

Audizione informale resa il 26 febbraio 2025 presso la XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei Deputati nell'ambito della indagine conoscitiva sulle possibili ricadute nel sistema agroalimentare italiano dell'Accordo Mercosur

di Fulvio Maria Palombino – *Ordinario di diritto internazionale nell'Università di Roma Tor Vergata*

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati, vorrei anzitutto esprimere un sentito ringraziamento per essere stato invitato a tenere questa Audizione informale presso la XIII Commissione della Camera dei Deputati.

1. Come è noto, il 6 dicembre 2024, dopo 25 anni di trattative, l'Unione europea e quattro Stati membri del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay), hanno concluso i negoziati sul testo di un accordo di partenariato volto a rafforzare i legami politici ed economici tra Europa e America Latina.
2. Tra gli obiettivi principali dell'accordo vi è senz'altro quello di facilitare il commercio tra le due unioni doganali attraverso l'eliminazione progressiva delle barriere tariffarie e non tariffarie. Il che dovrebbe garantire significativi vantaggi competitivi anzitutto per alcuni settori strategici che includono quello automobilistico, farmaceutico e chimico.
3. D'altra parte, per ciò che riguarda il settore agroalimentare, specie quello italiano, il quadro che sembra emergere risulta caratterizzato da talune asimmetrie, con comparti a rischio e altri, invece, che potrebbero beneficiarne.
4. Più nel dettaglio, in riferimento agli effetti dell'Accordo sui flussi commerciali dell'Italia e in particolare sul rapporto import/export di alcuni prodotti, i vantaggi comparati tra la nostra economia e quelle dei Paesi del Mercosur divergono, per cui non è rilevabile un vantaggio assoluto. Sicché mentre alcuni prodotti agricoli

italiani (quali carni, riso e miele) sembrerebbero a rischio, posto che l'export italiano risulta marginale rispetto all'import di questi stessi prodotti dai paesi del Mercosur (che ne sono leader globali), altri (quali vino, formaggi e in generale prodotti lattiero-caseari) dovrebbero risultarne avvantaggiati per effetto della situazione diametralmente opposta che si realizzerebbe in termini di import-export. Peraltro, rispetto ai prodotti definiti a rischio, l'Accordo prevede dei limiti quantitativi alle importazioni verso l'UE. Riguardo alla carne bovina, ad esempio, sarà consentita l'importazione di un massimo di 99.000 tonnellate all'anno, con un dazio ridotto al 7,5%.

5. Senonché la questione relativa ai potenziali vantaggi/pregiudizi economici, che si presta ad essere analizzata per mezzo di mere simulazioni su cui insistono numerosi fattori di incertezza, ve ne sono almeno altre due emerse in sede di audizioni e che riguardano rispettivamente i) la presunta assenza di reciprocità nel testo del trattato relativamente agli standard qualitativi di produzione; così come ii) la presunta assenza di un sistema sanzionatorio laddove l'accordo non dovesse essere rispettato.
6. Cominciando con il tema della reciprocità, è vero che nell'accordo non se ne parla, ma è altrettanto vero che nel linguaggio giusinternazionalistico la reciprocità è un espediente di cui ci si serve a livello normativo al fine di rendere applicabile una certa regola. In questi termini, nel caso di specie non vi era bisogno di ricorrervi posto che l'Accordo delinea un quadro comune che necessariamente dev'essere applicato da entrambe le parti. E questo quadro per un verso riafferma il principio di precauzione (ossia il principio, ampiamente consolidato nel tessuto normativo dell'UE, che consente di adottare misure provvisorie per proteggere la salute umana, animale o vegetale, anche in assenza di dati scientifici certi) e per altro verso, nel capitolo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, stabilisce che ogni prodotto esportato nei

mercati dell'UE debba rispettare standard rigorosi di sicurezza alimentare, e dunque tutte le garanzie predisposte dall'Unione a tutela della salute umana e animale così come dell'ambiente.

7. Riguardo, poi, alla presunta assenza di un sistema sanzionatorio, ciò è vero solo in parte. Anzitutto, come già evidenziato da altri soggetti auditi, il rispetto dell'Accordo di Parigi (sui cambiamenti climatici) costituisce parte integrante dell'Accordo UE-Mercosur che può essere sospeso, a titolo di sanzione appunto, laddove una delle parti receda dall'Accordo di Parigi o non lo esegua secondo buona fede. Del resto, sempre l'Accordo UE-Mercosur, nel capitolo dedicato agli strumenti di difesa commerciale, delinea una serie di mezzi di reazione alle pratiche commerciali sleali nonché alle perturbazioni derivanti da un improvviso aumento delle importazioni, e consistenti tra l'altro nella possibilità di applicare un dazio inferiore rispetto al c.d. margine di dumping ovvero nella sospensione temporanea del programma di riduzione tariffaria per il periodo interessato dalla situazione di crisi.
8. Al di là di quanto osservato finora c'è una questione ulteriore, in un certo senso assorbente rispetto alle altre, e che riguarda l'attuale fase della procedura di ratifica.
9. Si è discusso, a diversi livelli, su come modificare in senso migliorativo l'Accordo, di cui tra l'altro, allo stato attuale, non vi è ancora una versione consolidata. Ma a dire il vero, a seguito della conclusione dei negoziati nel dicembre 2024, il testo non è più modificabile, fatta eccezione per alcuni interventi di dettaglio e marginali. Sotto questo specifico profilo, infatti, il passaggio successivo nell'ambito dell'iter di approvazione consisterà unicamente nella revisione del testo da parte di esperti (il c.d. "scrubbling" o pulizia del testo) e nella traduzione dello stesso nelle lingue ufficiali dell'UE.
10. Su questi presupposti, le strade percorribili dall'Italia, così come da qualsiasi altro Stato europeo, sono due.

11. La prima è quella consistente nel favorire la prosecuzione dell'iter di approvazione, ipotizzando o confidando in un certo grado di flessibilità della Commissione con riferimento ai regimi di aiuti pubblici all'economia, rispetto a casi specifici di aiuti di Stato al settore agricolo. Si consideri anche, quale circostanza ulteriore che potrebbe incidere sulla posizione italiana, la presenza nel testo dell'Accordo di clausole di revisione, e cioè della possibilità di aggiornare l'accordo entro tre anni dalla sua entrata in vigore e, successivamente, ogni 5 anni. Meno probabile, invece, nonostante una ipotesi del genere sia stata prospettata da alcuni auditi, è l'adozione da parte della Commissione di un *quadro temporaneo di crisi e transizione*, a meno che l'entrata in vigore dell'Accordo UE-Mercosur non determini una crisi economico-finanziaria talmente grave da giustificarla (come quella innescata dalla deflagrazione della guerra in Ucraina e che spinse la Commissione, appunto, a impiegare un quadro temporaneo).
12. La seconda strada, altrettanto percorribile e sicuramente legittima perché in linea con il dettato normativo del Trattato sul funzionamento dell'UE, è invece quella diametralmente opposta. L'Italia, in altre parole, potrebbe opporsi all'adozione del testo. E il primo momento per farlo (in presenza di un testo consolidato tradotto nelle lingue ufficiali dell'UE) ricorrerebbe in occasione della prossima riunione utile del Consiglio sulla questione in oggetto.
13. In particolare, la base giuridica di qualsiasi accordo tra UE e Mercosur va ancora identificata dalla Commissione europea, che la indicherà nella proposta per l'autorizzazione alla firma (artt. 218(5) e (6) TFUE), da trasmettere al Consiglio. Al momento, l'ipotesi più accreditata propende per una biforcazione della procedura, con la conclusione di due accordi giuridicamente distinti: uno in materia di commercio e sviluppo sostenibile (di competenza esclusiva dell'UE), con delibera a maggioranza

qualificata; uno misto, soggetto a ratifica da parte dei singoli Stati membri e, solo in un momento successivo, alla decisione del Consiglio per unanimità. Laddove questo scenario dovesse concretizzarsi, la decisione con cui il Consiglio autorizza la firma (art. 218(5) TFUE) dell'accordo di competenza esclusiva dell'UE (e se del caso la sua applicazione provvisoria prima della entrata in vigore) richiede il voto favorevole del 55% degli Stati membri rappresentanti il 65% della popolazione totale dell'UE; il c.d. blocco di minoranza necessario per impedirne l'adozione richiede invece un minimo di quattro membri che rappresentino per lo meno il 35% della popolazione europea (art. 238(3)(a) TFUE). È noto, del resto, che altri Paesi europei si sono già espressi negativamente sull'accordo, specie con riferimento all'impatto (presunto negativo) sul settore agroalimentare, ma si tratta di posizioni quasi mai riversate in posizioni ufficiali (e quindi difficilmente traducibili sin da ora in indicazioni di voto), e al momento il rischio che non vi siano i presupposti numerici per realizzare questa minoranza è molto elevato.

14. In sintesi, se per un verso una valutazione dei potenziali effetti economici dell'accordo presenta molti elementi di incertezza aggravati anche dalla circostanza per cui la baseline non è più quella del 6 dicembre 2024 ma l'attuale scenario geopolitico globale e la nuova politica protezionistica americana, sul piano tecnico-procedurale invece non c'è dubbio che le alternative a disposizione del nostro Paese rimangano solo due ed entrambe legittime, perché in linea con il TFUE: favorire l'iter di approvazione, confidando nell'adozione da parte della Commissione di misure volte a proteggere quei comparti agricoli maggiormente a rischio, o per contro tentare la strada della minoranza di blocco, onde impedire l'adozione del testo e provocare una eventuale riapertura dei negoziati. *Tertium non datur.*

15. È bene sottolineare, infine, solo per rendere il quadro il più possibile completo, che laddove l'accordo venisse ratificato e di conseguenza entrasse in vigore, verrebbero creati dei meccanismi di monitoraggio funzionali ad assicurare la corretta realizzazione delle disposizioni dell'Accordo. Si tratta di una funzione affidata tra l'altro sia a comitati congiunti UE-Mercosur (volti a monitorare specialmente gli impegni assunti in termini di sostenibilità ambientale e diritti dei lavoratori) sia alla società civile, di cui si prevede un coinvolgimento diretto allo stesso fine.

Vi ringrazio per l'attenzione,

Roma, 26 febbraio 2025

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'G. H. De' followed by a stylized flourish.