



Accordo interinale in vista di un accordo di partenariato economico tra la Comunità europea e i suoi Stati membri da una parte, e la parte Africa centrale dall'altra

A.C. 3945

Dossier n° 494 - Schede di lettura
28 settembre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3945
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo interinale in vista di un accordo di partenariato economico tra la Comunità europea e i suoi Stati membri da una parte, e la parte Africa centrale dall'altra, con Allegati, fatto a Yaoundé il 15 gennaio 2009 e a Bruxelles il 22 gennaio 2009
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Date:	
trasmissione alla Camera:	28 giugno 2016
assegnazione:	11 luglio 2016
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, IV Difesa, V Bilancio, VI Finanze, VII Cultura, VIII Ambiente, IX Trasporti, X Attività Produttive, XI Lavoro, XII Affari Sociali, XIII Agricoltura, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali
Oneri finanziari:	Sì

Contenuto dell'accordo

L'area dell'Africa centrale - comprendente il Camerun, la Repubblica centrafricana, il Ciad, la Repubblica democratica del Congo, il Congo Brazzaville, la Guinea equatoriale, il Gabon, Sao Tomé e Principe, riuniti nella CEMAC -, cui si riferisce l'Accordo all'esame della Commissione Affari esteri, è impegnata sin dal 2003 in negoziati con l'Unione europea per la conclusione di un Accordo di partenariato economico (APE), strumento necessario nell'ambito della storica relazione dell'Unione con i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), segnatamente per adeguarsi al passaggio dall'approccio basato sui sistemi doganali preferenziali a quello necessario per ottemperare ai nuovi e accresciuti livelli di globalizzazione dell'economia mondiale - in accordo con le previsioni dell'Organizzazione mondiale del commercio -, e concretizzato a partire dall'Accordo UE-ACP di Cotonou del 2000, fino a giungere alla seconda revisione di esso nel 2010.

In particolare, va ricordato come l'Unione europea, in base alle previsioni dell'OMC, avrebbe dovuto estendere a tutti i Paesi membri dell'OMC medesima tutte le agevolazioni accordate, ad esempio, a molti paesi africani: in realtà la UE otteneva al riguardo una deroga - senza di che si sarebbe vista costretta ad abolire ogni preferenza doganale ai paesi ACP -, la cui scadenza era però fissata al 31 dicembre 2007. Si spiega quindi la forte accelerazione nella stipula di APE con molte regioni dell'ACP, capaci di sostituire i sistemi preferenziali con relazioni pienamente inserite nelle logiche del sistema commerciale mondiale, e che tuttavia ciascun APE avrebbe potuto modulare secondo le specifiche esigenze di ciascuna delle sei aree del mondo per gli stessi APE designate - e tra queste l'area dell'Africa centrale.

La relazione introduttiva al provvedimento in esame ricorda come la strategia europea abbia seguito un approccio flessibile, proprio per facilitare la rapida conclusione degli APE: in tal modo si è giunti a stipulare APE interinali, ovvero non completi in quanto limitati al solo commercio dei beni - ed esattamente a quest'ultima categoria appartiene l'Accordo UE-Africa centrale in esame, espressamente finalizzato, tra l'altro, alla conclusione di un APE completo con l'intera regione. Infatti i **negoziati, tuttora in corso, non hanno sinora consentito che la stipula - nel gennaio 2009 - di un Accordo interinale, e con un solo paese dell'area, ovvero il Camerun**, che ha ottenuto in tal modo il libero accesso delle proprie esportazioni agricole e di materie prime sui mercati europei, per un valore - sempre secondo la relazione introduttiva - di circa 314 milioni di euro annui.

Più precisamente, le merci in provenienza dal Camerun, a far data dal 1° gennaio 2008 - il Reg.to CE

1528/2007 ha infatti consentito l'applicazione anticipata unilaterale dei benefici dell'APE interinale – entrano nei mercati europei in totale franchigia doganale, tranne il riso e lo zucchero, per i quali sono stati previsti periodi transitori rispettivamente fino al 2010 e al 2015. Gli impegni da parte del Camerun riguardano invece, entro il 2021, la liberalizzazione **progressiva** dell'ingresso di quattro quinti dei prodotti importati dall'Unione europea, ad eccezione di alcune categorie di prodotti dell'agricoltura e di semilavorati particolarmente sensibili per il Camerun. L'Accordo interinale comprende anche misure per l'assistenza commerciale, nonché su questioni di carattere istituzionale e per la risoluzione delle controversie. Vi sono altresì clausole evolutive per ulteriori negoziati su specifiche materie commerciali, quali le politiche per la concorrenza e la tutela della proprietà intellettuale. Sulla scia dell'Accordo di Cotonou, le Parti potranno inoltre adottare le misure che ritengano appropriate in relazione al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, come anche allo Stato di diritto e a gravi casi di corruzione. Nell'Accordo interinale le disposizioni concernenti la **cooperazione allo sviluppo** si legano strettamente agli strumenti e alle politiche dell'Unione europea nel settore, identificando aree prioritarie di intervento che accompagnino l'attuazione dell'APE. Si tratta in particolare dello sviluppo di infrastrutture di base a livello regionale nell'Africa centrale, del perseguimento della sicurezza agricola e alimentare, della diversificazione e aggiornamento dei settori economici e produttivi, del rafforzamento dell'integrazione regionale, del miglioramento dell'ambiente per gli affari e del sostegno all'attuazione di regole inerenti al commercio.

L'Accordo interinale in oggetto ha avuto via libera dall'Europarlamento nel mese di giugno 2013, mentre nel luglio 2014 ha avuto luogo la ratifica da parte camerunense.

Dei rimanenti Stati dell'Africa centrale, il Gabon e il Congo Brazzaville hanno goduto in ogni caso del Sistema europeo di preferenze generalizzate – ma il Gabon, più sviluppato, solo fino al 31 dicembre 2013 - , mentre gli altri, considerati nel novero dei Paesi più poveri, beneficiano dell'accesso privilegiato ai mercati europei in base al Programma *Everything but Arms*. Beninteso, tutti questi paesi dovranno far parte dell'APE regionale completo cui la rubrica stessa del disegno di legge in esame rinvia.

Va segnalato come le economie dell'Africa centrale registrino un certo ritardo nel commercio intraregionale, soprattutto se paragonato a quello con i paesi sviluppati, che per il 70% riguarda l'export di petrolio, e in secondo ordine cacao, legno, rame, banane e diamanti. Le importazioni regionali dalla UE consistono soprattutto in macchinari e apparecchi meccanici, veicoli, derrate alimentari e prodotti farmaceutici. Dal 2013 al 2015 la bilancia commerciale è stata deficitaria per la UE, seppure con un *trend* in recupero.

Passando al contenuto specifico dell'Accordo interinale, questo comprende **108 articoli suddivisi in otto titoli, nonché due appendici, tre allegati e un protocollo.**

Il Titolo I (articoli 1-3) concerne gli obiettivi dell'Accordo. Si definisce anzitutto (articolo 1) la duplice natura dell'Accordo interinale, che da una parte reca impegni effettivi e dall'altro la prospettiva di negoziati che consentano di giungere a un APE completo, in conformità all'accordo di Cotonou. L'articolo 2 enuncia gli obiettivi generali dell'Accordo, mentre l'articolo 3 concerne gli obiettivi specifici, i quali, conformemente agli articoli 34 e 35 dell'Accordo di Cotonou, consistono nel gettare le basi per la negoziazione di un APE che promuova l'integrazione regionale e contribuisca a ridurre la povertà in Africa centrale, potenziando altresì in questa regione le capacità produttive e di esportazione e l'attrattività per gli investimenti esteri. Tutto ciò dovrà avvenire in un quadro compatibile con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio e con il rafforzamento su basi di solidarietà delle relazioni esistenti tra i paesi della regione. Si dovrà inoltre elaborare una tabella di marcia per le trattative sui settori per i quali non è stato suo tempo possibile concludere i negoziati nel 2007, ovvero un quadro normativo efficace e trasparente per il commercio, gli investimenti, la concorrenza, la proprietà intellettuale, gli appalti pubblici e lo sviluppo sostenibile.

Il Titolo II (articoli 4-12) riguarda il partenariato per lo sviluppo. In questa sezione si tratta della modernizzazione nell'Africa centrale delle infrastrutture di base, dell'agricoltura, dell'industria, nonché del rafforzamento delle capacità nel campo della sicurezza alimentare, della diversificazione e competitività dell'economia e dell'integrazione regionale. Per quanto concerne le **modalità di finanziamento dello sviluppo**, l'articolo 7 prevede il ricorso alle risorse del bilancio generale dell'Unione europea, mentre l'articolo 9 prevede l'istituzione di un Fondo regionale APE per il coordinamento degli aiuti finanziari.

Il Titolo III (articoli 13-53) concerne il regime commerciale dei prodotti. L'articolo 15 riguarda l'abolizione dei dazi doganali sulle esportazioni: al riguardo è tuttavia prevista una clausola di salvaguardia della regione dell'Africa centrale che, in caso di notevole difficoltà per le finanze pubbliche o di rischi per l'ambiente, dopo opportune consultazioni con la Parte europea, potrà introdurre dazi doganali sulle esportazioni per un numero limitato di merci. Il Comitato APE di cui al successivo articolo 92 effettua una periodica valutazione per esaminare l'impatto e la pertinenza di tali dazi doganali sulle esportazioni. L'articolo 19 riguarda i trattamenti più favorevoli per ciascuna delle Parti in seguito ad accordi di integrazione economica cui ciascuna di esse possa aderire, le cui condizioni potranno essere estese all'altra Parte contraente dell'Accordo interinale. Nell'articolo 20 si prevede che i prodotti originari dell'Africa centrale vengano importati nel territorio europeo in esenzione dei dazi doganali, con l'eccezione dei prodotti indicati nell'allegato II all'Accordo interinale. D'altra parte l'articolo 21 stabilisce i dazi doganali applicabili ai prodotti originari dell'Unione europea in entrata nella regione dell'Africa centrale, che sono quelli indicati nell'allegato III all'Accordo. Sempre nel medesimo articolo 21 è riportato peraltro un calendario per la progressiva abolizione dei dazi doganali sulle merci provenienti dall'Unione europea. Per quanto invece concerne le

restrizioni quantitative alle importazioni, in base all'articolo 22 queste decadranno per entrambe le Parti all'entrata in vigore dell'Accordo interinale. L'articolo 23, poi, prevede per le merci importate da una delle due Parti contraenti il trattamento analogo ai prodotti nazionali sia dal punto di vista dell'imposizione fiscale che delle normative concernenti commercializzazione e trasporto. È peraltro consentito il sovvenzionamento dei produttori nazionali in varie forme, in conformità all'Accordo GATT del 1994. Viene inoltre fatta eccezione alle disposizioni dell'articolo 23 per quanto concerne gli appalti pubblici e gli strumenti di difesa commerciale. L'articolo 24 prevede l'impegno delle Parti a non introdurre nuove sovvenzioni all'esportazione o ad aumentare sovvenzioni esistenti per i prodotti agricoli destinati al territorio della controparte. E' tuttavia consentito un incremento delle sovvenzioni in relazione alle variazioni dei prezzi mondiali dei prodotti in questione. La **sicurezza alimentare** è oggetto dell'articolo 25, che prevede, in caso di difficoltà nella disponibilità di prodotti alimentari di base in conseguenza dell'attuazione dell'accordo interinale, che la regione dell'Africa centrale potrà adottare misure adeguate di salvaguardia. L'articolo 29 fa salva la possibilità per ciascuna delle Parti di adottare misure antidumping o compensative, nel rispetto dei pertinenti accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio. In caso di impossibilità di adottare misure di salvaguardia multilaterali quali previste dall'articolo 30, il successivo articolo 31 consente alle Parti di adottare **misure di salvaguardia bilaterali** di durata limitata, per impedire l'esportazione nel territorio dell'altra Parte contraente di un prodotto originario della propria economia in quantitativi talmente grandi da poter provocare grave pregiudizio all'industria nazionale della Parte che importa, ovvero perturbazioni di un settore economico o nei mercati dei prodotti agricoli simili o direttamente concorrenti. L'articolo 33, poi, rinvia, per quanto concerne la **reciproca assistenza delle Parti in materia doganale e amministrativa**, al Protocollo allegato all'Accordo interinale. L'articolo 39 espressamente correla l'integrazione regionale dell'Africa centrale al progresso nelle riforme doganali verso l'agevolazione degli scambi commerciali, soprattutto mediante l'elaborazione di varie disposizioni standardizzate. Per quanto invece concerne **gli ostacoli tecnici al commercio e le misure sanitarie e fitosanitarie**, gli articoli 40 e seguenti si propongono di porre le premesse per l'eliminazione degli ostacoli commerciali costituiti da norme tecniche e procedure di valutazione di conformità. Le Parti riaffermano diritti e obblighi rispettivi in base agli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie e sugli ostacoli tecnici al commercio (articolo 41), esplicitando altresì il loro **impegno per il miglioramento della salute pubblica nella regione dell'Africa centrale**. D'altra parte, gli articoli 48 e seguenti riguardano gli **scambi commerciali di legno e prodotti forestali** originari dell'Africa centrale, nonché la **gestione sostenibile** delle foreste da cui provengono questi prodotti: la duplice valenza di importanza per l'ambiente e rilevanza per le economie locali impone rispetto ai prodotti forestali particolari procedure di sorveglianza sull'origine degli stessi. Inoltre, gli scambi commerciali di legno e prodotti forestali avverranno compatibilmente con la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione, e con eventuali accordi facoltativi con i quali gli stati dell'Africa centrale possono aderire a programmi dell'Unione europea nella materia.

Il Titolo IV (articoli 54-55) riguarda gli impegni delle Parti a negoziare un'estensione del campo d'applicazione dell'Accordo in esame in ordine alla liberalizzazione progressiva, asimmetrica e reciproca del diritto di stabilimento e del commercio dei servizi. Le Parti ribadiscono inoltre i rispettivi impegni nel quadro dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) dell'OMC.

Analoghi impegni a futuri negoziati, ma con riferimento alle materie dei pagamenti, dei movimenti di capitali, della concorrenza, della proprietà intellettuale, degli appalti pubblici e dello sviluppo sostenibile sono contenuti nel **titolo V (articoli 56-65), dedicato alle regole collegate al commercio**.

Il Titolo VI (articoli 66-88) riguarda le procedure per la risoluzione delle controversie, e prevede, in caso di mancato accordo e di fallita mediazione tra le Parti, un complesso iter per il ricorso all'arbitrato.

Il Titolo VII (articoli 89-91) riporta le clausole di eccezione generali, nonché quelle motivate in base alla sicurezza o alla potestà impositiva di ciascuna delle Parti. È previsto più in particolare (articolo 89) che le Parti abbiano facoltà – a condizione di agire in buona fede - di adottare misure necessarie per la tutela della pubblica sicurezza, della morale e dell'ordine pubblico, nonché della salute umana, animale o vegetale, o ancora necessarie a garantire comunque il rispetto di leggi e regolamenti nazionali, soprattutto nel campo della prevenzione di pratiche commerciali ingannevoli e fraudolente e della tutela della vita privata in rapporto alla diffusione di dati personali e alla gestione di registri e documenti contabili - nonché per la corretta applicazione di regolamenti e procedure doganali e per i diritti di proprietà intellettuale. Inoltre, le Parti potranno comunque adottare misure connesse all'import ed export di oro e di argento, o necessarie alla tutela del patrimonio nazionale artistico, storico o archeologico, ovvero a salvaguardia delle risorse naturali non rinnovabili. D'altra parte in materia di sicurezza (articolo 90) nessuna disposizione dell'Accordo interinale potrà imporre alle Parti la divulgazione di informazioni contrarie ai loro interessi essenziali, né tantomeno impedire loro azioni ritenute necessarie in rapporto al controllo dei materiali nucleari, o comunque della produzione e del commercio di armi e munizioni, come anche nell'ambito di appalti pubblici per scopi di difesa nazionale o in tempo di guerra. Inoltre, nessuna disposizione dell'Accordo interinale potrà impedire alle Parti una qualunque azione conseguente ai loro impegni ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Per quanto infine concerne le clausole di eccezione in materia fiscale (articolo 91) è previsto che nessuna disposizione dell'Accordo interinale possa impedire il legittimo esercizio anche in via discriminatoria della potestà fiscale di ciascuna delle Parti, né tantomeno ostacolare l'applicazione di misure

contro l'elusione e l'evasione fiscale - ed è anzi espressamente stabilita la supremazia degli obblighi derivanti da convenzioni fiscali in vigore per ciascuna delle Parti sugli obblighi derivanti dall'Accordo interinale in esame.

Il Titolo VIII (articoli 92-108) conclude l'Accordo, con le consuete clausole finali. L'articolo 92, in particolare, istituisce il Comitato APE, responsabile dell'amministrazione per tutti i settori oggetto dell'Accordo interinale, il quale adotta le proprie decisioni per consenso. Sulla scorta dell'articolo 94, poi, è previsto il proseguimento dei negoziati in vista della stipula di un APE completo a livello regionale, conformemente ai calendari stabiliti dall'Accordo interinale. La durata dell'Accordo (articolo 99) è illimitata, salvo denuncia con effetto dopo sei mesi dalla notifica alla controparte. D'altra parte (articolo 101), l'Accordo è aperto all'adesione di qualsiasi Stato od Organizzazione regionale dell'Africa centrale, tramite domanda presentata al Comitato APE. L'articolo 105 prevede l'impegno delle Parti a prevenire e combattere la frode, la corruzione, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo - con esplicito riferimento agli standard stabiliti dalle Convenzioni ONU contro la corruzione, contro la criminalità transnazionale organizzata - con relativi Protocolli - e contro il finanziamento del terrorismo. L'articolo 108, infine, stabilisce che gli allegati e il Protocollo al presente Accordo ne costituiscono parte integrante.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo in oggetto, già approvato dal Senato il 28 giugno scorso, si compone di quattro articoli: come di consueto i primi due articoli contengono l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo interinale.

L'articolo 3, comma 1 reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione dell'Accordo interinale, oneri che sono valutati nella misura di **17.504 euro annui con decorrenza dal 2016**. La copertura si rinvia con corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto nel bilancio triennale 2015-2017 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con parziale utilizzazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale.

Si segnala che durante l'esame al Senato si è proceduto all'aggiornamento sia della decorrenza dell'onere che del periodo di imputazione della copertura.

L'articolo 3, comma 2 stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri previsti dal provvedimento in esame, in base all'art. 17, co. 12 della L. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). In caso di scostamenti rispetto alle previsioni del comma 1, il Ministro dell'economia e delle finanze procede, in ordine agli oneri relativi alle spese di missione, alla corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie iscritte nel Programma «Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità», e comunque nell'ambito della missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Per l'anno in cui si verifica lo scostamento sarà ridotto per pari importo il limite del 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 posto alle spese per missioni delle Pubbliche amministrazioni dall'art. 6, comma 12 del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010.

Sulle cause degli scostamenti e l'attuazione delle misure previste nel comma 2 il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo con apposita relazione alle Camere (**art. 3, comma 3**).

Infine, il **comma 5 dell'art. 3** rinvia ad un provvedimento legislativo *ad hoc* la copertura di eventuali ulteriori oneri collegati all'applicazione dell'Accordo interinale. *Questa previsione è stata aggiunta dal Senato.*

L'articolo 4, conclusivamente, prevede come di consueto l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Oltre che dalla relazione introduttiva, il provvedimento è accompagnato dalla **relazione tecnica** per la quantificazione degli oneri, che sono collegati esclusivamente al Protocollo sulla reciproca assistenza amministrativa in materia doganale: in particolare, il comma 3 dell'art. 7 del Protocollo prevede la possibilità della presenza di funzionari doganali nel territorio dell'altra Parte contraente, al fine di raccogliere informazioni su infrazioni doganali commesse o imminenti; il comma 4, poi, prevede la possibilità per gli stessi funzionari anche di presenziare a indagini condotte nel territorio dell'altra Parte contraente. Infine, l'art. 11 prevede la possibilità per i funzionari doganali di comparire in qualità di esperti o testimoni in procedimenti giudiziari o amministrativi nel territorio dell'altra Parte contraente.

In relazione alle suddette fattispecie, la relazione tecnica quantifica in 17.504 euro annui complessivi gli oneri per spese di missione e di viaggio.

D'altra parte, **l'Analisi tecnico-normativa (ATN)** che correda ulteriormente il provvedimento segnala la compatibilità del medesimo con gli articoli 11 e 80 della Costituzione italiana, in quanto rientrante nelle limitazioni della potestà statale derivanti dagli obblighi internazionali del nostro Paese nei confronti dell'Unione europea, e rientrante altresì nelle fattispecie di cui al citato articolo 80 della Costituzione per l'obbligo di autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento. L'ATN rileva anche come l'Accordo non implichi la necessità di adottare elementi innovativi nel quadro della legislazione italiana. Per quanto poi concerne la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, l'ATN rileva come le numerose previsioni

concernenti il commercio con l'estero contenute nell'Accordo interinale in esame investano anche aspetti di legislazione concorrente Stato-Regioni: l'ATN ricorda tuttavia che le Regioni medesime sono comunque vincolate all'applicazione degli obblighi derivanti da accordi internazionali, anche eventualmente in materie di loro esclusiva competenza.

L'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) che chiude i documenti a corredo del disegno di legge in esame individua come responsabili dell'attuazione dell'Accordo interinale il Ministero dello sviluppo economico e l'Agenzia delle dogane, mentre gli strumenti per il monitoraggio dei seguiti dell'Accordo saranno quelli specifici dell'Unione europea, in particolare i rapporti attuativi periodici.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito della materia politica estera e rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

D'altra parte, l'Analisi tecnico-normativa (ATN) che correda il provvedimento, per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, rileva come le numerose previsioni concernenti il commercio con l'estero contenute nell'Accordo interinale in esame investano anche aspetti di legislazione concorrente: l'ATN ricorda tuttavia che le Regioni medesime sono comunque vincolate all'applicazione degli obblighi derivanti da accordi internazionali.