Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer

INTRODUZIONE

Come noto, è, da alcuni anni, in corso un profondo mutamento del contesto degli scambi commerciali internazionali. Si assiste, in particolare, per effetto di fenomeni quali la globalizzazione delle catene di approvvigionamento e l'emersione di nuove potenze economiche in costante crescita ed espansione, alla comparsa e alla diffusione di dinamiche inedite rispetto alle quali il sistema OMC, ormai da tempo in grave crisi, non pare in grado di fornire risposte adeguate.

Tale situazione ha imposto un significativo ripensamento della strategia commerciale dell'Unione europea, facente perno sull'elaborazione – secondo la linea dettata dalla Commissione fin dalla Comunicazione *Europa Globale* del 2006 – di un piano d'azione fortemente incentrato, per quel che concerne la dimensione esterna, sulla conclusione di accordi preferenziali di libero scambio che si caratterizzano per una portata "approfondita" e "globale" (i c.d. "accordi di nuova generazione"), in quanto volti a regolare anche aspetti del commercio internazionale contemporaneo che, almeno per il momento, sembrerebbe impossibile affrontare compiutamente a livello multilaterale.

Nell'ambito della citata Comunicazione, la Commissione ha rilevato, altresì, l'opportunità di concentrarsi, nella prospettiva testé descritta, sull'approfondimento delle relazioni commerciali con i Paesi dalle economie emergenti e, in particolare, con i partner asiatici, in considerazione, principalmente, delle consistenti potenzialità di crescita dei relativi mercati. Non vi è dubbio, infatti, che quelle appartenenti all'area asiatica rappresentino, ad oggi, le economie più dinamiche sotto il profilo del commercio internazionale.

L'apertura verso i mercati asiatici ha comportato, così, l'emersione, dall'angolo visuale dell'Unione europea, di nuove opportunità e, al contempo, di nuove sfide.

Per un verso, in particolare, l'approfondimento delle relazioni con i partner asiatici ha rimarcato l'esigenza di disciplinare – attraverso gli accordi in discorso – anche profili ed aspetti (quali, per esempio, gli investimenti, gli appalti pubblici, la concorrenza e finanche la tutela dei lavoratori e dell'ambiente) diversi rispetto a quelli comunemente regolati nell'ambito degli accordi di libero scambio, con l'intento di massimizzare l'integrazione tra i rispettivi mercati.

© Wolters Kluwer Italia

Per altro verso, l'intensificazione dei rapporti con tale regione ha fatto sorgere la consapevolezza, anche in capo all'Unione europea, della crescente rilevanza dei profili correlati alla c.d. connettività e della conseguente esigenza di estendere l'ambito della cooperazione a tali tematiche (come attestato dalla proliferazione, sulla scia della *Belt and Road Initiative* di matrice cinese, di iniziative e piani di investimento a ciò dedicati).

Quanto precede si è tradotto, innanzi tutto, nell'inclusione, all'interno degli accordi di nuova generazione finora conclusi con partner asiatici, di appositi impegni dalla portata per molti versi innovativa anche rispetto alla disciplina del commercio internazionale vigente a livello multilaterale. Tali dinamiche hanno, inoltre, fatto sì che la connettività sia assurta – da tema finora esplorato, principalmente, sul fronte prettamente interno – a vera e propria priorità nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea, come espressamente affermato dal Parlamento europeo nella propria risoluzione del 21 gennaio 2021 sulla connettività e le relazioni UE-Asia, ed attestato dalla recente elaborazione della strategia *Global Gateway*.

L'approfondimento delle relazioni economiche con i partner asiatici rappresenta dunque, indubbiamente, un interessante banco di prova per l'analisi dell'evoluzione dell'azione esterna dell'Unione europea.

La sopra descritta estensione del piano della cooperazione con i partner asiatici a tematiche diverse ed ulteriori rispetto a quelle che connotano i tradizionali accordi di libero scambio desta, tuttavia, nella prospettiva del diritto UE, non trascurabili interrogativi in merito alla sussistenza, in capo all'Unione europea, delle competenze a tal fine necessarie e, in particolare, al relativo rapporto con le prerogative degli Stati membri. L'ampiezza e la complessità dei contenuti di questi accordi pongono, infatti, significative criticità sotto il profilo dell'individuazione delle (potenzialmente plurime) basi giuridiche di riferimento e, di conseguenza, del soggetto – tra Unione europea e Stati membri – competente a provvedere alla relativa conclusione. È noto, in particolare, che, in difetto di una specifica volontà politica in tal senso, la conclusione di un accordo internazionale in modalità *EU-only*, prescindendo, dunque, dal coinvolgimento degli Stati membri, è subordinata alla riconducibilità delle pattuizioni che ne fanno parte ad una competenza di cui l'Unione europea goda in maniera esclusiva.

Cruciale si rivela, pertanto, verificare a quali condizioni ed entro quali limiti gli impegni contenuti in questi nuovi accordi possano reputarsi riconducibili ad una competenza di tal fatta in virtù di un conferimento di tipo esplicito ed *a priori*, come per la politica commerciale comune, ovvero di una attribuzione ricavabile implicitamente, in applicazione dei canoni all'uopo det-

© Wolters Kluwer Italia

tati dall'art. 3, par. 2, TFUE. Trattasi, segnatamente, di approfondimento funzionale non solo all'individuazione delle modalità di conclusione degli accordi in discorso, ma anche, più in generale, al vaglio della legittimità e dell'effettività dell'azione che, alla luce del riparto di competenze con gli Stati membri, l'Unione europea conduce nel quadro delle relazioni in oggetto. Dagli esiti di tale accertamento discendono, infatti, non trascurabili implicazioni sotto il profilo della delimitazione dei margini di intervento di cui gode l'Unione europea in relazione agli aspetti in esame e della definizione, di conseguenza, delle prospettive di evoluzione dell'azione che questa vorrà (*rectius*, potrà) intraprendere in questo ambito.

In quest'ottica, il presente lavoro si propone di esaminare l'evoluzione delle relazioni esterne dell'Unione europea alla luce della citata apertura verso i partner asiatici nella specifica prospettiva dell'analisi, sulla base della giurisprudenza e della prassi ricavabili dai *dicta* della Corte di giustizia, delle competenze necessarie per stipulare gli accordi attraverso i quali si estrinseca (o si potrà estrinsecare), in concreto, detta cooperazione. Finalità dell'indagine è, in particolare, la verifica dell'effettivo perimetro di azione di cui gode l'Unione europea, sotto il profilo del *treaty-making power*, rispetto alle tematiche che, secondo quanto appena evidenziato, parrebbero rappresentare una nuova e feconda frontiera delle sue relazioni esterne. Esula, di converso, dall'oggetto del presente lavoro qualsiasi valutazione in merito alla legittimità degli accordi in questione per profili diversi da quelli strettamente concernenti la verifica della sussistenza, in capo all'Unione europea, delle competenze necessarie per giustificare la relativa conclusione in modalità *EU-only*.

Particolarmente rilevante, nella summenzionata prospettiva, è, innanzi tutto, la puntuale verifica dell'estensione del campo di applicazione materiale della politica commerciale comune come delineato, nell'attuale contesto *post* Lisbona, dall'art. 207 TFUE e dalle pronunce della Corte di giustizia. Centrale, a tal fine, si rivela, indubbiamente, l'ampia interpretazione della portata applicativa di detta competenza desumibile dal parere 2/15 reso dalla Corte in relazione all'accordo di libero scambio concluso con la Repubblica di Singapore. Tale parere esprime, come è noto, un innegabile *favor* rispetto all'inquadramento di larga parte degli impegni contenuti nei c.d. accordi di nuova generazione nella cornice della politica commerciale comune, come emerge *i*) dall'interpretazione particolarmente generosa, sulla scorta di criteri prevalentemente finalistici, dell'ambito operativo di tale competenza, di cui si conferma la natura vieppiù trasversale ed aperta, nonché *ii*) dall'impostazione suggerita in merito all'applicazione del c.d. *test* del centro di gravità (noto anche come teoria dell'assorbimento), cui consegue la possibilità di ricomprendervi

© Wolters Kluwer Italia

clausole che, ove considerate atomisticamente, sembrerebbero più correttamente riconducibili ad altre basi giuridiche.

Ciò che si intende verificare è, quindi, in prima battuta, la possibilità di ricondurre alla politica commerciale comune gli impegni che l'Unione europea ha già assunto o si prefigge di negoziare nel quadro dell'azione dianzi descritta alla stregua dei ragionamenti ricavabili dal citato parere. Nel rispondere a tale quesito ci si propone, in particolare, di offrire una (necessariamente) sommaria ricognizione delle pattuizioni contenute negli accordi di libero scambio finora già conclusi con partner asiatici e delle tematiche che potrebbero formare oggetto dell'instauranda cooperazione in materia di connettività con l'obiettivo *i*) di vagliare l'idoneità dei criteri sanciti nell'ambito del parere 2/15 a fungere, in concreto, da parametro di riferimento anche per clausole diverse da quelle in tale occasione specificamente scrutinate dalla Corte e *ii*) di mettere in luce le incertezze e le zone d'ombra che permangono, ciò nonostante, rispetto all'inquadramento nell'art. 207 TFUE dell'azione dell'Unione e, quindi, alla scelta di escluderne gli Stati membri.

Costituisce, altresì, obiettivo della presente ricerca appurare se, in caso di esito negativo del summenzionato *test*, sia non di meno possibile ricondurre le pattuizioni di volta in volta considerate *i*) alla politica commerciale comune in applicazione della citata teoria dell'assorbimento, ovvero *ii*) a competenze diverse di cui l'Unione europea goda, comunque, a titolo esclusivo sulla scorta di una esplicita attribuzione in tal senso ovvero ai sensi dell'art. 3, par. 2, TFUE. Non può trascurarsi, infatti, che, in base a detta disposizione (ed alla giurisprudenza di cui rappresenta il tentativo di codificazione), l'Unione europea ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché *a*) ciò sia previsto in un atto legislativo o *b*) sia necessario per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno, ovvero *c*) nella misura in cui può incidere su norme comuni o alterarne la portata. Decisiva si rivela, pertanto, la ricostruzione dei presupposti applicativi di tale norma con specifico riferimento alle tematiche in considerazione anche in virtù delle più recenti precisazioni fornite, al riguardo, dalla Corte di giustizia.

In linea con tali finalità, il primo capitolo sarà dedicato alla descrizione dell'evoluzione della politica commerciale UE, con l'intento di delinearne i tratti emergenti alla luce della crisi del sistema OMC e dell'impostazione ritraibile dalla Comunicazione *Europa Globale* nonché dai documenti di *policy* che vi hanno fatto seguito. Se ne ricaverà, così, la cornice, in termini di strategia, entro la quale si colloca l'azione che l'Unione europea ha condotto (o si propone di condurre) in tale settore attraverso la conclusione dei c.d. "accordi di nuova generazione" e l'approfondimento delle relazioni con i partner asia-

© Wolters Kluwer Italia

tici. Tale analisi consentirà, tra l'altro, di dare atto della particolare attenzione rivolta, nella predetta prospettiva, verso i mercati emergenti dell'Asia e delle criticità che, in tale contesto, occorre specificamente affrontare.

Sulla scorta di tale inquadramento, nell'ambito del secondo capitolo ci si concentrerà sulla ricostruzione dei criteri funzionali alla verifica della sussistenza e dell'estensione, in capo all'Unione europea, del c.d. *treaty making power* e della sua natura (esclusiva o concorrente), soffermandosi, in particolare, sull'evoluzione del noto principio del parallelismo anche alla luce dell'introduzione, nell'attuale contesto *post* Lisbona, dell'art. 3, par. 2, TFUE e sulle questioni connesse all'individuazione della base giuridica in relazione ai c.d. *multi-purposes agreements*. Specifico rilievo, a questo scopo, sarà dedicato all'analisi del progressivo ampliamento registratosi, a livello normativo e giurisprudenziale, dell'ambito operativo della competenza UE in materia di politica commerciale comune ed alle puntualizzazioni ricavabili, a tale riguardo, dal summenzionato parere della Corte di giustizia 2/15.

Nel corso del terzo capitolo – premessa una breve ricognizione dell'azione finora condotta dall'Unione europea nella prospettiva dell'approfondimento delle relazioni commerciali con i Paesi della regione asiatica – si proporrà una dettagliata disamina, in chiave (anche) comparativa, di talune delle pattuizioni che compongono gli accordi di nuova generazione finora conclusi con la Corea del Sud, Singapore, il Vietnam ed il Giappone, con l'obiettivo di appurarne l'effettiva riconducibilità, secondo i canoni ricavabili dal citato parere 2/15, alla competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune e di individuare i profili in relazione ai quali potrebbe, invece, rivelarsi opportuno svolgere ulteriori approfondimenti in merito alla sussistenza, alla natura e all'estensione della competenza UE.

La ricostruzione delle ragioni e delle logiche sottese all'intensificazione dei rapporti di tipo economico con i partner asiatici permetterà, infine, di far emergere la crescente importanza acquisita – proprio nel contesto in esame – dalle tematiche connesse alla c.d. connettività, quale ulteriore fondamentale settore di cooperazione, sul piano delle relazioni esterne dell'Unione europea, non solo con i partner predetti ma anche, da ultimo, a livello globale, secondo le linee dettate nell'ambito della nota strategia *Global Gateway*. Il quarto capitolo sarà dedicato, pertanto, *i*) alla disamina del percorso che ha condotto alla recente elaborazione della citata strategia quale sviluppo dell'approfondimento delle relazioni economiche con i mercati asiatici e *ii*) alla ricostruzione delle competenze – tra quelle necessarie ai fini della relativa attuazione – rinvenibili in capo all'Unione europea, con l'obiettivo, anche in questo caso, di determinarne la natura, i limiti e l'estensione.

© Wolters Kluwer Italia

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer