

Commercio internazionale e diritti umani

Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione *Commercio per tutti*, tra regionalismo e multilateralismo economico

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il contesto giuridico ed economico della Comunicazione. – 3. Verso una politica commerciale e sugli investimenti più responsabile. – 4. La politica dell'Unione europea tra multilateralismo e regionalismo economico. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Il 14 ottobre 2015 la Commissione europea (di seguito, Commissione) ha adottato la comunicazione *Commercio per tutti: verso una politica commerciale e di investimento più responsabile* (di seguito, Comunicazione), che detta le linee strategiche della futura politica europea in materia commerciale e di investimenti stranieri, in particolare con riferimento all'integrazione della tutela dei diritti umani e dell'ambiente e della realizzazione dello sviluppo sostenibile nella «catena del valore globale».



Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2015) 497 def. del 14 ottobre 2015 (www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154136.pdf)

Questi orientamenti meritano di essere approfonditi per il rilievo che assumeranno nei negoziati che l'Unione europea (di seguito, Unione) sta svolgendo o si propone di condurre per la conclusione di trattati commerciali con paesi terzi, quali, ad esempio, il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) con gli Stati Uniti o gli accordi di partenariato economico (di seguito EPAs) con Stati africani, caraibici e del Pacifico (Paesi ACP).

Il presente contributo si focalizza su due aspetti della Comunicazione: in primo luogo, la strategia che l'Unione intende seguire per fare sì che i suoi impegni commerciali e in materia di investimento siano compatibili con i valori menzionati; in secondo luogo, la posizione espressa dall'Unione con riguardo all'opportunità di rafforzare il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) o, al contrario, di concludere accordi commerciali (e di investimento) di portata regionale. I due temi sono connessi poiché l'efficacia del coordinamento tra regole di natura commerciale e principi sulla protezione di interessi pubblici essenziali dipende, in larga misura, dal contenuto delle norme previste dagli accordi – regionali o dell'OMC – e dalle decisioni dei relativi meccanismi di soluzione delle controversie. I due profili di analisi consentono inoltre di inquadrare la strategia dell'Unione in un contesto più ampio e di esaminare le soluzioni proposte come risposte a questioni sistemiche del diritto internazionale dell'economia.

L'analisi verrà suddivisa in 4 paragrafi: nel paragrafo 2 si inquadrerà la strategia europea alla luce dei più recenti sviluppi della politica commerciale e in materia di investimento; nel paragrafo 3 si esaminerà la strategia della Commissione sotto il profilo della protezione dei diritti umani; nel paragrafo 4 ci si concentrerà sulla posizione assunta con

riguardo alla dicotomia regionalismo-multilateralismoeconomico; nel paragrafo 5 si tracciano alcune considerazioni conclusive.

2. Occorre ricordare che il commercio internazionale e gli investimenti stranieri sono disciplinati da strumenti giuridici differenti. Per quanto concerne l'Unione, il primo è regolato da trattati multilaterali, regionali e bilaterali. Da un lato, gli accordi internazionali conclusi in seno all'OMC, di cui sono Parti contraenti i suoi 162 membri; dall'altro, gli accordi regionali di libero scambio conclusi dall'Unione nel rispetto dell'art. XXIV GATT, i trattamenti preferenziali unilateralmente concessi ai Paesi in via di sviluppo e meno avanzati sulla base del Regolamento (UE) n. 978/2012 del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e, infine, gli EPAs negoziati con i Paesi ACP. La regolamentazione e la protezione degli investimenti stranieri sono affidate invece a una fitta rete di trattati bilaterali o regionali di investimento.

La disciplina del commercio internazionale e degli investimenti stranieri è oggi oggetto di importanti negoziati finalizzati alla conclusione di trattati (cosiddetti 'mega-regionali') volti a stabilire regole uniformi tra partner di grande rilievo economico. Secondo la Comunicazione (pp. 5-6), dieci anni fa gli accordi regionali regolavano meno del 25% del commercio europeo; oggi riguardano più di un terzo dello stesso e, se i negoziati andranno a buon fine, essi disciplineranno i due terzi del commercio europeo. Inoltre, circa il 90% della crescita economica globale nei prossimi dieci anni avrà origini extra-europee, ragion per cui rapporti economici favorevoli con partner esterni saranno sempre più strategici.

Esempi di accordi regionali che coinvolgono l'Unione sono il già menzionato TTIP, oggetto di negoziato con gli Stati Uniti, e il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) con il Canada, oggi in attesa di ratifica dopo che i negoziati si sono conclusi nell'ottobre del 2014. Questi trattati dettano regole sul commercio di merci, servizi, proprietà intellettuale, sull'investimento straniero e sulla soluzione delle controversie. Le stesse materie sono regolate dall'accordo con Singapore, i cui negoziati si sono conclusi nel 2014, e da quello con il Vietnam, il cui testo è stato adottato nel dicembre 2015. Altri trattati, specialmente EPAs, hanno un ambito di applicazione materiale più ristretto, limitato al solo commercio di merci: si pensi agli accordi conclusi con 26 paesi caraibici e dell'America Latina e ai trattati negoziati con 27 Stati africani. Tra i Paesi con cui l'Unione auspica di concludere accordi in futuro figurano infine il Giappone, la Cina, l'India e l'Australia (Comunicazione, p. 26 ss.; Commissione europea, *Overview of FTA and Other Trade Negotiations*, dicembre 2015, disponibile su www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf).

3. La Comunicazione dedica ampio spazio all'esigenza che la politica in materia commerciale e di investimenti sia garante e promotrice del rispetto dei diritti umani e sociali e della tutela ambientale e contribuisca alla realizzazione dello sviluppo sostenibile (Comunicazione, p. 16 ss.). In particolare essa indica, tra gli strumenti giuridici idonei a conseguire l'obiettivo di «garantire la gestione responsabile delle catene di approvvigionamento» (ivi, p. 20), la revisione dei sistemi di preferenze generalizzate e l'introduzione negli accordi commerciali di capitoli *ad hoc*, di regole sulla cooperazione in materia di regolamentazione che portino all'innalzamento degli standard e di nuovi metodi di soluzione delle controversie tra investitori e Stati.

Per quanto riguarda i sistemi di preferenze generalizzate (GSP), la Comunicazione sottolinea la necessità di procedere a una revisione che subordini la concessione dei trat-

tamenti preferenziali al rispetto da parte degli Stati beneficiari di standard internazionali in materia di protezione dei diritti umani (Comunicazione, p. 18 ss.). Il GSP+ – ossia il sistema d’incentivo speciale per lo sviluppo sostenibile e la buona *governance* (art. 9-16 del Regolamento n. 978/2012, cit.) – già oggi condiziona la concessione dei benefici economici alla ratifica e al rispetto di 27 convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti umani e dei lavoratori edell’ambiente esulla lotta alla corruzione e al narcotraffico (ivi, allegato VIII) e prevede che i benefici possano essere sospesi in caso di inadempimento. La Comunicazione ritiene che quest’ultimo sia uno strumento da potenziarsi, assieme all’effettivo monitoraggio, obbligatorio dal 1 gennaio 2016 *ex art.* 14 del Regolamento.

La revisione del GSP è anche uno degli obiettivi indicati nel nuovo Piano d’azione sui diritti umani e la democrazia per il 2015-2019, adottato dal Consiglio dell’Unione europea il 20 luglio 2015 (disponibile su www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/it/pdf, pp. 22-23). Altre azioni consistono nell’inclusione nei trattati commerciali e di investimento di clausole che prevedono il rispetto dei diritti umani, supportano l’adozione di politiche di responsabilità sociale d’impresa e favoriscono l’utilizzo di schemi di commercio equo.

Preme a chi scrive sottolineare che tutti gli accordi regionali più recenti o le proposte oggetto di negoziato contengono aperture in queste direzioni. In particolare, gli accordi di libero scambio prevedono capitoli su commercio e sviluppo sostenibile, diritti dei lavoratori e ambiente, innovativi rispetto ai modelli normativi dell’OMC. Ad esempio, il CETA contiene tre specifici capitoli (22, 23 e 24) che obbligano le Parti contraenti a seguire un approccio di mutuo supporto tra i pilastri dello sviluppo sostenibile e a rafforzare le proprie politiche in materia, e chiariscono che ciascuno Stato conserva il diritto di scegliere il livello di tutela che ritiene più appropriato (il testo del CETA è disponibile su www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf; in merito si rinvia a A. Bonfanti, “Domestic Policy Space and the Settlement of Trade Disputes under the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement”, in *Transnational Dispute Management*, in corso di pubblicazione). L’Unione si è attenuta alla medesima strategia, pur limitandosi all’introduzione di un singolo capitolo, anche nell’ambito dell’accordo con Singapore (disponibile su www.trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=961) e della proposta di TTIP (Proposta del 19-23 ottobre 2015, resa pubblica il 6 novembre 2015, disponibile su www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf; di seguito, Proposta TTIP). Il diritto di scegliere il livello di tutela più appropriato è garantito anche nei capitoli sulla cooperazione in materia di regolamentazione, che perseguono il fine di ridurre le barriere non tariffarie mediante la semplificazione e il ravvicinamento legislativo tra le Parti contraenti (su questa materia, J. B. Wiener, A. Alemanno, “The Future of International Regulatory Cooperation: TTIP as A Learning Process Toward a Global Policy Laboratory”, in *Law & Contemporary Problems*, in corso di pubblicazione; A. Alemanno, “International Regulatory Cooperation and its discontents: What is really at stake in TTIP?”, in *SIDIBlog* del 4 febbraio 2015, disponibile su www.sidi-isil.org/sidiblog/). A questo proposito, il Parlamento europeo ha escluso, ad esempio, che materie quali il commercio di OGM e di carni contenenti ormoni non conformi alla legislazione europea, già oggetto di noti casi risolti dagli organi di soluzione delle controversie dell’OMC, possano costituire in futuro oggetto di azioni di cooperazione (Raccomandazioni del Parlamento europeo alla Commissione europea sulla negoziazione del TTIP, 2014/2228(INI), risoluzione dell’8 luglio 2015; Organizzazione mondiale del commercio: rapporto dell’Organo d’Appello *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R e WT/DS48/AB/R del 16 gennaio 1998; rapporto del Panel *European*

Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, del 29 settembre 2006).

Occorre tuttavia precisare che gli accordi menzionati non fanno un riferimento ampio o esplicito alla protezione dei diritti umani: in maniera molto limitata, il CETA, ad esempio, vi si riferisce esclusivamente nell'ambito del Preambolo e di una dichiarazione delle Parti, allegata al testo, secondo cui le eccezioni «related to the maintenance of peace and security include the protection of human rights». Il riferimento al mantenimento della pace e sicurezza è tratto dalla norma sulle eccezioni in materia di sicurezza nazionale, integrate all'art. 28.6 del CETA sul modello dell'art. XXI GATT. Pur dovendo la dichiarazione dispiegare il proprio rilievo a livello interpretativo, essa potrebbe tuttavia risultare insufficiente a ricomprendere – come auspicabile, invece, data la frequenza con cui sono invocate – la tutela dei diritti umani tra le giustificazioni che fondano il ricorso alle eccezioni generali modellate (all'art. 28.3 del CETA) sull'art. XX GATT (A. Bonfanti, *op. cit.*; sulle eccezioni: A. de Mestral, “When Does the Exception Become the Rule? Conserving Regulatory Space under CETA”, in *Journal of International Economic Law* 2015, p. 641 ss.).

Quanto agli EPAs tra Unione e Paesi ACP, essi perseguono gli obiettivi di ridurre o eliminare la povertà e promuovere l'integrazione su scala regionale e nell'economia mondiale, mediante il rafforzamento delle relazioni commerciali e la previsione di trattamenti preferenziali, di concessioni tariffarie e non e di obblighi di cooperazione in settori quali la pesca, l'agricoltura, la protezione delle risorse naturali, l'estrazione mineraria, le attività energetiche e idriche (H. Grosse Ruse-Khan, “A Real Partnership for Development? Sustainable Development as Treaty Objective in European Economic Partnership Agreements and Beyond”, in *Journal of International Economic Law* 2010, p. 139). Pur tendendo alla realizzazione dello sviluppo sostenibile, gli EPAs generalmente non stabiliscono obblighi in materia di protezione dei diritti umani, se non nelle previsioni preambolari o mediante disposizioni di carattere programmatico (così l'art. 3.2 dell'EPA con gli Stati dell'Africa Occidentale, l'ECOWAS e il WAEMU, disponibile su trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153867.pdf). Poiché essi, tuttavia, fondano le proprie basi giuridiche sull'Accordo di Cotonou (firmato il 23 giugno 2000, e rivisto nel 2005 e nel 2010) e rinviando specificamente ai suoi articoli 96 e 97 (così l'art. 65.1 dell'Interim EPA con gli Stati dell'Africa Orientale e Meridionale, disponibile su www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2012:111:TOC) o, più in generale, alle sue disposizioni (art. 105 dell'EPA con gli Stati dell'Africa Occidentale, l'ECOWAS e il WAEMU, cit.), è ragionevole ritenere che i meccanismi di condizionalità previsti dall'Accordo – che subordinano la concessione di benefici economici ai Paesi ACP al rispetto di diritti umani, democrazia, stato di diritto e lotta alla corruzione e ne prevedono la sospensione nei casi di grave inadempimento (Accordo di Cotonou, art. 96 e 97) – si estendano agli EPAs già in vigore o di futura conclusione (Parlamento europeo, *The European Parliament's Role in Relation to Human Rights in Trade and Investment Agreements*, febbraio 2014, disponibile su www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433751/EXPO-JOIN_ET%282014%29433751_EN.pdf; C. Gammage, “Protecting Human Rights in the Context of Free Trade? The Case of the SADC Group Economic Partnership Agreement”, in *European Law Journal* 2014, p. 779).

Infine, per quanto concerne la protezione degli investimenti stranieri, i trattati regionali negoziati o oggetto di negoziato da parte dell'Unione riconoscono il diritto sovrano di attuare politiche di sviluppo sostenibile e salvaguardia degli interessi pubblici essenziali (così art. 2e Allegato I della Proposta TTIP resa pubblica il 12 novembre 2015, disponibile su www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153955.pdf). Si segna-

la, peraltro, per la sua innovatività la proposta avanzata dall'Unione agli Stati Uniti con riguardo alla soluzione delle controversie in questo settore (ivi, sezione III). Recependo le indicazioni del Parlamento europeo (Risoluzione dell'8 luglio 2015, cit.) e le considerazioni dell'UNCTAD (*World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, 2015; *Investment Policy Framework for Sustainable Development*, 2015), la Commissione prospetta (come è stato peraltro già previsto nel sopra-citato accordo con il Vietnam, reperibile su www.trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1409) la creazione di un Tribunale di prima istanza, composto da 15 giudici permanenti, e di un Tribunale d'appello, che deliberi sulle questioni di diritto, costituito da 6 membri permanenti. I componenti dei due organi dovrebbero essere specificamente qualificati, indipendenti e nella posizione di non suscitare conflitti di interesse e dovrebbero operare in regime di trasparenza. Le controversie dovrebbero essere risolte sulla base delle norme del TTIP e delle altre regole del diritto internazionale applicabili tra le Parti (art. 13.2 della Proposta TTIP, cit.; C. Titi, "The European Union's Proposal for an International Investment Court: Significance, Innovations and Challenges Ahead", gennaio 2016, disponibile su www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2711943; Id., "The European Commission's Approach to the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Investment Standards and International Investment Court System", in *Transnational Dispute Management*, settembre 2015). L'istituzione di questo sistema contribuirebbe allo sviluppo di una giurisprudenza equilibrata, che coniughi protezione dei diritti dell'investitore e tutela delle prerogative nazionali dello Stato ospite. L'esclusione del diritto interno quale legge applicabile, dovrebbe evitare l'insorgere di conflitti con la Corte di giustizia dell'Unione europea, di cui l'interpretazione del diritto europeo rimarrebbe prerogativa esclusiva. Parimenti sarebbe competenza esclusiva dell'Unione la determinazione del convenuto nei casi di violazioni del TTIP da parte di Unione e Stati membri (ivi, art. 5), aspetto che potrebbe suscitare interessanti profili problematici con riferimento all'attribuzione della responsabilità finanziaria (disciplinata dal Regolamento (UE) n. 912/2014 del 23 luglio 2014 che istituisce un quadro per la gestione della responsabilità finanziaria connessa ai tribunali per la risoluzione delle controversie investitore-Stato istituiti da accordi internazionali di cui l'Unione europea è parte), della responsabilità internazionale e della possibilità di invocare eccezioni sui diritti umani o cause di giustificazione (F. Baetens, G. Kreijen, A. Varga, "Determining International Responsibility Under the New Extra-EU Investment Agreements: What Foreign Investors in the EU Should Know", in *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2014, p. 1203 ss.; J. Kleinheisterkamp, "Financial Responsibility in European International Investment Policy", in *International & Comparative Law Quarterly* 2014, p. 449 ss.).

4. La Comunicazione valorizza dunque la conclusione di accordi economici regionali. Occorre tuttavia notare che essa non ritiene che questi debbano sostituirsi al quadro multilaterale dell'OMC, bensì debbano completarlo e rinvigorirlo (Comunicazione, p. 23 ss.). Ravvisato che l'OMC ha perso la sua centralità a causa dello stallo in cui versa il Round di Doha e della difficoltà a evolversi, tenendo conto delle esigenze delle economie emergenti, l'Unione ritiene che gli accordi regionali siano utili modelli per l'OMC. Quest'ultima dovrebbe colmare le lacune del proprio *corpus* normativo, partendo dalle soluzioni adottate nei primi, garantendola formazione di un diritto coerente e non frammentato su base regionale (su questo tema: B. M. Hoekman, P. Mavroidis, "WTO 'à la carte' or 'menu du jour'? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements", in *European Journal of International Law* 2015, p. 319 ss.). Da un lato, inoltre, l'Unione auspica

che i propri accordi siano aperti a ulteriori Stati terzi e che siano affiancati da accordi plurilaterali, come l'*Environmental Goods Agreement* (EGA); dall'altro, essa si propone di avviare negoziati per istituire una corte permanente per la soluzione delle controversie in materia di investimento a livello multilaterale e prospetta che, nel lungo termine, anche le regole sostanziali sulla protezione dell'investimento siano incorporate nel sistema normativo dell'OMC (Comunicazione, pp. 18, 19, 26).

La posizione espressa dall'Unione nel dibattito che oppone multilateralismo a regionalismo economico esplica importanti effetti anche sulla protezione dei diritti umani e, più in generale, di interessi non commerciali. Come già ricordato, i trattati dell'OMC e gli accordi regionali prevedono eccezioni generali che consentono alle Parti di adottare misure in deroga ai principi sulla liberalizzazione commerciale, se necessarie, ad esempio, per proteggere l'ordine pubblico o la vita e la salute umana, animale e vegetale (così l'art. XX GATT e, ad esempio, le già citate disposizioni del CETA). L'efficacia di queste clausole dipende dalla loro formulazione e dall'interpretazione dei competenti organi di soluzione delle controversie, siano essi quelli istituiti dall'OMC o dai singoli accordi regionali. Pur prevedendo gli accordi clausole di coordinamento con i trattati OMC e tra i rispettivi meccanismi di soluzione delle controversie, non si può escludere, come già avvenuto in passato, che in futuro insorgano conflitti di giurisdizione o siano adottate decisioni incompatibili (G. Marceau, "The primacy of the WTO Dispute Settlement System", in *Questions of International Law-QIL*, Zoom-in 23, 2015, 3; L. E. Salles, "A Deal Is a Deal: Party Autonomy, the Multiplication of PTAs, and WTO Dispute Settlement", *ivi*, p. 15). Un approccio interpretativo alle clausole d'eccezione più o meno estensivo potrebbe incidere sulla scelta del foro competente, mentre il ritorno al multilateralismo potrebbe garantire maggiore coerenza e prevedibilità e ridurre i rischi di frammentazione (A. Bonfanti, *op. cit.*).

5. La Comunicazione della Commissione *Commercio per tutti* detta dunque indicazioni che, almeno in principio, appaiono di grande rilievo relativamente all'integrazione tra disciplina del commercio internazionale e degli investimenti stranieri, da un lato, e protezione dei diritti umani e di altri interessi pubblici essenziali, dall'altro. Attraverso i negoziati dei trattati di libero scambio o degli EPAs e, in particolare, mediante l'avanzamento di alcune proposte decisamente innovative, l'Unione intende ribadire la propria *leadership* in questo ambito. Solo i risultati dei negoziati e la giurisprudenza che i relativi meccanismi di soluzione delle controversie svilupperanno, una volta entrati in vigore gli accordi, consentiranno di verificare se l'Unione sarà riuscita nel proprio ambizioso obiettivo di stabilire «una politica commerciale e di investimento basata sui valori» (Comunicazione, p. 16).

Angelica Bonfanti*

* Professore associato di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Milano, angelica.bonfanti@unimi.it. La ricerca è stata co-finanziata dal Programma Erasmus+ dell'Unione Europea (Jean Monnet Module 564952-EPP-1-2015-1-IT-EPPJMO-MODULE su *EU Law on Business and Human Rights*). Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autrice e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale dell'Unione europea.

ABSTRACT. Human Rights and the European Union Trade and Foreign Investments Policy: The New Strategy *Trade for All*, Between Economic Regionalism and Multilateralism

On 14 October 2015 the European Commission has presented the new trade and investment strategy *Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*. The strategy proposes a new approach to international trade and foreign investments, emphasizing that global value chains must be consistent with and promote human rights and environmental protection and contribute to sustainable development. This paper focuses on the on-going negotiations of regional trade and investment agreements (e.g. CETA, TTIP) and European economic partnership agreements, in order to assess whether they adequately protect human rights and how they could be more efficient in doing it. To this extent, it looks to the European strategy in the framework of the current debate between economic multilateralism and regionalism and examines the direction the European Union suggests to take.

Keywords: European Union; human rights; international trade; foreign investments; TTIP; economic partnership agreements.