

Verso una nuova politica commerciale internazionale dell'Ue dopo il Trattato di Lisbona? Alcune brevi riflessioni

di Fabrizio Marrella

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Le competenze in materia di politica commerciale dell'Ue. - 3. Il nuovo Parlamento Europeo e il rispetto dei diritti umani nel commercio internazionale. - 4. Nuovi scenari e spazi di azione della politica commerciale internazionale dell'Ue. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'inserimento e l'effettiva attuazione di clausole sociali nei trattati economici internazionali, come del resto di clausole più generalmente orientate alla tutela dei diritti umani, costituiscono problemi complessi che dividono, da tempo, la comunità internazionale.

Da un lato, i Paesi del Nord del mondo denunciano il *dumping* sociale e ambientale praticato dai Paesi emergenti, che costituisce una distorsione della concorrenza negli scambi commerciali; dall'altro, i paesi del Sud temono che, attraverso l'applicazione di tali norme, quelli del Nord vogliano compromettere il loro sviluppo economico e ricorrano a una forma di protezionismo dissimulato, attraverso l'elaborazione di una nuova categoria di barriere non tariffarie¹.

A rendere ancora più controverso il quadro appena delineato, basti l'osservazione secondo la quale gli elevati standard in materia di tutela ambientale e dei diritti sociali dell'Ue potrebbero paradossalmente produrre uno svantaggio competitivo per le stesse imprese europee esposte alla concorrenza di prodotti e servizi di Paesi terzi in cui vigono norme meno rigide in tali ambiti.

Così, quasi come per effetto di una smithiana mano invisibile, il miglioramento e l'*enforcement* di quelle norme nei Paesi terzi, tramite meccanismi di condizionalità inseriti negli accordi commerciali internazionali,

¹ In argomento, tra una letteratura vastissima, cfr. Picone, Ligustro (2003); Carreau, Juillard (2010); Cassese, Gaeta (2008, p. 272); Galgano, Marrella (2010).

consente di creare una concorrenza più equa per le imprese europee, migliorando al contempo la tutela dell'ambiente e dei diritti umani e sociali nei Paesi terzi ed evitare ai Paesi europei di dovere smantellare le proprie conquiste sociali per continuare a competere.

Ben si comprende, quindi, l'estrema difficoltà a trattare serenamente il problema delle norme sociali nelle sedi multilaterali in cui si dibattono i grandi temi dell'economia mondiale e, soprattutto, in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), sebbene la clausola sociale sia stata impiegata in alcuni accordi commerciali bilaterali e internazionali-regionali².

In questa cornice, riteniamo che l'Unione europea possieda un ruolo determinante nella ricerca di una *governance* mondiale più attenta alla tutela dei diritti umani, compresi i diritti sociali e ambientali, e costituisca un polo di riferimento (anche intellettuale) per favorire la coerenza delle politiche perseguite dalle istituzioni internazionali³.

Perciò, nel momento in cui rivede la propria strategia di politica commerciale internazionale, l'Unione europea, la nuova Unione europea rafforzata dal Trattato di Lisbona, deve interrogarsi sui principi ed i valori che intende perseguire.

I primi segnali di un nuovo corso, ove si accresce – anche se timidamente – rispetto al passato l'attenzione riposta verso i diritti dei lavoratori e la tutela dei minori e delle donne, nonché per le norme in materia di cambiamento climatico, la sicurezza dei prodotti e l'informazione dei consumatori, si riscontra negli accordi internazionali già negoziati o in via di negoziazione con Corea del Sud, Perù, Colombia, India, Paesi Acp, Consiglio di cooperazione del Golfo e alcuni Paesi inclusi nella politica europea di vicinato (Pev).

Una volta effettuata qualche breve osservazione circa i mutamenti nelle competenze esterne dell'Ue, introdotti tramite il Trattato di Lisbona, si dirà del possibile esercizio delle competenze auspicando un orientamento maggiormente centrato sulla tutela dei diritti sociali fondamentali.

² In argomento, tra una vasta letteratura cfr. Perulli (1999); Rossi (2003); Benedek, De Feyter, Marrella (2007), e i riferimenti ivi cit. V. pure Perulli, Marrella (2009, p. 341).

³ Cfr. ad es. il Reg. (Ce) n. 1236/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti e a rendere vincolanti le sue disposizioni in tutti gli accordi commerciali internazionali.

2. Le competenze in materia di politica commerciale dell'Ue

Non v'è dubbio che l'Ue sia dotata di soggettività internazionale e che quindi possa stipulare accordi internazionali con Stati terzi o con altre organizzazioni intergovernative⁴.

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la conclusione di accordi internazionali avveniva attraverso la Comunità europea in base alla norma generale dell'art. 300 del Trattato Ce. L'art. 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (d'ora in avanti Tfeue) pur riprendendo la sostanza del precitato art. 300, indica che gli accordi sono stipulati dall'Unione europea e sono negoziati e conclusi secondo una procedura articolata espressamente regolamentata⁵.

⁴ In argomento, tra una vasta letteratura, cfr. Zanghi (2000); Strozzi (2005); Ferrari Bravo, Moavero Milanese (2002); Pocar (2006); Gaja (2006); Mengozzi (2006); Adam, Tizzano (2008); Tesaro (2010, p. 78 ss.); Daniele (2008); Villani (2010, p. 212 ss.).

⁵ "Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi.

La Commissione, o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore.

Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo:

- a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti:
 - i) accordi di associazione;
 - ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
 - iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione;
 - iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione;
 - v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo. In caso d'urgenza, il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine per l'approvazione;
- b) previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi. Il Parlamento europeo formula il parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare.

All'atto della conclusione di un accordo, il Consiglio, in deroga ai paragrafi 5, 6 e 9, può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso. Il Consiglio correda eventualmente questa abilitazione di condizioni specifiche.

Alla Commissione europea spetta il ruolo di negoziatore unico nel quadro di poteri specifici ad essa assegnati dal Consiglio a cui, comunque, spetta, in via principale, la conclusione degli accordi⁶. Per quanto riguarda la politica commerciale, l'art. 207 Tfeue stabilisce che "la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in caso di *dumping* e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione".

Si tratta del consolidamento a livello di trattato di esigenze e prassi interpretative evidenziate dal giudice comunitario attraverso alcuni pareri (n. 1/75, dell'11 settembre 1975, in *Racc.*, p. 1355; n. 1/78, del 4 ottobre 1979, in *Racc.*, p. 2871) tra cui il n. 1/94 (del 15 novembre 1994, in *Racc.*, pp. I-5267) sulla conclusione dell'Accordo istitutivo del WTO⁷.

In proposito, la Corte di Giustizia aveva rilevato che, oltre al commercio di prodotti, la politica commerciale comprende ormai anche i servizi nella misura in cui si tratti di "prestazioni transfrontaliere". Cionon-

Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Tuttavia esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all'articolo 212 con gli Stati candidati all'adesione. Il Consiglio delibera all'unanimità anche per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura.

Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati⁸.

⁶ In argomento v., tra una vasta letteratura, Daniele (2001); Cannizzaro (2002); Gaja (cit., p. 145), nonché Id. (1997, p. 147); Rossi (2007, p. 1008).

⁷ In giurisprudenza v. spec. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 15 dicembre 1976 n. 41, *Donckerwolke*, in *Racc.*, p. 1921: "poiché l'art. 113 par. 1 [ora art. 207 Tfeue, n.d.r.] ha conferito alla Comunità una competenza generale in materia di politica commerciale, i provvedimenti di politica commerciale di indole nazionale sono ammissibili, dopo la scadenza del periodo transitorio, solo se specificamente autorizzati dalla Comunità".

nostante, secondo la predetta Corte, non rientravano nella politica commerciale comune e dunque rientravano nelle competenze concorrenti, "il consumo all'estero, la presenza commerciale e la presenza di persone fisiche", inclusi gli accordi internazionali in materia di trasporti. Né rientrava nella politica commerciale la materia della proprietà intellettuale (di cui all'accordo Trips) salvo il "divieto di immissione in libera pratica di merci contraffatte".

Un ulteriore ampliamento della politica commerciale era avvenuto soltanto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e poi di quello di Nizza. All'art. 133 del Tfeue, infatti, era stato aggiunto un comma 5, in cui veniva attribuita al Consiglio una competenza aggiuntiva a negoziare e concludere "accordi nei settori degli scambi di servizi e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale".

L'esercizio delle competenze esterne della Ce si è tradotto nella conclusione di una fitta rete di accordi internazionali. Gli accordi di associazione, ai sensi dell'art. 310 del Trattato Ce, come ora dell'art. 217 Tfeue, possono essere multilaterali o bilaterali. Va ricordato, in proposito, il sistema di preferenze generalizzate (Spg) concepito a seguito della conferenza tenuta dall'Unctad nel 1968 a Nuova Delhi, ed istitutivo, come si è già detto, di un regime di deroga alla clausola della Nazione più favorita nel Gatt 1947, per facilitare l'accesso al mercato comunitario ai prodotti provenienti dai Paesi meno sviluppati. Nel Spg non è prevista alcuna condizione di reciprocità a carico dei Paesi beneficiari, il cui solo obbligo è di non praticare alcuna discriminazione tra i Paesi Ue. L'obiettivo è triplice: favorire le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo, promuoverne l'industrializzazione e la crescita economica.

Il sistema è stato progressivamente ampliato ed il Consiglio ha facoltà, *inter alia*, di sospendere il Spg per un determinato Paese se risulta che il Paese in questione non rispetta alcuni parametri fondamentali, in particolare quelli legati ai diritti umani (su cui v. l'art. 301 del Trattato Ce ed ora l'art. 215 Tfeue). Violazioni gravi e ripetute dei diritti umani possono dunque indurre, ora come allora, l'Ue a sospendere i benefici del Spg.

Il tema della politica commerciale si ricongiunge anche a quello della politica della cooperazione allo sviluppo che, dopo l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea nel 1993, ha trovato specifiche basi giuridiche (artt. 177-181 del Trattato Ce, ora divenuti artt. 208-211 Tfeue). La politica dello sviluppo consiste nell'incoraggiare uno sviluppo sostenibile al fine di ridurre la povertà nei Paesi in via di sviluppo ed accrescere la loro integrazione nell'economia mondiale. A queste finalità di tipo economico si aggiunge, ancora una volta, l'esigenza di contribuire a conso-

lidare la democrazia e lo Stato di diritto, nonché a perseguire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La cooperazione allo sviluppo condotta dalla Comunità è complementare alle politiche degli Stati membri e, nella misura del possibile, si concerta con quelle di altri Stati (Giappone, Stati Uniti, ecc.) ed Oig (Banca mondiale, Fmi e così via).

Così, la Comunità Europea, oggi l'Unione Europea, è divenuta parte di numerosi accordi di associazione conclusi con diversi Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo e del Medio Oriente, nonché con i Paesi Acp (Africa, Caraibi e Pacifico).

Con i Paesi Acp, sin dal 1975, sono stati stipulati appositi accordi di cooperazione, i c.d. *accordi di Lomé*, ove si è regolato l'ingresso nel mercato comunitario a dazio zero, senza restrizioni quantitative e condizione di reciprocità a carico dei Paesi Acp. Negli accordi più recenti si sono aggiunti alla cooperazione settori nuovi, quali in particolare, la cultura e la tutela dei diritti umani (Lomé III), l'ambiente e la promozione della donna (Lomé IV).

Il 29 febbraio 2000, giunta a scadenza la Convenzione di Lomé IV è stato firmato, il 23 giugno 2000 a Cotonou, capitale del Benin, un nuovo accordo di partenariato⁸ tra la Ce ed i Paesi Acp, le cui linee essenziali sono le seguenti:

- elaborazione di un nuovo quadro commerciale che dovrebbe consentire di proseguire sulla strada della liberalizzazione del commercio intrapresa attraverso le Convenzioni di Lomé, tra la Ce e i Paesi Acp. Il regime preferenziale è stato sostituito, a partire dal 2008, da nuovi accordi commerciali. Tali accordi, a seguito del noto contenzioso delle banane, dovranno essere compatibile con gli obblighi assunti in seno all'Omc senza rinunciare all'aiuto allo sviluppo. Va peraltro sottolineato che, nei medesimi accordi, l'aiuto viene condizionato al rispetto della clausola sui diritti umani (art. 9) ed il buon governo della cosa pubblica (*good governance*) pena la sospensione degli aiuti.

- riforma della cooperazione finanziaria, nel senso di una razionalizzazione e di una semplificazione degli strumenti finanziari, in particolare del *Fes*, nonché una revisione del sistema di programmazione.

- dialogo politico permanente al fine di prevenire le crisi e per evitare di dover ricorrere, in caso di mancato rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto, alla clausola di condizionalità, cioè alla sospensione della cooperazione. Anche la "buona gestione"

della cosa pubblica (c.d. *good governance*) diviene oggetto di dialogo regolare.

- la partecipazione della c.d. società civile è favorita per migliorare l'informazione e l'apporto delle organizzazioni non governative all'attuazione dei progetti.

Nonostante la considerazione secondo la quale la "clausola diritti umani" è divenuta, in tale contesto, "clausola essenziale"⁹, ai sensi e per gli effetti dell'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, con la conseguenza che il mancato rispetto dei diritti umani (in caso di *gross violations*) comporterebbe la sospensione degli aiuti e dell'esecuzione dell'accordo commerciale, è ben noto che l'esercizio di questa facoltà è rimasto a lungo una mera opzione tecnica, priva di applicazione nella concreta prassi internazionale.

Attraverso questa disposizione, infatti, gli obiettivi commerciali vengono asserviti a quelli della politica dei diritti umani, imponendo standards che, per effetto del diverso potere negoziale delle Parti, portano indubbiamente a comprimere la sovranità degli Stati economicamente più deboli. Per le medesime ragioni, a volte, tale approccio politico-commerciale, è stato percepito dai Paesi in via di sviluppo come una forma di neo-colonialismo. Si è affermato che gli Stati occidentali vogliono imporre i "loro" diritti umani e, soprattutto, i "loro" diritti sociali fondamentali a Paesi in cui vigono diverse culture. Ma quest'ultima tesi, seppure suggestiva, non sembra tenere conto dell'origine "onusiana" delle principali norme sui diritti umani e dunque della visione universalistica di cui tali diritti costituiscono espressione. Resta il dubbio se il rispetto dei diritti umani debba essere conseguito dai Paesi del Nord tramite strumenti di pressione economica o se piuttosto non sia preferibile lasciare a ciascun Paese la scelta (unilaterale) dei modi e dei mezzi per assicurare analoga tutela.

3. Il nuovo Parlamento Europeo ed il rispetto dei diritti umani nel commercio internazionale

In tempi recenti e pur con i limiti fissati dall'assetto giuridico-istituzionale previgente, il Parlamento europeo si era interessato ai rapporti tra

⁹ L'art. 9 degli accordi di Cotonou in effetti così recita: "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".

⁸ Su cui v. Cantoni (2005, p. 8). L'accordo è stato modificato nel 2005 e nel 2010.

commercio internazionale e tutela dei diritti umani con una serie di risoluzioni, manifestando un crescente attivismo.

Vanno menzionate, sia pure, *en passant*, le risoluzioni del Parlamento europeo del 20 settembre 1996 sulla comunicazione della Commissione circa il richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti umani negli accordi fra la Comunità e i Paesi terzi (Com(1995)0216) e del 14 febbraio 2006 sulla clausola concernente i diritti umani e la democrazia negli accordi dell'Unione europea¹⁰; la ris. del 25 ottobre 2001 sulla trasparenza e la democrazia nel commercio internazionale¹¹, che esige il rispetto delle norme sociali fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), da parte dell'Omc, e l'accettazione, da parte dell'Unione europea, delle decisioni dell'Oil, compresi i possibili ricorsi per sanzioni relative a gravi violazioni di norme sociali fondamentali; la ris. del 25 aprile 2002 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi (Com(2001)0252)¹²; la ris. del 15 novembre 2005 sulla dimensione sociale della globalizzazione¹³; la ris. del 5 luglio 2005 sullo sfruttamento dei bambini nei Paesi in via di sviluppo, con particolare enfasi sul lavoro minorile¹⁴; la sua risoluzione del 6 luglio 2006 su commercio equo e sviluppo¹⁵; la ris. del 22 maggio 2007 sull'Europa globale: aspetti esterni della competitività¹⁶ in risposta alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in tema di «Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'Ue» ed infine la ris. del 23 maggio 2007 per «Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti»¹⁷, ove il Parlamento ha chiesto l'inclusione di norme sociali negli accordi commerciali dell'Unione europea, in particolare negli accordi bilaterali.

Trattandosi di atti di diritto Ue derivato a carattere non vincolante, è ovvio che il loro significato va apprezzato, più che sul piano della *hard law*, su quello della *soft law* e, soprattutto, sul piano politico e dei grandi orientamenti cui, comunque, spetta alla Commissione ed al Consiglio tenerne adeguatamente conto e darne successiva attuazione.

Senonché, nel corso del tempo, il Parlamento europeo è stato dotato di nuovi importanti poteri per quanto riguarda la legislazione e il bilancio dell'Ue e, appunto, gli accordi internazionali. La generalizzazione della procedura di codecisione ha portato, così, a collocare il Parlamento europeo su una posizione di sostanziale parità rispetto al Consiglio, almeno per la maggior parte degli atti europei.

Le risoluzioni di cui sopra, quindi, assumono un nuovo afflato in questi nuovi assetti e, come se non bastasse, le nuove norme introdotte dal Trattato di Lisbona hanno inciso anche sulla struttura e sul contenuto del diritto materiale dell'Ue. L'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (d'ora in avanti Tue) afferma a chiare lettere che:

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Ancora, l'art. 3, comma 5, del Tue aggiunge che:

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

A tali considerazioni va aggiunto il rinvio recettizio, operato tramite l'art. 6, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue che entrano formalmente nel novero del diritto positivo Ue irrigando l'intero ordinamento giuridico e quindi anche i principi fondamentali su cui verranno esercitate vecchie e nuove competenze.

Qui, basti riferirsi agli artt. 12, in materia di libertà di associazione; all'art. 21, in tema di non discriminazione; all'art. 28 circa il diritto di negoziazione e delle azioni collettive, o ancora art. 29 sul diritto di accesso ai servizi di collocamento; art. 30 sulle condizioni di lavoro giuste ed eque, fino al divieto del lavoro minorile ed alla protezione dei giovani sul luogo di lavoro, previsti all'art. 32 della predetta Carta dei diritti fondamentali.

Questo assetto culmina all'art. 21 del Tue, rubricato come "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione", ed ove si sancisce che:

¹⁰ GUCE, C 320 del 28.10.1996, p. 261.

¹¹ GUCE, C 112 del 9.5.2002, p. 326.

¹² GUCE, C 131 del 5.6.2003, p. 147.

¹³ GUCE, C 280 del 18.11.2006, p. 65.

¹⁴ GUCE, C 157 del 6.7.2006, p. 84.

¹⁵ GUCE, C 303 del 13.12.2006, p. 865.

¹⁶ GUCE, C 102 del 24.4.2008, p. 128.

¹⁷ GUCE, C 102 del 24.4.2008, p. 321.

L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

Da quanto osservato, ne segue che, pur se in passato la Commissione, conformemente all'accordo quadro interistituzionale con il Parlamento europeo, era tenuta ad informare il Parlamento su tutti gli aspetti rilevanti durante i negoziati per accordi commerciali internazionali, il quadro è oggi cambiato a favore del Parlamento. Considerando l'intervenuto rafforzamento dei suoi poteri, nel quadro del trattato di Lisbona, la Commissione dovrà ora garantire un flusso di informazioni efficace e garantire un maggiore accesso alle riunioni ed ai documenti pertinenti.

Nell'ambito delle competenze appena delinate, il Parlamento europeo può dunque richiedere alla Commissione di concludere accordi commerciali a condizione che essi contengano apposite clausole in materia di democrazia e diritti umani, comprese quelle norme sociali, sanitarie e ambientali in linea con gli standard di tutela internazionali.

Soprattutto nel campo dei diritti umani, le politiche interne e esterne dell'Ue dovranno essere sempre più coerenti e rispettare i principi di cui al capo primo del titolo V del TUE in materia di democrazia, Stato di diritto, universalità, inalienabilità ed indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Al di là del dato giuridico, non può sottacersi che, a tale riguardo, è in gioco la stessa credibilità internazionale dell'Ue in qualità di promotrice dei diritti umani.

4. Nuovi scenari e spazi di azione della politica commerciale internazionale dell'Ue

Se il Trattato di Lisbona ha rafforzato le competenze dell'Ue anche in materia commerciale ed ha potenziato il ruolo del Parlamento europeo nella concezione e nello svolgimento di detta politica¹⁸, va osservato che l'esercizio delle competenze in materia va articolato rispetto ai diversi piani in cui l'Ue è destinata ad operare: il piano dei rapporti commerciali multilaterali (a), bilaterali (b) e, per così dire, unilaterali (c).

a) Innanzitutto, l'Ue è un membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio ed è un membro molto influente. Senonché, è ben noto che, in seno al Wto, il problema dei diritti sociali forma ancora oggetto di un ampio dibattito di cui non si può dare conto in questa sede se non per sommi capi.

Breviter causa, da un lato si afferma che i diritti sociali – almeno quelli fondamentali – dovrebbero anche a costo di acrobazie interpretative degli accordi internazionali vigenti e costitutivi il “sistema” del Wto costituire parte integrante delle norme Wto. Esempio di questo approccio è il tentativo di interpretare l'accordo *antidumping* del Wto in senso lato, tanto lato da comprendere il “dumping sociale” con la conseguenza di “colpire” i Paesi responsabili di *dumping* sociale con le sanzioni proprie del diritto del Wto.

Purtroppo, la storia negoziale dell'art. VI del Gatt come dell'accordo *antidumping* del Wto sono ben lontane da quell'obiettivo, confermando, al contrario, che l'intenzione delle Alte Parti Contraenti è sempre stata quella di limitarsi al *dumping* dei prodotti, senza occuparsi dei processi produttivi. Né, ci sembra, esistano precedenti significativi, tanto nella prassi applicativa del Gatt '47 quanto in quella del Wto che consentano di dire che gli organismi di soluzione delle controversie del Gatt/Wto abbiano sanzionato un Paese direttamente ed unicamente per “*dumping* sociale”.

Se questo è lo stato del diritto positivo – a prescindere dai *desiderata de iure condendo* – è pur vero che l'Ue, con il suo sistema di valori e di principi consolidati tramite le modifiche introdotte col Trattato di Lisbona, potrebbe farsi promotrice di appositi negoziati diplomatici in seno al *Doha round*. Ciò peraltro, in linea con quanto già fissato nella Dichiarazione di *Doha* del novembre 2001 e pur facendo la massima attenzione alla differenza tra *droit programmatore* e *droit positif*, cara alla dottrina francese.

Esiste però un'altra tesi, maggioritaria tanto in dottrina quanto presso gli ambienti diplomatici; tesi che è volta a negare ogni commistione tra commercio internazionale, diritti sociali e perfino diritti umani e che si fonda sulla considerazione secondo la quale il sistema commerciale multilaterale è vitale ma particolarmente delicato, sicché oberandolo del peso di negoziati o di dibattiti in materia di lavoro, si finirebbe col provocare la sua implosione con gravissimo detrimento per il sistema delle relazioni internazionali (economiche e non) mondiali.

Ne consegue che, il metodo più sicuro per migliorare i rapporti economici ed anche giungere ad una tutela internazionalmente condivisa dei rapporti di lavoro consiste, appunto, nel scindere le due questioni ed af-

¹⁸ V. ad es. la Ris. del 25 novembre 2010, doc. P5_TA(2010)0434.

frontarle separatamente in seno al Wto ed in seno all'Oil, secondo i rispettivi settori di competenza. Una conferma di questo approccio si trova nella Dichiarazione ministeriale di Singapore del dicembre 1996 ove, a chiare lettere, si dice che "the Ilo is the competent body to set and deal with these standards. We believe that economic growth and development and trade lead to the promotion of those standards".

Su questa scia, l'Oil ha emanato nel 1998 la Dichiarazione sui diritti sociali fondamentali ed ha sviluppato interessanti e nuove iniziative in questa direzione; senonché, ragionando *a contrario*, si può osservare che, invece, dell'auspicata convergenza si è giunti, piuttosto, alla formalizzazione di un divorzio. Né, dal lato del Wto, a nostra conoscenza, si sono avuti rapporti dei *panels* o dell'Organo d'Appello che abbiano portato alla comminazione di sanzioni economiche sulla base unicamente di violazioni di clausole sociali.

Per le ragioni anzidette, dunque, l'Ue potrebbe sostenere con forza la tesi della più stretta cooperazione tra Wto ed Oil tramite alcune proposte. Innanzitutto, si tratterebbe di proporre l'attribuzione di uno *status* di osservatore all'Oil a tutti i lavori in seno al Wto. Inoltre, l'Ue potrebbe promuovere l'istituzione di un comitato "commercio e lavoro dignitoso" che funzioni in modo analogo a quello, già esistente, in materia di "commercio e ambiente". Ma, certamente, un significativo "salto di qualità" si avrebbe attraverso la proposta di meccanismi processuali internazionali per cui fosse possibile iniziare procedimenti collegati tra le due organizzazioni intergovernative. Così facendo, ed in torto al principio della litispendenza, si potrebbero iniziare procedimenti presso l'Oil quando, durante una controversia in seno al Wto, emergessero violazioni dei diritti sociali fondamentali.

Siffatto approccio di *policy* dell'Ue, del resto, risulterebbe coerente con la constatazione secondo la quale, essendo i diritti economici e sociali parte integrante dei diritti umani, sin dall'adozione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, la promozione di tali diritti nei Paesi meno avanzati e nei paesi in via di sviluppo con i quali si concludono accordi internazionali, anche di tipo commerciale, appare quantomeno internazionalmente legittima.

Altri scenari di azione potrebbero comprendere l'istituzione di meccanismi internazionali ove le denunce su problemi sociali siano oggetto di decisione ad opera di esperti indipendenti che coinvolgano i rappresentanti dei lavoratori, l'Ue ed esperti dell'Oil. In questo caso, sono ancora da studiare i più appropriati meccanismi di *follow up*, giacché è ormai chiaro che le relazioni e raccomandazioni degli esperti necessitano di un supporto intergovernativo che consenta di mantenere la pressione

sul governo nel cui territorio si verificano le gravi violazioni dei diritti protetti.

b) Rispetto al livello dei rapporti multilaterali, che dipende dai delicati equilibri raggiunti attraverso i negoziati economici con grandi e piccole potenze, è al livello degli accordi bilaterali che l'Ue può introdurre più incisive clausole sociali prevedendo stringenti meccanismi di controllo internazionale.

Anche a livello di cooperazione economica internazionale-regionale la politica commerciale europea può sviluppare apposite clausole in modo da rendere più incisive la tutela dei diritti umani e quindi dei diritti sociali fondamentali. Dalle Convenzione di *Lomé* agli accordi *Cotonou*, che hanno un respiro ventennale, occorrerà ripensare anche ai meccanismi di accertamento delle violazioni delle clausole sui diritti sociali fondamentali. Certo, gli artt. 8, 9 e 96 degli accordi di *Cotonou* prevedono un meccanismo di consultazione che, tuttavia, va inquadrato tra i classici meccanismi diplomatici di soluzione delle controversie, sicché non ci si deve stupire se non si siano verificate, almeno a nostra conoscenza, situazioni che abbiano indotto l'Ue a risolvere detti accordi.

Attraverso le nuove norme introdotte dal Trattato di Lisbona, è perciò prevedibile che l'Ue, su impulso del Parlamento europeo, elabori clausole sociali più stringenti, richiamando espressamente le convenzioni fondamentali dell'Oil o ancora prevedendo esplicitamente l'abolizione del lavoro minorile (anche a prescindere dalla lettera della convenzione Oil n. 182).

Dall'altro lato, quello del monitoraggio, sarebbe auspicabile che la Commissione sviluppasse appositi studi di impatto sui diritti umani prima e dopo la conclusione di accordi internazionali, in particolare, quelli bilaterali.

Del resto, al fine di trovare modalità per controllare in modo più accurato le situazioni di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani e dei diritti dei lavoratori, occorrerà prendere in considerazione anche l'ipotesi di associare rappresentanti dell'Ue (della Commissione, allo stato attuale, o del servizio europeo per l'azione esterna) alle missioni di inchiesta svolte sulla base delle procedure speciali dell'Onu, laddove esistano implicazioni per gli accordi commerciali dell'Ue.

La sfida resta comunque complessa e perigliosa: per una politica commerciale orientata alla tutela dei diritti sociali fondamentali, come pure per i diritti umani, occorrerà vigilare affinché tali clausole non vengano sfruttate dall'Ue a fini meramente protezionistici, una tentazione molto forte nell'attuale contesto di crisi economica mondiale.

c) Si è già fatto cenno alla vasta materia del Sistema di Preferenze Generalizzate e qui basterà un'osservazione finale, giacché quanto osservato per gli accordi bilaterali varrà *a fortiori* per i rapporti "unilaterali".

Posto che, si tratta di rapporti unilaterali nel senso che prevedono obbligazioni a carico della sola Ue, il Parlamento Europeo potrà con maggiore forza chiedere alla Commissione di mettere a punto un sistema di indicatori più coerente e più equo per tutti i Paesi che ricevono assistenza nell'ambito di detto sistema, al fine di monitorare in modo chiaro, trasparente e imparziale i successi e gli insuccessi in materia di sviluppo dei diritti dell'uomo, inclusi i diritti sociali, economici, culturali e ambientali. Ciò che è puntualmente avvenuto con la recentissima Risoluzione del 10 marzo 2010 ove, tra l'altro, si sottolinea l'importanza delle valutazioni periodiche degli impegni in materia di diritti umani contenuti negli accordi commerciali internazionali.

Resta da verificare quale procedimento andrà seguito affinché i vantaggi commerciali, compresi quelli derivanti dagli accordi di libero scambio, possano essere temporaneamente sospesi. Potrà farlo la sola Commissione qualora si raccolgano prove sufficienti in merito alla violazione dei diritti umani o dei diritti dei lavoratori, ovvero sarà di competenza dell'Alto rappresentante/Vicepresidente della Commissione su richiesta di un determinato numero di Stati membri e/o del Parlamento europeo? Al momento ogni risposta appare prematura.

5. Conclusioni

Il Trattato di Lisbona ha profondamente inciso sulle competenze esclusive dell'Ue e sui meccanismi decisionali in materia di politica commerciale comune.

I poteri del Parlamento Europeo si sono notevolmente accresciuti e, per la prima volta nella storia della costruzione comunitaria, arrivano a lambire quella sorta di "dominio riservato" del Consiglio e della Commissione, sia durante i negoziati di trattati internazionali, sia grazie al procedimento di co-decisione, in fase di attuazione nell'ordinamento dell'Unione europea.

Se questo è il dato giuridico, non resta che attendersi dal Parlamento europeo un ruolo più attivo in materia di politica commerciale comune, un ruolo che, sia pure ristretto all'azione esterna dell'Ue può certamente contribuire ad una rimodulazione sul piano globale delle norme vigenti in materia di commercio internazionale, orientandole verso la tutela dei diritti umani e quindi dei diritti sociali fondamentali.

Riferimenti bibliografici

- Adam R., Tizzano A. (2008), *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli.
- Benedek W., De Feyter K., Marrella F. (2007), *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cannizzaro E. (2002), *The European Union as an Actor in International Relations*, London, Boston: The Hague.
- Cantoni S. (2005), voce *Accordo di Cotonou (cooperazione allo sviluppo Ce/Acp)*, in *Dig. pub.*, agg. II, p. 8.
- Carreau D., Juillard P. (2010), *Droit international économique*, Paris: Dalloz.
- Cassese A., Gaeta P. (2008), *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna: Il Mulino.
- Commercio internazionale sostenibile?* (2003), a cura di L.S. Rossi, Bologna: Il Mulino.
- Daniele L. (2008), *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale-Ordinamento-Tutela giurisdizionale-Competenze*, Milano: Giuffrè.
- Ferrari Bravo L., Moavero Milanese E. (2002), *Lezioni di diritto comunitario*, 2 voll., Napoli: Editoriale Scientifica.
- Gaja G. (2006), *Introduzione al diritto comunitario*, Bari: Laterza.
- Gaja G. (1997), voce *Relazioni esterne della Comunità Europea*, in *Dig. pub.*, p. 147.
- Galgano F., Marrella F. (2010), *Diritto e prassi del commercio internazionale*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, Padova: Cedam.
- Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio* (2001), a cura di L. Daniele, Milano: Giuffrè.
- Mengozi P. (2006), *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, 2ª ed., Padova: Cedam.
- Perulli A. (1999), *Diritto del lavoro e globalizzazione. Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, Padova: Cedam.
- Perulli A., Marrella F. (2009), *Manifesto di Venezia per la regolazione della globalizzazione economica. La globalizzazione virtuosa*, in *RIDL*, III, p. 341.
- Picone P., Ligustro A. (2003), *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova: Cedam.
- Pocar F. (2006), *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano: Giuffrè.
- Rossi L.S. (2007), *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *RDInt.*, p. 1008.
- Strozzi G. (2005), *Diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli.
- Tesaro G. (2010), *Diritto comunitario*, Padova: Cedam.
- Villani U. (2010), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari: Cacucci.
- Zanghì C. (2000), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli.