup>60</sup>. Prima della creazione dello strumento "Global Europe"<sup>61</sup>, lo strumento europeo di vicinato<sup>62</sup> è stato il principale

---

<sup>54</sup> V. Art. 8 TUE, disponibile online: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf\\_a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf_a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>55</sup> Per brevità, PEV.

<sup>56</sup> Il fenomeno delle primavere arabe.

<sup>57</sup> V. Joint Report to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the implementation of the European Neighbourhood Policy Review, 2017, disponibile online: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v9\\_3.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf).

<sup>58</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla situazione dopo la primavera araba: prospettive future per il Medio Oriente e il Nord Africa, 2019/2160(INI), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0318\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0318_IT.html).

<sup>59</sup> Per brevità, d'ora in poi, APC.

<sup>60</sup> Si parla di un periodo temporale che va dai tre ai cinque anni.

<sup>61</sup> Il finanziamento dei fondi della cooperazione esterna è stato un argomento particolarmente dibattuto nel Parlamento europeo. V. Press release, European Parliament, Global Europe: MEPs back EU

fondo di finanziamento per la cooperazione esterna con 15,4 miliardi di euro di dotazione, per il periodo 2014-2020. Questo fondo aveva come obiettivo principale il sostegno della Politica europea di vicinato, nonché il finanziamento della cooperazione politica e tecnica. Lo stesso scopo è alla base del nuovo strumento “Global Europe”, il quale avvalendosi del supporto di istituzioni finanziarie europee e internazionali <sup>63</sup>, combina l'erogazione di sovvenzioni previste dal fondo stesso e dell'insieme di prestiti e sovvenzioni che vengono erogate dalle istituzioni partner. Nel quadro della PEV, oltretutto, si è arrivati alla conclusione di diversi accordi di libero scambio e di miglioramento della gestione e della mobilità della migrazione.

La PEV si ramifica in due diverse, ma strategicamente simmetriche, dimensioni regionali<sup>64</sup>. La prima dimensione ha avuto come obiettivo quello di avvicinare gli Stati che nascevano nel continente europeo a seguito della disgregazione dell'Unione Sovietica, nell'ottica, inoltre, di prevederne una futura adesione. Gli Stati coinvolti in questa dimensione regionale sono l'Armenia, la Bielorussia, l'Azerbaijan, la Georgia, la Moldavia e l'Ucraina.

Questo partenariato va nella direzione di un'accelerazione dell'associazione politica e dell'integrazione economica e politica degli Stati dell'Europa orientale extracomunitari con l'Unione europea.

Il lancio del partenariato orientale è datato al 2009 e, da quel momento, la sostanza della relazione privilegiata tra Unione europea e gli Stati sopracitati è stata allargata, approfondita e adattata alle realtà in cambiamento. Il partenariato<sup>65</sup> si basa su regole e valori comuni, interessi mutualistici e obblighi condivisi. Come specifica alla della Politica europea di vicinato, il partenariato orientale combina un percorso di accordi bilaterali e un altro di accordi multilaterali. L'impalcatura giuridica su cui si fonda il partenariato orientale, infatti, è composta da accordi di associazione, priorità e quattro obiettivi strutturati: 1) un'economia più forte; 2) una governance più strutturata; 3) una connettività più solida; 4) una società più stabile, di concerto con gli obiettivi per le questioni intergenerazionale, per la società civile e la comunicazione strategica. Questo partenariato, come previsto nell'ambito della Strategia Globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea e la Revisione della Politica europea di vicinato del 2015<sup>66</sup>, promuove l'obiettivo generale di incrementare la stabilità, la prosperità e la resilienza dei vicini dell'Unione europea.

Gli accordi di associazione e i trattati di libero scambio conclusi nel 2014 hanno permesso il raggiungimento di un miglior livello di relazione tra l'Unione europea e gli Stati

---

external cooperation funding instrument worth 79.5 billion euros, 2021, disponibile online <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210604IPR05526/meps-back-eu-external-cooperation-funding-instrument-worth-EU79-5-billion>.

<sup>62</sup> Per brevità, SEV.

<sup>63</sup> Come il Fondo Monetario Internazionale.

<sup>64</sup> V. scheda sulla Politica europea di vicinato, Note sintetiche sull'Unione europea, 2023, disponibile online [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU\\_5.5.5.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.5.5.pdf).

<sup>65</sup> V. scheda del Partenariato orientale, 2023, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eastern-partnership/>.

<sup>66</sup> V. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN(2015) 50 final, 2015, disponibile online [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en) e [https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf).

della Georgia, della Repubblica di Moldavia e l'Ucraina. Ognuno di questi accordi comporta delle riforme significative che mirano a rendere gli Stati partner più vicini all'UE, allineando la loro legislazione e i loro standard a quelli unionali.

L'accordo con l'Ucraina ha seguito i tragici fatti verificatisi nello Stato dal novembre 2013. Una manifestazione a favore dell'Unione europea, in contrasto con la volontà del presidente Yanukovich di non procedere con l'accordo di associazione con l'Ue, ha condotto nell'ottobre 2014 a nuove elezioni politiche<sup>67</sup>. Successivamente, a seguito del successo del movimento Euromaidan, la Federazione russa ha condotto un'operazione di annessione nella provincia ucraina della Crimea. Nonostante la Russia abbia ricevuto diverse condanne da istituzioni europee e internazionali<sup>68</sup> - a cui sono seguite anche delle sanzioni di carattere economico - e nonostante si sia arrivati alla conclusione degli accordi di Minsk e all'istituzione di negoziati, come il gruppo di contatto tripartito<sup>69</sup> e il formato Normandia<sup>70</sup>, la tregua a cui si è giunti è rimasta molto vulnerabile. Già a partire dall'11 giugno 2017 è entrata in vigore l'esenzione dal visto per i cittadini ucraini, provvisti di passaporto, che si recavano nell'UE per soggiorni di massimo di novanta giorni.

L'entrata in vigore dell'accordo di associazione tra i due Stati è, differentemente, datato al primo settembre 2017, ma l'applicazione provvisoria dello stesso avevano avuto inizio il primo novembre del 2014. L'accordo<sup>71</sup> ha come obiettivo l'aumento delle opportunità economiche sia per l'Ue sia per lo Stato ucraino, e ha rafforzato, in primo luogo, l'interscambio totale tra partner, con un volume totale che supera il 40% degli scambi con l'Ucraina.

Aldilà del mero sostegno tecnico politico, a partire dal 2014 l'Unione europea e i suoi istituti finanziari hanno partecipato al processo di riforma dell'Ucraina, mobilitando complessivamente un'entità superiore ai quindici miliardi di euro, divisi fra prestiti e sovvenzioni. Tra questi rientrano i prestiti dalla Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, lo strumento europeo di vicinato, la missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina, il piano per gli investimenti esterni dell'UE e il Fondo di garanzia dell'UE.

Sulla scia di un piano di riforme volto a dare stabilità istituzionale, politica ed economica allo Stato dell'est Europa, l'Unione europea si sta occupando di monitorare il processo di riforma in alcuni settori che vengono considerati fondamentali: tra questi vengono ricomprese la riforma della pubblica amministrazione, la lotta alla corruzione, la riforma della costituzione, la riforma elettorale, la riforma della magistratura, la protezione e la promozione dell'iniziativa auto imprenditoriale.

---

<sup>67</sup> V. sulla questione N. DIUK, *Euromaidan: Ukraine's Self-Organizing Revolution*, in *World Affairs*, 2014, pp. 9 ss.; Y. SHVEDA, J. HO PARK *Ukraine's revolution of dignity: The Dynamics of Euromaidan*, in *Journal of Eurasian affairs*, 2015 pp. 85 ss.

<sup>68</sup> V. European Parliament, *Resolution on the situation in Ukraine*, 2014, disponibile online [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2965\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2965(RSP))

<sup>69</sup> Di cui fanno parte OSCE, Russia e Ucraina.

<sup>70</sup> In cui sono presenti la Russia, l'Ucraina, la Germania e la Francia.

<sup>71</sup> V. *Association agreement between European Union, of the one part, and Ukraine, of the other part*, L 161/3, 29/05/2014, disponibile online [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc\\_155103.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf).

Il 18 gennaio 2018 l'Ucraina non aveva rispettato le condizioni previste nel quadro dell'assistenza macro-finanziaria e, per tale ragione, gli fu negata l'erogazione dell'ultima tranche stabilita, che aveva un ammontare totale di 600 milioni di euro.

Nonostante ciò, nel luglio 2018, con l'approvazione del neoprogramma di assistenza macro-finanziaria<sup>72</sup>, l'Ucraina è riuscita a ricevere l'erogazione di ulteriori tranches di trasferimenti<sup>73</sup>. Ciò è avvenuto con l'erogazione nel novembre del 2018 e nel giugno del 2020 di due tranches da 500 milioni di euro associabili al programma di assistenza macro-finanziaria.

Il totale ammontare del sostegno finanziario ricevuto dall'Ucraina è il più elevato mai assegnato a un unico paese partner con questa forma di assistenza.

Il Parlamento europeo, nella sua precedente legislatura, è arrivato all'approvazione di ben 19 risoluzioni, con riferimento alle relazioni con l'Ucraina<sup>74</sup>. Un altro processo che è stato oggetto di monitoraggio da parte del Parlamento europeo è stato quello dell'osservazione elettorale, con l'invio di missioni di osservazione, in primis per le elezioni presidenziali, politiche e amministrative del 2014/2015; in secondo luogo, per le elezioni presidenziali e politiche del 2019.

Con riferimento al controllo elettorale effettuato nel territorio occupato della Crimea, nella penisola, il 18 settembre 2016, hanno avuto luogo le elezioni per il parlamento russo, ma queste ultime non sono state oggetto di monitoraggio dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE.

Inoltre, l'Unione europea non ha riconosciuto l'esito delle elezioni presidenziali e politiche nelle regioni orientali dell'Ucraina dell'11 novembre 2019, considerando questa sfida elettorale contraria a quanto stabilito negli accordi di Minsk.

Le relazioni tra l'Unione europea e la Moldavia hanno trovato un maggiore rilievo a partire dalla firma dell'accordo di associazione tra le due entità<sup>75</sup>: il nuovo partenariato, entrato in vigore nel luglio 2016, si divide tra un ambizioso accordo per un'area profonda e comprensiva di libero scambio e un'agenda di obiettivi che mirano a una sempre più progressiva integrazione politica ed economica tra i due enti. L'attuazione dell'accordo di associazione è stata sottoposta a un'agenda di associazione riveduta<sup>76</sup>, che è stata oggetto di valutazione da parte della Commissione e ha trovato proroga nell'anno 2019. Il programma pluriennale dell'Unione europea 2017-2020 ha stanziato sino a 384 milioni di euro in assistenza bilaterale fornita alla Moldavia, supportando lo sviluppo economico; il rafforzamento delle istituzioni e il buon governo; la connettività; l'efficienza energetica; l'ambiente e i cambiamenti climatici; la mobilità.

---

<sup>72</sup> V. Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa 29 maggio 2018, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/05/29/ukraine-council-endorses-agreement-on-a-further-1bn-in-loans/>.

<sup>73</sup> Il quale prevedeva un ammontare di un miliardo di euro di risorse, v. risorsa disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>.

<sup>74</sup> V. Ibidem, cronistoria delle misure restrittive in risposta alla crisi in Ucraina, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>.

<sup>75</sup> Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, L 260/4, 30/08/2014 disponibile online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.260.01.0004.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.260.01.0004.01.ENG).

<sup>76</sup> V. Consiglio di Associazione Ue-Repubblica di Moldova, sull'agenda di associazione Ue-Repubblica di Moldova [2017/1489], L 215/3, 4 agosto 2017, Disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22017D1489&from=EN>.

L'accordo di associazione tra Ue e Moldavia, per il tramite dell'art. 440, ha comportato l'istituzione di un Comitato Parlamentare, di cui la prima riunione ha avuto luogo nel 2014. Il Comitato ha accolto l'assistenza finanziaria effettuata dall'Unione europea nei confronti della Moldavia e auspicato un rilancio dell'economia, soprattutto a seguito della recente crisi economica dovuta principalmente al COVID-19<sup>77</sup>. La Moldavia, come tutti gli altri Stati dell'Unione, è stata gravemente colpita dallo scenario pandemico e l'UE si è impegnata a sostenere lo Stato dell'est Europa con un supporto medico ed economico dal valore di 127 miliardi di euro<sup>78</sup>.

Sotto un profilo squisitamente politico-istituzionale, l'Unione europea, attraverso il suo supporto economico, ha cercato di irrobustire la governance e la stabilità del partner moldavo. La democrazia moldava, difatti, ha visto nel decennio che va dal 2009 al 2019 diversi scenari di crisi e violazioni dei diritti politici e delle libertà fondamentali<sup>79</sup>. La qualità della democrazia e dello stato di diritto è stata fortemente minata dal controllo del Partito Democratico, controllato dall'oligarca Vladimir Pahotniuc. La divisione stretta tra tendenze pro-europeiste e pro-russe non hanno permesso di avere un quadro di stabilità per diversi anni. Nonostante il controllo esercitato dal Partito Democratico, l'europeizzazione e l'allineamento a quanto previsto nell'accordo di associazione è continuata, sebbene con dei ritardi rispetto a quanto previsto dalle scadenze temporali del trattato di associazione. Tra il 2015 e il 2020, l'implementazione giuridica dell'accordo di associazione è andata avanti, con almeno il 50% dell'acquis comunitario che è stato adottato<sup>80</sup>. Durante la seconda metà degli anni 10, il presidente Igor Gordon ha sostenuto una linea esplicita di propaganda antieuropeista. Differentemente, a partire dall'arrivo del successore, Maia Sandu, la comunicazione politica è stata maggiormente bilanciata, con l'aiuto ulteriore della diaspora e dei flussi emigratori avvenuti negli ultimi anni, con i residenti esteri che sono largamente a favore dell'Unione europea. La nuova presidenza sembra orientata a delle riforme pro-europeiste e a un contrasto particolarmente qualificato della corruzione.

Differentemente rispetto a Ucraina e Moldavia, la Bielorussia, negli ultimi decenni, ha avuto delle relazioni difficili con l'Unione europea, soprattutto a causa delle continue violazioni delle libertà fondamentali e dei diritti politici nel paese<sup>81</sup>. Tra il 2014 e il 2020, una maggiore distensione nelle relazioni tra Ue e Bielorussia sono stati visibili e lo Stato di Minsk ha mostrato un orientamento maggiormente favorevole alla Politica di vicinato dell'Unione europea. Contestualmente alla crisi ucraina, infatti, la Bielorussia ha ospitato diverse volte le negoziazioni tra Ue, Russia e gli altri partner internazionali. Anche nelle

---

<sup>77</sup> V. Dichiarazione e raccomandazioni finali del nono meeting del Comitato di Associazione parlamentare Unione europea-Moldavia. Adottata il 22/03/2021. Disponibile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231303/Final%20Statement%20and%20Recommendations%20tr%20EU-MD%20PAC.pdf>.

<sup>78</sup> V. scheda del Parlamento europeo sulla Moldavia, note sinetiche sull'Unione europea, 2023, disponibile online <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/171/tre-vicini-del-partenariato-orientale-ucraina-moldova-e-bielorussia>.

<sup>79</sup> Si v. sul punto M. EMERSON, D. CENUSA, T. KOYZIRIDE, Veronika MOVCHAN, *The struggle for Good Governance in Eastern Europe*, Rowman & Littlefield International, 2021 p. 2 ss.

<sup>80</sup> Sotto questo profilo, si è arrivati alla fine del 2020 all'adozione di 741 atti giuridici, di cui il 32% non ancora resi esecutivi.

<sup>81</sup> V. Scheda Bielorussia, disponibile online sul sito del Parlamento europeo <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/171/tre-vicini-del-partenariato-orientale-ucraina-moldova-e-bielorussia>.

conclusioni del Consiglio del 15 febbraio 2016<sup>82</sup>, nonostante il Consiglio abbia continuato ad esprimere preoccupazione per ciò che concerne il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, sono stati riconosciuti gli avanzamenti posti in essere negli anni precedenti in Bielorussia. Il Consiglio ha, in ogni caso, ribadito la condanna nei confronti della pena capitale, promosso il suo appello per un maggiore godimento dei diritti civili e politici per gli ex prigionieri politici ancora incarcerati nello Stato bielorusso, invitato il governo bielorusso a dar seguito alle raccomandazioni che gli sono state indirizzate dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa e i suoi organi, invitato a procedere a una più stretta collaborazione con il relatore speciale per la situazione dei diritti umani in Bielorussia.

Le relazioni con la Bielorussia hanno subito un rilevante arresto, subito dopo le elezioni presidenziali dell'agosto 2020<sup>83</sup>, le quali hanno visto la progressiva imposizione di misure restrittive, da parte dell'Unione, a causa della natura fraudolenta delle elezioni e della repressione conseguente di attivisti, manifestanti civili, membri dell'opposizione e giornalisti. Nelle conclusioni del Consiglio europeo del primo ottobre del 2020<sup>84</sup> è arrivata la condanna nei confronti delle autorità bielorusse per le intimidazioni, gli arresti e le detenzioni arbitrarie applicate a seguito delle elezioni interne e il Consiglio è stato invitato a adottare quanto prima una decisione volta ad applicare misure restrittive nei confronti della Bielorussia.

Come previsto, il Consiglio ha adottato misure restrittive nei confronti di 44 individui ritenuti responsabili di repressione e intimidazione nei confronti di attivisti, manifestanti, giornalisti e membri dell'opposizione. Tra le misure adottate, vengono ricomprese il divieto di viaggio, che vieta alle persone inserite nella lista di accedere o transitare sui territori dell'Unione europea, e il congelamento dei beni, che è indirizzato ai fondi e alle risorse economico finanziarie delle persone facenti parte dell'elenco. Oltre a ciò, è stato fatto divieto alle imprese dell'Unione europea di finanziare direttamente o indirettamente gli individui inseriti nell'elenco delle persone sottoposte a sanzione.

Il 16 novembre, il Consiglio ha aggiunto altri 15 rappresentanti delle autorità bielorusse, di cui fanno parte Alexandr Lukashenko - Presidente della Bielorussia - e Viktor Lukashenko - figlio di Alexandr e consigliere per la sicurezza nazionale bielorusso<sup>85</sup>. Un terzo ciclo di sanzioni è stato adottato il 17 dicembre del 2020. Tali sanzioni sono state rivolte nei confronti di 36 ulteriori individui appartenenti alla rappresentanza delle autorità bielorusse<sup>86</sup>. Un ulteriore peggioramento delle relazioni è avvenuto a seguito dell'atterraggio forzato del volo Ryanair a Minsk del 23 maggio 2021 e della detenzione dei giornalisti

---

<sup>82</sup> Comunicato stampa sulle Conclusioni del Consiglio sulla Bielorussia, 15/02/2016, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/15/fac-belarus-conclusions/>.

<sup>83</sup> V. scheda delle Relazioni UE con la Bielorussia sul sito del Consiglio, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eastern-partnership/belarus/>.

<sup>84</sup> V. Consiglio europeo, Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo, EUCO/13/20, ottobre 2020 disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/media/45923/021020-euco-final-conclusions-it.pdf>.

<sup>85</sup> Cfr. Consiglio, Conclusioni del Consiglio sulla Bielorussia, 11661/20, 12 ottobre 2020, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/media/46076/council-conclusions-on-belarus.pdf>.

<sup>86</sup> Comunicato stampa del Consiglio, 17 dicembre 2020 disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/17/belarus-eu-imposes-third-round-of-sanctions-over-ongoing-repression/>.

Raman Pratasevich e di Sofia Sapega. Lo stesso Consiglio europeo del 23 maggio 2021<sup>87</sup> ha richiesto al Consiglio di intraprendere tutte le misure necessarie, e invitato l'alto rappresentante e la Commissione a sottoporre in modo repentino proposte di sanzioni economiche dirette alla Bielorussia.

Prontamente, con decisione adottata il 4 giugno del 2021<sup>88</sup>, il Consiglio ha deciso di rafforzare ulteriormente le misure entrate in vigore e indirizzate all'Ucraina. Viene introdotto un divieto di sorvolo all'interno dello spazio aereo dell'Unione europea e di ingresso di aerei bielorussi negli aeroporti Ue. Questo divieto comporta che gli Stati membri debbano negare permessi di atterraggio, decollo o sorvolo, riguardanti il proprio territorio, nei confronti di qualunque vettore aereo bielorusso.

La decisione relativa al divieto di atterraggio, decollo e sorvolo dello spazio aereo è stato oggetto della successiva adesione del 21 giugno 2021 da parte dei paesi candidati della Repubblica di Macedonia del Nord, il Montenegro, la Serbia e l'Albania, assieme ai membri dello Spazio economico europeo.

A seguito della revisione della Politica europea di vicinato nel 2015, un approccio maggiormente "personalizzato" è stato adottato per la negoziazione degli accordi con l'Armenia, con l'Azerbaijan e con la Bielorussia.

Parlando, ad esempio, dell'Armenia, il summit del Novembre 2017 ha condotto all'adozione di un'agenda comune di riforma intitolata "20 risultati attesi per il 2020 e permesso di arrivare alla firma di un nuovo accordo giuridicamente vincolante di partenariato globale e rafforzato".

Subito dopo l'adesione dell'Armenia all'Unione economica eurasiatica, si è arrivati alla sospensione del cammino di negoziazione dell'accordo previsto con l'Unione europea.

Il primo Consiglio di partenariato tra le due parti si è tenuto il 21 giugno del 2018, a seguito della firma del nuovo accordo di partenariato. Il Consiglio di partenariato ha la funzione di coordinare e monitorare le priorità della partnership fra Unione europea e Moldavia<sup>89</sup>. Il Consiglio di partenariato costituisce l'organo più importante, in quanto si incarica di supervisionare l'applicazione e l'implementazione dell'accordo di partenariato, nonché a discutere questioni centrali e di interesse mutualistico.

Il Consiglio di Cooperazione, diversamente, ha ospitato il suo diciassettesimo incontro il 23 maggio del 2017. L'Unione europea e l'Armenia, nell'ambito di questo incontro, hanno ben accolto la conclusione del nuovo partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e lo Stato caucasico.

---

<sup>87</sup> Comunicato stampa sulle conclusioni del Consiglio europeo sulla Bielorussia, maggio 2021, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/24/european-council-conclusions-on-belarus-24-may-2021/>.

<sup>88</sup> Comunicato stampa del Consiglio, L'Ue vieta l'accesso al proprio spazio aereo e ai propri aeroporti ai vettori bielorussi, giugno 2021, disponibile online <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/04/eu-bans-belarusian-carriers-from-its-airspace-and-airports/>.

<sup>89</sup> Sintesi del Consiglio di partenariato Ue-Armenia, 21, giugno 2018, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2018/06/21/armenia/>.

#### 1.4 Il partenariato mediterraneo

Descrivendo, brevemente, la seconda dimensione regionale di partenariato, occorre ricordare che gli Stati del sud est mediterraneo sono stati oggetto di avvicinamento politico, economico e sociale da parte dell'Unione europea sin dal 1970. L'intelaiatura giuridica e istituzionale di questa prima relazione si è poi fondata su quattro quadri giuridici distinti: la politica globale mediterranea, la nuova politica mediterranea, il processo di Barcellona e la Politica europea di vicinato<sup>90</sup>.

A partire dalla metà degli anni 90, dopo la fine della guerra del golfo, il contesto internazionale e la favorevole congiuntura permisero di arrivare, nel novembre del 1995, alla Conferenza ministeriale di Barcellona. La Conferenza riuniva i ministri degli affari esteri coinvolti, degli Stati membri dell'Unione europea, dell'Africa mediterranea, dell'Asia mediterranea. A seguito della conferenza, le relazioni esterne tra le parti furono oggetto di cambiamenti radicali. La denominazione dello status degli Stati limitrofi cambiava da "Stati terzi" in "Partner mediterranei" e il nuovo partenariato si fondava su tre pilastri fondamentali: 1) la cooperazione economica e l'integrazione regionale necessaria alla formazione di un'area di libero scambio; 2) la cooperazione socio-culturale, volta a permettere uno scambio tra le differenti società civili delle parti coinvolte; 3) la cooperazione politica e il dialogo con l'obiettivo ultimo di promuovere un quadro di stabilità regionale, con l'adozione da parte dei nuovi Stati partner di riforme volte a rafforzare la democrazia e la buona governance<sup>91</sup>. Oltre all'adozione di un'agenda condivisa, il processo di Barcellona comportò diverse evoluzioni istituzionali: i precedenti accordi di cooperazione, difatti, divennero accordi di associazione, i quali avrebbero rappresentato la pietra fondante sul quale si sarebbe basato un successivo accordo di libero scambio globale tra le parti. Come continuazione del partenariato euromediterraneo, successivamente, venne fondata, nel 2008, l'Unione per il Mediterraneo<sup>92</sup>.

Le relazioni commerciali tra l'Unione e i partner sud-orientali si fondano a livello bilaterale sugli accordi di libero scambio che sono stati conclusi nel tempo sotto il quadro giuridico degli accordi di associazione euromediterranei. Gli Stati che sono giunti all'entrata in vigore di un accordo di associazione con l'Unione europea ricomprendono l'Algeria, l'Egitto, Israele, la Giordania, il Libano, il Marocco, la Palestina e la Tunisia<sup>93</sup>.

Il 25esimo anniversario del processo di Barcellona, ricorrente nel novembre 2020, è stato un'opportunità per ragionare sulla partnership strategica con il vicinato meridionale sotto una prospettiva ambientale, politica, socioeconomica e finanziaria. Tutto ciò ha condotto a una comunicazione congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la Politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato europeo

---

<sup>90</sup> V. R. AYADI, S. GADI, *The Euro-Mediterranean Partnership and Development Assistance Past Trends and Future scenarios*, in MEDPRO Technical Report, 2013, pp. 2 ss.

<sup>91</sup> V. Scheda del partenariato euromediterraneo sul sito della Commissione europea, disponibile online <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/>.

<sup>92</sup> Questa nuova unione favorisce la promozione della cooperazione e del dialogo politico nell'area della regione euromediterranea, e raggruppa i 27 membri dell'Unione con 15 Stati del Mediterraneo sudorientale: Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Mauritania, Monaco, Montenegro, Marocco e Palestina. Per più informazioni sull'Unione per il Mediterraneo si rimanda al sito istituzionale, disponibile online <https://ufmsecretariat.org/>.

<sup>93</sup> Le uniche eccezioni sono rappresentate dalla Libia e dalla Siria, con la quale si è arrivati alla conclusione delle negoziazioni di un accordo nel dicembre del 2008.

economico e sociale e al Comitato delle regioni su una “Renewed partnership with the Southern Neighbourhood - a new agenda for the Mediterranean”<sup>94</sup> All’interno della comunicazione congiunta, vengono proposti degli obiettivi chiave che hanno come scopo quello di rafforzare e rendere più efficace la partnership con gli Stati mediterranei sudorientali. Tra queste proposte abbiamo la predisposizione di un piano di investimenti per i partner sudorientali, che coinvolge la Banca europea di Investimento, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale; un rinnovato impegno per il rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia; uno sforzo profuso per lottare contro il cambiamento climatico, ridurre le emissioni nocive e utilizzare le risorse in modo sostenibile; un impegno condiviso nell’affrontare le sfide dello spostamento forzato e dell’immigrazione irregolare; una rinnovata partnership che pone alle sue basi l’unità e la stabilità. Per il tramite dello Strumento Internazionale di Cooperazione allo Sviluppo e di Vicinato, la Commissione, nell’ambito della nuova agenda per il Mediterraneo, ha proposto il finanziamento di investimenti ulteriori e progetti negli stati partner <sup>95</sup>. Il Piano Economico e di Investimento può evolvere in ragione delle questioni politiche ed ha natura indicativa e non esaustiva.

---

<sup>94</sup> La comunicazione congiunta dell’Alto Rappresentante è disponibile online, [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint\\_communication\\_renewed\\_partnership\\_southern\\_neighbourhood.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf).

<sup>95</sup> V. Joint Staff Working Document renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours, accompanying the document of Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 2021, disponibile online [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint\\_staff\\_working\\_document\\_renewed\\_partnership\\_southern\\_neighbourhood.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_staff_working_document_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf)

## 1.5 L'UE e il sistema internazionale degli scambi

Sin dalla nascita del sistema multilaterale degli scambi, l'Unione europea ha fornito il suo contributo per promuovere il paradigma degli scambi su scala mondiale<sup>96</sup>. Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>97</sup>, la competenza a stipulare accordi internazionali dell'Unione europea contempla, ai sensi dell'Art. 3 TFUE § 2<sup>98</sup>, la competenza esclusiva dell'Unione a concludere accordi internazionali in presenza di tre presupposti alternativi: a) nel caso in cui la conclusione dell'accordo sia prevista da un atto legislativo già adottato dall'Unione b) nel caso in cui l'accordo sia necessario al fine di esercitare concretamente le competenze interne c) nel caso in cui l'accordo vada a incidere su norme comuni già adottate. Nel caso degli accordi cui facciamo riferimento rileva, nello specifico, l'ultimo punto. Gli accordi di natura commerciale conclusi dall'Unione europea possono, infatti, incidere sul sistema giuridico dell'Unione, con particolare riferimento alle norme di diritto derivato. Le quattro tipologie di accordo che l'Unione europea ha concluso negli ultimi anni possono essere divise in diverse, seppur relate, fattispecie. Invero, nell'esercitare le proprie competenze esterne, l'Unione ha adottato accordi di associazione<sup>99</sup>, accordi di libero scambio<sup>100</sup>, accordi commerciali preferenziali<sup>101</sup> e partenariati<sup>102</sup>. Ai fini del lavoro che stiamo svolgendo, un approfondimento sarà necessario sugli accordi di libero scambio<sup>103</sup> e gli accordi commerciali preferenziali<sup>104</sup>. Gli ALS, per la maggior parte della dottrina<sup>105</sup>, possono essere ricompresi nella categoria di più grande portata dei cosiddetti "Regional Trade Agreements": questi rappresentano strumenti giuridici di diritto internazionale pattizio in cui i contraenti, che non sono sempre appartenenti alla stessa area geografica, si riconoscono in modo reciproco, nelle clausole dell'accordo, dei trattamenti favorevoli. La differenza nota tra un accordo di tipo preferenziale e un accordo di libero scambio è dipesa dal regime di concessione in esame: nel caso in cui il regime non preveda

---

<sup>96</sup> Ibidem e v. Y. DEVUVST Gatt, Customs Provisions and the Uruguay Round: The European Community Experience, *Journal of World Trade*, 1992, pp. 15-34; N. O'KEEFFE, The role of EU institutions in external trade policy, 1996; D. ELLES, The European Union and World trade law : after the GATT Uruguay Round, in *International and Comparative Law Quarterly* 1996, pp. 19-30; Ibidem 1996, pp. 105-123. Per aspetti relativi alla recente diversità di vedute tra Stati Uniti e Unione europea rispetto al sistema multilaterale del commercio, v. anche A. MIGNOLLI, The European Union faces the crisis of the WTO dispute settlement system: tensions between multilateralism and unilateralism in *International trade Law*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 490 e ss.

<sup>97</sup> A seguito del fallimento del trattato costituzionale. Nonostante ciò, a detta di buona parte della dottrina, l'azione esterna dell'Unione, di cui fa parte la politica commerciale ai sensi degli artt. 206 e 207 TFUE, sarebbe rimasta preservata da tentativi operati da parte degli stati di mantenere il massimo livello di cooperazione, opponendosi a uno schema di maggiore integrazione, in tema delle diverse politiche "esterne" dell'Unione europea che hanno collocazione nel Trattato sull'Unione europea (titolo V) e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

<sup>98</sup> V. Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

<sup>99</sup> A titolo di esempio: l'accordo con l'Ucraina del 2017.

<sup>100</sup> Accordo con il Vietnam, Singapore, Canada e Giappone.

<sup>101</sup> Accordi di questo genere sono conclusi con i paesi in via di sviluppo. Nelle prossime pagine si torna sulla questione.

<sup>102</sup> Vedi partenariato con Stati facenti parte del gruppo ACP.

<sup>103</sup> Di qui in poi, ALS, per brevità.

<sup>104</sup> Di qui in poi, PTA (preferential trade agreement, in inglese), per brevità.

<sup>105</sup> Cfr. C. DI TURI, La strategia commerciale dell'Unione europea tra regionalismo economico e multilateralismo in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, pp. 329-354.

reciprocità, difatti, ci troveremo di fronte a una tipologia preferenziale di accordo. Differentemente, un accordo di libero scambio presuppone la reciprocità di trattamenti favorevoli<sup>106</sup>. Ai sensi degli artt. 9-16 del Regolamento n. 978/2012<sup>107</sup>, già oggi, con il suo sistema preferenziale GSP+, l'Unione europea subordina la concessione di trattamenti preferenziali a paesi in via di sviluppo, sulla base dell'entrata in vigore e del rispetto di 27 convenzioni in materia di diritti umani, diritti dell'ambiente e dei lavoratori<sup>108</sup>. È prevista la sospensione dei termini preferenziali, qualora lo stato in via di sviluppo attui dei comportamenti incompatibili con le convenzioni di cui sopra. Negli ultimi anni, richiamando nuovamente gli ALS, l'Unione europea, in accordo con gli Stati partner, inserisce negli strumenti normativi dei capitoli dedicati allo Sviluppo sostenibile e ai diritti dei lavoratori.<sup>109</sup> Ad esempio, li ritroviamo nell'accordo di libero scambio con il Canada: il CETA. Si fa riferimento, in particolare, ai capitoli 22, 23 e 24 dell'accordo. Un approccio simile è stato seguito anche negli unici due trattati di libero scambio, attualmente in vigore, che l'UE ha stretto con membri ASEAN: nell'accordo con il Vietnam al capitolo 13 e nell'accordo con Singapore al capitolo 12<sup>110</sup>. Differentemente rispetto all'approccio seguito in alcuni partenariati storici<sup>111</sup> e nei sopracitati PTAs, i riferimenti alla protezione dei diritti umani negli ALS diminuiscono sensibilmente. Nonostante ciò, il Parlamento europeo, in

---

<sup>106</sup> Ciò non implica che l'ammontare dei trattamenti favorevoli debba essere, sotto un profilo economico e giuridico, eguale nella sua portata per entrambi i soggetti concernenti. I criteri per valutare se un accordo commerciale sia a favore di una parte o meno sono stati lungamente dibattuti dalla dottrina economica. V. anche D. RODRIK, *What do trade agreements really do*, *Journal of Economic Perspectives*, 2018, pp. 73- 90.

<sup>107</sup> Così recita il preambolo del regolamento: "(14) La Commissione dovrebbe monitorare lo stato di ratifica delle convenzioni internazionali relative ai diritti umani e del lavoro, nonché alla protezione dell'ambiente e al buon governo e la loro attuazione effettiva, esaminando le conclusioni e le raccomandazioni degli organi di controllo competenti istituiti a norma di tali convenzioni (organi di controllo competenti). La Commissione dovrebbe presentare ogni due anni al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sullo stato di ratifica delle rispettive convenzioni, sul rispetto di eventuali obblighi di rendicontazione per i paesi beneficiari a titolo di tali convenzioni, nonché sullo stato di attuazione concreta delle convenzioni. (15) Ai fini del monitoraggio e della revoca delle preferenze, le relazioni degli organi di controllo competenti sono essenziali. Tali relazioni possono tuttavia essere integrate da altre fonti di informazioni, a condizione che queste siano accurate e affidabili. Fatte salve altre fonti, ciò potrebbe includere informazioni trasmesse dalla società civile, dalle parti sociali, dal Parlamento europeo e dal Consiglio."

<sup>108</sup> Tra le convenzioni che devono essere oggetto di ratifica e rispetto figurano: la Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio (1948), la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965), la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (1966), il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (1966), la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (1979), la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1984), la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989), la Convenzione concernente il lavoro forzato, n. 29 (1930), la Convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, n. 87 (1948).

<sup>109</sup> Tra i tanti, v. commento di A. BONFANTI, *Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione "Commercio per tutti"*, tra regionalismo e multilateralismo economico, in *Diritti Umani in Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2016, pp. 233-239.

<sup>110</sup> V. *Free Trade Agreement between European Union and Singapore*

<sup>111</sup> Nel partenariato di Cotonou, tra Unione europea e Stati ACP, all'art. 96 sono previste delle clausole di sospensione dei termini dell'accordo, in caso di mancato rispetto dello stato di diritto, della democrazia e del rispetto dei diritti umani.

diverse occasioni, si è espresso a favore di clausole di sospensione dei termini degli accordi in caso di violazioni di diritti umani perpetrate dai partner di scambio<sup>112</sup>.

#### 1.6 Le caratteristiche degli accordi commerciali di ultima generazione dell'UE

Le caratteristiche che raggruppano i diversi accordi internazionali di libero scambio adottati dall'Unione europea negli ultimi tempi sono state rintracciate dalla dottrina<sup>113</sup> al fine di poter comprendere quali fossero le continuità che si possono ritrovare negli accordi di ultima generazione. In primo luogo, gli accordi di ultima generazione conclusi dall'Unione europea sono oggetto di incorporazione delle disposizioni e dei principi riscontrabili nell'ambito del sistema commerciale multilaterale. Tutti gli accordi commerciali conclusi sinora sono, difatti, volti alla riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie, al fine di aumentare il volume di interscambio delle merci e dei servizi<sup>114</sup>. In secondo luogo, in questi accordi di ultima generazione, gli effetti diretti vengono spesso negati tramite clausole deliberatamente inserite. La Corte di giustizia dell'Unione, inoltre, ha confermato nel passato recente, e in quello più remoto, l'orientamento relativo all'esclusione dell'utilizzo delle disposizioni degli accordi di natura commerciale come parametro di legittimità della normativa nazionale e, in più, ha escluso la possibilità di invocazione dinanzi ai tribunali interni.<sup>115</sup> In quello che è stato il caso di riferimento in materia<sup>116</sup>, secondo l'orientamento della Corte, l'imposizione agli apparati giurisdizionali nazionali di non applicare la normativa nazionale in contrasto con il diritto OMC equivale a rinunciare alla funzione essenziale prevista dagli stessi accordi commerciali, ex art. 22 del Dispute Settlement Understanding, di negoziare e concordare con le controparti commerciali eventuali soluzioni dei conflitti di interesse.

Tra le caratteristiche salienti di questi accordi vi sono, inoltre, numerose eccezioni, le quali vengono inserite all'interno degli strumenti normativi, al fine di poter tutelare interessi che possono essere considerati preminenti, come ad esempio la sicurezza

---

<sup>112</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2012 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2010-2011) (2011/2069(INI)), Diritti Fondamentali nell'Unione europea, doc. P7\_TA (2012) 500.

<sup>113</sup> Si v. sul punto C. TITI, *International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements*, in *The European Journal of International Law*, 2015, pp. 644 e ss.; M. COLIN, *The European Union and Regional Trade Agreements: A Case Study of the EU-Korea FTA*, in C. Hermann and J.P. Terchachte, *European Yearbook of International Economic Law*, 2011 p. 297; G.M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col Sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, XI 2016, pp. 329-354.

<sup>114</sup> B. LORAND, *The trade and development policy of the European Union*, in *European Journal of International Law*, 2007, p. 715-756; D. DE BIEVRE, *How does the European Union conduct its trade policy? Europe in progress*, 2002, p. 161-175; P. RODERICK, *The external trade policy of the European Union Economic and legal reform in Malta*, 1995, p. 128 ss.

<sup>115</sup> V. A. ANTONIADIS, *The European Union and WTO Law: a nexus of reactive, coactive and proactive approaches*, *World Trade Rev.*, 2007, p. 45 ss.

<sup>116</sup> V. Corte di giustizia, *Sentenza 23 novembre 1999, Causa C-149/96, Portogallo/Consiglio* ECLI:EU:C:1999:574.

nazionale<sup>117</sup>: è per questo motivo che, sotto più aspetti, l'efficacia giuridica degli accordi in essere rende, da una parte, il fenomeno del regionalismo economico un pioniere della globalizzazione internazionale, mentre, dall'altra parte, le eccezioni previste rischiano di minare la portata degli accordi stessi e, si potrebbe supporre, possono essere un escamotage degli Stati per condurre politiche protezioniste sotto la "copertura" di un ALS. Altro elemento essenziale facente parte dell'ultima generazione di accordi commerciali internazionali è la presenza dei cd. "valori non commerciali"<sup>118</sup> e della tutela di settori parzialmente collegati al sistema degli scambi, come ad esempio la concorrenza. Infine, un ultimo aspetto da considerare, in relazione a questa tipologia di accordi, è dato dall'applicazione provvisoria nella quale si ritrovano la maggior parte di questi. In diverse occasioni, vedi la problematica relativa allo stato del Belgio e il CETA<sup>119</sup>, in cui l'assetto costituzionale dello stato belga prevedeva il benessere di tutte le proprie autonomie prima di poter acconsentire alla ratifica dell'accordo internazionale<sup>120</sup>, l'Unione ha dovuto attendere il consenso formale dei suoi Stati membri prima dell'entrata in vigore dei trattati negoziati. Questo ha portato una buona parte degli accordi negoziati negli anni recenti in uno stato di applicazione provvisoria: questa condizione sembra aver preso una svolta definitiva a seguito dell'adozione nel 2017 del parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>121</sup>. La Corte veniva infatti investita, da parte della Commissione, di una richiesta di parere, volta a verificare se, in primo luogo, l'Unione fosse competente a concludere in autonomia l'accordo con Singapore<sup>122</sup>.

In realtà, nella richiesta di parere, in ottica dei futuri trattati che verranno negoziati dalla Commissione, sono state esplicitate tre questioni. La prima di queste attiene alla richiesta alla Corte di delineare le disposizioni dell'accordo che ricadono nella competenza esclusiva dell'Unione; la seconda riguarda, invece, le disposizioni che eventualmente si sarebbero collocate nella competenza concorrente; infine, è richiesto di individuare se vi siano disposizioni dell'accordo ricadenti nella competenza esclusiva degli stati membri. Riassumendo le conclusioni della Corte in merito<sup>123</sup>, bisogna premettere che non è stata riscontrata nessuna competenza esclusiva in capo agli stati, riguardanti l'accordo concluso con Singapore. La competenza è stata, invero, divisa tra quella esclusiva dell'Unione e

---

<sup>117</sup> V. a proposito: Y. JIY, *Security Exceptions in the WTO system: Bridge or bottle-neck for Trade and security?* in *Journal of International Economic Law*, 2016, p. 418; G.M. GROSSMAN, E. HELPMAN, *The politics of free trade agreements* in NBER Working paper series, 1993.

<sup>118</sup> Si rinvia alla pagina precedente dove si fa menzione della presenza di capitoli sullo sviluppo sostenibile nei nuovi accordi commerciali.

<sup>119</sup> Su questo punto, tra la dottrina, S. GRILLER, E. VRANES, *CETA, TTIP, TISA and financial services in mega regional trade agreements 2017*, pp. 187-201; P. J. KUIJPER, *Post-CETA: how we got there and how to go on* in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017 pp. 181-187.

<sup>120</sup> In particolare, la regione della Vallonia aveva opposto particolare resistenza. Più in basso, l. la richiesta di parere alla Corte di giustizia del Belgio in relazione alla compatibilità tra il sistema ISDS dell'accordo e i trattati dell'Unione, compresi i diritti fondamentali.

<sup>121</sup> Il testo del parere può essere trovato online al seguente link <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727&doclang=IT>.

<sup>122</sup> Sulla questione v. D. GERAETS, *Changes in EU trade policy after Opinion 2/15*, in *Global trade and customs journal*, 2018, p. 13-18; A. VAN CALSTER, *Multilevel constitutional review and EU external treaty making after opinion 2/15* in *European foreign affairs review*, 2018 p. 439-462; R. GERHAUSERS, *Quick, The Ratification of CETA and other trade policy challenges after Opinion 2/15* in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2019 pp. 505-528; P. HAINBACH, *The CJEU's Opinion 2/15 and the future of EU investment policy and law-making*

<sup>123</sup> Per una nota sul parere della Corte v. Marta Morvillo, *Accordi bilaterali di scambi: istruzioni per l'uso nel parere 2/15 della CGUE*, *Quaderni Costituzionali*, 2017.

quella concorrente. In particolare, sono rientrate nella competenza esclusiva esplicita e implicita dell'UE, sulla base del criterio della promozione, della facilitazione e della disciplina degli scambi con effetto diretto e immediato, le parti dell'accordo riguardanti le barriere tariffarie e non tariffarie, gli investimenti esteri diretti, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, la tutela della concorrenza, lo sviluppo sostenibile, le disposizioni relative ai trasporti e gli appalti pubblici. La competenza concorrente, differentemente, riguarda i cosiddetti investimenti da portafoglio e i meccanismi di risoluzione delle controversie tra investitore e stato. Sullo sviluppo sostenibile come competenza esclusiva dell'UE, nello specifico, sono nate forti aspettative intorno all'eventualità che l'Unione adotti un approccio più restrittivo nei confronti dei propri partner commerciali e inizi a imporre clausole indirizzate alla sospensione dei termini degli accordi in caso di violazione delle disposizioni in merito<sup>124</sup>. Sugli accordi commerciali in generale, d'altro canto, ci si aspetta che il *modus operandi* della Ue sia sempre più destinato alla divisione tra accordi di libero scambio concernenti lo scambio di merci, servizi, proprietà intellettuale, investimenti diretti, concorrenza e sviluppo sostenibile<sup>125</sup> e quelli relativi agli investimenti da portafoglio e ai cd. meccanismi ISDS<sup>126</sup> (Investor State Dispute Settlement). Questa nuova condizione avrà il fine ultimo di rendere l'Unione sempre meno dipendente dagli stati membri, ma con il limite di non poter includere sin da subito la materia degli investimenti e dei suoi meccanismi procedurali negli ALS. Per concludere, il parere 1/17 della CGUE<sup>127</sup> del 30 aprile del 2019, a seguito della richiesta del Belgio relativa alla compatibilità tra il sistema ISDS del CETA e il diritto dell'Unione, ha portato in dote un risultato che è destinato a risolvere, per i futuri accordi, la questione sopracitata. La Corte afferma che, in linea di principio, un accordo commerciale che preveda un organo giurisdizionale, le cui sentenze impegnino l'Unione, è compatibile con il diritto Ue: questo purché le competenze dell'Unione che vengono intaccate non siano inficiate nella loro natura essenziale e non venga lesa l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea. Poiché queste Corti si vanno a posizionare giuridicamente in uno spazio esterno a quello giurisdizionale dell'Unione, queste non hanno alcuna legittimazione nell'interpretazione o applicazione del diritto Ue differenti da quello concernente lo stesso accordo del CETA o nell'adottare sentenze che impediscano al quadro istituzionale dell'Unione di poter funzionare come previsto nel proprio assetto costituzionale.

---

<sup>124</sup> Su queste aspettative, v. G. GRUNI, *Towards a Sustainable World Trade Law? The commercial Policy of the European Union after Opinion 2/15 CJEU* in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, p. 12.

<sup>125</sup> I quali verranno negoziati e conclusi senza la partecipazione degli stati membri.

<sup>126</sup> Sui meccanismi ISDS v. A. REINISCH, *European investment policy and ISDS in ELTE law journal*, 2015, pp. 11-25; M. R. CALAMITA, *La clausola ISDS negli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea in Diritto Pubblico Comparato ed europeo*, 2017 pp. 307-340.

<sup>127</sup> V. Comunicato stampa 52/19 CGUE, *La procedura di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati prevista dall'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e il Canada (CETA) è compatibile con il diritto dell'Unione*, 30 aprile 2019, disponibile online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/cp190052it.pdf>

## 1.7 Le relazioni Ue-ASEAN

La traiettoria di sviluppo che ha caratterizzato l'evoluzione dell'associazione delle Nazioni del sud est asiatico, rispetto a quanto accaduto con l'Unione europea, è il motivo per cui le relazioni commerciali esistenti, instaurate dall'organizzazione, si sono esplicitate nei regimi giuridici attualmente in essere. Il rapporto giuridico tra l'ASEAN e l'Unione europea ha compiuto quarant'anni nel 2020<sup>128</sup> e pone le proprie basi su una collaborazione intensa sulle materie di scambio, investimenti diretti esteri, sicurezza, difesa e progresso economico. Differentemente rispetto all'Unione europea, l'ASEAN non possiede molte competenze in diverse materie specifiche che sono state oggetto di devoluzione da parte degli Stati. Soprattutto per questa ragione, i trattati conclusi tra le due rispettive aree spesso concernono l'Unione europea e i singoli Stati membri dell'organizzazione asiatica, tramite dei negoziati bilaterali<sup>129</sup>. Negli ultimi anni, in seno alle diverse conferenze ministeriali, l'Unione europea, assieme all'ASEAN e ai suoi stati, ha ribadito più volte<sup>130</sup> la necessità di innalzare il livello di collaborazione a quello di una partnership strategica. In particolare, a partire dal Piano di azione Bandar Seri Begawan<sup>131</sup>, che comprende il periodo che è andato dall'anno 2013 a quello del 2017, la cooperazione tra le due entità regionali si è basata principalmente su tre pilastri fondamentali: - la cooperazione politica e di sicurezza<sup>132</sup>; - la cooperazione economica<sup>133</sup>; la cooperazione socioculturale e istituzionale<sup>134</sup>. Nella sopracitata comunicazione del 2015 dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Sicurezza Comune indirizzata al Parlamento europeo e al Consiglio, veniva indicata come "di assoluta priorità" lo sviluppo operativo degli obiettivi e degli orientamenti fissati nel Piano di Azione. Una partnership strategica tra i due enti veniva definita come un superamento dell'approccio bilaterale che l'Unione ha dovuto

---

<sup>128</sup> Cfr. Cooperation Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand - Member countries of the association of South-East Asian Nations, OJ L144/2, 1980.

<sup>129</sup> V. G. BUTLER. The future of EU international agreements as legal instruments in the asean region in *Journal of International and Comparative Law*, 2020, pp. 287-306.

<sup>130</sup> V. The EU and ASEAN: A partnership with a strategic purpose (Joint communication to the European Parliament and the Council) JOIN, 2015, 22 Final.

<sup>131</sup> V., per approfondire, Bandar Seri Begawan Plan of action to strengthen the ASEAN-EU enhanced partnership (2013-2017), disponibile online [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/129884.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/129884.pdf).

<sup>132</sup> Questo pilastro comprende il dialogo politico; le azioni volte alla promozione della cooperazione per mantenere la pace, la sicurezza e la stabilità; la cooperazione in materia di Diritti Umani; la collaborazione all'interno di fori regionali e internazionali.

<sup>133</sup> Questo aspetto della collaborazione riguarda il commercio e gli investimenti; il supporto alle piccole e medie imprese; il rafforzamento della cooperazione riguardante la materia dei trasporti; una collaborazione sui temi del cibo, dell'agricoltura e dei beni forestali; una partnership più forte per la sicurezza energetica; un rapporto più stretto nel turismo tra le due regioni.

<sup>134</sup> Quest'ultimo pilastro riguarda una promozione della cooperazione nell'educazione, la sanità e le relazioni sociali; la promozione dell'uguaglianza di genere, del benessere delle donne, dei bambini, degli anziani, delle persone con disabilità e dei lavoratori migranti; la costruzione di comunità resistenti ai disastri per opera umana e ambientale; la promozione della cooperazione in Scienza e tecnologia; Un lavoro comune per affrontare le sfide ambientali regionali e globali.

intraprendere, negli anni trascorsi, con gli Stati ASEAN e come una forma di più grande cooperazione, con l'obiettivo di arrivare a un maggior impegno sulle poste in gioco presenti su base regionale e globale. Nella comunicazione è ribadito che, essendo l'Unione europea e l'ASEAN dei sostenitori di un multilateralismo efficace, fondato sulle regole, entrambi gli enti di natura regionale hanno tutto l'interesse nel rafforzare la loro cooperazione su questioni e situazioni che hanno natura regionale o globale. Nella comunicazione, l'Unione si impegna a: negoziare un accordo sull'aviazione civile; iniziare un dialogo sulle politiche riguardo Ambiente e Sviluppo Sostenibile; nominare un ambasciatore dell'Unione europea presso l'ASEAN; aumentare a due miliardi di euro il supporto per la cooperazione regionale con l'organizzazione asiatica e per la cooperazione allo sviluppo con gli stati meno sviluppati della regione. In occasione del ventitreesimo incontro ministeriale tra l'UE e l'ASEAN<sup>135</sup>, tenutosi nell'anno di inizio della pandemia dovuta al COVID-19, si è arrivati all'elevazione della partnership di carattere "naturale" tra le due entità a una partnership di carattere strategico. Entrambe le organizzazioni si sono impegnate a infondere profusi sforzi al fine di creare un quadro operativo per un ambizioso ALS tra l'Unione europea e l'ASEAN<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> V. Co-chairs press release of the 23rd ASEAN-EU ministerial meeting, 2020, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/01/co-chairs-press-release-of-the-23rd-asean-eu-ministerial-meeting/>.

<sup>136</sup> Nonostante i primi tentativi di un accordo tra i due enti siano falliti negli ultimi anni del primo decennio del 2000 e, come conseguenza, l'Unione abbia portato a termine e fatto entrare in vigore i due ALS con i maggiori partner economici dell'area del sud est asiatico. Su questo v. Areg Navasartian, *Insight on EU-Vietnam Free Trade Agreement in European Papers* Vol. 5, 2020, pp. 561-571.

## 1.8 Il caso delle relazioni tra Ue e Vietnam

L'istituzione di relazioni diplomatiche tra il Vietnam e l'UE avviene a seguito dell'apertura di Hanoi alla politica del Doi Moi: progressivamente, lo stato vietnamita compie delle riforme economiche e istituzionali, volte a cambiare l'assetto collettivistico e dirigistico insito nella società indocinese. Questi cambiamenti, iniziati alla fine degli anni 80 e proseguiti lungo gli anni 90, hanno condotto la Comunità Europea a intraprendere i primi rapporti diplomatici con lo stato del sud est asiatico.<sup>137</sup> I cambiamenti posti in essere dal Vietnam in questo periodo hanno portato a una vera e propria trasformazione della produzione dei beni industriali e dei servizi offerti dal paese. Invero, da beni di tipo primario, il Vietnam si è progressivamente specializzato nella produzione di prodotti manifatturieri "leggeri": con ciò si intende scarpe, accessori e prodotti elettronici<sup>138</sup>. Tra le normative riformate da Hanoi in quegli anni, occorre rimembrare il "Law on Foreign Investment" del 1987, volto a favorire gli investimenti diretti esteri, il "Law on Companies and the Law on Private Enterprises" del 1990, che aveva la finalità di aiutare l'autoimprenditorialità e permettere la nascita di diverse forme societarie, lo sviluppo dei diritti contrattuali e due ordinanze di riforma del sistema bancario (1990), che riconoscevano la distinzione tra banche statali e banche commerciali<sup>139</sup>. Sempre negli anni '90, un importante trattato concluso tra la Comunità e il Vietnam è stato l'accordo quadro di cooperazione del 1996, seguito da due progetti che avevano la finalità di rafforzare la relazione commerciale tra le due aree regionali<sup>140</sup>. Infine, come menzionato nell'introduzione, l'entrata in vigore nel 2016 dell'accordo di cooperazione e partenariato ha portato a una definitiva espansione e approfondimento dei rapporti tra le parti concernenti<sup>141</sup>. L'ALS tra Unione europea e Vietnam si fonda, invero, sul partenariato entrato in vigore negli ultimi anni e, comprensibilmente, è lo specchio delle buone relazioni e del volume di scambio che le due regioni del globo continuano a intraprendere<sup>142</sup>. In termini negoziali, quello tra il Vietnam e l'Unione europea è il quarto ALS concluso in Asia nell'ultimo decennio, subito dopo quello con la Corea (2011), quello con Singapore (2014)

---

<sup>137</sup> V. Q., HOANG VUONG, Vietnam's Political Economy in transition (1986-2016), in Stratfor WorldView, 2014.

<sup>138</sup> Cfr. B. TROSTER et al. Combining trade and sustainability? The Free Trade Agreement between the EU and Vietnam, OFSE Policy Note, 2019 p.1.

<sup>139</sup> Per una spiegazione completa del contenuto delle diverse normative, v. T. NGUYEN, B. MASCITELLI, From European Colony to a new era: EU-Vietnam Relations - 1990-2017 Befriending each other in Australia and New Zealand Journal of European Studies, 2017, pp. 83-94.

<sup>140</sup> Il primo era il programma multilaterale di assistenza alle politiche di scambio (MUTRAP) e il secondo era il Progetto di Supporto Europeo alle politiche di scambio e investimento (EUMUTRAP).

<sup>141</sup> Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Socialist Republic of Vietnam, of the other part, OJ L 329 del 3/12/2016. Disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1203%2802%29>.

<sup>142</sup> V. A. NAVASARTIAN, Insight on EU-Vietnam Free Trade Agreement in European Papers 2020, pp. 561-571.

e, infine, quello con il partner nipponico (2017). L'ALSEV<sup>143</sup> è un accordo commerciale che contiene diciotto capitoli, di cui rilevano quelli relativi allo scambio di beni, il capitolo sugli investimenti, quello riguardante la competizione, la proprietà intellettuale e la sostenibilità<sup>144</sup>. L'accordo tra le parti permetterà una riduzione del 99% delle tariffe su quasi tutti i beni, con scadenze preventivate e alcune restrizioni di quota. A titolo di esempio, il Vietnam esenterà ogni tariffa sulle macchine da strada importate dall'UE e applicherà esenzioni di imposta sui vini europei nei prossimi dieci anni<sup>145</sup>. Solo un piccolo numero di beni sarà sottoposto a quote e, nel mercato unico, l'Unione europea si è voluta tutelare al fine di proteggere alcune categorie di produttori specifici. Questo accade in modo particolare a certi tipi di frutta e verdura, che rimangono nel sistema di prezzi all'ingresso dell'Unione, in modo da evitare un elevato livello di competizione operato dai produttori agricoli asiatici<sup>146</sup>. Nell'ambito dell'accordo, il Vietnam si impegna a proteggere 169 marchi di cibo e bevande provenienti dall'Unione europea e quest'ultima, a sua volta, si impegna nella riduzione delle tasse di ingresso dei prodotti in cui l'economia vietnamita si è specializzata, con particolare riferimento al settore tessile e la produzione di scarpe. L'ALSEV contiene un capitolo relativo agli investimenti che va a rimpiazzare i ventuno trattati bilaterali di investimento che l'Unione ha concluso con il Vietnam. È necessario constatare che la Ue rappresenta, al momento, il quinto partner per livello di investimenti diretti esteri, con ben ventitré miliardi di euro di investimenti e 1730 progetti. Come in tutti gli accordi di ultima generazione che sono stati conclusi dall'Unione europea negli ultimi anni, anche l'ALSEV contiene un capitolo relativo alla promozione dello sviluppo sostenibile e dei diritti dei lavoratori. Come vedremo nelle prossime pagine, le disposizioni presenti all'interno di questo capitolo mirano a uniformare la normativa vietnamita a degli standard normativi che vengono, per la maggior parte, seguiti dagli stati occidentali. Queste novità normative non solo vanno in contrasto con il modus operandi del Partito Comunista Vietnamita, verso diversi tipi di libertà che sono state soppresse negli anni passati, ma tratteggia un quadro dell'arena internazionale in cui diversi stati, che hanno necessità di integrare le loro economie nel sistema multilaterale, sono pronti a "cedere" in materia di sviluppo sostenibile, diritti dei lavoratori e diritti umani, in cambio di trattamenti maggiormente favorevoli all'interno del commercio internazionale.

---

<sup>143</sup> Sta per Accordo di Libero Scambio tra Unione europea e Vietnam

<sup>144</sup> V. Free Trade agreement between the European Union and the Socialist Republic of Vietnam, GU L 186, 12 June 2020. Disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:186:FULL&from=EN#page=5>.

<sup>145</sup> N. X. KHOAT, L.M. CISMAS, The EU - Vietnam Free Trade Agreement, opportunity and challenges for Vietnam, Ecoforum, 2019, p. 3.

<sup>146</sup> V. J. GRUMILLER, W. RAZA, C. STARITZ, B. TROSTER, R. VON ARMIN, H. GROHS The economic and social effects of the EU Free Trade Agreement with Vietnam in OFSE Research, Vienna, July 2018.

### 1.8.1 Un accordo di libero scambio ideale?

Come delineato nei capitoli precedenti, gli accordi di ultima generazione conclusi dall'Unione europea possono essere accomunati da diverse caratteristiche individuate dalla dottrina<sup>147</sup>. Ricapitolando quanto già menzionato, gli accordi di libero scambio di ultima generazione sono accomunati da alcune caratteristiche che sembrano essere particolarmente ricorrenti: 1) incorporano disposizioni previste in ambito OMC; 2) superano e approfondiscono l'integrazione posta in essere nel sistema multilaterale del commercio; 3) presentano disposizioni che negano gli effetti diretti del trattato; 4) presentano un ampio ventaglio di eccezioni al fine di preservare interessi che gli stati ritengono fondamentali; 5) la maggior parte di essi è in applicazione provvisoria; 6) vengono affrontati aspetti di natura trasversale; 7) contengono disposizioni riguardanti valori non commerciali. Per definire un quadro di "idealità dell'accordo" verranno seguiti due criteri: in primis, verrà valutata l'aderenza dell'ALSEV alle caratteristiche di cui sopra, al fine di comprendere se l'accordo possa essere definito di "ultima generazione". In secondo luogo, verranno confrontate le disposizioni presenti all'interno dell'accordo con i principi generali che informano l'azione esterna dell'Unione europea<sup>148</sup>, rimembrando quanto è già stato fatto in altri accordi nell'area del sud est asiatico e, più in generale, nell'approccio commerciale dell'Unione. Su quest'ultimo punto, sarà necessario un approfondimento che verrà intrapreso facendo particolare riferimento al capitolo relativo allo Sviluppo Sostenibile e alle eventuali disposizioni presenti nella tradizione delle tipologie di accordo internazionale concluse dall'Unione europea che non hanno avuto spazio nella cornice giuridica dell'ALSEV. Partendo dalla prima questione, l'ALSEV non si differenzia dagli altri accordi di libero scambio che sono stati conclusi negli ultimi anni dall'UE, in quanto contiene disposizioni che riprendono i contenuti degli accordi OMC. Entrando nel merito delle disposizioni concernenti<sup>149</sup>, sin dal primo capitolo dell'ALS ci sono richiami al Diritto OMC. All'art. 1.1, ad esempio, viene espressa la volontà delle parti di fondare un'area di libero scambio compatibile con l'art. XXIV del GATT 1994 e l'art. V del GATS, in conformità con i diversi accordi di libero scambio<sup>150</sup> che sono stati conclusi dall'UE negli ultimi anni. Vengono riproposte le cosiddette clausole generali di non discriminazione

---

<sup>147</sup> Sul punto v. C. TITI, *International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements*, in *The European Journal of International Law*, 2015, pp. 644 e ss.; C. M. BROWN, *The European Union and Regional Trade Agreements: A Case Study of the EU-Korea FTA*, *European Yearbook of International Economic Law* 2011, p. 297; G. M. RUOTOLO op. cit.

<sup>148</sup> Presenti all'art. 21 TUE e che riguardano la promozione nel mondo della democrazia, dello stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del rispetto della dignità umana, dei principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto Internazionale.

<sup>149</sup> V. *Free Trade Agreement between Vietnam and European Union*, cit.

<sup>150</sup> Nell'accordo con Singapore, a titolo di esempio, la volontà di fondare una nuova area di libero scambio e la conformità di questa volontà con il diritto OMC è riportata in modo speculare all'interno dell'art. 1.1. Nell'accordo CETA, questa volontà è riportata sempre all'art. 1, riprendendo lo schema di cui sopra.

interna ed esterna: per questo principio, le merci estere godono dello stesso trattamento di quelle nazionali e, inoltre, qualora venga concesso un regime di favore tariffario nei confronti di un terzo stato a condizioni migliori di quelli previsti all'interno dell'accordo, le parti si impegnano a riconoscere all'altra parte il medesimo trattamento favorevole (Art. 2 dell'accordo). Procedendo lungo le questioni che riguardano in modo più stretto il diritto OMC, ci si deve soffermare sul punto relativo alle eccezioni presenti negli accordi di ultima generazione e, ai nostri fini, alle disposizioni in merito contenute nell'ALSEV. L'ALSEV, come accade negli strumenti convenzionali conclusi dall'Unione nell'ultimo periodo, presenta a diversi gradi, diversi tipi di eccezioni: il secondo articolo dell'accordo<sup>151</sup> richiama *mutatis mutandis* l'art. XX del GATT 1994<sup>152</sup>, concernente le disposizioni delle eccezioni generali che permettono di derogare il contenuto dell'accordo a precise condizioni<sup>153</sup>. Invero, l'approccio per determinare quali misure uno stato possa intraprendere, per derogare una norma OMC ex art. XX, è stato ripercorso dall'Appellate Body nel caso "Gamberetti"<sup>154</sup> e prevede che, primariamente, occorra rispondere alla questione relativa all'appartenenza della misura data, guardando all'insieme delle eccezioni generali presentate nell'articolo OMC. L'art. OMC sopraindicato è suscettibile di avere potenziali conseguenze in materia di rispetto dei diritti dell'uomo<sup>155</sup>, in quanto la dottrina non solo ha individuato nelle eccezioni relative alla protezione della vita umana, animale, delle piante, della salute e della protezione della morale pubblica uno "spiraglio" per adottare misure in contrasto con la normativa multilaterale del commercio, ma ha accertato l'estensione e l'evoluzione nel tempo dell'art. XX del GATT 94<sup>156</sup>.

<sup>151</sup> Per la precisione, art. 2.22, Chapter 2.

<sup>152</sup> Final Act Embodying the results of the Uruguay Round Of Multilateral Trade Negotiations, Apr. 15, 1994, legal instruments-results of the Uruguay Round vol.1 (1994), 33 I.L.M. 1125 (1994), Annex 1°, General Agreement on Tariffs and Trade, 1994: Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures (a) necessary to protect public morals; (b) necessary to protect human, animal or plant life or health.. (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of article II and Article XV II the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;

(e) relating to the products of prison labour; (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value; (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production and consumption.

<sup>153</sup> V. Appellate Body Report, US - Gasoline, p.22

<sup>154</sup> Testualmente in US-Shrimp: The sequence of steps indicated above in the analysis of a claim of justification under Article XX reflects, not inadvertence or random choice, but rather the fundamental structure and logic of Article XX [... ] The task of interpreting the chapeau so as to prevent the abuse or misuse of specific exemptions provided for in Article XX is rendered very difficult, if indeed it remains possible at all, where the interpreter (like the Panel in this case) has not first identified and examined the specific exception threatened with abuse. [... ] what is appropriately characterized as "arbitrary discrimination" or "unjustifiable discrimination", or as a "disguised restriction on international trade" in respect of one category of measures, need not be so with respect to another group or type of measures. The standard of "arbitrary discrimination", for example, under the chapeau may be different for a measure that purports to be necessary to protect public morals than for one relating to the products of prison labour.

<sup>155</sup> V. J. HARRISON, *The Human Rights Impact of the World Trade Organization* (Hart, 2007) 207 - 9; Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia) [1999] in ICJ Rep, p. 31.

<sup>156</sup> Un esempio di come le condizioni previste ex art. XX, non comprendendo lo Chapeau, siano comunque difficili da esaudire è dato, a titolo di esempio, dal caso Thailand - Cigarettes: mentre, da una parte, non vi fu estrema difficoltà nel collocare la misura adottata dalla Thailandia per giustificare le

### 1.8.2 L'ALSEV e le altre caratteristiche degli accordi UE di ultima generazione

Oltre alle eccezioni generali che si ricollegano al diritto OMC, è possibile, lungo il testo dell'accordo, rintracciare diverse eccezioni divise per le differenti materie trattati dallo strumento convenzionale: queste riguardano le operazioni di sicurezza delle reti di energia; la sicurezza della riserva di energia; i piani di pensionamento e il sistema statutario della sicurezza sociale; le attività della banca centrale nel perseguimento della politica monetaria; la protezione degli interessi essenziali di sicurezza e necessarie per proteggere la morale pubblica, l'ordine e la sicurezza; la trasmissione e la comunicazione al pubblico; la protezione di marchi e del design<sup>157</sup>. Come è possibile notare, l'elenco delle eccezioni presenti nell'ALSEV è piuttosto vasto e dona ampie possibilità per gli Stati di invocare una delle clausole già menzionate, con l'obiettivo di eseguire degli atti incompatibili con quanto è contenuto all'interno dell'accordo. Un'altra caratteristica degli accordi commerciali di ultima generazione che vengono conclusi dall'Unione europea è data dalla presenza di disposizioni che negano gli effetti diretti degli stessi. Secondo quanto indicato dall'art. 300 del Trattato CE<sup>158</sup>, gli accordi internazionali che venivano stipulati dalla Comunità assumono nel diritto CE prevalenza sul diritto derivato e ne costituiscono parametro di legittimità. Gli accordi conclusi dall'Unione, generalmente, sono idonei a produrre effetti diretti per il tramite delle loro clausole e possono, invero, essere suscettibili di invocazioni di fronte al giudice nazionale o dinanzi alla Corte di giustizia<sup>159</sup>. Un'eccezione a questa regola generale esiste in ambito degli accordi commerciali conclusi dall'UE, in quanto non solo la Corte di giustizia ha sempre declinato la valenza giuridica a livello esclusivamente internazionale di codesti accordi, ma inoltre la Commissione europea, nel negoziare gli accordi internazionali commerciali, ha una lunga prassi di inserimento di clausole neganti gli effetti diretti<sup>160</sup>. Lo stesso avviene nell'ALSEV, che contiene all'art. 17.20 una formula che

---

importazioni di restrizioni delle sigarette (il Panel riconobbe che fumare costituisce un serio rischio per la vita umana), l'elemento della necessità di tali misure non venne riconosciuto: "The Panel then considered whether Thai concerns about the quantity of cigarettes consumed in Thailand could be met by measures reasonably available to it and consistent, or less inconsistent, with the General Agreement. A ban on the advertisement of cigarettes of both domestic and foreign origin would normally meet the requirements of Article III:4 [or] would have to be regarded as unavoidable and therefore necessary within the meaning of Article XX (b) because additional advertising rights would risk stimulating demand for cigarettes [...]. In sum, the Panel considered that there were various measures consistent with the General Agreement which were reasonably available to Thailand to control the quality and quantity of cigarettes smoked and which, taken together, could achieve the health policy goals that the Thai government pursues by restricting the importation of cigarettes inconsistently with Article XI:1. The Panel found therefore that Thailand's practice of permitting the sale of domestic cigarettes while not permitting the importation of foreign cigarettes was an inconsistency with the General Agreement not "necessary" within the meaning of Article XX (b)" in Panel Report, Thailand-Cigarettes, paras 73-81.

<sup>157</sup> Si fa riferimento agli artt. 7.6, 8.46, 8.53, 9.3, 12.21, 12.28, 12.36, 17.13 del Trade Agreement between the European Union and Vietnam.

<sup>158</sup> Che oggi è riscontrabile nell'art. 216 par.2 del TFUE.

<sup>159</sup> Su questo punto v. G.M. RUOTOLO, L'applicazione interna degli accordi OMC, La prassi occidentale e le peculiarità di alcuni paesi emergenti, 2010, C. NOVI, M. LORIZIO, M. GURRIERI, Globalizzazione e competitività territoriale: strategie di impresa e strategie di sistema PRIN 2007 "Nuove Potenze Economiche Regionali E Sistemi Locali Di Produzione: Emergere Di Nuove Minacce O Di Opportunità?", Franco Angeli, pp. 323-346, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2176315>.

<sup>160</sup> Per esempio, risulta questa la modalità del CETA e dell'accordo con Singapore, tra i tanti.

viene ripetutamente riscontrata negli altri ALS conclusi dall'Unione<sup>161</sup>: non conferisce, per via del suo contenuto normativo, la facoltà di poter adire corti interne o della CGUE e, per questo motivo, è a pieno titolo in linea con la prassi dell'Unione in materia. Un ultimo punto che viene analizzato all'interno di questo capitolo è quello relativo ai sistemi di risoluzione delle controversie tra Stati e tra investitori e Stati che sono previsti nell'ambito sia dell'Accordo di Libero Scambio, sia dell'Accordo sulla protezione dell'Investimento. Similmente agli altri accordi conclusi nell'ultimo periodo<sup>162</sup>, in caso di conflitto di interessi, è previsto che, per una controversia relativa alle parti dell'accordo che prevedono espressamente questa possibilità, gli Stati possano attivare una procedura di mediazione o fare ricorso al meccanismo di risoluzione delle controversie<sup>163</sup>. Se, da un lato, l'ALSEV conserva perfettamente caratteristiche di continuità con quanto già intrapreso dall'Unione in materia di risoluzione delle controversie tra Stati, dall'altro lato, merita evidenza quanto contenuto nell'Accordo sulla protezione degli investimenti. Difatti, il cambiamento in linea con quanto voluto negli anni dall'amministrazione Juncker<sup>164</sup> ha portato a una progressiva riforma del sistema di risoluzione delle controversie in materia di investimenti che ha coinvolto, in particolare, il CETA e l'ALSEV. Sotto una prospettiva istituzionale, il tradizionale sistema ISDS è stato oggetto di importanti cambiamenti<sup>165</sup>, che riguardano, in primo luogo, l'instaurazione di un tribunale permanente con membri che sono nominati pubblicamente, differentemente dal panel di arbitri previsto nel vecchio sistema e, in più, l'introduzione di un tribunale di appello. La nomina dei membri del tribunale<sup>166</sup> è affidata alla creazione di un Comitato per il commercio e l'attribuzione ai membri del tribunale dei casi è fondata su una nomina effettuata dal Presidente del Tribunale, sulla base di un sistema di rotazione che è "imprevedibile"<sup>167</sup>. Il sistema ICS<sup>168</sup> sin dal 2015 ha portato l'Unione a porsi come obiettivo finale la creazione di una corte permanente multilaterale che coinvolga i partner di scambio statuali presenti nell'arena internazionale<sup>169</sup> e l'accordo con il Vietnam, sotto questo profilo, è stato pioniere nell'inserimento di elementi giurisdizionali nel tipico sistema di arbitrato di risoluzione delle controversie. L'analisi relativa all'ALSEV deve essere ora maggiormente indirizzata su aspetti relativi agli "elementi aggiuntivi" che i nuovi accordi commerciali dell'Unione europea integrano a quelli del sistema multilaterale del commercio.

---

<sup>161</sup> Testualmente: "Nothing in this agreement shall be construed as conferring rights or imposing obligations on persons, other than those created between the Parties under Public International Law". Occorre ricordare che il Vietnam è uno tra i pochi stati ad aver previsto l'efficacia interna degli accordi OMC e, quindi, la facoltà di poter fare ricorso presso un tribunale interno da parte degli investitori che si sentono lesi nei loro diritti protetti dall'accordo.

<sup>162</sup> V. in particolar modo l'accordo concluso con Singapore.

<sup>163</sup> Questo è previsto all'art. 15 dell'accordo con il Vietnam.

<sup>164</sup> V. per questo le dichiarazioni del precedente presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, a seguito della decisione della CGUE in relazione alla compatibilità del sistema delle corti di investimento, disponibile online [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_2334](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2334)

<sup>165</sup> V. J. P. CHARRIS BENEDETTI, *La proposta de un Sistema de corte de Inversiones, realmente resuelve los problems?*, in *Derecho Estado*, 2019, pp 83-115.

<sup>166</sup> Che all'interno del TTIP venivano denominati "giudici".

<sup>167</sup> V. A. REINISCH, *Will the EU's proposal concerning an Investment Court System for CETA and TTIP lead to enforceable Awards? - The limits of modifying the ICSID Convention and the Nature of Investment Arbitration in Journal of International Economic Law*, 2016, pp. 761-786.

<sup>168</sup> Che sta per Investment Court System.

<sup>169</sup> V. concept paper Trade Commissioner "Investment in TTIP and beyond - the path to reform"

### 1.8.3 L'ALSEV e il capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile

Nell'ambito del concept paper della Commissione citato nell'introduzione<sup>170</sup>, Cecilia Malmstrom, ex commissaria per il commercio dell'Unione europea, afferma che il terzo pilastro della strategia per la conclusione di accordi commerciali non riguarda esclusivamente gli interessi unionali, ma anche i suoi valori. Viene ribadito un impegno della Commissione affinché in nessun accordo commerciale vengano meno o vengano ridotti i livelli di protezione normativa. Si ribadisce un impegno a condurre una politica commerciale con un approccio indirizzato a promuovere i valori dello sviluppo sostenibile, dei diritti umani, del commercio equo ed etico e della lotta contro la corruzione, in linea con quanto previsto ex. Art 21 TUE. Come evidenziato, la posizione delle istituzioni europee nella stipulazione di nuovi accordi internazionali prevede che gli accordi di libero scambio superino gli aspetti tariffari e non tariffari previsti dal regime WTO «in termini di ampiezza e profondità»<sup>171</sup>. Nel capitolo relativo al Commercio e allo sviluppo sostenibile<sup>172</sup>, cominciando dalle disposizioni relative ai diritti dei lavoratori, vi è un impegno reciproco delle parti ai diritti fondamentali del lavoro. Sono quattro i diritti fondamentali che vengono evidenziati: la libertà di associazione e il riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; l'effettiva abolizione del lavoro minorile e l'eliminazione di ogni forma di discriminazione in termini occupazionali e lavorativi. Il capitolo richiede alle parti di intraprendere "sustained efforts", con l'obiettivo di ratificare le Convenzioni fondamentali dell'OIL riguardanti i quattro diritti già menzionati. Nel giugno 2019, l'Assemblea Generale Vietnamita ha votato per la ratifica della Convenzione n. 98 e, contestualmente, il ministro del lavoro vietnamita ha confermato che la Convenzione n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato e la Convenzione n. 87 sulla libertà di associazione e la protezione del diritto ad organizzare sarebbero state ratificate entro tre anni dall'entrata in vigore dell'accordo.<sup>173</sup> Sotto diversi profili queste disposizioni possono essere viste sotto un aspetto critico in quanto, sebbene l'inserimento dell'impegno a ratificare le convenzioni di cui sopra possa essere visto in un'ottica di rafforzamento dell'attuale quadro di sfera di tutela dei lavoratori, non si è previsto di imporre in capo alle parti degli obblighi stringenti in termini temporali per ciò che concerne l'adesione alle convenzioni OIL. Lo stesso utilizzo dell'espressione "sustained efforts" consegna l'idea di una richiesta meno vincolante allo stato del Vietnam di aggiornare i suoi standard in materia. Nonostante il Parlamento europeo abbia adottato delle risoluzioni in favore di una ratifica ex ante delle Convenzioni OIL<sup>174</sup>, lo stesso

---

<sup>170</sup> V. Com. Commercio per tutti, verso una politica commerciale e di investimento più responsabile

<sup>171</sup> B. A. MELO ARAUJO, *Intellectual Property and the EU'S Deep Trade Agenda* in *Journal of International Economic Law*, 2013, pp. 439-474.

<sup>172</sup> Cap. 13 dell'ALSEV.

<sup>173</sup> Sul punto v. A. NAVASARTIAN, *Insight on EU-Vietnam Free Trade Agreement* in *European Papers*, 2020, pp. 561-571.

<sup>174</sup> European Parliament, Res. P8\_TA(2015)0467 of 17 December 2015 on the draft Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Framework Agreement on Comprehensive

Parlamento ha approvato il testo negoziato dalla Commissione. Questo “scontro” tra le istituzioni coinvolte nella negoziazione di un accordo commerciale dell’Unione ha, in realtà, delle radici che partono da un approccio dell’Unione nella conclusione di questo e altri trattati che è stato da più parti criticato<sup>175</sup> : il Consiglio e la Commissione hanno, difatti, trovato un accordo nella separazione delle negoziazioni tra commercio e Diritti Umani. Mentre, da una parte, la Commissione si prende l’incarico di negoziare gli ALS, dall’altra parte, il Servizio all’Azione Esterna dell’Unione europea<sup>176</sup> si occupa di negoziare gli accordi partenariato e cooperazione, contenenti disposizioni in materia di diritti umani che sono maggiormente vincolanti. L’approccio divisivo della negoziazione della dimensione dei diritti umani e di quella commerciale sembra aver ridotto il peso contrattuale dell’Unione e, in diverse occasioni<sup>177</sup>, gli Stati presi in causa hanno deciso di non concludere accordi di partenariato prima di quelli di libero scambio, con il potenziale intento di evitare un raccordo troppo stretto tra la materia dello scambio e quella “politica” del rispetto dei valori della democrazia, dello stato di diritto e della salvaguardia dei diritti umani fondamentali. In un contesto come quello in esame, la dimensione politica dello sviluppo sostenibile risulta di primaria importanza. Nello scenario vietnamita, invero, vi è una tensione tra la volontà di rinnovamento del vecchio regime comunista che è sostenuta dall’apertura allo scambio con gli Stati occidentali e, d’altra parte, una volontà di stagnazione che ancora prende come modello quello conservativo cinese<sup>178</sup>. Contrariamente a quanto avvenuto nei partner dell’area, Singapore e Vietnam, il Vietnam è andato nella direzione di concludere un Accordo di cooperazione e partenariato<sup>179</sup> che inserisce all’art. 1 la tutela dei diritti umani come “elemento essenziale” dell’accordo, rinnovando l’impegno delle parti al rispetto della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e degli altri strumenti internazionali in materia di diritti umani di cui fanno parte i contraenti dell’accordo. All’art. 57 dello stesso partenariato è previsto che, in caso una delle parti abbia fallito di eseguire uno qualunque fra i suoi obblighi, l’altra parte possa intraprendere le misure appropriate, compatibilmente con il Diritto Internazionale. Nell’articolo dell’accordo di partenariato è previsto, per precisazione, che le misure che vengono intraprese da parte degli Stati devono essere, allo stesso modo, quelle con il minor impatto sul funzionamento dell’Accordo. Un raccordo con l’Art. 57 dell’Accordo di partenariato è possibile riscontrarla nell’ALSEV<sup>180</sup> e, nei fatti, questo accordo viene ricompreso nel quadro istituzionale comune. La chiave che permette un collegamento tra la tutela dei diritti umani, negoziata dall’EEAS, e il contenuto

---

Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Socialist Republic of Vietnam, of the other part.

<sup>175</sup> Su questo punto, approfondisci e v. D. SICURELLI, *The EU as a Promoter of Human Rights in Bilateral Trade Agreements: The case of the negotiations with Vietnam*, in *Journal of Contemporary European Research*, Volume 11, Issue 2 (2015).

<sup>176</sup> EEAS, per brevità, il “corpo diplomatico” dell’Unione.

<sup>177</sup> V. il caso di Singapore e della Malesia.

<sup>178</sup> Cfr. TROSTER, BERNHARD et al.: *Combining trade and Sustainability? The Free Trade Agreement between the EU and Vietnam*, OFSE Policy Note, 2019, op. cit.

<sup>179</sup> V. *Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Socialist Republic of Vietnam and the EU, 2012*. Disponibile online <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/EU-Vietnam%20Partnership%20and%20Cooperation%20Agreement%20%28PCA%29.pdf>.

<sup>180</sup> Con precisione all’art. 17.22, che recita: *This agreement shall be made part of the overall relations between the Union and its member states, of the one part, and Vietnam, of the other part, as provided for in the partnership and Cooperation Agreement and shall form part of the Common Institutional Framework.*

dell'ALS, negoziato dalla Commissione, si può ritrovare all'art. 17.18 dell'ALSEV, il quale prevede che qualora una parte dell'accordo consideri che l'altra parte sia stata colpevole di una violazione materiale dell'accordo di Cooperazione e partenariato, la stessa parte può intraprendere delle misure appropriate, prendendo in considerazione lo stesso contenuto dell'ALS e valutando in compatibilità con l'Art. 57 dell'Accordo di partenariato e Cooperazione. È quindi maggiormente comprensibile il motivo per il quale gli altri partner della Regione, come Singapore e Malesia, abbiano preferito non legarsi primariamente a un accordo di partenariato e concludere direttamente un accordo di scambio con l'Unione europea.

#### 1.8.4 Una comparazione tra l'ALS con Singapore e l'ALSEV

A livello istituzionale, l'Accordo di Libero Scambio con il Vietnam prevede la creazione di un comitato, formato da individui nominati dalle parti che hanno contratto l'accordo di libero scambio, che ha un ruolo importante nel garantire il controllo dei progressi posti in essere nell'ambito del TSD chapter<sup>181</sup>. Istituzionalmente, facendo un confronto rapido con l'accordo tra Singapore e UE, è possibile sin da subito notare una differenza linguistica, che nella sostanza delle disposizioni diventa maggiormente rilevante, nelle istituzioni che riguardano i capitoli su commercio e sviluppo sostenibile. Mentre nell'ALS con Singapore è prevista la creazione di un Board<sup>182</sup> per le problematiche relative a questo capitolo, differentemente, nell'accordo con il Vietnam è prevista la creazione del sopracitato Committee on Trade and Sustainable Development. Questi due organi, sebbene simili nelle funzioni, a loro volta possono intraprendere delle forme di collaborazione con due altri tipi di istituzioni. Nell'accordo con il Vietnam, il Committee può avvalersi dei "DAG"<sup>183</sup>, formati da individui provenienti dal mondo delle organizzazioni non governative, ambientali ed economiche, mentre nell'accordo con Singapore si fa riferimento, in modo più vago, a "Stakeholders". In sostanza, mentre nell'ALSEV è previsto che vengano costituiti esclusivamente dei nuovi organi con funzione consultiva che possano avere le funzioni previste dai DAG, in modo diverso, nell'ALS con Singapore, l'utilizzo dell'acronimo DAG è solo utilizzato come un esempio, sebbene venga richiesta la creazione di un'entità con caratteristiche simili, che abbia una composizione che faccia rientrare senza discriminazione diversi membri della società civile. In più, se si guarda approfonditamente la composizione prevista, mentre nei DAG dell'ALSEV è fatta menzione di includere organizzazioni ambientali, in quello di Singapore è previsto, solo in modo generale, che vengano fatte partecipare organizzazioni non governative. A loro volta i membri dei DAG, che devono essere costituiti da entrambi le parti contraenti l'ALSEV, si riuniscono in un forum comune che discute, in contemporanea con la seduta del Comitato sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile, su argomenti relativi a questo capitolo. Questi due soggetti istituzionali risultano avere una certa importanza in caso di conflitto di interessi tra le parti che riguardi il capitolo sullo Sviluppo Sostenibile: in caso vengano

---

<sup>181</sup> Art. 13.15 dell'ALS tra Vietnam e UE.

<sup>182</sup> Che è riscontrabile all'art. dell'ALS con Singapore.

<sup>183</sup> Che sta per Domestic Advisory Group, che nell'accordo, nel punto sulla composizione: "The group shall comprise independent representative organizations, ensuring balanced representation of economic and environmental organizations".

avviate consultazioni tra le parti, ad esempio, rileva come il Comitato sul Commercio e sullo sviluppo sostenibile possa richiedere ai DAG o ad altri enti esterni assistenza per cercare di fornire una soluzione alla controversia<sup>184</sup>. Nell'ambito, invece, della procedura del Panel degli Esperti<sup>185</sup>, che si conclude con delle raccomandazioni per superare la controversia, occorre di nuovo effettuare una comparazione con l'Accordo di Singapore. Nell'ALSEV, difatti, il follow-up dell'implementazione delle misure che devono essere intraprese dalla parte alla quale erano indirizzate le raccomandazioni è affidato al Comitato sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile, che a sua volta può ricevere osservazioni dai DAG o dal forum condiviso. Nell'ambito dell'accordo con Singapore<sup>186</sup> la differenza di contenuto è rilevante, in quanto, sebbene la fase di follow-up sia seguita dal Board, che a sua volta può ricevere osservazioni dagli Stakeholders, la procedura non è rivolta al controllo dell'implementazione delle misure ma, bensì, in modo più vago, sul report e sulle raccomandazioni che il Pannello degli Esperti ha adottato. Per concludere sui metodi di risoluzione delle controversie applicati al TSD chapter, occorre rimembrare che su nessuna delle disposizioni contenute nell'articolo possa intervenire il meccanismo di risoluzione delle controversie che si applica al resto delle disposizioni dell'accordo<sup>187</sup>, eccetto sia previsto diversamente. Per questo motivo, è lecito pensare che nella negoziazione dell'accordo, per ciò che concerne il capitolo sullo sviluppo sostenibile, le parti abbiano voluto assegnare "un peso inferiore" rispetto all'eventuale nascita di un conflitto di interessi e, invero, una maggiore discrezionalità delle parti nel riuscire a trovare una soluzione amichevole della controversia, unita a una minore capacità di controllo dell'esecuzione delle azioni o delle misure previste per sciogliere il conflitto. Nonostante le criticità, è comunque possibile notare che, generalmente, continuando con la comparazione dell'ALS con Singapore, una maggiore cura a elementi relativi al TSD chapter è stata adottata nell'ALSEV: a titolo di esempio, vi sono articoli dedicati alla cooperazione nella gestione sostenibile delle foreste; un articolo sulla cooperazione nel cambiamento climatico<sup>188</sup> che riafferma l'impegno delle parti a raggiungere gli obiettivi espressi nello United Nations Framework on Climate Change del 1992, nell'Accordo di Parigi del 2015 e al protocollo di Kyoto; un articolo sulla diversità biologica che richiama il Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020<sup>189</sup>. Nell'accordo con Singapore, è possibile notare un tenore diverso, sia nella composizione linguistica, sia nel contenuto sostanziale che richiama gli impegni

---

<sup>184</sup> Il procedimento della Consultazione prevede che prima si provi ad arrivare a una soluzione della controversia, con l'impegno di entrambe le parti nel fare ogni sforzo al fine di arrivare ad un accordo. Qualora non si arrivi ad un accordo, viene richiesto al Comitato sul Commercio e lo Sviluppo Sostenibile di assumere un ruolo di mediatore e proporre una soluzione alla controversia in essere.

<sup>185</sup> The Parties shall discuss appropriate actions or measures to be implemented taking into account the final report of the Panel of Experts and the recommendations therein. The Party concerned shall inform its domestic advisory group or groups and the other Party of its decisions on any actions or measures to be implemented no later than 90 days, or along the period of time mutually agreed by the Parties, after the final report has been submitted to the Parties. The follow-up to the implementation of such actions or measures shall be monitored by the Committee on Trade and Sustainable Development. The domestic advisory group or groups and the joint forum may submit observations to the Committee on Trade and Sustainable Development in this regard.

<sup>186</sup> V. art. 12.17 accordo con Singapore.

<sup>187</sup> Cfr. Chapter 15 dell'ALSEV.

<sup>188</sup> V. Art. 13.6 dell'ALSEV.

<sup>189</sup> V. Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets, 2010, disponibile online: <https://www.cbd.int/sp/>.

internazionali a cui le parti si sono legate. Partendo dall'elemento linguistico, è ben visibile che diversi articoli del TSD chapter dell'ALS con Singapore si soffermino su aspetti commerciali: basti pensare alla sezione relativa al commercio di legname, che introduce al suo interno l'elemento "vietnamita" della gestione sostenibile delle foreste, e l'articolo concernente il commercio ittico, che richiama l'importanza di assicurare la conservazione e la gestione di stock del pescato in modo sostenibile<sup>190</sup>. Sotto il profilo sostanziale, mentre l'accordo con il Vietnam sembra avere più cura a inserire in diversi articoli le diverse forme di cooperazione, nell'accordo con Singapore buona parte degli aspetti cooperativi sono stati inseriti nel solo art. 12.10. Per concludere sulle considerazioni riguardo il capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile nell'ALSEV, si potrebbe affermare che la maggiore pressione esercitata da soggetti istituzionali da una parte<sup>191</sup> e da Organizzazioni non Governative dall'altra<sup>192</sup>, possa aver giocato un ruolo importante nella maggiore attenzione riposta nella negoziazione di questo ALS. In particolare, nella decisione del mediatore europeo del 26 Febbraio del 2016, sulla questione relativa all'eventuale obbligo della Commissione europea di predisporre una valutazione di impatto in termini di Diritti Umani dell'ALSEV, sulla scorta della raccomandazione del mediatore del 26 marzo 2015 di procedere all'attuazione della stessa valutazione e il conseguente rifiuto della Commissione, venne concluso che la Commissione aveva fallito nel supportare, con valide ragioni, il proprio rifiuto a predisporre una valutazione d'impatto dell'accordo mentre le negoziazioni erano ancora in atto e, per questo motivo, ciò costituiva un caso di "Maladministration"<sup>193</sup>. Infine, relativamente alla caratteristica degli accordi di ultima generazione concernente la trasversalità dell'accordo, elementi come la trasparenza<sup>194</sup> e la politica della concorrenza<sup>195</sup> sono la prova che anche nell'ALSEV la trasversalità dei contenuti è stata considerata di primaria importanza, al fine di assicurare un maggiore standard di relazioni a questo stato che è divenuto, nel tempo, uno dei maggiori partner internazionali e commerciali dell'UE.

---

<sup>190</sup> Rispettivamente, parliamo degli artt. 12.7 e 12.8.

<sup>191</sup> Si ricordano le risoluzioni del Parlamento europeo che ha sollevato diverse preoccupazioni relativamente all'adozione dell'ALSEV, nonché la pronuncia dell'Ombudsman supra. Sul mediatore europeo, per approfondire, v. F. BATTAGLIA, *Il Mediatore Europeo*, in *Collana di studi sull'Integrazione europea*, Cacucci Ed., 2020, pp. 323-326.

<sup>192</sup> Tra i vari documenti, v. Joint NGO Letter on EU Vietnam Free Trade Agreement, disponibile online <https://www.hrw.org/news/2019/11/04/joint-ngo-letter-eu-vietnam-free-trade-agreement>

<sup>193</sup> V. Decisione del mediatore 1409/2014/MHZ, disponibile online <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/64308>.

<sup>194</sup> Su questo punto, cfr. Joanna Lam, Gunes Unuvar, *Transparency and Participatory Aspects of investor state dispute settlement in the EU "new wave" trade agreements* in *Leiden Journal of International Law* (2019), 32, pp. 781-800.

<sup>195</sup> Cap. 10 dell'ALSEV.

## 2. Il partenariato Unione europea - Stati ACP: i regimi di Yaoundé e Lomé

### 2.1 Premesse dell'associazione con le ex colonie

Le relazioni tra Comunità economica europea e gli Stati che sono stati oggetto di dominazione coloniale<sup>196</sup> hanno nel Trattato di Roma del 1957 il proprio punto di inizio. Tra i sei Stati che avviarono la Comunità economica europea<sup>197</sup>, la Francia fu l'entità statale che intendeva maggiormente includere le colonie del tempo all'interno del nuovo Trattato<sup>198</sup>. Le ragioni che muovevano la Francia nella direzione di "istituzionalizzare" le relazioni coloniali nell'ambito del nuovo Trattato erano molteplici: in primo luogo, difatti, lo Stato francese si poneva l'obiettivo di tutelare i legami politico-giuridici con le proprie colonie; in *secundis*, con l'incorporazione nel Trattato delle colonie, la Francia tentava di trasferire parte del peso economico e finanziario coloniale anche agli altri cinque Stati europei con cui la negoziazione era in corso. In cambio dell'inserimento nel nuovo testo della "variabile coloniale", la Francia prometteva agli altri Stati un allargamento delle prospettive di mercato per l'Europa dei sei.

Le proposizioni della visione francese venivano giudicate in modo negativo e critico da parte della maggior parte dei nuovi aderenti al Trattato<sup>199</sup>, in quanto non solo non venivano colti gli eventuali vantaggi in termini di interscambio che la Francia prospettava, ma, inoltre, si vedeva il rischio di accentuare una posizione di vantaggio dello Stato francese, che avrebbe continuato a godere dello stesso livello di protezione commerciale all'interno delle sue terre d'oltremare. Nonostante la visione critica delle proposte francesi, in conclusione, le terre d'oltremare e le colonie vennero ugualmente incorporate nell'accordo<sup>200</sup>, poiché la Francia lo aveva posto come condizione necessaria per la propria adesione alla Comunità economica europea.

A seguito di quanto enunciato nel preambolo del Trattato<sup>201</sup>, l'art. 131 del testo recita:

---

<sup>196</sup> Per precisione, gli ex stati coloniali dei primi sei Stati aderenti alla CEE.

<sup>197</sup> Francia, Italia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica federale tedesca

<sup>198</sup> V. L. BARTELS, *The Trade and Development Policy of the European Union*, in *The European Journal of International Law*, 2007, p. 718

<sup>199</sup> Ad esclusione del Belgio, il quale continuava ad avere importanti interessi coloniali, con particolare riferimento al Congo belga.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> Il Trattato nel preambolo enuncia "Nell'intento di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite".

“Gli Stati membri convengono di associare alla Comunità i paesi e i territori non europei che mantengono con il Belgio, la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari [...] Scopo dell'associazione è promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme. Conformemente ai principi enunciati nel preambolo del presente Trattato, l'associazione deve, in primo luogo, permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono”.<sup>202</sup>

Gli obblighi dei membri della suddetta associazione vennero codificati nella parte IV del Trattato e, come vedremo anche nelle prossime configurazioni della relazione giuridica con gli Stati ex coloniali, le disposizioni si concentrano su un progressivo abbassamento dei dazi doganali, su base reciproca, e una restrizione delle quote all'accesso di determinati prodotti o materie prime.

Prendendo come modello un accesso al mercato che fosse simile a quello stabilito dalla Comunità economica europea nel Trattato di Roma<sup>203</sup>, da un lato, la CEE e i suoi Stati membri si impegnavano a far fronte allo stesso tipo di abbassamento dei dazi e di eliminazione delle quote che erano previste nel recinto giuridico del mercato interno; dall'altro lato, le colonie che erano parte della Convenzione, nonostante fossero impegnate, egualmente agli Stati CEE, a una riduzione dei dazi e un innalzamento delle quote per i prodotti di importazione europea, venivano autorizzate a imporre restrizioni quantitative sulle importazioni che non prevedevano quote. Inoltre, in ottica di proteggere la nascente<sup>204</sup> industria africana, i territori d'oltremare potevano imporre dazi doganali che fossero conformi alle proprie necessità di sviluppo e di industrializzazione<sup>205</sup>. Questo genere di accordo favoriva i territori associati anche attraverso la fissazione di una tariffa esterna comune della CEE che imponeva dazi all'ingresso a specifici prodotti di interesse: ciò avveniva, ad esempio a svantaggio del Brasile, della Colombia e della Nigeria, i quali sono anche tuttora esportatori di caffè e cacao, e dell'Ecuador, delle Honduras e del Costa Rica, esportatori di banane<sup>206</sup>. Questo rapporto privilegiato con la CEE non si applicava a tutti i territori che avevano avuto una storia coloniale con i sei Stati membri e, in particolare, escludeva l'Africa mediterranea francese. Come conseguenza della prima associazione dei sei Stati europei e dei territori coloniali e d'oltremare, nel 1958 venne istituito il primo Fondo europeo di sviluppo, con una dotazione di 58 milioni di unità europee di conto<sup>207</sup>. Lo strumento di sostegno finanziario creato dagli Stati europei aveva la funzione di supportare progetti sociali ed economici che consentissero ai paesi e territori d'oltremare di poter conseguire con modalità più agevoli gli obiettivi di sviluppo e di indipendenza

---

<sup>202</sup> V. Trattato di Roma, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT>.

<sup>203</sup> Il quale prevedeva un periodo transitorio di 12 anni in cui si sarebbero gradualmente ridotti i dazi interni e le restrizioni quantitative, con l'obiettivo di raggiungere un mercato interno libero. V. artt. 13 e 14 CEE e artt. 32-33 CEE.

<sup>204</sup> E quasi inesistente, al tempo.

<sup>205</sup> V. Art. 133 (3) CEE.

<sup>206</sup> V. Art. 15 IC and Protocols on bananas and Coffee.

<sup>207</sup> Cfr. A. FLINT, *The end of a “Special Relationship”? The new EU-ACP Economic Partnership agreements, in the Review of African Political Economy*, 2009, p. 80

economica<sup>208</sup>. Il Fondo era finanziato direttamente dai sei Stati membri e, come avverrà per tradizione per i decenni a venire, era stato collocato al di fuori del budget della Comunità, con il fine di corroborare l'indipendenza economica della relazione con i territori coloniali e d'oltremare<sup>209</sup>. Il processo di indipendenza politica dei territori d'oltremare diventò una realtà giuridicamente rilevante con l'inizio degli anni '60: la maggior parte di quelli che erano stati i territori associati ritenevano fosse cruciale una continuazione della "relazione privilegiata" con i sei Stati membri della CEE, e ambivano a mantenere, se non migliorare, le condizioni che erano già previste dall'associazione codificata nel Trattato di Roma. Fu con questo clima di negoziazione di una nuova relazione che nel 1963 si arrivò alla firma del primo Trattato di Yaoundé<sup>210</sup>, che impegnava, da un lato, la CEE e i suoi Stati membri e, dall'altro, gli Stati associati dell'Africa e del Madagascar.

## 2.2 La negoziazione del trattato di Yaoundé

Le negoziazioni per la stipulazione del trattato di Yaoundé cominciarono nel 1962 e coinvolsero, su una base di uguaglianza delle parti, la CEE con i suoi Stati membri e i 18 nuovi Stati indipendenti del continente africano<sup>211</sup>. La negoziazione del nuovo trattato venne impostata su tre differenti livelli: era necessario, infatti, che ci fossero accordi preliminari tra i Sei stati membri della Comunità; tra i 18 neo Stati africani; tra la parte europea e la controparte africana sulla direzione che avrebbe dovuto imprimere il trattato tra i due blocchi<sup>212</sup>. Successivamente a questi accordi preliminari, i 24 Stati europei e africani messi insieme avrebbero potuto avviare le negoziazioni ufficiali dell'accordo di Yaoundé.

Le motivazioni che avevano condotto le parti a negoziare il secondo accordo di associazione erano principalmente quattro<sup>213</sup>: la prima ragione era associabile alla necessità di rinnovo del regime previsto dal Trattato di Roma, i cui termini prevedevano che, entro la fine del 1962, le parti avrebbero dovuto ridiscutere i contenuti della relazione speciale. La seconda ragione, come già ricordato, era dovuta al fenomeno d'indipendenza degli ex territori coloniali, che avendo acquistato a tutti gli effetti la sovranità politica sui propri territori, volevano assicurarsi quella economica. Oltre a queste problematiche di natura formale, ve ne erano due di natura funzionale, le quali erano, in primo luogo, associabili al

---

<sup>208</sup> V. European Community Information Service, *Partnership in Africa: The Yaoundé Association*, dicembre 1966, p. 6. - la prima dotazione finanziaria erogata dal Fondo europeo di sviluppo permise il finanziamento della costruzione di 350 ospedali; 2500 case per insegnanti; 24 scuole secondarie; 3900 km di ferrovie; 17 porti e 100 dighe con finalità di irrigazione.

<sup>209</sup> V. N. KEIJZER, G. SCHULTING, *What role for the rotating Presidency in European development policy? The case of ACP-EU relations*, in *Journal of European integration*, 2019, p. 657.

<sup>210</sup> V. *Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette communauté*, *Journal officiel des Communautés européennes*, 11.06.1964, disponibile online [https://www.cvce.eu/en/obj/the\\_yaounde\\_convention\\_20\\_july\\_1963-en-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html](https://www.cvce.eu/en/obj/the_yaounde_convention_20_july_1963-en-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html).

<sup>211</sup> V. European Community Information Service, op. cit.

<sup>212</sup> Ossia, i mandati negoziali.

<sup>213</sup> V. W. ZARTMAN, *The politics of trade negotiations between Africa and the European Economic Community - The weak confront the strong* Princeton University Press, 1971, pp. 24-26

Fondo europeo di sviluppo dei Paesi e i territori d'oltremare<sup>214</sup> e la tariffa esterna comune della Comunità.

A partire dal 1960, difatti, pochi fondi del FEDOM erano stati oggettivamente allocati e ancor di meno spesi in progetti sociali ed economici. Di più, le procedure che caratterizzavano il Fondo venivano messe in discussione da parte dei neo Stati africani. Per quanto concerne la tariffa esterna comune, nel 1961 avvenne il primo allineamento delle tariffe degli Stati membri della CEE, e il margine di protezione fornito dalla Francia nei confronti delle proprie ex colonie era ridotto. Risultava, pertanto, necessario per gli Stati africani una revisione degli accordi commerciali in essere tra le Parti. I primi due Stati che raggiunsero l'indipendenza – il Camerun, il primo gennaio del 1960, e il Togo, il 27 aprile dello stesso anno – ribadirono con caparbietà la necessità di un rinnovo della relazione. Nello specifico, il Camerun, solo due settimane dopo l'indipendenza, informò la Commissione del suo desiderio di mantenere il proprio status di associato con l'Unione europea. In modo dissimile, il Togo propose il termine degli accordi esistenti e, sulla base di quanto previsto nel Trattato di Roma<sup>215</sup>, l'avvio di una nuova negoziazione che potesse, oltretutto, essere di carattere bilaterale. Sebbene la proposta togolese fosse quella maggiormente complessa, attirò le simpatie di alcuni degli Stati membri della Comunità – in particolare dei Paesi Bassi, i quali vedevano, nella rinegoziazione dell'accordo, una potenziale riduzione dell'aiuto allo sviluppo e la preparazione di interlocuzioni bilaterali tra le parti, in un momento storico in cui le controparti africane non sarebbero state in grado di affrontare, sotto un profilo tecnico e politico, una trattativa di carattere complesso.

Le negoziazioni dell'accordo di Yaoundé seguirono la prassi seguita in passato dagli Stati membri<sup>216</sup>: le trattative interministeriali sarebbero state precedute da incontri dei rappresentanti permanenti degli Stati membri e degli Stati associati. La posizione di Francia e Belgio, Stati che volevano un rapporto molto stretto con le proprie ex colonie, era quella che lo status degli associati dovesse comportare una continuazione dei trattamenti preferenziali, al posto di considerare le ex colonie alla stregua di Stati terzi.

La posizione tedesca e dei Paesi Bassi non si concentrava sulla protezione che gli Stati europei avrebbero dovuto garantire alle controparti africane ma, piuttosto, era diretta a favorire l'entrata competitiva degli Stati coloniali all'interno del mercato mondiale. La posizione italiana, differentemente rispetto a quelle degli Stati europei già menzionati, era volta a cercare un equilibrio tra i punti di vista degli enti statuali della Comunità, tra quelli degli Stati associati e, inoltre, tra quelli degli Stati che non erano parte dell'associazione codificata nel Trattato di Roma. Con l'adozione di un rapporto della Commissione della CEE<sup>217</sup>, che prevedeva l'uso delle basi giuridiche dell'art. 238 e 136 del Trattato, si proponeva l'eliminazione delle tariffe e delle quote per i prodotti tropicali e la fissazione di una tariffa esterna comune. Siccome la tariffa esterna comune su prodotti tropicali provenienti da Stati non associati sarebbe stata abbassata, la Commissione proponeva un aiuto diretto allo sviluppo in forma di finanziamento di progetti produttivi per un ammontare di 31.5 milioni unità di conto. Proponeva la creazione di un fondo comune per la produzione e di un fondo per la stabilizzazione erogante prestiti.

---

<sup>214</sup> Che, per brevità, chiamiamo FEDOM.

<sup>215</sup> Si rimanda all'art. 238 del Trattato.

<sup>216</sup> V. W ZARTMAN, *op. cit.*, pp. 27-29.

<sup>217</sup> VII/COM (61) 100 Final (12 luglio 1961).

Più rilevante rispetto alle prime proposte, il nuovo Fondo europeo di sviluppo avrebbe dovuto distribuire 220 milioni di unità di conto ogni cinque anni dalla creazione della nuova associazione. Veniva proposta, infine, la creazione di un Consiglio, di un Comitato, di un Segretariato e di un'Assemblea Parlamentare.

La posizione africana incominciò a costruirsi grazie a un incontro effettuato a metà dicembre del 1960<sup>218</sup> nella città di Brazzaville, con la presenza dei capi di Stato e di governo dei paesi coinvolti, nel corso del processo che portò alla creazione dell'Unione Africana e Malgascia. Con meno difficoltà rispetto agli Stati membri della CEE, i rappresentanti africani arrivarono molto rapidamente a una uniformazione delle preferenze, in vista della nuova negoziazione. Gli Stati africani richiedevano un equilibrio dei prezzi e una maggiore protezione dei prodotti tropicali; nuove procedure, efficienti e di larghe vedute, per l'aiuto allo sviluppo; una gestione condivisa dell'aiuto allo sviluppo; partecipazione nei processi decisionali relativi a nuove richieste che venissero formulate da Stati non associati. L'intero processo di creazione della posizione negoziali degli Stati africani e malgasci durò cinque mesi e portò alla cementazione di una linea unitaria. In particolare, la creazione dell'Unione africana e malgascia offriva l'opportunità agli Stati associati di poter esercitare una maggiore pressione nel corso delle negoziazioni che li avrebbero attesi. A seguito della proposta del Parlamento europeo di istituire una conferenza parlamentare africana, nel gennaio, a Strasburgo e a Roma, e nel giugno, a Bonn e Ouagadougou, il 1961 portò i parlamentari europei a continuare la discussione sulla nuova associazione. Questi incontri condussero a una visione condivisa di quello che sarebbe dovuto diventare il nuovo regime, sebbene non si riuscisse ad arrivare a una risoluzione condivisa a causa delle diversità di punti di vista sui diritti di stabilimento<sup>219</sup>. Si divideva l'idea che il Fondo europeo di sviluppo dovesse essere gestito dagli Stati membri e dagli Stati associati<sup>220</sup>, che vi fosse la necessità di far nascere nuove istituzioni<sup>221</sup>, che venissero previsti nuovi criteri e modalità per l'allocatione dell'aiuto allo sviluppo<sup>222</sup>.

Nonostante gli auspici della conferenza parlamentare, con la convergenza in termini di visione tra parlamentari africani ed europei, la negoziazione attuata tra le parti seguì una traiettoria di natura differente.

I rappresentanti permanenti si incontrarono, per la prima volta, nei primi giorni di giugno del 1961, a Bruxelles. Come ampiamente previsto, le richieste vennero maggiormente effettuate dai negoziatori africani nei confronti della controparte europea, che mostrava una profonda divisione su quanto si sarebbe potuto "concedere" agli associati<sup>223</sup>. Difatti, mentre la Francia aveva interesse a mantenere una posizione aperta alle richieste dei neo-Stati associati, la Germania e i Paesi Bassi<sup>224</sup> intendevano bilanciare in misura maggiore i trattamenti preferenziali concessi a tali entità statuali con quelli degli Stati che non facevano parte dell'associazione.

---

<sup>218</sup> V. W ZARTMAN, *op. cit.*, pp. 28 ss.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 31

<sup>220</sup> Il Fondo sarebbe stato rinominato come Fondo Comune di Sviluppo.

<sup>221</sup> Tra cui una Conferenza parlamentare con commissioni proprie, un Consiglio con comitati, una Corte di arbitrato, una forma di rappresentanza diretta degli Associati a Bruxelles e della Comunità presso gli Stati Associati.

<sup>222</sup> Venivano previste sovvenzioni, prestiti di lungo periodo, garanzie a prestiti e investimenti e assistenza tecnica agli Stati Associati.

<sup>223</sup> Cfr. W ZARTMAN, *op. cit.*, p. 33

<sup>224</sup> I quali acquistavano prodotti tropicali principalmente da Stati non Associati.

Il secondo incontro di negoziazione tra i Rappresentanti permanenti delle Parti venne fissato con ritardo, a causa delle divisioni emerse tra gli Stati membri della Comunità. Una insperata posizione comune europea portò a concordare sul dover soddisfare alcune delle richieste che provenivano dagli Stati associati. Ad esempio, le disposizioni riguardanti gli aiuti allo sviluppo avrebbero dovuto essere condivise “liberamente”<sup>225</sup> e sulla base dell’uguaglianza tra le Parti. L’oggetto dell’associazione sarebbe stato quello di promuovere lo sviluppo economico e sociale degli associati, con l’obiettivo di rinforzare la loro indipendenza economica. La nuova posizione negoziale comune dei Sei prevedeva, inoltre, l’adozione di clausole di salvaguardia e il diritto di consultazione reciproca. Le posizioni in contrasto con gli Stati associati, le quali erano legate maggiormente al commercio e alle tariffe concesse<sup>226</sup>, divennero oggetto di nuova discussione nella Conferenza interministeriale che ebbe luogo a Parigi nei primi giorni di dicembre del 1961. Venne, oltretutto, messa in discussione la base giuridica sulla quale venivano fondate le negoziazioni: per il Congo, il Togo, il Mali, i Paesi Bassi e la Germania, le interlocuzioni si basavano sull’art. 238 del Trattato di Roma, mentre per la Francia, il Belgio e l’Organizzazione africana e malgascia di cooperazione economica<sup>227</sup>, erano da fondare sull’art. 136. Gli Stati dell’OAMCE, proprio in relazione all’ultima questione relativa alla base giuridica delle negoziazioni, si ponevano dubbi di natura giuridica sulla continuazione o meno dell’esistenza dell’associazione.

Su alcuni punti, le due Parti erano riuscite a raggiungere degli accordi di massima<sup>228</sup>. La durata dell’esistenza dell’associazione, ad esempio, sarebbe rimasta illimitata, sebbene il Trattato che la rendeva operativa dovesse essere rinegoziato ogni cinque o sette anni. I vantaggi, in termini di finanziamenti, derivanti dal Fondo europeo di sviluppo sarebbero stati almeno equivalenti a quelli che erano stati concordati nel Trattato di Roma. Le clausole di salvaguardia in favore degli associati sarebbero rimaste intatte e, tra le nuove istituzioni previste, si sarebbe istituita un’assemblea parlamentare, un Consiglio e un Comitato.

Sulla questione relativa al *modus operandi* che sarebbe stato adottato nel corso del resto delle negoziazioni, vennero accolte le richieste degli Stati associati, che prevedevano la creazione di un Comitato di coordinamento esecutivo e la creazione di tre gruppi di lavoro dedicati a questioni istituzionali, questioni di cooperazione tecnica e finanziaria, questioni di scambio commerciale e mercato.

Mentre gli Stati associati godettero di un’elevata compattezza prima, durante e dopo la prima Conferenza Interministeriale, gli Stati membri della Comunità continuavano ad avere diverse posizioni, con i Paesi Bassi che si opponevano a un regime preferenziale “speciale” per gli Stati associati e la Francia che appoggiava la proposta della Commissione per una ridotta e accelerata tariffa esterna comune, pur compensando gli Stati associati con un nuovo regime di area di libero scambio tra le due Parti<sup>229</sup>.

---

<sup>225</sup> Cfr. W ZARTMAN, op. cit., p. 34

<sup>226</sup> Soprattutto ai cosiddetti Stati non Associati.

<sup>227</sup> Per brevità, OAMCE.

<sup>228</sup> Cfr. W ZARTMAN, op. cit., p. 37

<sup>229</sup> Le posizioni dei diversi Stati membri della Comunità tenevano in considerazione principalmente due elementi: da un lato, la necessità o meno di adottare rapidamente una Tariffa esterna Comune (la quale sarebbe stata a scapito degli Stati Associati, in quanto il regime sarebbe stato adottato nei confronti di tutti gli Stati terzi); dall’altro, la necessità o meno di continuare un regime preferenziale “speciale” con gli Stati associati, che fosse a scapito degli altri partner commerciali non facenti parte dell’Associazione. Su questi due punti, le visioni di Francia e Paesi Bassi erano molto differenti. Il Belgio e il Lussemburgo si opponevano alla

Come si può comprendere, la posizione negoziale minima degli Stati associati corrispondeva alla visione che la Francia aveva del nuovo accordo. Un qualunque compromesso vi fosse stato tra gli Stati membri della Comunità avrebbe rappresentato, dunque, un passo indietro rispetto a quanto gli Stati associati si proponevano per la conclusione del nuovo accordo.

L'indecisione dei sei Stati europei condusse la negoziazione in una fase di stallo. Nei gruppi di lavoro che si erano formati a seguito delle richieste africane sul *modus operandi* delle negoziazioni, mentre gli associati richiedevano l'eliminazione delle tasse di consumo, gli Stati membri si opponevano alla richiesta; gli Stati africani proponevano di instaurare un sistema di garanzie di mercato e un ammontare di 113.3 milioni di unità di conto di aiuto commerciale annuale per stabilizzare e supportare i prezzi, mentre i Sei non prendevano posizioni sulle proposte; infine, nel gruppo di lavoro sull'assistenza tecnica e finanziaria, mentre gli Stati associati richiedevano che il nuovo Fondo europeo di sviluppo fosse dotato di 220 milioni di unità di conto da allocare in sovvenzioni e altre forme di aiuto funzionario, i Sei Stati europei non assumevano impegni, sebbene rimanessero convinti sull'assistenza tecnica e dei prestiti che dovevano essere concessi nei confronti della controparte.

La posizione comune dei Sei Stati membri della Comunità nella terza conferenza interministeriale era quella di proporre un accordo quinquennale che ricalcasse e prevedesse un regime commerciale basato sulla Parte IV del Trattato di Roma con modifiche non rilevanti<sup>230</sup>. Si sarebbe proceduto alla veloce fissazione di una tariffa esterna comune e di un'area di libero scambio tra i due blocchi. Inoltre, per prodotti tropicali come le banane e il caffè sarebbero stati adottati dei regimi preferenziali di importazione, affiancati da clausole di salvaguardia che avrebbero dovuto essere elaborate. Gli Stati associati, nella richiesta del ministro del Cameroon Victor Kanga, ribadivano la volontà di voler superare ed estendere l'oggetto del Trattato di Roma, richiedevano la fissazione congiunta della tariffa esterna comune e un nuovo Fondo europeo di sviluppo che, in termini complessivi di aiuto, non fosse inferiore all'ammontare di 1,8 miliardi di unità di conto per la durata quinquennale dell'accordo.

La strategia negoziale portata avanti dai Sei fu, pertanto, quella del ribadire il precario equilibrio che si era raggiunto tra gli Stati della Comunità<sup>231</sup> nel riuscire a venire incontro ad alcune delle richieste africane. In particolare, la posizione dei Paesi Bassi era considerata estremamente rigida e per alcune tematiche, come quella del volume di fondi destinati al nuovo Fondo europeo di sviluppo<sup>232</sup>, molto restrittiva rispetto a quanto richiesto dalla controparte africana<sup>233</sup>.

---

visione di un "regime commerciale speciale" e favorivano l'instaurazione di una tariffa esterna comune e la previsione di un meccanismo di compensazione per la perdita del regime preferenziale nei confronti degli Stati Associati. Anche l'Italia, sebbene avesse una posizione meno decisa sulle questioni dibattute, si dichiarava favorevole a una tariffa esterna comune ridotta. La Germania, come la maggior parte dei membri della Comunità, favoriva la tariffa esterna comune ridotta, ma prevedeva la continuazione di un regime commerciale speciale per i prodotti tropicali degli Associati, in modo che l'Associazione potesse rimanere in vita e che si incoraggiasse, allo stesso tempo, il commercio con gli Stati non Associati.

<sup>230</sup> Ibidem, p. 43.

<sup>231</sup> Che effettivamente si era creato.

<sup>232</sup> Per brevità, F.E.S.

<sup>233</sup> La posizione dei Paesi Bassi, come quella della Germania, era quella di un nuovo Fondo europeo di sviluppo con una dotazione di 680 milioni di unità di conto; quella della Francia, nel suo massimale,

Gli Stati africani, nei fatti, potevano esigere ben poco. Fu per questo motivo che molte delle richieste africane vennero totalmente rigettate. Ad esempio, ogni proposta di gestione condivisa del FES e fissazione concertata della tariffa esterna comune vennero rigettate dai Sei. Lo stesso avvenne per la richiesta di compensazioni dovuti alla fissazione della stessa tariffa esterna comune, per la creazione di un meccanismo di stabilizzazione dei prezzi, per le garanzie sull'investimento privato e la creazione di fondi speciali che si affiancassero al FED.

Ulteriori problemi, nelle ultime conferenze interministeriali, sorsero per le divisioni interne degli Stati associati, i quali non riuscivano ad avere pieno accordo sulla ripartizione delle risorse del FES. Mentre gli Stati europei avevano trovato un compromesso e fissato l'entità del nuovo FES a 800 milioni di unità di conto<sup>234</sup> - di cui 70 milioni sarebbero stati destinati per i territori non ancora indipendenti; 620 milioni di sovvenzioni dirette ai neo Stati; 46 milioni in prestiti di lungo periodo; 64 milioni provenienti dalla Banca europea di Investimento - gli Stati associati facevano fatica a fissare l'ammontare che i quattro Stati non appartenenti all'Organizzazione africana e malgascia per la cooperazione economica avrebbero ricevuto<sup>235</sup>. Alla fine, con molta difficoltà, venne trovato un compromesso accettabile e, con l'arrivo della quinta conferenza interministeriale, si riuscì a sfatare la scadenza del precedente accordo con l'adozione di misure provvisorie da parte della Commissione, che vennero successivamente approvate dal Consiglio. I ritardi dovuti alla nuova adozione del testo derivavano dalla crisi governativa italiana del periodo e dall'insistente richiesta dei Paesi Bassi di prevedere, per gli anni futuri, un progressivo allargamento dell'associazione. Mentre la richiesta dei Paesi Bassi fu accolta da una dichiarazione d'intenti diretta agli Stati africani non facenti parte dell'associazione<sup>236</sup> che venne adottata dal Consiglio dei ministri il 2 aprile del 1963, si dovette aspettare il 20 luglio del 1963 per la firma del nuovo accordo con gli Stati associati, subito dopo la fine della crisi di governo avvenuta in Italia.

---

prevedeva un ammontare di un miliardo e duecento milioni di unità di conto; come ribadito nel testo, la richiesta degli Stati Associati si stabiliva a un miliardo e ottocento milioni di unità di conto come minimo ammontare per le esigenze degli Stati africani.

<sup>234</sup> Leggermente di più di quanto proposto da Germania e Paesi Bassi.

<sup>235</sup> Come anche per gli Stati più piccoli del Gabon, della Mauritania e del Volta superiore.

<sup>236</sup> Che avevano tre opzioni di adesione all'Associazione.

### 2.3 Trattato di Yaoundé – Esiti della negoziazione

L'analisi del processo che ha portato alla conclusione del trattato di Yaoundé mostra che lo svolgersi delle trattative si è protratto tra molte fasi di maggiore "confusione" e alcune fasi in cui le Parti sono riuscite, non senza problemi, a trovare compromessi, in vista dell'adozione del nuovo accordo<sup>237</sup>.

Le decisioni erano state spesso rimandate, i principi sui quali si sarebbe dovuto fondare l'accordo venivano soventemente reinterpretati e l'oggetto, la durata e la portata dell'accordo erano stati più volte modificati. L'aspetto che probabilmente aveva reso particolarmente complesso lo svolgersi delle trattative tra le due parti era dato dalla "multidimensionalità" che la negoziazione stessa aveva comportato. Difatti, mentre da un lato veniva condotta una discussione "verticale" dei rapporti tra i Sei, la Commissione e i 18 associati, dall'altro lato, si aggiungevano due dimensioni di carattere "orizzontale", un processo di negoziato tra le istituzioni europee con i propri Stati membri<sup>238</sup>, e un secondo tavolo di trattative tra gli Stati associati.

Di questi diversi tavoli di negoziazione, quelli che erano risultati essere cruciali e decisivi per la conclusione dell'accordo furono quelli di natura orizzontale tra gli Stati europei. In maniera molto poco lineare, la divisione iniziale dei Sei Stati europei fu, alla fine, l'elemento di forza che condusse gli Stati associati ad accettare l'accordo così come gli era stato offerto. I Sei, difatti, erano partiti da una posizione comune sull'idea che il nuovo Fondo europeo di sviluppo avrebbe dovuto essere dotato di un'entità di fondi almeno eguale al FEDOM, ma avevano posizioni fortemente divisive sul nuovo tipo di relazioni che si sarebbero dovute instaurare tra le Parti. Tra gli Stati europei, ve ne erano alcuni i quali sarebbero stati maggiormente propensi a rinnovare l'associazione, con la creazione di una nuova grande area di libero scambio con gli Stati associati, e ve ne erano altri che favorivano la continuazione di un regime commerciale speciale che, nel lungo periodo, includesse anche gli altri Stati con bassi livelli di sviluppo e gli permettesse un ingresso progressivo all'interno della competizione del mercato internazionale. Le difficoltà riscontrate nel gruppo dei Sei nel riuscire a trovare un accordo permisero agli stessi Stati europei di presentare una sorta di "ultimatum" agli Stati associati, i quali potevano fare ben poco per cambiare gli esiti della negoziazione e dovevano riscontrare, in più, delle divisioni

---

<sup>237</sup> W ZARTMAN, op. cit., p.54.

<sup>238</sup> Processo di negoziazione in cui la Commissione ha avuto un peso importante.

interne che riguardavano la ripartizione dei fondi<sup>239</sup>. La convenzione di Yaoundé, dunque, risultava essere stato il risultato di un processo più “subito” dagli Stati associati che un compromesso vero e proprio tra le due Parti.

Il nuovo sistema prevedeva la creazione di una zona di libero scambio di carattere preferenziale tra la CEE e ciascuno degli stati associati; la progressiva soppressione delle preferenze accordate dalla Francia ai suoi antichi possedimenti; l'accrescimento e la diversificazione dell'aiuto finanziario, che passò dai 581 milioni di unità di conto previste dalla prima associazione del Trattato di Roma a 800 milioni<sup>240</sup>. La nuova convenzione di associazione si componeva di quattro parti preminenti:

- 1) una sezione dedicata al commercio; 2) una parte dedicata alla cooperazione tecnica e finanziaria; 3) una terza sezione sulla libertà di stabilimento, i servizi, i pagamenti e i movimenti di capitale 4) un'ultima sezione che riguardava l'assetto istituzionale della nuova associazione<sup>241</sup>.

Sotto il profilo istituzionale, l'evoluzione dell'associazione era dovuta soprattutto alla nascita dei nuovi Stati indipendenti associati. Questo elemento, da non poco conto, comportava la necessità di introdurre nella nuova relazione delle istituzioni che non fossero esclusivamente europee<sup>242</sup>. Tra le nuove istituzioni si arrivò a creare un Consiglio dell'associazione, assistito da un Comitato dell'associazione; una Conferenza parlamentare dell'associazione; una Corte di arbitrato dell'associazione.

Il Consiglio dell'associazione era composto dai membri del Consiglio dei ministri della Comunità, dai membri della Commissione del mercato comune e da un rappresentante di Stato o di governo di ciascuno dei membri degli Stati associati<sup>243</sup>. Il Consiglio di associazione prevedeva che ogni anno venisse fissata una riunione<sup>244</sup> e che potessero essere adottate decisioni che erano vincolanti per le Parti firmatarie dell'accordo. Tali decisioni erano previste con la regola dell'unanimità.

Il Consiglio si sarebbe occupato dell'attuazione delle disposizioni della convenzione di Yaoundé e di intervenire, in prima battuta, qualora fossero sorte delle controversie fra le Parti, cercando di proporre una soluzione amichevole, prima che una delle parti in conflitto decidesse di rivolgersi alla Corte di arbitrato.

Il Comitato di associazione operava sotto il controllo diretto del Consiglio di associazione. Qualora lo ritenesse necessario, il Consiglio di associazione avrebbe potuto devolvere temporaneamente i propri poteri al Comitato di associazione, il quale avrebbe dovuto seguire gli stessi criteri per l'adozione di una decisione.

La Conferenza parlamentare dell'associazione era stata creata nell'ottica di consentire maggiormente ai parlamentari dei due blocchi di potersi riunire e discutere di materie riguardanti l'associazione. La Conferenza si teneva ogni anno ed era previsto che, a seguito dell'adozione di un rapporto annuale da parte del Consiglio dell'associazione, si potesse esprimere attraverso risoluzioni concernenti l'associazione. La Conferenza parlamentare era composta su una base di eguaglianza dei membri tra i due blocchi e

---

<sup>239</sup> Nelle pagine precedenti si è già intervenuti sul punto.

<sup>240</sup> V. IEDES, *Renouvellement de la Convention de Yaoundé*, in *Tiers-Monde*, 1969, p. 214 e cfr. European Community Information Service, *Partnership in Africa: The Yaoundé Association*, 1966 p. 6.

<sup>241</sup> V. Yaoundé Treaty, 1963, cit.

<sup>242</sup> Come quelle previste nell'ambito del Trattato di Roma, in quanto all'epoca dell'adozione del Trattato la maggior parte delle entità territoriali in esame erano ancora colonie degli Stati europei.

<sup>243</sup> Per un numero totale di 33 membri.

<sup>244</sup> Ma su base annuale era anche possibile che venissero fissati più incontri.

prevedeva 54 membri provenienti dal Parlamento europeo e 54 membri provenienti dai Parlamenti africani<sup>245</sup>. La presidenza dell'assemblea si sarebbe alternata, di anno in anno, tra un cittadino di uno Stato membro della comunità e un individuo con cittadinanza di uno degli Stati associati. Il primo incontro della Conferenza fu tenuto a Dakar nel dicembre 1964.

Per concludere, nonostante lo spirito di cooperazione animasse la conclusione della nuova associazione, era stato previsto un meccanismo di risoluzione delle controversie che non si potessero risolvere in via "diplomática": la Corte di arbitrato.

Nel caso di un conflitto di interesse sull'interpretazione o la presunta violazione dell'accordo, le Parti avrebbero dovuto cercare una soluzione amichevole investendo della disputa il Consiglio di associazione. In caso di mancato successo, la controversia sarebbe stata deferita alla Corte di arbitrato.

La Corte si componeva di cinque membri. Di questi, quattro giudici venivano scelti tra individui indipendenti di comprovata competenza, due erano nominati dal Consiglio della CEE e due dagli Stati associati. Le decisioni della Corte venivano adottate a maggioranza dei suoi membri, di cui il Presidente poteva rappresentare l'anello della bilancia. Le decisioni arbitrali, infine, erano direttamente vincolanti nei confronti della Parti in conflitto, le quali, pertanto, dovevano rispettare quanto stabilito dalla Corte.

Sotto il profilo commerciale<sup>246</sup>, le disposizioni presenti all'interno della nuova associazione riguardano la soppressione dei diritti di dogana e l'eliminazione delle restrizioni quantitative che avrebbe dovuto valere sia per gli Stati associati sia per gli Stati membri della Comunità economica europea.

Il carattere progressivo dell'eliminazione dei dazi doganali è ribadito all'art. 2 della convenzione<sup>247</sup>, il quale ribadisce quanto prima menzionato, riguardo l'applicazione della tariffa doganale comune nei confronti degli Stati terzi<sup>248</sup>. Allo stesso articolo, vengono anche previste delle deroghe concesse ad alcuni Stati per l'importazione di prodotti specifici, come nel caso della Germania<sup>249</sup> e i tre Stati del Benelux<sup>250</sup>, che fissavano le condizioni in protocolli annessi alla convenzione.

All'art. 3 della convenzione è esplicitata nuovamente la natura progressiva dell'eliminazione dei diritti di dogana che gli Stati membri godono all'interno degli Stati associati. Tuttavia, come codificato al § 2, viene fatto salvo, per ogni Stato associato, il diritto di mantenere o stabilire dei nuovi dazi doganali o delle restrizioni, in caso di necessità dovute allo sviluppo, allo sviluppo del tessuto industriale o per necessità di conto corrente e capitale.

Veniva, inoltre, fatta esenzione ad alcuni Stati associati, rispetto ad alcuni accordi o trattamenti che erano previsti in passato, che impedivano il favoreggiamento di taluni

---

<sup>245</sup> Che erano tre per ogni Stato Africano dell'Associazione.

<sup>246</sup> V. IEDES, Op. cit. 215

<sup>247</sup> V. Yaoundé Convention, 1. "Les produits originaires des Etats associés bénéficient à l'importation dans les Etats membres de l'élimination progressive des droits de douane et taxes d'effet équivalent à de tels droits qui interviennent entre les Etats membres conformément aux dispositions des articles 12, 13, 14, 15 et 17 du traité et aux décisions d'accélération du rythme de réalisation des objets du traité intervenues ou à intervenir", disponibile online [https://www.cvce.eu/en/obj/the\\_yaounde\\_convention\\_20\\_july\\_1963-en-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html](https://www.cvce.eu/en/obj/the_yaounde_convention_20_july_1963-en-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html).

<sup>248</sup> Che concerne i "competitor" degli Stati Associati.

<sup>249</sup> Per le banane importate dai Paesi Terzi.

<sup>250</sup> Per l'importazione del Caffè verde.

prodotti europei – come la Repubblica Centrafricana e i due Stati del Congo, in ragione dell'Atto di Berlino del 1885. Questi Stati hanno potuto conservare i regimi precedentemente assunti per una durata di tre anni, senza che vi fosse reciprocità con la controparte europea. La politica agricola comune della Comunità non era ancora entrata in vigore nel momento in cui veniva adottata la convenzione di Yaoundé. Per tale motivo, gli Stati associati non erano riusciti nell'intento di far includere anche la Politica Agricola nell'ambito della nuova associazione<sup>251</sup>.

Il regime favorevole in materia di dazi doganali veniva esteso anche alle restrizioni quantitative, le quali dovevano essere progressivamente soppresse da parte degli aderenti alla convenzione.

All'art. 12 della convenzione subentra un principio che diventerà la base della relazione tra i futuri Stati ACP e la CEE: il dialogo tra le parti<sup>252</sup>. Grazie a questa componente, gli Stati associati ricevevano parziale soddisfazione alla loro richiesta di poter essere consultati nel caso in cui fossero discussi nuovi trattati commerciali con Stati terzi che non erano parte dell'associazione. Queste consultazioni potevano essere invocate nel momento in cui la CEE discuteva di sospensione, modifica o soppressione di dazi doganali; l'istituzione, la riduzione o la soppressione di restrizioni quantitative; la concessione di tariffe all'importazione ridotte o nulle.

Un altro elemento sul quale gli Stati associati avevano ottenuto un discreto successo era riscontrabile nella presenza nella convenzione delle Clausole di salvaguardia<sup>253</sup>. Queste

---

<sup>251</sup> Si ricorda, a proposito, dell'evidente resistenza da parte di gruppi di pressione rappresentanti gli interessi degli agricoltori europei nell'accoglimento di prodotti agricoli concorrenti provenienti da Stati terzi. Cfr.

<sup>252</sup> V. Convention de Yaoundé. Art. 12:

“1. En ce qui concerne la politique commerciale, les Parties contractantes conviennent de s'informer mutuellement et, à la demande d'une d'entre elles, de se consulter aux fins de la bonne application de la présente convention.

2. Ces consultations portent sur les mesures relatives aux échanges commerciaux avec des pays tiers lorsque celles-ci sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts d'une ou de plusieurs Parties contractantes et notamment en ce qui concerne:

- a) La suspension, modification ou suppression des droits de douane ;
- b) L'octroi de contingents tarifaires à droit réduit ou nul, à l'exception des contingents visés par l'article 2 paragraphe 3 ci-dessus ;
- c) L'institution, la réduction ou la suppression de restrictions quantitatives, sans préjudice des obligations découlant pour certaines Parties contractantes de leur appartenance au G.A.T.T.

3. Dès l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'association définit la procédure d'information et de consultation relative à l'application du présent article.”

<sup>253</sup> Art. 13 Traité de Yaoundé recita:

“1. Si des perturbations sérieuses se produisent dans un secteur de l'activité économique d'un Etat associé, ou compromettent sa stabilité financière extérieure, celui-ci peut, par dérogation aux dispositions de l'article 3 paragraphe 2 alinéa 1 et de l'article 6 paragraphe 1, 2 et 4, prendre les mesures de sauvegarde nécessaires. Ces mesures ainsi que leurs modalités d'application sont notifiées, sans délai, au Conseil d'association.

2. Si des perturbations sérieuses se produisent dans un secteur de l'activité économique de la Communauté ou d'un ou de plusieurs Etats membres ou compromettent leur stabilité financière extérieure et si des difficultés surgissent pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, la Communauté peut prendre ou autoriser le ou les Etats membres intéressés à prendre, par dérogation aux dispositions des articles 2 et 5, les mesures qui se révéleraient nécessaires dans leurs relations avec les Etats associés.

Ces mesures ainsi que leurs modalités d'application, sont notifiées, sans délai, au Conseil d'association.

clausole proteggevano le economie degli Stati associati nel caso in cui uno dei settori economici degli Stati in questione fosse oggetto di crisi di natura intensa e improvvisa, che avrebbe potuto compromettere la loro stabilità finanziaria. Gli Stati associati, pertanto, avrebbero potuto adottare misure in deroga a quanto stabilito all'art. 3 § 2<sup>254</sup> e all'art. 6 § 1.2 e 4 <sup>255</sup>. In un'ottica di reciprocità, le stesse disposizioni sarebbero valse per gli Stati membri della CEE. Tutte le parti facenti parte della convenzione avevano convenuto che le misure di salvaguardia sarebbero state comunicate quanto prima al Consiglio d'associazione. Il regime che si imponeva ai prodotti originari dagli Stati associati e importati nella Comunità aveva una tripla dimensione:<sup>256</sup> in primo luogo, si avevano i prodotti rientranti nel "regime di diritto comune", i quali riguardavano merci degli Stati associati che non avevano natura né tropicale né agricola e che erano assimilabili ai prodotti che erano oggetto di scambio all'interno della comunità.

In secondo luogo, il regime di "Mercato Comune" ricomprendeva i prodotti provenienti dagli associati che erano assimilabili ai prodotti agricoli tropicali<sup>257</sup>. Infine, vi era il "regime agricolo" che si applicava a tutti quei prodotti considerati "omologhi" e concorrenti che, dunque, che venivano prodotti sia dagli Stati membri della CEE sia dagli Stati associati.

Concretamente, uno dei prodotti che al tempo rientravano nel regime "Mercato Comune" erano le banane, le quali rappresentavano uno dei prodotti di esportazione maggiori degli Stati associati. Su questo punto, vi erano state diverse frizioni tra associati e membri della CEE, poiché la Germania, secondo quanto codificato in un protocollo annesso Trattato di Roma, beneficiava dell'autorizzazione di poter importare banane, con regimi tariffari agevolati o nulli, per quasi totalità del proprio consumo del frutto, da Stati terzi non rientranti nell'associazione. Una situazione simile valeva per la Francia, che era talvolta importatrice, talvolta esportatrice di banane, in ragione di un proprio regime di organizzazione del mercato di tale frutto che era instaurato nei dipartimenti francesi d'oltremare.

Tra i prodotti che, invece, rientrano nel regime degli "omologhi" - e che quindi concorrono direttamente con quanto veniva prodotto nella CEE - si ritrovavano il riso, lo zucchero e i diversi prodotti oleari. Il riso prodotto in grandi quantità negli Stati di Madagascar, Costa d'Avorio, Mali e Senegal, entrava in diretta competizione con la produzione franco italiana dello stesso bene. Per il riso, la Comunità aveva stabilito il pagamento di una tariffa che ricalcava quanto era stato pagato dagli Stati associati durante il triennio 1961-1963, con un ammontare che era, in ogni caso, inferiore rispetto a quanto previsto per gli Stati terzi non facenti parte dell'Associazione. Per ciò che concerneva lo

---

3. Pour l'application des paragraphes 1 et 2 du présent article, doivent être choisies par priorité les mesures qui apportent le minimum de perturbations dans le fonctionnement de l'association. Ces mesures ne doivent pas excéder la portée strictement indispensable pour remédier aux difficultés qui se sont manifestées.

4. Des consultations ont lieu au sein du Conseil d'association sur les mesures prises en application des paragraphes 1 et 2 du présent article.

, Elles ont lieu à la demande de la Communauté pour les mesures du paragraphe 1 et à la demande d'un ou de plusieurs Etats associés pour celles du paragraphe 2."

<sup>254</sup> Per quanto concerneva il trattamento offerto ai prodotti europei negli Stati Associati.

<sup>255</sup> Che riguardano l'astensione dall'imporre nuove restrizioni quantitative e la progressiva eliminazione delle stesse nei confronti degli Stati europei.

<sup>256</sup> V. IEDES, *Renouvellement de la Convention de Yaoundé*, in *Tiers-Monde*, 1969, p. 216.

<sup>257</sup> Come, ad esempio, il caffè.

zucchero, differentemente, è da segnalare che all'interno dell'Organizzazione Comune Africana e Malgascia al bene era stato assegnato un prezzo minimo che era garantito anche ai produttori. Per tenere conto di questo regime di prezzi presente negli Stati associati, la Comunità aveva accordato alla Cassa di perequazione della convenzione una forma di compensazione.

Infine, il prodotto della Tapioca costituiva a metà un prodotto agricolo e a metà un prodotto industriale. Il regime d'imposizione per le importazioni di questo bene verso la Comunità da parte dei paesi Terzi comprendeva due elementi: il primo elemento "fisso" aveva una natura analoga a un diritto di dogana ad valorem. Il secondo elemento "mobile" era destinato a compensare la differenza tra il prezzo della materia prima agricola che era riscontrabile all'interno della Comunità e il prezzo che era fissato nel mercato mondiale. I neo Stati associati Africani e Malgasci, inizialmente, non avevano l'obbligo di onorare l'elemento "fisso", ma per ciò che concerneva l'elemento "mobile" vi erano assoggettati come gli altri Stati della comunità internazionale. Alla fine di un lungo processo di discussione, la Commissione propose il non percepimento dell'elemento mobile da parte degli Stati associati fino al giugno 1969.

Per ciò che riguarda la Cooperazione tecnica e finanziaria, nella convenzione di Yaoundé l'ammontare totale delle unità di conto destinate agli Stati associati aumentavano dai 581,25 milioni previsti dal F.E.D.O.M. ai 730 milioni previsti dalla convenzione di Yaoundé<sup>258</sup>, di cui 620 di sovvenzioni non rimborsabili, 46 di prestiti del nuovo F.E.S., 64 di prestiti della Banca europea di Sviluppo. Rispetto a quanto erogato nel precedente F.E.D.O.M., l'impegno finanziario di Francia e Germania rimaneva pressoché uguale<sup>259</sup>. Lo Stato che invece aumentava sensibilmente la propria contribuzione era l'Italia, che passava dal 6,9 al 13,75 % di fondi erogati, di fatto raddoppiando la propria quota diretta allo sviluppo nell'ambito F.E.S.

I fondi che venivano erogati dal FES avevano diversi tipi di destinazione d'uso. Di questi, il 37 % sul totale delle erogazioni erano indirizzate alla produzione e alla diversificazione, 169 milioni delle unità di conto. Gli aiuti alla produzione dovevano essere gradualmente ridotti in funzione del raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>260</sup>. Gli aiuti alla diversificazione erano indirizzati alla riduzione dei rischi e delle conseguenze di un'economia fondata sulla monocultura, la quale era principalmente causata da limiti climatici e di suolo e dalla mancanza dello scambio regionale o interregionale.

Con riferimento ai fondi indirizzati agli investimenti economici e sociali, le risorse finanziarie di questa natura ammontavano al 57% del totale degli impegni degli Stati nell'ambito FES, con 250 milioni di unità di conto dirette a questo scopo. Tra i fondi diretti agli investimenti, quelli indirizzati alla modernizzazione rurale e alla industrializzazione, rispetto al primo FES, avevano un sensibile aumento, che li portava ad avere una proporzione pari a quelli diretti all'infrastruttura economica e sociale.

Per concludere, i diritti allo stabilimento, come codificato all'interno della convenzione, comportano l'accesso alle attività non salariate e il loro esercizio, la costituzione e la gestione di imprese, nonché la creazione di agenzie e filiali. I cittadini e le società di uno Stato della Comunità non possono beneficiare di diritti allo stabilimento, se

---

<sup>258</sup> V. IEDES, op. cit. p. 222.

<sup>259</sup> I due Stati passavano da una contribuzione del 34,4 al 33,75 % sul totale ammontare del Fondo.

<sup>260</sup> In questo caso, il miglioramento delle strutture agricole e l'adattamento progressivo della produzione alle esigenze del commercio globale.

non nella stessa misura che è concessa ai cittadini e alle società di uno Stato associato. Dall'art. 35 all'art. 37<sup>261</sup> sono codificate la libertà di circolazione dei capitali e degli individui, come anche l'uguaglianza di trattamento per i cittadini e le società per ciò che riguarda la materia degli investimenti e i movimenti di capitale.

#### 2.4 Le cosiddette “associazioni laterali”

Oltre alla conclusione della prima convenzione di Yaoundé, la Comunità si impegnò alla stipulazione di accordi commerciali che consentisse ai prodotti europei e a quelli degli “associati laterali” di avere trattamenti maggiormente favorevoli. Furono due gli accordi conclusi in questo senso: il primo era quello con la Federazione di Nigeria<sup>262</sup>; il secondo fu quello che venne concluso con gli Stati dell'Africa orientale anglofona del Kenya, dell'Uganda e della Tanzania<sup>263</sup>. Partendo dal trattato di Lagos<sup>264</sup>, a seguito della firma della convenzione di Yaoundé nel 1963, gli Stati membri della Comunità rilasciarono una dichiarazione di intenti che offriva a Stati con strutture economiche simili a quelle degli associati l'opportunità di entrare in associazione con l'ente comunitario. Venne previsto che le nuove associazioni potessero essere istituite per il tramite di tre diverse modalità. In ordine a) attraverso l'adesione alla convenzione di Yaoundé, in conformità con l'art. 58 del testo della convenzione di associazione; b) con un distinto accordo di associazione comprendente obblighi e diritti reciproci, il quale avrebbe avuto come fine principale il miglioramento del trattamento commerciale reciproco; c) attraverso un accordo commerciale<sup>265</sup> inteso ad aumentare il volume commerciale tra la Comunità e lo Stato, o il gruppo di Stati, in questione.

La dichiarazione di intenti della Comunità venne seguita dall'interesse di quattro Stati facenti parte del Commonwealth<sup>266</sup> e, a partire dall'autunno 1963, incominciarono dialoghi volti alla conclusione di nuovi accordi di associazione. Tra le tre modalità che erano state previste dalla Commissione per la conclusione di nuove associazioni, i dialoghi con la Nigeria andarono subito nella direzione di un distinto accordo di associazione, slegato da quanto concluso a Yaoundé. Nel luglio 1966, i rappresentanti della Comunità e della Nigeria firmarono a Lagos il nuovo accordo di associazione, il quale, negli anni a venire, non entrò mai in vigore per la mancata ratifica dello Stato africano.

I principali termini di questo accordo prevedevano che le merci originarie dalla Nigeria avrebbero beneficiato dell'eliminazione dei dazi doganali e delle altre tasse e della rimozione delle restrizioni di quota su un certo numero di prodotti.

Alcune disposizioni “speciali”, riguardanti, tra i vari prodotti, il cacao e l'olio di palma, prevedevano che entro un certo quantitativo di importazione le merci nigeriane avrebbero beneficiato del nuovo regime commerciale favorevole; al di sopra di questi livelli di quota, le tariffe applicate a questi “prodotti speciali” sarebbero rimaste quelle precedentemente applicate.

---

<sup>261</sup> V. Convenzione di Yaoundé

<sup>262</sup> Anche detto Trattato di Lagos. Mai entrato in vigore per la mancata ratifica della Nigeria.

<sup>263</sup> Anche detto Trattato di Arusha.

<sup>264</sup> V. European Community Information Service, op. cit., p. 17.

<sup>265</sup> E, nota, non di associazione.

<sup>266</sup> I sopracitati Uganda, Tanzania, Kenya e Nigeria.

Per ciò che riguarda, differentemente, le esportazioni della Comunità dirette alla Nigeria, lo Stato africano aveva previsto un doppio sistema tariffario in base al prodotto preso in considerazione. Nel primo insieme di prodotti, era prevista la progressiva abolizione dei dazi doganali e delle tasse nei confronti delle esportazioni comunitarie. Nel caso di alcuni specifici prodotti, come la pasta, la birra, le sardine e il caviale, era prevista l'eliminazione del 50% dei dazi doganali preesistenti, a cui verrà seguito un'ulteriore eliminazione del 25% l'anno successivo e della totale rimozione dopo due anni dall'entrata in vigore dell'accordo. La Nigeria, come clausola di salvaguardia, manteneva il diritto di poter introdurre nuovi dazi doganali, qualora ciò sia necessario ai fini del proprio sviluppo o in caso di problemi di budget.

La Nigeria, inoltre, si assumeva la responsabilità di non imporre restrizioni di carattere quantitativo sulle importazioni della Comunità <sup>267</sup>, a meno che, come nel caso dei dazi doganali, non avesse la necessità di imporre tali misure al fine di mantenere o ristabilire gli interessi legati alle proprie necessità di sviluppo o nel caso di squilibri della bilancia dei pagamenti. In materia di diritti di Stabilimento<sup>268</sup>, dei servizi e dei capitali, la Nigeria si impegnavo a non applicare un trattamento discriminatorio sia ai cittadini sia alle Società privatistiche degli Stati membri della Comunità. All'art. 3 § 4 del trattato di associazione con la Nigeria<sup>269</sup> era previsto che, su richiesta della Comunità, le condizioni di applicazione dell'articolo riguardanti il trattamento dei prodotti europei in Nigeria dovessero essere discusse in seno al Consiglio di associazione.

Come nella convenzione di associazione di Yaoundé, all'art. 8 veniva sancito il diritto della Nigeria all'istituzione o il mantenimento di unioni doganali e aree di libero scambio con Stati terzi, eccetto che le stesse unioni doganali o aree di libero scambio comportassero un'incompatibilità con i principi e le disposizioni del trattato concluso.

Nelle disposizioni generali dell'accordo, la volontà della Comunità di non entrare in contraddittorio con qualsivoglia genere di orientamento economico della Nigeria risultava evidente dalla clausola che esplicitava quanto ribadito nel caso di istituzione o stabilimento di unioni doganali o aree di libero scambio.

Un principio guida del trattato di Lagos era dato, come nella quasi totalità degli accordi commerciali, dall'impossibilità di concessione di un regime maggiormente favorevole per le condizioni di scambio, i diritti di stabilimento, i servizi e nei pagamenti. Coerentemente con quanto previsto in questo tipo di logica, la Nigeria si era impegnata, inoltre, a non discriminare tra i membri della Comunità. Diversamente rispetto al sistema di Yaoundé, l'associazione tra la Comunità e la Nigeria prevede nel trattato, all'art. 21, di istituire un Consiglio di associazione, con il compito di raggiungere gli obiettivi codificati nel trattato in esame. Il Consiglio di associazione poteva adottare delle decisioni vincolanti per le parti aderenti al trattato ed era competente nell'esame di ogni materia riguardante l'esecuzione del testo convenzionale. In aggiunta alle decisioni vincolanti, tale organo poteva adottare delle raccomandazioni dirette alle parti contraenti del trattato.

Tale organo era composto, da un lato, dai membri del Consiglio e della Commissione della Comunità e, dall'altro, dai membri del governo della Nigeria. Il Consiglio di associazione, inoltre, rivestiva un ruolo importante nella risoluzione delle controversie tra le Parti. Qualora lo stesso Consiglio avesse fallito nella risoluzione di tali

---

<sup>267</sup> O qualsivoglia tipo di misura di natura equivalente.

<sup>268</sup> V. IEDES, op. cit. p.228.

<sup>269</sup> Association Agreement between Nigeria and European Economic Community, July 1966.

contraddittori, ciascuna parte avrebbe potuto notificare all'altra la nomina di un giudice arbitrale. L'ultimo arbitro sarebbe stato nominato dallo stesso Consiglio di associazione e la decisione veniva adottata a maggioranza dei voti della terna arbitrale. Ogni sentenza arbitrale, come intuibile, aveva carattere vincolante nei confronti delle Parti, le quali avevano l'obbligo di eseguire quanto deciso. Il ruolo di Presidente del Consiglio di associazione si sarebbe alternato tra un membro del Consiglio della Comunità e un membro del governo della Nigeria e, su iniziativa dello stesso Presidente del Consiglio, gli incontri tra Stato associato e Comunità si sarebbero tenuti una volta l'anno, a meno che non ci fosse necessità di maggiori incontri, conformemente con quanto previsto dalle regole di procedura del trattato. Non venne prevista la creazione di un Comitato di associazione che si concentrasse sulle materie da affrontare giornalmente<sup>270</sup>. Differentemente rispetto a quanto previsto nel regime Yaoundé, dunque, l'apparato istituzionale veniva limitato a quanto indispensabile per dare una forma organizzativa al nuovo impianto di regole<sup>271</sup>.

Il trattato di Lagos venne successivamente integrato dal trattato di Arusha<sup>272</sup> con i tre Stati Anglofoni del Kenya, dell'Uganda e della Tanzania. Tale accordo venne messo alle firme nella città del centro Africa nel 1969.

L'accordo di associazione di cui sopra era ripartito, proprio come l'altro accordo "laterale" e la convenzione di Yaoundé, in alcune principali disposizioni, di cui si ricorda

- a) L'eliminazione dei dazi doganali e delle tasse connesse al commercio che la Comunità imponeva agli Stati citati, per i prodotti del caffè e dei chiodi di garofano.
- b) La Comunità avrebbe applicato ai beni provenienti da tali Stati il regime intracomunitario<sup>273</sup> e, per ciò che concerneva le importazioni di Ananas, si sarebbe riservata il diritto di adottare unilateralmente le decisioni necessarie per difendere gli interessi degli Stati associati Malgasci e Africani<sup>274</sup>, al superamento, da parte degli Stati anglofoni dell'Africa orientale di alcuni livelli di importazione.

Da parte loro, gli Stati africani anglofoni avrebbero garantito delle preferenze che variavano dal 2 al 5% su 59 posizioni tariffarie che rappresentavano il 14,6% delle esportazioni della Comunità presso questi Stati. Come in tutti gli altri trattati di associazione, gli Stati in questione mantenevano il diritto di poter intraprendere tutte le misure necessarie, volte a garantire il proprio sviluppo economico.

Le somiglianze tra le due associazioni "laterali" derivavano non solo dalle strutture economiche simili degli Stati coinvolti, ma anche dall'appartenenza al Commonwealth. In più, entrambi i nuovi Trattati prevedevano dei regimi doganali di preferenza reciproca che erano, in realtà limitati. Questo per l'interesse degli Stati membri della Comunità di tutelare gli Stati facenti parte dell'associazione Africana e Malgascia, che avevano particolarmente insistito nel processo di negoziazione per mantenere una posizione privilegiata rispetto agli altri "omologhi" Stati in via di sviluppo.

---

<sup>270</sup> Sebbene non si fosse deciso di operare in tal senso, l'art. 26 del Trattato di Associazione prevedeva che "The Contracting Parties shall facilitate any contacts which may be established between the European Parliamentary Assembly and the Parliament of Nigeria."

<sup>271</sup> V. European Community Information Service, op. cit. p. 17.

<sup>272</sup> Città della Tanzania.

<sup>273</sup> V. IEDES, op. cit. p.228.

<sup>274</sup> I quali erano tutelati dalla Convenzione di Yaoundé.

Questi due accordi, ulteriormente, non prevedono alcuna cooperazione tecnica e finanziaria, contrariamente a quanto codificato nella convenzione di Yaoundé.

Sull'argomento, la Commissione rammentava che l'associazione tra la Comunità e gli Stati africani e malgasci rimaneva aperta all'adesione di ulteriori Stati membri ma, allo stesso tempo, tali nuove adesioni avrebbero dovuto evitare una perdita di efficacia della stessa associazione.

La Commissione esprimeva, pertanto, la volontà di mantenere, da un lato, un'associazione aperta e, dall'altro e parallelamente, degli accordi di associazioni distinti con uno o più Stati che avessero una struttura economica comparabile con quelli malgasci e africani di Yaoundé.

## 2.5 La revisione di Yaoundé

La convenzione negoziata e conclusa a Yaoundé nel 1964 si trovò, cinque anni più tardi, nella necessità di dover essere oggetto di una revisione. I problemi posti dal rinnovo della convenzione erano molteplici, ma si concentravano perlopiù sull'aspetto che maggiormente rilevava sul piano della dimensione economica: lo scambio di beni tra le parti<sup>275</sup>.

Il problema principale era dato dal restringimento del regime preferenziale accordato dalla Comunità economica europea nei confronti degli Stati africani e malgasci, dovuto a quanto deciso nel cosiddetto "Kennedy Round". Su questo aspetto, gli Stati associati si erano aspettati una riduzione delle preferenze che fosse più moderata rispetto a quanto gli Stati membri della Comunità prevedevano di applicare.

Un altro aspetto sul quale vi sarebbe stata un'intensa discussione derivava dal dibattito in corso a livello mondiale che prevedeva la soppressione progressiva delle preferenze di natura "regionale", a vantaggio di un sistema preferenziale "globale" che non consentisse discriminazioni tra Stati in via di sviluppo.

Alla fine della discussione, i risultati apportati dal secondo rinnovo di Yaoundé furono piuttosto modesti, ma permisero agli Stati associati di poter continuare una relazione di natura speciale con la Comunità e i suoi Stati membri<sup>276</sup>. La seconda

---

<sup>275</sup> V. IEDES, Op cit. p.221

<sup>276</sup> All'art. 2 della nuova Convenzione si ribadiva quanto previsto già nel Yaoundé I, per ciò che concerne il trattamento concesso agli Stati associati nella Comunità.

"1. I prodotti originari degli Stati associati sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse di effetto equivalente, ed il trattamento loro riservato non può essere più favorevole di quello che gli Stati membri si concedono tra loro.

2. Tuttavia, le disposizioni del precedente paragrafo non pregiudicano il regime per le importazioni dei prodotti:

- ripresi nell'elenco dell'Allegato II del trattato, quando sono oggetto di un'organizzazione comune dei mercati ai sensi dell'articolo 40 del trattato;
- soggetti, all'importazione nella Comunità, a una regolamentazione specifica come conseguenza dell'attuazione della politica agricola comune.

Le disposizioni del protocollo n. 1 allegato alla presente Convenzione precisano le condizioni alle quali la Comunità determina, in deroga al regime generale in vigore nei confronti dei paesi terzi, il regime applicabile

convenzione di Yaoundé ricalcava quanto già concluso cinque anni prima, nell'ottica di far valere nella Comunità quanto negoziato negli anni precedenti.

Un aspetto interessante, presente sia nel precedente Yaoundé I sia nel successivo Yaoundé II, fu la misurazione del valore delle unità di conto che doveva essere erogato, conformemente con quanto stabilito nella sezione delle convenzioni relativa ai protocolli sul valore dell'unità di conto<sup>277</sup>. La misurazione di tale valore risultava fondamentale in mancanza di una moneta unica europea che potesse quantificare in modo certo l'ammontare degli aiuti e dei prestiti della cooperazione tecnica e finanziaria.

Un protocollo che non era presente nella prima versione del regime di Yaoundé è il nono, il quale si concentrava su un tema di carattere essenziale per lo svolgimento dei compiti di una qualsivoglia forma di organizzazione con una rilevanza giuridica sul piano internazionale: quello dei privilegi e delle immunità. Le Parti contraenti, in questo protocollo, al fine di favorire il buon funzionamento dell'associazione, prevedevano che i rappresentanti di governo degli Stati membri e degli Stati associati, gli esperti, i membri del

---

ai precedenti prodotti originari degli Stati associati. 3. Sulle modalità di applicazione del presente articolo possono aver luogo consultazioni in seno al consiglio di Associazione.

Lo stesso valeva per il trattamento applicato ai prodotti della Comunità negli Stati associati, art. 3

“1. I prodotti originari della Comunità sono ammessi all'importazione in ciascuno degli Stati associati in equivalente. 2. Tuttavia, ciascuno Stato associato può mantenere o istituire, alle condizioni stabilite nel protocollo n. 2 allegato alla presente Convenzione dazi doganali e tasse di effetto equivalente che rispondano alle necessità del suo sviluppo o abbiano lo scopo di alimentare il suo bilancio. 3. Ciascuno Stato associato accorda lo stesso trattamento ai prodotti originari di ciascuno degli Stati membri.”

<sup>277</sup> Al protocollo n. 7 della Convenzione è stato codificato quanto segue:

“Articolo 1

Il valore dell'unità di conto utilizzato per esprimere importi nella Convenzione di Associazione o nelle disposizioni prese in applicazione della stessa è di 0,88867088 grammi d'oro fino.

Articolo 3

L'unità di conto definita all'articolo 1 resterà immutata durante tutto il periodo di esecuzione della Convenzione. Tuttavia, qualora prima della data di scadenza di quest'ultima intervenga una modifica uniformemente proporzionale della parità di tutte le monete rispetto all'oro decisa dal Fondo monetario internazionale, in applicazione dell'articolo 4, sezione 7, degli statuti dello stesso, il peso d'oro fino dell'unità di conto varierà in funzione inversa alla suddetta modifica.

Qualora uno o più Stati membri non applichino la decisione adottata dal Fondo monetario internazionale di cui al comma precedente, il peso d'oro fino dell'unità di conto varierà in funzione inversa alla modifica decisa dal Fondo monetario internazionale.

Tuttavia, il Consiglio delle Comunità europee esaminerà la situazione creatasi e adotterà a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previo parere del Comitato monetario, le misure necessarie.

Articolo 2

La parità della moneta di uno Stato membro rispetto all'unità di conto definita all'articolo 1 è il rapporto tra il peso d'oro fino contenuto in questa unità di conto e il peso d'oro fino corrispondente alla parità di tale moneta dichiarata al Fondo monetario internazionale.

In mancanza di parità dichiarata o qualora nei pagamenti correnti si applichino corsi che si discostano dalla parità di un margine superiore a quello autorizzato dal Fondo monetario, il peso d'oro fino corrispondente alla parità della moneta sarà calcolato in base al tasso di cambio applicato, per i pagamenti correnti nello Stato membro alla data del calcolo, una moneta definita direttamente o indirettamente convertibile in oro e in base alla parità di tale moneta convertibile dichiarata al Fondo monetario.”

personale e i consiglieri delle due Parti o dell'associazione, godessero nell'esercizio delle loro funzioni dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso. Oltre a questo aspetto, il Capitolo II, art. 2 del nono Protocollo approfondiva la questione delicata del regime giuridico dei beni, dei fondi e degli averi del Consiglio di Coordinamento e del suo personale, la quale risultava di fondamentale importanza, dato l'assetto istituzionale più complesso che le parti hanno inteso istituire con le Convenzioni di Yaoundé<sup>278</sup>.

Per concludere, e questo risulta l'aspetto più rilevante raggiunto dalla seconda convenzione di Yaoundé, se ci concentriamo sulle clausole relative allo scambio di beni, gli artt. 2 e 3 della nuova convenzione codificavano l'esenzione dai dazi doganali e dalle tasse di effetto equivalente, che, diversamente rispetto a quanto sancito nella prima convenzione, aveva effetto immediato e non progressivo<sup>279</sup>. Questa esenzione era valida sia nei confronti dei prodotti degli associati importati nella Comunità sia per i prodotti dei membri della Comunità che vengono esportati negli Stati associati.

Con la decisione del Consiglio del 29 settembre del 1970<sup>280</sup> il Consiglio della Comunità ha concluso, approvato e confermato la convenzione di associazione tra la Comunità e gli Stati associati africani e malgasci.

Nell'accordo interno relativo al finanziamento e alla gestione degli aiuti alla Comunità<sup>281</sup>, sottoscritto contestualmente alla convenzione a Yaoundé, gli Stati membri hanno istituito il secondo Fondo europeo di sviluppo.

---

<sup>278</sup> Così recita il nono Protocollo, capitolo II della Convenzione.

#### “Articolo 2

I locali e gli edifici utilizzati a fini ufficiali dal consiglio di coordinamento sono inviolabili. Essi sono esenti da perquisizioni, requisizioni, confisca o espropriazione. Salvo nella misura necessaria alle inchieste alle quali un incidente causato da un autoveicolo appartenente al consiglio di coordinamento o circolante per conto di quest'ultimo può dar luogo in caso di infrazione alle norme che regolano la circolazione stradale o di incidenti causati da tale veicolo, i beni e gli averi del consiglio di coordinamento non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza autorizzazione della Corte arbitrale dell'Associazione.

#### Articolo 3

Gli archivi del consiglio di coordinamento sono inviolabili.

#### Articolo 4

Il consiglio di coordinamento, i suoi averi, entrate ed altri beni sono esenti da qualsiasi imposta diretta. Ove il consiglio di coordinamento effettui acquisti considerevoli di beni immobili o mobili che siano strettamente necessari all'esercizio delle sue attività amministrative ufficiali ed il cui prezzo comprenda imposte indirette o tasse sulla vendita, lo Stato ospitante adotterà, ogniqualvolta ciò sia possibile, le opportune disposizioni per l'abbuono e il rimborso di tali imposte e tasse.

Nessuna esenzione è concessa per le imposte, tasse, diritti e canoni che costituiscono mera remunerazione di servizi prestati.

#### Articolo 5

Il consiglio di coordinamento è esente da qualsiasi dazio doganale, divieto o restrizioni all'importazione e all'esportazione, in ordine agli oggetti destinati al suo uso ufficiale; gli oggetti così importati non possono essere venduti né ceduti a titolo oneroso o gratuito nel territorio del paese in cui sono stati importati, salvo che ciò avvenga a condizioni approvate dal governo di tale paese.”

<sup>279</sup> V. prima e seconda convenzione di Yaoundé, artt. 2 e 3.

<sup>280</sup> Decision du Conseil portant conclusion de la Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africain et malgache associés à cette Communauté (70/539/CEE), 29 settembre 1970.

Nell'ambito di questo accordo, gli Stati membri si impegnavano a mettere a disposizione della Commissione, che era incaricata di presiedere alla gestione dei fondi, un ammontare di 900 milioni di unità di conto<sup>282</sup>.

Di questi, 828 milioni erano destinati agli Stati associati<sup>283</sup>, mentre 72 milioni erano indirizzati ai paesi, territori e dipartimenti francesi d'oltremare.

A questo montante già menzionato, si aggiungevano 100 milioni di unità conto, sotto forma di prestiti erogati dalla Banca europea degli investimenti.

L'art. 8 dell'accordo interno attribuiva alla Commissione la facoltà di gestire il fondo sulla base delle modalità codificate all'art. 21.

La Commissione aveva un compito di controllo delle risorse del fondo erogate nei confronti dei beneficiari e delle condizioni nelle quali gli aiuti della Comunità, erogati per il tramite del Fondo, venivano resi operativi dagli Stati associati, dai territori d'oltremare o dagli altri beneficiari eventuali.

---

<sup>281</sup> Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (70/544/CE), 29/07/1969.

<sup>282</sup> La ripartizione di queste unità di conto prevedeva che il Belgio si impegnasse a erogare 80 milioni; la Repubblica federale di Germania 298,5 milioni; la Francia 298,5 milioni; l'Italia 140,6 milioni; il Lussemburgo 2,4 milioni; i Paesi Bassi 80 milioni.

<sup>283</sup> Di cui 748 milioni di unità di conto sotto forma di aiuti non rimborsabili e 80 milioni sotto forma di prestiti erogati a condizioni speciali e contribuzioni per la formazione di capitale di rischio.

## 2.6 La convenzione di Lomé

Il regime di Yaoundé non aveva previsto, nella sua prima configurazione, la presenza delle ex colonie del Commonwealth. Questo era dovuto principalmente dall'assenza del Regno Unito nella compagine dei membri della Comunità.

Nonostante l'assenza dello Stato britannico nella membership comunitaria, come già espresso nelle pagine precedenti, la Comunità invitò gli Stati del Commonwealth facenti parte del gruppo dei "least developed countries"<sup>284</sup> all'associazione. Ciò avvenne, effettivamente, con la conclusione della convenzione di Arusha del 1969<sup>285</sup>.

Come abbiamo anticipato, la convenzione di Arusha aveva dei limiti rispetto a quella di Yaoundé. Questi limiti rilevavano, innanzitutto, l'accesso ai fondi del FES - che erano riservati agli Stati africani e malgasci associati - e, per giunta, tale associazione laterale con la Tanzania, il Kenya e l'Uganda si fondava su principi di libero mercato e reciprocità pura<sup>286</sup>.

Alla metà degli anni Settanta, una maggiore attenzione internazionale si era concentrata sulla necessità di una relazione commerciale migliore, in termini di volume e di facilità di scambio, tra Stati del primo e del terzo mondo.

L'ingresso del Regno Unito all'interno della Comunità economica europea, nel 1973, rese maturi i tempi per un allargamento dell'associazione anche al resto delle ex colonie britanniche.

L'adozione del Protocollo 22, che era annesso al trattato di adesione dei nuovi Stati membri della Comunità offriva, agli Stati aventi una forma di relazione con il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda, l'opportunità di negoziare accordi di associazione e commerciali con la CEE.

Anche sul piano internazionale erano in corso dei cambiamenti che sarebbero risultati rilevanti, ai fini della negoziazione di una nuova convenzione tra l'Unione europea e gli Stati ACP.

In particolare, la quarta conferenza dei capi di Stato e di governo dei cosiddetti paesi "non allineati", riunita in Algeria dal 5 al 9 settembre del 1973, segnava una tendenza alla solidarietà nel gruppo dei paesi del "terzo mondo"<sup>287</sup>.

Il cosiddetto "gruppo dei 77", creato nell'ambito della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo<sup>288</sup>, si dimostrava, in linea progressivamente maggiore, tra i consessi internazionali maggiormente rilevanti del periodo. Nello specifico, le conferenze UNCTAD adottarono sempre più un approccio di sostegno nei confronti

---

<sup>284</sup> Secondo le Nazioni Unite: "Least-developed countries (LDCs) (sometimes referred to as less-developed countries) are underdeveloped countries that face significant structural challenges to sustainable development", disponibile online <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>.

<sup>285</sup> Che prima abbiamo inserito tra le associazioni laterali.

<sup>286</sup> V. P. MICHELLE LENAGHAN, *Trade Negotiations or Trade Capitulations? An African Experience*, in Berkeley La Raza Law Journal, 2006, pp. 129-130.

<sup>287</sup> P. BOUVIER, *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan: la Convention de Lomé*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1980, p. 24.

<sup>288</sup> Conosciuta anche come UNCTAD.

degli Stati del terzo mondo, proponendo misure di natura speciale che fossero favorevoli a questo gruppo di Stati.

Prima dell'inizio delle negoziazioni vere e proprie, gli Stati africani, caraibici e del Pacifico non erano riusciti a trovare un'uniformità di preferenze per la conduzione della trattativa con la CEE.

Un elemento su cui, diversamente, sembrava che gli Stati del neo-gruppo si trovassero in accordo era la volontà di concludere una nuova relazione che rispettasse, come minimo, le disposizioni tipo concluse a Yaoundé negli anni precedenti.

Un aspetto sul quale, invece, vi era grandi discussioni tra gli Stati associati e gli Stati anglofoni si concentrava sul sistema di libero scambio che era stato instaurato dalle Convenzioni di Yaoundé.

Mentre gli Stati anglofoni ritenevano che non dovessero essere accordate delle concessioni ai partner industrializzati, gli Stati associati consideravano la reciprocità come garanzia di natura contrattuale per le parti e come mezzo per garantire la stabilità e l'uguaglianza degli aderenti all'accordo<sup>289</sup>.

Nel 1973, inoltre, è inutile sottolineare come la situazione dei rapporti politici e commerciali nel gruppo degli Stati del Commonwealth non fosse più rimasta la stessa.

Il partenariato commerciale tra Regno Unito e Stati del Commonwealth aveva subito un forte ribasso con l'eccezione di alcuni prodotti<sup>290</sup>.

Durante la conferenza inaugurale del 25 e del 26 luglio del 1973, a Bruxelles, che riuniva i 41 Stati in via di sviluppo, il gruppo degli Stati africani riuscì a nominare un portavoce unico, il commissario al Commercio del governo della Nigeria, W. Briggs. Le posizioni negoziali che venivano sostenute da questi Stati erano il risultato di un veloce compromesso raggiunto tra le Parti<sup>291</sup>.

Le argomentazioni proposte dal portavoce W. Briggs vennero successivamente condivise dal rappresentante degli Stati dei Caraibi, S.S. Ramphal<sup>292</sup>.

La Commissione della Comunità, sentiti i pareri dei propri Stati membri<sup>293</sup> fece una lunga serie di proposte:

---

<sup>289</sup> P. BOUVIER, op. cit. p. 25.

<sup>290</sup> È il caso dello zucchero, per il quale si era previsto un sistema di relazioni privilegiato chiamato "Commonwealth Sugar Agreement".

<sup>291</sup> Tra questi, si ricorda:

- la non reciprocità dei vantaggi commerciali e tariffari che dovevano essere concessi dalla CEE.
- La soppressione immediata dei dazi doganali comunitari per tutti i prodotti africani, comprendendo i prodotti del settore agricolo.
- La garanzia della stabilità dei prezzi e della remunerazione per i prodotti africani esportati sui mercati europei.
- La richiesta - proprio come in Yaoundé - di una partecipazione degli Stati africani all'amministrazione e la gestione del FES.
- La revisione delle disposizioni relative ai movimenti di capitale, di moda da tener conto della preoccupazione dei paesi africani di realizzare la loro indipendenza nel sistema monetario internazionale.
- L'aumento dell'aiuto e del totale ammontare del sostegno finanziario e la sua estensione anche agli Stati che non avevano legami stretti con la CEE.

<sup>292</sup> Il quale agiva come ministro degli Affari esteri della Guyana.

<sup>293</sup> Di cui si ricorda la posizione comune dei Paesi Bassi e della Germania, che supportavano la non reciprocità dei vantaggi commerciali che sarebbero stati concessi dalla CEE ai suoi partner in via di sviluppo.

- Il mantenimento del sistema di libero scambio
- La creazione di un sistema di stabilizzazione dei prezzi per otto prodotti.
- La crescita complessiva dell'ammontare finanziario diretto all'aiuto allo sviluppo.
- L'intensificazione della partecipazione degli Stati associati alla cooperazione finanziaria e tecnica.
- La presa in carico nel budget del Fondo europeo di sviluppo.
- L'adattamento del quadro istituzionale, nell'ottica di estendere la portata del dialogo tra gli Stati partner.

Le negoziazioni con il neo-gruppo degli Stati ACP iniziarono nel luglio del 1973. Queste trattative, come quelle intercorse negli anni passati per la conclusione delle Convenzioni di Yaoundé, non furono particolarmente semplici – sebbene la creazione di una nuova entità rappresentante tutti quanti gli ex Stati coloniali avesse permesso una maggiore “forza di negoziazione” del gruppo ACP.

Dopo diversi mesi di sterili discussioni, fu a Kingston, durante la conferenza interministeriale del 1974, che le conversazioni vennero sbloccate.

Il Presidente senegalese del Consiglio ACP Babacar Ba dichiarò che

“la cooperazione che stiamo per istituire ha un certo carattere rivoluzionario. Tutte le nostre relazioni, tra i nostri Stati e il continente sviluppato di Europa, ricadranno in questo nuovo schema”.

La prima convenzione di Lomé venne firmata nella capitale togolese il 28 febbraio del 1975. La sua entrata in vigore è datata al 1° aprile 1976 e impegnava, da un lato, ben 46 Stati africani, caraibici e del Pacifico<sup>294</sup> e, dall'altro, i nove membri della Comunità economica europea, al tempo composta da Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Germania ovest.

All'insieme dei 18 enti statuali che, un tempo, venivano denominati “Stati africani e malgasci”, vennero unite 21 ex colonie del Regno Unito. Questi Stati del Commonwealth erano Bahamas, Barbados, Botswana, Fiji, Gambia, Ghana, Grenada, Guyana, Jamaica, Kenya, Lesotho, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland, Tanzania, Trinidad, Tobago, Uganda, Samoa occidentali e Zambia.

La prima convenzione di Lomé istituiva un partenariato che aveva una portata ben più vasta dei regimi di Yaoundé che lo avevano preceduto.

Questo riguardava non solo il regime di preferenze che venivano accordate agli Stati ACP, ma anche la non reciprocità del rapporto che veniva creato tra i due blocchi<sup>295</sup>.

<sup>294</sup> Questi Stati furono la prima formazione del cosiddetto “Gruppo ACP”.

<sup>295</sup> La nuova Convenzione di Lomé, per ciò che concerne gli scambi commerciali, al Capitolo I recita:

#### Articolo 2

– soggetti, all'importazione nella Comunità, a una regolamentazione specifica introdotta in seguito all'attuazione della politica agricola comune, sono importati nella Comunità, in deroga al regime generale vigente nei confronti dei paesi terzi, alle seguenti condizioni:

i) sono ammessi in esenzione dai dazi doganali i prodotti per i quali le disposizioni comunitarie vigenti al momento dell'importazione non prevedono, oltre alla riscossione dei dazi doganali, l'applicazione di altre misure relative all'importazione.

;

ii) per i prodotti diversi da quelli contemplati sub

L'arrivo del nuovo regime di Lomé era accompagnato da un certo ottimismo, le cui ragioni affondavano in quella che era stata capacità negoziale degli Stati ACP nel riuscire a far valere le proprie ragioni<sup>296</sup>.

Se da una parte, infatti, i principi fondamentali su cui si fondavano i precedenti accordi di Cotonou erano rimasti intatti, d'altro canto, degli elementi innovativi erano stati introdotti per stabilizzare i flussi di esportazione degli Stati ACP e venivano messe da parte le disposizioni che prevedevano un libero accesso nei mercati ACP da parte dei membri della CEE.

Al titolo II, cap. 1 della convenzione<sup>297</sup> veniva introdotto un sistema di stabilizzazione dei proventi d'esportazione<sup>298</sup>. Questo meccanismo prevedeva che, al fine di risolvere eventuali instabilità nei proventi di esportazione e "assicurare la stabilità, la redditività e l'espansione continua delle loro economie, la Comunità istituisce un sistema mirante a garantire la stabilizzazione dei proventi degli Stati ACP derivanti dall'esportazione nella Comunità di taluni prodotti da cui le loro economie dipendono e che risentono delle fluttuazione dei prezzi e/o dei quantitativi"<sup>299</sup>.

Questi proventi derivanti dalle esportazioni degli Stati ACP sono quelli che derivavano da prodotti che erano stati predeterminati nella nuova convenzione e concernevano:

---

i), la Comunità adotta le misure necessarie ad assicurare, come norma generale, un regime più favorevole del regime generale applicabile agli stessi prodotti originari dei paesi terzi che beneficiano della clausola della nazione più favorita.

b) Questo regime entra in vigore simultaneamente alla presente convenzione e resta applicabile per tutta la durata di quest'ultima. Tuttavia, se la Comunità, nel periodo di applicazione della presente convenzione, — sottopone uno o più prodotti a un'organizzazione comune di mercato o a una regolamentazione specifica introdotta in seguito all'attuazione della politica agricola comune, essa si riserva d'adattare il regime d'importazione di questi prodotti originari degli Stati ACP, previa consultazione in seno al Consiglio dei ministri.

In tal caso si applica il § 2, lettera a);

— modifica un'organizzazione comune di mercato o una regolamentazione specifica introdotta in seguito all'attuazione della politica agricola comune, essa si riserva di modificare il regime fissato per i prodotti originari a favore degli Stati ACP, previa consultazione in seno al Consiglio dei ministri. In tal caso la Comunità s'impegna a mantenere a favore dei prodotti originari

1. I prodotti originari degli Stati ACP sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse d'effetto equivalente, e il trattamento loro riservato non può essere più favorevole di quello che gli Stati membri mutuamente si accordano. Tuttavia, ai fini dell'applicazione del primo comma non si applicano le disposizioni transitorie vigenti per i dazi doganali residui e le tasse d'effetto equivalente risultanti dall'applicazione degli articoli 32, 36 e 59 dell'atto relativo alle condizioni di adesione ed agli adattamenti dei trattati.

2. a) I prodotti originari degli Stati ACP:

— enumerati nell'elenco dell'allegato II del trattato che siano oggetto di una organizzazione comune di mercato ai sensi dell'articolo

<sup>296</sup> P. BOUVIER, op. cit. p. 35

<sup>297</sup> V. Convenzione ACP-CEE di Lomé e documenti annessi, 28 febbraio 1975, disponibile online <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c973175b-9e22-4909-b109-b0ebf1c26328/language-it>.

<sup>298</sup> Per brevità, STABEX.

<sup>299</sup> Ibid, art. 16.

- Prodotti dell'arachide (arachidi in guscio, olio di arachidi, pannelli di arachidi).
- Prodotti del cacao (cacao in grani, pasta di cacao, burro di cacao).
- Prodotti del caffè (caffè verde o torrefatto, estratti o essenze di caffè)
- Prodotti del cotone (cotone in massa, linter di cotone).
- Prodotti del cocco (noce di cocco, copra, olio di cocco).
- Prodotti della palma e dei palmisti (olio di palma, olio di palmisti, noci di palmisti).
- Cuoio e pelli (pelli grezze, pelli/cuoio di bovini, pelli ovine, pelli caprine).
- Prodotti del legno (legno grezzo, legno semplicemente squadrato, legno semplicemente segato per il lungo, tè, banane fresche, sisal grezzo, minerali di ferro).

L'applicazione di tale sistema di stabilizzazione dei proventi concerneva i prodotti menzionati i quali erano importati nella Comunità.

### 2.6.1 STABEX e il finanziamento allo sviluppo.

Venivano previste delle soglie di esportazione dei prodotti di cui sopra, ai fini dell'applicazione del meccanismo di stabilizzazione dei prezzi STABEX<sup>300</sup>, e fissato un ammontare finanziario diretto a questo sistema<sup>301</sup>.

Il principio che configurava un sistema simile era costituito da quelle che erano state, negli anni precedenti, le rivendicazioni degli Stati associati africani e malgasci durante le negoziazioni della seconda convenzione di Yaoundé ed era stato incluso all'interno di un memorandum prodotto dalla Commissione della CEE nell'aprile 1973<sup>302</sup>.

Per l'applicazione di tale sistema di stabilizzazione, all'art.19 della convenzione, veniva calcolato un livello di riferimento valido per ogni Stato ACP e per ciascun prodotto tra quelli menzionati. Tale livello di riferimento costituiva la media dei proventi d'esportazione dei quattro anni precedenti a quello d'applicazione del sistema.

Ogni Stato aveva diritto di chiedere un trasferimento finanziario - con richiesta diretta alla Commissione delle Comunità - se i suoi effettivi proventi di esportazione

---

<sup>300</sup>

V. Art. 17 Convenzione di Lomé

“[...] derivanti dall'esportazione dei prodotti di cui al § 1 se, nell'anno precedente quello di applicazione, i proventi delle esportazioni del prodotto o dei prodotti, per tutte le destinazioni, hanno costituito almeno il 7,5 % dei proventi totali delle esportazioni di merci di detto Stato. Tuttavia, questa percentuale è del 5 % per il sisal. Questa percentuale è del 2,5 % per gli Stati ACP meno sviluppati, privi di sbocco diretto al mare o insulari di cui all'articolo 24.

3 . Se però, non prima di 12 mesi dall'entrata in vigore della presente convenzione, uno o più prodotti che non sono riportati sull'elenco di cui al § 1 ma da cui dipende in misura rilevante l'economia di uno o più Stati ACP vengono colpiti da forti fluttuazioni, il Consiglio dei ministri può decidere di includere il prodotto o i prodotti in tale elenco, salvo restando l'articolo 18, § 1 .

4. Per alcuni casi particolari, il sistema si applica alle esportazioni dei prodotti di cui trattasi, qualunque ne sia la destinazione.

5. Gli Stati ACP interessati certificano che i prodotti cui si applica il sistema di stabilizzazione sono originari del loro territorio [...]”

<sup>301</sup> V. Ivi, articolo 18,

“1 . Ai fini precisati dall'articolo 16 e per la durata della presente convenzione, la Comunità destina al sistema di stabilizzazione dei proventi d'esportazione un importo globale di 375 milioni di unità di conto per coprire l'insieme dei suoi impegni nel quadro di Commissione delle Comunità europee, in appresso denominata «la Commissione».

2. Questo importo globale è suddiviso in cinque frazioni annue di pari valore. Nella misura del necessario il Consiglio dei ministri può autorizzare ogni anno, salvo l'ultimo, l'uso anticipato della frazione dell'anno successivo sino a un massimo del 20 % della medesima.

3 . Qualsiasi rimanenza disponibile alla fine di ciascuno dei primi quattro anni d'applicazione della presente convenzione è riportata di diritto all'anno successivo.

4. Sulla base della relazione che la Commissione gli sottopone, il Consiglio dei ministri può ridurre l'importo dei trasferimenti da effettuare in forza del sistema di stabilizzazione.

5 . Prima della scadenza della presente convenzione il Consiglio dei ministri decide sulla destinazione di eventuali rimanenze dell'importo globale di cui al § 1 nonché sulle condizioni di destinazione degli importi che gli Stati ACP devono ancora versare, ai sensi dell'articolo 21, dopo la scadenza della presente convenzione.”

<sup>302</sup> V. Memorandum de la Commission au Conseil sur le relations futures entre la Communauté, les actuels EAMA et le pays d'Afrique, des Caraïbes, des océans Indien et Pacifique visés au protocole n. 22 des actes d'adhésion, CE UE\_SEGE-COM(1973)0500, 1973. pp. 19 e ss.

fossero almeno inferiori del 7,5% rispetto al livello di riferimento<sup>303</sup>, eccetto che lo Stato in questione non facesse parte del gruppo degli Stati ACP meno sviluppati, i quali potevano anche avere degli effettivi proventi di esportazione inferiori del 2,5% rispetto al livello di riferimento, ai fini del godimento dei trasferimenti STABEX.

La Commissione, pertanto, sulla base della richiesta inoltrata dallo Stato ACP, avrebbe deciso, nei limiti delle risorse disponibili, se concedere la richiesta di trasferimento o meno<sup>304</sup>.

A seguito della decisione della Commissione, in caso di esito positivo, come sancito all'art. 20 della convenzione, l'uso di tali risorse sarebbe stato stabilito dallo Stato ACP beneficiario, il quale si impegnavo, contestualmente, a informare ogni anno sull'utilizzo e la destinazione di quanto accordato.

Un aspetto sul quale poche fonti si soffermano è costituito dal meccanismo di ricostituzione delle risorse a cui aderiscono gli Stati ACP, i quali si impegnano, nel caso in cui l'evoluzione dei proventi di esportazione lo avesse consentito – se il valore unitario delle esportazioni fosse stato superiore al valore di riferimento e se il quantitativo esportato fosse stato uguale al quantitativo di riferimento – a restituire parte degli attivi da esportazione<sup>305</sup>. Ciò implica che gli Stati ACP erano, da un lato, tutelati nell'evenienza in cui vi fossero stati dei disequilibri nei volumi delle esportazioni e, dall'altro, erano anche tenuti a restituire parte di questi fondi, in caso di surplus di esportazioni, per permettere anche

---

<sup>303</sup> V. *ivi*, art. 19 § 2

<sup>304</sup> Vi erano delle eventualità secondo cui tali richieste sarebbero state declinate:

“4. Nondimeno,

a) qualora l'esame della richiesta al quale la Commissione procede in collegamento con lo Stato ACP interessato faccia apparire che la diminuzione dei proventi dell'esportazione di detti prodotti nella Comunità è la conseguenza di una politica commerciale dello Stato ACP particolarmente sfavorevole alle esportazioni nella Comunità, la richiesta non può essere accettata;

b) qualora l'esame dell'evoluzione delle esportazioni globali nello Stato ACP richiedente metta in luce notevoli cambiamenti, hanno luogo consultazioni tra la Commissione e lo Stato ACP richiedente per determinare se e in quale misura questi cambiamenti possano incidere sull'importo del trasferimento.

5. Salvo il caso di cui al § 4, lettera a), la Commissione redige, in collegamento con lo Stato ACP richiedente, un progetto di decisione di trasferimento.

6. Vengono prese le disposizioni per assicurare un trasferimento rapido, in particolare mediante anticipi in linea di massima semestrali.”

<sup>305</sup> V. *ivi*, Articolo 21

“1. Gli importi trasferiti non sono produttivi di interesse.

2. Gli Stati ACP che hanno beneficiato di trasferimenti contribuiscono, nei cinque anni successivi all'attribuzione di ciascun trasferimento, alla ricostituzione delle risorse che la Comunità ha messo a disposizione del sistema.

3. Ciascuno Stato ACP contribuisce a questa ricostituzione quando si constata che l'evoluzione dei suoi proventi d'esportazione lo consente. A questo scopo, la Commissione esamina per ciascun anno e per ciascun prodotto, alle condizioni di cui all'articolo 17, § 1, se – il valore unitario delle esportazioni è superiore al valore unitario di riferimento,

– il quantitativo effettivamente esportato nella Comunità è almeno eguale al quantitativo di riferimento. Se queste due condizioni sono simultaneamente soddisfatte, lo Stato ACP beneficiario restituisce al sistema, nei limiti dei trasferimenti di cui ha beneficiato, un importo pari al quantitativo di riferimento moltiplicato per la differenza tra il valore unitario di riferimento e il valore unitario effettivo.

4. Se, alla scadenza del periodo quinquennale di cui al § 2, le risorse non sono totalmente ricostituite, il Consiglio dei ministri, che prende in considerazione specialmente la situazione e le prospettive della bilancia dei pagamenti, delle riserve di cambio e dell'indebitamento esterno degli Stati ACP interessati, può decidere:

– o la restituzione totale o parziale, immediata o scaglionata nel tempo, degli importi dovuti

– o l'abbandono del credito stesso.”

agli altri Stati di poter godere delle risorse del sistema STABEX. Un altro insieme di disposizioni, presenti al Titolo III dell'accordo di convenzione, che presenta degli elementi di innovatività rispetto ai regimi di Yaoundé, è quello relativo alla Cooperazione industriale. Su questo aspetto nuovo della relazione vengono dedicati ben 12 articoli che precedono quanto previsto nella Cooperazione finanziaria e tecnica<sup>306</sup>. Nella convenzione di Yaoundé II, la cooperazione industriale era stata inclusa nel capitolo relativo alla Cooperazione finanziaria e tecnica, il quale prevedeva il finanziamento di progetti e programmi d'investimento che favorissero nel tempo l'industrializzazione degli Stati africani e malgasci associati.

La Comunità, all'art. 29, si impegnava a contribuire alla creazione e all'espansione del settore industriale, con il fine di permettere la produzione di beni semilavorati e finiti.

Il principio del sostegno allo sviluppo degli Stati europei si estendeva alle questioni prioritarie del progresso tecnologico e della trasmissione delle conoscenze agli Stati ACP<sup>307</sup>.

---

<sup>306</sup> La nuova cooperazione industriale viene introdotta nei suoi caratteri generali nei primi tre articoli

V. *ivi*, articolo 26

“e) promuovere la commercializzazione dei prodotti industriali degli Stati ACP sui mercati esteri al fine di aumentare la parte di questi ultimi nel commercio internazionale di tali prodotti;

f) favorire la partecipazione dei cittadini degli Stati ACP e, in particolare, delle piccole e medie imprese industriali allo sviluppo industriale dei medesimi;

g) favorire la partecipazione degli operatori economici della Comunità allo sviluppo industriale degli Stati ACP, ove questi ultimi lo desiderino, in funzione dei loro obiettivi economici e sociali.

Articolo 27

La Comunità e gli Stati ACP, riconoscendo l'imperiosa necessità dello sviluppo industriale di questi ultimi, convengono di prendere le misure necessarie alla realizzazione di un'effettiva cooperazione industriale.

La cooperazione industriale tra la Comunità e gli Stati ACP ha i seguenti obiettivi:

a) promuovere lo sviluppo e la diversificazione dell'industria degli Stati ACP e contribuire a realizzare una migliore ripartizione dell'industria all'interno di ciascuno di essi e tra di loro;

b) promuovere nuove relazioni nel settore industriale tra la Comunità, gli Stati membri e gli Stati ACP e segnatamente creare nuovi legami industriali e commerciali tra le industrie degli Stati membri e quelle degli Stati ACP;

c) moltiplicare i legami tra l'industria e gli altri settori economici, con particolare riguardo all'agricoltura;

d) facilitare il trasferimento della tecnologia agli Stati ACP e promuovere l'adeguamento di questa tecnologia alle loro condizioni ed esigenze specifiche, sviluppando in particolare le capacità degli Stati ACP in fatto di ricerca, di adeguamento della tecnologia e di formazione industriale a tutti i Livelli.

Per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 26, la Comunità contribuisce con tutti i mezzi previsti dalla presente convenzione all'attuazione di programmi, progetti e azioni che le saranno presentati per iniziativa o con l'accordo degli Stati ACP nei settori delle infrastrutture e delle imprese industriali, della formazione, della tecnologia e della ricerca, delle piccole e medie imprese, dell'informazione e della promozione industriali e della cooperazione commerciale.

Articolo 28

La Comunità contribuisce alla creazione e all'estensione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo industriale, in particolare nei settori dei trasporti e delle comunicazioni, dell'energia, della ricerca e della formazione industriale”

<sup>307</sup> V. *ivi*, Articolo 31

Veniva istituito un comitato per la cooperazione industriale <sup>308</sup>, il quale aveva diverse facoltà. In primo luogo, si occupava di vigilare sull'applicazione di quanto previsto nel titolo dedicato alla cooperazione industriale; approfondiva le problematiche relative alla cooperazione industriale che gli venivano sottoposti dagli Stati ACP e dalla Comunità, suggerendo delle soluzioni; controllava le attività del centro industriale, come sancito ex art. 36; sottoponeva al Comitato degli Ambasciatori i rapporti, le relazioni e le raccomandazioni che venivano ritenute appropriate secondo il suo giudizio; eseguiva tutti i compiti che potevano essergli assegnati dal comitato degli ambasciatori.

Come già menzionato, all'art. 36 dell'accordo di convenzione era stabilita l'istituzione di un centro per lo sviluppo industriale, il quale, a sua volta, aveva diverse responsabilità. Tra queste, si occupava di raccogliere e diffondere tutte le informazioni, all'interno della Comunità e degli Stati ACP, relativi alle condizioni e alle opportunità di cooperazione industriale. Il centro inoltre effettuava studi sulle possibilità e le potenzialità dello sviluppo industriale degli Stati ACP, prendendo in considerazione le differenze tecnologiche che intercorrevano tra la Comunità e gli Stati del blocco ACP.

Ancora, organizzava e facilitava contatti e incontri tra responsabili delle politiche industriali e gli operatori economici, che comprendevano istituti di finanziamento operanti nei territori della Comunità e in quelli degli Stati ACP.

Dello stesso ordine di idee fu l'inserimento di nuove risorse dedicate a questo scopo nel nuovo FES<sup>309</sup>, il quale era stato elevato a 3000 milioni di unità di conto, che destinava ben il 5,15% delle sue risorse alla cooperazione industriale.

---

“Sono intraprese azioni di informazione e promozione industriali per assicurare ed intensificare lo scambio regolare delle informazioni ed i necessari contatti tra la Comunità e gli Stati ACP in campo industriale.

Scopo di tali azioni può essere in particolare:

- a) raccogliere e diffondere tutte le informazioni utili sull'evoluzione dell'industria e del commercio nella Comunità e sulle condizioni e possibilità di sviluppo industriale negli Stati ACP;
- b) organizzare e facilitare contatti e incontri di ogni genere tra i responsabili delle politiche industriali, i promotori e gli operatori economici della Comunità e degli Stati ACP;
- c) eseguire studi e perizie per determinare le possibilità concrete di cooperazione industriale con la Comunità allo scopo di promuovere lo sviluppo industriale degli Stati ACP;
- d) contribuire mediante opportune azioni di cooperazione tecnica alla creazione, all'avviamento e al funzionamento di organismi di promozione industriale degli Stati ACP.

Allo scopo di aiutare gli Stati ACP a superare gli ostacoli che essi incontrano nell'accedere alla tecnologia e nell'adequarla, la Comunità è disposta in particolare a quanto segue:

- a) tenere gli Stati ACP meglio informati in fatto di tecnologia ed aiutarli a scegliere la tecnologia più adeguata alle loro esigenze;
- b) facilitare i contatti e le relazioni degli Stati ACP con le imprese e le istituzioni detentrici di conoscenze tecnologiche appropriate;
- c) facilitare l'acquisizione a condizioni favorevoli di brevetti e altre proprietà industriali, per mezzo di operazioni di finanziamento e/o di altre opportune transazioni con imprese ed istituzioni all'interno della Comunità;
- d) contribuire all'organizzazione ed allo sviluppo dei mezzi di ricerca industriale negli Stati ACP, con particolare riguardo all'adeguamento della tecnologia disponibile alle condizioni ed alle esigenze di questi Stati.”

<sup>308</sup> V. *ivi*, art.35.

<sup>309</sup> Gli elementi essenziali della cooperazione finanziaria e tecnica vengono affrontati *ivi*, all'Articolo 40 e ss. 1. Scopo della cooperazione economica, finanziaria e tecnica è di ovviare agli squilibri strutturali dei vari settori dell'economia degli Stati ACP. Suo oggetto è la realizzazione dei progetti e programmi che recano un contributo sostanziale allo sviluppo economico e sociale di tali Stati.

All'art. 48 della convenzione è sancita la particolare attenzione che l'attuazione della cooperazione tecnica e finanziaria deve rivolgere agli Stati ACP meno sviluppati, i quali vengono elencati nel secondo paragrafo. Questo gruppo di Stati può beneficiare di misure speciali, le quali vengono adottate in applicazione dell'articolo, al fine di ridurre gli ostacoli che ne diminuiscono lo sviluppo o li frenano nel pieno godimento della cooperazione finanziaria e tecnica<sup>310</sup>. L'articolo prevede inoltre<sup>311</sup> che gli Stati di cui al § 2 possano essere

---

2. Questo sviluppo consiste in particolare nel maggior benessere delle popolazioni, nel miglioramento della situazione economica dello Stato, delle amministrazioni locali e delle imprese, nonché nella creazione delle strutture e degli strumenti grazie ai quali detti organismi potranno proseguire ed estendere tale miglioramento con mezzi propri.

3. La cooperazione è complementare agli sforzi intrapresi dagli Stati ACP e si adegua alle caratteristiche proprie di ciascuno Stato ACP.

#### Articolo 42

Per la durata della presente convenzione l'importo globale degli aiuti della Comunità ammonta a 3 390 milioni di unità di conto. Questo importo comprende:

1. 3 000 milioni di unità di conto provenienti dal Fondo europeo di sviluppo, in appresso denominato « il Fondo », così ripartiti :

a) 2 625 milioni di unità di conto per gli scopi di cui all'articolo 40, di cui:

– 2 100 milioni di unità di conto sotto forma

di sovvenzioni,

– 430 milioni di unità di conto sotto forma

di prestiti speciali,

– 95 milioni di unità di conto sotto forma

di capitali di rischio;

b) fino a 375 milioni di unità di conto per gli scopi di cui al titolo II, provenienti anch'essi dal Fondo sotto forma di trasferimenti per la stabilizzazione dei proventi d'esportazione;

2. fino a 390 milioni di unità di conto per i fini di cui all'articolo 40, sotto forma di prestiti concessi

#### Articolo 41

1. Il Consiglio dei ministri esamina, almeno una volta all'anno, lo stadio di realizzazione degli obiettivi citati all'articolo 40 e i problemi generali risultanti dall'attuazione della cooperazione finanziaria e tecnica. Esso stabilisce, in base a informazioni assunte dalla Comunità e dagli Stati ACP, il consuntivo globale delle azioni intraprese in questo quadro dalla Comunità e da detti Stati. Questo consuntivo considera anche la cooperazione regionale e le misure a favore degli Stati ACP meno sviluppati.

Per quanto riguarda la Comunità, la Commissione presenta al Consiglio dei ministri una relazione annuale sulla gestione dell'aiuto finanziario e tecnico della Comunità. All'elaborazione della relazione collabora, per le parti di essa che la riguardano, la Banca europea per gli investimenti, in appresso denominata « la Banca ». Detta relazione espone in particolare la situazione dell'impegno, dell'attuazione e dell'utilizzazione dell'aiuto, distinta per tipo di finanziamento e per Stato beneficiario.

Da parte loro gli Stati ACP comunicano al Consiglio dei ministri qualsiasi osservazione, informazione e proposta sui problemi pertinenti all'attuazione della cooperazione economica, finanziaria e tecnica nei loro rispettivi territori, nonché sui problemi generali di tale cooperazione.

I lavori relativi al consuntivo annuale della cooperazione finanziaria e tecnica sono preparati dagli esperti della Comunità e degli Stati ACP responsabili dell'attuazione di tale cooperazione.

2. In base alle informazioni fornite dalla Comunità e dagli Stati ACP e all'esame di cui al § 1, il Consiglio dei ministri definisce la politica e le linee direttrici della cooperazione finanziaria e tecnica e formula risoluzioni sulle misure che la Comunità e gli Stati ACP devono prendere per assicurare il conseguimento degli obiettivi della cooperazione.

<sup>310</sup> Fanno parte di questo gruppo di Stati: Alto Volta, Botswana, Burundi, Ciad, Repubblica Centrafricana, Dahomey, Etiopia, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritania, Niger, Ruanda, Samoa occidentale, Somalia, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Tonga, Uganda.

<sup>311</sup> V. Art. 48 § 3 della prima Convenzione di Lomé.

aggiornati qualora vi sia uno Stato terzo che ha struttura economica simile a quella degli Stati in questione, o qualora dei disequilibri improvvisi della situazione economica di uno degli Stati ACP, che siano radicali e durevoli, comporti l'applicazione o meno delle misure speciali. La cooperazione finanziaria e tecnica, come codificato all'art. 49 della convenzione, può essere beneficiata dagli Stati ACP, da organismi regionali o interstatali di cui fanno parte gli Stati ACP e da organismi di natura mista che sono creati dalla Comunità e dagli Stati ACP per la realizzazione di scopi specifici.

A questo gruppo di attori istituzionali, ai quali è concesso il beneficio dei fondi della cooperazione, si aggiungono, qualora vi sia l'accordo di uno Stato o degli Stati ACP interessati per progetti o programmi da loro approvati: le amministrazioni locali; organismi privati che contribuiscono allo sviluppo economico e sociale delle popolazioni; imprese che esercitano la loro attività secondo metodi di gestione industriale e commerciale; associazioni di produttori o i produttori stessi; borsisti e tirocinanti, per i progetti di formazione.

Le fasi del progetto<sup>312</sup>, presentato da uno degli attori di cui sopra, consistono nella programmazione dell'aiuto, la presentazione e l'esame dei progetti, la preparazione delle decisioni di finanziamento, l'esecuzione dei progetti e la valutazione finale dei risultati. Le modalità con le quali sono eseguite queste fasi progettuali si riscontrano dagli artt. 51 e ss.<sup>313</sup> e trovano nell'art. 53 le modalità attraverso le quali la Comunità esamina i progetti e i programmi, passando in rassegna gli aspetti tecnici, sociali, economici, commerciali, finanziari, organizzativi e di gestione.

---

<sup>312</sup> Ivi, Art. 50.

<sup>313</sup> Ivi, Art. 52

1. La preparazione dei progetti e dei programmi rientranti nel quadro del programma di aiuto comunitario stabilito di comune accordo è di competenza degli Stati ACP interessati o degli altri beneficiari da essi autorizzati. La Comunità può, a richiesta di questi Stati, prestare la sua assistenza tecnica alla preparazione dei dossier di progetti o programmi.

2. Via via che sono pronti, questi dossier vengono presentati alla Comunità dai beneficiari di cui all'articolo 49, § 1, oppure, con l'accordo espresso dello Stato o degli Stati ACP interessati, da quelli di cui all'articolo 49, § 2.

#### Articolo 51

1. L'aiuto della Comunità, che è complementare agli sforzi propri degli Stati ACP, si inserisce nel quadro dei piani e programmi di sviluppo economico e sociale di questi ultimi cosicché i progetti attuati con il sostegno finanziario della Comunità concordano con gli obiettivi e le priorità stabiliti da detti Stati.

2. L'aiuto comunitario è programmato con ogni Stato beneficiario, all'inizio del periodo di validità della presente convenzione, in modo da consentirgli di farsi la più chiara idea possibile dell'aiuto che può aspettarsi in tale periodo, in particolare del suo importo e delle sue modalità, e degli scopi specifici ai quali tale aiuto può servire. Il programma è stabilito sulla base delle proposte di ciascuno Stato ACP, proposte in cui questi precisa i suoi obiettivi e le sue priorità. I progetti o i programmi che già sono stati individuati a titolo indicativo possono formare oggetto di un calendario di preparazione provvisorio.

3. Questo programma indicativo di aiuto comunitario per ogni Stato ACP è stabilito di comune accordo dagli organi competenti della Comunità e dello Stato ACP interessato. Esso è quindi oggetto, sempre all'inizio del periodo di validità della presente convenzione, di uno scambio di vedute tra i rappresentanti della Comunità e dello Stato ACP interessato. Questo scambio di vedute consente allo Stato ACP di presentare la sua politica di sviluppo e le relative priorità.

## Parte II

### 3. L'accordo di Cotonou

#### 3.1 Premesse dell'attuale partenariato

Il nuovo millennio ha rappresentato, per diverse ragioni, un punto di svolta nelle relazioni esistenti tra l'Unione europea e gli Stati ACP.

Con la firma dell'Accordo di Cotonou<sup>314</sup>, difatti, venivano affrontate diverse problematiche giuridiche che erano sorte nel complesso delle relazioni instauratesi nel regime di Lomé, di cui la compatibilità con il sistema OMC rappresentava uno degli aspetti più difficili da sciogliere<sup>315</sup>. Le ragioni per cui la relazione necessitava di cambiamenti rilevanti erano molteplici: la dipendenza degli Stati ACP nei confronti della CE negli anni '90 era ancora particolarmente rilevante; il quadro giuridico di Lomé non aveva migliorato le posizioni economiche della maggioranza degli Stati ACP; il sistema commerciale multilaterale era incompatibile con le disposizioni in materia di commercio che erano codificate negli accordi di Lomé<sup>316</sup>. La questione riguardante le regole commerciali multilaterali e il rapporto con le regole ACP origina sin dal principio dell'istituzione del regime di Lomé. Nel 1975 una forte influenza da parte del sistema di pensiero del Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI) comportò la concezione di una nuova categoria di accordi internazionali, i quali riflettevano al loro interno la necessità di aiutare i Paesi in via di sviluppo nel recuperare le loro mancanze in termini di struttura economica e sociale<sup>317</sup>. Fu per tale ragione che nel regime di Lomé venne, fin dall'inizio, stabilito e codificato il principio di non reciprocità, il quale prevedeva che i prodotti derivanti dagli Stati ACP potessero fare accesso nel mercato dell'Unione, senza essere oggetto di pagamenti di dazi doganali. In luogo contrario, i prodotti che derivavano dal territorio dell'Unione potevano essere ancora oggetto di restrizioni quantitative e di dazi doganali. E' l'articolo 7 dell'accordo di Lomé del 1975 che, testualmente, recita: "In view of their present development needs, the ACP States shall not be required, for the duration of this Convention, to assume, in respect of imports of products originating in the Community, obligations corresponding to the commitments entered into by the Community in respect of imports of the Products originating in the ACP States, under this chapter"<sup>318</sup>. L'inclusione nell'ambito del partenariato di un sistema di stabilizzazione dei guadagni

---

<sup>314</sup> Il quale è stato sottoposto alle firme il 23 giugno del 2000 per un periodo di vent'anni. V. Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, 2000/483/EC, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>.

<sup>315</sup> La compatibilità del regime di Lomé con le regole OMC è un aspetto sul quale hanno lavorato numerosi autori. V. per esempio, A. BASS *The Cotonou Trade Regime and WTO Law*, 10 EUR L.J., 2004 p. 439; D. ROBERTSON "EU-ACP Economic Partnership Agreements; Modern Colonialism disguised in Violation of the WTO 50 *Vand. J. Transnational L.*, 2021, p. 463.

<sup>316</sup> Cfr. M. HOLLAND, 20/20 Vision - The EU's Cotonou Partnership Agreement, 9 *Brown J. World Aff.* 16, 2003, pp. 161-175.

<sup>317</sup> A. ABASS, *The Cotonou Trade Regime and WTO Law*, op. cit.

<sup>318</sup> V. Lomé Agreement, art. 7, 1975, Av. Online.

derivanti dall'export (STABEX) rientrava pienamente nella logica di quanto sancito dalla concezione del NOEI<sup>319</sup> e garantiva la protezione dei ricavi derivanti dall'export dei beni agricoli provenienti dagli Stati ACP, che non erano coperti giuridicamente dalla Politica Agricola Comune (PAC). Tale principio di non reciprocità è presente in tutte le forme successive di accordo che hanno caratterizzato il regime di Lomé, sino ad arrivare all'ultima versione del 1990. Differentemente da quanto previsto nell'accordo di Lomé, il General Agreement on Trade and Tariffs<sup>320</sup> aveva come obiettivo prioritario la facilitazione della liberalizzazione del commercio mondiale dei beni. Alla base dell'accordo, i precetti più basilari che si ponevano al centro della relazione erano la clausola della nazione più favorita e il trattamento nazionale<sup>321</sup>, che sono entrambe da vedere nell'ottica del cosiddetto principio di non discriminazione.

Le negoziazioni del regime di Lomé erano, dunque, incompatibili fin dal principio con l'impianto giuridico stabilito dal GATT 1947, in quanto il regime postcoloniale certificava l'esistenza di un trattamento preferenziale tra la CEE e gli Stati ACP, con benefici a favore di questi ultimi.

Come già menzionato nei capitoli precedenti, questo non era il caso del regime giuridico di partenariato che aveva preceduto le Convenzioni di Lomé. Invero, nel regime di Yaoundé il principio di reciprocità era di base la regola<sup>322</sup> che regolava i rapporti di scambio tra la CEE e gli Stati associati. Questi ultimi avevano mantenuto esclusivamente un diritto di poter limitare in alcuni settori l'ingresso dei beni provenienti dalla Comunità, senza in tal modo minare il principio di non discriminazione alla base della relazione commerciale tra i due blocchi.

Tornando alle negoziazioni del regime di Lomé, fu lo stesso movimento alla base delle proteste del NOEI a richiedere che l'approccio del commercio mondiale multilaterale mutasse. Con l'adozione di due deroghe<sup>323</sup> alla regolamentazione GATT, nel 1971, vennero consentite: 1) la possibile non applicazione della clausola della nazione più favorita, ai fini della creazione di un sistema generalizzato delle preferenze 2) il consenso agli Stati in via di sviluppo di intraprendere delle relazioni commerciali di carattere preferenziale.

Nel 1979, queste deroghe vennero resi permanenti e sancite nella cosiddetta "Enabling clause"<sup>324</sup>, la quale rinforzava il principio di non reciprocità attraverso l'espressione del seguente enunciato:

5. The developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of

---

<sup>319</sup> S. HURT, *Cooperation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the end of the Lomé Convention*, *Third World Quarterly*, 24:1, 161-176.

<sup>320</sup> V. *General Agreement on Tariffs and Trade, 1947*, disponibile online [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf).

<sup>321</sup> La clausola della nazione più favorita prevede che a ogni Stato contraente venga applicato lo stesso regime tariffario che compete allo Stato "più favorito" in termini di dazi doganali e tariffe. La clausola del trattamento nazionale codifica la non discriminazione delle merci straniere, a scapito delle merci nazionali.

<sup>322</sup> V. *Convention of Association Between the European Economic Community and Associated African States, 1963*, cit.

<sup>323</sup> V. *Protocol Amending the General Agreement on Tariffs and Trade to Introduce a Part IV on Trade and Development* 572 UNTS 320, [GATT 1965] at XXXVI(8). 8 february 1975.

<sup>324</sup> V. *Differential and More Favourable Treatment: Reciprocity and Fuller Participation on Developing Countries*.

developing countries, i.e., the developed countries do not expect the developing countries, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs. Developed contracting parties shall therefore not seek, neither shall less-developed contracting parties be required to make, concessions that are inconsistent with the latter's development, financial and trade needs.

6. Having regard to the special economic difficulties and the particular development, financial and trade needs of the least-developed countries, the developed countries shall exercise the utmost restraint in seeking any concessions or contributions for commitments made by them to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of such countries, and the least-developed countries shall not be expected to make concessions or contributions that are inconsistent with the recognition of their particular situation and problems.<sup>325</sup>

Le negoziazioni per l'adozione del primo regime di Lomé, pertanto, riflettevano, anche alla luce del tenore letterale<sup>326</sup> della convenzione la volontà di incorporare il principio di non reciprocità con riguardo alla relazione commerciale ed economica che doveva instaurarsi tra le due Parti. Il preambolo della convenzione di Lomé del 1975 esplicita, infatti, la volontà di creazione “di un nuovo modello di relazioni tra Stati sviluppati e in via di sviluppo, che sia compatibile con le aspirazioni della comunità internazionale nella direzione di un ordine economico più giusto e bilanciato”<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> Ibidem.

<sup>326</sup> ACP-EEC Convention of Lomé, 28 February 1975, cit.

<sup>327</sup> Ibidem.

### 3.2 I banana cases

Il principio di non reciprocità venne successivamente rinforzato nella terza convenzione di Lomé<sup>328</sup>, la quale stabiliva che non fosse compreso alcun elemento di reciprocità nei riguardi degli Stati ACP.

Il capitolo IV del quarto accordo di Lomé<sup>329</sup>, esplicitava la non reciprocità che doveva essere applicata dalle Parti contraenti l'accordo, come anche l'art.18 della stessa convenzione indicava che il regime di commercio tra i due blocchi si fondava sul principio del libero accesso dei prodotti degli Stati ACP nel mercato europeo.

Tale aspetto venne anche ricompreso nell'art. 174 di Lomé IV, il quale riconosceva che "alla luce delle attuali necessità di sviluppo, agli Stati ACP non può essere richiesto [...] di assumere obblighi corrispondenti agli impegni a cui è legata la Comunità [...], riguardo le importazioni dei prodotti originari degli Stati ACP"<sup>330</sup>. Tale disposizione rendeva ancor più lampante l'adozione di un sistema di preferenze unilateralmente stabilite nei confronti e a favore degli Stati ACP. Per rendere effettivo questo regime, la Comunità, attraverso diversi protocolli annessi alla quarta convenzione di Lomé, assumeva degli impegni di natura speciale per garantire il trattamento preferenziale, a scapito di taluni prodotti dei competitor provenienti dagli Stati terzi.

Questo regime di Lomé fu sottoposto, per tali ragioni, a diverse forme di critica, che prima si sostanziarono in una forma di scontento degli Stati terzi<sup>331</sup>, mentre, in un secondo momento, si materializzarono come vere e proprie argomentazioni giuridiche portate innanzi ai fori competenti del commercio multilaterale globale. In particolare, diversi Stati latino-americani, i quali erano in diretta competizione con gli Stati ACP per diversi beni agricoli che venivano da loro prodotti, denunciavano una discriminazione nei confronti delle proprie merci e un abbassamento generalizzato dei prezzi mondiali<sup>332</sup>.

Il 15 giugno del 1992<sup>333</sup>, gli Stati della Colombia, del Costa Rica, del Guatemala e del Nicaragua hanno richiesto alla CEE di iniziare delle consultazioni, in conformità con l'art. XXII.1 del GATT 1947 sulle misure che erano in regime sul commercio di banane da alcuni Stati membri della Comunità. Non avendo avuto le consultazioni un esito positivo, in una comunicazione del 21 settembre del 1992, gli stessi Stati richiedevano al direttore generale di fare uso dei suoi buoni uffici, concordemente con le disposizioni del § 1 della decisione del 1966 sulle procedure dell'art. XXIII<sup>334</sup>.

Tali buoni uffici del direttore generale non comportavano una soluzione soddisfacente per le parti prese in causa.

---

<sup>328</sup> Third ACP-EEC Convention of Lomé, 8 December 1984. V. K. SIMMONDS, "The third Lomé Convention" 22 C.M.L. Rev. 389, 1985.

<sup>329</sup> Fourth ACP-EEC Convention of Lomé, 15 December 1989.

<sup>330</sup> Ibidem.

<sup>331</sup> J. NWOBIKE, *The WTO Compatible ACP-EU Trade Partnership: Interpreting the reciprocity requirement to further development.*, 8 *Asper Rev. Intl. Bus. & Trade Law*, 2008, pp. 88-124.

<sup>332</sup> Ibidem.

<sup>333</sup> See Report of the Panel (DS32/R); EEC - MEMBER STATES IMPORT REGIMES FOR BANANAS, 3 June 1993.

<sup>334</sup> Ibidem.

L'8 febbraio del 1993, la Colombia, il Costa Rica, il Guatemala, il Nicaragua e il Venezuela richiesero l'istituzione immediata di un Panel, in conformità con quanto previsto al § 5 della Decisione del 1966<sup>335</sup>.

Il ruolo di chairman del Panel, per questo caso, venne demandato a I.G. Patel, con Naoko Saiki e Peter Hamilton a completamento della terna<sup>336</sup>.

L'analisi di questo nuovo pannello di esperti iniziò da alcune constatazioni fattuali riguardanti il commercio delle banane.

La CEE, al tempo in cui venne attivata la procedura del Panel, costituiva il più grande importatore di banane al mondo, seguita da Stati Uniti e Giappone<sup>337</sup>. La CEE importava 4 milioni di tonnellate di banane fresche e secche, differentemente dalle 2.9 milioni di tonnellate importate dagli Stati Uniti e dagli 0.8 milioni di tonnellate importate dal Giappone. I due terzi delle importazioni delle banane fresche della Comunità provenivano da paesi latino-americani<sup>338</sup>. Tra questi paesi risultavano essere maggiori esportatori gli Stati di Ecuador, Costa Rica, Colombia, Panama, Honduras<sup>339</sup>. I produttori domestici di tale bene costituivano circa il 19 % dell'intero consumo di banane sul territorio della CEE.

Il territorio a maggiore produzione di tale bene nell'ambito della Comunità erano le Canarie, Martinica e Guadalupe.

Alla data del 31/12/1992, le importazioni di banane nella CEE non erano sottoposte a un regime di politica comune<sup>340</sup>, ma a partire dal 1963 la Comunità aveva fissato una tariffa esterna comune sul prodotto delle banane del 20% ad valorem. Come risultato della carenza di un regime comune sull'importazione di tale merce, diverse legislazioni nazionali di importazione si erano formate nei vari Stati membri della Comunità<sup>341</sup>. In virtù dell'art. 163 par.1 del regime di Lomé<sup>342</sup>, firmato nel 1989, le importazioni di banane provenienti dagli Stati ACP erano esenti da tassazione. All'interno del Protocollo 5 della quarta convenzione di Lomé, gli Stati della CEE avevano mantenuto l'impegno di lasciare dei vantaggi competitivi nei confronti dei fornitori di banane degli Stati ACP.

Le restrizioni quantitative che venivano applicate individualmente dagli Stati della CEE erano state fatte rientrare nella lista delle restrizioni residuali<sup>343</sup>. Tale regolamentazione riguardava le misure commerciali applicate dagli Stati membri in un periodo temporale che precedeva la nascita della CEE, la quale era stata anche mantenuta per la mancanza di una politica commerciale comune sul regime di importazione delle banane<sup>344</sup>. A seguito dell'adozione del Regolamento CEE 288/82, la lista di tali restrizioni nazionali venne

---

<sup>335</sup> Ibidem.

<sup>336</sup> Ibidem.

<sup>337</sup> Ibidem.

<sup>338</sup> Ibidem.

<sup>339</sup> Ibidem.

<sup>340</sup> Ibidem.

<sup>341</sup> Ibidem.

<sup>342</sup> See Fourth Convention of Lomé, cit.

<sup>343</sup> V. Council Regulation (EEC) no. 288/82 on common rules for imports, OJ L 35, 5 february 1982. Disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31982R0288>.

<sup>344</sup> V. Supra n.310.

comunicata dalla Commissione al GATT<sup>345</sup>. Tale notifica fu oggetto di aggiornamento a seguito dell'adesione alla CEE di Spagna e Portogallo.

Quando facciamo riferimento alle diverse legislazioni nazionali in materia di regime di importazione di banane, possiamo portare ad esempio quanto sancito da Francia, Italia e Regno Unito, tra gli Stati economicamente più rilevanti del blocco CEE.

Partendo dalla Francia<sup>346</sup>, una prima regolamentazione in materia di importazione di banane venne adottato per il tramite di un Decreto il 9 dicembre del 1931. Questa regolamentazione prevedeva l'imposizione di limiti temporanei all'importazione di banane da Stati terzi. A conferma della relazione di carattere speciale con gli Stati ACP, a tale legislazione venne affiancata una legge del 7 febbraio 1932<sup>347</sup>, a salvaguardia della produzione di banane nelle colonie, nei protettorati e nelle terre francesi d'oltremare. Un regime speciale di importazione venne successivamente adottato per gli stati che precedentemente erano stati colonie francesi, ai sensi del Decreto No. 60-460 del 16 maggio 1960<sup>348</sup>. Durante quegli anni l'offerta al mercato francese di banane proveniva per due terzi dalla produzione nazionale<sup>349</sup> e per un terzo da importazioni originarie da fornitori africani<sup>350</sup>.

Le banane provenienti dall'America latina erano oggetto di importazione solo in caso vi fossero un numero inferiore di importazioni dai territori sopra menzionati. Se importate dall'America latina, le banane erano sottoposte a un regime tariffario del 20% e all'ottenimento di licenze per la commercializzazione. Dal 1970, il Groupement d'Interet Economique Bananier<sup>351</sup> si è occupato di amministrare le quote di importazione e le licenze. Differentemente, il Comité Interprofessionnel Bananier, creato il 5 dicembre del 1932, esaminava ogni mese il quantitativo di banane che dovevano essere oggetto di importazione e si occupava di effettuare delle previsioni sugli andamenti bimestrali futuri della domanda<sup>352</sup>. A tale complessiva legislazione nazionale, si aggiungeva, in conformità con l'art. 115 del trattato di Roma, un'autorizzazione allo Stato francese di non garantire lo stesso trattamento alle merci scambiate tra territori CEE alle banane che erano importate da alcuni Paesi terzi, nonché di poter derogare alla libera circolazione di tali merci verso altri Stati della CEE<sup>353</sup>. La regolamentazione individuale dello Stato francese aveva dei caratteri di similarità con quella italiana. Invero, il decreto-legge no. 2085 del 2 dicembre 1935 sanciva la creazione di un monopolio di Stato in materia di commercio di banane<sup>354</sup>. Tale decreto venne riconvertito nella legge no. 899, del 6 aprile 1936. Concordemente con tale legislazione, lo Stato italiano esercitava il proprio monopolio sulla consegna, il commercio e la processazione industriale delle banane. Tale prodotto poteva essere commerciato solo attraverso il monopolio statale<sup>355</sup>.

---

<sup>345</sup> Ibidem.

<sup>346</sup> Ibidem.

<sup>347</sup> Ibidem.

<sup>348</sup> Ibidem.

<sup>349</sup> Proveniente da Guadalupe e Martinica.

<sup>350</sup> Principalmente Cameroon, Costa d'Avorio e Madagascar.

<sup>351</sup> Ibidem.

<sup>352</sup> Ibidem.

<sup>353</sup> Ibidem.

<sup>354</sup> V. Report of the Panel (DS32/R); EEC - MEMBER STATES IMPORT REGIMES FOR BANANAS, 3 June 1993.

<sup>355</sup> Ibidem.

Tale monopolio rimase a regime sino al 1964, quando venne abolito dalla legge No. 986 del 9 ottobre 1964, per dare seguito a quanto previsto dal trattato di Roma<sup>356</sup> all'art. 37. Questo articolo del trattato era consacrato al riordinamento dei monopoli nazionali e all'eliminazione progressiva di qualsiasi discriminazione tra i cittadini degli Stati membri.

1. “Gli Stati membri procedono a un progressivo riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa, alla fine del periodo transitorio, qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e gli sbocchi.

Le disposizioni del presente articolo si applicano a qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato membro, de Jure o de Facto, controlla, dirige o influenza sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri. Tali disposizioni si applicano altresì ai monopoli di Stato delegati.

2. Gli Stati membri si astengono da qualsiasi nuova misura contraria ai principi enunciati nel § 1, o tale da limitare la portata degli articoli relativi all'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri.”

Trattato di Roma, art. 37

A partire dal 1° gennaio 1975, una tassa a consumo di 70 lire per kilo venne imposta alle banane di ogni provenienza<sup>357</sup>. La tassa al consumo fu successivamente aumentata<sup>358</sup>, per poi essere abrogata nel 1991.

Un regime di restrizione alle importazioni di banane venne introdotto nel 1965, con una quota di 180.000 tonnellate di prodotto<sup>359</sup>. Fino al 1973, la quota italiana di importazione di banane era rivolta erga omnes, con nessuna suddivisione tra Stati e gruppi di Stati. Dopo quell'anno, la quota venne progressivamente aumentata e le importazioni vennero suddivise tra quelle provenienti da Stati CEE e preferenziali e quelle originarie da Stati terzi<sup>360</sup>. Dal 1974, la quota di importazione delle banane venne abolita per il prodotto originario da Stati CEE e ACP<sup>361</sup>, mentre per gli Stati terzi le importazioni erano sottoposte a una quota annuale e a una procedura speciale di autorizzazione con licenze distribuite su base mensile<sup>362</sup>. Tali licenze venivano rilasciate dal Ministero del Commercio italiano e un decreto ministeriale del 1976 confermò l'impianto globale delle quote di importazione del frutto tropicale<sup>363</sup>.

Come nel caso della Francia e dell'Italia, il Regno Unito e il suo regime di importazione delle banane ponevano le loro basi nella relazione speciale con le ex colonie britanniche<sup>364</sup>. Nei primi anni del 1930, il Regno Unito introdusse un regime tariffario

---

<sup>356</sup> Treaty of Rome, 1957, cit.

<sup>357</sup> V. Supra n. 310, 331.

<sup>358</sup> Ibidem.

<sup>359</sup> Ibidem.

<sup>360</sup> Ibidem.

<sup>361</sup> Ibidem.

<sup>362</sup> Ibidem.

<sup>363</sup> Ibidem.

<sup>364</sup> Ibidem.

preferenziale sulle importazioni provenienti dal British Empire Bananas. Storicamente, le importazioni di banane nel Regno Unito avevano come origine le isole Windward e la Jamaica, prima che lo Stato britannico aderisse alla CEE<sup>365</sup>. L'arrivo di banane nel Regno Unito, provenienti dagli Stati ACP, godeva di quantità illimitate di importazioni e di esenzione tariffaria.

Tra il 1940 e il 1958, un divieto di importazione del prodotto banana era applicato in modo stringente agli Stati latino-americani<sup>366</sup>. Dalla fine degli anni '50, differentemente, gli import originari degli Stati terzi e del Latino America vennero sottoposti a un limite di quota<sup>367</sup> e a un sistema di licenze<sup>368</sup>, come anche alla tariffa esterna comune del 20%. A seguito dell'adesione del Regno Unito nella CEE, lo Stato britannico venne autorizzato dalla Commissione della Comunità, conformemente con quanto previsto dall'articolo 115 del Trattato di Roma<sup>369</sup>, a imporre delle restrizioni quantitative agli import di banane, provenienti da Paesi terzi, che arrivavano nel territorio del Regno Unito per via del principio di libera circolazione delle merci della CEE.

Le autorità governative, al principio di ogni calendario annuale, fissavano il quantitativo di banane importabili dai fornitori, il quale doveva essere in armonia con le esigenze del mercato interno che venivano determinate dal Ministro dell'Agricoltura, della Pesca e delle Risorse alimentari<sup>370</sup>. Il Banana Trade Advisory Committee, istituito nel 1973, si occupava, sulla base dei parametri già menzionati, di determinare mensilmente le condizioni della domanda e dell'offerta del frutto di origine tropicale. Per ciò che concerneva il sistema di assegnazione della licenza, il dipartimento del Commercio e dell'Industria aveva il ruolo di amministrazione e controllo del quantitativo di banane originarie da fornitori di Stati terzi<sup>371</sup>.

Dal 1985, si procedette annualmente alla pubblicazione di una comunicazione agli importatori, la quale forniva informazioni ai fornitori e invitava a chiedere autorizzazione ai fini del rilascio della licenza per l'importazione di banane originarie di Stati che non avevano un regime di tipo preferenziale con il Regno Unito<sup>372</sup>. Dal momento in cui queste licenze venivano assegnate<sup>373</sup>, la gestione di ulteriori importazioni da Stati terzi erano effettuate su base mensile. Il Banana Trade Advisory Committee, prima, prevedeva gli sviluppi di domanda e offerta del frutto, e il Department of Trade and Industry, successivamente, recepiva tali predizioni, ai fini dell'assegnazione di licenze, per coprire eventuali carenze nell'offerte e aumenti nella domanda<sup>374</sup>. Vale la pena ricordarlo, il Regno Unito era uno degli Stati originari dell'istituzione del GATT, sottoscritto nel 1947.

A livello europeo, il mercato delle banane, come già menzionato, dipendeva principalmente dai legami instauratisi tra gli Stati europei e le ex colonie<sup>375</sup>.

---

<sup>365</sup> Ibidem.

<sup>366</sup> Ibidem.

<sup>367</sup> Che dal 1985 si presentava nella forma di una quota annuale.

<sup>368</sup> Similmente a quanto stabilito nel sistema francese.

<sup>369</sup> V. Trattato di Roma, 1957. Cit.

<sup>370</sup> V. Supra n. 333.

<sup>371</sup> Ibidem.

<sup>372</sup> Ibidem.

<sup>373</sup> Sulla scorta, come detto, di un sistema di assegnazione annuale.

<sup>374</sup> V. supra n. 331.

<sup>375</sup> V. R. READ, *The Anatomy of the EU-US WTO Banana Trade Dispute*, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, pp. 257-282

Il Protocollo no. 5 della convenzione di Lomé<sup>376</sup> del 1975 incorporava le disposizioni in materia di commercio di banane già esistenti tra la Comunità e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

Tale protocollo prevedeva nelle sue disposizioni che:

“La Comunità e gli Stati ACP convengono sugli obiettivi intesi a migliorare le condizioni di produzione e di commercializzazione delle banane degli Stati ACP e sul mantenimento dei vantaggi di cui beneficiano i fornitori tradizionali conformemente agli impegni di cui all'articolo 1 del presente protocollo e convengono sul fatto che saranno presi gli adeguati provvedimenti per la loro attuazione”.

“Articolo 1

Per le esportazioni di banane nei mercati della Comunità, nessuno Stato ACP è posto in una situazione meno favorevole di quella passata o presente per quanto concerne l'accesso ai suoi mercati tradizionali e i vantaggi di cui fruisce sui medesimi.”

“Articolo 2

Ciascuno Stato ACP interessato e la Comunità si concertano al fine di determinare le azioni da attuare per migliorare le condizioni di produzione e commercializzazione delle banane. Questo scopo è perseguito con tutti i mezzi previsti nell'ambito delle disposizioni delle convenzioni relative alla cooperazione finanziaria, tecnica, agricola, industriale e regionale. Dette azioni sono concepite in modo da consentire agli Stati ACP, ed in particolare alla Somalia, tenuto conto delle loro situazioni speciali, di essere maggiormente competitivi, tanto sui loro mercati tradizionali quanto sugli altri mercati della Comunità. Esse vengono attuate a tutti i livelli, dalla produzione al consumo, e riguardano in particolare i settori seguenti: — miglioramento delle condizioni di produzione e della qualità grazie ad azioni nel settore della ricerca, del raccolto, del condizionamento e del trattamento, — trasporto e stoccaggio interni, — commercializzazione e promozione commerciale.”

“Articolo 3

Per conseguire questi obiettivi, le due parti convengono di concertarsi nell'ambito di un gruppo misto permanente, assistito da un gruppo di esperti incaricato di esaminare costantemente i problemi specifici che l'applicazione del presente protocollo potrebbe sollevare, allo scopo di suggerire soluzioni.”

“Articolo 4

Qualora gli Stati ACP produttori di banane decidano di creare un'organizzazione comune per conseguire gli obiettivi del presente protocollo, la Comunità apporterà il suo sostegno a tale organizzazione prendendo in considerazione le domande che le sono presentate per appoggiare le attività di detta organizzazione che rientrano nel quadro delle azioni regionali in materia di cooperazione per il finanziamento dello sviluppo.”

---

<sup>376</sup> V. Protocollo n. 5 della Convenzione di Lomé del 1975.

Muovendo dalla constatazione della sottoposizione del regime di banane della CEE a restrizioni quantitative, che venivano imposte in alcuni Stati membri, e a delle preferenze commerciali che venivano concesse agli Stati ACP, il Panel arrivò alle seguenti conclusioni.

Lo Stato di Francia, l'Italia, il Portogallo, la Spagna, il Regno Unito, il Belgio, la Danimarca, la Grecia, l'Irlanda, il Lussemburgo e i Paesi Bassi mantenevano<sup>377</sup>, in modo differenziale in funzione della legislazione nazionale di riferimento, delle quote alle importazioni delle banane provenienti da Paesi terzi e regimi di esenzione tariffaria nei confronti degli Stati ACP, che non erano sottoposti alla tariffa esterna comune della CEE del 20%<sup>378</sup>.

In relazione alla portata dei termini del mandato del Panel<sup>379</sup>, mentre la CEE argomentava che il mandato del Panel non si dovesse estendere né ai regimi di importazione di banane del Belgio, della Danimarca, della Grecia, dell'Irlanda del Lussemburgo e dei Paesi Bassi né alle questioni sollevate di cui agli artt. II, III, VIII e XIII:1 del General Agreement, le Parti ricorrenti sostenevano, d'altro canto, che non solo tale mandato dovesse estendersi agli Stati sopra menzionati, ma anche agli articoli I, II, XI, XIII, XXIV, Parte IV, e a tutti gli artt. rilevanti, come stabilito dal documento DS32/10. Appoggiando la tesi dei ricorrenti, il Panel, sulla scorta di quanto sancito nel documento DS32/9, individuava riferimenti diretti ai regimi del Belgio, della Danimarca, della Francia, della Grecia, dell'Irlanda, dell'Italia, del Lussemburgo, dei Paesi Bassi, della Spagna, del Portogallo e del Regno Unito, e agli artt. I, II, XI, XIII, XXIII, XXIV, Parte IV e tutti gli articoli rilevanti del General Agreement<sup>380</sup>. Inoltre, il Panel affermava che la richiesta depositata dagli Stati ricorrenti non poneva limitazioni in termini alla portata dei regimi e delle disposizioni sulle quali si potesse discutere e, per tale motivo, decideva per l'esame dei regimi nazionali di importazione delle banane di ognuno degli Stati membri della CEE su cui i ricorrenti avevano presentato ricorso e su tutte le pretese giuridiche che erano state notificate da questi Stati.

Gli Stati ricorrenti, dal loro punto di vista<sup>381</sup>, sostenevano che le restrizioni e le proibizioni in vigore negli Stati della CEE non fossero conformi a quanto stabilito dall'art. 11.1 del GATT, il quale recitava testualmente:

"No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party..."<sup>382</sup>

Sulla base di quanto previsto all'art. 11.1, il Panel, a prima analisi, non poteva che constatare che vi fosse una violazione, da parte degli Stati della CEE, poiché le importazioni di banane erano oggetto di restrizioni o proibite per il tramite di misure

---

<sup>377</sup> V. Decree-law 38:008 of 23 October 1950; Report of the Working Party on Accession of Portugal, L/1411, page 29 (31 January 1961), Presidential Decree of 9 December 1931, France. Royal Decree of 6 June 1978, Spain.

<sup>378</sup> Tale trattamento era invece riservato a tutti gli Stati terzi non facenti parte del gruppo ACP.

<sup>379</sup> V. Report of the Panel (DS32/R); EEC - MEMBER STATES IMPORT REGIMES FOR BANANAS, 3 June 1993.

<sup>380</sup> V. Ibidem.

<sup>381</sup> Ibidem.

<sup>382</sup> V. Art. XI.1 General Agreement on Tariffs and Trade, 1949.

diverse da dazi, tasse e altri tipi di oneri, sostenendo, pertanto, che l'EEC aveva agito in modo non conforme rispetto a quanto sancito dall'Art. 11.1 del General Agreement. Nonostante ciò, il Panel esaminò l'argomentazione della CEE, la quale asseriva che pure se vi fosse una incompatibilità con l'art.XI.1, il regime di importazione di banane della CEE trovasse un fondamento nell'art. 11.2, il quale enunciava<sup>383</sup>:

3. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:

[..]

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, \* necessary to the enforcement of governmental measures which operate:

(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or

(ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or

(iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible.

In sostanza, quanto codificato dal General Agreement all'art. XI.2, prevede il rispetto di alcune condizioni, ai fini dell'esenzione di quanto previsto nell'art. XI.1, ossia:

- La misura deve avere natura di una restrizione alle importazioni.
- La restrizione alle importazioni deve essere su un prodotto di agricoltura o di pesca.
- È necessaria l'adozione di una misura governativa che restringe la quantità di produzione o vendita di un determinato bene.
- La restrizione delle importazioni deve essere necessaria ai fini della esecuzione della restrizione dell'offerta domestica.
- La restrizione alle importazioni non deve ridurre il totale delle importazioni relativo al totale della produzione domestica e, pertanto, la proporzione tra i due fattori deve rimanere quella che ragionevolmente dovrebbe esistere in assenza di restrizioni.

---

<sup>383</sup> Ibidem, Art. XI.2

Andando a esaminare<sup>384</sup> condizione per condizione, il Panel, con riferimento al primo requisito, constata che le misure adottate da Francia e Portogallo erano considerabili restrizioni ai sensi dell'Art. XI.2. Diversamente, nel caso della Spagna, poiché in questo Stato il mercato delle banane era riservato per legge alla produzione domestica, e poiché nel sub § (c) dell'art. XI.2 il riferimento è alle sole "restrizioni", il Panel interpreta che le misure di proibizione delle importazioni di banane adottate dalla Spagna non sono conformi a quanto inteso come "restrizioni alle importazioni" ai sensi dell'art. XI.2<sup>385</sup>. Per ciò che rileva la seconda condizione, relativa a una misura governativa che opera ai fini della restrizione delle quantità di produzione o di immissione nel mercato di un prodotto, le posizioni della CEE riguardo i singoli Stati membri non dimostravano che vi potesse essere una effettiva riduzione della produzione delle banane ma, piuttosto, talvolta conducevano a ritenere che vi potesse essere un aumento della produzione e dell'immissione sul mercato di tale bene<sup>386</sup>. Nonostante il Panel avesse già constatato il mancato rispetto delle due condizioni, si è deciso di esprimere una conclusione anche sulla proporzionalità della riduzione sia delle importazioni che della produzione domestica delle banane negli Stati già menzionati<sup>387</sup>. Su questo punto, la CEE non è riuscita a dimostrare la proporzionalità delle misure interne relativamente alla riduzione della produzione e delle importazioni del prodotto delle banane. Per riassumere le conclusioni del pannello, le misure adottate da Francia, Spagna e Portogallo erano giudicate come non conformi all'art. XI.1, e non "coperte giuridicamente" dall'Art. XI.2. Per ciò che riguardava le misure del Regno Unito e dell'Italia, queste non venivano considerate conformi a quanto previsto dall'Art. XI.1 e, ancor prima, non venivano giudicate dalla CEE come meritevoli di eccezione ex. Art. XII.2.

Proseguendo nel suo iter di ragionamento, il Panel si concentra, susseguentemente, sulla tesi della CEE relativa al mantenimento di misure di restrizione delle importazioni da parte di Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito che, sebbene tali misure potessero essere non conformi alla Parte II del General Agreement, avevano adottato tali atti in quanto esentati dalla "clausola di legislazione" contenuta nei protocolli degli accordi sul commercio multilaterale<sup>388</sup>.

La tesi della CEE si fondava principalmente su due presupposti:

- 1) Le misure adottate dagli Stati membri nominati si basavano su legislazione formale che aveva natura vincolante.
- 2) Le misure adottate da codesti Stati erano già esistenti nei periodi temporali in cui tali protocolli erano stati adottati ed entrati in vigore.

---

<sup>384</sup> V. Report of the Panel (DS32/R); EEC - MEMBER STATES IMPORT REGIMES FOR BANANAS, 3 June 1993.

<sup>385</sup> V. Art. XI.2 GATT 1947

<sup>386</sup> V. Supra, n. 354.

<sup>387</sup> Ibidem.

<sup>388</sup> Supra n. 354.

Inizialmente, al fine di verificare la validità di tale argomentazione, il Panel decise di iniziare dalla clausola di legislazione, presente nei differenti protocolli di adesione al GATT<sup>389</sup>.

Tale clausola impegnava gli Stati all'applicazione provvisoria delle Parti I, II e III del General Agreement

“To the fullest extent not inconsistent with its legislation existing on the date of the protocol”.

Il Panel, al fine di valutare tale disposizione, decise di analizzarne il contesto, l'oggetto e lo scopo. Riprendendo un report di un Panel precedentemente costituito, venne ricostruito lo scopo della clausola in esame:

“Paragraph 1(b) of the Protocol served a well determined purpose in a particular historical situation. It was to enable, in 1947, governments to accept the obligations of Part II of the General Agreement without having to adjust their domestic legislation. The drafters of the Protocol expected the General Agreement to be superseded soon by the ITO [Havana] Charter and they felt that legislative changes should not be required at that time because such changes would have delayed the acceptance of the obligations under the General Agreement and could have prejudged the outcome of the negotiations on the Charter ... In the light of this purpose of the existing legislation clause, the Panel considered that it would not be justified to give this clause four decades after the entry into force of the Protocol an interpretation that would extend its functions beyond those it was originally designed to serve.”<sup>390</sup>

Secondo il ragionamento del Panel precedentemente costituito, pertanto, la clausola di legislazione venne adottata nel '47 con lo scopo di non compromettere l'adesione degli Stati all'impianto GATT, anche ponendo come realistica l'eventualità di una repentina incorporazione della legislazione GATT nell'International Trade Organization (ITO).

Proprio in ragione di questa incorporazione, il Panel valutava che al tempo in cui tale disposizione era stata concepita, si considerava che le Parti avrebbero presto aderito a tutte le misure presenti nel General Agreement, nell'aspettative di una rapida entrata in vigore della Carta di Avana che limitava l'uso di misure non tariffarie che limitavano il commercio.

Secondo il Panel, per tali motivi, la clausola di legislazione non poteva essere interpretata in modo estensivo, ma piuttosto in un'ottica restrittiva<sup>391</sup> dell'applicazione di tale disposizione.

Ai fini di valutare la compatibilità della legislazione non conforme con la clausola di legislazione stessa dovevano essere soddisfatte tre condizioni:

- 1) Che la legislazione fosse legge in senso formale.
- 2) Che fosse stata adottata precedentemente rispetto al protocollo.

---

<sup>389</sup> V. Article 1(b) del Protocollo di Accesso di Spagna e Portogallo. Art. 1 (a)(ii) dell'annex Protocollo sui termini di adesione dell'Italia.

<sup>390</sup> Report of the Panel on "Norway - Restrictions on Imports of Apples and Pears", BISD 36S/306, page 319, paragraph 5.5 (adopted on 22 June 1989).

<sup>391</sup> V. Supra n. 363.

3) Che fosse di natura vincolante sulla base dei suoi termini o dell'intento espresso.

Con riferimento ai requisiti che fanno da fondamento alla natura vincolante di tale legislazione, l'interpretazione maggioritaria dei panel e dei gruppi di lavoro, successiva al 1949<sup>392</sup>, poneva alla base di tale carattere l'impossibilità da parte dell'autorità esecutiva di poter, in primo luogo, applicare la normativa in modo conforme al General Agreement e, in secondo luogo, di poter cambiare la legislazione con l'obiettivo di renderla coerente con quanto codificato dal GATT.

Dopo aver risolto con esito negativo il nodo sull'eventualità di prendere in considerazione i limiti politici, oltre a quelli giuridici, che spiegassero l'inabilità dell'autorità esecutiva di cambiare o applicare in modo conforme al General Agreement la legislazione interna, il Panel, esaminando caso per caso le legislazioni presenti in Italia, Francia, Portogallo, Spagna, Regno Unito, giunse alla conclusione che nella maggior parte dei casi l'autorità esecutiva avrebbe potuto applicare la legislazione in modo conforme al General Agreement. Pertanto, le legislazioni esistenti in questi Stati non potevano avere natura di normativa vincolante ai sensi della clausola di legislazione dei protocolli di adesione<sup>393</sup>. Sulla base di queste conclusioni, il Panel decise di non considerare le questioni relative al quando tali legislazioni fossero state adottate o se queste costituissero normativa in senso formale e di giudicare la legislazione non conforme al General Agreement, in quanto non coperta giuridicamente dalle clausole di legislazione codificate nei Protocolli di adesione al GATT degli Stati qui presi in esame.

Continuando con l'analisi delle tesi sollevate dalla CEE, successivamente rigettate dal Panel, un'altra di queste riguardava la giustificazione delle restrizioni e delle proibizioni concernenti le importazioni di banane, che aveva come base giuridica l'art. XXIV. Il Panel osservava che l'Art. XXIV, dal § 5 al § 8 del General Agreement, si riferisce alla formazione di unioni doganali, aree di libero scambio o di accordi interim ai fini della creazione di un'unione doganale o un'area di libero scambio. Come ribadito dal Pannello, tale articolo non forniva una base legale per l'imposizione di misure restrittive all'importazione di beni. Per questo motivo, la tesi della CEE relativa alla copertura giuridica che sarebbe stata fornita dall'art. XXIV del General Agreement per imporre misure di riduzione delle importazioni di banane non poteva essere considerata una conclusione plausibile<sup>394</sup>.

Sugli artt. II, III, VIII, XIII e la parte IV, i quali sarebbero stati violati da alcuni Stati membri della CEE, avendo preventivamente il Panel dimostrato che le misure restrittive fossero incompatibili con l'Art. XI e non oggetto di giustificazione ex art. XXIV

---

<sup>392</sup> Report of the Panel on "Belgium - Family Allowances", BISD 1S/59, page 61, paragraph 6 (adopted on 7 November 1952); Reports of the Working Parties on "Organizational and Functional Questions", BISD 3S/231, page 249, paragraph 58 (adopted on 28 February, and 7 March 1955); and "Import Restrictions of the Federal Republic of Germany", BISD 6S/55, page 60, paragraph 12 (adopted on 30 November 1957); Reports of the Panels on "Norway - Restrictions on Imports of Apples and Pears", BISD 36S/306, pages 319-320, paragraph 5.6 (adopted on 22 June 1989); "Thailand - Restrictions on Importation of, and Internal Taxes on, Cigarettes", BISD 37S/200, page 226, paragraph 83 (adopted on 7 November 1990); "Canada - Import, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies" DS17/R, pages 56-57, paragraph 5.9 (adopted on 18 February 1992); and "United States - Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages" DS23/R, pages 84-85, paragraph 5.44 (adopted on 19 June 1992).

<sup>393</sup> V. supra n.361.

<sup>394</sup> V. Supra n. 363.

o delle clausole di legislazione presenti nei protocolli di adesione al General Agreement, l'organo decisionale non ha considerato necessario l'ulteriore esame delle misure restrittive, sulla scorta degli Artt. indicati dalle Parti ricorrenti<sup>395</sup>.

Un'altra tesi della CEE, riguardante i cambiamenti nella prassi delle Parti contraenti nell'ecosistema GATT, si fondava sulla modifica, avvenuta nel tempo, dei diritti e degli obblighi della Parte IV del General Agreement, che avrebbe comportato inoltre un'impossibilità giuridica dei membri ricorrenti di rendere giustiziabili tali diritti. Nel valutare questo genere di argomentazione il Panel sostenne, come premessa, che una tale modifica dei diritti e delle obbligazioni o l'impossibilità di rendere giustiziabili tali diritti, da parte dei potenziali ricorrenti, avrebbe dovuto essere il risultato di un consenso espresso o, in casi eccezionali, implicito delle Parti contraenti<sup>396</sup>.

Nell'arrivare a questa conclusione, il Panel argomentò che la volontà di una o più parti contraenti di voler esercitare e invocare questo o l'altro diritto dipende da circostanze che possono variare nel tempo. La decisione delle Parti contraenti di non esercitare tali diritti non poteva essere letta come la volontà implicita delle stesse parti contraenti di voler modificare la Parte IV del GATT<sup>397</sup>.

Un ultimo aspetto su cui si concentrarono le argomentazioni della CEE riguardava la copertura di giuridica che l'Art XXIV del General Agreement, letto in congiunzione con la Parte IV, avrebbe fornito al trattamento preferenziale concesso da alcuni Stati membri della CEE. Su questo punto, la Comunità sosteneva che ai sensi dell'art. XXIV.8 del General Agreement, le disposizioni sulle aree di libero scambio che devono interessare sostanzialmente tutto il commercio tra i territori costituenti non sono applicabili nella relazione commerciale tra Stati sviluppati e in via di sviluppo. Inoltre, la CEE teorizzava che la procedura utilizzata per l'analisi della questione in esame non potesse essere costituita da quanto codificato nell'Art. XXIII<sup>398</sup> - con cui era avvenuta la costituzione del Panel - poiché l'Art. XXIV.7 offriva procedure specifiche per l'esame di aree di libero scambio delle Parti contraenti. Il Panel, nel suo ragionamento, rammentava che la discussione sull'utilizzo delle procedure di risoluzione delle controversie di cui all'art. XXIII e delle altre procedure codificate nel General Agreement aveva portato a un importante dibattito che, ugualmente, non aveva condotto tali Stati contraenti a una conclusione definitiva<sup>399</sup>. Come ricorda il Pannello in questa occasione, altri Panel erano intervenuti della relazione tra le procedure previste all'Art. XXII e le altre procedure presenti nel General Agreement<sup>400</sup>.

"It was the view of the Panel that excluding the possibility of bringing a complaint under Article XXIII against measures for which there was claimed balance-of-payments cover would unnecessarily restrict the application of the General Agreement. This did not preclude, however, resort to special review procedures under Article XVIII:B. Indeed, either procedure, that of Article XVIII:12(d) or Article XXIII, could have been pursued by

---

<sup>395</sup> Ibidem.

<sup>396</sup> Ibidem.

<sup>397</sup> Ibidem.

<sup>398</sup> Ibidem.

<sup>399</sup> V. Supra n. 354.

<sup>400</sup> Si parla, in questo caso, delle procedure contenute nell'art. XVIII.B.

the parties in this dispute. But as far as this Panel is concerned, the parties had chosen to proceed under Article XXIII."<sup>401</sup>.

Lo stesso avvenne in un rapporto non adottato che esaminava la relazione tra l'art. XXIII e l'art. XXIV e che esprimeva tale indirizzo:

"The Panel considered that the practice, so far followed by the CONTRACTING PARTIES, never to use the procedures of Article XXIII:2 to make recommendations or rulings on the GATT-conformity of measures subject to special review procedures was sound. It felt that the purposes served and the balance of interests underlying them would be lost if contracting parties could invoke the general procedures of Article XXIII:2 for the purpose of requesting decisions by the CONTRACTING PARTIES, on measures to be reviewed under the special procedures. The panel therefore concluded that it should, in the absence of a specific mandate by the Council to the contrary, follow this practice also in the case before it and therefore abstain from an overall examination of the bilateral agreements"<sup>402</sup>.

Le due opinioni discordanti del Panel conducevano, dunque, a due interpretazioni marcatamente differenti.

La prima si basava sul diritto di evocare l'art. XXIII per ogni tipo di controversia, inclusi quei conflitti di interessi che potevano emergere ex. art. XXIV.

La seconda, diversamente, interpretava che l'art. XXIII non fosse applicabile per le questioni su cui le Parti contraenti avrebbero potuto adottare delle decisioni, come prescritto dalle procedure previste all'art. XX. Il Panel, davanti a queste due possibili interpretazioni, decise di propendere per la prima, in quanto le procedure dell'art. XXIV si considerava potessero essere considerate prevalenti su quelle contenute nell'Art. XXIII solo nel caso in cui l'art. XXIV fosse invocato per quegli accordi che erano, a prima vista, la tipologia di accordo prevista da quella disposizione. Andando a esaminare la tipologia di accordo al quale era riconducibile il trattamento preferenziale concesso, il Panel, affermando che le Aree di Libero Scambio sono, anzitutto, aree in cui oneri e regolamentazione restrittiva del commercio sono eliminati sostanzialmente su tutto il commercio esistente tra gli Stati costituenti - e non esclusivamente nel territorio di uno degli Stati - tendeva per l'esclusione della tesi della CEE<sup>403</sup>. Alla luce di tali ragionamenti, il

---

<sup>401</sup> V. Reports of the Panels on "Republic of Korea - Restrictions on Imports of Beef - Complaint by Australia", BISD 36S/202, page 227, paragraph 97 (adopted on 7 November 1989); "Republic of Korea - Restrictions on Imports of Beef - Complaint by New Zealand", BISD36S/234, page 265, paragraph 113 (adopted on 7 November 1989); and "Republic of Korea - Restrictions on Imports of Beef - Complaint by the United States", BISD 36S/268, page 303, paragraph 119 (adopted on 7 November 1989).

<sup>402</sup> V. Report of the Panel on "European Community - Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region", L/5776, page 81, paragraph 4.16 (circulated 7 February 1985).

<sup>403</sup> V. supra n. 354

In particolare:

Al punto 369: "The Panel noted that Part IV of the General Agreement did not permit contracting parties to accord preferences inconsistent with Article I. This Part of the General Agreement provided for certain measures in respect of products of export interest to less developed contracting parties, but not for tariff preferences granted to developing countries. The Panel noted, as had a previous panel, 185 that Part IV of the General Agreement was intended to create obligations for developed contracting parties additional to those

Panel concluse che le restrizioni quantitative mantenute dagli Stati di Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito erano non conformi all'Art. XI.1 e non erano coperte giuridicamente dall'Art. XI.2, dall'Art. XXIV o dalle esistenti clausole di legislazione presenti nei protocolli di adesione al GATT. Oltre a tale conclusione, relativa ai singoli Stati facenti parte della Comunità, il Panel stabilì che la preferenza tariffaria accordata dalla CEE nei confronti degli Stati ACP fosse non conforme all'Art. I del General Agreement e che una copertura giuridica di tale regime preferenziale non potesse emergere dall'applicazione dell'Art. XXIV al tipo di accordo descritto dalla CEE nella procedura del Panel, ma esclusivamente da una misura delle Parti Contraenti ex. Art. XXV. Il Panel raccomandò che le Parti Contraenti richiedessero alla CEE di adottare un regime preferenziale che fosse in conformità con il General Agreement, a meno che, compatibilmente con quanto previsto all'Art. XXV, la CEE non fosse autorizzata a mantenere tale regime preferenziale<sup>404</sup>.

---

contained in the other Parts of the General Agreement. It was not intended to permit developed contracting parties to subtract from those obligations, in particular not from those under Article I. The legal basis for tariff preferences in favour of developing countries was the Enabling Clause, which limited such preferences to those granted under the Generalized System of Preferences.

If Part IV were to provide a legal basis for tariff preferences in favour of developing countries, the adoption of the Enabling Clause would not have been necessary. The Panel noted in this respect that a previous panel had found that a quantitative restriction inconsistent with Article XIII could not be justified under Part IV and that the reasoning of that panel applied equally to tariffs inconsistent with Article I. However, an acceptance of the EEC's argument would imply that Part IV could be - in combination with another provision of the General Agreement - a legal basis for the elimination of rights under Article I.

370. The Panel observed further that the note to Article XXXVI made clear that the principles of this Article applied only to procedures under the General Agreement. An acceptance of the EEC's argument that this Article applied also to negotiations under a free-trade area agreement would imply that this provision applied also to negotiations not held in the framework of procedures under the General Agreement. The note further made clear that Article XXXVI applied only in relations between contracting parties. The Panel noted that not all of the beneficiaries of the preference granted by the EEC were contracting parties. If the EEC's argument were accepted, this provision - in combination with Article XXIV - would constitute a legal basis for not extending to contracting parties benefits accorded to non-contracting parties.

371. The Panel considered for these reasons that the interpretation proposed by the EEC would be consistent neither with the wording of Part IV nor with its purpose and function in the GATT legal system. The interpretation proposed would in fact introduce into the General Agreement a new exception from the most-favoured-nation principle that was never negotiated among contracting parties. The CONTRACTING PARTIES have decided that the dispute settlement process in the GATT "cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the General Agreement".<sup>188</sup> The interpretation proposed by the EEC would be inconsistent with this decision.

372. The Panel, therefore, found that the requirements of Article XXIV were not modified by the provisions of Part IV. The Panel consequently had to conclude that a legal justification for the tariff preference accorded by the EEC to imports of bananas originating in the ACP countries could not emerge from an application of Article XXIV to the type of agreement described by the EEC in the Panel's proceedings, but only from an action of the CONTRACTING PARTIES under Article XXV. Such action would enable the CONTRACTING PARTIES to provide both the parties to this agreement and any contracting party affected by the tariff preference with the benefit of legal certainty for planning investments and conducting trade in bananas."

<sup>404</sup> V. Supra n. 363.

### 3.2.1 I casi “banana” susseguenti

Una seconda richiesta di avviamento della procedura per la costituzione di un nuovo Panel concernente il regime di banane avvenne il 28 aprile 1993, su richiesta di Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua e Venezuela, a seguito di una mancata risoluzione amichevole della controversia. Il Consiglio, nel suo incontro del 16 giugno 1993, decise per la Costituzione di un Panel con un mandato standard<sup>405</sup>.

Partendo da premesse simili rispetto a quelle dell'ultimo panel costituito<sup>406</sup>, il Panel si concentrò prima sugli aspetti fattuali della controversia. Difatti, il primo luglio del 1993, la CEE aveva adottato un nuovo regolamento di organizzazione del mercato comune per le banane<sup>407</sup>, il quale aveva come scopo la sostituzione dei diversi sistemi nazionali di importazione delle banane. Tale regolamento consisteva di cinque diversi titoli, i quali stabilivano regole uniformi su standard di marketing e di qualità; meccanismi di concentrazione e di organizzazione dei produttori; assistenza; commercio con gli Stati terzi; disposizioni di carattere generale.

In particolare, il titolo IV di tale regolamento<sup>408</sup> fissava un quadro di accordi con gli Stati terzi che avrebbero dovuto essere applicati alle banane fresche, escluse le piantagioni<sup>409</sup>. I fornitori di banane venivano categorizzati in quattro gruppi:

- Le importazioni tradizionali dagli Stati ACP.
- Le importazioni non tradizionali originarie dagli Stati ACP.
- Le importazioni derivanti da Stati terzi non ACP
- Le banane prodotte negli Stati CEE.

Le importazioni tradizionali provenienti dagli Stati ACP, secondo tale regolamento<sup>410</sup>, accedevano ai mercati CEE esenti da tassazione fino a un quantitativo massimo fissato per ognuno di questi Stati. Le importazioni non tradizionali di banane ACP e di banane da Stati terzi erano sottoposte a una quota tariffaria di due milioni di tonnellate di peso netto del prodotto. Le banane provenienti da fornitori non tradizionali ACP venivano importate esentasse nei limiti di questa quota, mentre per gli Stati terzi era prevista una tariffa di 100 ECU per tonnellata. Le importazioni al di sopra di questa quota corrispondevano a 750 ECU per tonnellata per le banane provenienti dagli Stati ACP e 850 ECU per tonnellata da Stati terzi<sup>411</sup>.

Tutte le importazioni di banane provenienti da Stati terzi erano soggette a una licenza di importazione e un deposito di sicurezza<sup>412</sup>. In virtù dell'art. 168 § 1 della quarta

---

<sup>405</sup> V. Report of the Panel “EEC-Import Regime for Bananas” (DS38/R).

<sup>406</sup> E, dunque, che la CEE rappresentava il più grande importatore di banane al mondo, seguita dagli Stati Uniti e dal Giappone.

<sup>407</sup> V. Council Regulation (EEC) 404/93, cit.

<sup>408</sup> V. Supra n. 384 p. 5

<sup>409</sup> Si fa riferimento agli artt. 15-20 del Regolamento.

<sup>410</sup> V. Supra n. 384

<sup>411</sup> V. Supra n. 384

<sup>412</sup> V. supra n. 382 e leggi al punto 14. Licenses for third country and/or non-traditional ACP fruit were distributed to three broad categories of operators established in the EEC. Sixty-six point five per cent of the tariff quota was available to operators who had marketed third country and/or non-traditional ACP bananas

convenzione di Lomé, firmata nel 1989, le importazioni di banane provenienti dagli Stati ACP avevano accesso esentasse nella CEE<sup>413</sup>.

Gli Stati di Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua e Venezuela sostenevano la tesi che il regolamento introdotto nella CEE il primo luglio del 1993 fosse non conforme con gli Artt. II, XI e XIII del General Agreement. Di più, la Colombia riteneva che il regolamento non fosse compatibile con le disposizioni presenti all'Art. XVI. Tali eventuali violazioni già menzionate, avrebbero avuto come conseguenza l'annullamento o il restringimento dei benefici a favore degli Stati ricorrenti, come codificato nel General Agreement.

Partendo dalla presunta violazione dell'Art. II del General Agreement, le Parti ricorrenti lamentavano che l'incompatibilità della nuova quota tariffaria con la tariffa esterna comune vincolante del 20 % ad valorem. Difatti, con l'aggiunta della nuova quota tariffaria, nei limiti di tale quota, in termini relativi la tariffa esterna sarebbe cambiata dal 20 al 23%; ancor più proibitivo sarebbe stato lo scenario, in caso di eccesso di importazione rispetto alla quota stabilita<sup>414</sup>, che avrebbe condotto la tariffa esterna dal 20 al 160% ad valorem. La CEE, dal canto suo, sosteneva che, ex Art. XXVIII.5, aveva comunicato la sua intenzione di modificare la propria tariffa e che, perciò, la questione riguardante l'equivalenza della nuova tariffa esterna non dovesse essere oggetto della procedura di risoluzione delle controversie offerta dal Panel. Il Panel decise, pertanto, di valutare inizialmente la tesi della CEE riguardo l'impossibilità da parte del pannello di esaminare la questione dell'equivalenza della tariffa specifica sulle banane con la tariffa esterna comune, sulla scorta di quanto stabilito all'Art. XXVIII.5 del General Agreement.

Come primo punto, il Panel stabilì che la materia descritta dai ricorrenti nel documento DS38/6 era oggetto del mandato del Panel. Oltre a ciò, il Panel osservò anche che, conformemente con quanto codificato all'Art. XXVIII.5, una notifica riguardante l'intenzione di modificare la tariffa esterna, in quanto tale, non comporta una modifica dello status legale di tale tariffa esterna<sup>415</sup>.

L'art. XXVIII.1, al quale l'Art. XXVIII.5 si riferisce, stipula che la modifica o il recesso di tale tariffa possono accadere esclusivamente dopo una negoziazione con le altre

---

(category (a)); 30 per cent to operators who had sold EEC and/or traditional ACP bananas (category (b)); and 3.5 per cent to operators established in the EEC who started marketing bananas other than EEC and/or traditional ACP bananas as from 1992 (category (c)). Operators in category (a) and (b) were to obtain import licenses on the basis of the average quantities of bananas that they had sold in the three most recent years for which figures were available.<sup>9</sup> The (a) and (b) operator categories were further subdivided into three types of qualifying entities, i.e. those that produced (or purchased from the producer), consigned and sold bananas in the EEC; those that owned, supplied and released bananas for free circulation in the EEC; and those that owned and ripened bananas within the EEC. Each type was assigned a weighting coefficient (57, 15 and 28 per cent, respectively), which, multiplied by the average quantity of bananas sold by each operator in the three most recent years, determined the individual operator's reference quantity entitlement.

<sup>413</sup> Ivi, al punto 16 : By virtue of Article 168(1) of the fourth Lomé Convention, signed in 1989, which was identical to corresponding Articles in previous Conventions, imports of bananas from ACP countries entered the EEC duty free. Under Protocol 5 of the Lomé IV Convention, which was virtually the same as corresponding protocols in the earlier conventions, the EEC was committed to maintain the traditional advantage of ACP banana suppliers on those markets. The Protocol stated: "no ACP State shall be placed, as regards access to its traditional markets and its advantages on these markets, in a less favourable situation than in the past or at present". The successive Lomé Conventions, including the relevant Protocols concerning bananas, had been notified to the GATT and had been discussed in working parties.

<sup>414</sup> Ibidem.

<sup>415</sup> V. Report of the Panel "EEC-Import Regime for Bananas" (DS38/R).

Parti contraenti. Le Procedure per le negoziazioni ex. Art. XXVIII stipula che una Parte contraente è libera di dare effetto a una propria negoziazione, solo a seguito della conclusione di tutte le negoziazioni che devono essere, obbligatoriamente, notificate al Segretariato<sup>416</sup>. Questa disposizione è pienamente in linea con una dichiarazione, rilasciata lungo le negoziazioni dell'Art. XXVIII, che tale norma fosse intesa ad assicurare che la consultazione debba precedere il recesso dalla concessione. La misura non può essere adottata prima di aver avviato e concluso le negoziazioni<sup>417</sup>.

Il Panel, pertanto, dando ragione al ricorrente, decise per l'esame della compatibilità con l'Art. II del General Agreement di queste nuove misure tariffarie specifiche per lo scambio di banane<sup>418</sup>. L'art. II del General Agreement impegna ogni Parte contraente a:

"Accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement."

Muovendo la sua analisi intorno a tale disposizione, il Panel iniziò una valutazione sul carattere "non meno favorevole del trattamento" che era accordato tramite le disposizioni presenti nel nuovo regolamento. Il Panel osservò che tali disposizioni non prevedevano più un importo tariffario ad valorem riguardante il "valore" delle banane, poiché la nuova quota tariffaria concerneva soprattutto il peso delle banane<sup>419</sup>. Il Panel stabilì che, in questo contesto, poiché non era possibile fissare un valore stabile delle banane, ogni tipo di considerazione andava confrontata con l'ammontare di tasse per tonnellata che, sul momento, le Parti ricorrenti erano costrette a pagare.

Il Panel non poteva che constatare che l'equivalente della tariffa specifica di 850 ECU sulle banane eccedeva in modo considerevole la tassazione del 20% ad valorem. Riguardo la tariffa di 100 ECU per tonnellata<sup>420</sup>, il Panel appuntò che la CEE non aveva ugualmente dimostrato che tale livello di nuova tassazione fosse per ammontare inferiore rispetto alla tariffa fissa del 20% ad valorem.

Ciò condusse il Panel a concludere<sup>421</sup> che il reale innalzamento del livello di tassazione costituiva in modo chiaro un trattamento delle importazioni delle banane meno favorevole rispetto a quanto veniva previsto nel Formulario delle Concessioni della CEE.

Il Panel, dunque si spinse ad esaminare la questione riguardante la compatibilità dell'Art. II con la mera eventualità che uno specifico tasso tariffario applicato dalla CEE possa essere più alto del corrispondente tasso ad valorem fisso. Le Parti Contraenti avevano concluso più volte che un cambio dell'equivalente tariffario da specifico a ad valorem costituiva una modifica della concessione. Un gruppo di lavoro che esaminava una proposta della Turchia di modificare la propria struttura tariffaria si era esposto in questi termini:

---

<sup>416</sup> Ibidem.

<sup>417</sup> Ibidem, "consultation shall precede the withdrawal of the concession ... The action will not be taken first and consultation later.", EPCT/TAC/PV/14, page 13.

<sup>418</sup> V. Supra n. 392.

<sup>419</sup> Ibidem.

<sup>420</sup> Ibidem.

<sup>421</sup> Ivi, Punto 135.

"The obligations of contracting parties are established by the rates of duty appearing in the schedules and any change in the rate such as a change from a specific to an *ad valorem* duty could in some circumstances adversely affect the value of the concessions to other contracting parties. Consequently, any conversion of specific into *ad valorem* rates of duty can be made only under some procedure for the modification of concessions."<sup>422</sup>

Ponendo peso su quanto espresso dai termini "any change" e richiamando un ulteriore rapporto di un Panel precedentemente costituito<sup>423</sup>, il Panel decise, pertanto, che per le tariffe specifiche applicate dalla CEE sulle importazioni di banane, a partire dal primo luglio 1993, il trattamento era senza ombra di dubbio meno favorevole rispetto a quanto era previsto dal Programma di concessioni della CEE ed erano, quindi, non conformi con gli obblighi ex. Art. II.1.

Il Panel non poteva condividere la posizione presentata dalla CEE che tale incompatibilità con l'Art. II.1 potesse essere coperta giuridicamente dal fatto che la CEE stessa avrebbe rimosso le restrizioni nazionali alle importazioni sulle banane. Aldilà dello status legale di queste restrizioni, la loro rimozione non avrebbe rappresentato un cambiamento da tariffa *ad valorem* a specifica.

La seconda questione sulla quale si innestò il ragionamento del Panel fu quella della conformità o meno della quota tariffaria imposta dalla CEE con l'Art. XI del General Agreement. Dal punto di vista degli Stati ricorrenti, la quota tariffaria stabilita, il tasso tariffario applicato, le licenze non automatiche considerate all'interno della quota tariffaria dovevano essere assimilate a restrizioni quantitative proibite ai sensi dell'Art. XI del General Agreement<sup>424</sup>.

A seguito di un'analisi della prassi e dei vecchi report, il Panel riscontrò che l'introduzione di quote tariffarie non aveva mai costituito, per le Parti contraenti, l'equivalente di una restrizione quantitativa. Lo stesso si poteva dire facendo riferimento all'Art. XIII del General Agreement, il quale fissa una distinzione tra le proibizioni e le restrizioni con ogni tipo di quota tariffaria, alle quali ci si riferisce in modo specifico al § 5. Per tali ragioni, il Panel concluse che tali misure adottate dalle CEE, con riferimento alle quote tariffarie da questa entità imposte, non erano incompatibili con quanto previsto dal General Agreement all'Art. 11.1. Il Panel, successivamente, si spese per esaminare la questione relativa al se la tariffa superiore alla quota tariffaria fosse compatibile con l'Art. 11.

Il Panel, partendo da osservazioni precedentemente messe in luce da altre sue configurazioni<sup>425</sup>, confermò la visione delle Parti contraenti, consolidatasi nel tempo, che le alte aliquote di dazio non costituivano una restrizione quantitativa in termini dell'Art. XI.1, meramente per i loro effetti avversi allo scambio.

---

<sup>422</sup> Report of the working party on Transposition of Schedule XXXVII, BISD 3S/127, 128, paragraphs 3-4.

<sup>423</sup> Report of the panel on Newsprint, BISD 31S/131, paragraph 50, adopted 20 November 1984.

"Under long-standing GATT practice, even purely formal changes in the tariff schedule of a contracting party ... have been considered to require renegotiations"

<sup>424</sup> V. Supra n. 392

<sup>425</sup> V. Report of the panel on European Economic Community - Payments and subsidies to processors and producers of oilseeds and related animal-feed proteins, BISD 37S/86, 130, paragraph 150, adopted on 25 January 1990, referring to the Panel on Japanese measures on imports of leather, BISD 31S/94, 112-113, paragraphs 47-48, 53, 55, adopted on 15/16 May 1984.

Sull'argomentazione dei ricorrenti riguardo le licenze non automatiche che renderebbero le quote tariffarie delle restrizioni non compatibili con l'Art. XI.1, il Panel dette nuovamente ragione alle argomentazioni della CEE, sostenendo che la mera esistenza di licenze non automatiche non cambiava la natura delle quote tariffarie in quanto tali e, dunque, non costituiva una violazione dell'Art. XI.1<sup>426</sup>.

La terza presunta violazione sul quale il Panel continuò la sua analisi era rappresentata dall'allocazione di licenze per le aliquote tariffarie non conformi all'Art. XIII del General Agreement. La disposizione presente all'Art. XIII.1 del GATT recitava testualmente:

"No prohibition or restriction shall be applied by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party ... unless the importation of the like product of all third countries ... is similarly prohibited or restricted."

Il Panel, interpretando quanto codificato all'Art. XIII.1, affermò che la portata di tale disposizione investiva esclusivamente le misure di frontiera riguardanti le importazioni e non si applicava ai provvedimenti interni che non erano suscettibili di restringere le importazioni di prodotti. Il Panel aggiunse che l'Art. XIII proibiva esclusivamente la discriminazione tra Stati fornitori nell'allocazione delle quote e nella distribuzione delle licenze. Ricordando che gli operatori CEE avrebbero potuto fare uso delle proprie licenze ai fini dell'importazione di banane da qualsiasi Stato esportatore, il Panel giunse alla conclusione che l'introduzione di licenze di quote tariffarie non violavano quanto prescritto all'Art. XIII<sup>427</sup>.

Le presunte violazioni su cui il Panel, susseguentemente, decise di intervenire riguardavano l'Art III e l'<sup>428</sup>, relativamente all'allocazione del 30% delle licenze delle quote

---

<sup>426</sup> V. Report of the Panel "EEC-Import Regime for Bananas" (DS38/R).

<sup>427</sup> Ibidem.

<sup>428</sup> V. al punto 143. The Panel noted that Colombia, Guatemala and Venezuela were of the view that the EEC acted inconsistently with Article III:4 by reserving 30 per cent of the licenses under the tariff quota to operators who marketed EEC or traditional ACP bananas during a preceding period. This regulation gave operators an incentive to purchase EEC or traditional ACP bananas because, by doing so, they could obtain a larger share of the tariff quota licenses and, with them, a larger share of the quota rents accruing to the holders of such licenses. As a result, the conditions of competition between EEC and ACP bananas, on the one hand, and third-country and non-traditional ACP bananas, on the other, were distorted. The EEC was of the view that its method of allocating the import licenses did not adversely affect the competitive conditions for third-country bananas. Any competition for EEC or traditional ACP bananas among operators wishing to increase their share in the quota would simply drive up further the prices of bananas of these origins. The method of allocation could not prevent a full utilization of the tariff quota, and could not therefore modify the conditions of competition for imports of bananas under the tariff quota. 144. The Panel first examined the operation of the EEC import licensing system and noted the following. The quantity of bananas that an operator may import, pursuant to licenses granted under the tariff quota, depends on the origin of the bananas that the operator has marketed during the preceding three-year period.<sup>96</sup> In particular, 30 per cent of the tariff quota is apportioned among operators who, during the preceding period, have purchased bananas from domestic or traditional ACP sources. As a result, operators wishing to increase their future share of bananas benefiting from the tariff quota would be required to increase their current purchases of EEC or traditional ACP bananas. 145. The Panel noted that the General Agreement does not contain provisions specifically regulating the allocation of tariff quota licenses among importers and that contracting parties are, therefore, in principle free to choose the beneficiaries of the tariff quota. They could, for instance, allocate the licenses to enterprises on the basis of their previous trade shares. However, the absence of any provisions in

tariffarie a operatori della CEE o degli Stati ACP tradizionali che commerciavano precedentemente con il blocco della Comunità. In particolare, venne valutata l'incompatibilità di tale allocazione delle quote con l'Art. III.4 del GATT <sup>429</sup>:

Punto 146: "The Panel then proceeded to examine the EEC licensing scheme in the light of the incentive provided under the regulations to buy bananas from domestic sources. The Panel noted that Article III:4 had been interpreted consistently by previous panels as establishing the Obligation to accord imported products competitive opportunities no less favourable than those accorded to domestic products. A previous panel has stated:

"The words "treatment no less favourable" in paragraph 4 call for effective equality of opportunities for imported products in respect of the application of laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products."

The Panel further noted that previous panels had found consistently that this obligation applies to any requirement imposed by a contracting party, including requirements "which an enterprise voluntarily accepts to obtain an advantage from the government". In the view of the Panel, a requirement to purchase a domestic product in order to obtain the right to import a product at a lower rate of duty under a tariff quota is therefore a requirement affecting the purchase of a product within the meaning of Article III:4.

The Panel further noted that, in judging whether effective equality of opportunities for imported products under Article III:4 was accorded, the trade impact of the measure was not relevant.

The CONTRACTING PARTIES determined in 1949 that the obligations of Article III:4 "were equally applicable whether imports from other contracting parties were substantial, small or non-existent", and they have confirmed this view in subsequent cases. Thus it was not relevant that, at present, the incentive under the EEC regulations to buy domestic or traditional ACP bananas may only result in raising their price, and not in reducing the exports of the third-country bananas, since these exports, because of the high over-quota tariff, were limited *de facto* to the amount allocated under the tariff quota. The discrimination of imported bananas under the licensing scheme could therefore not be justified by measures on the importation that currently prevented, *de facto*, bananas from entering into the internal market. The Panel therefore found that the preferred allocation of

---

the General Agreement specifically regulating the allocation of tariff quota licenses also meant that contracting parties, in allocating such licenses, had to fully observe the generally applicable provisions of the General Agreement, in particular those of Article III:4, which prescribes treatment of imported products no less favourable than that accorded to domestic products, and Article I:1, which requires most-favoured-nation treatment with respect to internal regulations.

<sup>429</sup> V. Report of the Panel "EEC-Import Regime for Bananas" (DS38/R).

part of the tariff quota to importers who purchase EEC bananas was inconsistent with Article III:4.”

147<sup>430</sup>. The Panel then examined the EEC licensing scheme in the light of the incentive provided under the regulations to buy bananas of ACP origin in preference to other foreign origins [... ]

148. The Panel noted that the EEC's licensing system, by reserving 66.5 per cent of the tariff quota to operators who had marketed third-country or non-traditional ACP bananas during a preceding period, included also incentives to continue importation of third-country bananas, even though these incentives may not have trade-distorting effects at present in view of the undisputed greater competitiveness of these third-country bananas. The Panel was of the view that, regardless of the trade effects, the apportioning of 66.5 per cent of the tariff quota to operators who had marketed third-country or nontraditional ACP bananas could not offset or legally justify the inconsistencies of the licensing system with Articles III:4 and I:1. The Panel agreed in this respect with a previous panel that had found that "an element of more favourable treatment would only be relevant if it would always accompany and offset an element of differential treatment causing less favourable treatment".<sup>101</sup>

Oltre a ciò, il Panel concluse, muovendo il proprio ragionamento dalla giurisprudenza passata<sup>431</sup>, che il pagamento di una cauzione di garanzia, la quale poteva essere perduta in caso di mancata conformità della transazione a certi requisiti, era compatibile con quanto codificato all'Art. VIII.1<sup>432</sup>. Si giunse, inoltre, a un'altra

---

<sup>430</sup> Ibidem.

<sup>431</sup> Report of the panel on EEC - Programme of minimum import prices, licenses and surety deposits for certain fruits and vegetables. BISD 25S/68, 96-97, paragraph 4.3, adopted on 18 October 1978.

<sup>432</sup> V. Ivi, al punto 149. The Panel noted the views of Colombia, Guatemala and Venezuela that the banana import licensing scheme infringed Article VIII:1(a) because it required the payment of a security that was forfeited if the transaction was not carried out pursuant to specified terms. The EEC replied that the security requirement was not inconsistent with Article VIII:1(a) since the requirement did not represent an indirect protection to domestic products, nor the taxation of imports for fiscal purposes, but only ensured that obligations assumed by an importer under a license were actually fulfilled. Colombia, Guatemala and Venezuela further stated that the overall licensing scheme infringed Article VIII:1(c) because it maximized the incidence and complexity of import formalities, and complicated import documentation requirements. The EEC replied that Article VIII:1(c) did not impose a strict obligation in this respect, requiring only that contracting parties "recognize the need" to minimize the complexity and incidence of import formalities and simplify import documentation requirements. 150. The Panel first examined whether the possibility of the forfeiture of the security as such was inconsistent with Article VIII:1(a). The Panel noted that a previous panel, in considering a similar scheme where a security payment for an import license was subject to forfeiture, had stated: "The Panel considered that such a forfeiture could not logically be accepted as a charge 'in connection with importation' within the meaning of Article VIII:1(a), since no importation had occurred, but only as a penalty to the importer for not fulfilling his obligation to complete the importation within the seventy-five day time-limit. The Panel further considered that such a penalty should be considered as part of an enforcement mechanism and not as a fee or formality 'in connexion with importation' within the purview of Article VIII." <sup>102</sup> The Panel agreed with this reasoning and found that the security deposit required by the EEC of operators wishing to import bananas was consistent with the terms of Article VIII:1(a). The Panel further found that it had not received sufficient evidence demonstrating that the security requirement gave rise to costs amounting to a charge prohibited by paragraph 1(a) of Article VIII.

constatazione per ciò che concerneva il Trattamento preferenziale del nuovo regime giuridico di importazione delle banane, che era concesso agli Stati ACP e non agli Stati terzi, che aveva come risultato l'infrazione dell'Art. 1.1 del General Agreement<sup>433</sup>.

Per concludere, proprio come accaduto nel report del 1993 del Panel, la Comunità sosteneva che, sebbene il nuovo regime di importazione delle banane potesse essere non conforme all'Art. 1, le misure in esame erano "coperte giuridicamente" dall'Art. XXIV relativo alle Aree di Libero Scambio. Sulla base di quanto perorato dalla CEE, ai sensi dell'Art. XXIII, il Panel avrebbe potuto esclusivamente esaminare su misure specifiche, e non sulla conformità complessiva della convenzione di Lomé con l'Art. XXIV, in quanto il § 7 di quell'articolo stabiliva una procedura speciale per l'esame delle aree di libero scambio. Di opinione opposta erano gli Stati sudamericani coinvolti nel procedimento, i quali replicavano che non vi fosse alcuna giustificazione ex. Art. XXIV, poiché la convenzione di Lomé non soddisfaceva i termini secondo i quali poteva essere definita un'Area di libero scambio, come sancito nello stesso articolo del General Agreement. Il Panel, volendo, in primo luogo, verificare la posizione della CEE relativa alle procedure speciali dell'Art. XXIV.7, che escludevano che il Panel stesso potesse investigare sulla conformità di tali aree di libero scambio con l'Art. XXIV, decise di approfondire sul punto<sup>434</sup>.

Il Panel fece notare che le diverse decisioni delle parti contraenti, relative alle varie Convenzioni di Lomé adottate, non avevano mai trattato esplicitamente il punto. In particolare, le notifiche riguardanti le Convenzioni di Lomé alle Parti Contraenti non si riferivano specificamente all'Art. XXIV. In aggiunta, i mandati dei gruppi di lavoro che avevano esaminato tali Convenzioni citavano delle analisi alla luce delle disposizioni GATT rilevanti, senza un riferimento chiaro all'Art. XXIV del General Agreement<sup>435</sup>. Sulla scorta

---

<sup>433</sup> Ivi al punto 154. "The Panel noted the arguments of Colombia, Costa Rica, Guatemala, and Nicaragua that the EEC regulations on imports of bananas were inconsistent with Article I. Whereas the duty on bananas imported from the complainants was 100 ECUs per ton within the tariff quota and 850 ECUs per ton outside it, the like product from ACP countries was more favourably treated: a fixed quantity was exempted from the tariff quota altogether and paid no duty; further quantities could enter duty-free inside the tariff quota; and any remainder entered under a duty of 750 ECUs per ton, 100 ECUs per ton less than that imposed on over-quota third-country bananas. The EEC did not argue that its differential tariff rates on bananas were consistent with Article I:1."

Punto 155. "The Panel noted that Article I states:

"With respect to custom duties and charges of any kind ... any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties."

The Panel recalled that duty-free tariffs and preferential customs duties were applied by the EEC to imports of bananas from ACP countries, and that this favourable treatment was not granted immediately or unconditionally to the like product originating in the territories of the complaining contracting parties. The Panel therefore found that the EEC's preferential tariff treatment of imports of bananas was inconsistent with Article I:1."

<sup>434</sup> V. Report of the Panel "EEC-Import Regime for Bananas" (DS38/R).

V. al punto 157: The Panel first examined the argument of the EEC that Article XXIV:7 sets out special procedures for the examination of free trade areas by the CONTRACTING PARTIES, and that the overall consistency of such free trade areas with Article XXIV could therefore not be investigated by a panel established under Article XXIII. The Panel began its examination by noting that the CONTRACTING PARTIES'

Decisions relating to the various Lomé Conventions had not explicitly decided on this issue. The notifications of the Lomé Conventions to the CONTRACTING PARTIES had not specifically referred to Article XXIV.

di tali valutazioni, il Panel considerava, pertanto, che le decisioni delle Parti Contraenti che prendevano in esame le Convenzioni di Lomé non avevano stabilito che le procedure speciali ex. Art. XXIV.7 dovessero essere necessariamente applicate.

Alla luce di tutti i ragionamenti effettuati dal Panel<sup>436</sup>, all'interno del caso si arrivò a constatare che diverse misure adottate dalla CEE non erano incompatibili con quanto codificato nel General Agreement:

- 1) La quota tariffaria sull'imposizione delle banane era conforme a quanto previsto agli Articoli XI e XIII del General Agreement;
- 2) I requisiti relativi ai depositi di garanzia e le altre formalità legate all'importazione delle banane non erano incompatibili con l'Articolo VIII;
- 3) La CEE non aveva adottato atti incompatibili con i suoi obblighi ex. Art. XVI.1 con il fine di considerare, su richiesta, la possibilità di limitare la sovvenzione del commercio delle banane.

D'altro canto, il Panel arrivò anche alla conclusione che taluni articoli GATT erano stati oggetto di violazione<sup>437</sup>:

- 1) Le imposte specifiche della CEE sulle importazioni di banane non erano conformi con l'Art. II GATT;
- 2) Le aliquote tariffarie preferenziali concesse dalla CEE agli Stati ACP erano incompatibili con l'Art. 1 e non avevano copertura giuridica dell'Art. XXIV e dell'Art. XX;
- 3) L'allocatione delle licenze di importazione che garantivano l'ingresso delle merci nei limiti delle quote prefissate non era conforme agli Artt. III e I. Tale violazione, di più, non poteva essere coperta giuridicamente né dall'Art. XXIV né dall'Art. XX del General Agreement.

Nel punto finale del suo rapporto<sup>438</sup>, il Panel raccomanda alle Parti Contraenti di richiedere alla Comunità economica europea di fissare le proprie tariffe sulle banane e l'allocatione delle licenze delle quote tariffarie a un livello di conformità con gli obblighi codificati nel General Agreement.

Nonostante quanto accaduto, il report del GATT Dispute Settlement fu oggetto di veto da parte della CEE e, perciò, non venne mai adottato ufficialmente<sup>439</sup>. L'efficacia del

---

Likewise, the terms of reference of the working parties examining these Conventions merely referred to an examination in the light of the relevant GATT provisions without a specific reference to Article XXIV. Also, the adoption of the reports of the working parties which had examined the Conventions did not constitute a decision that they fell within the framework of Article XXIV because none of these reports contained any agreed conclusions on this issue. The Panel considered, therefore, that the decisions of the CONTRACTING PARTIES relating to the examination of the Lomé Conventions did not establish that the procedures of Article XXIV:7 necessarily applied to them.

<sup>436</sup> Ibidem.

<sup>437</sup> Ibidem.

<sup>438</sup> V. *ivi*, al punto 171.

<sup>439</sup> Sulla questione v. H. GUYOMARD, C. LE MOUËL. *Tensions around a trade regime : the GATT/WTO banana story, Economic implications of the Doha development agenda for Latin America and the Caribbean*, Oct 2003, Washington, United States. 22 p. che testualmente a p. 22: "As noted by Read (2001), the weakness of the GATT dispute settlement procedure and the lack of enforceability of a panel decision, given the need for unanimity, implied that the EU was able to veto the verdict and ignore the

GATT Dispute Settlement posto a paragone con le innovazioni del successivo WTO Dispute Settlement, sono state oggetto di dibattito all'interno della dottrina<sup>440</sup>.

Nonostante una deroga concessa nel 1994 – su cui le Parti contraenti del GATT, a richiesta degli Stati ACP e della CEE, avevano rilasciato una concessione<sup>441</sup> – i casi trattati dal Panel del WTO in relazione al regime di importazione di banane nella Comunità continuarono a confermare quanto già riscontrato nei casi sopracitati.

Nel 1996, gli Stati di Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico e Stati Uniti, dopo aver tentato, invano, di condurre la controversia in una direzione di risoluzione amichevole, richiesero l'istituzione di un nuovo panel che si occupasse nuovamente del regime di importazione, distribuzione e vendita delle banane<sup>442</sup>.

Il Panel venne costituito l'8 maggio 1996 e il report di questa nuova configurazione collegiale venne reso pubblico il 26 maggio dell'anno successivo.

Il rapporto che venne adottato dal Panel andò, nuovamente, a stabilire che il regime di importazione delle banane della Comunità economica europea e le procedure di assegnazione della licenza fossero incompatibili con quanto previsto nel GATT 1994<sup>443</sup>.

L'11 giugno del 1997, la CEE notificò l'intenzione di fare appello ad altre questioni di diritto e di interpretazione che erano state sviluppate dal Panel.

Su tali questioni, il rapporto dell'Appellate Body del 1997 venne reso pubblico il 9 settembre del 1997 e, parzialmente, arrivò a conclusioni differenti rispetto a quanto venne riscontrato nel primo rapporto.

In primo luogo, con particolare riferimento a quanto stabilito all'Art. XIII del GATT, l'Appellate Body sostenne la conclusione del primo Panel relativa all'allocatione delle quote tariffarie, che era stata considerata non compatibile con l'Art. XIII.1. L'Appellate Body<sup>444</sup>, sulla questione relativa alla deroga al regime di Lomé, ribaltò quanto

---

adverse ruling”[..] “Once again, the EU was able to block the implementation of the panel's ruling. Meanwhile however, the Uruguay Round negotiations had made progress and the WTO's dispute settlement procedures had been strengthened. Given the adverse conclusions of the second GATT panel, the original CMOB became vulnerable to a WTO complaint”.

<sup>440</sup> Ibidem e v. anche T.B. SIMI e A. KAUSHIK, *The Banana War at the GATT/WTO*, Trade Law Brief, Center for International Trade, Economics & Environment No 1, 2008. Cfr p. 4 “this dispute tested the dispute settlement mechanism time and again: non-adoption of the dispute reports during GATT days; sequencing of the steps for confirming compliance with retaliation rights; compelling the US to cease retaliation despite disagreement on compliance in the face of the need to launch a trade round, and now a series of new disputes that move away from the legalities associated with the Lomé Waiver to EC's preferences to ACP under bilateral agreements. This new set of disputes is now précised by many as a test case for possible future action within the WTO.” [..] “As stated above, during the first two banana cases conducted under the GATT dispute rules, the EU had no compunctions in ignoring the rulings of the Panels. However, when the dispute was re-submitted before the WTO, the EU was forced to make necessary amendments in its trade regime to make it complaint with the WTO rules, albeit those changes are still challenged by different parties to the dispute”.

<sup>441</sup> CE – Fourth ACP-EC Lomé Convention, extension of waiver, WTO General Council Decision of 14 October 1996, WT/L/186, 18 October 1996: ‘to the extent necessary to permit the European Communities to provide preferential treatment for products originating in ACP States as required by the relevant provision of the Fourth Lomé Convention without being required to extend the same preferential treatment to like production of any other contracting party’.

<sup>442</sup> Che era stato introdotto da un Regolamento 404/93 del Consiglio della CEE.

<sup>443</sup> V. Resumé del caso, disponibile online [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds27\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm)

<sup>444</sup> V. EC – Bananas III (DS27), Appellate Body Panel, 1997

era stato sostenuto dalle conclusioni del Panel, e affermò che la deroga del regime di Lomé non si potesse applicare alle violazioni dell'Art. XIII del GATT, poiché la deroga stessa si riferiva esclusivamente all'Art. 1.1 e, ancora, poiché tali deroghe dovevano, in ogni caso, essere interpretate in termini restrittivi.

Sulla questione della clausola della nazione più favorita, ex Art. I del GATT, l'Appellate Body sostenne quanto era già stato riscontrato dal primo Panel, riguardo all'incompatibilità delle regole di allocazione per le importazioni da Stati diversi da quelli ACP con l'Art. 1.1 del GATT. L'Appellate Body, condivise con il Panel che la richiesta di una certificazione di autorizzazione all'esportazione nella Comunità garantiva un vantaggio ai membri della Comunità e agli Stati ACP, in violazione dell'Art. 1.1 del General Agreement. Sugli artt. X.3 1.3, diversamente, vennero ribaltate le conclusioni adottate fino a quel momento dal primo Panel. Sugli artt. sopracitati, mentre il Panel ne aveva riscontrato una violazione, l'Appellate Body sostenne che tali disposizioni dovevano essere applicate alle sole procedure amministrative delle regole, e non alle regole stesse.

Per concludere, sulla questione relativa alla violazione degli Artt. II e XVII del GATS, l'Appellate Body andò nuovamente incontro a quanto affermato dal Panel, che aveva concluso che le misure della CEE fossero non conformi agli Artt. sopracitati, in quanto discriminatorie e chiarificate che lo scopo e l'effetto di una misura fosse irrilevante ai fini degli Artt. II e XVII GATS.

### 3.3 L'accordo di Cotonou sotto un profilo istituzionale

L'accordo di partenariato che venne raggiunto dalla Comunità europea e i suoi Stati membri con i sessantasette Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, è stato firmato da queste entità statuali il 23 giugno del 2000, nella città di Cotonou<sup>445</sup>. Preceduto da un grande dibattito relativo ai contenuti dell'accordo<sup>446</sup> - il quale ha consentito a tutti gli attori una riflessione proficua e inclusiva sui cambiamenti ritenuti necessari - il nuovo partenariato si fonda su sull'esperienza maturata nelle precedenti configurazioni della relazione tra Comunità e Stati ACP<sup>447</sup>, riprendendo molte delle caratteristiche essenziali che erano già state fissate nell'ambito dei precedenti accordi<sup>448</sup>.

Il Commissario europeo per lo sviluppo e l'aiuto umanitario, Poul Nielson, parlando dell'accordo, sostenne che tale raggiungimento era:

“a remarkable, innovative achievement which faces up to the challenges of globalisation by setting out an integrated and comprehensive approach to development, poverty eradication, trade, and political dialogue. This agreement represents a major contribution to the effort to create international governance and promote North-South Dialogue in the Post Seattle era”<sup>449</sup>.

Tra le innovazioni, si può sin dal principio notare la durata della validità del nuovo partenariato, che viene fissata a 20 anni.<sup>450</sup>

Il nuovo accordo partenariale si divide in tre pilastri<sup>451</sup>:

- 1) Dimensione Politica
- 2) Dimensione Commerciale
- 3) Cooperazione allo sviluppo

Tale configurazione, a sua volta, implicava cinque diverse traiettorie di sviluppo del nuovo partenariato<sup>452</sup>. La prima direzione stabiliva un rafforzamento della dimensione politica delle relazioni tra l'Unione europea e gli Stati ACP. All'interno di questa

---

<sup>445</sup> V. accordo di Cotonou, 2000.

<sup>446</sup> Tale dibattito è stato condotto nel corso dello svolgimento del Gruppo di Riflessione del Partenariato. Cfr. “Commission européenne, Groupe de réflexion Partenariat 2000, Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21<sup>me</sup> siècle, OPOCE, 1997, 68 p.

<sup>447</sup> Si fa riferimento ai regimi di Yaoundé e Lomé.

<sup>448</sup> L'accordo, difatti, continua a rinnovare la partnership commerciale e di aiuto allo sviluppo che era già stata concordata nelle altre Convenzioni.

<sup>449</sup> V. European Commission, DG Development, EU-ACP negotiation: Conclusions of the Ministerial Conference, Brussels, 2000, disponibile online <https://www.europeansources.info/record/eu-acp-negotiation-conclusions-of-the-ministerial-conference-brussels-2-3-2-00/>.

<sup>450</sup> Differentemente, le Convenzioni di Lomé erano state oggetto di rinnovo ogni 5 anni, a partire dal 1975.

<sup>451</sup> Cfr. F. MATAMBALYA, S. WOLF, The Cotonou Agreement and the challenges of making the new EU-ACP trade regime WTO compatible, *Journal of World Trade* 35(1), Kluwer Law International, 2001, p. 124

<sup>452</sup> V. F. MOREAU, L'accord de Cotonou, Genèse et Architecture, in Danielle Perrot, *Les Relations ACP/UE après le modèle de Lomé: Quel Partenariat, Rencontres Européennes*, Bruylant, 2007, p. 31.

prospettiva, il dialogo politico deteneva un ruolo essenziale ai fini del successo di quanto ci si proponeva di conseguire tramite il partenariato.

Il partenariato si poneva l'obiettivo di promuovere una partecipazione più incisiva da parte di società civile, attori economici e sociali per consolidare le democrazie degli Stati Parte e come fattore di miglioramento dell'efficacia e della fattibilità della cooperazione. Il dialogo politico avrebbe dovuto favorire la coerenza e la pertinenza delle strategie di cooperazione ACP-UE. Come vedremo successivamente<sup>453</sup>, il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto rappresentano elementi essenziali dell'accordo che devono essere oggetto di continuo dibattito tra i Partner di sviluppo - che deve essere fondato sui progressi raggiunti e sulle evoluzioni in merito.

L'accordo tra Unione europea e Stati ACP si fonda su un impegno condiviso a una "buona governance", la quale - diversamente rispetto alla tutela dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto - costituiva un elemento fondamentale del partenariato<sup>454</sup>.

Le strategie di sviluppo del nuovo partenariato si concentravano, in primo luogo, sulla promozione di approcci partecipativi che implicassero la presenza attiva della società civile, degli attori economici e sociali<sup>455</sup> e, in secondo luogo, con la realizzazione di un approccio integrato che volgesse all'obiettivo della riduzione della povertà.

Differentemente rispetto alle Convenzioni di partenariato concluse in passato, il nuovo accordo proponeva una strategia globale di sviluppo che richiedeva uno sforzo collettivo aggiuntivo all'Unione, agli Stati membri e ai Partner ACP per giungere all'elaborazione di indicatori qualitativi e quantitativi che permettessero di effettuare analisi sui risultati conseguiti nel tempo<sup>456</sup>. Il nuovo accordo, con il suo approccio globale allo sviluppo, si differenzia, inoltre, dalla quarta convenzione di Lomé poiché definisce in linea generale gli obiettivi e le priorità strategiche del partenariato<sup>457</sup>.

Introducendo generalmente il nuovo quadro commerciale derivante dal nuovo accordo di partenariato, al termine di una negoziazione particolarmente complessa<sup>458</sup>, l'Unione europea e gli Stati ACP hanno deciso di adottare una nuova forma di accordo - gli **Economic Partnership Agreements (EPA)**<sup>459</sup> - che consentisse di tenere assieme la necessità di una compatibilità giuridica con il sistema multilaterale degli scambi<sup>460</sup> e la flessibilità

---

<sup>453</sup> Nelle pagine seguenti, si approfondirà sulla questione delle clausole fondamentali e essenziali del Partenariato, la cui violazione è suscettibile di attivare meccanismi di consultazione o di sanzione degli Stati colpevoli di tali infrazioni.

<sup>454</sup> Di grande importanza, nell'ambito di questo e di altri accordi conclusi dall'Unione europea, è la distinzione tra il carattere "fondamentale" e "essenziale" di tali clausole, in quanto le conseguenze giuridiche per una loro eventuale violazione cambia in funzione della natura di tali obblighi.

<sup>455</sup> V. F. MOUREAU [...] p. 34, op. cit..

<sup>456</sup> *Ivi*, p. 35.

<sup>457</sup> Differentemente, la quarta Convenzione di Lomé dettaglia la portata della cooperazione tramite ben duecentododici articoli.

<sup>458</sup> Tale negoziazione, per forza di cose, incorporava preferenze estremamente eterogenee degli Stati membri dell'Ue, delle istituzioni dell'Unione e degli Stati Partner ACP. Sul punto v. per esempio

<sup>459</sup> Nel testo impiegheremo la variante italiana di accordo di partenariato economico (APE).

<sup>460</sup> In precedenza, è stata estensivamente riproposta la questione dei regimi di importazione delle banane nella Comunità, che sono stati oggetto di pronunce da parte del Dispute Settlement Body del WTO.

necessaria di cui gli Stati ACP necessitavano per la promozione e l'accesso progressivo all'interno dell'economia mondiale<sup>461</sup>.

Tra gli obiettivi di questi nuovi strumenti di cooperazione economica figurano anche il rafforzamento delle capacità di produzione degli Stati ACP; la creazione di un nuovo dinamica di import/export e di stimolazione dell'investimento; una nuova offerta in materia di scambi commerciali.

La più grande innovazione nel pilastro degli scambi commerciali riguarda l'introduzione del principio di reciprocità all'interno della relazione di Partenariato. Come noto, il regime di Lomé era caratterizzato da un'asimmetria della relazione commerciale, la quale pendeva per l'accesso esentasse dei prodotti ACP nel mercato della Comunità, al fine di favorire lo sviluppo delle ex colonie. Gli EPAs si presentano, di fatto, come dei "trade-driven economic co-operation arrangements"<sup>462</sup>, degli accordi di libero scambio, il cui scopo è "contribute through trade to sustainable growth and poverty reduction"<sup>463</sup>.

Questa nuova tipologia di accordi economici doveva esplicitare i suoi effetti giuridici<sup>464</sup> a seguito di un periodo preparatorio e di negoziazione che avrebbe avuto la durata di otto anni<sup>465</sup>. L'entrata in vigore di questi accordi era, pertanto, prevista per il primo gennaio del 2008 e prevedevano una progressiva liberalizzazione degli scambi che aveva come orizzonte temporale quello del 2020<sup>466</sup>. Gli Stati ACP, sin dal principio della fissazione del cronoprogramma, avevano sollevato diverse perplessità relativamente alla capacità di poter concludere questi accordi di partenariato entro date di medio periodo<sup>467</sup>.

---

<sup>461</sup> La necessità di riconoscere che gli Stati in via di sviluppo avessero una struttura economica differente rispetto a quelli sviluppati, come già menzionato in precedenza, era stato riconosciuto nella Enabling Clause del General Agreement.

<sup>462</sup> V. F. MATAMBALYA, S. WOLF [...] p. 125, op.cit.

<sup>463</sup> V. European Commission, Economic Partnership Agreements, disponibile online [https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/economic-partnerships\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/economic-partnerships_en)

<sup>464</sup> Secondo quelli che erano i propositi degli attori coinvolti del tempo.

<sup>465</sup> Questo periodo transitorio è stato autorizzato dall'Organizzazione Mondiale del Commercio attraverso una deroga ad hoc all'Art. I del General Agreement, come visibile in Ministerial Conference, Decision of 14 November 2001, European Communities - The ACP-EC Partnership Agreement, Waiver, WT/MIN(01)/15, 2001. Disponibile online <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/Min01/15.pdf&Open=True>.

<sup>466</sup> Anno che coincide con la scadenza naturale del nuovo accordo di partenariato di Cotonou. V. Art. 37 Cotonou Agreement "1. Gli accordi di partenariato economico sono negoziati settori sensibili, e il grado di asimmetria nel calendario di durante il periodo preparatorio che terminerà al più tardi il smantellamento delle tariffe, pur assicurando la conformità 31 dicembre 2007. I negoziati ufficiali per i nuovi accordi con le norme dell'OMC.

2. Sono adottate tutte le misure necessarie a garantire che i negoziati si concludano positivamente entro il periodo preparatorio. A tal fine il periodo che precede l'avvio dei negoziati ufficiali per i nuovi accordi commerciali è utilizzato 9. Entro l'anno 2000 la Comunità avvia un processo che, attivamente per i preparativi iniziali di tali negoziati.

3. Il periodo preparatorio è a sua volta utilizzato per in esenzione dal dazio, in base alle disposizioni commerciali sviluppare le capacità dei settori pubblico e privato dei paesi vigenti della quarta convenzione ACP-CE, e che semplifica e ACP, adottando in particolare misure di miglioramento della rivede le norme d'origine, comprese le disposizioni sul cumulo, competitività, per rafforzare le organizzazioni regionali e per che si applicano alle esportazioni di tali paesi.

<sup>467</sup> V. F. MOUREAU [...] p. 36, op.cit.

Tali preoccupazioni vennero incorporate nel percorso tracciato dai due blocchi, il quale prevedeva, inizialmente, un periodo preparatorio di due anni <sup>468</sup> e i successivi anni dedicati alla negoziazione di tali accordi. Nel negoziare tali accordi, in ragione anche del rapporto speciale che gli Stati ACP e l'Ue coltivano da decenni, la controparte europea si è impegnata a negoziare tali accordi di partenariato non solo concedendo una flessibilità in termini di calendario di adozione di tali strumenti convenzionali, ma anche prevedendo un certo grado di asimmetria nella copertura della liberalizzazione nel lungo periodo.

Un'altra traiettoria di riforma del partenariato era data dalle modifiche apportate alla cooperazione finanziaria<sup>469</sup>, la quale prevedeva:

- La razionalizzazione degli strumenti finanziari;
- L'introduzione di una programmazione modulata;
- Un nuovo sistema di allocazione delle risorse per ogni Stato del partenariato;
- Un'evoluzione nella natura dell'aiuto, nella direzione di un sostegno diretto ai bilanci degli Stati Partner.

I nuovi strumenti sarebbero stati raggruppati in due grandi dotazioni. La prima aveva lo scopo di porsi come sostegno ai progetti di sviluppo di lungo periodo, mentre la seconda fungeva da appoggio allo sviluppo del settore privato.

Tali dotazioni diventano di natura indicativa, in quanto l'erogazione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo non avrebbero più costituito un ammontare garantito. Le allocazioni perdono il carattere di automaticità e sono rese soggette a eventuali cambiamenti in ragione delle prestazioni e dei bisogni economici. Il nuovo approccio, quindi, ha come punto di riferimento e fine ultimo il merito e i risultati e impone come punto di partenza la Strategia di Cooperazione Nazionale<sup>470</sup>. Tra gli elementi più rilevanti di riforma, la creazione di un programma indicativo operativo che contiene le voci di spesa e le azioni concrete sulle quali si fonda il finanziamento fornito dall'Unione<sup>471</sup>.

---

<sup>468</sup> Tale periodo avrebbe coperto l'arco temporale che partiva dal 2000 sino al 2002.

<sup>469</sup> V. F. MOUREAU [...] p.37, op.cit.

<sup>470</sup> Tale strategia ricomprende un'analisi del contesto politico, commerciale, economico e sociale degli Stati partner.

<sup>471</sup> V. Art. 58-59-60 dell'accordo di Cotonou:

1. Beneficiano di un sostegno finanziario in virtù dell'accordo gli enti o organismi seguenti:

a) gli Stati ACP;

b) gli organismi regionali o interstatali di cui fanno parte e che sono autorizzati da questi Stati;

c) gli organismi misti istituiti dagli Stati ACP e dalla

Comunità per conseguire taluni obiettivi specifici. e) sviluppo delle istituzioni e potenziamento delle capacità;

2. Beneficiano inoltre di un sostegno finanziario con il consenso dello Stato o degli Stati ACP interessato(i):

a) gli organismi pubblici o semipubblici nazionali o regionali, i ministeri o gli enti locali degli Stati ACP, in particolare le istituzioni finanziarie e le banche di sviluppo;

b) le società, imprese e altre organizzazioni e gli operatori economici privati degli Stati ACP;

c) le imprese di uno Stato membro della Comunità per permettere loro, al di là del loro contributo specifico d'intraprendere progetti produttivi sul territorio di uno Stato ACP;

d) gli intermediari finanziari degli Stati ACP o della Comunità che concedono mezzi di finanziamento, promuovono e finanziano gli investimenti privati negli Stati ACP;

Articolo 59

Per concludere, occorre elencare le istituzioni congiunte che sono state istituite nel quadro partenariale. La più incisiva nelle funzioni è senz'altro il Consiglio dei ministri, il quale comprende, da un lato, i membri del Consiglio dell'Unione europea e i membri della Commissione delle Comunità europee e, dall'altro, un membro del governo di ciascuno Stato ACP<sup>472</sup>. Quest'organo istituzionale di norma si riunisce una volta l'anno e, tra le varie funzioni, conduce il dialogo, adotta gli orientamenti politici, prende le decisioni necessarie per l'applicazione delle disposizioni nell'accordo<sup>473</sup>. L'assemblea parlamentare paritetica, d'altro canto, riunisce un numero uguale di rappresentanti dell'Ue e degli Stati ACP provenienti, rispettivamente, dal Parlamento europeo e dal Parlamento di ciascuno Stato ACP. Tale Assemblea si riunisce due volte l'anno e, tra le funzioni, adotta risoluzioni e presenta raccomandazioni al Consiglio dei ministri per il conseguimento degli obiettivi partenariali<sup>474</sup>. L'ultima istituzione, il Comitato degli ambasciatori, comprende, da un lato, un rappresentante permanente per ogni Stato membro dell'Ue e un rappresentante della Commissione e, dall'altro, il capo della missione di ciascuno Stato ACP presso l'Unione europea<sup>475</sup>. Tale comitato assiste il Consiglio dei ministri nello svolgimento delle sue funzioni ed esegue i mandati conferiti da quest'ultima istituzione.

### 3.4 Gli obiettivi e i principi fondamentali dell'accordo di partenariato

L'analisi dell'accordo di partenariato<sup>476</sup> conduce primariamente a riscontrare degli obiettivi, che si dividono tra obiettivi di carattere generale e obiettivi di carattere particolare e prioritario.

L'obiettivo globale del partenariato di Cotonou si esprime all'interno dell'accordo al primo articolo, il quale enuncia testualmente:

---

Nel quadro delle priorità fissate dallo Stato o dagli Stati ACP interessati sia a livello nazionale che regionale, può essere fornito un sostegno ai progetti, ai programmi e alle altre forme d'intervento che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi stabiliti nel presente accordo.

#### Articolo 60

##### Campio d'applicazione

A seconda del fabbisogno e dei tipi d'intervento ritenuti più appropriati, possono essere concessi finanziamenti, tra l'altro, a favore di:

- a) misure che contribuiscono ad alleviare gli oneri inerenti debito e ad attenuare i problemi della bilancia dei pagamenti degli Stati ACP;
- b) riforme e politiche macroeconomiche e strutturali;
- c) attenuazione degli effetti negativi dell'instabilità dei proventi da esportazione;
- d) politiche e riforme settoriali;
- e) sviluppo delle istituzioni e potenziamento delle capacità;
- f) programmi di cooperazione tecnica;
- g) aiuti umanitari e d'emergenza, comprese l'assistenza ai profughi e agli sfollati, le misure di ricostruzione a breve termine e la prevenzione delle calamità.

#### Articolo 61

##### Natura dei finanziamenti

1. I finanziamenti riguardano tra l'altro: a) progetti e programmi; b) linee di credito, regimi di garanzia, partecipazioni; c) un sostegno al bilancio, diretto per gli Stati ACP le cui valute sono convertibili e liberamente trasferibili, o indiretto a partire da fondi di contropartita generati dai vari strumenti comunitari;

<sup>472</sup> v. art. 15 del Cotonou agreement.

<sup>473</sup> Per un elenco complessivo, v. Ibidem.

<sup>474</sup> V. art. 17 § 2 del Cotonou agreement.

<sup>475</sup> V. art. 16 § 1 del Cotonou agreement.

<sup>476</sup> V. Ibidem.

“La Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e gli Stati ACP, dall’altro, in seguito denominati “le parti”, concludono il presente accordo al fine di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati ACP, contribuendo in tal modo alla pace e alla sicurezza e favorendo un contesto politica stabile e democratico.”<sup>477</sup>

Il concetto di sviluppo, nell’ambito dell’obiettivo generale del partenariato, è inteso in termini pluralistici, contenendo al proprio interno una dimensione economica, sociale e culturale, la quale ha come fine ultimo la pace e la stabilità democratica.

A questo obiettivo di carattere globale ne sussegue uno di natura particolare e prioritaria<sup>478</sup>. Il partenariato, difatti:

“[...] si propone come fine principale la riduzione e infine l’eliminazione della povertà, in linea con gli obiettivi di uno sviluppo durevole e della progressiva integrazione dei paesi ACP nell’economia mondiale”.

L’eradicazione della povertà è pertanto indissociabile dai propositi di raggiungimento di uno sviluppo sostenibile e dell’ingresso progressivo degli Stati ACP nell’economia mondiale. Tali obiettivi e impegni internazionali risultano, quindi:

“ispiratori di tutte le strategie di sviluppo e sono perseguiti con un approccio integrato che tiene conto a un tempo degli aspetti politici, economici, sociali, culturali e ambientali dello sviluppo. Il partenariato fornisce un quadro coerente di sostegno alle strategie di sviluppo adottate da ciascuno Stato ACP.”<sup>479</sup>

La mutazione della denominazione della relazione da “convenzione” a “accordo di partenariato” è stata commentata da diverse fonti autorevoli<sup>480</sup>: un cambiamento storico e fondamentale, poiché tale novità si pone come testimonianza non solo di una interdipendenza relazionale accresciuta, ma anche di una necessità di consolidare degli interessi comuni tra le parti.

La ricerca di una coesione partenariale diventa rilevante nell’articolo dedicato ai principi fondamentali dell’accordo di Cotonou<sup>481</sup>. Tali principi costituiscono il fondamento del partenariato, ne garantiscono la legittimità e ne corroborano il contenuto<sup>482</sup>. I cinque principi fondamentali elencati nell’accordo prevedono:

“parità dei partner e responsabilità delle strategie di sviluppo: ai fini del conseguimento degli obiettivi del partenariato, gli Stati ACP determinano sovranamente le strategie di sviluppo delle loro economie e società, tenendo debitamente conto degli

---

<sup>477</sup> Ibidem, art. 1.

<sup>478</sup> Ibidem, art. 1. Secondo capoverso.

<sup>479</sup> Ibidem, art. 1. terzo Capoverso.

<sup>480</sup> V. ad esempio J. REAUX, *Les principes Structurant de la nouvelle Politique envers les E tats ACP*, in D. PERROT, *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé: quel partenariat ?*, coll. Rencontres Europeennes, 2007, p. 44.

<sup>481</sup> V. Art. 2 dell’accordo di Cotonou.

<sup>482</sup> V. J. REAUX, *Les principes Structurant de la nouvelle Politique envers les E tats ACP*, supra n. 459, p. 45.

elementi essenziali di cui all'art. 9; il partenariato incoraggia l'assunzione da parte dei paesi e delle popolazioni interessati della responsabilità delle strategie di sviluppo;<sup>483</sup>

“partecipazione: a prescindere dal governo centrale, che costituisce il partner principale, il partenariato è aperto ad altri attori di vario tipo, al fine d'incoraggiare l'inserimento di tutti i settori della società, compreso il settore privato e le organizzazioni della società civile, nella vita politica, economica e sociale;”<sup>484</sup>

“ruolo centrale del dialogo ed esecuzione degli obblighi reciproci: gli obblighi assunti dalle parti nel quadro del dialogo sono al centro del partenariato e delle relazioni di cooperazione;”<sup>485</sup>

“differenziazione e regionalizzazione: le modalità e le priorità della cooperazione variano a seconda del livello di sviluppo di ciascun partner, delle sue esigenze, dei suoi risultati e della sua strategia di sviluppo a lungo termine; un'attenzione particolare è rivolta alla dimensione regionale; un trattamento speciale è accordato ai paesi meno avanzati e si tiene conto della vulnerabilità dei paesi senza sbocco sul mare e insulari;”<sup>486</sup>

In ragione di quanto detto prima, la ricerca di una “coesione” partenariale prendeva come modello di riferimento quanto già codificato nell'ambito dell'Unione europea<sup>487</sup> e, sebbene non venga dichiaratamente espresso nei termini dell'accordo di Cotonou, se ne può desumere l'esigenza all'interno di quanto stabilito nel testo convenzionale. La coesione, nell'ambito dei principi strutturanti sopra elencati, può assumere una triplice funzione<sup>488</sup>:

- Una funzione legittimante: fondata sull'uguaglianza degli Stati membri del partenariato e sul rispetto dei cosiddetti “elementi essenziali del partenariato”.
- Una funzione innovativa: fondata sulla partecipazione dei popoli, in ragione “dell'appropriamento” del loro sviluppo.
- Una funzione collaborativa: fondata sul dialogo, in ragione del rispetto reciproco degli impegni presi.

Partendo dalla funzione legittimante della coesione, il principio di uguaglianza dei partner testimonia la natura partenariale delle relazioni. Tutti gli Stati del partenariato che compongono la relazione sono presenti in misura eguale negli organi istituzionali e, paritariamente, concorrono alla determinazione delle strategie di sviluppo delle loro economie e delle loro società<sup>489</sup>.

Le strategie di sviluppo degli Stati ACP devono, innanzitutto, tener conto dello sviluppo commerciale, il quale è fondato su un partenariato strategico, autentico e

---

<sup>483</sup> V. art. 2 § 1 dell'accordo di Cotonou.

<sup>484</sup> V. *ivi*, art. 2 § 2 dell'accordo di Cotonou.

<sup>485</sup> V. *ivi*, art. 2 § 3 dell'accordo di Cotonou.

<sup>486</sup> V. *ivi*, art. 2 § 4 dell'accordo di Cotonou.

<sup>487</sup> Coesione, che nell'ambito dell'Unione europea è da ricomprendere nell'ambito degli obiettivi unionali e non dei principi.

<sup>488</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle Politique envers les Etats ACP*, *Supra* n. 459, p. 46.

<sup>489</sup> V. accordo di Cotonou, art. 19 § 1.

rafforzato, che a sua volta si basa sui risultati già conseguiti nei precedenti testi convenzionali conclusi nell'ambito delle relazioni tra Unione europea e Stati ACP<sup>490</sup>.

Il riconoscimento dell'uguaglianza sovrana degli Stati facenti parte del partenariato, inteso come principio alla base della relazione istituita a seguito dell'adozione dell'accordo di Cotonou, non poteva non essere oggetto di una forma di "compensazione"<sup>491</sup>: l'uguaglianza sovrana degli Stati membri del partenariato è esistente nei limiti del rispetto degli elementi essenziali<sup>492</sup>, che sono costituiti dal rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto.

Questi elementi essenziali ispirano le politiche interne e sul piano esterno dei partner e sono principi sui quali si fonda il partenariato ACP. Quando si parla, pertanto, di elementi essenziali del partenariato ACP-UE non è errato associare tali principi a quelli che vengono elencati come "fondamentali" all'interno dell'art. 2 del testo convenzionale. La buona gestione degli affari pubblici, la cosiddetta *good governance*, non rientra, per quel che si riscontra nel testo, nel novero degli elementi essenziali del trattato, ma piuttosto in quanto avente natura "fondamentale"<sup>493</sup>. Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui all'art. 9 § 1 dell'accordo - come anche il rispetto dei diritti sociali fondamentali e la democrazia fondata sullo Stato di diritto - vengono considerati come parte integrante di uno sviluppo durevole. Gli stessi diritti dell'uomo<sup>494</sup> sono citati nell'ottica del rispetto degli obblighi e degli impegni internazionali degli Stati partner, i quali ribadiscono il loro attaccamento alla dignità umana, in quanto aspirazione legittima degli individui e dei popoli. Viene ribadito il carattere universale, indivisibile, interdipendente dei diritti umani, nonché la necessità di affermare nuovamente l'uguaglianza tra uomini e donne.

La democratizzazione, la tutela delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo vengono viste in un'ottica di profonda connessione<sup>495</sup>, con i principi democratici che rappresentano "principi universalmente riconosciuti sui quali si basa l'organizzazione dello Stato per garantire la legittimità della sua autorità, la legalità delle sue azioni, rispecchiantesi nel suo assetto costituzionale, legislativo e normativo, e l'esistenza dei meccanismi di partecipazione".

Il rispetto dei principi democratici ispira la struttura giuridica di uno Stato, il sistema costituzionale, legislativo e l'esistenza di meccanismi di partecipazione, pur rimembrando che ogni Stato, stanti i principi democratici universalmente riconosciuti, sviluppa una propria cultura democratica<sup>496</sup>. Il rispetto dello Stato di diritto, che ha come caratteristiche essenziali la ripartizione delle competenze, le attribuzioni di potere e la garanzia giudiziaria di poter adire delle corti, al fine di risolvere eventuali controversie, è posto a fondamento della cooperazione tra le due parti ed è, a tutti gli effetti, da considerare come un principio fondamentale.

I tre elementi essenziali sopracitati, pertanto, hanno una natura di principi fondamentali di carattere essenziale<sup>497</sup>: sono gli unici principi dell'accordo che presentano

---

<sup>490</sup> V. *ivi*, art. 35 § 1.

<sup>491</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle Politique envers les Etats ACP*, supra n. 459, p. 47.

<sup>492</sup> Di cui all'art. 9 dell'Accordo di Cotonou.

<sup>493</sup> V. *ivi*, art. 9 § 3 dell'accordo.

<sup>494</sup> V. *ivi*, art. 9 § 2 dell'accordo.

<sup>495</sup> *Ibidem*.

<sup>496</sup> *Ibidem*.

<sup>497</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle politique envers les Etats ACP*, Supra n. 459, p. 48.

questo carattere e, in quanto tali, la loro violazione può essere oggetto di sanzione, senza limiti<sup>498</sup>.

Diversamente da quanto appena asserito, la cosiddetta *good governance* non rientra nel carattere essenziale dei principi sopracitati, ma bensì di un elemento “fondamentale”<sup>499</sup>, risultato della mancata volontà di Partner di includerlo nell’eventuale regime di sanzioni “aggravato” previsto per la violazione degli elementi essenziali dell’accordo. Difatti, solo i casi gravi corruzione “attiva e passiva, previsti dall’art. 97, costituiscono una violazione di tale elemento”. Paradossalmente, dunque, tale principio rientra tra quelli che costituiscono il fondamento del partenariato e ispira le politiche interne e internazionali delle Parti contraenti ma non rientra tra quelli codificati come essenziali ai sensi dell’accordo di Cotonou.

La buona gestione degli affari pubblici viene definita all’interno dell’accordo<sup>500</sup> come “la gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie ai fini di uno sviluppo equo e duraturo. Esso comporta procedure decisionali chiare da parte delle pubbliche autorità, istituzioni trasparenti e soggette all’obbligo di rendere conto, il primato del diritto nella gestione e nella distribuzione delle risorse e il potenziamento delle capacità per elaborare e attuare misure volte in particolare a prevenire e combattere la corruzione”.

Tale buona gestione rientra a pieno nelle logiche di adozione delle strategie di sviluppo, nel consolidamento della democrazia e/o delle economie degli Stati ACP – che devono fundamentalmente avere caratteristiche tipiche delle economie di mercato e, pertanto, fornire delle regole di concorrenza trasparenti, come anche garantire la competitività e delle politiche sane in materia economica e sociale.

La seconda funzione della coesione è quella innovativa che, come abbiamo già menzionato, si concentra sugli aspetti della partecipazione<sup>501</sup> delle popolazioni e degli individui degli Stati Partner. Tale ricerca della coesione delle Parti dell’accordo diventa, difatti, un’esperienza singolare proprio in funzione dell’appello effettuato alle popolazioni degli Stati partner, che vengono invitate a fare della partecipazione uno dei loro strumenti cardine e ad appropriarsi delle proprie strategie di sviluppo.

---

<sup>498</sup> Si approfondirà, successivamente, la questione di un’eventuale violazione di uno dei principi essenziali fondamentali.

<sup>499</sup> V. art. 9 § 3 dell’accordo di Cotonou.

<sup>500</sup> Ibidem.

<sup>501</sup> V. principi fondamentali, art. 2 dell’accordo di Cotonou.

### 3.4.1 Gli altri principi e valori del partenariato

Il principio fondamentale della partecipazione deve essere valutato alla luce di tutti gli attori coinvolti<sup>502</sup>. Tali attori si dividono<sup>503</sup> tra:

- Lo Stato.
- Gli attori non statali, di cui fanno parte:
  - A) Il settore privato.
  - B) I partner economici e sociali, che ricomprendono anche le organizzazioni sindacali.
  - C) La società civile in tutte le sue forme, a seconda delle particolarità nazionali.

Viene ribadito, all'interno del testo convenzionale, che la società civile può fornire un miglior contributo rafforzando le organizzazioni comunitarie e le organizzazioni non governative senza scopo di lucro. A tal fine è necessario: <sup>504</sup>

- Incoraggiare e sostenere la costituzione e lo sviluppo di tali organizzazioni;
- Creare meccanismi per coinvolgerle nell'elaborazione, nell'attuazione e nella valutazione delle strategie e dei programmi di sviluppo;

Gli attori non statali del partenariato hanno, pertanto, un ruolo complementare e apportano una forma di contributo addizionale al processo di sviluppo.

La promozione della partecipazione esprime il suo carattere "fondamentale" per il tramite di un principio fondamentale corollario: "l'appropriazione". Al fine di consentire

---

<sup>502</sup> V. art. 4 dell'accordo di partenariato. Testualmente: "Gli Stati ACP determinano sovranamente i principi, le strategie e i modelli di sviluppo delle loro economie e delle loro società. Essi definiscono con la Comunità i programmi di cooperazione previsti in conformità del presente accordo. Le parti riconoscono tuttavia il ruolo complementare e il potenziale in termini di contributi degli attori non statali del processo di sviluppo. In questa ottica, nel rispetto delle condizioni stabilite nel presente accordo, gli attori non statali sono, ove opportuno:

- informati e consultati sulle politiche e sulle strategie di cooperazione nonché sulle priorità di cooperazione, soprattutto nei settori che li interessano o li riguardano direttamente, e sul dialogo politico;
- dotati di risorse finanziarie alle condizioni stabilite nel presente accordo, al fine di sostenere i processi di sviluppo a livello locale;
- coinvolti nell'attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione nei settori che li interessano o nei quali detengono un vantaggio comparativo;
- sostenuti nello sviluppo delle loro capacità in settori critici, al fine di rafforzarne le competenze, in particolare in materia di organizzazione e rappresentazione, e per potenziare i meccanismi di consultazione, compresi i canali di comunicazione e dialogo, e promuovere alleanze strategiche."

<sup>503</sup> Si veda art. 6 § 1 dell'accordo di Cotonou.

<sup>504</sup> Si veda art. 7 dell'accordo di Cotonou.

una partecipazione “inclusiva” delle popolazioni nel perimetro del partenariato, difatti, le strategie di sviluppo devono essere interiorizzate attraverso una “appropriazione” o, potremmo dire, un’assunzione delle “responsabilità”<sup>505</sup>.

Come anticipato, all’art. 4 dell’accordo di Cotonou si ribadisce che gli attori non statali sono presenti particolarmente nei settori che li coinvolgono o li concernono direttamente. Questo ruolo particolarmente rilevante di tali attori trova posto anche nel dialogo politico al quale le parti devono sottoporsi regolarmente<sup>506</sup> e nell’attuazione di progetti e programmi di cooperazione, come ad esempio la cooperazione in materia di migrazioni<sup>507</sup>. Gli attori non statali possono essere oggetto di ricezione di risorse finanziarie,

---

<sup>505</sup> V. art. 2, primo capoverso.

<sup>506</sup> V. *ivi*, art. 8 § 7 dell’accordo di Cotonou

<sup>507</sup> L’art. 13 sulle migrazioni rileva non solo l’eventuale coinvolgimento della società civile, ma ribadisce la centralità del dialogo politico all’interno delle relazioni partenariali. L’art. recita testualmente:

1. The issue of migration shall be the subject of in-depth dialogue in the framework of the ACPEU Partnership. The Parties reaffirm their existing obligations and commitments in international law to ensure respect for human rights and to eliminate all forms of discrimination based particularly on origin, sex, race, language and religion.

2. The Parties agree to consider that a partnership implies, with relation to migration, fair treatment of third country nationals who reside legally on their territories, integration policy aiming at granting them rights and obligations comparable to those of their citizens, enhancing non-discrimination in economic, social and cultural life and developing measures against racism and xenophobia.

3. The treatment accorded by each Member State to workers of ACP countries legally employed in its territory, shall be free from any discrimination based on nationality, as regards working conditions, remuneration and dismissal, relative to its own nationals. Further in this regard, each ACP State shall accord comparable non-discriminatory treatment to workers who are nationals of a Member State. ACP/CE/en 22

4. The Parties consider that strategies aiming at reducing poverty, improving living and working conditions, creating employment and developing training contribute in the long term to normalising migratory flows. The Parties will take account, in the framework of development strategies and national and regional programming, of structural constraints associated with migratory flows with the purpose of supporting the economic and social development of the regions from which migrants originate and of reducing poverty. The Community shall support, through national and regional Cooperation programmes, the training of ACP nationals in their country of origin, in another ACP country or in a Member State of the European Union. As regards training in a Member State, the Parties shall ensure that such action is geared towards the vocational integration of ACP nationals in their countries of origin. The Parties shall develop cooperation programmes to facilitate the access of students from ACP States to education, in particular through the use of new communication technologies.

5.(a) In the framework of the political dialogue the Council of Ministers shall examine issues arising from illegal immigration with a view to establishing, where appropriate, the means for a prevention policy. ACP/CE/en 23 (b) In this context the Parties agree in particular to ensure that the rights and dignity of individuals are respected in any procedure initiated to return illegal immigrants to their countries of origin. In this connection the authorities concerned shall extend to them the administrative facilities necessary for their return. (c) The Parties further agree that: (i) each Member State of the European Union shall accept the return of and readmission of any of its nationals who are illegally present on the territory of an ACP State, at that State’s request and without further formalities; each of the ACP States shall accept the return of and readmission of any of its nationals who are illegally present on the territory of a Member State of the European Union, at that Member State’s request and without further formalities. The Member States and the ACP States will provide their nationals with appropriate identity documents for such purposes. In respect of the Member States of the European Union, the obligations in this paragraph apply only in respect of those persons who are to be considered their nationals for the Community purposes in accordance with Declaration No 2 to the Treaty establishing the European Community. In respect of ACP States, the obligations in this paragraph apply only in respect of those persons who are considered as their nationals in accordance with their respective legal system. ACP/CE/en 24 (ii) at the request of a Party, negotiations shall be initiated with ACP States aiming at concluding in good faith and with due regard for the relevant rules of

con il fine di appoggiare i processi in atto di sviluppo, i quali comportano la mobilitazione della popolazione<sup>508</sup>.

La differenziazione, come il sopracitato principio d'appropriazione, costituisce un principio fondamentale dell'accordo: la ricerca della coesione partenariale non può che essere realizzata se non in relazione alle diverse configurazioni economiche, sociali e giuridiche dei diversi Stati partner.

Le modalità e le priorità della relazione, difatti, possono variare a seconda del livello di sviluppo del partner individuato; del criterio di necessità<sup>509</sup>; della strategia di sviluppo a lungo termine che è stata adottata.

Sono stati previsti, inoltre, dei regimi di carattere speciale e di natura compensatoria tanto per gli Stati insulari<sup>510</sup>, quanto per gli Stati meno avanzati<sup>511</sup>. Le misure<sup>512</sup> rivolte a tali attori statuali mirano al rafforzamento della cooperazione regionale; alla creazione e allo sviluppo di infrastrutture di comunicazione e di trasporto; all'aggiustamento strutturale nell'ambito della dimensione sociale; all'esecuzione di strategie alimentari e di programmi integrati di sviluppo; allo sfruttamento e alla commercializzazione di prodotti della pesca marina o fluviale<sup>513</sup>. Egualmente a quanto previsto per la differenziazione, vi sono delle disposizioni specifiche concernenti la regionalizzazione. Pertanto, all'interno dell'accordo di partenariato<sup>514</sup>, è previsto che "un'attenzione particolare è rivolta alla dimensione regionale; un trattamento speciale è accordato agli Stati meno avanzati e si tiene conto della vulnerabilità degli Stati senza sbocco sul mare e insulari".<sup>515</sup>

Tuttavia, è possibile immaginare la regionalizzazione anche in una funzione "separata" dal principio di differenziazione e analizzarla nell'ottica di principio fondamentale<sup>516</sup>. La regionalizzazione come fenomeno e principio sembra, difatti, avere una propria esistenza e portata generale: la sua dimensione diventa rilevante se letta congiuntamente all'obiettivo delle parti di un'integrazione progressiva nel commercio globale.

---

international law, bilateral agreements governing specific obligations for the readmission and return of their nationals. These agreements shall also cover, if deemed necessary by any of the Parties, arrangements for the readmission of third country nationals and stateless persons. Such agreements will lay down the details about the categories of persons covered by these arrangements as well as the modalities of their readmission and return. Adequate assistance to implement these agreements will be provided to the ACP States. (iii) for the purposes of this point (c), the term "Parties" shall refer to the Community, any of its Member States and any ACP State.

<sup>508</sup> Art. 4, secondo capoverso dell'accordo di Cotonou.

<sup>509</sup> Ad esempio, nel caso in cui il Partner sia coinvolto in una guerra o colpito da una catastrofe ambientale.

<sup>510</sup> O anche gli enclavi.

<sup>511</sup> A questi si aggiungono anche, e particolarmente, gli Stati che sono coinvolti all'interno di un conflitto.

<sup>512</sup> I quali possono rivolgersi globalmente agli attori sopracitati o riguardare anche una singola categoria.

<sup>513</sup> V. art. 84 dell'accordo di Cotonou. Per le disposizioni riguardanti il regime a favore degli Stati meno avanzati si può anche fare riferimento al seguente insieme di articoli dell'accordo di Cotonou: artt. 2,29,32,35,37,56,68,84,85.

<sup>514</sup> V. Art. 2, quarto capoverso dell'accordo di Cotonou.

<sup>515</sup> V. Art. 2, quarto capoverso dell'accordo di Cotonou.

<sup>516</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle politique envers les Etats ACP*, supra n. 459, p. 55.

### 3.4.2 Il dialogo politico

La ricerca della coesione partenariale, altresì, si esprime al meglio della sua efficacia attraverso il “dialogo regolare” che deve avvenire tra le parti<sup>517</sup>.

Il dialogo permette alle parti di contribuire “alla pace, alla sicurezza e alla stabilità” e promuove “un contesto politico stabile e democratico”<sup>518</sup>. Questo ruolo del dialogo, nei principi fondamentali dell'accordo, è definito come “centrale”<sup>519</sup> nell'ottica degli impegni a cui le parti si sono obbligate.

Il dialogo politico, come inteso nell'accordo di Cotonou, conserva tre caratteri distinti ma interdipendenti: tale dialogo è regolare, globale, equilibrato e approfondito<sup>520</sup>.

Con riferimento alla prima forma di dialogo, l'obiettivo, come codificato all'art. 2 § 2 dell'accordo, è di scambiare “informazioni, favorire la comprensione reciproca e agevolare la definizione delle priorità e dei principi comuni”. Qualunque sia la dimensione del dialogo<sup>521</sup>, tale strumento permette di favorire sia sviluppo e la definizione di priorità e principi comuni sia di riconoscere i legami esistenti tra i diversi settori della cooperazione.

Il dialogo è inoltre “globale” poiché mira, come già menzionato, “all'insieme degli obiettivi e delle finalità definiti dall'accordo, così come su tutte le questioni di interesse comune, generale, regionale o sub regionale”. La portata del dialogo è dunque estesa e generalizzata.

Per essere globale, il dialogo “abbraccia le strategie di cooperazione e le politiche globali e settoriali, comprese le questioni ambientali, di genere, relative alle migrazioni e al patrimonio culturale”<sup>522</sup>. Inoltre, nell'ambito del dialogo “un'attenzione particolare è riservata a precise questioni politiche d'interesse reciproco o d'importanza generale per il conseguimento degli obiettivi dell'accordo, quali il commercio di armi, spese militari eccessive, il traffico di stupefacenti e la criminalità organizzata, la discriminazione etnica religiosa e culturale”<sup>523</sup>.

Ai sensi di quanto stabilito nell'accordo di Cotonou<sup>524</sup>, “le politiche generali intese a promuovere la pace e a prevenire, gestire e risolvere i conflitti violenti svolgono una funzione importante all'interno del dialogo, come pure la necessità di tenere conto degli obiettivi della pace e della stabilità democratica nella definizione dei campi di cooperazione prioritari”. Sotto un certo aspetto, non c'è nulla di particolarmente sorprendente per ciò che riguarda quanto è stato appena enunciato, poiché la promozione dei diritti dell'uomo, la difesa dei principi democratici e il consolidamento dello Stato di diritto costituiscono tutti

---

<sup>517</sup> V. art. 8 dell'accordo di Cotonou § 2 “Obiettivo del dialogo è di scambiare informazioni, favorire la comprensione reciproca e agevolare la definizione delle priorità e dei principi comuni, riconoscendo in particolare i legami esistenti tra i vari aspetti delle relazioni tra le parti e diversi settori di cooperazione indicati nel presente accordo. Il dialogo deve agevolare le consultazioni tra le parti nell'ambito di organismi internazionali. Il dialogo si prefigge anche di prevenire l'emergere di situazioni nelle quali una parte possa ritenere necessario ricorrere alla clausola di non esecuzione.

<sup>518</sup> V. Art. 8 § 3 dell'accordo di Cotonou.

<sup>519</sup> V. art. 2, terzo capoverso.

<sup>520</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle politique envers les Etats ACP*, Supra n. 454, p. 56.

<sup>521</sup> Può infatti avere una dimensione regionale, nazionale o subregionale. V. art. 2 § 3 dell'accordo di Cotonou.

<sup>522</sup> V. art. 8 § 3 dell'accordo di Cotonou.

<sup>523</sup> V. art. 8 § 4 dell'accordo di Cotonou.

<sup>524</sup> Cfr. art. 8 § 5 dell'accordo.

degli “elementi essenziali” del partenariato, mentre la gestione degli affari pubblici rappresenta un elemento “fondamentale”.

Il dialogo può avere inoltre un carattere di “equilibrio”. Questo si basa, anzitutto, sul principio di uguaglianza formale degli Stati Partner dell’accordo<sup>525</sup>, qualunque siano le forme di squilibrio “reali” esistenti tra le parti<sup>526</sup>. Come esempio di tale proposizione, il Consiglio dei ministri, che rappresenta l’organo titolare del dialogo politico<sup>527</sup>, costituisce una istituzione “mista”, di cui la composizione e il funzionamento si esprimono su base paritaria. Le pronunce che vengono adottate da tale organo non possono essere emanate se non per il tramite di un accordo comune tra le parti<sup>528</sup> e gli atti adottati comprendono decisioni vincolanti, risoluzioni, raccomandazioni e pareri<sup>529</sup>.

Che sia di natura formale o informale, il dialogo si svolge nell’ambito del quadro istituzionale, ma anche oltre tale limite, “nella veste appropriata e al livello adeguato”<sup>530</sup>.

Oltre a essere un “dialogo equilibrato”, il dialogo possiede anche una natura di approfondimento. Tale natura non solo va immaginata in ragione dell’estensione di temi e contenuti che si riscontrano all’interno dell’accordo di partenariato, ma anche in funzione dei settori prioritari essenziali sui quali l’accordo stesso converge. Un’altra ragione che giustifica una forma di dialogo approfondito coinvolge nuovamente l’aspetto istituzionale e, in particolare, il Consiglio dei ministri. Tale organo, difatti, può convenire su principi comuni d’azione, con l’obiettivo di rafforzare la coerenza e la complementarità tra i differenti settori di cooperazione<sup>531</sup>.

La coerenza del partenariato viene richiamata a più riprese all’interno del testo convenzionale ma non è raggruppata nell’insieme di “principi fondamentali” che si possono ritrovare all’interno dell’accordo. Diversi principi impliciti che possono essere dedotti all’interno del partenariato rilasciano un’idea di coerenza partenariale che sia conforme a un desiderio di razionalizzazione, di coordinazione o di complementarità<sup>532</sup>.

---

<sup>525</sup> Che, come già abbiamo menzionato, si rifà all’art. 2, primo capoverso dell’accordo.

<sup>526</sup> L’Unione e gli Stati membri, come si evince nella relazione esistente al tempo dell’adozione dell’accordo di Cotonou e come si può comprendere dai testi convenzionali stipulati nelle convenzioni precedenti, riconoscono forme di disuguaglianza in termini di progresso e di struttura economica e sociale tra le parti “europee” e gli Stati ACP.

<sup>527</sup> Le funzioni del Consiglio dei ministri sono elencate all’art. 15 § 2 dell’accordo.

<sup>528</sup> V. Art. 15 § 3, primo capoverso dell’accordo.

<sup>529</sup> Testualmente, *ibidem*: “3. Il Consiglio dei ministri adotta le sue decisioni per 3. Il Comitato adotta il proprio regolamento interno entro accordo comune delle parti. Il Consiglio può deliberare sei mesi dall’entrata in vigore del presente accordo. validamente soltanto se sono presenti la metà dei membri del Consiglio dell’Unione europea, un membro della Commissione e i due terzi dei membri rappresentanti i governi degli Stati ACP. Ogni membro del Consiglio dei ministri può farsi rappresentare in caso d’impedimento. Il rappresentante esercita tutti i diritti del membro assente.” Il Consiglio può prendere decisioni vincolanti per le parti formulare risoluzioni, raccomandazioni e pareri. Esso tiene conto delle risoluzioni e delle raccomandazioni dell’Assemblea parlamentare paritetica. Il Consiglio dei ministri intrattiene un dialogo costante con i rappresentanti dei partner sociali ed economici e di altri attori della società civile dei paesi ACP e dell’UE. A tal fine esso può tenere consultazioni al margine delle sue sessioni.

<sup>530</sup> Cfr. Art. 8 § 6 dell’accordo. Il livello adeguato si riferisce alla dimensione regionale, subregionale o nazionale che il dialogo può avere.

<sup>531</sup> V. art. 15 § 2, terzo capoverso dell’accordo di Cotonou.

<sup>532</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle politique envers les Etats ACP*, *Supra* n. 459, p. 59.

Seguendo la scia della coerenza tra le parti contraenti del partenariato, occorre introdurre il principio di leale cooperazione ai sensi dell'accordo di Cotonou. Prende posto, subito dopo gli articoli dedicati agli obiettivi del partenariato<sup>533</sup> e ai Principi fondamentali<sup>534</sup>, un articolo (art. 3) concernente il conseguimento degli obiettivi dell'accordo<sup>535</sup>. Tale articolo concepisce un principio di azione a cui si impegnano i partner dell'accordo. Questa disposizione prevede che le parti si impegnino a rispettare due obblighi di natura positiva. Il primo è un obbligo di fare; il secondo è un obbligo di non fare.

Con riferimento al primo di questi obblighi<sup>536</sup>, ogni parte contraente si impegna a adottare tutte le misure atte all'esecuzione degli obblighi codificati nell'accordo di partenariato. Questo genere di obbligo richiama il principio fondamentale del "mutuo rispetto degli impegni convenzionali". Ogni parte contraente si impegna a adottare, pertanto, tutti quei provvedimenti che facilitino la realizzazione degli obiettivi dell'accordo.

A questo scopo, le parti contraenti dell'accordo sono invitate a rafforzare i collegamenti in rete e gli scambi di competenze tra gli attori e a incoraggiare il partenariato, stabilendo collegamenti tra attori degli Stati ACP e attori dell'Unione europea<sup>537</sup>. Il secondo obbligo, quello di non fare, attiene all'impegno delle parti di astenersi dall'adottare condotte e misure suscettibili di poter "mettere in pericolo"<sup>538</sup> il conseguimento degli obiettivi dell'accordo, che sono esplicitati dall'esecuzione delle strategie di cooperazione<sup>539</sup>, dalla cooperazione economica e commerciale<sup>540</sup>, dalla cooperazione relativa al finanziamento dello sviluppo<sup>541</sup>.

L'esecuzione degli obblighi, a causa dell'assenza di un meccanismo di controllo di carattere giurisdizionale, è oggetto di una forma di "inquadramento appropriato" in relazione agli impegni sottoscritti.

Pertanto, possono essere intraprese delle "misure appropriate" in caso di violazione degli elementi essenziali o dei "principi essenziali" dell'accordo ai sensi degli artt. 2, 9, 96 dell'accordo di Cotonou<sup>542</sup>. Un'infrazione di un obbligo inerente alla tutela diritti dell'uomo,

---

<sup>533</sup> Di cui all'art. 1 dell'accordo.

<sup>534</sup> Di cui all'art. 2 dell'accordo.

<sup>535</sup> Testualmente: "Le parti adottano, ciascuna per quanto la riguarda a titolo del presente accordo, tutte le misure generali o particolari atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dall'accordo e a facilitare il perseguimento dei suoi obiettivi. Esse si astengono da tutte le misure che possono mettere in pericolo il conseguimento di tali obiettivi."

<sup>536</sup> V. art. 3 dell'accordo, in principio

<sup>537</sup> V. art. 5 dell'accordo.

<sup>538</sup> V. art. 3 dell'accordo, ad finem articulum

<sup>539</sup> V. art. 18 dell'accordo di Cotonou.

<sup>540</sup> V. art. 34 dell'accordo.

<sup>541</sup> V. art. 55 dell'accordo.

<sup>542</sup> Gli artt. 9 e 96 dell'accordo risultano cruciali per l'evoluzione dell'elaborato e, pertanto, si riproducono testualmente in nota:

Art. 9: Essential Elements and Fundamental Element

1. Cooperation shall be directed towards sustainable development centred on the human person, who is the main protagonist and beneficiary of development; this entails respect for and promotion of all human rights. Respect for all human rights and fundamental freedoms, including respect for fundamental social rights, democracy based on the rule of law and transparent and accountable governance are an integral part of sustainable development.

2. The Parties refer to their international obligations and commitments concerning respect for human rights. They reiterate their deep attachment to human dignity and human rights, which are legitimate aspirations of individuals and peoples. Human rights are universal, indivisible and inter-related. The Parties undertake to

---

promote and protect all fundamental freedoms and human rights, be they civil and political, or economic, social and cultural. In this context, the Parties reaffirm the equality of men and women.

The Parties reaffirm that democratisation, development and the protection of fundamental freedoms and human rights are interrelated and mutually reinforcing. Democratic principles are universally recognised principles underpinning the organisation of the State to ensure the legitimacy of its authority, the legality of its actions reflected in its constitutional, legislative and regulatory system, and the existence of participatory mechanisms. On the basis of universally recognised principles, each country develops its democratic culture. The structure of government and the prerogatives of the different powers shall be founded on rule of law, which shall entail in particular effective and accessible means of legal redress, an independent legal system guaranteeing equality before the law and an executive that is fully subject to the law.

Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpin the ACP-EU Partnership, shall underpin the domestic and international policies of the Parties and constitute the essential elements of this Agreement.

3. In the context of a political and institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law, good governance is the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development. It entails clear decision-making procedures at the level of public authorities, transparent and accountable institutions, the primacy of law in the management and distribution of resources and capacity building for elaborating and implementing measures aiming in particular at preventing and combating corruption.

Good governance, which underpins the ACP-EU Partnership, shall underpin the domestic and international policies of the Parties and constitute a fundamental element of this Agreement. The Parties agree that only serious cases of corruption, including acts of bribery leading to such corruption, as defined in Article 97 constitute a violation of that element.

4. The Partnership shall actively support the promotion of human rights, processes of democratisation, consolidation of the rule of law, and good governance.

These areas will be an important subject for the political dialogue. In the context of this dialogue, the Parties shall attach particular importance to the changes underway and to the continuity of the progress achieved. This regular assessment shall take into account each country's economic, social, cultural and historical context. These areas will also be a focus of support for development strategies. The Community shall provide support for political, institutional and legal reforms and for building the capacity of public and private actors and civil society in the framework of strategies agreed jointly between the State concerned and the Community.

Art. 96

Essential elements: consultation procedure and appropriate measures as regards human rights, democratic principles and the rule of law.

1. Within the meaning of this Article, the term "Party" refers to the Community and the Member States of the European Union, of the one part, and each ACP State, of the other part.

2.(a) If, despite the political dialogue conducted regularly between the Parties, a Party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation stemming from respect for human rights, democratic principles and the rule of law referred to in paragraph 2 of Article 9, it shall, except in cases of special urgency, supply the other Party and the Council of Ministers with the relevant information required for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the Parties. To this end, it shall invite the other Party to hold consultations that focus on the measures taken or to be taken by the party concerned to remedy the situation.

The consultations shall be conducted at the level and in the form considered most appropriate for finding a solution. The consultations shall begin no later than 15 days after the invitation and shall continue for a period established by mutual agreement, depending on the nature and gravity of the violation. In any case, the consultations shall last no longer than 60 days. If the consultations do not lead to a solution acceptable to both Parties, if consultation is refused, or in cases of special urgency, appropriate measures may be taken. These measures shall be revoked as soon as the reasons for taking them have disappeared.

(b) The term "cases of special urgency" shall refer to exceptional cases of particularly serious and flagrant violation of one of the essential elements referred to in paragraph 2 of Article 9, that require an immediate reaction. The Party resorting to the special urgency procedure shall inform the other Party and the Council of Ministers separately of the fact unless it does not have time to do so. (c) The "appropriate measures" referred

alla salvaguardia dei principi democratici e al rispetto dello Stato di diritto può condurre all'attivazione di una procedura di consultazione. Inizialmente, il ruolo pacificatore di ogni eventuale controversia, secondo l'accordo<sup>543</sup>, è da consegnare al dialogo politico che è condotto regolarmente tra le Parti. Qualora ciò non basti, informate la parte in violazione e il Consiglio dei ministri rispetto al comportamento inidoneo, una fase di consultazione viene in essere per un periodo non superiore ai 60 giorni.

Se le consultazioni non conducono a una soluzione accettabile per la parte, o qualora la consultazione sia stata rifiutata o in casi di urgenza speciale, possono essere adottate delle "misure appropriate".

Come ricordato al punto (c), tali misure sono conformi al diritto internazionale e proporzionali alla violazione commessa. Nella scelta di queste misure, una forma di priorità va accordata a quelle che comportano un minore livello di disapplicazione dell'accordo.

Ugualmente, delle misure appropriate possono essere adottate nel caso in cui un partner<sup>544</sup> sia colpevole di gravi casi di corruzione, i quali comportano l'avvio di consultazioni tra le Parti. Come per la procedura ex art. 96, le consultazioni hanno una durata massima di 60 giorni. Qualora tali consultazioni non abbiano condotto a una soluzione mutualmente accettabile, o qualora vengano rifiutate, le Parti possono adottare delle misure appropriate.

La sanzione non deve mai risultare in termini aprioristici il fine ricercato, in quanto la sua unica prospettiva deve essere inserita nella logica dell'incoraggiamento al rispetto dell'accordo<sup>545</sup>.

La realtà giuridica del partenariato, secondo l'accordo di Cotonou, rivela, per ciò che concerne la composizione degli Stati contraenti, una realtà particolarmente complessa.

Risultano, difatti, vincolati all'accordo sia l'Unione europea e i propri Stati membri sia gli Stati ACP presi singolarmente.

### 3.4.3 La coordinazione e la complementarità

La necessità di rispettare una forma di "coordinazione" risulta quindi fondamentale ai fini del funzionamento del partenariato.

Questa coordinazione avviene su tre piani differenti<sup>546</sup>:

- Tra l'Unione europea e gli Stati membri di questa entità.

---

to in this Article are measures taken in accordance with international law, and proportional to the violation. In the selection of these measures, priority must be given to those which least disrupt the application of this agreement. It is understood that suspension would be a measure of last resort. If measures are taken in cases of special urgency, they shall be immediately notified to the other Party and the Council of Ministers. At the request of the Party concerned, consultations may then be called in order to examine the situation thoroughly and, if possible, find solutions. These consultations shall be conducted according to the arrangements set out in the second and third subparagraphs of paragraph (a).

<sup>543</sup> V. art. 96 § 2 (a) dell'accordo di Cotonou.

<sup>544</sup> Significativamente sostenuto in termini di supporto finanziario alle politiche e ai programmi economici e settoriali.

<sup>545</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle politique envers les Etats ACP*, *Supra* n. 452, p. 62.

<sup>546</sup> *Ibidem*.

- Tra gli Stati membri dell'Unione europea.
- Tra gli Stati ACP.

Riguardo la prima forma di coordinazione, occorre ribadire che nell'Unione europea il coordinamento avviene nel rispetto del principio di attribuzione delle competenze e del principio di complementarità<sup>547</sup>.

Su un secondo piano, il coordinamento avviene tra Stati membri ed è testimoniato, innanzitutto, dal protocollo finanziario dell'accordo di partenariato e dalle misure che possono essere adottate per l'esecuzione dell'accordo di partenariato tra le parti.

Un terzo livello di coordinamento è da riscontrare negli Stati membri stessi e riguarda la ripartizione delle competenze tra i singoli ministeri<sup>548</sup>.

Per quanto riguarda il coordinamento tra Stati ACP, questo, innanzitutto, è da considerare necessario per armonizzare le posizioni degli Stati nelle istituzioni paritarie<sup>549</sup>.

Tale coordinazione deve essere rispettata, peraltro, in seno alle organizzazioni di integrazione regionale create nel quadro dell'accordo di partenariato e chiamate a esercitare le loro competenze, interfacciandosi con la controparte europea<sup>550</sup>. La coordinazione resta, oltretutto, un principio sul quale non solo si prendono a riferimento le entità statuali ma anche la società civile stessa che, come anticipato nelle pagine precedenti, ha come scopo primario una "assunzione delle responsabilità"<sup>551</sup> e un'appropriazione delle politiche di partenariato.

Qualora sorgessero dei conflitti di interessi tra gli Stati contraenti relativamente all'interpretazione o l'applicazione dell'accordo sono previste delle procedure di arbitraggio o, come menzionato prima, delle procedure di consultazione, in caso di grave violazione in materia di corruzione<sup>552</sup>. Un ultimo punto sul quale occorre concentrare l'analisi del § è

---

<sup>547</sup> V. Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>548</sup> Considerato l'accordo in questione, usualmente tali competenze sono ripartite tra il Ministero della Cooperazione allo Sviluppo e gli altri ministeri che hanno funzioni che sono suscettibili di poter influenzare la Cooperazione allo Sviluppo.

<sup>549</sup> Abbiamo già nominato il Consiglio dei ministri.

<sup>550</sup> Si fa riferimento al gruppo degli Stati ACP, oggi Organizzazione degli Stati ACP.

<sup>551</sup> Cfr. Art. 2, primo capoverso dell'Accordo di Cotonou.

<sup>552</sup> Sul punto v. artt. 98 - 97 dell'accordo di Cotonou, i quali si riproducono testualmente:

#### ARTICLE 98

##### Dispute settlement

1. Any dispute arising from the interpretation or application of this Agreement between one or more Member States or the Community, on the one hand, and one or more ACP States on the other, shall be submitted to the Council of Ministers. Between meetings of the Council of Ministers, such disputes shall be submitted to the Committee of Ambassadors.

2.(a) If the Council of Ministers does not succeed in settling the dispute, either Party may request settlement of the dispute by arbitration. To this end, each Party shall appoint an arbitrator within thirty days of the request for arbitration. In the event of failure to do so, either Party may ask the Secretary-General of the Permanent Court of Arbitration to appoint the second arbitrator.

(b) The two arbitrators shall in turn appoint a third arbitrator within thirty days. In the event of failure to do so, either Party may ask the Secretary-General of the Permanent Court of Arbitration to appoint the third arbitrator.

quello del principio di complementarità nel partenariato UE-ACP. Le politiche del partenariato, invero, devono essere complementari e compatibili: tali attributi valgono tanto per la controparte europea quanto per i partner ACP<sup>553</sup>.

Tale complementarità ha una duplice connotazione: può essere complementarità verticale o orizzontale.

La complementarità con il primo attributo, quello verticale, riguarda la relazione tra le politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea e degli Stati membri. Quella orizzontale concerne le politiche comunitarie che concorrono alla relazione esterna e all'esecuzione del partenariato.

La complementarità verticale è iscritta all'interno dei Trattati europei nella seguente formula<sup>554</sup>:

“Articolo 210 TFUE  
(ex articolo 180 del TCE)

1. Per favorire la complementarità e l'efficacia delle azioni, l'Unione e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali.”

---

(c) Unless the arbitrators decide otherwise, the procedure applied shall be that laid down in the optional arbitration regulation of the Permanent Court of Arbitration for International Organisations and States. The arbitrators' decisions shall be taken by majority vote within three months.

(d) Each Party to the dispute shall be bound to take the measures necessary to carry out the decision of the arbitrators.

(e) For the application of this procedure, the Community and the Member States shall be deemed to be one Party to the dispute.

#### ARTICLE 97

Consultation procedure and appropriate measures as regards corruption

1. The Parties consider that when the Community is a significant partner in terms of financial support to economic and sectoral policies and programmes, serious cases of corruption should give rise to consultations between the Parties.

2. In such cases either Party may invite the other to enter into consultations. Such consultations shall begin no later than 21 days after the invitation and shall last no longer than 60 days.

3. If the consultations do not lead to a solution acceptable to both Parties or if consultation is refused, the Parties shall take the appropriate measures. In all cases, it is above all incumbent on the Party where the serious cases of corruption have occurred to take the measures necessary to remedy the situation immediately. The measures taken by either Party must be proportional to the seriousness of the situation. In the selection of these measures, priority must be given to those which least disrupt the application of this agreement. It is understood that suspension would be a measure of last resort.

4. Within the meaning of this Article, the term "Party" refers to the Community and the Member States of the European Union, of the one part, and each ACP State, of the other part.

<sup>553</sup> V. J. REAUX, *Les principes structurants de la nouvelle politique envers les Etats ACP*, *Supra* n. 452, p. 64.

<sup>554</sup> V. TUE e TFUE, artt. citati in pagina.

Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli Stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto dell'Unione.

La complementarità risulta, pertanto, una concreta espressione del principio di sussidiarietà che è codificato all'art. 5 del TUE in tale formulazione:

“Articolo 5

(ex articolo 5 del TCE)

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.”

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

## 4. La problematica dei conflitti di giurisdizione e della normativa conflittuale e/o sovrapposta tra gli Accordi di partenariato economico, i processi di integrazione regionale e la normativa multilaterale del commercio

### 4.1 Premesse di analisi

Una delle questioni che maggiormente hanno acceso il dibattito nella letteratura scientifica in materia riguarda la relazione giurisdizionale, la sovrapposizione normativa e la supremazia giuridica tra i diversi trattati, le organizzazioni internazionali, i tribunali e i metodi di risoluzione delle controversie che si concentrano nel diritto internazionale<sup>555</sup>.

Tale questione rientra a pieno titolo nell'elaborato per diverse ragioni, che principalmente concernono e ruotano intorno al tema dell'adozione e dell'applicazione degli accordi di partenariato economico conclusi dall'UE e dagli Stati ACP.

Si può pacificamente affermare, difatti, che un numero rilevante delle disposizioni contenute all'interno di tali accordi sia riconducibile alle regole codificate nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)<sup>556</sup>.

Molte delle disposizioni presenti all'interno di accordi di libero scambio e unioni doganali, pertanto, non solo riprendono integralmente quanto stabilito ed espresso nei principi generali del commercio internazionale – come, ad esempio, il principio di non discriminazione, che comprende la clausola della nazione più favorita e il trattamento nazionale<sup>557</sup> – ma riproducono buona parte della loro normativa sostanziale traendo spunto da quanto codificato nella normativa OMC.

Sotto il profilo gerarchico, difatti, una norma di diritto convenzionale presente in un trattato impegna uno Stato parte esattamente nella stessa misura in cui lo stesso Stato è impegnato negli altri accordi internazionali che sono stati a loro volta adottati e resi efficaci.

Tale situazione può, pertanto, comprensibilmente, creare delle problematiche di diversa natura. La prima riguarda il fenomeno di sovrapposizione e di eventuale conflittualità tra le norme presenti nei diversi trattati a cui lo Stato aderisce. La seconda, che è stata oggetto, come si diceva, di grande discussione nella letteratura, è legata ai conflitti di giurisdizione che possono presentarsi nel caso in cui vi siano diversi fori che si dichiarano competenti per una specifica questione giuridica. Talvolta, tali fori devono riprendere, nel novero delle loro pronunce, delle interpretazioni che a loro volta sono state adottate da altri

---

<sup>555</sup> Sul punto, J.P. TRACHTMAN, "Institutional Linkages: Transcending "Trade and..."", *American Journal of International Law*, 2002, pp. 77-93.

<sup>556</sup> Per approfondire, si v. K. KWAK, G. MARCEAU, *Overlaps and Conflicts of Jurisdiction between the World Trade Organization and Regional Trade Agreements*, *Canadian Yearbook of International Law*, 2004, p. 465.

<sup>557</sup> La clausola della nazione più favorita, secondo quanto indicato dall'OMC, prevede che gli Stati membri dell'organizzazione non possano accordare trattamenti preferenziali a Stati terzi senza che tali trattamenti vengano estesi anche agli altri Stati membri OMC. Il trattamento nazionale, differentemente, riguarda la questione del divieto di discriminazione tra produttori stranieri e produttori nazionali. Per approfondire v. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm#:~:text=1.,for%20all%20other%20WTO%20members](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm#:~:text=1.,for%20all%20other%20WTO%20members).

tribunali e/o prendere in considerazione dei riferimenti normativi che siano diversi rispetto a quanto codificato nei testi convenzionali sui quali operano il proprio ruolo di interpretazione.

Nella letteratura scientifica relativa al commercio internazionale, tale problematica si è proposta con particolare enfasi in relazione al rapporto tra il Dispute Settlement Body (DSB), l'organo di risoluzione delle controversie OMC, e i meccanismi di risoluzione delle controversie presenti negli accordi di libero scambio che vengono negoziati tra i membri OMC.<sup>558</sup>

L'istituzione di meccanismi di risoluzione delle controversie diversi da quanto previsto nel DSB è stata oggetto di critiche e di apprezzamenti da parte della dottrina internazionale<sup>559</sup>. In quanto agli apprezzamenti, tali meccanismi di risoluzione delle controversie sono stati qualificati come:

- Alternative qualificate all'utilizzo dello strumento del DSB.
- Procedimenti più veloci rispetto a quanto previsto nel DSB<sup>560</sup>.
- Meccanismi con una competenza più circoscritta rispetto a quella del DSB e, pertanto, in grado di operare un grado di maggiore attenzione sugli aspetti particolari di un accordo regionale.

D'altro canto, questi meccanismi sono stati oggetto di critiche che possono essere riassunte in tale maniera:

- Mancanza della stessa autorità impositiva rispetto alla pronuncia del DSB.
- Mancanza di Stati intenzionati a fare ricorso di tali strumenti: talvolta per la ragione prima menzionata, altre volte per accordi taciti tra gli Stati stessi<sup>561</sup>.
- Mancanza di riferimenti chiari in relazione alle norme che questi meccanismi di risoluzione delle controversie dovrebbero applicare e interpretare, in quanto buona parte della normativa sostanziale è sovrapposta, richiama o è sostanzialmente eguale a quella codificata nel DSU.

L'analisi di tali strumenti, pertanto, risulta di importanza fondamentale, ai fini della comprensione di fenomeni come, ad esempio, quello del *forum shopping*<sup>562</sup> dei meccanismi di risoluzione delle controversie nel commercio internazionale.

Questo genere di analisi della giurisdizione delle Corti internazionali può essere di tipo orizzontale o verticale<sup>563</sup>. Un'analisi di tipo orizzontale comporta una comparazione tra

---

<sup>558</sup> Si prendano ad esempio i meccanismi di risoluzione delle controversie inseriti nel quadro degli accordi di partenariato economico conclusi dall'Unione europea.

<sup>559</sup> Sulla questione, v. ancora K. KWAK, G. MARCEAU, *Overlaps* [...] *supra*, n. 535.

<sup>560</sup> In diversi trattati (cita) i tempi del procedimento vengono ridotti di gran lunga rispetto a quanto previsto dal DSB.

<sup>561</sup> È il caso della Caribbean Court of Justice, per la quale gli Stati caraibici hanno stretto un accordo tacito di non citare in giudizio altri Stati membri dinnanzi alla Corte.

<sup>562</sup> Il fenomeno del *forum shopping* è stato analizzato da un gran numero di legal scholars. Questo tipo di processo viene normalmente avviato prima di intentare una causa e riguarda una discriminazione tra le diverse membership che lo Stato detiene, negli accordi e nelle organizzazioni internazionali, al fine di stabilire il foro migliore in termini di successivo accoglimento della propria posizione legale.

la giurisdizione allocata da accordi internazionali conclusi dagli Stati e dal corpo giuridico delle organizzazioni internazionali<sup>564</sup>. Un'analisi di tipo verticale, differentemente, mette a raffronto la normativa statale e le normative convenzionali, in un'ottica di individuazione di eventuali incompatibilità e sovrapposizioni.

Questo capitolo di tesi ha il fine di realizzare un'analisi tra le disposizioni degli accordi di partenariato economico conclusi da Ue e Stati ACP e le disposizioni delle organizzazioni e degli accordi di libero scambio regionali degli Stati ACP per l'individuazione di sovrapposizioni legislative, eventuali incompatibilità e conflitti di giurisdizione tra le parti.

Per ridurre il campo di analisi preso in considerazione, si prenderà come caso studio quello della Comunità Caraibica e dell'accordo di partenariato economico concluso tra l'Unione europea e gli Stati del Foro caraibico (CARIFORUM). Nel corso di questa analisi, si riconoscerà, per entrambi i nuclei giuridici approfonditi, la rilevante influenza del diritto OMC, e si compareranno anche, per quanto possibile, gli strumenti normativi del contesto caraibico con la normativa multilaterale del commercio.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi qui proposti, occorrerà anche introdurre brevemente gli strumenti normativi che saranno oggetto dell'analisi incrociata.

---

<sup>563</sup>J.P. TRACHTMAN, "Institutional Linkages: Transcending "Trade and... ", AJIL, 2002, op. cit.

<sup>564</sup> Nell'analisi di tipo orizzontale, si aggiunge anche l'analisi dell'allocazione della giurisdizione tra Stati. V. Ibidem.

## 4.2 Una breve introduzione dell'Accordo di Partnership economica tra l'Unione europea e il CARIFORUM

L'APE concluso dall'Unione europea e da 15 Stati dei Caraibi è un accordo di libero scambio che è stato siglato nell'ottobre 2008<sup>565</sup>.

L'accordo è stato nel tempo oggetto di firma da parte degli Stati di Antigua&Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Saint Kitts and Nevis, Suriname e Trinidad&Tobago. Di questi Stati, l'unico che al momento non applica i termini del testo convenzionale è Haiti, il quale, sebbene abbia firmato l'accordo nel dicembre 2009, tuttora non lo ha ratificato<sup>566</sup>.

Questo accordo rientra nel contesto degli accordi di libero scambio che l'Unione europea conclude con gli Stati ACP e i loro "sottogruppi", al fine di introdurre una relazione di non reciprocità negli scambi commerciali, in controtendenza rispetto a quanto avveniva nel cosiddetto regime di Lomé<sup>567</sup>. La maggior parte degli Stati facenti parte del CARIFORUM sono già parte dell'OMC e nella loro totalità possiedono la membership nell'organizzazione di integrazione regionale del CARICOM, la Comunità Caraibica.

Una delle questioni su cui è stato incentrato un dibattito rilevante riguardava l'opportunità o meno di adottare un accordo di libero scambio che comprendesse aspetti che andassero oltre il semplice scambio di beni, in modo dissimile rispetto ad altri Stati ACP. Quattro ragioni supportavano la conclusione di un accordo di libero scambio "completo"<sup>568</sup>:

- a) La necessità di evitare interruzioni negli scambi e nuove imposizioni tariffarie se non fosse stata rispettata la scadenza di fine anno<sup>569</sup>.
- b) Il fatto che i negoziatori notarono che, per quanto il commercio di beni potesse avere una sua rilevanza nell'accordo, la conclusione di un accordo completo apportava maggiori opportunità.
- c) Il pacchetto negoziato includeva, oltre allo scambio dei beni, la cooperazione allo sviluppo, lo scambio di servizi e altre problematiche legate al commercio, che potevano essere oggetto di leva in caso di negoziazione.
- d) La volontà di evitare che l'Unione europea concludesse accordi individuali con gli Stati CARIFORUM, in modo che si evitasse di minare la solidarietà regionale.

---

<sup>565</sup> V. pagina web Commissione europea su EPA CARIFORUM: disponibile online <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/epa-caribbean-cariforum>

<sup>566</sup> V. Ibidem.

<sup>567</sup> Per più informazioni sul punto, si può approfondire nei capitoli precedenti di questo elaborato. In alternativa v. anche Economic Commission for Latin America and the Caribbean, The Cariforum-EU Economic Partnership Agreement (EPA): An assessment of issues relating to market access, safeguards and implications for regional integration, ECLAC, United Nations, 2008.

<sup>568</sup> Ibidem.

<sup>569</sup> La quale stabiliva un limite per la conclusione degli Accordi di partenariato economico.

L'APE in questione è, pertanto, un accordo complessivo che non include solo disposizioni riguardanti lo scambio in senso stretto ma accomuna tutte le aree rilevanti e connesse al commercio. Per consentire al regime di passare da un approccio preferenziale a uno non, l'accordo implica una liberalizzazione che coinvolge il 90% degli scambi tra le parti. Questo, ovviamente, è in linea con quanto previsto dal regime OMC<sup>570</sup>.

A livello tariffario, l'Unione europea garantisce un accesso esente da dazi e da quote per tutti i beni provenienti dagli Stati CARIFORUM.

Gli Stati caraibici, dal canto loro, a partire dall'entrata in vigore dell'accordo, prevedono una diminuzione progressiva dei dazi. Il 17% dei loro beni e servizi viene considerato "sensibile" e per tale ragione vengono esclusi dalla liberalizzazione.

Viene fatto salvo il diritto degli Stati CARIFORUM di imporre delle restrizioni di quota nel caso in cui i beni di derivazione dell'Ue emergano improvvisamente e minaccino la produzione locale<sup>571</sup>.

#### 4.3 Una breve introduzione della Comunità dei Caraibi

Differentemente rispetto al progetto dell'Unione europea, che nel lungo periodo è stato oggetto di una progressiva integrazione politica, il progetto per una Comunità e un Mercato Comune Caraibico (CARICOM) ha seguito una traiettoria del tutto differente. Il perseguimento di un'integrazione politica, difatti, non è mai stato un obiettivo della Comunità<sup>572</sup>, né nell'anno di adozione del primo trattato di Chaguaramas, nel 1973, né quando tale trattato venne emendato, nel 2002, tramite nove protocolli, in quello che viene chiamato il trattato rivisto di Chaguaramas.

Creata sulle basi di una precedente associazione di libero scambio<sup>573</sup>, l'accordo per la costituzione di una Comunità e di un mercato comune caraibico venne raggiunto alla Conferenza dei Capi di Governo a Georgetown nell'aprile del 1973.

Questa comunità, secondo quanto stabilito dal trattato di Chaguaramas, si fondava principalmente su due organi principali:

---

<sup>570</sup> Secondo la pagina della Commissione europea dedicata, l'accordo “

- helps the two regions invest in and trade with each other
- provides predictable market access for EU and Caribbean traders
- gradually opens the EU market in services, including creative and entertainment industries, as well as the Caribbean market for EU service providers
- ensures duty-free-quota-free market access into the EU for all products
- EU exports of sensitive products are gradually liberalised over a period of 25 years
- makes it possible for [CARIFORUM](#) companies to set up a commercial presence in the EU
- provides for regional preference clause for trade within the Caribbean region, fostering regional integration and regional value chains.”

<sup>571</sup> Ibidem

<sup>572</sup> D. O' BRIEN, *Regional Integration in a Post-Colonial World*, European Law Journal, Vol. 17, No. 5, September 2011, pp. 630-648.

<sup>573</sup> Si fa riferimento alla Caribbean Free Trade Association (CARIFTA).

#### A) La Conferenza<sup>574</sup>

Tale organo era composto dai capi di Stato e di governo degli Stati membri. Aveva diverse responsabilità cruciali per il funzionamento dell'organizzazione:

in primis, aveva la responsabilità di determinare le politiche della comunità. Secondariamente<sup>575</sup>, adottava le decisioni necessarie ai fini di predisporre gli accordi finanziari che sostenevano le spese della comunità.

Infine, decideva in materia di questioni che coinvolgevano le relazioni esterne della Comunità.

#### B) Il Consiglio dei Ministri<sup>576</sup>

Questo organo era formato da un ministro designato da ogni Stato Membro e aveva l'incombenza di far avverare le condizioni che consentissero il funzionamento efficiente e lo sviluppo del mercato comune.

#### C) Le istituzioni

Un complesso di comitati ministeriali responsabile per diverse aree di cooperazione, tra cui: finanza, industria, educazione, salute, lavoro, politica estera e trasporti. Questi Comitati Ministeriali avevano delle funzioni di gabinetto, ognuno presieduto dal ministro responsabile per i temi collegati nel loro dipartimento nazionale.

#### D) Il Segretariato

Questo organo assolveva a funzioni amministrative della Comunità ed era guidato da un Segretario Generale. Il Segretariato era responsabile, tra le altre cose, di presiedere gli incontri della Conferenza, del Consiglio e dei Comitati ministeriali.

In continuità con quanto era stato già previsto nel primo trattato di Chaguaramas, il trattato oggetto di revisione del 2002 non cambia, generalmente, le istituzioni che erano state istituite.

L'unico aspetto sul quale un cambiamento è stato presente è dato dalla discontinuità nella denominazione delle "istituzioni", che ora figurano come "Consigli"<sup>577</sup>.

Questi Consigli sono supervisionati dal Consiglio della Comunità, il quale può approvare o emendare delle proposte che vengono emanate da questi organi.

Viene, inoltre, creato un Bureau, sul falso modello della Commissione europea, che può proporre iniziative per lo sviluppo e facilitare l'implementazione delle decisioni

---

<sup>574</sup> V. Trattato di Chaguaramas, art. 7

"The Conference shall consist of the Heads of Government of Member States. Any member of the Conference may, as appropriate, designate an alternate to represent him at any meeting of the Conference".

<sup>575</sup> V. Ibidem, art. 8 §1

"The primary responsibility of the Conference shall be to determine the policy of the Community".

<sup>576</sup> V. Ibidem, art. 6 Annex

<sup>577</sup> Consiglio, dei per la finanza e la pianificazione, Consiglio per il Commercio e lo Sviluppo Economico, Consiglio per le relazioni e la Comunità estera.

comunitarie. Malgrado quest'ultimo sviluppo, le funzioni del Bureau sono considerate di gran lunga inferiori rispetto a ciò che inizialmente era stato suggerito da alcune istituzioni<sup>578</sup>.

Sotto l'aspetto del processo decisionale, nonostante diverse migliorie fossero state apportate con l'entrata in vigore del nuovo trattato, le decisioni del Consiglio della Comunità e dei Consigli ministeriali vengono adottate con un voto a maggioranza qualificata, che non sia approvata da meno dei tre quarti degli Stati membri<sup>579</sup>, e le raccomandazioni degli organi della comunità, adottate da una maggioranza dei due terzi degli Stati membri.

#### 4.4 OMC, una breve introduzione

L'Organizzazione Mondiale del Commercio<sup>580</sup> è l'organizzazione internazionale che si occupa della negoziazione e del rispetto delle norme che caratterizzano il commercio globale. Come organizzazione, l'OMC è stata creata nel 1995 e si basa sul General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, un trattato intergovernativo che ha normato il commercio mondiale dal 1947.

Diversi cambiamenti sono occorsi a seguito della nascita di questa nuova organizzazione internazionale<sup>581</sup>: tra questi, l'ampliamento delle competenze del commercio multilaterale internazionale, che include, oltre agli aspetti tariffari, un nuovo complesso di regolamentazioni che sono confinati nella sfera domestica degli Stati.

Il sistema multilaterale del commercio mondiale si fonda su principi di liberalismo di mercato<sup>582</sup>, e parte dall'assunto che un sistema commerciale libero da dazi e tariffe doganali ha dei vantaggi qualificati rispetto a sistemi con diversi gradi di protezionismo.

Oltre a questa prima convinzione di carattere economico se ne aggiunge una seconda di tipo politico: il commercio multilaterale e l'organizzazione internazionale che ne deriva sono stati considerati dai leader mondiali come essenziali, ai fini della ricerca di una pace duratura dopo la fine del conflitto della seconda guerra mondiale.

I principi fondamentali che governano l'OMC sono due: il principio di non discriminazione e il principio di reciprocità.

##### A) Il principio di non discriminazione

Come suggerisce quanto enunciato, il principio di non discriminazione prevede che gli Stati facenti parte del commercio multilaterale non debbano essere discriminati nel commercio nella loro posizione commerciale. Questo principio si sostanzia in due clausole di grande rilevanza: la clausola della nazione più favorita e la clausola del trattamento nazionale.

La clausola della nazione più favorita<sup>583</sup> codifica l'obbligo per ogni Stato contraente degli obblighi OMC di adottare qualunque politica commerciale che riconosca trattamenti

---

<sup>578 578</sup> D. O'BRIEN, *Regional Integration in a Post-Colonial World*, European Law Journal, Vol. 17, No. 5, September 2011, pp. 630-648.

<sup>579</sup> V. Trattato rivisto di Chaguaramas, Art. 28 § 2.

<sup>580</sup> A. POLETTI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio e la proprietà intellettuale*, in *Le organizzazioni internazionali: struttura, funzioni, impatto*, a cura di R. BELLONI, M. MOSCHELLA, D. SICURELLI; Il Mulino, pp. 145 - 164.

<sup>581</sup> Ibidem.

<sup>582</sup> Ibidem.

favorevoli ad alcuni Stati, senza riconoscerli ad altri. In taluni casi è previsto che si possa derogare a queste norme, come quando si arriva alla creazione di un'area di libero scambio o nell'ambito del cosiddetto Sistema delle preferenze generalizzate (GSP)<sup>584</sup>.

#### B) Il principio di reciprocità

Tale principio prevede, molto succintamente, che le concessioni riconosciute da parte degli Stati contraenti del commercio multilaterale siano bilanciate da altrettante concessioni da parte degli altri Stati. Tale principio è volto all'equilibrio della bilancia commerciale degli Stati.

#### 4.5 La relazione tra i testi normativi presi a riferimento.

I testi normativi presi a riferimento condividono tra di loro una rilevante entità di disposizioni che derivano dai principi del commercio multilaterale mondiale. Analizzando il contenuto dei testi trattati e prendendo a riferimento uno schema già utilizzato nell'ambito della dottrina<sup>585</sup> possiamo dividere le norme prese a riferimento in quattro sottogruppi rilevanti:

- Disposizioni che sono indipendenti dalla normativa OMC.
- Disposizioni che riproducono testualmente normativa OMC.
- Disposizioni che si sovrappongono/contrastano? tra i testi normativi.
- Disposizioni che essenzialmente confermano la normativa OMC.

Con riferimento alle disposizioni che sono indipendenti dalla normativa OMC, si può fare riferimento a prescrizioni che sottolineano una specificità dell'accordo o che non sono menzionate nel merito della normativa del commercio multilaterale. Ad esempio, se all'interno di un accordo commerciale è presente una sezione dedicata al movimento di capitali, essendo quest'area non coperta dalla normativa OMC, si può far rientrare tali disposizioni nel novero di questa categoria.

Le disposizioni che riproducono testualmente una norma OMC trasferiscono il diritto OMC utilizzando il medesimo linguaggio codificato nella normativa multilaterale del commercio.

Una categoria rilevante per l'elaborato, che qui analizziamo in ultimo, è quella delle disposizioni che si sovrappongono<sup>586</sup> e di quelle che contrastano<sup>587</sup> tra i testi normativi presi in esame.

---

<sup>583</sup> V. art. 1 GATT 1994.

<sup>584</sup> Il sistema delle preferenze generalizzate consente agli Stati dell'Unione europea di applicare un trattamento favorevole nei riguardi degli Stati in via di Sviluppo.

<sup>585</sup> I. G. BERCCERO, *Dispute Settlement in EU Trade agreements*, op. cit. pp. 400-401

<sup>586</sup> Pertanto, fanno riferimento sostanzialmente alla stessa norma.

<sup>587</sup> Che non sono compatibili.

Infine, chiudono l'insieme delle categorie che sono state prese in esame le disposizioni che "confermano" il diritto OMC: sono da esempio quelle disposizioni che richiamano il diritto OMC ("in accordance with art ... . OMC"), di fatto ribadendo che l'applicazione di tali norme deve essere in conformità con quanto previsto dalla normativa multilaterale del commercio.

- Schematizzazione degli accordi sulla base della normativa OMC

Andando ad approfondire la prima categoria che abbiamo menzionato, partendo dall'Accordo di Partnership Economica tra UE e CARIFORUM, possiamo denotare nelle disposizioni riguardanti l'accesso al mercato e dei movimenti di capitale delle aree dell'accordo che sono indipendenti alla normativa OMC e sono riscontrabili esclusivamente all'interno di questo testo normativo<sup>588</sup>.

588

Sugli aspetti relativi all'accesso di mercato v. per esempio:

Artide 67

Market access

1. With respect to market access through commercial presence, the EC Party and the Signatory CARIFORUM States shall accord to commercial presences and investors of the other Party a treatment no less favourable than that provided for in the specific commitments contained in Annex IV.

2. In sectors where market access commitments are undertaken, the measures which the EC Party and the Signatory CARIFORUM States shall not maintain or adopt either on the basis of a regional subdivision or on the basis of their entire territory, unless otherwise specified in Annex IV, are defined as:

(a) limitations on the number of commercial presences whether in the form of numerical quotas, monopolies, exclusive rights or other commercial presence requirements such as economic needs tests;

(b) limitations on the total value of transactions or assets in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;

(c) limitations on the total number of operations or on the total quantity of output expressed in terms of designated numerical units in the form of quotas or the requirement of an economic needs test (4);

E quanto contenuto nell'Annex IV, di cui qui si riporta il contenuto della lista di impegni relativi ai servizi.

ANNEX IV B

LIST OF COMMITMENTS ON CROSS-BORDER SUPPLY OF SERVICES

(referred to in Article 78)

EC PARTY

1. The list of commitments below indicates the services sectors liberalised by the EC Party pursuant to Article 78 of the

Agreement, and, by means of reservations, the market access and national treatment limitations that apply to CARIFORUM services and services suppliers in those sectors. The list is composed of the following elements:

(a) A first column indicating the sector or sub-sector in which the commitment is assumed by the Party, and the

scope of liberalisation to which the reservations apply.

(b) A second column describing the applicable reservations. When the column referred to under (b) only includes Member State-specific reservations, Member States not mentioned therein undertake commitments in the sector concerned without reservations (the absence of Member State-specific reservations in a given sector is without prejudice to horizontal reservations or to sectoral EC-wide reservations that may apply). Cross-border supply of services in sectors or sub-sectors covered by this Agreement and not mentioned in the list below is not committed.

V. anche le disposizioni relative ai movimenti di capitale:

Uno degli aspetti sui quali ci dobbiamo soffermare, quando introduciamo le disposizioni di questi accordi che hanno la caratteristica di essere indipendenti dal diritto OMC, è che queste stesse aree normative non sono del tutto indipendenti dalla normativa multilaterale del commercio, in quanto molti dei concetti su cui si basano tali disposizioni potrebbero essere collegati a quanto espresso nel GATT, GATS e TRIPS. Per tale motivo, un panel arbitrale istituito tramite questo accordo potrebbe fare riferimento alla giurisprudenza OMC nel caso in cui gli vengano sottoposte casistiche similari.

Con riferimento al trattato di Chaguaramas, parimenti, possiamo fare riferimento al Diritto di Stabilimento, di cui all'art. 33 del trattato<sup>589</sup>, e all'art. 123 relativo ai movimenti di capitale.

Per quanto concerne la seconda categoria di aree che “confermano” il diritto OMC, abbiamo diversi esempi, partendo dall'Accordo di Partnership economica CARIFORUM.

Con riferimento all'art. 17 di questo accordo, relativo alla modifica degli impegni tariffari<sup>590</sup>, possiamo notare che la tassazione doganale, alla luce delle necessità speciali di

---

#### Article 123

##### Capital movements

With regard to transactions on the capital account of balance of payments, the Signatory CARIFORUM States and the EC Party undertake to impose no restrictions on the free movement of capital relating to direct investments made in accordance with the laws of the host country and investments established in accordance with the provisions of Title II, and the liquidation and repatriation of these capitals and of any profit stemming therefrom.

<sup>589</sup> V. Art. 33 del Trattato di Chaguaramas, che qui si cita testualmente

##### “Removal of Restrictions on the Right of Establishment

1. Subject to the provisions of Article 221 and Article 222, the Member States shall remove restrictions on the right of establishment of nationals of a Member State in the territory of another Member State.
2. The removal of restrictions on the right of establishment mentioned in paragraph 1 of this Article shall also apply to restrictions on the setting up of agencies, branches or subsidiaries by nationals of a Member State in the territory of another Member State.
3. Subject to the approval of the Conference, COTED, in consultation with COHSOD and COFAP, shall, within one year from the entry into force of this Treaty, establish a programme providing for the removal of restrictions on the right of establishment of nationals of a Member State in the territory of another Member State. The programme shall, inter alia:
  - (a) identify the activities in respect of which the right of establishment shall not apply;
  - (b) establish the conditions under which the right of establishment is to be achieved;
  - (c) set out the conditions, stages and time-frames for the removal of restrictions on the right of establishment.”
4. The Community Council may authorise a Member State whose nationals have been aggrieved by the violation of obligations set out in this Article, Article 32, Article 36 and Article 37 to take such measures as may be provided for in this Treaty.

<sup>590</sup> V. Art. 17, CARIFORUM Agreement:

In the light of the special development needs of Antigua and Barbuda, Belize, the Commonwealth of Dominica, Grenada, the Republic of Guyana, the Republic of Haiti, Saint Christopher and Nevis, Saint Lucia, and Saint Vincent and the Grenadines, the Parties may decide in the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee to modify the level of customs duties stipulated in Annex III, which may be applied to a product originating in the EC Party upon its importation into the CARIFORUM States.

The Parties shall ensure that any such modification does not result in an incompatibility of this Agreement with the requirements of Article XXIV of the GATT 1994. The Parties may also decide simultaneously to

sviluppo degli Stati di Antigua, Barbuda, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Saint Christopher and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, è suscettibile di essere modificata nei limiti del rispetto dei requisiti dell'Art. XXIV del GATT 1994. La normativa GATT richiamata, in questo caso, sottintende anche che qualora dovesse sorgere una controversia a riguardo, il Panel arbitrale che se ne dovrebbe occupare sarebbe quello del OMC.

Dello stesso tenore è l'art. 24, relativo alle clausole di salvaguardia multilaterali<sup>591</sup>. Tale disposizione ribadisce che gli stati firmatari CARIFORUM non sono impegnati nell'accordo a non adottare misure che siano compatibili con l'Art. XIX del General Agreement. Quando viene utilizzata questa formula, come nel caso sopra richiamato, si ribadisce la normativa OMC e si chiama indirettamente in causa lo strumento di risoluzione delle controversie del Panel OMC.

Lo stesso si ripete in "Customs Valuation" all'art. 33 dell'accordo<sup>592</sup>.

Un articolo di rilevanza essenziale all'interno dell'accordo è quello che regola i rapporti con gli obblighi WTO<sup>593</sup>, che interviene sulla questione della scelta del meccanismo di risoluzione della controversia e stabilisce i rapporti in essere tra i tribunali arbitrali che vengono istituiti nell'ambito dell'applicazione dell'accordo di partnership economica e i panel creati ex normativa multilaterale del commercio. Torneremo sul punto relativo a queste disposizioni nei prossimi paragrafi dedicati ai meccanismi di risoluzione delle controversie dei testi normativi presi in esame.

---

adjust the customs duty commitments stipulated in Annex III and relating to other products imported from the EC Party, as appropriate.

<sup>591</sup> V. Article 24

#### "Multilateral safeguards

1. Subject to the provisions of this Article, nothing in this Agreement shall prevent the Signatory CARIFORUM States and the EC Party from adopting measures in accordance with Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, the Agreement on Safeguards, and Article 5 of the Agreement on Agriculture annexed to the Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization. For the purpose of this Article, origin shall be determined in accordance with the non-preferential rules of origin of the Parties or Signatory CARIFORUM States."

<sup>592</sup> V. Article 33

#### Customs valuation

1. The Agreement on the Implementation of Article VII of the GATT (1994) shall govern customs valuation rules applied to trade between the Parties.

<sup>593</sup> V. Article 222

#### "Relation with WTO obligations

1. Arbitration bodies set up under this Agreement shall not adjudicate disputes on each Party or Signatory CARIFORUM States' rights and obligations under the Agreement establishing the WTO.

2. Recourse to the dispute settlement provisions of this Agreement shall be without prejudice to any action in the WTO framework, including dispute settlement action. However, where a Party or Signatory CARIFORUM State has, with regard to a particular measure, instituted a dispute settlement proceeding, either under Article 206(1) of this Part or under the WTO Agreement, it may not institute a dispute settlement proceeding regarding the same measure in the other forum until the first proceeding has ended. For purposes of this paragraph, dispute settlement proceedings under the WTO Agreement are deemed to be initiated by a Party or Signatory CARIFORUM State's request for the establishment of a panel under Article 6 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes of the WTO.

3. Nothing in this Agreement shall preclude a Party or Signatory CARIFORUM State from implementing the suspension of obligations authorised by the Dispute Settlement Body of the WTO. Nothing in the WTO Agreement shall preclude Parties from suspending benefits under this Agreement."

Per concludere l'insieme delle disposizioni della categoria che "conferma" la normativa WTO, facciamo rientrare l'art. 240 riguardante le difficoltà della bilancia dei pagamenti, il quale al § 3 prevede che ogni misura restrittiva deve essere adottata in conformità con quanto previsto nella normativa multilaterale<sup>594</sup>.

Per concludere la nostra descrizione della categoria dobbiamo prendere in analisi anche le disposizioni presenti all'interno del trattato rivisto di Chaguaramas.

Andando ad analizzare il testo normativo, sono pochi i richiami che vengono effettuati nei confronti della normativa multilaterale.

Una delle poche disposizioni è quella dell'art. 116, concernente l'imposizione di misure provvisorie e di dazi compensativi<sup>595</sup>, la quale ribadisce che ogni applicazione di questo genere è governata dalle disposizioni WTO rilevanti in materia.

Ci possono essere diverse ragioni per le quali il trattato di Chaguaramas non include diversi richiami al diritto OMC.

Innanzitutto, la storia coloniale degli Stati caraibici e la loro volontà di indipendenza rispetto al dominio britannico hanno portato alla redazione di testi normativi che declinassero un quadro di indipendenza rispetto anche ad altri ordinamenti giuridici.

Essendo, in questo caso, la giurisdizione della Caribbean Court of Justice obbligatoria, assoluta e vincolante è evidente che quanti meno richiami a sistemi normativi vengono effettuati, quanto più c'è facoltà degli organi regionali preposti a intervenire.

Passando alla penultima categoria di aree normative presenti negli accordi che oggi prendiamo in esame, quello relativo alle disposizioni che riproducono quasi testualmente normativa del commercio multilaterale, possiamo invertire l'ordine seguito finora e proporre, *in primis*, qualche esempio dal trattato rivisto di Chaguaramas.

---

<sup>594</sup> V. Article 240 dell'EPA CARIFORUM

"Balance of payments difficulties

1. Where any Signatory CARIFORUM States or the EC Party is in serious balance of payments and external financial difficulties, or under threat thereof, it may adopt or maintain restrictive measures with regard to trade in goods, services and establishment. 2. The Signatory CARIFORUM States and the EC Party shall endeavour to avoid the application of the restrictive measures referred to in paragraph 1. 3. Any restrictive measure adopted or maintained under this Article shall be non-discriminatory and of limited duration and shall not go beyond what is necessary to remedy the balance of payments and external financial situation. They shall be in accordance with the conditions established in the WTO Agreements and consistent with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, as applicable."

<sup>595</sup> Trattato rivisto di Chaguaramas, art. 116 § 5:

"In the event that investigations to determine subsidisation have been concluded and the evidence proves injury, nullification, impairment or serious prejudice, or serious adverse effects, as the case may be, a Member State may impose countervailing duties retroactively to account for the entire period during which provisional measures have been in force. Such retroactively applied duties shall take into account the definitively assessed countervailing duties and the amount guaranteed by cash deposit or bond and: (a) where the definitive countervailing duties are higher than the provisional duties, the difference shall not be collected;

(b) where the definitive countervailing duties are lower than the provisional duties, the excess of the deposit shall be refunded or the bond released promptly.

6. No Member State shall impose countervailing duties other than provisional countervailing duties without prior authorisation from COTED and the determination and imposition of definitive countervailing duties shall be governed by the relevant provisions of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures."

Il primo, forse il più semplice da citare, è quello relativo all'art. 8 del trattato<sup>596</sup>, che concerne la clausola della nazione più favorita, il divieto di discriminazione in termini di trattamenti favorevoli rivolti esclusivamente a uno Stato o a un gruppo di Stati terzi e non al resto degli Stati che hanno aderito all'accordo. Tale clausola riproduce quasi testualmente quanto enunciato nel GATT 1994<sup>597</sup> all'art. 1.

Esaminando le altre disposizioni del trattato, è possibile soffermarsi anche sulla normativa antidumping, che all'interno del trattato rivisto di Chaguaramas è presente all'art. 126, a partire dalla sezione "Determination of Dumping"<sup>598</sup>. La determinazione di tale

---

<sup>596</sup> Nel Trattato di Chaguaramas  
ARTICLE 8

Most Favoured Nation Treatment

Subject to the provisions of this Treaty, each Member State shall, with respect to any rights covered by this Treaty, accord to another Member State treatment no less favourable than that accorded to:(a) a third Member State; or (b) third States.

<sup>597</sup> V. GATT 1994, MFN Clause.

Article I General Most-Favoured-Nation Treatment

1. With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III,\* any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.

<sup>598</sup> V. art. 126 del trattato rivisto di Chaguaramas.

Determination of Dumping

For the purpose of this Part, a product is to be considered to be a dumped import where it is introduced into the commerce of another country at less than its normal value if the export price of the product exported from one Member state to another Member State is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting Member State.

2. When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.
3. In cases where there is no export price or where it appears to the authorities concerned that the export price is unreliable because of association or a compensatory arrangement between the exporter and importer or a third party, the export price may be constructed on the basis of the price at which the imported products are first resold to an independent buyer, or if the products are not resold to an independent buyer, or not resold in the condition as imported, on such reasonable basis as the authorities may determine.
4. "A fair comparison shall be made between the export price and the normal value. This comparison shall be made at the same level of trade, normally at the ex-factory level, and in respect of sales made at as nearly as possible the same time. Due allowance shall be made in each case, on its merits, for differences which affect price comparability, including differences in conditions and terms of sale, taxation, levels of trade, quantities, physical characteristics, and any other differences

which are also demonstrated to affect price comparability. In the cases referred to in paragraph 3, allowances for costs, including duties and taxes incurred between importation and resale, and for profits accruing, should also be made. If in these cases price comparability has been affected, the authorities shall establish the normal value at a level of trade equivalent to the level of trade of the constructed export price, or shall make due allowance as warranted under this paragraph. The authorities shall indicate to the parties in question what

fenomeno riprende quanto già enunciato nell'ambito della normativa commerciale multilaterale, la quale all'art. VI offre una definizione di dumping ed enuncia i casi in cui tale fenomeno si verifica. Potremmo immaginare, data il richiamo a concetti e disposizioni presenti nella normativa bilaterale, che un Panel arbitrale bilaterale, o la stessa Corte di Chaguaramas, possa richiamare sentenze del WTO dispute settlement Body al fine di interpretare queste disposizioni.

In ultimo, riprendendo la normativa del trattamento nazionale sulla tassazione e la regolamentazione interna codificata all'art. 27 APE, possiamo riscontrare che tale disposizione riprende quanto previsto all'art. III GATT<sup>599</sup>

Iniziando ad analizzare l'ultima categoria, bisogna individuare le cosiddette sovrapposizioni normative, che, innanzitutto, possiamo rintracciare all'Art. 17 dell'accordo

---

information is necessary to ensure a fair comparison and shall not impose an unreasonable burden of proof on those parties.

#### Article VI Anti-dumping and Countervailing Duties GATT

1. The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry. For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another a. is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country, or, b. in the absence of such domestic price, is less than either i. the highest comparable price for the like product for export to any third country in the ordinary course of trade, or THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1947 37 ii. the cost of production of the product in the country of origin plus a reasonable addition for selling cost and profit. Due allowance shall be made in each case for differences in conditions and terms of sale, for differences in taxation, and for other differences affecting price comparability.\* 2. In order to offset or prevent dumping, a contracting party may levy on any dumped product an anti-dumping duty not greater in amount than the margin of dumping in respect of such product. For the purposes of this Article, the margin of dumping is the price difference determined in accordance with the provisions of paragraph 1.\* 3. No countervailing duty shall be levied on any product of the territory of any contracting party imported into the territory of another contracting party in excess of an amount equal to the estimated bounty or subsidy determined to have been granted, directly or indirectly, on the manufacture, production or export of such product in the country of origin or exportation, including any special subsidy to the transportation of a particular product.”

<sup>599</sup> V. GATT Article III, National Treatment on Internal Taxation and Regulation

1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.\* 2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.\* 3. With respect to any existing internal tax which is inconsistent with the provisions of paragraph 2, but which is specifically authorized under a trade agreement, in force on April 10, 1947, in which the import duty on the taxed product is bound against increase, the contracting party imposing the tax shall be free to postpone the application of the provisions of paragraph 2 to such tax until such time as it can obtain release from the obligations of such trade agreement in order to permit the increase of such duty to the extent necessary to compensate for the elimination of the protective element of the tax

di partnership economica. Tale impostazione consente ai “Least developed Countries” di ricalibrare i loro quadri tariffari<sup>600</sup>: questa misura riprende infatti quanto stabilito all’interno dell’art. 164 del trattato rivisto di Chaguaramas, il quale è dedicato alla promozione dello sviluppo Industriale. La disposizione prevede che possa essere sospeso il trattamento previsto per alcune importazioni come misura temporanea, ai fini della protezione dello sviluppo di dell’industria in uno degli stati LDCs<sup>601</sup>.

Per quanto concerne la questione della compatibilità dei regimi normativi dell’APE e del trattato rivisto di Chaguaramas (RTC), bisogna richiamare, in primis, quanto codificato all’art. 1 del accordo di partenariato economico, il quale contiene tra i suoi obiettivi quello di:

“promoting regional integration, economic cooperation and good governance thus establishing and implementing an effective, predictable and transparent regulatory framework for trade and investment between the Parties and in the CARIFORUM region”; and (b) in (Article 4, Paragraph 4) which states that: “without prejudice to the commitments undertaken in this Agreement, the pace and content of regional integration is a matter to be determined exclusively by the CARIFORUM States in the exercise of their sovereignty and given their current and future political ambitions”.

A discapito di quanto sottolineato per il tramite degli artt. 1 e 4 dell’accordo CARIFORUM, bisogna menzionare le critiche che il Professor Norman Girvan<sup>602</sup>, ex Segretario Generale dell’associazione degli Stati Caraibici, aveva rivolto nei confronti dell’APE, che dal suo punto di vista poneva l’ente della Comunità Caraibica in una posizione di subordinazione istituzionale e giuridica. Questa considerazione si fonda

---

<sup>600</sup> V. Accordo di partenariato economico CARIFORUM Article 17

Modification of tariff commitments

In the light of the special development needs of Antigua and Barbuda, Belize, the Commonwealth of Dominica, Grenada, the Republic of Guyana, the Republic of Haiti, Saint Christopher and Nevis, Saint Lucia, and Saint Vincent and the Grenadines, the Parties may decide in the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee to modify the level of customs duties stipulated in Annex III, which may be applied to a product originating in the EC Party upon its importation into the CARIFORUM States. The Parties shall ensure that any such modification does not result in an incompatibility of this Agreement with the requirements of Article XXIV of the GATT 1994. The Parties may also decide simultaneously to adjust the customs duty commitments stipulated in Annex III and relating to other products imported from the EC Party, as appropriate.

<sup>601</sup> V. trattato rivisto di Chaguaramas ARTICLE 164

Promotion of Industrial Development

1. Upon application made in that behalf by the less developed countries, COTED may, if necessary, as a temporary measure in order to promote the development of an industry in any of these States, authorise such States to suspend Community origin treatment to any description of imports eligible therefor on grounds of production in one or more less developed countries.
2. COTED may, in taking decisions pursuant to paragraph 1 of this Article, establish terms and conditions including a phasing-out period during which Member States and the Community shall provide support measures and the industry implement the necessary programmes for achieving competitiveness.
3. The grant of authorisation pursuant to paragraph 1 of this Article shall be by means of a decision supported by the affirmative votes of all the less developed countries and at least two of the more developed countries.

<sup>602</sup> N. GIRVAN, Implications of the EPA for the CSME, in Social and Economic Studies, 2009, pp. 91-127

soprattutto sulla base che l'APE preso in considerazione non è stato adottato tra il CARICOM e l'UE, ma tra il gruppo di Stati CARIFORUM<sup>603</sup> e l'Unione.

In effetti, l'art. 228 dell' RTC attesta la personalità giuridica della Comunità Caraibica<sup>604</sup> e specifica che tale organizzazione, qualora vi sia la necessità, possa concludere accordi internazionali con Stati e organizzazioni internazionali. Alla luce del fatto che l'accordo di Cotonou<sup>605</sup> non esclude che l'Unione europea possa concludere accordi di partenariato economico con organizzazioni internazionali e bisognerebbe porsi il quesito sulle ragioni per cui lo stesso APE non sia stato concluso tra le due organizzazioni internazionali di riferimento. Questo anche alla luce del fatto che, per esempio, un accordo tra l'Unione europea e la Comunità dell'Africa dell'est è stato negoziato nell'ambito degli APE conclusi dall'Ue<sup>606</sup>.

All'interno dell'art. 233 sulla definizione delle Parti e sulla realizzazione degli obblighi<sup>607</sup>, vengono definite come "Parti contrattuali" dell'accordo gli Stati di Bahamas, Barbados, Belize, il Commonwealth of Dominica, la Repubblica Dominicana, Grenada, la Repubblica di Guyana, la Repubblica di Tahiti, la Jamaica, San Cristoforo e Nevis, Santa Lucia, Saint Vincent, Grenadines, Suriname, Trinidad e Tobago, i quali costituiscono una delle due parti<sup>608</sup> nell'ambito dell'accordo tra blocchi regionali. Cosa comporta questo in

---

<sup>603</sup> Che non è un'entità con personalità giuridica.

<sup>604</sup> V. art. 228 RTC

#### Legal Capacity of the Community

1. The Community shall have full juridical personality.
2. Every Member State shall in its territory accord to the Community the most extensive legal capacity accorded to legal persons under its laws including the capacity to acquire and dispose of movable and immovable property and to sue and be sued in its own name. In any legal proceedings, the Community shall be represented by the Secretariat.
3. The Community may also conclude agreements with States and International Organisations.
4. The Member States agree to take such action as is necessary to give effect in their territories to the provisions of this Article and shall promptly inform the Secretariat of such action.

<sup>605</sup> V. art. 37 dell'Accordo di Cotonou che testualmente indica:

"Negotiations of the economic partnership agreements will be undertaken with ACP countries which consider themselves in a position to do so, at the level they consider appropriate and in accordance with the procedures agreed by the ACP Group, taking into account regional integration process within the ACP.

<sup>606</sup> V. Commissione europea, "Economic Partnership Agreement between the EU and the Eastern African Community (EAC), factsheets, 2015 disponibile online

<sup>607</sup> V. art. 233 APE CARIFORUM-EU

#### Definition of the Parties and fulfilment of obligations

1. Contracting Parties of this Agreement are Antigua and Barbuda, the Commonwealth of The Bahamas, Barbados, Belize, the Commonwealth of Dominica, the Dominican Republic, Grenada, the Republic of Guyana, the Republic of Haiti, Jamaica, Saint Christopher and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, the Republic of Suriname, and the Republic of Trinidad and Tobago, herein referred to as the 'CARIFORUM States', on the one part, and the European Community or its Member States or the European Community and its Member States, within their respective areas of competence as derived from the Treaty establishing the European Community, herein referred to as the 'EC Party', on the other part.

2. For the purposes of this Agreement, the CARIFORUM States agree to act collectively. 3. For the purposes of this Agreement, the term 'Party' shall refer to the CARIFORUM States acting collectively or the EC Party as the case may be. The term 'Parties' shall refer to the CARIFORUM States acting collectively and the EC Party.

4. Where individual action is provided for or required to exercise the rights or comply with the obligations under this Agreement reference is made to the 'Signatory CARIFORUM States'.

<sup>608</sup> La seconda parte è l'Unione europea e i suoi Stati membri.

quanto agli obblighi e ai diritti che riscontriamo nell'accordo? Gli Stati CARIFORUM, ai sensi dell'art. 233 § 2, decidono di agire collettivamente e, per la maggior parte delle disposizioni dell'accordo, di essere responsabili mutualmente per eventuali violazioni da loro poste in essere. Essendo però ogni singolo Stato caraibico una "parte contrattuale", gli Stati in questione non solo sono responsabili per gli obblighi collettivi che hanno contratto ma, inoltre, rispondono di eventuali violazioni di obblighi che individualmente li obbligano nell'ambito dell'APE.

Sulla questione della clausola di preferenza regionale<sup>609</sup>, sono citati due elementi rilevanti ai fini del ragionamento che qui si sta sviluppando: in primis, viene salvaguardato il diritto delle Parti di poter accordare ulteriori trattamenti preferenziali nel perimetro delle loro Comunità di integrazione regionale. Questo elemento supporta l'indipendenza della Comunità caraibica e dell'Unione europea nel poter scegliere indipendentemente le proprie politiche.

In secondo luogo, si afferma che ogni trattamento favorevole e vantaggio che viene garantito nell'APE da ogni singolo Stato CARIFORUM firmatario nei confronti dell'Unione deve, a sua volta, essere oggetto di godimento da parte di ogni singolo Stato CARIFORUM. Questo paragrafo pone una questione molto rilevante che riguarda i trattamenti che gli Stati caraibici si concedono l'un l'altro e che, secondo l'opinione del già citato Norman Girvan, potrebbe:

“weaken the bargaining power of individual states; and provide an incentive for individual countries to compete with one another in accessing rights and benefits from the EC. It is possible to envisage a situation where one CARIFORUM country brings a complaint against another regional member under the 'Regional Preference' clause of the Agreement and seeks the support of EC officials in the event of a dispute.”

Come vedremo tra poco, all'interno di questo passo dell'ex Segretario generale dell'associazione degli Stati caraibici rintracciamo, da una parte, un errore di individuazione della giurisdizione della Corte e, dall'altra, un elemento di potenziale preoccupazione.

Sul tema di questa clausola, tra l'altro, è intervenuto il CARIFORUM-EU Consultative Committee, nel suo sesto incontro tenutosi il 4 maggio 2022 a Bridgetown, Barbados. Il Comitato ha espresso le sue preoccupazioni dovute al fatto che gli Stati caraibici non stessero applicando la clausola di preferenza regionale in modo corretto. Di tale avviso sono anche diversi rapporti indipendenti che indagano sull'implementazione dell'APE in esame<sup>610</sup>.

---

<sup>609</sup> V. art. 238 APE CARIFORUM

Regional preference

1. Nothing in this Agreement shall oblige a Party to extend to the other Party of this Agreement any more favourable treatment which is applied within each of the Parties as part of its respective regional integration process.

2. Any more favourable treatment and advantage that may be granted under this Agreement by any Signatory CARIFORUM State to the EC Party shall also be enjoyed by each Signatory CARIFORUM State.

<sup>610</sup> V. § 2 del Joint Statement from the sixth meeting of the CARIFORUM-EU Consultative Committee, 4 May 2022, disponibile online <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/joint-statement-cariforum-eu-consultative-committee-6th-meeting-4-may-2022>.

Prima di addentrarci all'interno dei potenziali conflitti di giurisdizione tra i diversi meccanismi di risoluzione delle controversie, occorre introdurre brevemente sia la Corte di giustizia dei Caraibi sia la Corte arbitrale che può essere attivata tramite l'APE in esame.

4.6 Una breve descrizione della Caribbean Court of Justice e dello strumento di arbitrato.

La Corte di giustizia dei Caraibi (CCJ) è stata formalmente istituita nel 2001<sup>611</sup> e rappresenta un unicum tra le Corti internazionali poiché unisce una giurisdizione di appello a una giurisdizione originale.

La giurisdizione di appello funge da tribunale di ultima istanza che può essere oggetto di deferimento di decisioni adottate dalle Corti di appello nazionali, nel caso in cui queste stesse Corti abbiano richiesto la giurisdizione della Corte, o anche in alcune circostanze tassativamente fissate nell'accordo di costituzione della CCJ<sup>612</sup>.

La giurisdizione originale, che in questo elaborato interessa maggiormente, agisce su quattro piani differenti: a) controversie tra Stati membri del CARICOM, b) controversie tra Stati Membri e la Comunità Caraibica c) rinvii dalle corti nazionali d) domande di reclamo da parte di persone fisiche e giuridiche<sup>613</sup>.

Tale giurisdizione ha carattere di "originalità", nel senso che un ricorrente può depositare un reclamo direttamente alla Corte di giustizia Caraibica; ha natura obbligatoria, in quanto gli Stati, nell'RTC, si sono impegnati a riconoscere la giurisdizione originale della

---

<sup>611</sup> V. Agreement Establishing the Caribbean Court of Justice, 2002, disponibile online <https://caricom.org/treaties/agreement-establishing-the-caribbean-court-of-justice-ccj/>.

<sup>612</sup> V. Ibidem, art. XXV.

#### JURISDICTION OF THE COURT

1. In the exercise of its appellate jurisdiction, the Court is a superior Court of record with such jurisdiction and powers as are conferred on it by this Agreement or by the Constitution or any other law of a Contracting Party.

2. Appeals shall lie to the Court from decisions of the Court of Appeal of a Contracting Party as of right in the following cases:

- (a) final decisions in civil proceedings where the matter in dispute on appeal to the Court is of the value of not less than twenty-five thousand dollars Eastern Caribbean currency (E C\$25,000) or where the appeal involves directly or indirectly a claim or a question respecting property or a right of the aforesaid value;
- (b) final decisions in proceedings for dissolution or nullity of marriage;
- (c) final decisions in any civil or other proceedings which involve a question as to the interpretation of the Constitution of the Contracting Party;
- (d) final decisions given in the exercise of the jurisdiction conferred upon a superior court of a Contracting Party relating to redress for contravention of the provisions of the Constitution of a Contracting Party for the protection of fundamental rights;
- (e) final decisions given in the exercise of the jurisdiction conferred on a superior court of a Contracting Party relating to the determination of any question for which a right of access to the superior court of a Contracting Party is expressly provided by its Constitution;
- (f) such other cases as may be prescribed by any law of the Contracting Party.

3. An appeal shall lie to the Court with the leave of the Court of Appeal of a Contracting Party from the decisions of the Court of Appeal in the following cases:

- (a) final decisions in any civil proceedings where, in the opinion of the Court of Appeal, the question involved in the appeal is one that by reason of its great general or public importance or otherwise, ought to be submitted to the Court; and 15
- (b) such other cases as may be prescribed by any law of the Contracting Party.

<sup>613</sup> V. RTC art. 221, cit.

Corte come obbligatoria ipso facto e senza speciale convenzione; ha carattere vincolante e non è soggetto ad appelli<sup>614</sup>. Infine, ogni sentenza comporta la fissazione di un precedente legale che segue la dottrina *ex stare decisis*<sup>615</sup>.

Come è stato già detto, l'art. 211 attribuisce alla Corte la competenza di poter esaminare e decidere su controversie riguardanti l'interpretazione e l'applicazione dell'RTC.

Andando a scandagliare la prassi della presentazione di reclami dinnanzi alla Corte, bisogna registrare che solo un caso ha riguardato controversie tra Stati<sup>616</sup>: questo sarebbe dovuto alla presenza di un accordo tacito tra gli Stati caraibici che è volto a evitare procedimenti formali che li pongano l'uno contro l'altro.

L'unico caso riguardante la categoria "Stati contro Stati", molto recente, è quello che ha visto il Belize presentare, il 3 settembre 2020, un reclamo<sup>617</sup> contro lo Stato di Trinidad Tobago (T&B) per una presunta violazione della disposizione sulla tariffa esterna comune. Il Belize sosteneva che T&B avrebbe concesso l'ingresso di zucchero di canna sul proprio territorio senza che fosse applicata la tariffa esterna comune del 40%, recando così danno a un'impresa nazionale.

Mentre il Belize nelle conclusioni della Corte non era riuscito a dimostrare l'evidenza delle proprie accuse, questo procedimento è risultato cruciale non solo per consentire alla Corte di ribadire l'importanza della Tariffa esterna comune, ma anche per assicurare che lo Stato dell'accusa potesse presentare il reclamo, ai sensi dell'RTC, a nome dell'impresa nazionale potenzialmente danneggiata.

I leading case di questa Corte riguardano soprattutto domande di reclamo che sono state presentate da persone fisiche e giuridiche.

Tra questi ricordiamo la controversia *Trinidad Cement Ltd and TCL Guyana v. Guyana*, 2009, nella quale la Corte, a seguito di un'interpretazione generosa dell'art. 222 RTC, ha stabilito che il *locus standi* deve essere attribuito a persone fisiche e giuridiche e, pertanto, non solo ai "nazionali"<sup>618</sup>. Oltre a questo, la Corte stabilì che la compagnia ricorrente, pur provenendo dallo stesso Stato convenuto, potesse denunciare un comportamento inidoneo del proprio Stato.

Lo strumento arbitrale di risoluzione delle controversie<sup>619</sup>, presente all'interno dell'RTC, ha tutte le caratteristiche classiche dei tribunali arbitrali presenti negli accordi internazionali commerciali<sup>620</sup>. Bisogna ammettere, a onore del vero, che analizzando le disposizioni presenti sia nell'RTC sia nell'accordo di istituzione della Corte di giustizia dei Caraibi<sup>621</sup>, le regole relative all'enforcement delle decisioni della Corte non seguono

---

<sup>614</sup> In eccezionali circostanze, come codificato all'art. 219 del RTC, è possibile la revisione delle sentenze.

<sup>615</sup> V. RTC Art. 221, cit.

<sup>616</sup> Nessun caso riguarda, invece, controversie della Comunità c. gli Stati e viceversa.

<sup>617</sup> V. *The State of Belize v. The State of Trinidad and Tobago* [2022] CCJ 1 (OJ).

<sup>618</sup> La confusione nasce dalla terminologia differente utilizzata tra l'RTC e il CCJ agreement: quest'ultimo infatti parla di nazionali, e cioè, di individui con nazionalità di uno degli Stati membri della Comunità dei Caraibi.

<sup>619</sup> V. art. 204 del RTC, cit.

#### Arbitration

A Member State party to a dispute may, with the consent of the other party, refer the matter to an arbitral tribunal constituted in accordance with the provisions of this Chapter.

<sup>620</sup> Possiamo prendere come esempio calzante l'APE preso in esame in questo capitolo.

<sup>621</sup> V. Art. XXVI dell'Agreement Establishing the CCJ, cit.

procedure di tipo rinforzato<sup>622</sup>. Ai fini dell'attivazione di tale meccanismo arbitrale, le Parti devono prima ricercare una risoluzione amichevole della controversia e fare uso di tutti gli altri strumenti disponibili<sup>623</sup>. Le decisioni del tribunale arbitrale sono finali e vincolanti<sup>624</sup>.

---

ARTICLE XXVI  
ENFORCEMENT OF ORDERS OF THE COURT

The Contracting Parties agree to take all the necessary steps, including the enactment of legislation to ensure that:

- (a) all authorities of a Contracting Party act in aid of the Court and that any judgment, decree, order or sentence of the Court given in exercise of its jurisdiction shall be enforced by all courts and authorities in any territory of the Contracting Parties as if it were a judgment, decree, order or sentence of a superior court of that Contracting Party;
- (b) the Court has power to make any order for the purpose of securing the attendance of any person, the discovery or production of any document, or the investigation or punishment of any contempt of court that any superior court of a Contracting Party has power to make as respects the area within its jurisdiction.

<sup>622</sup> Non vengono attivati degli organi di controllo dell'esecuzione delle sentenze e non vengono previste espressamente delle misure punitive in caso di inadempienza.

<sup>623</sup> Buoni uffici, mediazione, conciliazione.

<sup>624</sup> V. Art. 207 § 7 dell'RTC, cit.

#### 4.7 Breve presentazione del meccanismo arbitrale nell'accordo di partenariato economico tra Ue e CARIFORUM.

Ai fini dell'attivazione del procedimento arbitrale di cui all'APE tra Ue e CARIFORUM<sup>625</sup>, è necessario che le Parti, gli Stati caraibici e l'Unione, non siano riusciti a trovare una soluzione tramite gli strumenti della consultazione e della mediazione<sup>626</sup>. Entro 10 giorni dalla presentazione di una richiesta di istituzione del Panel, le Parti devono trovare un accordo per deciderne la composizione<sup>627</sup>. Gli arbitri selezionati sono tre.

Entro 150 giorni dalla data di istituzione del Panel, deve pervenire una decisione dell'organo nei confronti delle parti<sup>628</sup>.

---

<sup>625</sup> V. APE CARIFORUM - EU, Parte tre, Capitolo 2, art. 206 e ss.

<sup>626</sup> V. Ivi, art. 206.

##### Initiation of the arbitration procedure

1. Where the Parties have failed to resolve the dispute by recourse to consultations as provided for in Article 204, or by recourse to mediation as provided for in Article 205, the complaining Party may request the establishment of an arbitration panel.

2. The request for the establishment of an arbitration panel shall be made in writing to the Party complained against and the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee. The complaining Party shall identify in its request the specific measures at issue, and it shall explain how such measures constitute a breach of the provisions of this Agreement.

<sup>627</sup> V. art. 207, Ibidem.

##### Establishment of the arbitration panel

1. An arbitration panel shall be composed of three arbitrators.

2. Within 10 days of the date of the submission of the request or the establishment of an arbitration panel to the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee, the Parties shall consult in order to reach an agreement on the composition of the arbitration panel.

3. In the event that the Parties are unable to agree on its composition within the time frame laid down in paragraph 2, either Party may request the Chairperson of the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee, or her or his delegate, to select all three members by lot from the list established under Article 221, one among the individuals proposed by the complaining Party, one among the individuals proposed by the Party complained against and one among the individuals selected by the Parties to act as Chairperson. Where the Parties agree on one or more of the members of the arbitration panel, any remaining members shall be selected by the same procedure.

4. In the event of a dispute concerning the interpretation and application of Chapters 4 and 5 of Title IV the panel shall comprise at least two members with specific expertise on the matters covered by that Chapter drawn from a list of 15 persons established by the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee as provided for under Article 221.

<sup>628</sup> In caso di ritardo, si segue quanto indicato all'art. 209, Ibidem.

##### Arbitration panel ruling

1. The arbitration panel shall notify its ruling to the Parties and to the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee within 150 days from the date of the establishment of the arbitration panel. Where it considers that this deadline cannot be met, the Chairperson of the arbitration panel must notify the Parties and the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee in writing, stating the reasons for the delay and the date on which the panel plans to conclude its work. Under no circumstances should the ruling be notified later than 180 days from the date of the establishment of the arbitration panel.

In casi di urgenza, quest'altra procedura.

2. In cases of urgency, including those involving perishable and seasonal goods, the arbitration panel shall make every effort to notify its ruling within 75 days from the date of its establishment.

Agli artt. 211 e ss. dell'RTC sono menzionati degli elementi che non si riscontrano all'interno del sistema normativo di Chaguaramas. Innanzitutto, si prevede che venga fissata una tempistica in relazione all'adempimento di quanto stabilito nella sentenza arbitrale<sup>629</sup>. In secondo luogo, viene previsto, in caso di inadempimento, che venga fissata una compensazione e, nell'eventualità in cui sulla stessa non vi sia accordo, l'adozione di appropriate misure temporanee<sup>630</sup> dello Stato ricorrente nei confronti dello Stato convenuto.

---

Under no circumstance should it take longer than 90 days from its establishment. The arbitration panel may give a preliminary ruling within 10 days of its establishment on whether it deems the case to be urgent.

<sup>629</sup> V. art. 211, Ibidem

The reasonable period of time for compliance

1. No later than 30 days after the notification of the arbitration panel ruling to the Parties, the Party complained against shall notify the complaining Party and the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee of the time it will require for compliance (reasonable period of time).

2. If there is disagreement between the Parties on the reasonable period of time to comply with the arbitration panel ruling, the complaining Party shall, within 20 days of the notification made under paragraph 1, request in writing the arbitration panel to determine the length of the reasonable period of time. Such request shall be notified simultaneously to the other Party and to the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee. The arbitration panel shall notify its ruling to the Parties and to the CARIFORUM-EC Trade and Development Committee within 30 days from the date of the submission of the request.

<sup>630</sup> V. Art. 213 dell'EPA CARIFORUM

Temporary remedies in case of non-compliance

1. If the Party concerned fails to notify any measure taken to comply with the arbitration panel ruling before the expiry of the reasonable period of time, or if the arbitration panel rules that the measure notified under Article 212(1) is not compatible with that Party's obligations under the provisions of this Agreement, the Party complained against shall, if so requested by the complaining Party, present an offer for compensation. Nothing in the Agreement shall require the Party complained against to offer financial compensation.

2. If no agreement on compensation is reached within 30 days of the end of the reasonable period of time or of the arbitration panel's ruling under Article 212 that a measure taken to comply is not compatible with the provisions of this Agreement, the complaining Party shall be entitled, upon notification to the other Party, to adopt appropriate measures. In adopting such measures the complaining Party shall endeavour to select measures that least affect the attainment of the objectives of this Agreement and shall take into consideration their impact on the economy of the Party complained against and on the individual CARIFORUM States. In addition, where the EC Party has obtained the right to adopt such measures, it shall select measures which are specifically aimed at bringing into compliance the CARIFORUM State or States whose measures were found to be in breach of this Agreement. The other CARIFORUM States shall facilitate the adoption of measures to comply with the arbitration panel ruling by the CARIFORUM State or States found to be in breach. In cases involving a dispute under Chapter 4 and 5 of Title IV, appropriate measures shall not include the suspension of trade concessions under this Agreement. The complaining Party may adopt the appropriate measures 10 days after the date of the notification.

#### 4.8 Possibili conflitti di giurisdizione tra il meccanismo arbitrale dell'APE e i sistemi di soluzione delle controversie del CARICOM.

Alla luce di quanto detto, rispetto ai metodi di risoluzione delle controversie citati, occorre chiederci se le critiche rivolte dall'ex Presidente dell'associazione degli Stati Caraibici possano essere considerate fondate.

In primis, mentre le relazioni con la normativa OMC e il suo strumento di risoluzione delle controversie vengono fissate all'art. 222 dell'APE<sup>631</sup>, non viene fatta menzione né della Comunità Caraibica e delle sue specificità, né dello strumento di arbitrato e della Corte che afferiscono a tale Comunità.

Ci dobbiamo chiedere, anzitutto, se vi possano essere delle potenzialità di "Forum Shopping" tra le Corti che abbiamo descritto.

Ebbene, le uniche parti contrattuali che si trovano presenti in entrambi gli accordi, gli Stati caraibici, si pongono, rispetto al RTC e all'APE, con modalità differenti in relazione al loro godimento di obblighi e diritti nei rispettivi testi convenzionali.

Essendo l'APE un accordo di libero scambio di tipologia *region-to-region*, dobbiamo comprendere se le parti Contrattuali siano abilitate a presentare un ricorso anche nello strumento della Corte arbitrale ivi regolata.

Occorre definire cos'è la "Parte" che può attivare il meccanismo di costituzione della Corte arbitrale.

All'art. 233 § 3 dell'accordo<sup>632</sup>, l'APE definisce la "Parte" in modo molto cristallino: ogni qualvolta nell'accordo si faccia riferimento a una "Parte" si devono intendere gli Stati CARIFORUM che agiscono collettivamente.

Le implicazioni di questa definizione sono molto chiare: un procedimento arbitrale di cui all'APE tra Ue e CARIFORUM può solo essere attivato dagli Stati CARIFORUM che ricorrono contro l'Unione, ovvero può essere richiesto dall'Unione europea nei confronti degli Stati CARIFORUM stessi. Non potendo gli Stati CARIFORUM citare loro stessi, non si può ravvisare una possibilità di Forum Shopping degli Stati caraibici, almeno prendendo in considerazione questi due testi normativi.

Tutt'al più, è poco plausibile, ma in linea teorica possibile, che l'Unione europea, anche in accordo con uno degli Stati caraibici in questione, possa decidere di presentare un ricorso e chiedere l'istituzione di un tribunale arbitrale per un eventuale inadempimento di uno Stato CARIFORUM.

Ciò appare ancor più rilevante se richiamiamo la clausola di preferenza regionale di cui all'art. 238 dell'APE. L'Unione europea, al fine di garantire che gli Stati caraibici si concedano vicendevolmente qualunque trattamento favorevole previsto dall'accordo, potrebbe intentare un ricorso che obblighi gli Stati inadempienti a adottare le misure necessarie per rispettare la clausola di cui sopra.

Ricordiamo, infatti, che quantunque la Parte convenuta sia da considerare come gruppo che agisce nel suo insieme<sup>633</sup>, le conseguenze giuridiche di alcune inadempienze possono ricadere sui singoli Stati presi come Parti contrattuali.

---

<sup>631</sup> V. art. 222 APE EU-CARIFORUM.

<sup>632</sup> V. Ibidem, art. 233.

Al § 3: "For the purposes of this Agreement, the term 'Party' shall refer to the CARIFORUM States acting collectively or the EC Party as the case may be. The term 'Parties' shall refer to the CARIFORUM States acting collectively and the EC Party".

Se da una parte, dunque, tale meccanismo attivato dall'Unione potrebbe favorire una dinamica positiva per il processo di integrazione regionale, ci si potrebbe chiedere se questa facoltà dell'Unione di poter potenzialmente influenzare le evoluzioni giuridiche della regione possa essere in linea con il progetto di indipendenza giuridica rappresentato dalla Comunità dei Caraibi e dalla presenza di una Corte avente giurisdizione obbligatoria, originale e vincolante come la CCJ.

Non essendo presente all'interno dello statuto CCJ e dell'RTC alcun riferimento a Corti esterne, come quella del WTO e dell'APE, è poco probabile ma non impossibile, essendo diverse aree di questi accordi sovrapposte, che la Corte Caraibica possa giudicare, su richiesta di uno degli Stati parte della Comunità<sup>634</sup>, su una questione su cui è già stata adottata una sentenza arbitrale da parte del tribunale APE, magari su una denuncia della violazione della clausola di preferenza regionale.

Questo discorso avvalorava la sua resistenza anche in ragione del fatto che il sistema APE stabilisce un meccanismo di enforcement che, sulla carta, appare ben più incisivo e circostanziato rispetto a quello dell'RTC.

Sulla clausola regionale, poi, diverse valutazioni ex post e il CARIFORUM-EU Consultative Committee hanno già evidenziato che diversi Stati caraibici non rispettano la preferenza regionale ai sensi dell'art. 238 APE.

Questi discorsi conclusivi pongono dei seri dubbi rispetto agli effetti dell'APE nei confronti del processo di integrazione regionale seguito dagli Stati CARICOM. Si potrebbe addirittura parlare di due processi di integrazione regionali separati, essendo gli obblighi e i diritti di tali testi goduti in modo difforme e implicanti degli effetti potenzialmente divergenti.

#### 4.9 Possibili conflitti di giurisdizione tra l'RTC/APE e il WTO

Per ciò che concerne il potenziale conflitto di giurisdizione tra i sistemi di risoluzione delle controversie RTC/APE e quello del DSB WTO, occorre premettere che mentre l'APE tra Ue e CARIFORUM menziona l'acronimo WTO ben cinquantacinque volte, l'Accordo rivisto di Chaguaramas lo richiama solo in cinque occasioni nel testo normativo. A confermare quanto detto, l'APE propone all'art. 222 una disposizione riguardante la relazione con gli obblighi del WTO, la quale specifica, innanzitutto, che il meccanismo di arbitrato dell'accordo non decide su questioni relative ai diritti e gli obblighi degli Stati parte vincolati dall'Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio<sup>635</sup>.

La disposizione, in tal maniera, dà preferenza a strumenti di risoluzione delle controversie presenti nel sistema OMC per questioni relative a obblighi o diritti che sono primariamente nell'ambito della competenza del sistema di commercio multilaterale. All'interno dello stesso articolo, al § 2,<sup>636</sup> è previsto che ogni ricorso alle disposizioni del

---

<sup>633</sup> V. supra n. 603.

<sup>634</sup> Sebbene ciò sia poco plausibile visti gli accordi taciti tra gli Stati caraibici di non citare in giudizio.

<sup>635</sup> V. art. 222 § 1 EPA Agreement.

<sup>636</sup> Ibidem.

sistema di risoluzione delle controversie deve essere conforme a quanto stabilito nel quadro dell'OMC. È in questo paragrafo che si inserisce anche la clausola di "scelta del foro", la quale esplicita la necessità che qualora un procedimento sia stato iniziato dinanzi a uno degli strumenti di risoluzione delle controversie previsti dall'OMC o dall'APE, sarebbe vietata l'istituzione di un procedimento di risoluzione delle controversie che riguardi la stessa misura nell'altro foro fino a quando un tale procedimento non abbia trovato una sua conclusione.

Al § 3<sup>637</sup>, è codificato il dovere in capo alle Parti dell'APE e ai singoli Stati CARIFORUM di rispettare eventuali decisioni di sospensione degli obblighi che siano state oggetto di autorizzazioni da parte del Dispute Settlement Body dell'OMC. Mutualmente, nessuna disposizione dell'OMC dovrebbe precludere alle Parti di poter godere dei trattamenti preferenziali e dei benefici codificati nell'ambito di questo accordo.

La situazione giuridica risulta essere molto diversa nell'ambito del trattato Rivisto di Chaguaramas. Infatti, come già ribadito all'inizio di questo paragrafo, i riferimenti al sistema multilaterale del commercio sono minimi e rientrano tutti nella logica di agire da "richiamo" alla normativa OMC. Se andiamo ad approfondire all'art. 223 del trattato rivisto<sup>638</sup>, relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie, possiamo notare che al primo paragrafo è stabilito che gli Stati devono, nella maggiore portata possibile, incoraggiare l'uso dell'arbitrato e di altri sistemi di risoluzione delle controversie per risolvere controversie commerciali tra cittadini della Comunità e tra cittadini della Comunità e cittadini di Stati terzi. Evidentemente, qui vi è un richiamo indiretto agli strumenti di risoluzione delle controversie contratti dagli Stati della comunità in altri Trattati, tra cui quello OMC. Non essendo, peraltro, presente all'interno di questo accordo un articolo specifico, come nel caso dell'APE, il rischio che venga instaurato un doppio procedimento tra la Corte e il DSB, per la risoluzione di una controversia su una specifica questione, è molto alto. Ulteriori dubbi si pongono sulla potenziale adozione di due decisioni contraddittorie, eventualmente decise da due sistemi di risoluzione distinti, e di come queste possano influenzarsi. Difatti, sappiamo come la Corte di giustizia dei Caraibi abbia una giurisdizione esclusiva e obbligatoria e che le sue sentenze siano vincolanti anche per le successive decisioni che vengono adottate. Cosa accadrebbe, in termini di esecuzione, qualora una decisione del DSB risulti in conflitto con una sentenza della Corte? Ancora, cosa accadrebbe nel caso in cui venisse emanata una sentenza da parte della Corte che sia in contrasto con i termini fissati dal DSB per rendere una parte conforme a quanto dettato nella sentenza?

Rimanendo vigili su questi aspetti di dubbio, le considerazioni e le analisi poste in essere in questo capitolo ci permettono di pervenire a diversi punti d'arrivo.

---

2. Recourse to the dispute settlement provisions of this Agreement shall be without prejudice to any action in the WTO framework, including dispute settlement action. However, where a Party or Signatory CARIFORUM State has, with regard to a particular measure, instituted a dispute settlement proceeding, either under Article 206(1) of this Part or under the WTO Agreement, it may not institute a dispute settlement proceeding regarding the same measure in the other forum until the first proceeding has ended. For purposes of this paragraph, dispute settlement proceedings under the WTO Agreement are deemed to be initiated by a Party or Signatory CARIFORUM State's request for the establishment of a panel under Article 6 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes of the WTO.

<sup>637</sup> Ibidem.

<sup>638</sup> V. art. 223 "Alternative Disputes Settlement" dell'RTC.

#### 4.10 Considerazioni conclusive

Alla luce dei ragionamenti sopra esposti, occorre adottare delle conclusioni relative alla questione della compatibilità tra l'APE e il RTC e della relazione tra questi ultimi due e il sistema OMC.

I risultati concernenti gli effetti dell'APE sulla Comunità dei Caraibi sono conflittuali.

Innanzitutto, sotto l'aspetto dell'integrazione economica regionale, mentre un eventuale ricorso allo strumento di arbitrato, da parte dell'Unione europea, per violazione dell'art. 238<sup>639</sup> potrebbe comportare un effetto benefico<sup>640</sup>, la stessa decisione dell'Unione di poter intervenire su aspetti di integrazione dell'area avrebbe degli effetti non prevedibili sull'unità degli Stati caraibici sulle questioni commerciali.

Basti pensare al fatto che la Repubblica Dominicana, che è tra gli Stati firmatari dell'APE, a sua volta non è parte della Comunità dei Caraibi. Gli Stati del CARICOM si ritroverebbero quindi costretti a estendere dei benefici sotto l'accordo CARIFORUM a uno Stato che, in principio, non era parte della membership della Comunità.

Potremmo addirittura, per certi versi, affermare che tale situazione potrebbe condurre alla formazione di due distinte dimensioni dell'integrazione regionale nei Caraibi, le quali potrebbero divergere per obiettivi ed effetti: la prima, che concerne la liberalizzazione della relazione economica tra l'Unione europea e gli Stati CARIFORUM. La seconda, che differentemente riguarda l'integrazione economica regionale<sup>641</sup> che gli Stati facenti parte della Comunità dei Caraibi hanno istituito nei decenni scorsi.

Per quanto concerne la relazione tra l'OMC e l'APE tra Stati CARIFORUM e Ue, riprendendo quanto sostenuto nei paragrafi di cui sopra, ricordiamo che questa è disciplinata all'art. 222 dell'APE. Per tale ragione, difficilmente è possibile presagire un eventuale conflitto di giurisdizione tra gli strumenti di risoluzione delle controversie che sono codificati all'interno dei trattati presi in esame.

Contrariamente, esaminando con attenzione sia il trattato rivisto di Chaguaramas sia lo statuto della Corte di giustizia dei Caraibi, notiamo che i rischi di sovrapposizione giurisdizionale e di contraddittorietà delle sentenze con il sistema WTO e gli altri strumenti di risoluzione aumentano in modo qualificato: la principale ragione è da imputarsi alla mancanza di clausole che disciplinino il rapporto della Corte con i sistemi di risoluzione delle controversie esterni.

Pur giudicando un elemento imprescindibile l'indipendenza e la giurisdizione della Corte, occorrerebbe modificare i testi convenzionali di cui sopra per consentire alla Corte di giustizia di sentenziare con maggiore autorità, evitando eventuali conflitti con le giurisdizioni esterne.

---

<sup>639</sup> Si ricorda la clausola di integrazione regionale citata negli scorsi paragrafi.

<sup>640</sup> Difatti, ricorrendo a una violazione di questo articolo, i singoli Stati contraenti del CARICOM sarebbero tenuti a concedersi vicendevolmente lo stesso genere di benefici che sono a loro volta accordati all'Unione europea come codificato all'interno dell'APE.

<sup>641</sup> E, v. bene, non politica.

## Parte III

## 5. Le prospettive del partenariato Ue-ACP: l'accordo negoziato post-Cotonou e la futura relazione.

### 5.1 Premesse del Post Cotonou

La sigla del nuovo accordo di partenariato tra Ue e OACPS<sup>642</sup>, posta in essere dai rispettivi capi negoziatori delle due parti<sup>643</sup>, è il risultato di un lungo processo che ha visto il suo compimento temporale nell'aprile 2021<sup>644</sup>.

La posizione negoziale tenuta dall'Unione europea ha cominciato a prendere corpo con la nomina di Neven Mimica come Commissario per la Cooperazione internazionale e lo sviluppo, nella Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker<sup>645</sup>. Tra gli incarichi conferiti al neocommissario figurava, difatti, la necessità di “preparare e lanciare le negoziazioni per la revisione dell'accordo di Cotonou”.

Nel 2016, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza indirizzavano una comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>646</sup>, esponendo le idee e gli elementi che dovevano essere alla base della discussione per l'adozione di un nuovo partenariato tra le due parti. Questo documento teneva in considerazione i grandi cambiamenti avvenuti a seguito dell'adozione del precedente accordo di Cotonou del 2000, e richiedeva un adattamento del partenariato alle sfide che vengono affrontate nel presente, nel contesto giuridico-politico contemporaneo. Vennero individuate, in particolare, cinque priorità specifiche: 1) Promozione delle società basate sulla pace e la democrazia, il buon governo, lo Stato di diritto e i diritti umani per tutti; 2) la stimolazione di una crescita inclusiva e sostenibile e un lavoro dignitoso per tutti; 3) la trasformazione della mobilità e della migrazione in opportunità; 4) La promozione dello sviluppo umano e della dignità; 5) la protezione dell'ambiente e della lotta contro i cambiamenti climatici<sup>647</sup>.

Parte di questi indirizzi e considerazioni vennero poi integrati in una Raccomandazione della Commissione europea per una decisione del Consiglio che

---

<sup>642</sup> L'Organizzazione degli Stati africani, caraibici e del Pacifico: tale denominazione è stata adottata dal gruppo ACP a seguito della revisione del Georgetown Agreement nel 2019. V Georgetown agreement as revised by Decision No .1/CX/19 of the 110th session of the ACP Council of Ministers held in Nairobi, Kenya, on 7 December 2019, and endorsed by the 9th Summit of the ACP Heads of State and Government, Nairobi, Kenya, 9-10 December 2019, disponibile online <https://acpwp9.waw.be/wp-content/uploads/2022/01/Georgetown-Agreement-Rev-UK-def.pdf>.

<sup>643</sup> Non si fa riferimento, pertanto, alla firma dell'accordo dell'Unione che deve essere oggetto di un'autorizzazione del Consiglio, su proposta della Commissione.

<sup>644</sup> V. Per una sintetica ricapitolazione E. PICHON, European Parliamentary Research Service, *After Cotonou: Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific States*, 2021, p.1

<sup>645</sup> M. CARBONE, *The Rationales Behind the E U-OA CPS Agreement: Process, Outcome, Contestations*, in *European Foreign Affairs Review* 26, 2021, p. 246.

<sup>646</sup> V. Commissione europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Un partenariato rinnovato con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, JOIN(2016)final*, 2016.

<sup>647</sup> V. *Ibidem*, p.7.

autorizzasse l'inizio delle negoziazioni per un nuovo accordo di partenariato tra l'Unione e il gruppo degli Stati africani, caraibici e del Pacifico<sup>648</sup>, il quale propone una nuova intesa formale della relazione, attraverso l'adozione di un accordo composta da una parte generale<sup>649</sup> e tre distinti patti regionali, uno per ogni macroregione ACP<sup>650</sup>. L'obiettivo della parte generale del nuovo accordo, agli occhi della Commissione europea, avrebbe dovuto elencare gli obiettivi generali e i principi. Tra le aree di priorità individuate sono sei quelle che vengono delineate all'interno della Raccomandazione<sup>651</sup>. Per quanto concerne, invece, i patti regionali, questi nella visione della Commissione, avrebbero dovuto delineare per ogni macro-entità regionale le misure concrete che l'Unione e gli Stati ACP avrebbero dovuto intraprendere nelle rispettive aree di priorità strategica. Veniva affermato, oltretutto, che fosse nell'interesse dell'Unione europea che le negoziazioni del nuovo accordo fossero concluse con gli Stati partner nella prospettiva di evitare un vuoto politico dopo il 2020<sup>652</sup>.

Tutti questi atti dell'Unione sono successivamente stati sussunti nel mandato negoziale che contiene le direttive per la negoziazione del nuovo partenariato<sup>653</sup>.

Nel primo capitolo di tale documento, dedicato alla natura e alla portata dell'accordo<sup>654</sup>, viene ribadito lo scopo delle negoziazioni, ossia quello di concludere un partenariato rafforzato con gli Stati ACP, nell'impegno di corroborare le relazioni tra le Parti e generare risultati mutualmente benefici su interessi comuni e interconnessi.

Vengono poi inseriti dei temi politicamente rilevanti, come la lotta efficace contro il terrorismo e la gestione del fenomeno delle migrazioni irregolari.

Viene ribadito il sostegno alla cosiddetta clausola diritti umani, richiedendo al negoziatore di rafforzare i valori di base e i principi dell'accordo di partenariato di Cotonou, con particolare riferimento agli artt. da 8 a 13 e gli artt. 96 e 97<sup>655</sup>. Come affermato anche nella Comunicazione congiunta dell'Alto rappresentante e del Consiglio del 2016, il nuovo accordo avrebbe dovuto constare di due parti fondamentali: una parte generale e tre partenariati regionali.

La "Foundation"<sup>656</sup> dell'accordo avrebbe dovuto contenere obiettivi, principi, la questione del dialogo politico e le priorità strategiche, le quali a loro volta avrebbero dovuto ricomprendere il rispetto per i diritti umani, le libertà fondamentali, la democrazia, lo Stato di diritto e il buon governo.

---

<sup>648</sup> V. Commissione europea, Recommendation for a Council decision authorizing the opening of negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States, COM(2017) 763 final, 2017.

<sup>649</sup> Consistente in disposizioni applicabili a tutti i membri del partenariato.

<sup>650</sup> Questi tre patti regionali avrebbero dovuto detenere specifici obiettivi e priorità rispettivamente per gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, nella forma di protocolli allegati alla parte di carattere generale dell'accordo.

<sup>651</sup> Si dividono in base ai titoli della raccomandazione: Titolo I, diritti umani, libertà fondamentali, democrazia, Stato di diritto e buona governance; Titolo II, sviluppo economico sostenibile; Titolo III, ambiente e cambiamento climatico; Titolo IV, pace, sicurezza e giustizia; Titolo V, migrazione e mobilità; Titolo VI, sviluppo e dignità umana.

<sup>652</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>653</sup> V. Council of the European Union, Negotiating directives for a partnership agreement between the European Union and its member states of the one part, and with countries of the African, Caribbean and Pacific group of states, of the other part, 8094/18, 2018.

<sup>654</sup> V. Ivi, p.3.

<sup>655</sup> V. Ivi, p.4.

<sup>656</sup> Ci si riferisce alla parte generale summenzionata.

Tra i punti che sono stati inseriti nelle priorità strategiche, uno di quelli che rileva come maggiormente significativo è quello relativo all'uguaglianza di genere<sup>657</sup>, che prevede anche una cooperazione per eliminare ogni forma di discriminazione sessuale e basata sul genere, e per prevenire la mutilazione genitale femminile. Questo punto è stato di gran lunga uno dei più spinosi per quanto concerne la negoziazione con gli Stati ACP, soprattutto per ciò che concerne il tema della discriminazione di genere e l'orientamento sessuale.

Nel titolo VI del mandato negoziale, riguardante la migrazione e la mobilità<sup>658</sup>, l'immigrazione regolare viene descritta in un'ottica di impatti positivi che tale fenomeno comporta sullo sviluppo economico sostenibile, quando ben amministrata.

Il rafforzamento della cooperazione volta a scoraggiare l'immigrazione irregolare è attuato con pieno rispetto del diritto internazionale all'asilo, riconoscendo gli impatti negativi di tale fenomeno sugli Stati di origine e il rischio maggiore per i migranti di poter subire la violazione dei propri diritti umani, di essere oggetto di abusi<sup>659</sup>.

La sezione dedicata al finanziamento della cooperazione allo sviluppo e del partenariato<sup>660</sup> perorava la necessità che l'Unione continuasse ad affermare il suo impegno collettivo a garantire lo 0,7% del suo prodotto nazionale lordo agli Stati meno sviluppati (LDCs) entro il termine temporale del 2030. La sezione non fa riferimenti a FES precedenti o FES del futuro, nell'ottica di quella che è stata, successivamente, la budgetizzazione di tale strumento<sup>661</sup>.

Per quanto attiene alle posizioni degli Stati ACP per la negoziazione del regime Post-Cotonou, occorre ricordare che anche queste sono state frutto di una riflessione che viene da lontano: in primis, con l'istituzione del gruppo di lavoro degli ambasciatori sulle future prospettive del partenariato del novembre 2010<sup>662</sup>; in secondo luogo, con i summit ACP tenutisi in Guinea equatoriale nel dicembre 2012<sup>663</sup>, in Papua Nuova Guinea nel maggio-giugno 2016<sup>664</sup> e in Kenya nel 2019<sup>665</sup>. In particolare, partendo dalla dichiarazione

---

<sup>657</sup> V. Ivi, p.11.

<sup>658</sup> V. Ivi, p. 22.

<sup>659</sup> V. Ivi, p.23.

<sup>660</sup> V. Ivi, p. 78.

<sup>661</sup> Si guardi, ad esempio, la formulazione significativamente neutra del capitoletto "effective development cooperation", il quale non menziona mai lo strumento della cooperazione allo sviluppo ricompreso negli scorsi regimi, p. 80.

"The Agreement will reiterate the importance and centrality of the development effectiveness agenda as agreed in various international fora, and the commitment of the Parties to apply to all forms of development cooperation the following principles: democratic ownership of development efforts, alignment to development plans and priorities of partners, inclusive development partnerships, focus on results, transparency and mutual accountability.

The Agreement will state that different and complementary modalities and modes of aid delivery will be used, depending on each country's and region's capacities, needs and performance. The choice between the aid delivery modalities and modes will also take into account debt sustainability."

<sup>662</sup> M. CARBONE, Caught between the ACP and the AU. Africa's relations with the European Union in a Post-Cotonou Agreement context. *South African Journal of International Affairs*, 25 (4), 2018, pp. 481-496.

<sup>663</sup> V. Sipopo Declaration, 7th Summit of ACP Heads of State and Government, ACP/28/065/12 [Final], 2012.

<sup>664</sup> V. Port Moresby Declaration, 8th Summit of ACP Heads of State and government of the ACP Group of States, ACP/28/005/16 Final, 2016.

di Sinpopo, del summit in Guinea equatoriale, viene espressa la determinazione degli Stati ACP di “rimanere uniti come gruppo” e “essere impegnati ad approfondire e promuovere la relazione tra Ue e ACP attraverso un nuovo e mutualmente benefico accordo dopo il 2020”. Continuando con la dichiarazione di Port-Moresby, concernente il Summit in Papua Nuova Guinea, viene fatto appello per un “riposizionamento del Gruppo ACP” e per il “rinnovamento del partenariato Ue- ACP con un accordo legalmente vincolante che fosse basato sull’acquis di Cotonou”. Per concludere, a negoziazioni già iniziate, la dichiarazione di Nairobi Nguvu Ya Pamoja, adottata in Kenya nel 2019, enfatizzava la necessità di “preservare l’acquis degli accordi precedentemente adottati, in particolare attraverso i finanziamenti del Fondo europeo di sviluppo, che dovevano mantenere il loro impegno pluriennale, la sua struttura manageriale, i suoi principi di cogestione” e di riconoscere “ai MICs (Middle Income ACP countries) e agli SIDS (Small Island Developing States) di essere ascoltati, per le loro necessità, negli accordi che sono conclusi con i partner di sviluppo internazionale, incluso il nuovo partenariato tra Ue e ACP. Questi principi e indirizzi furono alla base della redazione del mandato negoziale per gli Stati ACP<sup>666</sup>, il quale aveva come principio guida per la negoziazione l’adozione di un singolo accordo che fosse legalmente vincolante, che fosse costruito sui precedenti accordi conclusi con l’Ue, attraverso un unico quadro di negoziazione e un singolo impegno convenzionale giuridico basati sull’uguaglianza e il rispetto mutuale<sup>667</sup>.

Questo mandato negoziale, che venne adottato dal Consiglio dei ministri a Lomé nel maggio del 2018, presentava una forma, pertanto, piuttosto conservativa<sup>668</sup>, la quale tentava di mantenere l’unità geografica degli Stati ACP e, quindi, di entrare in contrasto con la posizione negoziale europea che prevedeva una parte generale e una triplice configurazione pattizia regionale in forma di protocollo. Oltre a ciò, gli Stati ACP concordavano sull’esigenza di perseguire ulteriormente lo stesso assetto istituzionale e di mantenere il FES, tramite un protocollo finanziario ad hoc, all’interno dell’accordo di partenariato.

Veniva richiesto, altresì, che l’obiettivo primario codificato nella Parte prima dell’Accordo di Cotonou, ossia la riduzione e l’eradicatione della povertà, continuasse ad avere la sua rilevanza e a essere mantenuto anche nel nuovo quadro partenariale<sup>669</sup>.

Tale posizione negoziale degli Stati ACP si andò a scontrare, su un piano istituzionale e in qualità di organizzazione internazionale, con una decisione adottata dal Consiglio Esecutivo dell’Unione Africana nel marzo 2018<sup>670</sup>, la quale, in primo luogo, ribadiva e richiedeva un’Africa unita e interdipendente che parlasse a voce unica; un unico quadro di cooperazione tra continente e continente, che fosse indipendente dal partenariato

---

<sup>665</sup> V. Nairobi Nguvu Ya Pamoja Declaratio, 9<sup>th</sup> summit of ACP Heads of State and government, ACP 28/054/19 final.

<sup>666</sup> V. ACP negotiating mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union, adopted on 30 May 2018 by the 107<sup>th</sup> Session of the ACP Council of Ministers, held in Lomé, Togo. ACP/00/011/18 Final, 2018.

<sup>667</sup> Ibidem, v. p. 6.

<sup>668</sup> Cfr. con M. CARBONE, *The Rationales Behind the EU-OA CPS Agreement...* op. cit. p. 248.

<sup>669</sup> V. ACP negotiating mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union, supra n. 786.

<sup>670</sup> V. African Union, Decision on the African Common Position for Negotiations for a new cooperation agreement with the European Union, Decisions of the Eighteenth Extraordinary Session of the Executive Council, Ext/EX.CL/Dec.1 & 2 (XVIII), 2018.

ACP-Ue; la decisione di intraprendere negoziazioni dirette per partenariati di tipo Sud-Sud, che permettessero all'Unione Africana stessa di avviare delle nuove relazioni con l'area del Pacifico e quella dei Caraibi.

Questo tentativo di “attaccare” il quadro di partenariato Ue-ACP comportò una reazione della maggior parte degli Stati africani, che vedevano (e vedono) nella decisione dell'UA un tentativo di aumentare le proprie ambizioni sopranazionali<sup>671</sup>. Tali “ambizioni” dell'organizzazione continentale africana furono, quindi, oggetto di resistenza da parte dei suoi stessi Stati membri, in particolare quelli dell'Africa dell'ovest<sup>672</sup>, i quali avevano una preferenza per un approccio di genere intergovernativo adottato nell'ambito del quadro di partenariato Ue-ACP. La soluzione venne, infine, trovata con una posizione comune nell'incontro congiunto dei ministri competenti nelle relazioni Ue-ACP, con gli Stati africani che decisero per l'adozione di un duplice approccio al partenariato con l'Ue: uno che si sarebbe sviluppato su un piano di dialogo politico tra continente e continente. L'altro, per il tramite del gruppo ACP, che avrebbe permesso di concentrarsi su un dialogo maggiormente bilaterale, basato su aspetti di sviluppo<sup>673</sup>. Sotto questo aspetto occorre effettuare una piccola riflessione, sulla base delle evidenze finora citate. Infatti, sebbene nelle scorse configurazioni partenariali l'attenzione ai temi politici fosse meno rilevante – basti pensare che fino alle Convenzioni di Lomé il partenariato si basava principalmente su aspetti di natura commerciale e di aiuto allo sviluppo – a partire dall'adozione dell'accordo di Cotonou, tale approccio viene progressivamente modificato: questo con l'inclusione del dialogo politico e di un'avanzata clausola di diritti umani all'interno del partenariato del 2000 e, poi, con l'inserimento di temi perlopiù politici nel nuovo testo negoziato con l'OACPS, di cui parleremo nelle prossime pagine. Sarebbe paradossale che gli Stati ACP abbiano trovato un accordo per dare rilevanza politica alla discussione continente-continente e, allo stesso tempo, abbiano deciso di rafforzare una relazione di carattere intergovernativo<sup>674</sup> con temi di natura politica. La realtà dei fatti è che, sulla questione, si gioca l'esistenza futura dell'Organizzazione degli Stati ACP, in quanto tale organizzazione, soprattutto nella sua configurazione pattizia rivolta agli Stati africani, potrebbe essere competente nelle stesse materie che vengono oggi interpretate dall'UA. Una definizione degli “spazi di manovra” tra le due organizzazioni comporterà anche la definizione del destino del partenariato tra Ue e ACP.

Il processo di negoziazione tra le due Parti cominciò formalmente il 28 settembre del 2018, un mese dopo il termine indicato dall'art. 95 dell'accordo di partenariato di Cotonou<sup>675</sup>. I capi negoziatori, il Commissario Mimica per l'Unione europea e il Ministro

---

<sup>671</sup> V. M. CARBONE, *Caught Between the ACP and the AU: Africa's relations with the European Union in a Post-Cotonou Agreement Context*, in *South African Journal of International Law*, 2018, p. 483; S. Hurt, *African Agency and EU-ACP Relations Beyond the Cotonou Agreement*, *J. Contemporary European Research*, 2020, pp. 139-162.

<sup>672</sup> M. CARBONE, *The Rationales Behind the EU-OACPS Agreement...* op. cit. p. 248.

<sup>673</sup> Sul punto, M. CARBONE, *Ibidem*, cita EURACTIV, p. 249.

“A solution was eventually found in a joint meeting of ministers in charge of EU and ACP matters in September 2018 and then formalized in November 2018, with African states opting for a two-track process for their relations with the EU: one through the AU, focusing on political relations at continent-to-continent level; the other through the ACP Group, focusing on development aspects, mostly at bilateral level. This compromise, with the AU backtracking from the decision taken six months earlier, run counter to the ‘one-Africa approach’ advanced by the EU, and represented a setback on Africa’s agency.”

<sup>674</sup> Si fa riferimento alla relazione Ue-ACP.

<sup>675</sup> V. M. OREGLIA, *The future of the EU-ACP relations: possible scenarios after the end of the post-Cotonou negotiations*, in *Perspectives on Federalism*, 2020, p. 74.

per gli affari esteri Robert Dussey per l'OACPS, si incontrarono a New York, a margine dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In quel quadro si decise di optare per due livelli di discussione: il primo, che avrebbe comportato il dialogo tra esperti nazionali sul piano di specifiche politiche e l'incontro tra funzionari anziani e diplomatici a Bruxelles; il secondo, che avrebbe implicato la trattativa tra i due capi negoziatori su materie di carattere politico, potenzialmente creatrici di contraddittori tra le Parti<sup>676</sup>. Fu anche deciso che le negoziazioni avrebbero seguito l'impostazione di tipo "regionale" che l'Unione europea aveva espresso nel proprio mandato negoziale, ossia di discutere su una parte "generale" dell'accordo, rivolta a tutti gli Stati ACP, nonché di negoziare tre protocolli regionali con gli Stati africani, caraibici e del Pacifico - in pieno contrasto con la posizione negoziale africana, la quale richiedeva il mantenimento del "single understanding" tra le due controparti.

Per quanto riguarda la negoziazione sulla parte generale dell'accordo<sup>677</sup>, dopo aver individuato sei priorità strategiche sulle quali vi è stata poca difficoltà a pervenire a un compromesso, occorre registrare che l'OACPS abbia opposto ogni tipo di riferimento all'orientamento sessuale e dell'identità di genere e ogni potenziale collegamento tra le norme politiche e gli APE.

Il blocco ACP ha inoltre, pure con l'appoggio del Parlamento europeo, richiesto di preservare, per quanto possibile le istituzioni congiunte che erano presenti nell'accordo di Cotonou.

Per quanto concerne l'Unione europea, si è registrata la volontà di approfondire la clausola dei diritti umani, la quale dal punto di vista europeo non doveva essere solo preservata, ma rafforzata. D'altro canto, l'OACPS concentrava i propri sforzi sulla definizione complessiva della cooperazione e del dialogo piuttosto che avallare la posizione "sanzionatoria" dell'Unione<sup>678</sup>.

Dal lato della discussione con i blocchi regionali, invece, c'è stata una complessiva convergenza tra le posizioni delle Parti, che hanno ricevuto, tuttavia, in eredità gli stessi punti di frizione che erano stati riscontrati nella discussione sulla parte generale<sup>679</sup>.

Un comunicato stampa della Commissione europea<sup>680</sup> del dicembre 2018 annunciava la conclusione del primo round di negoziazioni tecniche poste in essere tra le due Parti. A questi ne sono seguiti diversi altri sino ad arrivare al 2020<sup>681</sup>, anno in cui, a causa del fenomeno pandemico, le negoziazioni sono state oggetto di un deciso rallentamento.

Solo il 15 aprile 2021, come già menzionato, i capi negoziatori hanno siglato e reso pubblico il testo dell'accordo negoziato tra le Parti<sup>682</sup>. Nonostante tale testo possa

---

<sup>676</sup> V. M. CARBONE, *The Rationales Behind the EU-OACPS Agreement...* op. cit. p. 250

<sup>677</sup> V. Ibidem.

<sup>678</sup> V. Ibidem.

<sup>679</sup> V. Ibidem.

<sup>680</sup> V. European Commission - Press release, EU and ACP countries conclude their first round of negotiations to modernize their relations, December 2018.

<sup>681</sup> V. E. PICHON, European Parliamentary Research Service, *After Cotonou: Towards a new agreement...* op. cit. p.4. Tali ulteriori round negoziali sono stati conclusi il 4 aprile 2019, il 23 maggio 2019, il 28 settembre 2019, il 14 febbraio 2020, il 6 luglio 2020 e il 3 dicembre 2020.

<sup>682</sup>V. Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and its member States], of the one part, and members of the organization of the African, Caribbean and Pacific States, of the other part,

coincidere con quello definitivo che entrerà in vigore, occorre ribadire che al momento questo non esplica i suoi effetti giuridici, in quanto questo può avvenire solo dopo che la Commissione abbia trasmesso il testo al Consiglio e il Consiglio abbia deciso, su proposta del negoziatore, per la firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo<sup>683</sup>. Una volta autorizzata all'unanimità la firma dell'accordo e l'eventuale applicazione provvisoria, il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione all'unanimità relativa alla conclusione dell'accordo, previa approvazione del Parlamento europeo, in quanto l'accordo Post-Cotonou è da ricomprendersi alla categoria degli accordi di associazione di cui all'art. 217 TFUE.

## 5.2 Il testo negoziato: la direzione che sta percorrendo la relazione Ue-ACP

Il processo di “normalizzazione” della relazione tra Ue e Stati ACP è iniziato nel 2000 con l'accordo di Cotonou, con la fine della non reciprocità commerciale le controparti e l'adozione progressiva degli accordi di partenariato economico, i quali hanno, di fatto, reso compatibile il regime OMC con il quadro giuridico partenariale. La continuazione di questo processo di “normalizzazione”, al giorno d'oggi, perviene a noi sulla base di due evidenze:

- La budgetizzazione del Fondo europeo di sviluppo.
- La non inclusione nel nuovo testo negoziato tra le parti di un protocollo finanziario ad hoc dedicato al finanziamento della cooperazione allo sviluppo.

Partendo dalle necessarie riflessioni riguardanti i cambiamenti normativi occorsi nel nuovo testo negoziato<sup>684</sup>, premettendo che non è scontato che tale compromesso corrisponda al testo finale che verrà firmato e concluso dal Consiglio<sup>685</sup>, previa approvazione del Parlamento europeo, occorre innanzitutto affermare che la nuova relazione e il nuovo accordo concluso appaiono come degli accordi tipici che l'Unione europea conclude con gli Stati terzi<sup>686</sup>. Gli obiettivi cardine dell'accordo – diversamente rispetto a quello presente

---

2021, disponibile online [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf).

<sup>683</sup> Come previsto dall'art. 218 TFUE.

<sup>684</sup> V. Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and its member States], of the one part, and members of the organization of the African, Caribbean and Pacific States, of the other part, 2021, supra n. 661.

<sup>685</sup> Per la resistenza di uno Stato dell'Unione, l'Ungheria, il testo attualmente negoziato dovrà essere sottoposto a delle modifiche, che riguardano soprattutto aspetti legati alla questione migratoria. Per approfondire v. risorse online <https://www.devex.com/news/how-hungary-is-keeping-brussels-post-cotonou-agreement-in-limbo-101977>; <https://www.euractiv.com/section/politics/news/post-cotonou-deal-in-danger-as-concerns-grow-over-ratification-delay/>.

<sup>686</sup> Sul punto ancora V. M. CARBONE, *The Rationales Behind the E U-OA CPS Agreement...* op. cit. p. 253.

all'art.1 dell'accordo di Cotonou<sup>687</sup> - sono sei di numero, senza che sia possibile desumere dal testo se ve ne sia uno sovraordinato rispetto agli altri. Tali obiettivi si dividono tra<sup>688</sup>:

1. La promozione, la protezione e la piena realizzazione dei diritti umani, dei principi democratici, dello Stato di diritto, della buona governance, prestando particolare attenzione all'uguaglianza di genere.
2. La costruzione di Stati e società pacifiche e resilienti, che siano in grado di affrontare attuali ed emergenti minacce alla pace e alla sicurezza.
3. La promozione dello sviluppo sociale e umano, l'eradicazione della povertà e delle disuguaglianze, assicurando che ognuno goda di una vita dignitosa e che nessuno venga lasciato indietro, in particolare le donne e le ragazze.
4. La mobilitazione degli investimenti, il supporto commerciale e la promozione dello sviluppo del settore privato, con l'obiettivo di raggiungere una crescita inclusiva e sostenibile, e che vengano creati posti di lavoro decenti per tutti.
5. La lotta al cambiamento climatico, la protezione dell'ambiente e l'assicurazione dell'amministrazione sostenibile delle risorse naturali.
6. L'implementazione di un approccio complessivo e bilanciato all'immigrazione, per sottolineare i benefici di un'immigrazione ordinata, sicura e regolare, l'arginamento dell'immigrazione irregolare affrontandone le cause alla base del fenomeno, in pieno rispetto del diritto internazionale e compatibilmente con le rispettive competenze delle Parti.

La divisione in tre rispettivi protocolli regionali fa intendere che il nuovo compromesso promuova in modo diretto l'integrazione regionale, come strumento per raggiungere pace e prosperità e come elemento alla base di economie resilienti nelle rispettive macroregioni considerate<sup>689</sup>.

Per quanto concerne gli aspetti istituzionali del nuovo accordo<sup>690</sup>, gli Stati ACP sono riusciti nell'intento di mantenere molte degli organi già esistenti nel partenariato che oggi esplica i suoi effetti. Infatti, ritroviamo nel testo negoziato:

- Il summit dei capi di Stato e di governo<sup>691</sup>.
- Il Consiglio dei ministri OACPS-Ue<sup>692</sup>.
- Il Comitato degli ambasciatori o degli ufficiali di alto livello<sup>693</sup>.
- L'Assemblea Parlamentare congiunta<sup>694</sup>.

---

<sup>687</sup> Ossia "la riduzione e infine l'eliminazione della povertà, in linea con gli obiettivi di uno sviluppo durevole e della progressiva integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale".

<sup>688</sup> V. art. 1 § 3, Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and its member States], of the one part, and members of the organization of the African, Caribbean and Pacific States, of the other part.

<sup>689</sup> Ibidem.

<sup>690</sup> Ibidem, a partire dall'art. 86.

<sup>691</sup> V. Ibidem, art. 87.

<sup>692</sup> Art. 88.

<sup>693</sup> Art. 89.

<sup>694</sup> Art. 90.

Sebbene la quasi totalità delle istituzioni, a eccezione del summit dei capi di stato e di governo, fossero già previste nell'ambito del passato quadro di cooperazione<sup>695</sup>, bisogna rilevare nelle pieghe del nuovo testo negoziato degli elementi, soprattutto quello della frequenza, che lasciano intendere il tipo di relazione istituzionale che l'Unione europea e gli Stati ACP hanno in mente di intraprendere.

Innanzitutto, bisogna premettere, come già parzialmente menzionato, che gli Stati ACP, nel loro mandato negoziale e nel corso delle negoziazioni, ambivano al mantenimento di tutti gli organi partenariali: questi organi, dal loro punto di vista, avrebbero dovuto mantenere la stessa frequenza ed essere potenziati nella composizione.

Si faceva riferimento, precedentemente, alla necessità di impostare un dialogo di tipo intergovernativo/bilaterale, previsto nell'ambito dell'accordo degli Stati africani sul ruolo da assegnare al quadro di partenariato ACP e alla realtà continentale dell'UA<sup>696</sup>. Una proiezione di questa volontà è stata data dall'inclusione all'interno del testo negoziato del Summit dei capi di Stato e di governo<sup>697</sup>, il quale viene convocato in un formato appropriato, su accordo comune, sulla base di un programma temporale e un'agenda mutualmente condivise. L'inclusione di questo incontro in termini convenzionali indica una volontà di perseguire un dialogo politico che tenga conto dei più alti gradi di governo.

Con riferimento al Consiglio dei ministri, quantunque tale organo sia rimasto sostanzialmente uguale per ciò che concerne le funzioni e la rappresentanza<sup>698</sup>, occorre registrare che sono cambiati due aspetti di natura formale, uno di questi con conseguenze importanti sulla produttività dell'organo. Infatti, la frequenza delle riunioni dell'istituzione

---

<sup>695</sup> V. Cotonou Agreement, da art. 14 all' art. 17.

<sup>696</sup> Su questo punto si invita a v. congiuntamente, come già menzionato, African Union, Decision on the African Common Position for Negotiations for a new cooperation agreement with the European Union, Decisions of the Eighteenth Extraordinary Session of the Executive Council, Ext/EX.CL/Dec.1 & 2 (XVIII), 2018 e. M. CARBONE, *Caught Between the ACP and the AU: Africa's relations with the European Union in a Post-Cotonou Agreement Context*, op.cit, p. 483.

<sup>697</sup> V. art. 87 di Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and its member States], of the one part, and members of the organization of the African, Caribbean and Pacific States, of the other part. Negotiated Agreement, text initialled by the EU and OACPS

<sup>698</sup> Ibidem, v. art. 88 § 1,2,5.

1. The OACPS-EU Council of Ministers shall comprise, on the one hand, a representative of each OACPS Member at ministerial level and, on the other hand, representatives of the [EU Party] at ministerial level. It shall be co-chaired by the Chair nominated by the OACPS Members on the one hand and by the Chair nominated by the [EU Party] on the other hand.

2. The OACPS-EU Council of Ministers shall meet in principle every 3 years and whenever it is deemed necessary on the initiative of the Co-Chairs, in a form and composition appropriate to the issues to be addressed. Observers may take part in meetings as appropriate.

5. The OACPS-EU Council of Ministers shall adopt decisions that are binding on all Parties unless otherwise specified, or make recommendations concerning any of its functions listed in paragraph 4 by common agreement of the Parties. Its proceedings shall be valid only if the representatives of the [EU Party] and two thirds of the members representing the governments of the OACPS Members are present. Any member of the OACPS-EU Council of Ministers unable to attend may be represented. The representative shall exercise all the rights of that member. The OACPS-EU Council of Ministers shall submit a report to the Joint Parliamentary Assembly on the implementation of this Agreement. It shall examine and take into consideration resolutions and recommendations adopted by the Joint Parliamentary Assembly.

dalla seduta annuale codificata nell'accordo di Cotonou<sup>699</sup> passa alla frequenza di una riunione ogni tre anni, e ogniqualvolta risulti necessario. Questo aspetto è stato uno dei punti di scontro nel negoziato tra le controparti<sup>700</sup>, soprattutto considerando che l'organo è, a tutti gli effetti, quello dotato delle funzioni più rilevanti<sup>701</sup>.

In secondo luogo, mentre nel partenariato di Cotonou è previsto che la presidenza sia alternativamente assegnata a un membro del Consiglio dell'Unione europea e a un membro governativo degli Stati ACP<sup>702</sup>, nel testo negoziato Post-Cotonou si è deciso che l'organo è copresieduto da un presidente nominato dagli Stati ACP e da un presidente espresso dall'Unione europea<sup>703</sup>.

Per quanto concerne l'organo assembleare, nella sua funzione assembleare "generale"<sup>704</sup>, le funzioni rimangono sostanzialmente le stesse<sup>705</sup>, tra cui quelle di adottare risoluzioni e raccomandazioni volte al compimento degli obiettivi del partenariato.

Per quanto concerne la procedura e la frequenza degli incontri, anche qui occorre registrare il passaggio da due sedute parlamentari previste dall'accordo di Cotonou<sup>706</sup> alla singola riunione ogni anno<sup>707</sup>.

Sul piano regionale, contestualmente, si è prevista la creazione di tre dei quattro organi già citati nella parte generale:

---

<sup>699</sup> V. art. 15 del Cotonou agreement, secondo capoverso.

<sup>700</sup> Da sottolineare la posizione degli Stati ACP, i quali hanno sempre avuto un atteggiamento conservativo rispetto a eventuali modifiche delle disposizioni istituzionali e non solo.

<sup>701</sup> Ricordiamo tra queste, citando il § 4 dell'art. 88:

- Provvedere alla guida politico strategica.
- Monitorare l'applicazione effettiva ed efficace dell'accordo.
- Adottare linee guida sulle politiche e decisioni per rendere effettiva l'applicazione delle disposizioni dell'accordo.
- Adottare posizioni condivise e concordare azioni comuni sulla cooperazione internazionale.

<sup>702</sup> V. art. 15 del Cotonou agreement.

<sup>703</sup> V. art. 88 § 1 del testo negoziato.

<sup>704</sup> Infatti, l'assemblea parlamentare si divide a sua volta in tre configurazioni regionali, codificate nei protocolli dedicati.

<sup>705</sup> V. art. 90 § 1,2,3.

1. Each Member of the three Regional Parliamentary Assemblies shall be member of the OACPS-EU Joint Parliamentary Assembly. The OACPS-EU Joint Parliamentary assembly shall meet once every year, as further set out in its rules of procedure as referred to in paragraph 3. It shall be co-chaired by a member of the European Parliament and a member of parliament of the OACPS Members, nominated according to their respective procedures.

2. The functions of the OACPS-EU Joint Parliamentary Assembly, as a consultative body, shall be as follows:

i. adopt resolutions and make recommendations with a view to achieving the objectives of this agreement; and

ii. promote democratic processes, foster cooperation between parliaments, and facilitate greater understanding between the peoples of the OACPS States and those of the European Union.

3. The Joint Parliamentary Assembly shall adopt its rules of procedure within 6 months of the entry into force of this Agreement.

<sup>706</sup> V. art. 17 § 3 del Cotonou agreement.

<sup>707</sup> Peraltro compensata dalle sedute parlamentari previste nelle assemblee parlamentari dei protocolli regionali.

- Summit regionale<sup>708</sup>
- Il Consiglio dei ministri regionale<sup>709</sup>
- L'Assemblea parlamentare regionale<sup>710</sup>.

---

<sup>708</sup> V. art. 91 del testo negoziato.

The Parties to each Regional Protocol may decide to meet at the level of Heads of State or Government at intervals to be agreed upon by the respective Parties on the basis of a mutually agreed timetable and agenda.

<sup>709</sup> V. art. 92 del testo negoziato.

1. The Parties hereby establish a Council of Ministers for each of the three Regional Protocols.

(a) the Africa-EU Council of Ministers shall comprise, on the one hand, a representative of each State Party in Africa at ministerial level and, on the other hand, representatives of the [EU Party] at ministerial level;

(b) the Caribbean-EU Council of Ministers shall comprise, on the one hand, a representative of each State Party in the Caribbean at ministerial level and, on the other hand, representatives of the [EU Party] at ministerial level; and

(c) the Pacific-EU Council of Ministers shall comprise, on the one hand, a representative of each State Party in the Pacific at ministerial level and, on the other hand, representatives of the [EU Party] at ministerial level. Each Council of Ministers shall be co-chaired by the Chair nominated respectively by the African, Caribbean or Pacific States Parties, on the one hand, and by the Chair nominated by the [EU Party] on the other hand, according to their own procedures.

Each Council of Ministers shall meet at intervals to be agreed upon by the respective Parties, in a composition appropriate to the issues to be addressed and on the initiative of the Co-Chairs and shall take decisions by common agreement of the respective Parties.

2. The functions of each Regional Council of Ministers shall be to:

(a) set priorities and, as appropriate, establish plans of action in relation to the objectives of their respective Regional Protocol.

(b) adopt decisions and make recommendations to give effect to specific aspects of their respective Regional Protocol, including decisions concerning the revision or amendment thereof, in accordance with Article 99(5). The decisions shall be binding on all the Parties to the respective Regional Protocol, unless otherwise specified; and (c) conduct dialogue and exchange views on any issues of common interest.

3. Each Regional Council of Ministers shall adopt decisions or make recommendations by common agreement of the respective Parties. Its proceedings shall be valid only if the representatives of the [EU Party] and at least two thirds of the members representing the respective African, Caribbean and Pacific region are present. Any member of any Regional Council of Ministers unable to attend may be represented. The representative shall exercise all the rights of that member.

4. Each Regional Council of Ministers:

(i) may adopt decisions or make recommendations by written procedure. The rules laid down in Article 88 shall apply *mutatis mutandis* to the written procedure of the Regional Council of Ministers.

(ii) may set up subcommittees and working groups to deal with specific issues more effectively and efficiently, and may delegate powers to the respective Regional Joint Committee.

(iii) shall submit a report to the OACPS-EU Council of Ministers on the implementation of their respective Protocols; and

(iv) shall adopt its rules of procedure within 6 months after the entry into force of this Agreement.

<sup>710</sup> V. art. 94 del testo negoziato.

The Parties hereby establish a Regional Parliamentary Assembly for each of the three Regional Protocols that shall be co-chaired by a Member of the European Parliament, on the one hand, and a Member of the Parliament from the respective African, Caribbean or Pacific Parties, nominated as Chair, on the other hand, in accordance with their own procedures.

(a) The Africa-EU Parliamentary Assembly shall comprise, on the one hand, Members of the European Parliament and, on the other hand, Members of Parliament of each State Party in Africa, in equal number.

(b) The Caribbean-EU Parliamentary Assembly shall comprise, on the one hand, Members of the European Parliament and, on the other hand, Members of Parliament of each State Party in the Caribbean, in equal number.

a cui si aggiungono:

- I comitati regionali congiunti<sup>711</sup>.

Mentre per i primi tre organi regionali possiamo parlare di funzioni affini rispetto a quelle già indicate nella parte dell'accordo rivolta a tutti gli Stati ACP, quest'ultimo organo, non presente nell'insieme di istituzioni fissate nella parte generale, ha la funzione di preparare e assistere il Consiglio dei ministri nelle sessioni, nell'ottica di eseguire il mandato che gli viene conferito dallo stesso Consiglio.

La durata dell'accordo, secondo il testo negoziato, è di almeno vent'anni ma una revisione è prevista dopo la scadenza dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile del 2030<sup>712</sup>. Un aspetto interessante del nuovo accordo<sup>713</sup> è dato dalla procedura di revisione. Infatti, mentre il § 2 semplicemente statuisce che eventuali emendamenti all'accordo possono essere sottoposti non oltre i sei mesi di distanza dalla seduta del Consiglio dei Ministri Ue-OACPS, d'altro canto, eventuali modifiche ai protocolli regionali possono essere approvate dai rispettivi Consigli dei Ministri regionali e sottoposte al Consiglio dei Ministri: qualora il Consiglio dei Ministri "superiore" ritenga che l'emendamento sia compatibile con l'accordo

---

(c) The Pacific-EU Parliamentary Assembly shall comprise, on the one hand, Members of the European Parliament and, on the other hand, Members of Parliament of each State Party in the Pacific, in equal number.

2. As a consultative body, each Parliamentary Assembly shall meet in particular in advance of meetings of the relevant Council of Ministers. In that regard, each Parliamentary Assembly shall be supplied in a timely manner with the agenda of the relevant Council of Ministers, on the basis of which it may make recommendations to the relevant Council of Ministers and shall be informed of the decisions and recommendations of the relevant Council of Ministers.

3. Each Parliamentary Assembly:

(i) may adopt resolutions and discuss any issues pertaining to their respective Regional Protocol.

(ii) may promote democratic processes through dialogue and consultation and facilitate greater understanding between the peoples of the European Union and those of Africa, the Caribbean and the Pacific;

(iii) shall liaise with the OACPS-EU Joint Parliamentary Assembly on issues pertaining to this Agreement, in order to ensure coordination and coherence; and

(iv) shall adopt its rules of procedure within 6 months of the entry into force of this Agreement.

<sup>711</sup> V. art. 93 del testo negoziato

1. The Parties hereby establish a Joint Committee for each of the three Regional Protocols. Each Joint Committee shall comprise, on the one hand, a representative of each State Party in Africa for the Africa-EU Protocol, each State Party in the Caribbean for the Caribbean-EU Protocol, and each State Party in the Pacific for the Pacific-EU Protocol, at ambassadorial or senior official level, and, on the other hand, representatives of the [EU Party] at ambassadorial or senior official level.

2. Each Regional Joint Committee shall be co-chaired by the same Parties that hold the office of Co-Chairs of the respective Council of Ministers. When appropriate, it may decide to invite observers on the proposal of any Party following the agreement of the Co-Chairs.

3. Each Regional Joint Committee shall prepare the sessions and assist its respective Council of Ministers in the fulfilment of its tasks and carry out any mandate entrusted to it by the respective Council of Ministers.

4. Each Regional Joint Committee shall adopt its rules of procedure at its first meeting, but not later than 6 months after the entry into force of this Agreement.

<sup>712</sup> Sul punto v. M. CARBONE, *The Rationales Behind the EU-OACPS Agreement...* op. cit. p. 256

<sup>713</sup> V. art. 99 del testo negoziato.

generale, o non si esprima in senso negativo entro 120 giorni, la modifica viene considerata come accettata<sup>714</sup>.

In quanto alle priorità strategiche dell'accordo, partendo dalla sezione relativa ai diritti umani, occorre dire che l'accordo negoziato consolida quanto già presente nell'attuale partenariato: vengono inclusi nuovi impegni in materia di uguaglianza di genere<sup>715</sup>, di diritto allo sviluppo<sup>716</sup> e di buona governance<sup>717</sup>. Per quanto concerne gli articoli dedicati all'uguaglianza di genere, è ribadito l'impegno di tutti gli Stati contraenti a adottare tutte le legislazioni, le politiche, i programmi e i meccanismi per assicurare l'equo accesso, la piena ed eguale partecipazione in tutte le sfere della vita sia alle donne sia agli uomini. In particolare, le Parti si impegnano a migliorare l'accesso delle donne a tutte le risorse di cui necessitano per il raggiungimento del loro pieno potenziale<sup>718</sup>.

Un aspetto su cui si era concentrata la negoziazione tra Ue e OACPS è stato quello dell'inclusione della protezione ai gruppi LGBT. A seguito dell'obiezione degli Stati africani all'inserimento di ogni riferimento all'orientamento sessuale e all'identità di genere, si è optato per adottare questa formula:

“The Parties shall commit to the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, without discrimination based on any ground including sex, ethnic or social origin, religion or belief, political or any other opinion, disability, age, or other status”<sup>719</sup>.

La questione di aver codificato “other status” in questo impegno di non discriminazione rileva la mancata volontà degli OACPS di offrire un'apertura a temi che sono ancora poco dibattuti nella maggior parte degli Stati africani. Certamente, questo genere di soluzione testuale sarà oggetto della critica di organizzazioni della società civile proprio per l'indeterminatezza con il quale avviene la formulazione, la quale potrebbe condurre semanticamente a qualsivoglia significato<sup>720</sup>. Per quanto attiene il diritto allo sviluppo, questo detiene come fondamenti l'interdipendenza, l'universalità e l'inalienabilità di tutti i diritti umani<sup>721</sup>, per cui ogni essere umano e ogni popolo ha diritto di partecipare, contribuire, godere dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico. Come nel quadro di partenariato di Cotonou, le Parti hanno, infine, riconosciuto che i diritti umani, i principi democratici e lo Stato di diritto costituiscono elementi essenziali dell'accordo<sup>722</sup>.

Nel titolo II, dedicato alla pace e alla sicurezza, le Parti riconoscono la necessità di cooperare per prevenire e affrontare le cause dei conflitti e dell'instabilità, prestando attenzione alla gestione delle risorse naturali, e in particolare alle materie prime.

---

<sup>714</sup> V. § 5 di *ibidem*.

<sup>715</sup> V. art. 10, 66 del testo negoziato.

<sup>716</sup> V. 9 del testo negoziato.

<sup>717</sup> V. art. 12, 69 del testo negoziato.

<sup>718</sup> V. art. 10 § 3 di *Ibidem*.

<sup>719</sup> V. art. 9 § 2 dell'accordo.

<sup>720</sup> La parola status, di per sé, potrebbe richiamare qualunque tipo di situazione giuridica o sociale connessa all'individuo.

<sup>721</sup> V. art. 9 § 6 di *ibidem*.

<sup>722</sup> V. art. 9 § 7 di *ibidem*.

Viene riconosciuta l'importanza del dialogo mutuale e rispettoso tra le Parti e della consultazione come mezzo di risoluzione delle controversie, con il coinvolgimento di comunità e autorità locali<sup>723</sup>

Altro argomento oggetto di questo titolo è l'articolo dedicato al terrorismo e all'estremismo violento, che condanna ogni atto di terrorismo e di radicalizzazione e che impegna le Parti a lottare contro tali fenomeni attraverso la cooperazione internazionale, compatibilmente con quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale<sup>724</sup>.

Un altro segmento di cooperazione "innovativo" introdotto nel testo negoziato è dedicato alla Cybersecurity e al Cybercrime. Le Parti condividono la necessità di un ambiente delle tecnologie di informazione e comunicazione (ICT) che sia sicuro, aperto, stabile, accessibile e pacifico, basato sulle norme del diritto internazionale. Viene fatta menzione anche alla necessità di prevenire e fronteggiare lo sfruttamento sessuale minorile e l'abuso, attraverso la cooperazione e lo scambio delle migliori pratiche per affrontare i reati di cybercrime, fondando questa lotta sulle esistenti norme e standard internazionali<sup>725</sup>. Il titolo sullo sviluppo umano e sociale ripercorre argomenti strategici di cooperazione che erano già stati approfonditi nell'ambito dell'attuale quadro di cooperazione.

Il titolo IV, sullo sviluppo e la crescita economica inclusiva e sostenibile, si concentra primariamente sulla mobilitazione responsabile e sostenibile dell'investimento: l'ecosistema, in questo senso, che accoglie l'investimento deve essere accogliente, mantenendo un quadro regolatorio prevedibile e trasparente.<sup>726</sup> Viene anche lanciata una forma di cooperazione in materia di scienza, tecnologia, innovazione e ricerca, che prevede, tra le altre cose, la promozione della creazione, della diffusione e del trasferimento di nuove tecnologie, con particolare attenzione alle tecnologie pulite e innovative che proteggono l'ambiente<sup>727</sup>. Il titolo V, sul cambiamento climatico e la sostenibilità ambientale, ribadisce che il degrado ambientale, l'uso non sostenibile delle risorse naturali e il cambiamento climatico pongono un serio rischio al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, ribadendo gli impegni internazionali contratti con l'Accordo di Parigi e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico<sup>728</sup>. Infine, nel titolo VI, relativo alla migrazione e alla mobilità, al quarto capitolo, dedicato al ritorno, la riammissione e la reintegrazione, le Parti si riconoscono vicendevolmente il diritto di espellere e riammettere qualunque persona, avente nazionalità di uno Stato delle Parti, che sia presente illegalmente in un territorio dei partner.

Nel primo allegato dell'accordo<sup>729</sup> è stata fissata una procedura per la riammissione di persone fisiche, le quali siano state rintracciate senza un valido documento di viaggio.

Viene precisato che qualora una persona fisica da riammettere sia in possesso di un documento di viaggio scaduto<sup>730</sup>, dopo che sia stata confermata l'identità del soggetto, lo

---

<sup>723</sup> V. art. 17 § 3.

<sup>724</sup> V. art. 20 § 1.

<sup>725</sup> Si fa riferimento alla Convenzione di Budapest sul Cybercrime e alla Convenzione dell'Unione Africana sulla Cybersicurezza e la protezione dei dati personali.

<sup>726</sup> V. art. 41 § 1 del testo negoziato.

<sup>727</sup> V. art. 46 § 4 di Ibidem.

<sup>728</sup> Viene citato anche l'obiettivo primario di contenere l'incremento della temperatura media globale ben al di sotto di due gradi Celsius sopra i livelli preindustriali, v. Art. 57 § 2 e 3.

<sup>729</sup> V. Annex I del testo negoziato.

<sup>730</sup> Si parla di passaporto o carta d'identità.

Stato che riceve la richiesta di riammissione fornisce i documenti necessario il prima possibile, a meno che non vi sia una ragione giustificabile per richiedere tempo aggiuntivo.

In altri casi, in assenza di un documento valido o scaduto, si procederà attraverso l'identificazione, anche biometrica del soggetto. Qualora il soggetto in questione risulti, dal punto di vista dello Stato richiedente, detenere la nazionalità di uno degli Stati parte, lo Stato di cui la persona ha presuntivamente la cittadinanza deve rispondere al più tardi entro trenta giorni dalla notifica dello Stato richiedente, in conformità con quanto codificato nella Convenzione sull'aviazione civile internazionale, Annesso 9, capitolo 5.26, e consegnare i documenti di viaggio idonei al ritorno, oppure comunicare che la persona fisica in questione non detiene la cittadinanza di quello Stato. L'OACPS, a ogni modo, in sede di negoziazione, è riuscita a mantenere un paragrafo che prevede la conclusione di accordi bilaterali ad hoc in materia, i quali devono essere in ogni caso conformi a quanto previsto nell'allegato.<sup>731</sup>

In conclusione, è stata stabilita anche una disposizione riguardante i minori non accompagnati, i quali, nel loro miglior interesse, possono essere rimandati nel loro Stato solo se ad accoglierli vi è un membro della loro famiglia, un tutore nominato, altre autorità previste dalle leggi nazionali o strutture di ricezione adeguate<sup>732</sup>. È indubbio che, alla luce delle trattative poste in essere tra le due Parti, in questo frangente abbia pesato particolarmente la preponderanza della posizione negoziale dell'Ue, che ha inserito nel testo oggetto dell'accordo delle questioni politiche che sono presenti particolarmente nei dibattiti governativi, parlamentari e pubblici degli Stati membri. Gli stessi dibattiti sono, poi, alla base della mancata autorizzazione alla firma del Consiglio dell'Ue, che ha trovato una particolare resistenza nella posizione dell'Ungheria<sup>733</sup>.

Andando a osservare la struttura delle aree per la cooperazione nei protocolli regionali, possiamo registrare che strutturalmente e qualitativamente questi assecondano le specificità regionali della relazione con l'Ue e sono frutto delle esigenze politiche delle parti

---

<sup>731</sup> V. ultimo § dell'Annex I.

*Bilateral agreements and arrangements*

Without prejudice to the direct applicability of Chapter 4 under Title VI of the General Part of the Agreement and this Annex, the Parties shall, at the request of one of them, conclude bilateral agreements and arrangements, governing specific obligations for the readmission and return of nationals of Member States of the European Union and the OACPS Member concerned. These agreements shall include shorter time frames for the identification and issuance of travel documents, to further facilitate the implementation of this Annex. Such bilateral agreements and arrangements shall cover, if deemed necessary by any of the parties, arrangements for the readmission of third country nationals and stateless persons, who have their habitual residence at the territory of the requested State.

The obligations set out in those bilateral agreements and arrangements shall be compatible with the provisions set out in this Annex.

<sup>732</sup> V. sempre Annex.

<sup>733</sup> V. Euractiv, 4 nov 2022, disponibile online <https://www.euractiv.com/section/politics/news/post-cotonou-deal-in-danger-as-concerns-grow-over-ratification-delay/> approfondisce le dinamiche che conducono l'Ungheria a lavorare per un no deal; Euractiv, 24 ott 2022, disponibile online <https://www.euractiv.com/section/africa/opinion/it-is-time-to-boost-the-eus-relations-with-africa/> molti membri del Parlamento europeo hanno richiesto la fine del veto dell'Ungheria per l'autorizzazione alla firma del nuovo quadro di partenariato; DEVEX, 20 ott 2022 disponibile online <https://www.devex.com/news/exclusive-south-africa-quitting-oacps-104273> alla complessa situazione relativa alla firma mancante del partenariato si aggiunge anche la volontà del Sud Africa di recedere dall'OACPS.

che hanno negoziato. Per esempio, il protocollo regionale africano<sup>734</sup> prevede tutte e sei le aree di cooperazione codificate nella parte generale: ciò che cambia è la disposizione delle aree, che sembra concentrare i temi più spinosi negli ultimi tre titoli del protocollo<sup>735</sup>. Il protocollo regionale africano, in aggiunta, cita più volte l'ente dell'Unione africana<sup>736</sup>, come a riconoscere la crescente rilevanza dell'organizzazione continentale<sup>737</sup>. Per quanto riguarda il protocollo dei Caraibi, vista anche la minore pressione di temi politici come la migrazione verso l'Ue, sono solo i quattro i titoli che sono stati codificati<sup>738</sup>. Lo stesso vale per il Protocollo del Pacifico<sup>739</sup>, che ricomprende cinque titoli e mantiene anche un certo grado di specificità.

### 5.3 L'evoluzione della clausola diritti umani: da Cotonou al Post-Cotonou

Da analizzare in modo distinto e sistematico è l'evoluzione della clausola dei diritti umani nel testo negoziato dalle Parti. L'Unione europea, nel corso degli ultimi decenni, grazie alla sua evoluzione storico-istituzionale è riuscita a divenire una degli enti più rilevanti in termini di influenza normativa<sup>740</sup>, ponendo alla base della relazione degli Stati membri norme, principi e rispetto dei diritti umani<sup>741</sup>.

Nel corso delle negoziazioni del testo siglato, la Commissione europea<sup>742</sup> ha tentato di trovare un giusto bilanciamento tra gli Stati che hanno supportato il perseguimento di un partenariato speciale con gli Stati ACP<sup>743</sup> e quelli che desideravano la sostituzione del quadro di partenariato unico con tre distinti partenariati regionali<sup>744</sup>, nonché tenendo conto anche delle numerose divisioni interne istituzionali<sup>745</sup>. La questione dell'adozione di un accordo unico o triplice era legata anche e soprattutto al nesso tra gli accordi di partenariato economico e la clausola diritti umani presente nel quadro di partenariato di Cotonou. Come vedremo in seguito, la scadenza dell'attuale partenariato e la mancata conclusione di un nuovo accordo può avere delle implicazioni importanti sul piano giuridico, soprattutto per ciò che concerne sia gli elementi essenziali sia la cosiddetta non execution clause<sup>746</sup>.

---

<sup>734</sup> V. African Regional Protocol, p. 74 del testo negoziato.

<sup>735</sup> Ossia, il titolo sulla pace e la sicurezza, il titolo sui diritti umani, la democrazia e la governance e il titolo sulla migrazione e la mobilità.

<sup>736</sup> V. ad esempio art. 3 sulla cooperazione e integrazione regionale, dove viene citata l'Agenda 2063 dell'UA.

<sup>737</sup> Forse anche la posizione sovraordinata dell'UA rispetto al dialogo politico con l'Unione europea.

<sup>738</sup> V. Caribbean Regional Protocol, a partire da p. 122 del testo negoziato.

<sup>739</sup> V. Pacific Regional Protocol, a partire da p. 156 del testo negoziato. Comprende anche un titolo sugli oceani, i mari e la pesca.

<sup>740</sup> V. nozione di "Normative Power Europe" in I. MANNERS, Normative Power Europe: a contradiction in terms? JCMS Vol. 40 2002, pp- 235-58

<sup>741</sup> Ricordiamo che la Dichiarazione di Copenaghen includeva per la prima volta la promozione e il rispetto dei principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani.

<sup>742</sup> V. M. CARBONE, The Rationales Behind the E U-OA CPS Agreement... op. cit. p. 247.

<sup>743</sup> La Francia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna.

<sup>744</sup> Questa era la posizione di Germania, Svezia, Danimarca

<sup>745</sup> Ibidem, ad esempio, l'E EAS era maggiormente propenso a una regionalizzazione dell'accordo, mentre DG Trade spingeva per un accordo unico, che permettesse di creare un collegamento con gli accordi di partenariato economico.

<sup>746</sup> Questi due elementi presi assieme formano la clausola diritti umani.

L'inserimento di clausole di diritti umani negli accordi internazionali commerciali e partenariati dell'Unione è oggetto di uno specifico obbligo della Comunità che ha esplicitato i suoi effetti dal 1995<sup>747</sup>. La clausola diritti umani assegna a ogni parte dell'accordo il diritto di adottare delle misure appropriate nel caso in cui l'altra parte sia in violazione del rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi democratici. La clausola presente nel quadro partenariale di Cotonou contiene alcune delle disposizioni più avanzate in questo senso: infatti, nel partenariato attuale, la stessa clausola si divide tra una prima formulazione che riguarda gli elementi essenziali<sup>748</sup> e una seconda parte riguardante la "non execution clause"<sup>749</sup>. Strumento iniziale della risoluzione di un'eventuale controversia sugli elementi essenziali è il dialogo politico. Qualora il dialogo politico non basti per trovare una soluzione pacifica, successivamente una parte può invitare l'altra ad avviare delle consultazioni, le quali iniziano entro 15 giorni dall'invito e non superano i 60 giorni<sup>750</sup>. Se tali consultazioni non conducono a una soluzione accettabile per entrambe le parti considerate, se la consultazione è rifiutata oppure vi è urgenza particolare<sup>751</sup>, possono essere adottate delle misure appropriate. Tali misure appropriate devono essere adottate in conformità con il diritto internazionale e devono essere proporzionate alla violazione. Nella prassi, le violazioni della clausola degli elementi essenziali nell'ambito del quadro di partenariato non hanno comportato un uso estensivo dello strumento delle sanzioni da parte dell'Unione europea<sup>752</sup>. Ricordiamo che la prima sanzione effettuata dall'Unione europea<sup>753</sup> nei confronti di uno Stato di diritto fu quella nei confronti dell'Uganda, nel 1977, che comportò la sospensione del finanziamento allo sviluppo previsto dalla convenzione di Lomé I<sup>754</sup>. In tale occasione, la Comunità venne accusata di non avere ricorso a una base giuridica adatta per l'adozione delle sanzioni, in quanto all'interno del primo Lomé non era presente alcuna clausola per il rispetto di diritti umani.

Tornando a quanto detto sulla prassi delle sanzioni, la maggior parte dei casi di sospensione dovuta alla violazione degli elementi essenziali è pervenuto per colpi di Stato, elezioni irregolari e cambi costituzionali illegittimi<sup>755</sup>. Partendo, come esempio, dal caso della Repubblica Centrafricana, l'art. 96 venne invocato a seguito del colpo di Stato del generale Bozizé nel 2003, che rovesciò il Presidente Patassé. Le consultazioni, iniziate nel giugno 2003, non si limitarono alla discussione sulla democrazia, ma interessarono anche il fenomeno della corruzione. Il Consiglio decise per una parziale sospensione della cooperazione allo sviluppo e una progressiva riduzione dei fondi derivanti dal FES del 20%

---

<sup>747</sup> Per approfondire la questione, v. L. BARTELS, *A model human rights clause for the EU's international trade agreements*, in Deutsches Institut für Menschenrechte, position paper, 2014, p.10.

<sup>748</sup> Si parla del già richiamato rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. V. art. 9 § 2 dell'Accordo di Cotonou (2000).

<sup>749</sup> V. art. 96 dell'Accordo di Cotonou (2000)

<sup>750</sup> V. Ibidem § 2.

<sup>751</sup> Viene aggiunto, per inciso, alla lettera b) che con tale espressione devono essere intesi casi eccezionali di violazioni particolarmente qualificate e flagranti degli elementi essenziali, che richiederebbero una reazione immediata.

<sup>752</sup> V. M. T. VEBER, *Safeguarding Fundamental Values of the EU through the adoption of sanctions*, in *University of Vienna Law Review*, Vol. 4 No 1, 2020, pp. 37-78.

<sup>753</sup> Ai tempi la CEE.

<sup>754</sup> V. Ibidem, p.61.

<sup>755</sup> V. C. PORTELA, *Aid Suspensions as coercive tools? The European Union's experience in the African-Caribbean-Pacific context*. *Review of European and Russian Affairs*, 2007, pp. 45-48.

ogni anno. A seguito delle elezioni presidenziali e legislative del 2006, che furono impeccabili, la Cooperazione venne ristabilita.

Nel caso di Haiti, l'articolo 96 venne invocato per la frode elettorale osservata nelle elezioni legislative del 2000. La sospensione dell'aiuto allo sviluppo dell'ottavo FES e la mancata notifica del nono, tra le varie sanzioni, comportarono dopo molto tempo l'impegno di Haiti per svolgere delle nuove elezioni, le quali si tennero nel febbraio 2006, con l'aiuto allo sviluppo che venne ristabilito nell'ottobre 2005.<sup>756</sup>

Per concludere, si cita il caso dello Zimbabwe<sup>757</sup>, il quale per certi versi può considerarsi unico, in quanto non solo venne sospeso il finanziamento allo sviluppo conformemente all'art. 96, ma vennero anche imposte delle sanzioni ai sensi della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Le consultazioni vennero richieste a seguito del rifiuto dello Zimbabwe di far accedere osservatori elettorali dell'Ue nel territorio dello Stato, durante le elezioni del 2002. Tra le sanzioni imposte, citiamo anche il congelamento di asset, la soppressione della concessione dei visti e un embargo sulle armi. Le sanzioni nei confronti dello Zimbabwe sono proseguite sino al 2014.<sup>758</sup>

La riflessione condotta da Portela lega l'efficacia della clausola diritti umani presa nel suo insieme alla dipendenza dello Stato nei confronti dell'Unione europea. Tale dipendenza è potenzialmente riscontrabile per due ordini di ragioni: dipendenza commerciale e dipendenza dagli aiuti allo sviluppo dell'Unione. L'evidenza induttiva di Portela ha dimostrato che nella maggior parte dei casi considerati, in caso di una forte dipendenza dello Stato nei confronti dell'Ue, lo Stato si adegua alle richieste di conformarsi a quanto sottoscritto nell'Accordo.

Confrontando quanto appena menzionato del partenariato attuale con quanto negoziato nel testo del 2021, possiamo dire, in termini generali, che è stato confermato e approfondito l'impianto originale della clausola sui diritti umani.

Partendo dal primo elemento della clausola, ossia l'inserimento della formula degli elementi essenziali, occorre partire dall'art. 9 § 7 del testo negoziato, il quale riconosce che il rispetto per i diritti umani, i principi democratici e lo Stato di diritto costituiscono elementi essenziali dell'accordo<sup>759</sup>. In aggiunta a quanto già previsto dall'attuale quadro di partenariato, l'art. 18 § 1<sup>760</sup> codifica la cooperazione e il contributo delle parti nel fronteggiare la proliferazione delle armi di distruzione di massa, conformemente con gli obblighi internazionali in materia. Tale disposizione costituisce altresì un elemento essenziale dell'accordo.

Per quanto riguarda la “non execution clause” occorre registrare che vi siano stati dei cambiamenti sostanziali sia in ottica del dialogo politico, che nel testo negoziato diventa “il dialogo partenariale”<sup>761</sup>, sia per ciò che concerne l'adozione delle misure appropriate, le quali nel nuovo testo si estendono a tutti gli obblighi dell'accordo. Nello specifico, nel caso di violazioni di una qualunque disposizione dell'accordo, una Parte invia

---

<sup>756</sup> V. Ibidem a p. 46-47.

<sup>757</sup> V. Ibidem p. 48.

<sup>758</sup> Ibidem p. 49.

<sup>759</sup> V. Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and its member States], of the one part, and members of the organization of the African, Caribbean and Pacific States, of the other part. Negotiated Agreement, text initialled by the EU and OACPS art. 9 § 7.

<sup>760</sup> Ibidem, 18 § 1.

<sup>761</sup> V. art. 101 § 4 del testo negoziato, tale formula è stata adottata per allargare la non execution clause e il dialogo stesso a una vasta entità di materie anche tecniche, oltre che politiche.

le informazioni relative all'eventuale violazione alla Parte contraente considerata; qualora entro 90 giorni non si sia trovato un accordo, vengono iniziate consultazioni sistematiche che devono condurre le Parti a una soluzione mutualmente accettata nel giro di 120 giorni dall'inizio delle stesse consultazioni: se questo non accade, la Parte notificante può adottare delle misure proporzionate alla violazione di quell'obbligo specifico<sup>762</sup>. In casi di violazione di un elemento essenziale dell'accordo, il primo termine per trovare una soluzione mutualmente accettabile è di 60 giorni; successivamente, coadiuvate dall'assistenza di un Comitato speciale Congiunto<sup>763</sup>, le Parti intavolano una consultazione strutturata e sistematica, la quale può durare fino a un massimo di 90 giorni. Qualora non venga trovata una soluzione mutualmente accettata al conflitto d'interesse, la Parte notificante può adottare delle misure appropriate.

Per concludere, se una Parte considera che la violazione di un qualunque degli elementi essenziali costituisca un caso di urgenza speciale, la stessa Parte può adottare delle misure appropriate con effetto immediato, senza aver effettuato consultazioni<sup>764</sup>.

Come già specificato nell'attuale quadro di partenariato, le misure appropriate devono essere conformi al diritto internazionale, devono essere proporzionate alla violazione e deve essere data preferenza a quelle misure che meno influiscono sul funzionamento dell'accordo<sup>765</sup>.

La sfera di protezione dei diritti offerta dalla clausola è stata fortemente migliorata, dunque, da un'estensione dei termini per l'applicazione delle misure sanzionatorie. L'allargamento della nozione di dialogo politico, la quale si è trasformata in dialogo partenariale, evidenzia una volontà delle Parti di approfondire i propri legami su un vasto terreno tematico, il quale ricomprende materie innovative e tradizionali.

#### 5.4 Le implicazioni giuridiche negli APE del Post-Cotonou

Una questione interessante su cui è necessario approfondire è quella delle implicazioni giuridiche sugli accordi di partenariato economico che deriverebbero dalla conclusione o meno del testo negoziato e dalla scadenza dell'attuale quadro di partenariato. Infatti, gli accordi di partenariato economico fanno spesso richiamo all'accordo di Cotonou, riferendosi in molti casi alla clausola dei diritti umani, la quale comporterebbe una sospensione parziale o totale dei benefici goduti dagli Stati parte di questi accordi, in caso di violazione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto<sup>766</sup>.

Anzitutto, una prima distinzione può essere effettuata in base ai tipi di riferimento all'accordo di Cotonou che sono stati codificati negli Accordi di partenariato economici. Le formulazioni che si riferiscono al quadro di Cotonou possono essere:

- 1) Statiche.
- 2) Dinamiche.

---

<sup>762</sup> V. art. 101 § 5 del testo negoziato.

<sup>763</sup> V. Ibidem, art. 101 § 6.

<sup>764</sup> V. Ibidem, art. 101 § 7.

<sup>765</sup> V. Ibidem, art. 101 § 8.

<sup>766</sup> Su questo, sinteticamente anche E. PICHON, European Parliament Research Service, *After Cotonou, towards a new agreement with the African...* .op. cit., p. 10

Questi tipi di rinvii all'accordo di Cotonou si differenziano sulla scorta dell'effetto giuridico che può comportare il riferimento a un accordo terzo. Infatti, come evidenziato nella dottrina<sup>767</sup>, il referente di un riferimento statico esplica i suoi effetti nella disposizione richiamante anche quando il suo stesso strumento giuridico (l'accordo di Cotonou, in questo caso) perviene alla sua scadenza. Contrariamente, il referente di un riferimento dinamico esplica i suoi effetti fintanto che il suo strumento giuridico originario resta effettivo e valido.

Andando a scandagliare i contenuti degli accordi di partenariato economico, troviamo entrambi questi riferimenti. Ad esempio, nell'accordo SADC e CARIFORUM<sup>768</sup> è ripetuta la formula:

“This Agreement is based on the Fundamental Principles, as well as the Essential and Fundamental Elements of the Cotonou Agreement, as set out in Articles 2 and 9, respectively, of the Cotonou Agreement”.

L'accordo con l'ECOWAS<sup>769</sup>, similmente:

“the EPA is based on the principles and essential points of the Cotonou Agreement, as set out in Articles 2, 9, 19 and 35 of the said Agreement”,

Tali richiami all'accordo di Cotonou sono considerati statici e, pertanto, la disposizione sopravvive ed esplica la sua efficacia giuridica e impositiva anche quando l'accordo di partenariato sta per giungere alla sua scadenza naturale<sup>770</sup>.

Negli accordi di partenariato economico sono presenti anche, come menzionato, riferimenti di natura dinamica, soprattutto legati alla clausola di non execution codificata nell'accordo di Cotonou. Ad esempio, nell'APE con SADC, Cariforum e ECOWAS è indicato:

“Nothing in this agreement shall be construed so as to prevent the adoption by either party of appropriate measures pursuant to the Cotonou Agreement.”

Questo genere di riferimento dinamico, cercando di interpretare quanto dettato, nel momento in cui venga meno la validità di un accordo internazionale (l'accordo di Cotonou) renderebbe inefficaci le misure appropriate adottate dalle Parti. In quanto dinamica, tale clausola diventerebbe quindi inefficace, sotto il profilo giuridico, di poter esplicare i suoi effetti.

---

<sup>767</sup> V. Keijzer, Niels; Bartels, Lorand (2017): *Assessing the legal and political implications of the post-Cotonou negotiations for the Economic Partnership Agreements*, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, 2017, p.10.

<sup>768</sup> Ibidem e V. EU Cariforum EPA and EU-SADC EPA.

<sup>769</sup> V. EPA agreement between the EU and ECOWAS, 2014

<sup>770</sup> Nel caso dell'accordo di Cotonou, la scadenza naturale del 2020 è stata rinviata più volte ed estesa a giugno 2023; per approfondire v. risorse online [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/acp-eu-partnership\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/acp-eu-partnership_en).

Una delle conseguenze della scadenza dell'Accordo di Cotonou risulterebbe nell'inefficacia del dialogo politico conformemente all'art. 9 dell'attuale quadro di partenariato. La mancanza del dialogo politico, preconditione per l'applicazione della non execution clause e delle misure appropriate dell'accordo, renderebbe dunque gli accordi di partenariato economico totalmente "scoperti" giuridicamente per ciò che concerne la tutela degli elementi essenziali?

Nei casi dei riferimenti statici di cui sopra potrebbe essere applicabile quanto codificato nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, qualora si costituisca una violazione materiale di un trattato, che assegnerebbe il diritto della parte offesa di invocare la violazione per sospendere o terminare un trattato<sup>771</sup>.

Tale violazione materiale dell'accordo consisterebbe o in una forma di ripudio del trattato non presente nella Convenzione di Vienna; o in una violazione di una disposizione essenziale per il compimento dell'oggetto o dello scopo del trattato<sup>772</sup>.

A questo punto sembra chiaro che la preferenza per una "copertura giuridica" per la salvaguardia dei diritti umani negli APE operata dal Cotonou Agreement o dalla Convenzione di Vienna dipende anche dal tipo di relazione che deve essere impostata con i partner economici.

Difatti, potrebbe risultare più adatto al contesto commerciale l'invocazione del dialogo politico (o partenariale, tanto per usare la terminologia del testo negoziato), prima di giungere a una denuncia della violazione e a un'eventuale sospensione o, estremizzando, termine del trattato stesso.

A perorare, per giunta, l'idea che l'Accordo di Cotonou dovrebbe continuare a prestarsi come accordo quadro per gli APE, definendo gli elementi essenziali, è stato un paper congiunto della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna<sup>773</sup>. Lo stesso genere di conclusione è stato adottato da un rapporto del Parlamento europeo<sup>774</sup>.

---

<sup>771</sup> V. Vienna Convention on the Law of the Treaties, art. 60.

<sup>772</sup> V. Ibidem al § 3 lettere a) e b).

<sup>773</sup> V. European Commission, High Representative of the Union for the Foreign Affairs and Security Policy, Joint Consultation Paper, Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020, JOIN(2015) 33 final, 2015.

<sup>774</sup> European Parliament, Report on the future of ACP-EU relations beyond 2020 (2016/2053(INI)), 2016.

## 6. Il Fondo europeo di sviluppo incorporato nel budget dell'Unione. Una vittoria del Parlamento europeo?

### 6.1 Le origini della cooperazione allo sviluppo nella relazione Ue-ACP

La cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea<sup>775</sup> trova le sue radici alle origini dell'integrazione continentale, nell'ambito dell'adozione del Trattato di Roma, il quale comportava l'istituzione di una Comunità economica europea. Quantunque, come già evidenziato nei capitoli precedenti<sup>776</sup>, alcuni Stati dell'allora Comunità non avessero la volontà di riconoscere dei trattamenti preferenziali ai territori coloniali e a quelli d'oltremare, il forte intento dello Stato francese di perseguire ulteriormente un legame di carattere economico con queste entità fu la ragione principale per cui, nella Parte IV del Trattato di Roma, veniva stabilita la creazione dell'associazione dei paesi e territori d'oltremare<sup>777</sup>.

Nell'allegato del Trattato, relativo alla convenzione d'applicazione, al secondo § del primo articolo, è fatta costituzione di un primo "Fondo per lo sviluppo dei paesi e territori d'oltremare"<sup>778</sup>, il quale aveva validità quinquennale, e stabiliva che la Commissione definisse dei programmi generali per lo stanziamento di fondi. Questi programmi generali ricomprendevano progetti volti a finanziare:

- a) istituzioni sociali, quali ospedali, istituzioni per l'insegnamento o le ricerche tecniche, di centri per l'orientamento e la promozione delle professionalità delle popolazioni locali.
- b) investimenti economici di interesse generale, che fossero collegati a iniziative di sviluppo "produttive e concrete".

Il Fondo europeo di sviluppo<sup>779</sup>, nel corso degli anni, rimarrà pilastro fondamentale del sistema di cooperazione fondato sulle relazioni che vengono intessute tra la Comunità, oggi Unione, e le ex colonie, oggi riunite sotto la denominazione di OACPS<sup>780</sup>. Difatti, ben undici diverse configurazioni del FES si sono susseguite dal Trattato di Roma<sup>781</sup> sino ad

---

<sup>775</sup> Che trova fondamento nell'art. 4 TFUE, che assegna all'UE la competenza per condurre azioni di politica comune nel settore della cooperazione allo sviluppo, e di cui gli obiettivi generali trovano codificazione all'art. 208 TFUE.

<sup>776</sup> V. Primo capitolo sulle origini del partenariato.

<sup>777</sup> Si rimanda all'art. 131 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

"Gli Stati membri convengono di associare alla Comunità i paesi e i territori non europei che mantengono con il Belgio, la Francia, Pitaba e i Paesi Bassi delle relazioni particolari. Questi paesi e territori, qui di seguito chiamati « paesi e territori », sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato IV del presente Trattato. Scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme. Conformemente ai principi enunciati nel preambolo del presente Trattato, l'associazione deve in primo luogo permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono".

<sup>778</sup> Da cui l'acronimo FEDOM.

<sup>779</sup> Per brevità, FES.

<sup>780</sup> Ossia, Organizzazione degli Stati africani, caraibici e del Pacifico.

<sup>781</sup> V. European Union, Public Finance, Publications Office of the European Union, 2014, p. 298.

arrivare ai testi convenzionali odierni del partenariato. In pratica, il partenariato tra UE e Stati ACP è sempre stato oggetto della presenza dell'elemento del FES, tanto che possiamo dire che tale relazione fosse indissolubile.

Il Fondo europeo di sviluppo, fin quando ha cessato di esistere, è stato posto al di fuori del budget dell'Unione, rappresentando in tal modo un'eccezione al principio di unità del bilancio<sup>782</sup>. Essendo posto al di fuori del bilancio, non veniva contestualmente ricompreso nel quadro finanziario pluriennale dell'Ue<sup>783</sup>. Era sempre stata consentita l'istituzione di FES al di fuori del bilancio poiché, sin dalla prima forma di finanziamento dei progetti di cui al Trattato di Roma, diversi erano i livelli di coinvolgimento degli Stati europei nelle loro relazioni con gli Stati ACP: per tale ragione, ogni Stato europeo contribuiva al FES con uno specifico livello di spesa<sup>784</sup>.

Gli annessi all'Accordo di Cotonou<sup>785</sup> contenevano gli strumenti di fissazione del massimo ammontare di risorse disponibili per l'assistenza finanziaria allo sviluppo in quelli che venivano chiamati Quadri Finanziari Pluriennali<sup>786</sup>. Tali Quadri non erano esclusivamente composti dalle risorse direttamente erogate dagli Stati dell'Unione, ma comprendevano anche fondi addizionali della Banca europea di Investimento (BEI). I Quadri Finanziari Pluriennali venivano adottati tradizionalmente per un periodo di cinque o sei anni e, una volta concordati, per il tramite di un accordo interno<sup>787</sup> veniva istituito il vero e proprio FES, che specificava l'ammontare del finanziamento di ogni Stato membro. Le risorse di cui era dotato il FES erano negoziate dagli Stati dell'Ue sulla base di una proposta della Commissione e, come intuibile dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 2013<sup>788</sup>, erano parte dello stesso schema di trattativa intergovernativa del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Ue.

Diversamente rispetto al principio dell'annualità, che è posto a fondamento del bilancio dell'Ue, il FES aveva una validità che supera il limite temporale annuale<sup>789</sup>. Ciò implicava che, dal momento in cui il FES veniva dotato di risorse e queste erano oggetto di una destinazione d'uso, l'esecuzione di tali risorse poteva avere una durata che si spalmava su diversi calendari. Ad aggiungersi a questo quadro di complessità, vi era l'elemento delle regole finanziarie contenute in ogni FES, le quali avevano natura differente rispetto alle disposizioni applicate nell'ambito del bilancio europeo.

---

Il primo FES (1959-1964) si ricollega alla Convenzione esposta in questa pagina. Il secondo e il terzo sono collegati alle Convenzioni di Yaoundé (1964-1975). Il quarto, il quinto, il sesto, il settimo e l'ottavo (1975-2000) alle quattro Convenzioni di Lomé. Il nono, il decimo e l'undicesimo (2000-2020) hanno fatto riferimento, diversamente, all'accordo di Cotonou e alle sue successive revisioni.

<sup>782</sup> V. A. D'ALFONSO, *European Development Fund, Joint development cooperation and the EU budget: out or in*, European Parliamentary Research Service, 2014 p.8

<sup>783</sup> Il quale fissa dei tetti di allocazione delle risorse per ogni grande categoria di spesa dell'Unione.

<sup>784</sup> *Ibidem*.

<sup>785</sup> V. accordo di Cotonou (2000).

<sup>786</sup> I quali non devono essere confusi con i quadri finanziari pluriennali dell'Unione europea.

<sup>787</sup> V. ad esempio, l'accordo interno relativo al finanziamento e alla gestione degli aiuti della Comunità (64/355/CEE) del 1964, il quale prevede che il fondo sia dotato di 730 milioni di unità di conto, ripartite in modo disomogeneo tra Belgio (69 milioni), Repubblica federale di Germania (246,5 milioni), Francia (246,5 milioni), Italia (100 milioni), Lussemburgo (2 milioni) e Paesi Bassi (66 milioni).

<sup>788</sup> V. European Council, *Conclusions on Multiannual Financial Framework*, EUCO 37/13, 2013. Come è possibile notare dalle tabelle presenti nel secondo annesso delle Conclusioni, vengono stabiliti i livelli di contribuzione dell'undicesimo Fondo europeo di Sviluppo divisi per ogni membro dell'UE.

<sup>789</sup> V. A. D'ALFONSO, *European...* supra n. 620

Le spese operative del FES<sup>790</sup> venivano eseguite tramite tre diverse modalità di bilancio:

- a) Gestione decentrata, che prevede una procura di certi compiti operativi da parte della Commissione nei confronti degli Stati terzi.
- b) Gestione centralizzata, che implica l'esecuzione del bilancio direttamente dalla Commissione o indirettamente, nel momento in cui tali compiti di esecuzione vengano affidati a organismi di diritto dell'Ue o nazionali.
- c) Gestione congiunta con organizzazioni internazionali, che prevede l'affidamento di taluni compiti a organizzazioni internazionali.

La fetta più importante di queste risorse veniva indirizzata tramite sovvenzioni agli Stati ACP e ai Paesi e le terre d'oltremare. Nella fase iniziale dell'operatività di ogni FES, l'Ue comunicava ai singoli Stati beneficiari i fondi che venivano loro messi a disposizione nel periodo di riferimento del Fondo.

Il documento di strategia nazionale<sup>791</sup> veniva redatto dalla Commissione e dagli Stati ACP e si basava su una serie di incontri formali posti in essere da diversi attori, tra cui enti non statali, enti locali e, talvolta, i parlamenti degli ACPS. Il DSN è di fondamentale rilevanza poiché consente l'individuazione delle priorità e la preparazione degli enti all'esecuzione dei programmi di cooperazione.

Lo stesso DSN era oggetto di discussione da parte del Comitato FES, il quale adottava un'opinione a maggioranza qualificata sul documento nazionale e regionale ai sensi dell'accordo di Cotonou<sup>792</sup>.

Questo documento era il fondamento della redazione di un Programma indicativo nazionale<sup>793</sup>, il quale, coerentemente con quanto già stabilito nel DNS, stabiliva i settori che sarebbero stati oggetto di sostegno<sup>794</sup>. I PIN comportavano l'identificazione di tre settori su cui si sarebbe concentrato il sostegno dell'Unione. Per esempio, se analizziamo il PIN tra Unione europea e Lesotho del 2014<sup>795</sup>, possiamo vedere come questo prevedesse un'allocazione indicativa di 142 milioni di euro che si sarebbero concentrati sui settori di acqua, energia e buon governo. La scelta di questi settori veniva giustificata con diverse ragioni: per quanto riguardava l'acqua e l'energia, tali settori venivano ritenuti focali per lo sviluppo dello Stato e l'innalzamento del tenore di vita<sup>796</sup>. La selezione del settore/campo "buon governo" veniva invece giustificata dal ruolo cruciale che questo deteneva nello sviluppo economico e l'eliminazione progressiva della povertà. A titolo di esempio, concentrandosi sullo specifico settore dell'acqua e constatando le difficoltà della

---

<sup>790</sup> V. ad esempio Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei Conti, Bilancio Finale dell'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo - Esercizio 2012, COM(2013) 541 final, Bruxelles 2013 p.4

<sup>791</sup> Ibidem p. 5, per brevità, DSN.

<sup>792</sup> Il peso dei rispettivi voti espressi nell'ambito di questo Comitato è funzione dei relativi livelli di contribuzione dei diversi Stati Ue.

<sup>793</sup> Per brevità, PIN.

<sup>794</sup> Op. cit. A. D'ALFONSO, European... p.14

<sup>795</sup> V. 11th European Development Fund, National Indicative Programme (2014-2020) for cooperation between the Kingdom of Lesotho and the European Union, 2014 p. 6

<sup>796</sup> Ibidem.

popolazione locale ad avere accesso ad acqua pulita e in condizioni sanitarie accettabili, venivano richiamati due obiettivi strategici del Piano nazionale strategico di sviluppo, ossia<sup>797</sup>: l'espansione dei servizi di distribuzione di acqua e servizi igienici alle industrie, ai centri commerciali e alle abitazioni; l'espansione dell'infrastruttura di raccolta dell'acqua per la distribuzione nelle aree rurali.

Dall'obiettivo di carattere generale richiamato dal DSN venivano richiamati poi degli obiettivi specifici che ricomprendevano a) lo sviluppo e la gestione delle risorse acquifere del Lesotho; b) la necessità che le aree urbane avessero accesso ad acqua pulita e igienizzata; c) l'adattamento effettivo al cambiamento climatico, tentando di prevenire gli effetti che esso poteva avere sulla popolazione del Lesotho.

Le risorse FES non potevano essere oggetto di spesa fintanto che non avvenisse la stipulazione di un impegno giuridico scritto, il quale poteva prevedere, in primo luogo, la stesura di un contratto, che veniva concluso con operatori economici e organizzazioni non governative. In secondo luogo, può essere concluso un accordo amministrativo e/o finanziario con soggetti di diritto pubblico internazionale, ossia gli Stati e le organizzazioni internazionali<sup>798</sup>. Le risorse possono essere ripartite per progetto come supporto al budget o come supporto al settore.

Nel caso di approccio progettuale, si fa riferimento al metodo tradizionale, che implica l'erogazione di fondi tramite procedure di sovvenzione o procura - avendo come destinatari beneficiari il settore privato o la società civile.

Con supporto al budget, si intendono i trasferimenti finanziari che vengono destinati direttamente allo Stato beneficiario, in vista di sostenere il DSN.

Infine, quando si menziona il supporto al settore, si vuole specificare una forma di sostegno che si concentra su un settore specifico, nelle stesse modalità che abbiamo analizzato nei cosiddetti PIN.

Delle forme di revisione e verifica delle procedure del FES erano stabilite sia in forma interna che in forma esterna. Sistemi di controllo e verifica interni, difatti, erano previsti non solo dalle Delegazioni Ue e dalla Commissione, ma anche dagli ufficiali responsabili designati dagli Stati ACP.

Sotto il profilo esterno, la Corte dei conti eseguiva un esame del FES in cui vengono fornite osservazioni e raccomandazioni indirizzate alla Commissione. Prendendo come esempio la Relazione annuale sulle attività finanziate dall'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo del 2010<sup>799</sup>, possiamo notare che la Corte parzialmente riconosce la volontà, da parte della Commissione, di apportare "significativi miglioramenti" ai sistemi di supervisione e controllo. Del resto, venivano riscontrati degli elementi di debolezza e degli errori rilevanti nel sistema dei pagamenti.

---

<sup>797</sup> Ibidem.

<sup>798</sup> Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei Conti, Bilancio Finale dell'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo - Esercizio 2012, COM(2013) 541 final, Bruxelles 2013 p.4

<sup>799</sup> V. Relazione annuale sulle attività finanziate dall'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2010/C 303/02, 2010 p. 269.

## 6.2 La questione della “budgetizzazione” del Fondo europeo di sviluppo, profili giurisprudenziali.

La questione dell’inserimento del FES nel bilancio dell’Unione europea è stata oggetto di dibattito e confronto istituzionale per diversi decenni. Nel dicembre 1979, alla decima lettura del bilancio generale delle Comunità, valida per l’esercizio contabile del 1980, il Parlamento europeo rigettò il progetto di bilancio<sup>800</sup>. Tra le ragioni per cui venne presa una tale scelta, vi era anche la richiesta di introdurre nel bilancio delle Comunità le spese del Fondo europeo di sviluppo.

Tale dinamica implicò una serie di posizioni che vennero assunte dallo stesso Consiglio<sup>801</sup>, nelle quali, per ciò che concerneva il FES, si sviluppavano due diversi orientamenti: nel primo di questi veniva ribadito che, nonostante la Commissione avesse proposto la budgetizzazione del FES, un accordo interno ad hoc era intervenuto per stabilire le modalità di finanziamento del Fondo, secondo dei criteri stabiliti a livello intergovernativo.

Nel secondo, il Consiglio apre alla ridiscussione, per i futuri FES, della questione sulla budgetizzazione, senza però impegnarsi fin da subito di porre in dubbio il sistema intergovernativo di gestione e finanziamento della cooperazione allo sviluppo degli Stati delle Comunità. In realtà, sebbene vi fosse stata questa apertura, il Consiglio apparirà, nei decenni successivi, piuttosto riluttante alle proposte di inserimento del FES all’interno del budget.

---

<sup>800</sup> V. Rejet du projet de budget de l’exercice 1980, Bulletin des Communautés européennes, dir. de publ. Commission des Communautés européennes, n. 12, 1979, p. 2 .

<sup>801</sup> V. Ibidem: « A l’issue d’une très longue concertation les 12 et 13 décembre, M. Lenihan, président en exercice du Conseil, a fait connaître à la délégation de l’Assemblée, conduite par Mme Veil, la position de son institution sur les demandes du Parlement :

- Dépenses agricoles : le Conseil était prêt à adopter, conjointement avec l’Assemblée, la déclaration suivante : « Le Conseil et l’Assemblée conviennent que, par la voie d’un projet de budget rectificatif fondé sur une proposition d’avant-projet de budget rectificatif au budget 1980 établie par la Commission, ils tireront les conséquences budgétaires coulant, notamment dans le secteur laitier, des décisions que le Conseil prendra dès que possible en 1980 et en tout cas avant la fixation des prix, sur la base de propositions de la Commission, notamment celles du 29 novembre 1979, des propositions de modification faites par l’Assemblée le 7 novembre 1979 et des directives du Conseil du 21 juin 1979 concernant le prélèvement de coresponsabilité. Le Conseil convient avec l’Assemblée que ces conséquences budgétaires devront garantir une inflexion des dépenses budgétaires consacrées aux garanties accordées dans le domaine agricole ».

- Dépenses non obligatoires : le Conseil s’était déclaré en outre prêt, pour sa part, de fixer un nouveau taux maximum d’augmentation des dépenses non obligatoires qui augmenterait de 200 millions d’UCE les crédits d’engagement décidés par le Conseil dans le projet de budget général des Communautés européennes pour l’exercice 1980 modifié par le Conseil le 23 novembre 1979.

- Budgetisation du FED et des opérations prêt/emprunt : le Conseil était prêt à adopter les deux déclarations suivantes : — FED : la Commission ayant proposé dans son avant-projet de budget la budgetisation du Fonds européen de développement, un accord est intervenu sur le financement du fonds prévoyant ce financement par les États membres selon une clef ad hoc. A l’occasion de la transmission du projet de budget, le Conseil

transmettra également, en annexe, des informations concernant le FED. Le Conseil est disposé à réexaminer la question de la budgetisation des futurs FED ; — prêt/emprunt : le Conseil s’engage à achever, dans un délai de six mois, l’examen de la proposition de la

Commission visant à modifier le règlement financier en vue de parvenir à une position commune. ».

I principi di unità e universalità del bilancio dell'Unione sono stati oggetto nel tempo di un atteggiamento ondivago da parte degli attori istituzionali<sup>802</sup>, che non hanno consentito alla visione fondante del processo di integrazione europea del bilancio di essere realizzato in modo agevole. Nell'ambito della discussione sull'inserimento nel bilancio del FES, basti pensare a due diverse sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, le quali hanno comportato delle conseguenze significative nello sviluppo e nell'integrazione del budget.

La prima sentenza, il caso Bangladesh del 1993<sup>803</sup>, risultò essere di fondamentale importanza per risolvere la questione relativa alla conformità con i Trattati di una decisione degli Stati membri, riuniti nel Consiglio, di aiutare lo Stato del Bangladesh al di fuori del bilancio della Comunità.

Lo Stato del Bangladesh, difatti, nel mese di aprile del 1991, era stato devastato da un violento ciclone<sup>804</sup> a fronte del quale la Commissione sottoponeva ai ministri delle finanze della Comunità un piano di azione ad hoc a favore dello Stato asiatico. Il piano venne esaminato dal Consiglio, quantunque tale questione non figurasse formalmente nell'ordine del giorno della sessione del 13 e 14 maggio del 1991, e si decise di accordare un aiuto speciale allo Stato del Bangladesh<sup>805</sup>, il quale veniva erogato direttamente dagli Stati membri o per il tramite di un conto gestito dalla Commissione.

La decisione in questione veniva esplicitata al punto 12 del verbale di tale sessione ordinaria del Consiglio<sup>806</sup>.

Il Parlamento europeo, nell'ambito del ricorso depositato contro il Consiglio e la Commissione richiedeva: l'annullamento della decisione adottata dal Consiglio di elargire un aiuto speciale al Bangladesh; l'annullamento degli atti adottati dalla Commissione per l'esecuzione della decisione di cui sopra<sup>807</sup>.

In primo luogo, per ciò che riguardava il ricorso contro il Consiglio, la Corte premetteva che, nel campo degli aiuti umanitari, la competenza della Comunità non ha carattere esclusivo e che non esiste un divieto di esercizio di tali competenze nell'ambito delle prerogative statuali<sup>808</sup>.

Nonostante i vari argomenti del Parlamento, dal complesso delle considerazioni poste in essere dalla Corte si evinceva che la decisione non costituiva un atto del Consiglio, bensì un atto collettivamente concordato dagli Stati membri. Per tale ragione, il ricorso del Parlamento contro il Consiglio veniva considerato irricevibile<sup>809</sup>. Per ciò che concerneva, invece, il ricorso contro la Commissione, relativamente alla presunta violazione delle disposizioni del trattato in materia di bilancio e delle prerogative riconosciute alla

---

<sup>802</sup> V. R. CROWE, *European Budgetary Galaxy*, *European Constitutional Law Review*, vol. 13, n.3, pp. 428-452.

<sup>803</sup> V. ECJ, *Joined Cases C-181/91 and C-248/91, EP V. Council and Commission*, 30 June 1993.

<sup>804</sup> V. *Ibidem*, punto 1.

<sup>805</sup> *Ibidem*, punto 2.

<sup>806</sup> *Ibidem*, Il verbale testualmente: «Gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno deciso, sulla scorta di una proposta della Commissione, di assegnare un aiuto speciale di 60 milioni di ECU (in prosieguo: "MECU") al Bangladesh nel quadro di un'azione comunitaria. La ripartizione tra gli Stati membri avverrà secondo il criterio del PNL. Questo aiuto verrà integrato nell'azione generale della Comunità a favore del Bangladesh.».

<sup>807</sup> *Ibidem*, al punto 6.

<sup>808</sup> V. *Ibidem*, punto 16.

<sup>809</sup> V. *Ibidem*, punto 25.

Commissione stessa, la Corte dapprima ribadisce che gli atti impugnati della Commissione erano stati adottati a seguito di una deliberazione degli Stati membri e non del Consiglio<sup>810</sup>. Essendo tali provvedimenti collegati a un aiuto erogato per il tramite di un'azione collettiva degli Stati membri e finanziato da questi ultimi, la Corte ne conseguì che tali contributi non facevano parte delle entrate della Comunità<sup>811</sup> e che le spese connesse non potessero rientrare nella definizione di spese della Comunità ai sensi del Trattato<sup>812</sup>.

La Corte, concludendo, rilevava che l'atto di iscrizione nel bilancio comunitario del contributo speciale non potesse ledere le prerogative del Parlamento ex art. 203 del Trattato e che, perciò, si dovesse dichiarare l'irricevibilità del ricorso contro la Commissione<sup>813</sup>.

Di questa sentenza della Corte, gli elementi che lasciarono largamente una loro traccia nello storico del bilancio comunitario furono, in primis, che gli Stati membri potessero affidare dei compiti specifici alle istituzioni in relazione ad azioni collettive intraprese al di fuori del quadro comunitario; in secondo luogo, che criteri come quello di contribuzione del prodotto interno lordo degli Stati potessero essere applicati in modo analogo a quanto veniva eseguito all'interno della Comunità per finalità come quella degli aiuti speciali al Bangladesh.

### 6.2.1 Il caso "Fondo europeo di sviluppo"

Questo approccio della Corte, che accoglieva ampiamente le argomentazioni del Consiglio, venne successivamente ripreso nell'ambito di un ricorso che concerneva lo stesso FES, in quello che viene chiamato il caso Fondo europeo di sviluppo<sup>814</sup>. In questo caso, il Parlamento europeo aveva presentato, ex art. 173 del Trattato CEE, un ricorso di annullamento del regolamento finanziario del Consiglio, che si applicava alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, in conformità con quanto previsto dalla quarta convenzione tra CEE e Stati ACP.

Difatti, la cooperazione finanziaria, disciplinata dalla terza parte della convenzione<sup>815</sup>, che a sua volta rinvia all'allegato della convenzione per ciò che concerne gli importi totali dei contributi, è stata oggetto, successivamente, di un accordo interno<sup>816</sup> che istituiva il settimo FES.

Conformemente all'art. 32 di tale accordo interno, le disposizioni di applicazione fanno oggetto di un regolamento finanziario che viene adottato dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, sulla base di una proposta della Commissione, previo parere della Banca Europea per gli investimenti, nonché previo parere della Corte dei Conti<sup>817</sup>.

Il regolamento finanziario in questione<sup>818</sup> era quello di cui il Parlamento europeo richiedeva l'annullamento, con il fine di rendere manifesto che le spese di cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, comprese nella quarta convenzione di Lomé, erano da ricomprendersi nell'insieme delle spese della Comunità e, pertanto, erano da considerarsi

---

<sup>810</sup> V. Ibidem al punto 28.

<sup>811</sup> Ai sensi dell'art. 199 del TCE.

<sup>812</sup> V. Ibidem al punto 30.

<sup>813</sup> V. Ibidem al punto 32.

<sup>814</sup> V. ECJ, Case C-316/91, European Parliament v. Council, 2 marzo 1994.

<sup>815</sup> V. IV Convenzione di Lomé.

<sup>816</sup> V. Consiglio, Accordo interno 91/401/CEE

<sup>817</sup> ECJ, Case C-316/91, al punto 3.

<sup>818</sup> Adottato il 29 luglio 1991.

soggette ai regolamenti finanziari come codificato ex art. 209 del Trattato CEE. Sull'argomentazione del Parlamento<sup>819</sup> che specificava come sarebbe emerso che la Comunità in quanto tale avesse assunto nei confronti degli Stati ACP, nell'ambito della cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, un obbligo di diritto internazionale distinto rispetto a quello degli Stati membri e, quindi, che le spese relative dovessero essere inserite nel bilancio comunitario, la Corte si sentì di respingere tale ragionamento<sup>820</sup>.

Infatti, secondo il ragionamento della Corte, occorre dapprima dirimere la questione relativa all'identificazione del soggetto di diritto internazionale<sup>821</sup> che si fosse impegnato con gli Stati ACP, per poi discernere se l'impegno assunto dovesse essere onorato dalla Comunità o dagli Stati membri.

Partendo dalla risoluzione della prima questione, proprio come nel sopracitato caso Bangladesh<sup>822</sup>, la prima proposizione della Corte fu che la competenza della Comunità nel settore di riferimento non fosse esclusiva. Gli Stati membri, pertanto, avrebbero avuto il potere di assumere obbligazioni nei confronti di Stati terzi, a livello collegiale o individuale, e per di più congiuntamente alla Comunità.

Muovendo, poi, dall'interpretazione della quarta convenzione di Lomé, la Corte riconobbe che sia gli Stati membri che la Comunità, sulla base del testo, fossero controparti degli Stati ACP, salvo eccezioni espressamente rintracciabili all'interno della convenzione<sup>823</sup>. Per esempio, citando l'art. 223 della convenzione<sup>824</sup>, la Corte rimembra che nell'ambito del settore della cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, che ogni decisione che debba essere adottata da una delle parti contraenti viene approvata o è considerata approvata entro sessanta giorni a decorrere dalla notificazione di tale atto<sup>825</sup>.

Ancora, ribadendo che all'art. 231 della convenzione, come anche nell'art. 1 del protocollo finanziario, venisse fatto uso dell'espressione "contributi finanziari della Comunità", si rilevava che numerose altre disposizioni citavano la Comunità, con il fine reale di identificare la Comunità e gli Stati membri collegialmente presi<sup>826</sup>.

Da tutte queste considerazioni nate dall'interpretazione dei Trattati e delle convenzioni, la Corte dedusse che l'obbligo di concedere tali "contributi finanziari" agli Stati ACP impegnasse collegialmente la Comunità e gli Stati membri<sup>827</sup>.

Rispondendo invece alla seconda questione, quella relativa all'identificazione puntuale del soggetto che dovesse adempiere a tali obblighi, riaffermando che la competenza della Comunità nell'ambito della cooperazione allo sviluppo non fosse esclusiva, veniva riconosciuto che gli Stati membri avessero il diritto di esercitare le proprie competenze, con il fine di erogare contributi finanziari che dovessero essere concessi nei confronti di Stati terzi. Ne derivava, perciò, che la scelta relativa al soggetto che dovesse

---

<sup>819</sup> V. *ivi*, punto 21.

<sup>820</sup> V. *ivi*, al punto 23.

<sup>821</sup> In questo caso, o la Comunità o gli Stati membri.

<sup>822</sup> V. ECJ, *Joined Cases C-181/91 and C-248/91*, EP V. Council and Commission, 30 June 1993.

<sup>823</sup> V. ECJ, *Case C-316/91*, al punto 29, *supra* n. 652. Le parti, dunque, avrebbero dovuto solidalmente rispondere degli impegni assunti con la parte ACP, ricomprendendo, ovviamente, anche le obbligazioni relative alla corresponsione dei contributi finanziari.

<sup>824</sup> V. IV Convenzione di Lomé.

<sup>825</sup> V. ECJ, *Case C-316/91*, al punto 32.

<sup>826</sup> *Ivi*, al punto 30.

<sup>827</sup> V. *ivi*, al punto 31.

erogare i contributi spettasse legittimamente agli Stati, i quali condividevano la competenza in questo settore con la Comunità<sup>828</sup>.

Tale scelta venne codificata nell'accordo interno concluso tra gli Stati membri<sup>829</sup>, il quale prevedeva l'istituzione del FES e una contribuzione ripartita tra tutti gli Stati membri a tale fondo. L'art. 10 di tale accordo conferisce alla Commissione la prerogativa di presiedere, gestire i fondi FES e la progettazione della cooperazione allo sviluppo. L'art. 33, altresì, stabiliva al § 3 che il Parlamento europeo desse carico alla Commissione della gestione finanziaria del fondo, previa raccomandazione del Consiglio<sup>830</sup>.

Dall'interpretazione di tale accordo derivava che la spesa necessaria per i contributi finanziari della Comunità previsti agli artt. 231 della convenzione venivano impegnati

---

<sup>828</sup> V. *ivi*, al punto 35.

<sup>829</sup> V. Accordo interno relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità nel quadro della quarta convenzione ACP/CEE, 91/401/CEE, N. L 229/288, 17/08/1991. Tale accordo sanciva espressamente all'art. 1 che:

1. Gli Stati membri istituiscono un settimo Fondo europeo di sviluppo (1990), in appresso denominato «Fondo».

a) Il Fondo è dotato di un importo di 10 940 milioni di ecu finanziati dagli Stati membri secondo i contributi seguenti:

(in milioni di ecu)

Belgio 433,234

Danimarca 227,032

Repubblica federale di Germania 2 840,480

Grecia 133,920

Spagna 644,999

Francia 2 665,892

Irlanda 60,0325

Italia 1 417,772

Lussemburgo 20,7385

Paesi Bassi 609,120

Portogallo 96,140

Regno Unito 1 790,640

b) La ripartizione di cui alla lettera a) può essere modificata con decisione del Consiglio, che delibera all'unanimità, in caso d'adesione di un nuovo Stato alla Comunità.

All'art. 2 che:

1. L'importo di cui all'articolo 1 è così suddiviso:

a) 10 800 milioni di ecu per gli Stati ACP, di cui:

i) 7 995 milioni di ecu sotto forma di sovvenzioni, di cui 1 150 milioni di ecu riservati specialmente al sostegno dell'adeguamento strutturale;

ii) 825 milioni di ecu sotto forma di capitali di rischio;

iii) 1 500 milioni di ecu sotto forma di trasferimenti a norma della terza parte, titolo II, capitolo 1 della convenzione;

iv) 480 milioni di ecu sotto forma di sistema speciale di finanziamento, a norma della terza parte, titolo II, capitolo 3 della convenzione;

b) 140 milioni di ecu per i paesi e territori, di cui:

i) 106,5 milioni di ecu sotto forma di sovvenzioni;

ii) 25 milioni di ecu sotto forma di capitali di rischio;

iii) 2,5 milioni di ecu sotto forma di sistema speciale

di finanziamento, a norma delle disposizioni della decisione relativa ai prodotti minerari;

iv) 6 milioni di ecu sotto forma di trasferimenti per i paesi e territori, a norma delle disposizioni della decisione relativa al sistema di stabilizzazione dei proventi da esportazione.

<sup>830</sup> V. *Ibidem*.

direttamente dagli Stati membri, i quali avevano istituito un fondo che aveva precipuamente lo scopo di finanziare la cooperazione allo sviluppo degli Stati ACP<sup>831</sup>.

Come già seguito nella logica del caso *Bangladesh*, la Corte ha dunque sposato l'idea che gli Stati membri, data la natura ripartita della competenza nel settore a cui ci riferiamo, potessero decidere, come soggetti autonomi di diritto internazionale, di contribuire nei confronti di uno o più Stati terzi per le più disparate motivazioni. Tale orientamento della Corte appare del tutto giustificato, considerate le disposizioni che erano presenti al tempo nei Trattati, e tenendo conto anche di quella che era la natura della Comunità: una forma di organizzazione internazionale, la quale traeva la propria soggettività di diritto internazionale proprio dalla volontà comune degli Stati membri. Per quanto concerne l'impiego delle istituzioni per la gestione di risorse che fossero direttamente stanziare dai medesimi Stati membri, bisogna ammettere che il Trattato CEE<sup>832</sup> codificava diversi artt. che lasciano immaginare in termini estensivi il conferimento di incarichi da parte del Consiglio nei confronti della Commissione. Ricordiamo, a titolo di esempio, l'art. 152 del Trattato CEE, il quale stabiliva la prerogativa del Consiglio di poter richiedere alla Commissione di effettuare tutti gli studi che si ritenevano opportuni, ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni. In modo ancor più marcato, l'art. 155, quarto trattino, enunciava il dovere della Commissione di esercitare le competenze che vengono conferite dal Consiglio per l'attuazione di norme che da quest'ultimo vengono stabilite<sup>833</sup>.

La Corte, seguendo quanto codificato all'interno del Trattato, non aveva fatto altro che legittimare l'idea che, aldilà del fatto che i principi di unità e universalità del bilancio dell'Unione dovevano rimanere alla base della contabilità comunitaria, gli Stati avessero validamente competenza nel poter intraprendere azioni collettive, in materia di impegni finanziari, poste al di fuori del bilancio della comunità, pur impiegando i consessi della Comunità al fine di raggiungere tali obiettivi esterni.

Le conclusioni della Corte, relativamente al fatto che le spese non dovessero essere iscritte al bilancio comunitario, definirono che tali spese non dovessero essere considerate spese della Comunità<sup>834</sup>.

Il ricorso venne, infine, rigettato in quanto infondato, poiché il regolamento finanziario non doveva essere adottato sulla base dell'art. 209 del Trattato<sup>835</sup>.

### 6.3 La strada per l'inclusione nel budget

Assodate le pronunce giurisprudenziali riguardanti la questione dell'inserimento del FES all'interno del bilancio dell'Unione europea, in aggiunta le istituzioni dell'Unione europea, nei consessi della Commissione e del Parlamento, si sono espresse tramite

---

<sup>831</sup> V. ECJ, Case C-316/91, al punto 38.

<sup>832</sup> V. Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, 1957

<sup>833</sup> Ibidem.

<sup>834</sup> V. ECJ, Case C-316/91, al punto 39.

<sup>835</sup> V. Ibidem al punto 42.

Sulle spese al punto 43: A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente va condannato alle spese. Il Parlamento è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese. Il Regno di Spagna, parte interveniente, sosterrà le proprie spese, in forza dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura.

risoluzioni e comunicazioni per la budgetizzazione della cooperazione allo sviluppo tra l'Unione europea e gli Stati ACP.

La prima risoluzione adottata a riguardo è del Parlamento europeo<sup>836</sup>. Questa risoluzione risente, parzialmente, della posizione adottata dall'assemblea parlamentare durante i procedimenti intentati dinnanzi alla Corte di giustizia, poiché si fa riferimento alla tesi concernente le spese della cooperazione che dovevano essere intese come spese della Comunità.

Nel primo considerando della risoluzione, difatti, viene affermato che, dato l'art. 199 del Trattato CE, tutte le spese dovevano essere inserite nel bilancio<sup>837</sup>. Sappiamo che tale interpretazione è stata rigettata dalla Corte di giustizia, nella sentenza Fondo europeo di sviluppo, in quanto non essendo la cooperazione allo sviluppo una delle competenze esclusive dell'Unione europea, era prerogativa degli Stati poter decidere di istituire un fondo che fosse direttamente finanziato dalle entità statuali e che fossero impiegate istituzioni della Comunità nell'ottica di conseguire obiettivi che fossero fissati all'esterno del perimetro comunitario<sup>838</sup>.

Nel preambolo della risoluzione<sup>839</sup>, si faceva riferimento alla questione del "deficit democratico", che rappresenta la posizione di non accettazione del finanziamento di un'entità talmente importante, qual è il Fondo europeo di sviluppo, che viene posta al di fuori della procedura di approvazione del bilancio della Comunità.

Ancora, viene richiesto al punto 13 della risoluzione che per l'iscrizione in bilancio e l'esecuzione del FES vengano applicate "le stesse norme in materia di trasparenza, controllo e controllabilità prescritte dal regolamento finanziario dell'Unione.

In una comunicazione della Commissione rivolta al Consiglio e al Parlamento europeo<sup>840</sup>, l'istituzione presenta gli aspetti positivi che sarebbero esistiti, se il FES fosse stato integrato nel bilancio della Comunità.

La comunicazione, da una parte, giustifica la nascita e il proseguimento dell'esistenza del Fondo con una certa natura per un certo periodo tempo, dato il contesto in cui tale ente nasceva e le necessità a cui suppliva<sup>841</sup>. Dall'altra, visti i cambiamenti che erano avvenuti alla data dell'adozione di questo atto, veniva ammesso che dei cambiamenti importanti dovevano essere eseguiti. Veniva specificato che la gestione e la natura del Fondo fossero "anacronistiche"<sup>842</sup>.

Tra le ragioni che giustificavano un'integrazione del FES nel bilancio, la Commissione faceva figurare quattro aspetti fondamentali<sup>843</sup>:

---

<sup>836</sup> V. Parlamento Europeo, Risoluzione sull'iscrizione del Fondo europeo di sviluppo nel bilancio dell'Unione, A4-0157/95, 1995

<sup>837</sup> V. Ibidem, primo considerando della risoluzione.

<sup>838</sup> V. supra n. 652.

<sup>839</sup> V. terzo considerando della risoluzione.

<sup>840</sup> V. Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, verso la piena integrazione della cooperazione con i paesi ACP nel bilancio dell'Ue, COM(2003) 590 def, 8/10/2003.

<sup>841</sup> V. Ibidem, p. 3. Difatti, come già menzionato in questo elaborato, il fondo esisteva per consentire agli Stati della Comunità di continuare una forma di relazione speciale con gli Stati ex colonie: per questa ragione, alla luce anche di un approccio di tipo intergovernativo che vedeva impegnati alcuni Stati più di altri, si poteva propendere per un finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il tramite di uno strumento ad hoc che fosse considerato al di fuori del perimetro comunitario.

<sup>842</sup> Ibidem v. p. 3.

<sup>843</sup> Ibidem, tra p. 9 e p. 13.

1. Il contrasto al rischio di marginalizzazione politica degli Stati ACP.
2. L'integrazione degli Stati ACP nell'azione esterna dell'Unione europea.
3. Maggiore legittimità per un'efficace politica d'aiuto dell'Ue.
4. Miglioramenti in termini di efficienza.

Sul primo aspetto, la Commissione faceva leva sull'argomento della progressiva espansione delle relazioni esterne dell'Unione europea e sul privilegio/inconveniente dell'esistenza di un fondo basato su contributi volontari che "dipendono dai punti di vista nazionali"<sup>844</sup>. Veniva registrato che la "sostanza della politica di sviluppo, delle priorità politiche dell'Unione e sulle loro conseguenze sulle risorse" erano discusse "da parte del Consiglio e del Parlamento".

Non essendo parte del bilancio, il FES era escluso dai più importanti processi decisionali dell'Unione. Il rischio, a detta della Commissione, era la marginalizzazione dei paesi ACP, con una loro marginalizzazione della loro relazione con l'Ue rispetto alle relazioni, esistenti e nascenti, con altre entità regionali del mondo.

Per ciò che concerneva, invece, il secondo aspetto<sup>845</sup>, si sottolineava come le risorse proprie fossero state introdotte a livello comunitario nel 1973. Nonostante tale cambiamento di carattere epocale, gli Stati membri, nella loro configurazione consiliare, avevano deciso di conservare il sistema distinto del FES, nel quale era necessaria la negoziazione dei finanziamenti su base regolare.

Tale processo di negoziazione, che veniva posto alla base del paradigma FES, veniva messo in dubbio dalla Commissione, anche perché significava sviluppare un sistema di relazioni esterne "dell'Unione, ma al di fuori dell'Unione", in piena contrarietà rispetto alla logica d'integrazione nel processo europeo.

Quanto a una maggiore legittimità per una politica d'aiuto dell'Ue efficace<sup>846</sup>, si introduce nuovamente il tema del *vulnus democratico* del Parlamento europeo, il quale non poteva sottoporre a processo di autorizzazione lo stesso FES.

Tale questione, come abbiamo già menzionato nella risoluzione del Parlamento europeo del 1995<sup>847</sup>, era già stata affrontata più volte e posta sotto un piano di discussione.

La Commissione stessa, riconoscendo la natura perlopiù politica del Fondo, nonché la sua rilevante dote finanziaria, questionava sull'opportunità che il FES potesse essere oggetto di un esame completo del Parlamento, come tutte le altre spese di politica esterna dell'Ue. Sull'aspetto dell'efficacia, inoltre, la Commissione intravedeva che, una volta che il FES fosse stato integrato all'interno del bilancio, le stesse spese del Fondo sarebbero state soggette al principio di annualità, in totale discontinuità rispetto a quanto stabilito sino a quel momento dalle regole di bilancio FES.

Sotto il piano dell'efficienza<sup>848</sup>, la Commissione prevedeva ulteriori miglioramenti, tra i quali anche l'occasione di impiegare un unico approccio di procedure che sarebbe stato applicato a tutta la cooperazione allo sviluppo, ponendo anche un limite a un procedimento che prevedeva che gli Stati ACP ricevessero fondi, gestiti dalla stessa istituzione, secondo criteri e meccanismi differenti.

---

<sup>844</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>845</sup> Ibidem, v. p. 9.

<sup>846</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>847</sup> V. supra n. 674.

<sup>848</sup> Ibidem p.13.

La comunicazione della Commissione concludeva con un tenore quasi ironico, rispondendo singolarmente a tutte le preoccupazioni relative all'integrazione del FES nel bilancio<sup>849</sup>. I punti che venivano evidenziati erano:

1. Il mantenimento della qualità di partenariato con gli Stati ACP.
2. Il mantenimento del livello di impegno finanziario a favore degli Stati ACP.
3. Il superamento della logica della "chiave di finanziamento".

La comunicazione concludeva con una totale approvazione, sul piano teorico e dell'opportunità, dell'inserimento del FES nel budget dell'Unione, affermando che

“non vi è alcuna ragione sostanziale per mantenere l'anomalia di un fondo distinto esterno al bilancio. I rischi connessi all'integrazione completa della cooperazione ACP nel bilancio dell'Ue sono marginali, mentre gli effetti complessivi sono chiaramente positivi”<sup>850</sup>.

Alla luce di questa comunicazione, che invitava nientedimeno che all'integrazione nel budget della cooperazione finanziaria Ue-ACP/PTOM a partire dal 2007-2008, i convincimenti delle istituzioni dell'Unione europea in questa direzione sono stati sempre più marcati.

In particolare, facciamo riferimento a due diverse e ulteriori risoluzioni che sono state adottate dal Pe, una del 2004<sup>851</sup> e un'ultima nel 2013<sup>852</sup>.

Nel preambolo della prima risoluzione, si registrava che il FES operasse al di fuori del bilancio dell'Unione europea sulla base di contribuzioni volontarie provenienti dagli Stati membri e che dal 1971 la questione della budgetizzazione fosse stata ripetutamente oggetto di discussione da parte dello stesso Parlamento europeo<sup>853</sup>.

Nel testo, muovendo da un impianto simile alla comunicazione della Commissione sopracitata, viene affermato che è opinione del Parlamento che un sistema di finanziamento per il FES posto al di fuori del bilancio dell'Unione trovava le sue radici in motivazioni storiche, che non avevano più riscontro con l'attuale quadro regolamentare dell'Unione e che avrebbero trovato ancor meno legittimazione nel caso in cui vi fossero Stati ulteriori allargamenti dell'entità unionale<sup>854</sup>.

Veniva riproposta la questione del *deficit democratico*, perorando l'idea che la cooperazione tra Unione europea e Stati ACP dovesse essere ancorata, controllata e legittimata tramite la procedura di autorizzazione del Parlamento europeo, permettendo

---

<sup>849</sup> Ibidem, v. tra p. 14 e 17.

<sup>850</sup> V. Ibidem, p. 17.

<sup>851</sup> V. European Parliament, resolution on the budgetisation of the European Development Fund, (EDF) 2003/2163(INI), 2003.

<sup>852</sup> V. European Parliament, resolution on Financing EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and territories for 2014-2020, preparation of the multiannual financial framework regarding the financing of EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and territories for the 2014-2020 period (11<sup>th</sup> European Development Fund) (2012/2222(INI)), 2013.

<sup>853</sup> V. anche quanto ribadito nei § precedenti.

<sup>854</sup> V. European Parliament, resolution on the budgetisation of... supra n. 689.

così anche un controllo indiretto da parte dei cittadini dell'Unione, i quali decidono attraverso il voto la composizione dell'assemblea parlamentare di Strasburgo e Bruxelles<sup>855</sup>.

Veniva espressa, inoltre la preoccupazione che, qualora il FES fosse rimasto fuori dal perimetro unionale, la natura delle contribuzioni volontarie degli Stati membri e le potenziali nuove adesioni all'Unione avrebbero comportato un mancato incremento delle risorse finanziarie indirizzate alla cooperazione allo sviluppo per gli Stati ACP e d'oltremare<sup>856</sup>.

Per di più, veniva raccomandato di consultare gli Stati ACP durante le discussioni di un'eventuale futura budgetizzazione, tentando di tutelare il principio del partenariato e assicurando la partecipazione degli Stati in via di sviluppo nella compilazione dei documenti di strategia pluriannuali, in altre procedure decisionali (come quelle riguardanti, ad esempio, l'impiego dei fondi) e la consultazione della società civile<sup>857</sup>.

In conclusione, venivano riconosciute le preoccupazioni degli Stati ACP, riguardo agli effetti del principio di annualità che viene applicato nel budget unionale ma che sarebbe stato difficilmente adattabile al meccanismo del FES e veniva ringraziata la Commissione per il supporto mostrato lungo gli anni nell'obiettivo di inserire lo strumento di cooperazione nel bilancio<sup>858</sup>.

La seconda risoluzione, quella del 2013, perviene in un momento di maggiore maturità sull'argomento, e infatti non riguarda esclusivamente la questione della budgetizzazione, ma anche quelli più generali degli obiettivi dell'undicesimo FES; della promozione dello sviluppo economico e sociale degli Stati d'oltremare; della riforma della politica europea di sviluppo<sup>859</sup>.

Dopo aver elencato gli obiettivi della Politica europea di sviluppo<sup>860</sup> e considerato gli obiettivi di sviluppo del millennio<sup>861</sup>, veniva ribadito che il FES finanziasse non solo il partenariato tra Ue e ACP, ma, in aggiunta, gli accordi di associazione con le terre d'oltremare, per un totale di 26 diverse entità.

Per quanto riguarda la questione dell'inserimento del FES nel budget, oltre a richiedere che tale processo si svolgesse nel modo più rapido e agevole possibile<sup>862</sup>, il Parlamento guardava con spirito favorevole al progressivo allineamento delle chiavi di

---

<sup>855</sup> V. Ibidem, al punto 10.

<sup>856</sup> V. Ibidem, al punto 13.

<sup>857</sup> V. Ibidem, ai punti 24-25.

<sup>858</sup> V. Ibidem, al punto 45.

<sup>859</sup> V. European Parliament, resolution on Financing EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and territories for 2014-2020, preparation of the multiannual financial framework regarding the financing of EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States... v. supra n. 690.

<sup>860</sup> V. Ibidem, al punto 1.

“Notes that the main objectives of European development policy (under Article 208 TFEU), the Cotonou Agreement and the European Consensus on Development are to reduce and, ultimately, to eradicate poverty; stresses, therefore, that at least 90 % of the appropriations under the 11th EDF for ACP states should meet the official development aid (ODA) criteria, as laid down by the OECD's Development Assistance Committee;”

<sup>861</sup> Al punto 2. Considers that, in order to meet that objective, more needs to be done to ensure that the Millennium Development Goals (MDGs) on which the least progress is being made are met, in particular those concerning the most vulnerable groups in society and gender issues, as stipulated by Articles 22, 25 and 31 of the Cotonou Agreement; reiterates its support for the MDG initiative and contracts, and calls on the Commission and Member States, in agreement with the ACP States.

<sup>862</sup> V. Ibidem, al punto 10.

contribuzione dell'undicesimo FES con le chiavi di contribuzione caratterizzanti quelle del bilancio dell'Unione europea<sup>863</sup>. Questo sforzo da parte degli Stati si rifletteva anche nel periodo di programmazione dell'ultimo FES, che veniva posto in parallelo al periodo di programmazione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione.

Il "cedimento" della posizione da parte del Consiglio e degli Stati membri comportò dunque un nuovo chiaro indirizzo che aveva come obiettivo l'integrazione del FES nel bilancio.

Una delle ragioni per la quale, dopo diversi decenni, gli Stati membri decisero di cambiare approccio fu probabilmente un mutato approccio alle relazioni esterne con gli Stati ACP. Difatti, con il passare del tempo e come parzialmente accennato nei precedenti capitoli<sup>864</sup>, le relazioni esterne dell'Unione europea hanno cominciato a perdere quel carattere di "specialità" che legava taluni Stati membri a determinati contesti regionali del mondo. Con la progressiva estensione dell'azione esterna e della capacità giuridica di concludere accordi dell'Unione europea, sempre più soggetti hanno progressivamente guadagnato posizione nella vicinanza politica e commerciale con l'Unione<sup>865</sup>.

Leggendo questa situazione sul piano della progressiva integrazione delle competenze nell'ente dell'Unione europea, potremmo dire che gli Stati, rendendosi conto della necessità di rendere più efficaci ed efficienti<sup>866</sup> le diverse procedure di finanziamento di cooperazione dell'Unione europea, per un sempre più evidente ruolo dell'Unione stessa in questo settore, hanno deciso di "retrocedere" e ricondurre nel complesso dei controlli democratici, di trasparenza e diligenza i conti del FES.

Oltre alla questione dell'efficacia e dell'efficienza nella gestione della cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, la questione del *vulnus democratico*<sup>867</sup> è stata recepita con ritardo dagli Stati membri.

Questo fa parte di un discorso più generale che riguarda anche l'equilibrio istituzionale che dovrebbe esserci tra gli Stati facenti parte dell'Unione europea e il rapporto tra istituzioni e cittadini dell'Unione, i quali, proprio a partire dalla già menzionata

---

<sup>863</sup> V. Ibidem, al punto 11.

<sup>864</sup> Si faccia riferimento, a titolo di esempio, alla questione del cambio del paradigma commerciale avvenuto tra gli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, che ha condotto la relazione degli scambi da un approccio di tipo preferenziale a una relazione basata sul principio di non discriminazione: tale cambiamento comportò l'eliminazione del carattere di specialità, perlomeno sotto il profilo degli scambi, tra gli Stati ACP e l'Unione e, allo stesso tempo, la rinegoziazione di nuovi accordi commerciali, gli "Economic Partnership Agreements", che rispettassero la clausola della nazione più favorita, la clausola del trattamento nazionale e il principio di reciprocità - secondo cui gli accordi commerciali devono presentare profili di vantaggio per tutti i soggetti contraenti.

<sup>865</sup> Si è parlato nel primo capitolo dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e il Vietnam, ma si potrebbero citare diversi accordi conclusi dall'Unione.

<sup>866</sup> Per utilizzare lo stesso linguaggio di cui ha fatto uso la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, verso la piena integrazione della cooperazione con i paesi ACP nel bilancio dell'Ue, COM(2003) 590 def, 8/10/2003.

<sup>867</sup> Che viene richiamata nelle risoluzioni sopracitate: European Parliament, resolution on Financing EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and territories for 2014-2020, preparation of the multiannual financial framework regarding the financing of EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and territories for the 2014-2020 period (11<sup>th</sup> European Development Fund) (2012/2222(INI)), 2013. European Parliament, resolution on the budgetisation of the European Development Fund, (EDF) 2003/2163(INI), 2003.

vicenda del rigetto del bilancio<sup>868</sup>, possono esprimere il loro voto ed essere rappresentati nell'assemblea parlamentare.

Per concludere con la terza risoluzione del Parlamento, un ultimo elemento sul quale vale la pena soffermarsi è la richiesta del Parlamento europeo nei confronti degli Stati membri di non ridurre l'impegno finanziario, rammaricandosi dell'accordo concluso l'8 febbraio del 2013, il quale stabiliva una riduzione dell'11% nell'undicesimo budget FES proposto dalla Commissione nel luglio 2012.

---

<sup>868</sup> Che accadde nel 1979 per l'approvazione del bilancio del 1980.

#### 6.4 La budgetizzazione del Fondo europeo di sviluppo: quadro regolamentare e prospettive.

Prima dell'entrata in vigore del regolamento "Europa globale"<sup>869</sup>, che ha incorporato il FES nel bilancio dell'Unione, la Commissione aveva già tentato di riformare la politica di sviluppo dell'Unione europea<sup>870</sup>. Nel 2003 l'istituzione intavolò una riforma del quadro di bilancio per l'assistenza esterna: un aspetto chiave di questa riforma riguardava la razionalizzazione di un gran numero di fondi tematici e geografici. Con questo obiettivo, la Commissione propose uno strumento per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica<sup>871</sup> che avrebbe sostituito e unito tredici diversi strumenti di sviluppo. Come parzialmente intuibile, tale proposta di riforma includeva nel suo insieme anche la cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati ACP, la quale era finanziata con i FES. Nonostante il tentativo della Commissione, il Comitato DEVE rigettò la proposta di regolamento nel corso della sua prima lettura nel 2003. Tali valutazioni<sup>872</sup> si concentravano sull'idea che il regolamento proposto avrebbe concesso troppa discrezionalità e flessibilità alla Commissione, che avrebbe avuto un ruolo preponderante alle spese del Parlamento europeo. Nonostante il rigetto di questa prima proposta, una seconda opzione valutata dalla Commissione<sup>873</sup> trovò maggiore fortuna e ciò condusse alla creazione di uno strumento per la cooperazione allo sviluppo che in seguito divenne il secondo più grande fondo di cooperazione nell'Unione, il secondo per dotazione finanziaria dopo il FES.

Il 2 maggio 2018, con una Comunicazione diretta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni<sup>874</sup>, la Commissione europea nel VI capitolo dedicato al "vicinato e resto del mondo" propone l'integrazione del FES nel bilancio dell'Unione<sup>875</sup>. Le realtà regionali a cui sarebbe stato dedicato il nuovo Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione

---

<sup>869</sup> V. Regolamento (Ue) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa Globale (NDICII), che modifica e abroga la decisione n. 466/2014 e abroga il regolamento (Ue) 2017/1601 e il regolamento (Ce, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, 2021.

<sup>870</sup> V. A. BURNI, B. ERFORTH, N. KEIJZER, *Global Europe? The new EU external action instrument and the European Parliament*, in *Global Affairs*, pp. 471-485, 2021.

<sup>871</sup> La cui sigla, DCECI, ricorda parzialmente quella del regolamento di cui supra n.707.

<sup>872</sup> V. A. BURNI, B. ERFORTH, N. Keijzer op. cit.

<sup>873</sup> E, cioè, la creazione di uno strumento ad hoc per la cooperazione dedicato agli Stati con alto reddito, diversamente rispetto al FES.

<sup>874</sup> V. Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende*, COM(2018) 321final, 2018.

<sup>875</sup> Ibidem, testualmente:

"La Commissione propone di riunire la maggior parte degli strumenti esistenti in un ampio strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale che abbia una copertura mondiale. L'architettura finanziaria sarà ulteriormente semplificata con l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo, a oggi il principale strumento di cui dispone l'UE per fornire assistenza ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e ai paesi e territori d'oltremare.

Questo ampio strumento beneficerà di stanziamenti di bilancio specifici per le singole regioni geografiche, compresi il vicinato e l'Africa, ma offrirà al tempo stesso una maggiore flessibilità di reazione e una gamma più ampia di opzioni di intervento per perseguire in modo più efficace le priorità dell'Unione. Sarà parte dello strumento un "cuscinetto per le sfide e le priorità emergenti" inteso a dare una risposta flessibile alle priorità urgenti esistenti o nuove, specialmente nel campo della stabilità e della migrazione".

internazionale ricomprendeva l'Africa Subsahariana, l'Asia, il Medio Oriente, il Pacifico, le Americhe, i Caraibi e il vicinato<sup>876</sup>. Tale proposta rientrava nel nuovo quadro di cooperazione a cui l'Unione si impegna nei suoi obblighi internazionali. Per esempio, essendo l'Agenda di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite una pietra fondante sia della politica interna sia della politica esterna dell'Unione, la Commissione ha inserito come base fondante della proposta anche gli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>877</sup>. La constatazione dell'incorporazione del FES nel budget dell'Unione europea viene anche menzionata nelle Conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2018<sup>878</sup>, nel quale, all'interno del paragrafo dedicato all'azione esterna<sup>879</sup>, viene ribadito che, con lo scopo di migliorare diversi parametri dell'azione esterna, la maggior parte degli strumenti dedicati alla cooperazione si sarebbero stati sostituiti da un unico strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale<sup>880</sup>. Di lì a poco, come prima anticipato, sarebbe pervenuta l'adozione del Regolamento (Ue) 2021/947 che istituisce lo strumento di vicinato,

---

<sup>876</sup> Il vicinato include sia Stati del Nord Africa sia i vicini orientali dell'Unione, tra cui figura ad es. l'Ucraina.

<sup>877</sup> V. LILY ANOVA, *Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027*, Heading 6 'Neighbourhood and the World' Briefing, European Parliamentary Research Service, 2019.

<sup>878</sup> V. European Council, *Special meeting of the European Council (17,18, 19, 20 and 21 July 2020)* - Conclusions, EUCO 10/20, 2020.

<sup>879</sup> V. *Ibidem*, al punto 120.

<sup>880</sup> Testualmente:

External action

120. In order to increase the coherence, transparency, flexibility and effectiveness of EU external cooperation, most existing instruments will be merged into a Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument with a total financial envelope of EUR 70 800 million, of which:

i. Geographic programmes: EUR 53 805 million, of which at least EUR 17 217 million for the Neighbourhood, while maintaining an adequate geographical balance, and at least EUR 26 000 million for Sub-Saharan Africa;

ii. EUR 5 665 million for thematic programmes;

iii. EUR 2 835 million for rapid response actions;

iv. EUR 8 495 million for the emerging challenges and priorities cushion to address unforeseen circumstances, new needs or emerging challenges, like crisis and post-crisis situations or migratory pressure, or promote new Union-led or international initiatives or priorities.

121. Under conditions similar to those of the current European Development Fund, and for the 2021-2027 period, unused commitment and payment appropriations under this instrument will be automatically carried over to the following financial year and decommitted appropriations may be made available again.

122. External funding will be subject to rules on conditionality, including for respecting the principles of the United Nations Charter and international law.

123. The allocation for the Humanitarian Aid Instrument, delivering EU assistance to save and preserve lives, prevent human suffering, and safeguard populations affected by natural disasters or man-made crises, will be EUR 9 760 million.

124. External action will also finance a financial contribution of EUR 2 375 million for the Common Foreign and Security Policy and of EUR 444 million for the Overseas Countries and Territories, including Greenland.

cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale<sup>881</sup> - Europa globale. Nel considerando 29 del regolamento, viene ribadito il sostegno all'attuazione del partenariato, sancito con l'Accordo di Cotonou del 23 giugno 2000<sup>882</sup>. All'art. 1 del regolamento, relativo all'oggetto, si fa riferimento al periodo temporale 2021-2027, in linea con il quadro finanziario pluriennale dell'Unione.

Nell'articolo concernente gli obiettivi dello strumento<sup>883</sup>, vengono elencate due tipologie: la prima riguardante gli obiettivi generali; la seconda collegata, invece, agli obiettivi specifici dello strumento.

Con riferimento agli obiettivi generali, vengono richiamati i valori, i principi, e gli interessi fondamentali dell'Unione, nonché il fine di perseguire gli obiettivi e i principi dell'azione esterna dell'Unione, conformemente all'art. 3 § 5 e agli artt. 8 e 21 TUE, così da "contribuire alla riduzione e, a termine, all'eliminazione della povertà, a consolidare, sostenere e promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile e la lotta contro i cambiamenti climatici, nonché affrontare la migrazione irregolare e gli sfollamenti forzati, ivi comprese le loro cause profonde".<sup>884</sup> Tra gli obiettivi specifici ritroviamo il sostegno a zone geografiche specifiche, come ad esempio gli Stati del vicinato, quelli dell'Africa sub-sahariana, dell'Asia e del Pacifico, delle Americhe e dei Caraibi<sup>885</sup>.

Una sezione cruciale del regolamento è quella dedicata all'ambito di applicazione e alla struttura. Nell'art. 4<sup>886</sup>, infatti, vengono esplicitate le modalità attraverso le quali i finanziamenti vengono eseguiti e le diverse tipologie di programmi.

Esistono programmi di natura:

---

<sup>881</sup> V. supra n. 707.

<sup>882</sup> V. Ibidem, considerando 29.

<sup>883</sup> V. Ibidem, art. 3.

<sup>884</sup> V. Ibidem al punto 1 § a.

<sup>885</sup> V. Ibidem, art.3 § 2., che inoltre specifica quanto segue:

b) sviluppare partenariati rafforzati speciali e una cooperazione politica rafforzata con i paesi della politica europea di vicinato, basati sulla cooperazione, la pace e la stabilità e su un impegno comune a favore dei valori universali della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, con l'obiettivo di conseguire una democrazia radicata e sostenibile e una progressiva integrazione socioeconomica nonché contatti interpersonali.

c) a livello mondiale:

proteggere, promuovere e far progredire la democrazia, lo Stato di diritto, compresi i meccanismi di responsabilità, e i diritti umani, fra cui la parità di genere e la protezione dei difensori dei diritti umani, anche nelle circostanze più difficili e nelle situazioni di emergenza;

sostenere le organizzazioni della società civile; promuovere la stabilità e la pace e prevenire i conflitti, così da contribuire alla protezione dei civili; e affrontare altre sfide mondiali quali i cambiamenti climatici, la protezione della biodiversità e dell'ambiente, nonché la migrazione e la mobilità;

d) rispondere rapidamente a:

i) situazioni di crisi, instabilità e conflitto, comprese quelle che possono derivare dai flussi migratori e dagli sfollamenti forzati, e minacce ibride;

ii) sfide alla resilienza, comprese le catastrofi naturali e provocate dall'uomo, e necessità di collegare gli aiuti umanitari all'azione per lo sviluppo; e

iii) esigenze e priorità della politica estera dell'Unione.

<sup>886</sup> V. Ibidem, art. 4. § 1.

- 1) Geografica.
- 2) Tematica.
- 3) In forma di azione di risposta rapida.

I programmi geografici ricomprendono le regioni del vicinato, dell'Africa subsahariana, dell'Asia e del Pacifico, delle Americhe e dei Caraibi. Allo stesso tempo viene precisato che tale tipologia di programmi può essere estesa a tutti gli Stati terzi, ad esclusione delle entità statuali candidate e degli Stati potenzialmente candidati come previsto nel regolamento IPA III. Ai fini del conseguimento degli scopi connessi a tale genere di programmi, gli stessi si fondano su settori di cooperazione che vengono dichiarati nell'allegato II.

I settori che riscontriamo all'interno dell'allegato sono quattro e si ricollegano, a rigor di logica, con il preambolo, i principi e i valori del regolamento. Il primo settore, dedicato alle persone, è a sua volta diviso in diversi sottogruppi, tra cui figura la "Buona governance, democrazia, Stato di diritto e diritti umani, compresa la parità di genere"<sup>887</sup>, l'eliminazione della "povertà, combattere le disuguaglianze e le discriminazioni e promuovere lo sviluppo umano"<sup>888</sup>, la "migrazione, sfollamenti forzati e la mobilità"<sup>889</sup>, il

---

<sup>887</sup> A titolo di esempio si cita testualmente il § 1 a), b) e c) dell'allegato II:

a) Rafforzare e promuovere la democrazia e i processi democratici inclusivi, lo Stato di diritto, la lotta alla corruzione, la governance e il controllo, compresi processi elettorali trasparenti, inclusivi e credibili, nonché istituzioni trasparenti, responsabili, efficienti e inclusive a tutti i livelli, compresi gli organi legislativi, un sistema giudiziario indipendente, rafforzando una partecipazione e una rappresentanza politiche significative;

b) rafforzare la promozione, la protezione e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in conformità del diritto internazionale dei diritti umani, compresa la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; sostenere e proteggere i difensori dei diritti umani; sostenere e monitorare i meccanismi di reclamo e ricorso per quanto riguarda le violazioni e gli abusi dei diritti umani a livello nazionale e locale; contribuire all'attuazione degli strumenti e dei quadri globali e regionali e aumentare le capacità della società civile relativamente alla loro attuazione e al loro monitoraggio;

c) lottare contro la discriminazione in tutte le sue forme e promuovere il principio dell'uguaglianza e della non discriminazione, in particolare la parità di genere, i diritti e l'emancipazione di donne e ragazze, i diritti dei minori, delle persone con disabilità, delle persone appartenenti a minoranze, delle persone lesbiche, gay, bisessuali, trans e intersessuali (LGBTI) e i diritti dei popoli indigeni, quali definiti nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni (UNDRIP);

<sup>888</sup> Al § 2 v. d), e) e f)

d) promuovere il rispetto, la tutela e la realizzazione dei diritti e dell'emancipazione di donne e ragazze, compresi i diritti economici, occupazionali e sociali, i diritti fondiari come pure i diritti di cui all'articolo 8, § 4, eliminare la violenza sessuale e di genere in tutte le sue forme, comprese pratiche dannose quali il matrimonio precoce, forzato e infantile e la mutilazione genitale femminile;

e) affrontare i nessi tra crescita demografica globale ed evoluzioni demografiche verso lo sviluppo sostenibile in tutte le dimensioni pertinenti, comprese la parità di genere, la salute, la protezione e la coesione sociali, l'istruzione e l'occupazione;

f) prestare particolare attenzione alle persone svantaggiate, vulnerabili ed emarginate, compresi i minori e i giovani, gli anziani, le persone con disabilità, le persone LGBTI, le persone appartenenti a minoranze e i popoli indigeni, i rifugiati, gli sfollati interni, le persone vittime di conflitti armati e gli apolidi;

“Pianeta”<sup>890</sup> e la “Prosperità”<sup>891</sup>. I programmi di natura tematica riguardano azioni che sono volte al conseguimento di quanto stabilito negli Obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>892</sup> e

---

<sup>889</sup> Si v. al § 3 c), d) ed e):

c) affrontare e attenuare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati;

d) lottare contro la migrazione irregolare e gli sfollamenti forzati; ridurre le vulnerabilità nel contesto della migrazione, comprese quelle causate dalla tratta e dal traffico di esseri umani, nonché includere misure di sostegno per proteggere le vittime di sfruttamento e abuso; e intensificare la cooperazione in materia di gestione integrata delle frontiere in linea con il diritto internazionale e dell'Unione, il diritto dei diritti umani, il diritto umanitario e le norme in materia di protezione dei dati;

e) rafforzare la capacità scientifica, tecnica, umana e istituzionale per la gestione della migrazione, compresa la formazione in materia di diritti umani, e sostenere le procedure di accoglienza, trattamento, asilo e rimpatrio dei paesi partner; rafforzare la cooperazione transfrontaliera per quanto riguarda lo scambio di informazioni nel rispetto delle norme e degli obblighi in materia di protezione dei dati relativi al diritto alla riservatezza ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani; e sostenere la raccolta e l'uso di dati accurati e disaggregati quale base per politiche fondate su elementi concreti al fine di agevolare uno svolgimento ordinato, sicuro, regolare e responsabile della migrazione e della mobilità;

<sup>890</sup> Si v. al § 4 le lettere h), i) e j):

promuovere pratiche agricole sostenibili dal punto di vista ambientale, tra cui l'agroecologia e la biodiversità, nonché migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione dei loro effetti e promuovere la resilienza ambientale e sociale ed ecosistemi sani;

potenziare le reti e i servizi di trasporto multimodali a livello locale, nazionale, regionale e continentale per aumentare ulteriormente le opportunità di sviluppo economico sostenibile e resiliente ai cambiamenti climatici e la creazione di posti di lavoro, in vista di uno sviluppo a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici; agevolare e liberalizzare ulteriormente i trasporti; migliorare la sostenibilità, la sicurezza stradale e la resilienza del settore dei trasporti;

rafforzare il coinvolgimento delle autorità e delle comunità locali nonché dei popoli indigeni nella risposta ai cambiamenti climatici, la lotta alla perdita di biodiversità e ai reati contro le specie selvatiche, la conservazione degli ecosistemi e una gestione delle risorse naturali sensibile ai conflitti, anche attraverso il miglioramento della gestione dei pascoli e delle risorse idriche; promuovere lo sviluppo urbano sostenibile e la resilienza nelle aree urbane; rafforzare e promuovere la partecipazione e l'accesso ai meccanismi di reclamo e ricorso a livello nazionale e locale, in particolare per i popoli indigeni, quali definiti nell'UNDRIP;

<sup>891</sup> Si v. al § 5 le lettere a), b) e c):

Sostenere l'imprenditoria, anche attraverso la microfinanza, la creazione di posti di lavoro dignitosi e l'occupabilità mediante lo sviluppo di abilità e competenze, l'istruzione e la formazione professionale, il miglioramento della piena applicazione delle norme internazionali in materia di lavoro, anche attraverso il dialogo sociale e la lotta al lavoro minorile, condizioni di lavoro in un ambiente salubre, la parità di genere, salari di sussistenza e la creazione di opportunità, in particolare per i giovani e le donne;

sostenere i percorsi di sviluppo nazionali e locali che massimizzano l'impatto e i risultati sociali positivi e riducono il rischio di esclusione ed emarginazione di determinati gruppi; promuovere una fiscalità equa, efficiente e sostenibile e politiche pubbliche redistributive, nonché l'istituzione e il rafforzamento di sistemi di protezione sociale e regimi di assicurazione sociale sostenibili; sostenere gli sforzi a livello nazionale e internazionale volti a combattere l'evasione fiscale e i paradisi fiscali;

migliorare il contesto imprenditoriale e il clima degli investimenti a livello locale e nazionale, creando un contesto normativo favorevole per lo sviluppo economico e aiutando le imprese, in particolare le PMI — ivi comprese le start-up, come pure le cooperative, le imprese sociali e le imprenditrici — a espandere la loro

sono fondate sui seguenti settori: a) diritti umani e democrazia; b) organizzazioni della società civile; c) pace, stabilità e prevenzione dei conflitti; d) sfide mondiali. Infine, le azioni di risposta rapida consentono<sup>893</sup> “la contribuzione alla pace, alla stabilità e alla prevenzione dei conflitti in situazioni di emergenza” [...] “la contribuzione al rafforzamento della resilienza degli Stati, delle società, delle comunità e dei singoli individui” [...] “affrontare le esigenze e le priorità della politica estera dell’Unione”. Queste azioni si fondano su settori di intervento che sono riconducibili all’allegato IV<sup>894</sup>. Per quanto attiene, differentemente, all’attuazione dei vari programmi<sup>895</sup>, è previsto, all’art. 14 del regolamento, che questa si fondi sui programmi indicativi pluriennali nazionali e multinazionali<sup>896</sup>. A loro volta i PIN si basano su tre ulteriori documenti ricomprensivi: una strategia nazionale o regionale sotto forma di piano di sviluppo o documento analogo, accettato dalla Commissione quale base per il programma indicativo pluriennale; un documento quadro che definisce la politica dell’Unione nei confronti dei partner interessati; un documento comune tra l’Unione e il partner o i partner interessati che fissa le priorità condivise e gli impegni reciproci<sup>897</sup>.

Per i programmi tematici rileva quanto codificato nell’art. 15: similmente ai programmi geografici, l’attuazione dello strumento avviene tramite i programmi indicativi pluriennali.

Tali programmi indicativi pluriennali ex art. 14-15 sono adottati, attraverso atti di esecuzione, dalla Commissione ai sensi della procedura d’esame di cui all’art.45 § 2.

Sulla base della succitata documentazione<sup>898</sup>, la Commissione adotta dei piani d’azione annuali-pluriennali e delle misure.

---

attività e a creare posti di lavoro, sostenere lo sviluppo di un’economia della solidarietà e rafforzare la condotta responsabile delle imprese e la responsabilità del settore privato;

<sup>892</sup> Come ribadito all’art. 4 § 3 del regolamento.

<sup>893</sup> V. Ibidem al § 4.

<sup>894</sup> A titolo di esempio, dall’allegato IV:

Tali azioni di risposta rapida possono mirare a:

a) sostenere, mediante la fornitura di assistenza tecnica e logistica, gli sforzi intrapresi dalle organizzazioni internazionali, regionali e locali e dagli attori statali e della società civile nella promozione dell’instaurazione di un clima di fiducia, della mediazione, del dialogo e della riconciliazione, della giustizia di transizione e dell’emancipazione di donne e giovani, in particolare per quanto riguarda le tensioni a livello di comunità e i conflitti che si protraggono nel tempo;

b) sostenere l’attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle donne, i giovani, la pace e la sicurezza;

c) sostenere la creazione e il funzionamento di amministrazioni transitorie dotate di un mandato conformemente al diritto internazionale;

d) sostenere lo sviluppo di istituzioni statali democratiche e pluralistiche, comprese le misure volte a rafforzare il ruolo delle donne in queste istituzioni, di un’amministrazione civile efficiente e del controllo civile sul sistema di sicurezza, nonché le misure volte a potenziare la capacità delle autorità giudiziarie e di contrasto attive nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e tutte le forme di traffico illecito;

<sup>895</sup> Che siano geografici o tematici.

<sup>896</sup> I quali, per brevità, verranno denominati PIN.

<sup>897</sup> V. art. 14 del regolamento § 3.

<sup>898</sup> Che comprende il programma indicativo pluriennale; la strategia nazionale; i documenti quadro che definiscono la politica dell’Unione nei confronti dei partner interessati; i documenti comuni tra l’Unione e i partner interessati

I piani d'azione prendono in considerazione il contesto e specificano gli obiettivi perseguiti, i risultati attesi, le principali attività, i metodi d'esecuzione, sorveglianza e valutazione<sup>899</sup>.

Le misure possono, d'altro canto, essere classificate come individuali, speciali, di sostegno o di assistenza straordinaria.

Tali piani d'azione e misure vengono adottati dalla Commissione tramite atti di esecuzione, sempre secondo la procedura d'esame conforme all'art. 45§2. Le entità che possono essere finanziate ricomprendono organizzazioni internazionali, della società civile, che sono giuridicamente stabilite negli Stati che sono stati menzionati all'art. 28 del regolamento<sup>900</sup>. Un elemento cruciale del regolamento è anche la disposizione dedicata a quelle che vengono considerate come "attività escluse" dal finanziamento dell'Unione<sup>901</sup>. Tali attività vengono ripartite in due categorie:

- a) "Le attività che possono comportare la violazione dei diritti umani nei paesi partner."
- b) "Le attività che sono incompatibili con i contributi determinanti a livello nazionale (NDC) dai paesi beneficiari nel quadro dell'accordo di Parigi o promuovono investimenti in combustibili fossili o, in base all'analisi ambientale e alla valutazione dell'impatto ambientale, causano effetti negativi significativi sull'ambiente o sul clima, a meno che tali azioni o misure siano strettamente necessarie per conseguire gli obiettivi dello strumento e siano accompagnate da misure adeguate per evitare, prevenire o ridurre e, se possibile, compensare tali effetti, compreso il sostegno alla graduale eliminazione delle sovvenzioni per i combustibili fossili che danneggiano l'ambiente".

Come è possibile riscontrare, gli impegni in materia di riduzione della produzione dei combustibili fossili, contratti dall'Unione europea<sup>902</sup>, sono stati integrati nel regolamento al pari della clausola del rispetto dei diritti umani.

---

<sup>899</sup> V. Art. 23 del regolamento § 1.

<sup>900</sup> A) Gli Stati membri, i beneficiari elencati nel pertinente allegato del regolamento IPA III e le parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo;

b) i paesi partner del vicinato e la Federazione russa, quando la pertinente procedura si svolge nel contesto dei programmi di cui all'allegato I a cui partecipa;

c) i paesi e territori in via di sviluppo, quali inseriti nell'elenco dei beneficiari dell'APS pubblicato dal comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, che non sono membri del gruppo del G20, nonché i paesi e territori d'oltremare;

d) i paesi in via di sviluppo, quali inseriti nell'elenco dei beneficiari dell'APS, che sono membri del gruppo del G20, nonché altri paesi e territori, quando la pertinente procedura si svolge nel contesto di un'azione finanziata dall'Unione a titolo dello strumento a cui partecipano;

e) i paesi per i quali la Commissione stabilisce l'accesso reciproco al finanziamento esterno; l'accesso reciproco può essere concesso, per un periodo limitato di almeno un anno, ogniqualvolta un paese concede l'ammissibilità a parità di condizioni a entità dell'Unione e di paesi ammissibili a norma dello strumento; la Commissione decide in merito all'accesso reciproco e alla sua durata previa consultazione del paese o dei paesi destinatari in questione;

f) i paesi membri dell'OCSE, in caso di contratti attuati in un paese meno sviluppato o in un paese povero fortemente indebitato inserito nell'elenco dei beneficiari dell'APS.

<sup>901</sup> V. art. 29 del regolamento.

<sup>902</sup> Si fa riferimento all'accordo di Parigi.

Nell'art. 28. relativo alle persone e alle entità ammissibili, vengono identificate le organizzazioni internazionali, ai soggetti giuridici, compresa la società civile, che effettivamente sono costituite negli Stati di cui al §1 lettere a) b) c) d) e) f).

Tali Stati non vengono direttamente richiamati nell'ambito dell'articolo, ma si fa richiamo a diversi allegati dell'accordo e agli elenchi dei beneficiari dell'APS, nonché gli Stati per i quali la Commissione discrezionalmente stabilisce l'accesso al finanziamento esterno.

Come riscontrabile anche dal testo negoziato "Post Cotonou"<sup>903</sup>, la cooperazione internazionale allo sviluppo dell'Unione europea rivolta agli Stati ACP è stata quasi del tutto resa distinta e autonoma rispetto all'accordo di partenariato. Di fatto, all'interno del testo "Post Cotonou" vengono solo ribadite dichiarazioni d'intenti che si sono poi, successivamente, codificate nell'ambito del Regolamento che ha istituito lo strumento Global Europe. Nel testo negoziato, viene ribadito che questa cooperazione possa assumere diverse forme, come programmi di supporto alle politiche settoriali, misure amministrative e tecniche di cooperazione, costruzione di capacità, accordi triangolari<sup>904</sup>.

---

<sup>903</sup> V. art.82 of the Negotiated Agreement text initialled by the EU and OACPS chief negotiators in 15<sup>th</sup> April 2021, Partnership Agreement between the European Union and its member States, of the one part, and members of the Organization of African, Caribbean and Pacific States, of the other part.

<sup>904</sup> V. Ibidem al § 4.

## 6.5 La “parlamentarizzazione” della cooperazione allo sviluppo

L'ingresso nel bilancio generale dell'Unione della cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP implica anche che la cooperazione venga sottoposta alla procedura di bilancio che trova come basi giuridiche l'art. 314 del TFUE e il regolamento finanziario 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>905</sup>. Quest'ultimo, come indicato nei considerando dell'atto, è entrato in vigore con il fine di “ridurre le complessità delle regole finanziarie applicabili al bilancio e includere quelle pertinenti in un unico regolamento”. In particolare, il regolamento finanziario fissa le norme per la presentazione del bilancio e la sua struttura, dagli artt. 39 a 55.

Come risaputo, il Parlamento europeo e il Consiglio costituiscono da tempo le autorità di bilancio e, come già precedentemente menzionato, il Parlamento ha progressivamente acquisito competenza in questa materia, in linea con le esigenze di democratizzazione comunitarie.

I trattati del 1970 e del 1975 erano, infatti, già andati in questa direzione, rispettivamente consentendo al Parlamento di poter adottare una decisione finale sulle “spese non obbligatorie”, e conferendo al Parlamento il diritto di rigettare il bilancio in toto<sup>906</sup>.

Con l'entrata in vigore del Tratto di Lisbona, è stata codificata la codecisione di bilancio, con la soppressione della distinzione delle spese tra obbligatorie e non obbligatorie e la semplificazione della procedura, la quale ora prevede che vi sia un'unica lettura di Parlamento e Consiglio, sulla base del progetto di bilancio inoltrato dalla Commissione europea. Ai sensi dell'art. 314 TFUE, sono proprio il Parlamento e il Consiglio che definiscono degli orientamenti sulle priorità di bilancio. Successivamente, la Commissione provvede a elaborare il progetto di bilancio<sup>907</sup> e a trasmetterlo al Consiglio e al Parlamento non oltre il primo settembre<sup>908</sup> di ogni anno.

A un terzo stadio, il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e la inoltra al Parlamento europeo entro il 1° ottobre<sup>909</sup>, motivando in modo dettagliato le ragioni che lo hanno condotto a adottare una tale posizione.

Il Parlamento, dunque, dispone di 42 giorni per adottare una posizione in senso tripartito: può approvare la posizione del Consiglio; rigettare la posizione; decidere di non deliberare.

---

<sup>905</sup> V. Regolamento (Ue, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (Ue) n. 1296/2013, n. 1301/2013, n. 1303/2013, n. 1304/2013, n. 1309/2013, n. 1316/2013, n. 223/2014, n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/Ue e abroga il regolamento n. 966/2012.

<sup>906</sup> V. Parlamento europeo, Note sintetiche sull'Unione europea, la procedura di bilancio, 2022. Link online [www.europarl.europa.eu/factsheets/it](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it)

<sup>907</sup> Per la modalità di presentazione e la struttura di tale bilancio bisogna fare riferimento al regolamento finanziario 2018/1046.

<sup>908</sup> In realtà, la data a cui fare riferimento è quella del calendario pragmatico, approvato in un tempo “utile prima dell'inizio della procedura di bilancio sulla base della prassi in vigore” v. Parlamento europeo, Note sintetiche... op. cit. supra n. 744.

<sup>909</sup> Vale lo stesso discorso a cui ci si riferisce nella nota sopracitata.

Nel caso in cui il progetto venga approvato o non deliberato dal Parlamento, il bilancio si considera adottato. Possono essere adottati degli emendamenti da parte del Parlamento, nel qual caso il progetto è oggetto di rinvio al Consiglio e alla Commissione<sup>910</sup>.

A questo punto, il Presidente del Parlamento, in accordo col Presidente del Consiglio, convoca una riunione del Comitato di Conciliazione<sup>911</sup>, che dispone di 21 giorni per giungere a un accordo su un progetto comune. Per raggiungere questo scopo si deve decidere a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento.

Qualora il Comitato di Conciliazione non giunga a un accordo per un progetto di bilancio comune entro 21 giorni, la Commissione è tenuta a sottoporre un nuovo progetto di bilancio.

Se nel termine di quell'arco temporale si è raggiunto un accordo, le istituzioni detentrici dell'autorità di bilancio, il Parlamento e il Consiglio, entro un limite temporale di 14 giorni, devono approvare il progetto condiviso nel Comitato.

Qualora la procedura si concluda positivamente, il Presidente del Parlamento dichiara l'adozione del bilancio generale.

Tale inquadramento giuridico della procedura di bilancio è stato necessario per ragionare in termini più larghi della "budgetizzazione" e della "parlamentarizzazione" della cooperazione allo sviluppo tra l'Unione europea e gli Stati ACP. Nel corso della nostra argomentazione, risulta chiaro come l'istituzione parlamentare abbia progressivamente assunto un ruolo preponderante nel processo legislativo e nell'espressione della rappresentanza democratica dei cittadini dell'Unione europea.

La questione della budgetizzazione, difatti, era stata posta sin dal principio in termini di una questione di "deficit democratico"<sup>912</sup>.

Come noto, ai sensi dell'art. 2 TUE, la democrazia costituisce uno dei valori fondanti dell'Unione, assieme al rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza, della libertà, dello Stato di diritto e dei diritti umani.

La questione della legittimità democratica delle istituzioni europee e dei loro meccanismi decisionali è, dagli esempi riportati ma non solo, sempre stata al centro del dibattito politico e accademico. Come rilevò la Commissione europea nel [Libro bianco](#) del 2001, i cittadini europei sono ed erano al centro di un grande paradosso. Da un lato, essi richiedono che si arrivi a una risoluzione dei problemi importanti della società; dall'altro sono sempre meno fiduciosi nelle istituzioni e nelle misure da queste adottate.

La Commissione, nell'ottica di salvaguardare la resilienza delle democrazie dell'Unione europea, conscia delle sempre più marcate pressioni sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti umani, ha agito adottando un piano d'azione per la democrazia europea<sup>913</sup>, il quale si colloca in un disegno d'insieme con il nuovo meccanismo europeo

---

<sup>910</sup> V. art. 314 TFUE.

<sup>911</sup> Composto da rappresentanti dei membri del Consiglio e da un numero pari di rappresentanti del Parlamento.

<sup>912</sup> V. Parlamento Europeo, Risoluzione sull'iscrizione del Fondo europeo di sviluppo nel bilancio dell'Unione, A4-0157/95, 1995.

<sup>913</sup> [Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Sul piano d'azione per la democrazia europea, Bruxelles, 3.12.2020, COM\(2020\) 790 final.](#)

per lo Stato di diritto<sup>914</sup>, con le misure per favorire e salvaguardare l'uguaglianza nell'Unione europea<sup>915</sup> e con la strategia per il rafforzamento dell'applicazione della Carta dei diritti fondamentali<sup>916</sup>.

Partendo da queste considerazioni di natura generale, l'inserimento del FES nel budget può essere letto sotto almeno tre diverse lenti.

La prima, quella degli Stati ACP, che sotto il profilo del finanziamento della cooperazione perdono progressivamente il rapporto di specialità impostato con l'Unione europea sin dai tempi dell'istituzione delle Comunità, in favore di una relazione più "normale", basata su un approccio di maggiore cooperazione politica, non più commerciale/orientato allo sviluppo. Potremmo sostenere l'ipotesi che la politicizzazione dei Trattati fondanti dell'Unione europea abbia comportato, a sua volta, una politicizzazione delle relazioni esterne dell'Unione: sappiamo, infatti, che la comparsa della voce "diritti umani" nelle varie convenzioni Ue-ACP è avvenuta solo negli anni '90, in linea con il processo di integrazione europea e di comparsa all'interno dei Trattati di una prospettiva costituzionale. Dal punto di vista degli Stati ACP, la parlamentarizzazione della cooperazione allo sviluppo può anche significare uno svantaggio, nel caso in cui si sviluppino posizioni politiche particolarmente avverse al finanziamento europeo dello sviluppo negli Stati terzi. È la doppia faccia del fenomeno: da un lato, il Parlamento europeo, grazie anche alla proficua collaborazione con i membri dei parlamenti ACP, potrebbe favorire o auspicare una relazione più stretta, dall'altro, in casi di contingenze politiche particolarmente avverse, potrebbe pretendere, in un diretto confronto con il Consiglio, una progressiva riduzione dei fondi. Questo anche in un'ottica negoziale con gli Stati ACP volto a una maggiore concentrazione su temi che potrebbero essere d'interesse specifico per gli Stati dell'Unione: tra tutti, potremmo citare i fenomeni della migrazione irregolare, la sicurezza e la lotta contro il terrorismo.

Da un punto di vista istituzionale dell'Unione, la budgetizzazione non può che essere considerata una vittoria del Parlamento europeo, il quale, dopo un confronto durato decenni, è riuscito nell'intento di "democratizzare" il finanziamento della cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP<sup>917</sup>. Questo, in primo luogo, per l'accresciuto ruolo che il Parlamento esercita "quale istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione europea"<sup>918</sup>.

L'art. 13 par.2 TUE richiama il principio dell'equilibrio istituzionale: il Parlamento europeo, nel corso della querelle giurisprudenziale e di confronto con il Consiglio, facendo anche richiamo a un maggiore equilibrio che vedesse riconosciuto il valore dell'assemblea parlamentare, non è riuscito nell'intento con gli esiti della giurisprudenza Bangladesh e FES<sup>919</sup>

---

<sup>914</sup> [Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione, Bruxelles, 17.7.2019, COM\(2019\) 343 final.](#)

<sup>915</sup> [Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, Bruxelles, 5.3.2020, COM\(2020\) 152 Final.](#)

<sup>916</sup> [Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Bruxelles, 2.12.2020, COM\(2020\) 711 final.](#)

<sup>917</sup> Si rammenti che la cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP, per il tramite degli strumenti FES, ha rappresentato nel tempo la maggior parte del finanziamento unionale allo sviluppo indirizzato verso Stati terzi.

<sup>918</sup> PALLADINO R., *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p.364.

<sup>919</sup> Si richiama quanto specificato in ECJ, *Case C-316/91, European Parliament v. Council*, 2 marzo 1994.

di vedere riconosciute tali spese come parti integranti del budget comunitario. A seguito della rinuncia del Consiglio e, dunque, degli Stati membri di voler collocare la cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP al di fuori del bilancio generale, il “controbilanciamento”<sup>920</sup> dei poteri è stato messo in atto. Tale principio dell’equilibrio istituzionale, nel senso di esercizio delle competenze nel rispetto di quello delle altre istituzioni, è stato riconosciuto più volte anche a livello giurisprudenziale dalla Corte di giustizia<sup>921</sup> congiuntamente al principio della leale cooperazione. È dovere delle istituzioni non solo non pregiudicare l’esercizio delle competenze delle altre istituzioni, ma altresì favorire il buon funzionamento del processo decisionale per il tramite di procedure definite.

In questo senso, il buon funzionamento del triangolo istituzionale che conduce la Commissione, il Parlamento e il Consiglio a intervenire in modo efficiente sul piano decisionale, si può dire che possa essere oggetto di una “messa alla prova” ogni qualvolta le competenze e le prerogative dell’Unione sono oggetto di un allargamento. Nel caso del FES, tale prova riguarda la legittimità della spesa in cooperazione allo sviluppo erogata dall’Unione, che deve essere conforme anche alla volontà dei cittadini che concorrono alla composizione dei Parlamenti, nonché<sup>922</sup>, direttamente o indirettamente, alla nomina/elezione delle figure chiave dei governi che compongono il Consiglio. Dal punto di vista dell’Unione europea e del suo processo di integrazione preso nel suo insieme, l’evoluzione della relazione con gli Stati ACP è da vedere in un’ottica di continuazione e rinnovamento del partenariato. L’esigenza, difatti, di continuare a intraprendere delle relazioni speciali con gli Stati ACP è stata ripetutamente segnalata dai lavori proficui delle assemblee congiunte tra Unione europea e Stati ACP che si sono svolte nel tempo, che hanno adottato disparate posizioni politiche su diversi temi<sup>923</sup>, fin dai tempi della nascita del partenariato.

---

<sup>920</sup> Si fa riferimento, in particolare, a STROZZI F., R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione europea. Parte Istituzionale*, VII ed., Torino, 2020, p. 72, v. anche K. LENAERTS, A. VERHOVEN, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in the E.U. Governance*, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds.), *Good Governance in Europe’s Integrated Market*, Oxford, 2002; L.S. ROSSI, *A New Inter-Institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After The Lisbon Treaty*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 645-659; M. CHAMON, *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?* in *Eur. Pub. Law*, 2015, n. 2, pp. 371-391;

<sup>921</sup> Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7 e sentenza del 22 maggio 1990, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, causa C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217, punti 22 e 23; Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, *SA Roquette Frères c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, punti 33 e 34; sentenza del 6 maggio 2008, *Parlamento europeo c. Consiglio dell’Unione europea*, causa C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, punto 57;

<sup>922</sup> Talvolta in modo diretto, talvolta in modo indiretto.

<sup>923</sup> V. ad esempio, le posizioni politiche in materia di lotta al terrorismo, ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, *Resolution on the urgency of new measures to fight national terrorism*, 102.582/18/fin, 2018. Consultabile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/237620/AP102.582EN.pdf>; sulle posizioni in materia di cambiamento climatico, ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, *Resolution on the global challenges of climate change cooperation for adaptation and mitigation in the wake of COP 27*, 103.289/22/fin., 2022 consultabile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/256392/Resolution%20Climate-EN.pdf>; sulle posizioni in materia del partenariato tra l’Unione europea e gli Stati ACP, ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, *Resolution on the global challenges of climate change cooperation for adaptation and mitigation in the wake of COP 27*, ACP-EU 103.289/22/fin, 2022. Consultabile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/237614/AP102.400EN.pdf>.

L'evoluzione della relazione è stata fortemente legata ai cambiamenti occorsi nell'Unione: quando l'Unione e i suoi stati hanno fatto piena adesione ai principi e alle norme previste dal regime OMC, è cambiata, ad esempio, la modalità di relazione commerciale con gli Stati ACP<sup>924</sup>. Lo stesso vale per la cooperazione allo sviluppo, da tempo oggetto di una contesa istituzionale nell'Unione, che alla fine è stata scorporata dalla relazione con gli Stati ACP per esigenze di democratizzazione e di equilibrio istituzionale, che coincidono anche con le innovazioni apportate dall'ultima riforma di Lisbona. Nell'ottica di tali cambiamenti, la conclusione che la bilancia dei vantaggi del partenariato stia progressivamente propendendo sempre più per l'Unione europea non è certamente da valutare come errata.

---

<sup>924</sup> Attraverso l'introduzione degli accordi di partenariato economico.

## Considerazioni conclusive

Alla luce delle analisi e delle considerazioni poste in essere in questo manoscritto, occorre tracciare un quadro complessivo di considerazioni finali sulla relazione “speciale” tra l’Ue e gli Stati ACP.

Il quadro di partenariato tra i due blocchi si fonda sulla strategia complessiva dell’Unione europea di mantenere delle buone relazioni con il proprio vicinato e con i partner storici<sup>925</sup>. Con l’avvento del nuovo millennio, il Trattato di Lisbona ha portato in dote diversi cambiamenti rilevanti all’azione esterna dell’Unione. Ricordiamo, tra questi, l’istituzione della figura dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza; la creazione del Servizio europeo per l’azione esterna; l’istituzione della personalità giuridica unica dell’Unione<sup>926</sup>.

I valori che ispirano l’azione esterna dell’Unione – tra cui la contribuzione alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile [...] alla tutela dei diritti umani [...] – sono contenuti all’art. 3 n. 5 del TUE e, in raccordo con i principi generali di cui all’art. 21 TUE<sup>927</sup>, sono il fondamento delle diverse tipologie di trattati che l’Unione conclude con gli Stati terzi<sup>928</sup> e della politica di *normative power* attuata dall’Ue nelle sue relazioni esterne<sup>929</sup>. A titolo di esempio, possiamo considerare l’accordo di associazione concluso tra l’Unione europea e l’Ucraina<sup>930</sup>, il quale, similmente a quanto codificato nell’attuale quadro partenariale di Cotonou, stabilisce il dialogo politico tra le Parti e crea delle aree strategiche di cooperazione politica<sup>931</sup>. Gli accordi dell’Unione investono anche le relazioni che si sono create con il partenariato euro-mediterraneo, che coinvolge gli Stati del Nordafrica, con i quali valgono presupposti simili agli accordi di associazione per ciò che concerne il dialogo politico tra le Parti<sup>932</sup>.

Per quanto riguarda, invece, gli accordi commerciali di libero scambio conclusi dall’Unione, abbiamo constatato che l’Unione europea ha da sempre contribuito, fin dall’inizio della sua esistenza, al sistema internazionale degli scambi<sup>933</sup>. Tale contributo non è stato solo recepito con l’aderenza, prima, alle regole GATT e, poi, alla normativa WTO, ma anche attraverso la conclusione di diversi trattati di libero scambio regionali che hanno

---

<sup>925</sup> V. P. WULZER, *Le relazioni internazionali dell’Unione europea: dalla Cooperazione politica europea alla Politica estera e di sicurezza comune*, in *Storia del Mondo*, 2003, p.7

<sup>926</sup> Sul punto si rinvia all’art. 47 TUE.

<sup>927</sup> La democrazia, lo Stato di diritto, l’universalità e indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, i principi di uguaglianza e solidarietà e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

<sup>928</sup> Che possono essere trattati di libero scambio, trattati di associazione, trattati di partenariato,

<sup>929</sup> In I. MANNERS, *Normative Power Europe: a contradiction in terms?*, in *JCMS* Vol. 40 2002, pp- 235-58.

<sup>930</sup> V. *Association agreement between Ukraine and the EU*, disponibile online [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc\\_155103.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf)

<sup>931</sup> Come abbiamo notato nell’accordo negoziato del Post-Cotonou, queste aree di cooperazione politica comprendono vasti spazi tematici, che passano per questioni che tradizionalmente vengono inseriti in questa categoria di accordi e temi che, invece, sono considerati più innovativi (come ad esempio la Cybersicurezza).

<sup>932</sup> V. R. AYADI, S. GADI, *The Euro-Mediterranean Partnership and Development Assistance: Past Trends and Future scenarios*, in *MEDPRO Technical Report*, 2013, pp. 2 ss.

<sup>933</sup> V. Y. DEVUVST *Gatt, Customs Provisions and the Uruguay Round: The European Community Experience*, *Journal of World Trade*, 1992, pp. 15-34; N. O’KEEFFE, *The role of EU institutions in external trade policy*, 1996; D. ELLES, *The European Union and World trade law: after the GATT Uruguay Round*, in *International and Comparative Law Quarterly* 1996, pp. 19-30; *IBIDEM* 1996, p. 105-123.

come obiettivo l'eliminazione dei dazi doganali e delle barriere tariffarie. Nel manoscritto, per esempio, abbiamo approfondito il caso del dell'accordo di libero scambio tra Unione europea e Vietnam. Affianco ai tipici "valori commerciali", sempre di più l'Unione inserisce all'interno di questi accordi questioni di carattere non commerciale. È il caso delle clausole per il rispetto dei diritti umani che vengono inserite in questi strumenti normativi internazionali e che affermano la validità degli accordi a ~~condizione~~ che non vengano violate le norme sul rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. Lo stesso accade quando si vogliono inserire clausole relative al rispetto dei diritti dei lavoratori<sup>934</sup>. Ritroviamo queste clausole nel CETA<sup>935</sup>, agli artt. 22-23 dell'accordo, ma ad esempio anche nell'accordo concluso con Singapore, al capitolo 12<sup>936</sup>.

Questi accordi di libero scambio conclusi dall'Unione europea in tempi odierni vengono tutti fatti rientrare nel novero della categoria degli accordi commerciali di ultima generazione<sup>937</sup>.

A risolvere una questione complessa, come quella relativa alla competenza dell'Unione e/o degli Stati membri a concludere accordi internazionali, è stato il Parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione europea, su richiesta della Commissione, che ha delimitato le materie in cui l'Unione detiene competenza esclusiva per la conclusione di accordi in autonomia e le materie concorrenti che comportano la conclusione di accordi internazionali in forma mista<sup>938</sup>.

Nel quadro delle sue esperienze partenariali, la cooperazione tra Ue e Stati ACP ha avuto la sua origine nel Trattato di Roma del 25 marzo 1957. Infatti, già con questo Trattato fondativo, gli Stati della nuova entità europea tentavano di mantenere un rapporto privilegiato con le proprie colonie e territori d'oltremare<sup>939</sup>. Tale trattato di associazione venne rinnovato nel luglio 1963 con la convenzione di Yaoundé. Le ragioni che si ponevano a fondamento di questa nuova convenzione si riscontravano nella necessità di dover ridiscutere la relazione speciale con le ex colonie appena divenute Stati, ma anche perché era stata prevista, nel Trattato di Roma, una ridiscussione dell'associazione entro la fine del 1962<sup>940</sup>. Vi erano anche altre due ragioni di natura funzionale: la prima era data

---

<sup>934</sup> Tra i tanti, v. commento di A. BONFANTI, Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione "Commercio per tutti", tra regionalismo e multilateralismo economico, in *Diritti Umani in Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2016, pp. 233-239.

<sup>935</sup> Accordo economico commerciale e globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, 2017.

<sup>936</sup> V. Free Trade Agreement between European Union and Singapore, 2019

<sup>937</sup> Si v. sul punto C. TITI, *International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements*, in *The European Journal of International Law*, 2015, pp. 644 e ss.; M. COLIN, *The European Union and Regional Trade Agreements: A Case Study of the EU-Korea FTA*, in C. Hermann and J.P. Tercheste, *European Yearbook of International Economic Law*, 2011 p. 297; G. M. RUOTOLO, *prima op. cit.* pp. 329-354.

<sup>938</sup> V. Parere 2/15 della Corte di Giustizia dell'Unione europea, ECLI:EU:2017:376, 2017. Disponibile online <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727&doclang=IT>. V. anche D. GERAETS, *Changes in EU trade policy after Opinion 2/15*, in *Global trade and customs journal*, 2018, p. 13-18; A. VAN CALSTER, *Multilevel constitutional review and EU external treaty making after opinion 2/15* in *European foreign affairs review*, 2018 p. 439-462; R. GERHAUSERS, *Quick*, *The Ratification of CETA and other trade policy challenges after Opinion 2/15* in *Zeitschrift fur europarechtliche Studien*, 2019 pp. 505-528; P. HAINBACH, *The CJEU's Opinion 2/15 and the future of EU investment policy and law-making*

<sup>939</sup> In particolare, si evidenzia il rapporto della Francia con le sue colonie.

<sup>940</sup> Cfr. W ZARTMAN, *The politics of trade negotiations between Africa and the European Economic Community - The weak confront the strong* Princeton University Press, 1971, pp. 24-26

dalla nascita del FEDOM, il Fondo europeo di sviluppo dei Paesi e territori d'oltremare. La seconda corrispondeva alla fissazione della tariffa esterna comune della Comunità.

A questo punto occorrerebbe riflettere, come premessa alle nostre conclusioni, sul tipo di relazione che è stata instaurata fin dal principio dalla Comunità e dagli Stati associati. Come si potrebbe notare, l'impiego dell'aggettivo "speciale" per descrivere la relazione tra i due blocchi era legato alle concessioni che la Comunità accordava agli ex Stati coloniali. Queste concessioni, come susseguentemente si replicò anche nel quadro delle Convenzioni di Lomé, riguardavano soprattutto, in principio, due elementi cruciali: la creazione di un sistema preferenziale commerciale che concedeva alle ex colonie trattamenti preferenziali in materia di dazi e barriere tariffarie per l'esportazione di beni nella Comunità; la concessione di fondi per la cooperazione allo sviluppo con un apposito protocollo finanziario allegato alle Convenzioni. La relazione, pertanto, era perlopiù basata su una "restituzione", che rientrava perfettamente nella logica delle ideologie del tempo, tra cui ricordiamo, ad esempio, il Nuovo Ordine Economico Internazionale. Tale logica, in realtà, si scontrava già con i principi generali del commercio internazionale, che avevano nel rispetto delle clausole di non discriminazione - la clausola del trattamento interno e la clausola della nazione più favorita - il loro centro di gravità e legittimità.

Le Convenzioni di Lomé, in continuità con il quadro di partenariato di Yaoundé, confermavano l'impianto preferenziale dell'accordo. Tali preferenze commerciali comportarono, a partire dagli anni '90, alcune pronunce dei panel del GATT e del WTO, le quali attestavano la natura illegale e discriminatoria del regime di importazione di banane dell'Unione<sup>941</sup>. L'Unione, per l'appunto, aveva favorito, in esecuzione di quanto codificato negli strumenti normativi di Lomé, gli Stati ACP nell'importazione di tale frutto.

I vari *Banana cases*, furono tra i primi veri impulsi diretti all'Unione che fecero impostare la relazione commerciale con gli Stati ACP su una base diversa, non preferenziale. Questa non fu, però, l'unica ragione che comportò alcune delle modifiche sostanziali del quadro di partenariato pre-Cotonou. Infatti, l'ideologia sottostante ai dettami e ai principi del WTO, predominanti negli anni '90, rifletteva una volontà di liberalizzazione del mercato e degli scambi che si scontrava fortemente con la dinamica preferenziale del quadro partenariale. Tale ideologia sembra anche essere stata alla base dei cambiamenti riscontrati nell'accordo di Cotonou, il quale cercava per la prima volta di condurre la relazione con gli Stati ACP su un piano di conformità con la normativa multilaterale. Peraltro, la nuova configurazione partenariale manteneva l'obiettivo primario di ridurre e progressivamente eliminare la povertà<sup>942</sup> e, allo stesso tempo, suddivideva il partenariato in

---

<sup>941</sup> V. per un riassunto della vicenda durata due decenni e dei casi *Banana I, II e III* v. J. DE MELO, *Bananas, the GATT, THE WTO and US and EU domestic Politics*, in *Development Policies*, n. 54, Working Paper, 2012, p. 12. V. Report of the Panel (DS32/R); EEC - MEMBER STATES IMPORT REGIMES FOR BANANAS, 3 June 1993.

<sup>941</sup> Sulla questione v. H. GUYOMARD, C. LE MOUËL, *Tensions around a trade regime: the GATT/WTO banana story*. 2. CEPII-IDB conference: Economic implications of the Doha development agenda for Latin America and the Caribbean, Oct 2003, Washington, United States. 22 p. che testualmente a p. 22: "As noted by Read (2001), the weakness of the GATT dispute settlement procedure and the lack of enforceability of a panel decision, given the need for unanimity, implied that the EU was able to veto the verdict and ignore the adverse ruling" [...] "Once again, the EU was able to block the implementation of the panel's ruling. Meanwhile however, the Uruguay Round negotiations had made progress and the WTO's dispute settlement procedures had been strengthened. Given the adverse conclusions of the second GATT panel, the original CMOB became vulnerable to a WTO complaint".

<sup>942</sup> Pertanto, manteneva una finalità di assistenza agli Stati ex colonie.

tre pilastri: un pilastro politico; un pilastro commerciale; un pilastro della cooperazione allo sviluppo.

Questa divisione rifletteva, da un lato, la necessità di continuare a mantenere il carattere di specialità della relazione con gli Stati ACP: invero, l'accordo manteneva ancora il protocollo finanziario<sup>943</sup> e lo stesso quadro di accordi di partenariato economico prevedevano un periodo di deroga per la negoziazione e la conclusione che prolungava gli effetti dell'asimmetria commerciale tra Ue e Stati ACP<sup>944</sup>. Dall'altro, venne inserito all'interno del partenariato il pilastro politico, che comportava anche la condizionalità dell'applicazione dell'accordo da Parte dell'Ue a patto che gli Stati partner non violassero i principi democratici, lo Stato di diritto e i diritti umani nel proprio Paese.

Fu proprio, quindi, il regime partenariale di Cotonou a iniziare il compimento formale della normalizzazione della relazione.

A supportare il capitolo dedicato al quadro partenariale di Cotonou, è stata approfondita la questione della conformità degli accordi di partenariato economico (APE) con le Comunità economiche regionali degli Stati ACP, nonché della conformità degli APE col sistema WTO, intraprendendo un'analisi approfondita sia sugli aspetti sostanziali degli accordi sia sui potenziali conflitti normativi/ di giurisdizione che potrebbero manifestarsi.

Per effettuare questo genere di analisi, si è selezionato come caso studio quello della Comunità dei Caraibi (CARICOM)<sup>945</sup> e quello dell'APE tra l'Unione europea e il forum dei Caraibi (CARIFORUM)<sup>946</sup> e si è deciso di svolgere uno studio della giurisdizione di tipo orizzontale<sup>947</sup>.

Anzitutto, è stata effettuata una schematizzazione delle disposizioni del trattato rivisto di Chaguaramas<sup>948</sup> e dell'APE con il CARIFORUM, con l'obiettivo di individuare quattro diverse tipologie di disposizioni: quelle indipendenti dalla normativa OMC; quelle che riproducono testualmente la normativa OMC; le disposizioni tra di loro conflittuali; quelle che confermano quanto stabilito nella normativa OMC.

Si è riscontrato l'ampio "prestito" del linguaggio e delle disposizioni OMC, in modo diretto e indiretto, sia nel Trattato rivisto di Chaguaramas sia a quello tra Ue e CARIFORUM.

Infine, si è proceduto a valutare gli eventuali profili di conflitto giurisdizionale tra i diversi strumenti normativi, che hanno confermato diversi elementi di rischio: in primis, dopo aver chiarito quali Parti potessero adire gli strumenti di risoluzione delle controversie in considerazione dei due trattati analizzati<sup>949</sup>, abbiamo sottolineato che fosse improbabile

---

<sup>943</sup> E, quindi, il FES era ancora a pieno titolo nella logica partenariale e non assoggettato alla procedura di bilancio dell'Unione.

<sup>944</sup> Negli accordi di partenariato economico conclusi è possibile notare che l'apertura dei mercati ACP alle merci dell'Ue non è mai immediata ma progressiva. Sebbene nel lungo periodo questi accordi siano in grado di condurre a una piena compatibilità con il commercio mondiale multilaterale, bisogna registrare che il principio di non discriminazione non è stato per diverso tempo ugualmente rispettato.

<sup>945</sup> Una comunità di integrazione economica, non politica, tra gli Stati dei Caraibi.

<sup>946</sup> Una riconfigurazione degli Stati caraibici che non è perfettamente uguale nella membership a quella del Forum dei Caraibi.

<sup>947</sup> Per approfondire sull'analisi della giurisdizione di tipo orizzontale e verticale v. J.P. TRACHTMAN, "Institutional Linkages: Transcending "Trade and..."", op. cit

<sup>948</sup> Questo è il trattato su cui si fonda il CARICOM.

<sup>949</sup> Mentre la Caribbean Court of Justice del CARICOM può essere adita da ogni Stato facente parte della Comunità, essendo l'APE Ue-Cariforum un accordo region-to-region, lo strumento di arbitrato presente

ma non impossibile che l'Unione europea potesse impugnare la clausola di preferenza regionale di cui all'art. 238 dell'APE al fine di esigere che gli Stati caraibici si concedessero vicendevolmente i trattamenti favorevoli codificati nell'accordo. Ci siamo chiesti se un'azione di questo genere potesse avere delle conseguenze, considerando anche che la membership tra CARIFORUM e CARICOM non fosse omogenea. Abbiamo concluso che, per certi versi, si potessero profilare due diversi percorsi di integrazione: uno relativo all'integrazione economica degli Stati CARICOM. L'altro, riguardante l'integrazione APE tra Ue e Foro caraibico.

Contestualmente, abbiamo rilevato i numerosi rischi di conflitto giurisdizione tra la Corte di giustizia dei Caraibi e gli altri strumenti di risoluzione delle controversie codificati dal WTO e dall'accordo APE tra Ue e Cariforum. Questi rischi sono dovuti, innanzitutto, alla mancata presenza di norme che disciplinano i rapporti con l'OMC e con gli strumenti terzi di risoluzione delle controversie sia all'interno del Trattato di Chaguaramas sia nello statuto della Corte di giustizia dei Caraibi. In secondo luogo, le numerose disposizioni sovrapposte tra questi strumenti normativi e la mancanza di clausole di scelta del foro potrebbero comportare potenziali sentenze conflittuali; altresì, tale omogeneità normativa potrebbe consentire, agli Stati facenti parte del CARICOM, di optare per una strategia di *forum shopping*, con il fine di veder accolte le proprie posizioni legali su conflitti di interessi esistenti con altri Stati dei Caraibi.

L'analisi, poi, si è soffermata sulle prospettive del partenariato, mettendo prima a raffronto il testo negoziato post-Cotonou con l'attuale quadro partenariale; poi, esaminando l'evoluzione della clausola diritti umani, a seguito della negoziazione del testo post-Cotonou. Primariamente, si è dovuta confermare la tendenza di trasformazione della relazione, che se agli albori dava ampio spazio ad aspetti di cooperazione allo sviluppo e commerciali, nell'ultimo testo negoziato copre perlopiù aree strategiche politiche e tecniche.

Ad esempio, è il caso dell'inserimento della *cybersecurity* e del *cybercrime* come aree di cooperazione della relazione<sup>950</sup>.

Mettendo da parte gli aspetti sostanziali, formalmente il testo negoziato si presenta con un *framework agreement*, che ha come destinatari tutti gli Stati dell'OACPS, e ben tre protocolli regionali, i quali approfondiscono aree di cooperazione che vengono già citate nell'accordo "generale" e che aggiungono, sulla base degli interessi regionali, argomenti strategici specifici: è il caso dell'accordo con il Pacifico, che mantiene un titolo riservato agli Oceani e alla Pesca. Tale nuovo approccio tripartito del partenariato è il risultato dell'accoglimento della posizione negoziale della Commissione europea che, a sua volta, ha dovuto mediare tra le posizioni degli Stati membri dell'Ue<sup>951</sup>.

Bisogna riconoscere che molte delle aree strategiche di cooperazione che sono state incluse nel testo negoziato rappresentano questioni politiche spinose che coinvolgono gli Stati europei: due fra tutte sono l'immigrazione irregolare, che prevede diversi articoli

---

nell'accordo può permettere solo agli Stati CARIFORUM presi nel loro insieme di ricorrere contro l'Ue e viceversa.

<sup>950</sup> Si fa riferimento alla Convenzione di Budapest sul Cybercrimine e alla Convenzione dell'Unione Africana sulla Cybersicurezza e la protezione dei dati personali.

<sup>951</sup> Ricordiamo, ad esempio, che la Germania era a favore di tre distinti accordi regionali da concludersi con le macroregioni del Pacifico, dell'Africa e dei Caraibi. L'Italia, la Francia e la Spagna, d'altro canto, volevano concludere un singolo *framework agreement*.

dedicati e formule procedurali per la riammissione e l'identificazione degli individui entrati illegalmente nei territori dell'Ue<sup>952</sup>, e il tema del terrorismo internazionale.

Per ciò che riguarda la clausola diritti umani, dopo aver presentato la configurazione nell'attuale quadro di partenariato<sup>953</sup>, ci siamo soffermati su quanto negoziato nel testo post-Cotonou. Ciò che emerge è un rafforzamento di tale clausola, sia sul piano dell'identificazione degli elementi essenziali (ai quali si aggiunge, oltre al rispetto per i diritti umani, lo Stato di diritto e i principi democratici, anche l'obbligo di cooperazione in materia di lotta alla proliferazione di armi di distruzione di massa<sup>954</sup>) sia sul piano della cosiddetta "non execution clause", che si estende a tutte le materie del partenariato<sup>955</sup>.

In aggiunta, nella versione del testo negoziato, che per inciso non è ancora considerabile come testo definitivo, la "non execution clause" prevede che, qualora la violazione degli elementi essenziali dell'accordo sia particolarmente qualificata, le Parti abbiano il diritto di invocare senza indugio l'adozione di misure appropriate, tra cui la sospensione dei termini previsti dal testo negoziato e dagli accordi di partenariato economico associati al framework agreement.

Un interrogativo interessante che abbiamo esaminato sulla clausola diritti umani è dato dalle implicazioni che potrebbe comportare la mancanza di un accordo valido – pertanto, parliamo della scadenza e della mancata proroga temporale degli effetti espliciti dall'attuale strumento di partenariato e del non raggiungimento della firma e della conclusione dell'attuale accordo post-Cotonou – sulle clausole richiamanti la clausola diritti umani del framework agreement che sono codificate negli accordi di partenariato economico.

Qualora il riferimento normativo degli APE alla clausola diritti umani del framework agreement sia di tipo statico, allora la validità di quel riferimento normativo rimarrebbe intatta, quantunque lo stesso framework agreement sia arrivato alla sua scadenza e non espliciti più i suoi effetti.

Questo implicherebbe che anche un'eventuale scadenza dell'accordo di Cotonou potrebbe non nuocere all'elemento essenziale oramai incorporato nell'accordo di partenariato economica.

D'altronde, qualora il riferimento al framework agreement sia di tipo dinamico, ossia venga stabilito solo che "le norme di un accordo non impediscono l'adozione di misure appropriate nel quadro di un altro accordo", tale riferimento presente nell'APE perderebbe di efficacia giuridica, creando la necessità o di una revisione dell'APE o dell'adozione di un nuovo framework agreement.

C'è, altresì, un'ipotesi interessante, che riguarda l'eventualità della mancata firma e conclusione del nuovo testo negoziato. Infatti, un'eventuale protezione dei riferimenti alla clausola diritti umani presenti negli APE potrebbe essere fornita dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>956</sup>, che in caso di violazione di una disposizione essenziale per il compimento dell'oggetto o dello scopo del trattato, assegnerebbe il diritto alla parte offesa di invocare la violazione materiale per sospendere o terminare il trattato stesso.

---

<sup>952</sup> V. Annex I del testo negoziato.

<sup>953</sup> Che prevede l'individuazione, all'art. 9 del Cotonou Agreement, dell'elemento essenziale e, poi, all'art. 96 della cosiddetta non execution clause.

<sup>954</sup> V. art. 18 § 1.

<sup>955</sup> Ora ogni disposizione del partenariato, se violata, può comportare una richiesta di consultazioni, la quale, se non trova nei tempi prestabiliti una soluzione mutualmente soddisfacente tra le Parti, può originare l'adozione di misure appropriate.

<sup>956</sup> In particolare, v. art. 60 della Convenzione sul diritto dei trattati.

Di certo si tratterebbe di una forma di “copertura giuridica” molto efficace, che, contestualmente, pecca della mancanza della nozione di dialogo delle parti e di pervenire a una soluzione pacifica della controversia, evitando così la sospensione immediata, o peggio il termine, di accordi commerciali con partner storici.

In conclusione, questo manoscritto ha posto in essere una riflessione sulla “budgetizzazione” del Fondo europeo di sviluppo, chiedendosi quale attore fosse uscito vincitore dal trentennale confronto che è avvenuto su questo tema da una prospettiva istituzionale e giurisprudenziale.

Dopo aver evidenziato le diverse posizioni istituzionali sul tema dell’entrata in bilancio del FES<sup>957</sup>, sono stati tracciati i profili giurisprudenziali sulla questione.

In particolare, negli anni ’90, venivano rigettate dalla Corte di giustizia le istanze del Parlamento che intendevano dimostrare che le spese dedicate al FES costituissero in realtà spese della Comunità. Essendo la competenza della cooperazione allo sviluppo concorrente, secondo la Corte era pieno diritto degli Stati membri decidere sulle modalità di finanziamento nei confronti degli Stati terzi e, per giunta, delegare istituzioni dell’Unione europea alla gestione dei fondi.

A seguito, poi, di numerose risoluzioni del Parlamento e studi della Commissione, con l’entrata in vigore del nuovo regolamento che istituisce lo strumento “Europa globale”<sup>958</sup>, si è proceduto, dopo decenni di confronti, alla budgetizzazione del finanziamento allo sviluppo del partenariato con gli Stati ACP. Il nuovo strumento finanziario incorpora diversi Fondi che erano stati dedicati in passato alla cooperazione allo sviluppo per diverse aree del mondo facenti parte delle relazioni esterne dell’Ue.

Su un piano funzionale non sembra vi siano eccessive differenze con gli strumenti FES, sebbene vi siano delle modifiche terminologiche della documentazione di programmazione.

Su un piano procedurale e di vaglio parlamentare, è evidente che ora, essendo lo strumento a tutti gli effetti parte del bilancio dell’Unione, questo nuovo fondo seguirà quanto codificato nel procedimento di bilancio.

Sebbene non si possa non riconoscere il progresso in termini di un riconoscimento del valore della democrazia rappresentativa nell’Ue, occorre anche ammettere che la politicizzazione del finanziamento allo sviluppo del partenariato Ue-ACP può comportare, sulla base anche delle maggioranze politiche che si formeranno nel Parlamento, eventuali avvicinamenti o allontanamenti dai partner storici. Essendo il ruolo del Parlamento europeo sempre più centrale, soprattutto dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non è per nulla escludibile che maggioranze avverse alla cooperazione allo sviluppo possano implicare dei compromessi poco soddisfacenti per la continuazione della cooperazione con gli Stati ACP.

Facendo un’ultima riflessione globale sulla relazione, ora “normale”, tra l’Ue e l’OACPS, molto di quello che ne sarà del partenariato dipenderà anche dal tipo di rapporti che l’Ue continuerà a stringere con l’Unione africana. È indubbio che la presenza di questo

---

<sup>957</sup> Che vedevano storicamente la Commissione e il Parlamento schierati per l’inserimento nel budget, mentre il Consiglio in opposizione a questa richiesta.

<sup>958</sup> V. Regolamento (Ue) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa Globale (NDICII), che modifica e abroga la decisione n. 466/2014 e abroga il regolamento (Ue) 2017/1601 e il regolamento (Ce, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio. 2021

ente che si intesta il dialogo politico continentale con l'Ue, nonché l'eliminazione di ogni preferenza commerciale/protocollo finanziario nel partenariato con gli Stati ACP, ha come conseguenza una relazione politico-giuridica tra i due blocchi che comincia a scricchiolare sotto diverse prospettive. Diverse tipologie di soggetti e istituzioni potrebbero porsi, a questo punto, diverse domande rispetto alla necessità di perseguire ancora una relazione stretta con gli Stati ACP. Molte delle risposte a queste domande dipenderanno, appunto, da quanto i singoli Stati africani riusciranno a resistere alle pressioni dell'Ua di porsi come potenziale partner unico dell'Unione a livello politico. A un certo punto, potrebbe sembrare più chiara un'impostazione che divida il partenariato in tre distinti blocchi regionali: molto sarà legato alla capacità che avrà l'OACPS di riuscirsi a riconfermare come foro del dibattito intergovernativo tra gli Stati africani e l'Unione europea. Ma ancor di più, dipenderà dalla firma – che di per sé basterebbe per pervenire all'applicazione provvisoria del testo convenzionale – e dalla conclusione del nuovo accordo di partenariato. Al momento in cui si arriva alla conclusione della compilazione di questo manoscritto, tali atti essenziali non paiono essere scontati.

Bibliografia, documenti istituzionali, sitografia.

Accordo interno relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità nel quadro della quarta convenzione ACP/CEE, 91/401/CEE, N. L 229/288, 17/08/1991.

Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (70/544/CE), 29/07/1969.

Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, 2000/483/CE, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>.

ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, Resolution on the urgency of new measures to fight national terrorism, 102.582/18/fin, 2018. Consultabile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/237620/AP102.582EN.pdf>.

ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, Resolution on the global challenges of climate change cooperation for adaptation and mitigation in the wake of COP 27, 103.289/22/fin., 2022 consultabile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/256392/Resolution%20Climate-EN.pdf>.

ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, Resolution on the global challenges of climate change cooperation for adaptation and mitigation in the wake of COP 27, ACP-EU 103.289/22/fin, 2022. Consultabile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/237614/AP102.400EN.pdf>.

ACP negotiating mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union, adopted on 30 May 2018 by the 107<sup>th</sup> Session of the ACP Council of Ministers, held in Lomé, Togo. ACP/00/011/18 Final, 2018.

African Union, Decision on the African Common Position for Negotiations for a new cooperation agreement with the European Union, Decisions of the Eighteenth Extraordinary Session of the Executive Council, Ext/EX.CL/Dec.1 & 2 (XVIII), 2018.

V. A. ANTONIADIS, The European Union and WTO Law: a nexus of reactive, coactive, and proactive approaches, World Trade Rev., 2007, p. 45 ss.

ASEAN-EU Ministerial meeting, Bandar Seri Begawan Plan of action to strengthen the ASEAN-EU enhanced partnership (2013-2017), disponibile online [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/129884.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/129884.pdf).

Association agreement between European Union, of the one part, and Ukraine, of the other part, L 161/3, 29/05/2014 disponibile online [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc\\_155103.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf).

Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, L 260/4, 30/08/2014 disponibile online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.260.01.0004.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.260.01.0004.01.ENG).

Atto unico europeo, GU L. 169/1 del 29/06/1987, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>.

R. AYADI, S. GADI, The Euro-Mediterranean Partnership and Development Assistance Past Trends and Future scenarios, in MEDPRO Technical Report, 2013, pp. 2 ss.

L. BARTELS, The trade and development policy of the European Union, in European Journal of International Law, 2007, p. 715-756.

A. BASS, The Cotonou Trade Regime and WTO Law, 10 EUR L.J., 2004 p. 439.

F. BATTAGLIA, Il Mediatore Europeo, in Collana di studi sull'Integrazione europea, Cacucci Ed., 2020, pp. 323-326.

A. BONFANTI, Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione "Commercio per tutti", tra regionalismo e multilateralismo economico, in Diritti Umani in Diritti Umani e Diritto Internazionale, 2016, pp. 233-239.

P. BOUVIER, L'Europe et la cooperation au développement. Un bilan: la Convention de Lomé, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1980, p. 24.

A. BURNI, B. ERFORTH, N. KEIJZER, Global Europe? The new EU external action instrument and the European Parliament, in Global Affairs, pp. 471-485, 2021.

G. BUTLER. The future of EU international agreements as legal instruments in the asean region in Journal of International and Comparative Law, 2020, pp. 287-306.

M. R. CALAMITA, La clausola ISDS negli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea in Diritto Pubblico Comparato ed europeo, 2017 pp. 307-340.

M. CARBONE, Caught Between the ACP and the AU: Africa's relations with the European Union in a Post-Cotonou Agreement Context, in South African Jus International Affairs, 2018, p. 483.

M. CHAMON, The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law? in Eur. Pub. Law, 2015, n. 2, pp. 371-391.

J. P. CHARRIS BENEDETTI, La propuesta de un Sistema de corte de Inversiones, realmente resuelve los problemas?, in Derecho Estado, 2019, pp 83-115.

M. COLIN, *The European Union and Regional Trade Agreements: A Case Study of the EU-Korea FTA*, in C. Hermann and J.P. Terchechte, *European Yearbook of International Economic Law*, 2011 p. 297.

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, verso la piena integrazione della cooperazione con i paesi ACP nel bilancio dell'Ue, COM(2003) 590 def, 8/10/2003.

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende, COM(2018) 321final, 2018.

Comunicato stampa sulle Conclusioni del Consiglio sulla Bielorussia, 15/02/2016, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/15/fac-belarus-conclusions/>.

Comunicato stampa 52/19 CGUE, La procedura di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati prevista dall'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e il Canada (CETA) è compatibile con il diritto dell'Unione, 30 aprile 2019, disponibile online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/cp190052it.pdf>.

Comunicato stampa del Consiglio, 17 dicembre 2020 disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/17/belarus-eu-imposes-third-round-of-sanctions-over-ongoing-repression/>.

Comunicato stampa sulle conclusioni del Consiglio europeo sulla Bielorussia, maggio 2021, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/24/european-council-conclusions-on-belarus-24-may-2021/>.

Comunicato stampa del Consiglio, L'Ue vieta l'accesso al proprio spazio aereo e ai propri aeroporti ai vettori bielorussi, giugno 2021, disponibile online <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/04/eu-bans-belarusian-carriers-from-its-airspace-and-airports/>.

Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 21- 22 giugno 2007, disponibile online [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/94947.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/94947.pdf).

Consiglio, Conclusioni del Consiglio sulla Bielorussia, 11661/20, 12 ottobre 2020, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/media/46076/council-conclusions-on-belarus.pdf>.

Consiglio di Associazione Ue-Repubblica di Moldova, sull'agenda di associazione Ue-Repubblica di Moldova [2017/1489], L 215/3, 4 agosto 2017, Disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22017D1489&from=EN>.

Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa 29 maggio 2018, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/05/29/ukraine-council-endorses-agreement-on-a-further-1bn-in-loans/> .

Consiglio d'Europa, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 1950, disponibile online [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf) .

Consiglio europeo, Dichiarazione solenne sull'Unione europea, 19 giugno 1983, disponibile online <https://www.cvce.eu/obj/solemn-declaration-on-european-union-stuttgart-19-june-1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html>

V. Consiglio europeo, Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo, EUCO/13/20, ottobre 2020 disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/media/45923/021020-euco-final-conclusions-it.pdf> .

Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette communauté, Journal officiel des Communautés européennes, 11.06.1964, disponibile online <https://www.cvce.eu/en/obj/the-yaounde-convention-20-july-1963-en-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html>,

Convenzione di Lomé, V. convenzione ACP-CEE di Lomé, firmata il 28 febbraio 1975, disponibile online <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c973175b-9e22-4909-b109-b0ebf1c26328/language-it> .

Cooperation Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand – Member countries of the association of South-East Asian Nations, OJ L144/2, 1980.

Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 1958, Meroni c. Alta Autorità, causa C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7.

Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, SA Roquette Frères c. Consiglio delle Comunità europee, causa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, punti 33 e 34.

Corte di giustizia, sentenza del 22 maggio 1990, Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee, causa C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217, punti 22 e 23.

Corte di giustizia, sentenza 23 novembre 1999, Causa C-149/96, Portogallo/Consiglio ECLI:EU:C:1999:574.

Corte di giustizia, sentenza del 6 maggio 2008, Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea, causa C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, punto 57.

R. CROWE, European Budgetary Galaxy, European Constitutional Law Review, vol. 13, n.3, pp. 428-452.

D. CUCCIA, The Genscher-Colombo Plan: A forgotten page in the European Integration History, in Journal of European Integration History, 2018, p. 59 ss.

A. D'ALFONSO, European Development Fund, Joint development cooperation and the EU budget: out or in, European Parliamentary Research Service, 2014, p.8.

Dichiarazione e raccomandazioni finali del nono meeting del Comitato di Associazione parlamentare Unione europea-Moldavia. Adottata il 22/03/2021. Disponibile online <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231303/Final%20Statement%20and%20Recommendations%209th%20EU-MD%20PAC.pdf> .

D. DE BIEVRE, How does the European Union conduct its trade policy? Europe in progress, 2002, p. 161-175.

DEVEX, 20 ott 2022, disponibile online <https://www.devex.com/news/exclusive-south-africa-quitting-oacps-104273>

Y. DEVUVST Gatt, Customs Provisions and the Uruguay Round: The European Community Experience, Journal of World Trade, 1992, pp. 15-34.

C. DI TURI, La strategia commerciale dell'Unione europea tra regionalismo economico e multilateralismo in Studi sull'integrazione europea, 2016, pp. 329-354.

N. DIUK, Euromaidan: Ukraine's Self-Organizing Revolution, in World Affairs, 2014, pp. 9 ss.

D. ELLES, The European Union and World trade law : after the GATT Uruguay Round, in International and Comparative Law Quarterly 1996, pp. 19-30; Ibidem 1996, pp. 105-123.

M. EMERSON, D. CENUSA, T. KOYZIRIDE, Veronika MOVCHAN, The struggle for Good Governance in Eastern Europe, Rowman & Littlefield International, 2021 p. 2 ss.

Euractiv, 4 nov 2022, disponibile online <https://www.euractiv.com/section/politics/news/post-cotonou-deal-in-danger-as-concerns-grow-over-ratification-delay/> .

Euractiv, 24 ott 2022, disponibile online <https://www.euractiv.com/section/africa/opinion/it-is-time-to-boost-the-eus-relations-with-africa/> .

European Commission, DG Development, EU-ACP negotiation: Conclusions of the Ministerial Conference, Brussels, 2000, disponibile online <https://www.europeansources.info/record/eu-acp-negotiation-conclusions-of-the-ministerial-conference-brussels-2-3-2-00/> .

European Community Information Service, Partnership in Africa: The Yaoundé Association, December 1966, p. 6.

European Council, Conclusions on Multiannual Financial Framework, EUCO 37/13, 2013.

ECJ, Joined Cases C-181/91 and C-248/91, EP V. Council and Commission, 30 June 1993.

European Development Fund (11<sup>TH</sup>), National Indicative Programme (2014-2020) for cooperation between the Kingdom of Lesotho and the European Union, 2014, p. 6.

European Parliament, Press release Global Europe: MEPs back EU external cooperation funding instrument worth 79.5 billion euros, 2021, disponibile online <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210604IPR05526/meps-back-eu-external-cooperation-funding-instrument-worth-EU79-5-billion>.

European Parliament, resolution on the budgetisation of the European Development Fund, (EDF) 2003/2163(INI)), 2003.

European Parliament, resolution on Financing EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and territories for 2014-2020, preparation of the multiannual financial framework regarding the financing of EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and territories for the 2014-2020 period (11<sup>th</sup> European Development Fund) (2012/2222(INI)), 2013.

European Parliament, Resolution on the situation in Ukraine, 2014, disponibile online [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2965\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2965(RSP)).

European Parliament, Res. P8\_TA(2015)0467 of 17 December 2015 on the draft Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Socialist Republic of Vietnam, of the other part.

European Parliament, Report on the future of ACP-EU relations beyond 2020 (2016/2053(INI)), 2016.

European Union, Public Finance, Publications Office of the European Union, 2014, p. 298.

A. FLINT, The end of a “Special Relationship”? The new EU-ACP Economic Partnership agreements, in the Review of African Political Economy, 2009, p. 80.

Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Socialist Republic of Vietnam, of the other part, OJ L 329 del 3/12/2016. Disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1203%2802%29>.

Free Trade agreement between the European Union and the Socialist Republic of Vietnam, GU L 186, 12 June 2020. Disponible online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:186:FULL&from=EN#page=5> .

V. Georgetown Agreement, as revised by Decision n.1 /CX/19 of the 110th session of the ACP Council of Ministers held in Nairobi, Kenya, on 7 December 2019, and endorsed by the 9th Summit of the ACP Heads of State and Government, Nairobi, Kenya, 9-10 December 2019.

D. GERAETS, Changes in EU trade policy after Opinion 2/15, in Global trade and customs journal, 2018, p. 13-18.

R. GERHAUSERS, Quick, The Ratification of CETA and other trade policy challenges after Opinion 2/15 in Zeitschrift für europarechtliche Studien, 2019 pp. 505-528.

G. M. GROSSMAN, E HELPMAN, The politics of free trade agreements, in NBER Working paper series, 1993.

V. J. GRUMILLER, W. RAZA, C. STARITZ, B. TROSTER, R. VON ARMIN, H. GROHS The economic and social effects of the EU Free Trade Agreement with Vietnam in OFSE Research, Vienna, July 2018.

G. GRUNI, Towards a Sustainable World Trade Law? The commercial Policy of the European Union after Opinion 2/15 CJEU in Global Trade and Customs Journal, 2018, p. 12 .

H. GUYOMARD, C. LE MOUËL. Tensions around a trade regime : the GATT/WTO banana story, Economic implications of the Doha development agenda for Latin America and the Caribbean, Oct 2003, Washington, United States. 22 p.

J. HARRISON, The Human Rights Impact of the World Trade Organization (Hart, 2007) 207 – 9; Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia) [1999] in ICJ Rep, p. 31.

Q. HOANG VUONG, Vietnam's Political Economy in transition (1986-2016), in Stratfor WorldView, 2014.

M. HOLLAND, 20/20 Vision - The EU's Cotonou Partnership Agreement, 9 Brown J. World Aff. 16, 2003, pp. 161-175.

S. HURT, Cooperation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the end of the Lomé Convention, Third World Quarterly, 2003, pp. 161-176.

S. HURT, African Agency and EUACP Relations Beyond the Cotonou Agreement, J. Contemporary European Research, 2020, pp. 139-162.

IEDES, Renouveau de la Convention de Yaoundé, in Tiers-Monde, 1969, p. 214.

Y. JIY, Security Exceptions in the WTO system Bridge or bottle-neck for Trade and security? in Journal of International Economic Law, 2016, p. 418.

Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN(2015) 50 final, 2015, disponible online [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en)  
[https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf).

V. Joint communication to the European Parliament and the Council, The EU and ASEAN: A partnership with a strategic purpose, JOIN, 2015, 22 Final.

Joint Staff Working Document renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours, accompanying the document of Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 2021, disponible online [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint\\_staff\\_working\\_document\\_renewed\\_partnership\\_southern\\_neighbourhood.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_staff_working_document_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf).

Joint Report to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the implementation of the European Neighbourhood Policy Review, 2017, disponible online: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v9\\_3.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf).

N. KEIJZER, L. BARTELS, Assessing the legal and political implications of the post-Cotonou negotiations for the Economic Partnership Agreements, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, 2017, p.10.

N. KEIJZER, G. SCHULTING, What role for the rotating Presidency in European development policy? The case of ACP-EU relations, in Journal of European integration, 2019, p. 657.

N. X. KHOAT, L.M. CISMAS, The EU - Vietnam Free Trade Agreement, opportunity, and challenges for Vietnam, Ecoforum, 2019, p. 3.

K. KWAK, G. MARCEAU, Overlaps and Conflicts of Jurisdiction between the World Trade Organization and Regional Trade Agreements, Canadian Yearbook of International Law, 2004, p. 465.

J. LAM, G. UNUVAR, Transparency and Participatory Aspects of investor state dispute settlement in the EU “new wave” trade agreements, in Leiden Journal of International Law (2019), 32, pp. 781-800.

V. P. M. LENAGHAN, Trade Negotiations or Trade Capitulations: An African Experience, in Berkeley La Raza Law Journal, 2006, pp. 129-130.

K. LENAERTS, A. VERHOVEN, Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in the E.U. Governance, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, 2002.

LILYANOVA, Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027, Heading 6 'Neighbourhood and the World' Briefing, European Parliamentary Research Service, 2019.

F. MATAMBALYA, S. WOLF, The Cotonou Agreement and the challenges of making the new EU-ACP trade regime WTO compatible, *Journal of World Trade* 35(1), Kluwer Law International, 2001, p. 124.

A. MELO ARAUJO, Intellectual Property and the EU'S Deep Trade Agenda in *Journal of International Economic Law*, 2013, pp. 439-474.

Memorandum de la Commission au Conseil sur le relations futures entre la Communauté, les actuels EAMA et le pays d'Afrique, des Caraïbes, des océans Indien et Pacifique visés au protocole n. 22 des actes d'adhésion, CEUE\_SEGE-COM(1973)0500, 1973. pp. 19 e ss.

A. MIGNOLLI, The European Union faces the crisis of the WTO dispute settlement system tensions between multilateralism and unilateralism in *International trade Law*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 490 e ss.

F. MOREAU, L'accord de Cotonou, Genèse et Architecture, in Danielle Perrot, *Les Relations ACP/UE après le modèle de Lomé Quel Partenariat*, Rencontres Européennes, Bruylant, 2007, p. 31.

M. MORVILLO, Accordi bilaterali di scambio istruzioni per l'uso nel parere 2/15 della CGUE, *Quaderni Costituzionali*, 2017.

Nairobi Nguvu Ya Pamoja Declaration, ninth summit of ACP Heads of State and government, ACP 28/054/19 final.

A. NAVASARTIAN, Insight on EU-Vietnam Free Trade Agreement, in *European Papers* Vol. 5, 2020, pp. 561-571.

T. NGUYEN, B. MASCITELLI, From European Colony to a new era: EU-Vietnam Relations - 1990-2017 Befriending each other in Australia and New Zealand *Journal of European Studies*, 2017, pp. 83-94.

C. NOVI, M. LORIZIO, M. GURRIERI, Globalizzazione e competitività territoriale: strategie di impresa e strategie di sistema PRIN 2007 "Nuove Potenze Economiche Regionali E Sistemi Locali Di Produzione: Emergere Di Nuove Minacce O Di Opportunità?", Franco Angeli, pp. 323-346, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2176315>.

J. NWOBIKE, The WTO Compatible ACP-EU Trade Partnership: Interpreting the reciprocity requirement to further development., 8 *Asper Rev. Intl. Bus. & Trade Law*, 2008, pp. 88-124.

M. OREGLIA, The future of the EU-ACP relations: possible scenarios after the end of the post-Cotonou negotiations, in *Perspectives on Federalism*, 2020, p.74.

PALLADINO R., Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 364.

Parlamento Europeo, Risoluzione sull'iscrizione del Fondo europeo di sviluppo nel bilancio dell'Unione, A4-0157/95, 1995.

Parlamento europeo, Risoluzione del 12 dicembre 2012 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2010-2011) (2011/2069(INI)), Diritti Fondamentali nell'Unione europea, doc. P7\_TA (2012) 500.

Parlamento europeo, Risoluzione del 27 marzo 2019 sulla situazione dopo la primavera araba: prospettive future per il Medio Oriente e il Nord Africa, 2018/2160(INI) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0318\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0318_IT.html).

Parlamento europeo, Note sintetiche sull'Unione europea, la procedura di bilancio, 2022. Link online [www.europarl.europa.eu/factsheets/it](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it).

Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, 2000/483/EC, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29> .

Partnership Agreement between [the European Union/the European Union and its member States], of the one part, and members of the organization of the African, Caribbean and Pacific States, of the other part, 2021, disponibile online [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf) .

M. PATRONO, L'Europa cinquant'anni dopo, in *Victoria University of Wellington Law Review*, 2008, p.727.

Port Moresby Declaration, 8th Summit of ACP Heads of State and government of the ACP Group of States, ACP/28/005/16 Final, 2016.

C. PORTELA, Aid Suspensions as coercive tools? The European Union's experience in the African-Caribbean-Pacific context. *Review of European and Russian Affairs*, 2007, pp. 45-48.

Protocol Amending the General Agreement on Tariffs and Trade to Introduce a Part IV on Trade and Development 572 UNTS 320, [GATT 1965] at XXXVI(8) 8 february 1975.

R. READ, The Anatomy of the EU-US WTO Banana Trade Dispute, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, pp. 257-282.

Reports of the Panels on "Republic of Korea - Restrictions on Imports of Beef - Complaint by Australia", BISD 36S/202, page 227, paragraph 97 (adopted on 7 November 1989); "Republic of Korea - Restrictions on Imports of Beef - Complaint by New Zealand", BISD36S/234, page 265, paragraph 113 (adopted on 7 November 1989); and "Republic of Korea - Restrictions on Imports of Beef - Complaint by the United States", BISD 36S/268, page 303, paragraph 119 (adopted on 7 November 1989).

Report of the Panel on "European Community - Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region", L/5776, page 81, paragraph 4.16 (circulated 7 February 1985).

Report of the panel on European Economic Community - Payments and subsidies to processors and producers of oilseeds and related animal-feed proteins, BISD 37S/86, 130, paragraph 150, adopted on 25 January 1990, referring to the Panel on Japanese measures on imports of leather, BISD 31S/94, 112-113, paragraphs 47-48, 53, 55, adopted on 15/16 May 1984.

Report of the Panel (DS32/R); EEC - MEMBER STATES IMPORT REGIMES FOR BANANAS, 3 June 1993.

A. REINISCH, European investment policy and ISDS, in ELTE Law Journal, 2015, pp. 11-25.

A. REINISCH, Will the EU's proposal concerning an Investment Court System for CETA and TTIP lead to enforceable Awards? - The limits of modifying the ICSID Convention and the Nature of Investment Arbitration in Journal of International Economic Law, 2016, pp. 761-786.

D. ROBERTSON, "EU-ACP Economic Partnership Agreements; Modern Colonialism disguised in Violation of the WTO 50 Vand. J. Transnational L., 2021, p. 463.

P. SCARLATTI, Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: Il Trattato di Lisbona, in AIC, 2011, p. 1 ss.

Scheda sulla Politica europea di vicinato, Note sintetiche sull'Unione europea, 2023, disponibile online [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU\\_5.5.5.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.5.5.pdf).

Scheda Bielorussia, disponibile online sul sito del Parlamento europeo <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/171/tre-vicini-del-partenariato-orientale-ucraina-moldova-e-bielorussia>.

Scheda delle relazioni UE con la Bielorussia sul sito del Consiglio, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eastern-partnership/belarus/>.

Scheda del partenariato orientale, 2023, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eastern-partnership/>.

Scheda del Parlamento europeo sulla Moldavia, note sintetiche sull'Unione europea, 2023, disponibile online <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/171/tre-vicini-del-partenariato-orientale-ucraina-moldova-e-bielorussia> .

Scheda del partenariato euromediterraneo sul sito della Commissione europea, disponibile online <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/>.

Scheda su politica estera e di sicurezza comune, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa19000>.

Sintesi del Consiglio di partenariato Ue-Armenia, disponibile online <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2018/06/21/armenia/> .

Y. SHVEDA, J. HO PARK, Ukraine's revolution of dignity: The Dynamics of Euromaidan, in Journal of Eurasian affairs, 2015 pp. 85 ss.

D. SICURELLI, The EU as a Promoter of Human Rights in Bilateral Trade Agreements: The case of the negotiations with Vietnam, in Journal of Contemporary European Research, Volume 11, Issue 2 (2015).

R. READ, The Anatomy of the EU-US WTO Banana Trade Dispute, The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, pp. 257-282.

J. REAUX, Les principes structurants de la nouvelle Politique envers les Etats ACP, in D. PERROT, Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé quel partenariat ?, coll.Rencontres Europeennes, 2007, p. 44.

Regolamento (Ue, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (Ue) n. 1296/2013, n. 1301/2013, n. 1303/2013, n. 1304/2013, n. 1309/2013, n. 1316/2013, n. 223/2014, n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/Ue e abroga il regolamento n. 966/2012.

Regolamento (Ue) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa Globale (NDICII), che modifica e abroga la decisione n. 466/2014 e abroga il regolamento (Ue) 2017/1601 e il regolamento (Ce, Euratom) n. 480 /2009 del Consiglio, 2021.

Rejet du projet de budget de l'exercice 1980, Bulletin des Communautés européennes, dir. de publ. Commission des Communautés européennes, n. 12, 1979, p. 2.

P. RODERICK, The external trade policy of the European Union Economic and legal reform in Malta, 1995, p. 128 ss.

D. RODRIK, What do trade agreements really do, *Journal of Economic Perspectives*, 2018, pp. 73- 90.

L.S. ROSSI, A New Inter-Institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After The Lisbon Treaty, in

N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 645-659.

G.M. RUOTOLO, L'applicazione interna degli accordi OMC, La prassi occidentale e le peculiarità di alcuni paesi emergenti, 2010, in A.R. GUERRIERI, M. LORIZIO, M. NOVI C., *L'ascesa delle economie emergenti. Implicazioni economiche e giuridiche*, Milano, 2010, p. 323 ss.

G.M. RUOTOLO, Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col Sistema multilaterale degli scambi, in *Studi sull'integrazione europea*, XI, 2016, pp. 329-354.

Sipopo Declaration, 7th Summit of ACP Heads of State and Government, ACP/28/065/12 [Final], 2012.

T.B. SIMI e A. KAUSHIK, The Banana War at the GATT/WTO, *Trade Law Brief*, Center for International Trade, Economics & Environment No 1, 2008. Cfr p. 4.

F. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte Istituzionale*, VII ed., Torino, 2020, p. 72.

C. TITI, International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements, in *The European Journal of International Law*, 2015, pp. 644 e ss.;

J.P. TRACHTMAN, "Institutional Linkages: Transcending "Trade and... ", *American Journal of International Law*, 2002, pp. 77-93.

Trattato sull'Unione europea, GU C 191 del 29/07/1992, disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> .

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, GU C 306 del 17 dicembre 2007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>.

Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, 1957 disponibile online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT> .

B. TROSTER et al. Combining trade and sustainability? The Free Trade Agreement between the EU and Vietnam, OFSE Policy Note, 2019 p.1.

A.VAN CALSTER, Multilevel constitutional review and EU external treaty making after opinion 2/15 in *European foreign affairs review*, 2018 p. 439-462;

M. T. VEBER, Safeguarding Fundamental Values of the EU through the adoption of sanctions, in *University of Vienna Law Review*, Vol. 4 No 1, 2020, pp. 37-78.

P. WULZER, Le relazioni internazionali dell'Unione europea: dalla Cooperazione politica europea alla Politica estera e di sicurezza comune, in *Storia del Mondo*, 2003, p.3.

W. ZARTMAN, *The politics of trade negotiations between Africa and the European Economic Community - The weak confront the strong*, Princeton University Press, 1971, pp. 24-26.