



# Accordo di associazione tra l'Unione europea e l'America centrale, fatto a Tegucigalpa il 29 giugno 2012

## A.C. 3261

Dossier n° 381 - Schede di lettura  
16 dicembre 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3261
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra, fatto a Tegucigalpa il 29 giugno 2012
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	28 luglio 2015
assegnazione:	8 settembre 2015
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

### Contenuto dell'accordo

Il provvedimento all'esame della Commissione Affari Esteri concerne l'autorizzazione alla ratifica ed esecuzione dell'**Accordo di associazione fra l'Unione europea ed i sei Stati centro-americani** (Costarica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama), **considerati come un'entità regionale integrata** - requisito questo che l'Unione europea privilegia proprio per la stipula di accordi di associazione con l'esterno. Va del resto ricordato come l'integrazione regionale dell'America centrale sia iniziata sin dal 1960 con la creazione del Mercato comune centroamericano, mentre nel 1991 nacque il Sistema di integrazione centroamericana. con obiettivi non più solo economici ma anche politici.

In questo contesto nel 2004 i rappresentanti europei e quelli centro-americani decisero, in occasione del Vertice tra la UE e l'America latina-Caraibi, di avviare i negoziati complessivi per la stipula di un accordo di associazione. Va sottolineato come già allora, ma anche nel complesso attualmente, la regione, in passato caratterizzata da elevata instabilità e gravi conflitti sociali, attraversi invece una fase positiva sia dal punto di vista economico che politico-istituzionale, con una elevata stabilità. La relazione introduttiva al provvedimento rileva come in ragione dell'elevata integrazione economica della regione centroamericana con il Messico il nostro Paese, che proprio in Messico opera con numerose aziende, dovrebbe indirettamente beneficiare di più anche dai risultati dell'Accordo in esame - che comunque comporterà la liberalizzazione doganale nei confronti del **91% delle esportazioni centro-americane** nel territorio dell'Unione, e per converso la liberalizzazione graduale dei dazi nei confronti del 69% delle esportazioni europee di prodotti industriali in America centrale.

L'Accordo in esame non rappresenta peraltro un assoluto esordio di **relazioni commerciali e istituzionali qualificate dell'Unione europea con la regione centro-americana**: va infatti ricordato l'Accordo di dialogo politico e di cooperazione stipulato con gli stessi sei paesi il 15 dicembre 2003, e autorizzato alla ratifica in Italia con la legge 6 marzo 2006, n. 137. Sempre in area caraibica va poi sottolineato che le relazioni dell'Unione europea con la parte insulare della regione sono state fissate il 15 ottobre 2008 con l'**Accordo di partenariato economico con gli Stati del CARIFORUM** - Accordo la cui ratifica l'Italia ha autorizzato con la legge 24 agosto 2011, n. 154.

Per quanto concerne l'Accordo di dialogo politico e cooperazione del 2003 -che sulla scorta dell'articolo 353, comma 8 dell'Accordo attualmente in esame decadrà con la piena entrata in vigore di quest'ultimo - la cooperazione in esso disegnata è volta al rafforzamento dell'integrazione regionale, alla prevenzione delle catastrofi naturali, al consolidamento dello Stato di diritto, e alla lotta al terrorismo e all'immigrazione illegale; in esso vengono inoltre istituzionalizzati i meccanismi del dialogo politico avviato nel quadro del processo di San José, che ha favorito la stabilizzazione della regione centroamericana. L'Accordo non comprende la liberalizzazione degli scambi né contiene disposizioni riguardanti il commercio ma, tuttavia, crea le condizioni che potranno permettere alle parti di negoziare un accordo di associazione (incluso un accordo di libero

scambio), dopo il completamento del *Doha Round* e il raggiungimento di un livello adeguato di integrazione economica nella regione centroamericana.

Dal punto di vista della struttura l'Accordo in esame presenta un'ampiezza notevole, contando **oltre al preambolo 363 articoli, e inoltre 21 Allegati, alcune Dichiarazioni e un Protocollo relativo alla cooperazione culturale**. Si rileva in particolare la mole dell'Allegato I, dedicato alla soppressione dei dazi doganali, che da solo occupa quasi 1.700 pagine.

**I 363 articoli dell'Accordo sono raggruppati in cinque parti: la parte prima è dedicata alle disposizioni generali e istituzionali**, e comprende gli articoli da 1 a 11, nei quali si definisce tra l'altro la natura dell'Accordo, fondato sul rispetto dei principi democratici e di diritti umani fondamentali, nonché sulla promozione dello sviluppo sostenibile nel quadro degli Obiettivi di sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite e sui principi del buon governo e dello Stato di diritto, inclusa la gestione corretta e trasparente degli affari pubblici a tutti i livelli istituzionali, con un particolare sforzo contro la corruzione. Viene comunque salvaguardata (articolo 3) la sovranità di ciascuna delle sei Repubbliche centroamericane nei confronti di qualsiasi disposizione dell'Accordo in esame.

Sempre nella parte prima è previsto il quadro istituzionale per la gestione dell'Accordo, anzitutto con l'istituzione (articolo 4) del **Consiglio di associazione**, con il compito di vigilare sul conseguimento degli obiettivi dell'Accordo e sovrintendere all'attuazione di esso. Il Consiglio di associazione può adottare le decisioni per il conseguimento degli obiettivi dell'Accordo, che rimangono vincolanti per le Parti, e può altresì formulare opportune raccomandazioni. Il Consiglio è assistito da un Comitato di associazione a livello di alti funzionari, che è responsabile dell'attuazione generale dell'Accordo. Il Comitato di associazione a sua volta è assistito da sottocomitati aggiuntivi. L'articolo 9 prevede poi l'istituzione di un Comitato parlamentare di associazione, nel quale confluiscono membri del Parlamento europeo e del Parlamento centroamericano - oltre a rappresentanti nazionali di paesi centroamericani che non siano membri del Parlamento centroamericano. Il Comitato parlamentare di associazione può rivolgersi al Consiglio di associazione per ottenere informazioni sull'attuazione dell'Accordo, ma può anche presentare raccomandazioni al Consiglio medesimo. Sono altresì previste (articoli 10-11) procedure di coinvolgimento della società civile europea e centroamericana nell'attuazione dell'Accordo.

**La parte seconda** (articoli 12-23) **riguarda i profili del dialogo politico** tra Unione europea e America centrale e (articolo 12) pone fra gli obiettivi di esso l'istituzione di un partenariato politico privilegiato fondato sul rispetto e la promozione della democrazia, della pace, dei diritti umani, nonché sul rafforzamento dell'ONU quale fulcro del sistema multilaterale e la cooperazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza, in vista anche di iniziative congiunte di comune interesse nelle sedi internazionali appropriate. Vengono poi analiticamente enunciati settori in cui dovrà strutturarsi il dialogo politico, che concernono il disarmo e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa (articoli 14-15), **la lotta al terrorismo (articolo 16)**, i gravi crimini di portata internazionale (articolo 17), i finanziamenti allo sviluppo e le migrazioni (articoli 18-19), la cooperazione in materia ambientale e, nel settore economico-finanziario, il buon governo in ambito fiscale e soprattutto la decisione di **negoziare l'istituzione di un meccanismo comune** aperto ad interventi della Banca europea degli investimenti e del Fondo investimenti dell'America Latina, **per contribuire allo sviluppo e alla riduzione della povertà in America centrale**.

**La parte terza riguarda i molteplici risvolti della cooperazione tra l'Unione Europea e l'America centrale**, e comprende gli articoli 24-76. Oltre a ribadire l'obiettivo del rafforzamento dello Stato di diritto, del buon governo e del rispetto dei diritti umani, **nel settore della giustizia e della sicurezza** si dà rilievo alla cooperazione per elevare il livello di protezione dei dati personali ai più rigorosi standard internazionali (articolo 34), favorendo altresì tuttavia la libera circolazione dei dati stessi tra le Parti dell'Accordo. Specifici articoli sono dedicati alla lotta al narcotraffico, al riciclaggio di denaro - ivi compreso il possibile sbocco del finanziamento di attività terroristiche -, al contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, alla lotta alla corruzione, al contrasto al traffico illecito di armi leggere e alla lotta al terrorismo, da condurre nel pieno rispetto della sovranità degli Stati, delle pertinenti risoluzioni dell'ONU, del principio del giusto processo e delle libertà fondamentali. Per quanto concerne **lo sviluppo e la coesione sociale** si afferma la necessità che si accompagnino in parallelo allo sviluppo economico, e a tale scopo particolare rilievo assume l'azione per la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, nonché le azioni positive nel campo dell'occupazione, della protezione sociale, dell'istruzione, della sanità, delle pari opportunità e, di particolare rilievo per la zona centroamericana, a favore dei diritti e delle libertà fondamentali dei **popoli indigeni** (articolo 45).

Per quanto invece riguarda **le migrazioni** l'articolo 49 prevede la cooperazione delle Parti su tutti i risvolti del problema, inclusi quelli criminali come la tratta di esseri umani, e anche sulle misure per agevolare il trasferimento delle rimesse degli emigrati e per ostacolare la fuga dei cervelli dai paesi sulla via dello sviluppo. In particolare, sono previsti sforzi per conformare le legislazioni delle Parti dell'Accordo alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e al successivo Protocollo del 1967.

**In campo ambientale** si enunciano i settori oggetto della cooperazione tra le Parti, tra i quali la lotta all'inquinamento, la prevenzione della riduzione dello strato di ozono atmosferico, il contrasto alla desertificazione e alla deforestazione, **la mitigazione dei cambiamenti climatici**, la conservazione della biodiversità, l'introduzione di incentivi e tecnologie compatibili con la tutela ambientale, **la gestione delle calamità naturali** (articolo 51), allo scopo di ridurre la vulnerabilità della regione centroamericana nei

confronti di esse, rafforzando la capacità delle comunità locali nella gestione del territorio a scopo preventivo e nelle attività di ripristino e ricostruzione successive ad una calamità.

**La cooperazione economica e commerciale** comprenderà innumerevoli attività, tra le quali l'assistenza tecnica in materia di politica della concorrenza e di dogane, come anche in materia di proprietà intellettuale e trasferimenti di know how, di scambi di servizi e commercio elettronico, di appalti pubblici, di pesca e acquacoltura, di prodotti dell'artigianato e dell'agricoltura biologica, di sicurezza alimentare e questioni fitosanitarie e di benessere degli animali, di commercio e sviluppo sostenibile, di cooperazione industriale, di energia e di fonti rinnovabili di essa, di industria estrattiva, di turismo, di trasporti aerei e marittimi, di buone pratiche fiscali, di micro-, piccole e medie imprese, di microcredito. Viene altresì ribadito di voler proseguire gli sforzi per favorire un ulteriore livello di **integrazione regionale** centroamericana, come anche la cooperazione culturale e i relativi scambi di artisti e professionisti tra Europa e America centrale. Verrà inoltre incoraggiato il dialogo interculturale nel quadro delle regole dell'UNESCO, con il precipuo obiettivo della **promozione della diversità culturale**. Anche la cooperazione nel settore scientifico e tecnologico è oggetto dell'Accordo in esame, in particolare dell'articolo 76, laddove il precedente articolo 75 è dedicato alla cooperazione normativa e tecnologica atta a favorire il **progressivo superamento del digital divide e un accesso equo alle tecnologie informatiche**.

**La parte quarta dell'Accordo, di gran lunga la più estesa, è dedicata al commercio:** l'articolo 77 riguarda l'istituzione, su cui che le Parti concordano, di una **zona di libero scambio in conformità alle normative dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)**, assumendone i relativi diritti e obblighi. Il successivo articolo 78 enuncia **gli obiettivi commerciali dell'Accordo** in esame, a partire dall'espansione degli scambi di merci tra le Parti mediante la riduzione o addirittura l'eliminazione degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio. In secondo ordine le Parti perseguiranno anche la facilitazione degli scambi di merci attraverso la semplificazione di procedure doganali e meccanismi di valutazione della conformità, nonché nel campo delle misure sanitarie e fitosanitarie.

Anche gli **scambi di servizi** verranno favoriti, conformemente all'articolo V dell'Accordo generale (GATS) sul commercio di servizi dell'OMC. Verrà inoltre dato impulso all'**integrazione economica regionale** attraverso analoghi meccanismi di riduzione e semplificazione tariffaria e doganale. Verrà anche curato l'allestimento di un ambiente favorevole a un **aumento dei flussi di investimento** e facilitate le condizioni di stabilimento di imprese e persone tra i territori delle Parti contraenti. Si darà corso a una **effettiva apertura reciproca dei mercati degli appalti pubblici**. Verrà perseguita una efficace **tutela dei diritti di proprietà intellettuale**, tenendo tuttavia conto delle differenze tra le Parti e della **necessità del trasferimento di tecnologie** tra le diverse regioni Parti dell'Accordo. Vi saranno infine **meccanismi di risoluzione delle controversie** equi ed efficaci.

I numerosi altri articoli della parte quarta riguardano tra l'altro alcune questioni chiave, come le **misure antidumping e compensative**, da adottare conformemente alle regole dell'OMC; le **misure di salvaguardia multilaterali e bilaterali**, miranti ad impedire danni all'economia o all'assetto sociale delle Parti dell'Accordo in conseguenza dei processi di liberalizzazione degli scambi; **l'individuazione e l'eliminazione di ostacoli tecnici** al commercio, quali regolamenti specifici, norme e procedure di valutazione, ecc.; i servizi di telecomunicazione, finanziari e del trasporto marittimo internazionale; **le indicazioni geografiche** - di particolare interesse per il nostro Paese -, contemplate agli articoli 242-250; **le procedure di risoluzione delle controversie**, con la possibilità per le Parti di chiedere la costituzione di un Collegio ad hoc.

Infine, **la parte quinta** (artt. 352-363) **contiene le clausole finali dell'Accordo**, che le Parti approvano conformemente alle rispettive procedure giuridiche interne, quale presupposto necessario dell'entrata in vigore (articolo 353): anche prima di tale data, la parte quarta dell'Accordo può essere applicata a titolo provvisorio - in effetti la relazione tecnica comunica che tale applicazione provvisoria è iniziata dal 1° agosto 2013 per Nicaragua, Honduras e Panama, dal 1° ottobre 2012 per El Salvador e Costa Rica e dal 1° dicembre 2013 per il Guatemala.

**La durata dell'Accordo è illimitata**, ma ciascuna delle Parti (articolo 354) può notificare per iscritto l'intenzione di denunciarlo: il Consiglio di associazione decide le eventuali misure transitorie necessarie, e la denuncia ha effetto trascorsi sei mesi dalla notifica. L'articolo 355 riguarda le misure che le Parti possono adottare a ciò che un'altra Parte adempia agli obblighi connessi all'Accordo in esame: è considerata violazione sostanziale dell'Accordo una denuncia dello stesso non autorizzata dalle norme generali di diritto internazionale, ovvero una violazione di elementi essenziali dell'Accordo medesimo.

Fondamentale quanto previsto dall'articolo 357, in base al quale nessuna disposizione dell'Accordo può avere come conseguenza l'imposizione alle Parti di fornire informazioni pregiudizievoli per la loro sicurezza o per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, come anche di interferire con l'autonoma facoltà di decisione di ciascuna Parte in materia di priorità di bilancio. È prevista (articolo 358) la possibilità di ampliare ad integrare l'Accordo attraverso modifiche o stipula di accordi in settori specifici. Peraltro l'Accordo (articolo 361) non consente riserve unilaterali o dichiarazioni interpretative. Infine (articolo 362) gli allegati, appendici, protocolli, note e dichiarazioni congiunte all'Accordo ne costituiscono parte integrante.

## Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo di associazione tra Unione europea e America

centrale, fatto a Tegucigalpa il 29 giugno 2012, si compone di cinque articoli: come di consueto i primi due contengono le clausole di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione dell'Accordo, mentre l'articolo 5 prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica per il giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*.

**L'articolo 3, comma 1** reca la norma di copertura finanziaria legata all'applicazione dell'Accordo, in particolare ai paragrafi 3 e 4 dell'articolo 7 e all'articolo 11 dell'Allegato III sulla reciproca assistenza amministrativa in materia doganale (v. infra la relazione tecnica): **all'onere, valutato in 20.160 euro annui a decorrere dal 2015**, si provvede con corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto ai fini del bilancio triennale 2015-2017 nell'ambito dello 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.

**Il comma 2** stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui al comma 2 del presente articolo, 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, il Ministro dell'economia e delle finanze procede, in ordine agli oneri relativi alle spese di missione, alla corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della medesima legge n. 196 del 2009, 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 dal 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**).

**L'articolo 4** contiene una clausola di invarianza finanziaria, per la quale dalle disposizioni dell'Accordo in esame – eccezion fatta per quelle citate nell'art. 3, comma 1 - non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Oltre che dalla relazione introduttiva, il disegno di legge è accompagnato da una **relazione tecnica**, in base alla quale si ravvisa l'ipotesi di onere per la finanza pubblica solo nel caso di eventuali missioni relative alla partecipazione di funzionari italiani alle previste attività di reciproca assistenza in materia doganale, e in particolare in base alle disposizioni dell'articolo 7, paragrafi 3 e 4 (esecuzione delle domande di assistenza) e dell'articolo 11 (esperti e testimoni) dell'Allegato III all'Accordo. Ciò detto, risultano spese di missione e di viaggio collegate:

al paragrafo 3 dell'articolo 7 dell'Allegato III - missioni finalizzate all'acquisizione di informazioni - totale onere di 8.420 euro;

al paragrafo 4 dell'articolo 7 dell'Allegato III - missioni finalizzate ad assistere alle indagini della controparte - totale onere di 8.420 euro;

all'articolo 11 dell'Allegato III - esperti o testimoni - totale onere di 3.320 euro.

La relazione tecnica evidenzia inoltre come da nessun'altra norma dell'Accordo in esame derivino oneri per la finanza pubblica: infatti, ad esempio, il funzionamento del Consiglio di associazione e dei vari organi previsti dall'Accordo è garantito da funzionari appartenenti alle istituzioni dell'Unione europea e da queste retribuiti. Del pari, il venir meno dei numerosi dazi doganali sarebbe compensato dal venir meno delle corrispondenti spese di esazione. L'equiparazione delle navi battenti bandiera, o comunque appartenenti a compagnie di Stati centroamericani Parti dell'Accordo è già in atto, in quanto prevista dalla parte quarta applicata in via provvisoria, e costituisce pertanto legislazione vigente, oneri inclusi.

Il disegno di legge è altresì accompagnato da una **Analisi tecnico-normativa**, che evidenzia come la ratifica dell'Accordo comporti per l'Italia una progressiva modifica delle procedure tariffarie e doganali vigenti, con una più approfondita applicazione delle disposizioni dell'OMC in determinati settori. Non si ravvisano pertanto profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali già assunti dall'Italia. È parimenti evidenziato come il riconoscimento del trattamento nazionale alle navi battenti la bandiera di uno dei sei Stati centroamericani Parti dell'Accordo, ovvero a navi gestite da prestatori di servizi a uno di quegli Stati appartenenti, comporterà l'emanazione di misure amministrative interne.

Infine, la già citata **Analisi dell'impatto della regolamentazione** rileva alcune problematiche del settore agricolo, legate alla registrazione e alla protezione delle indicazioni geografiche europee, di cui 44 appartenenti al nostro Paese: al proposito, i vantaggi per il settore agro-alimentare italiano si verificheranno solo allorché saranno completate nei paesi centroamericani le normative interne in materia di indicazioni geografiche, obbligo sino ad ora adempiuto soltanto da Costa Rica e Nicaragua. Sul piano nazionale, la responsabilità per l'attuazione dell'Accordo sarà principalmente in capo al Ministero dello sviluppo economico, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per quanto concerne le attività portuali. La revisione dell'Accordo, annota ancora l'Analisi dell'impatto della regolamentazione, è demandata a disposizioni dello stesso, e in particolare alla facoltà di ciascuna Parte di formulare suggerimenti volti ad ampliare la cooperazione in tutti i settori, tenendo conto dell'esperienza

acquisita in sede di attuazione. Vi è inoltre l'istituto del riesame, in base al quale le Parti, entro tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo e con successive cadenze periodiche, potranno riesaminare il quadro giuridico sugli investimenti. Ciascuna delle Parti potrà poi designare un proprio ufficio amministrativo quale punto di contatto per l'attuazione degli aspetti dello sviluppo sostenibile attinenti al commercio, da riportare eventualmente all'interno della Commissione per il commercio e lo sviluppo sostenibile costituita a livello di alte autorità amministrative di ciascuna delle Parti.

### **Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite**

Il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie "politica estera e rapporti internazionali dello Stato" (art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione), riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.