

A PROPOSITO DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA NEI FUTURI ACCORDI COMMERCIALI UE-MERCOSUR

DI NICOLAS DE SADELEER, PROFESSORE PRESSO L'UCLouvainⁱ

Abstract

Dopo 26 anni di negoziazioni, l'accordo commerciale Unione europea-Mercosur diventa pian piano realtà, nonostante continui ancora a suscitare numerose proteste, in particolare in Francia e in Belgio. Inoltre, diversi Stati membri, tra tutti la Francia, seguita da Irlanda, Ungheria e Polonia, si oppongono a questo accordo, senza però essere in grado di raggiungere una minoranza di blocco. Se il trattato commerciale dovesse entrare provvisoriamente in vigore nei prossimi mesi, condurrebbe alla creazione di un mercato da più di 700 milioni di consumatori. Inoltre, completerebbe la rete di 42 accordi commerciali preferenziali dell'Unione, con 74 partner, rappresentanti il 44% del commercio estero dell'UE. Pertanto, la saga è ancora ben lontana dall'essere conclusa.

Il 21 gennaio, la maggioranza degli eurodeputati ha votato a favore di un ricorso alla Corte di giustizia dell'UE (ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE), volto a ottenere un parere giuridico sulla compatibilità di questo trattato con i principi contenuti nei Trattati istitutivi dell'UE. Il trattato commerciale, quindi, si trova nell'occhio del ciclone

La scelta presa dalla Commissione europea, e seguita dalla maggioranza degli Stati membri, non è così scontata come potrebbe apparire. Gli Stati membri contrari a questo trattato di libero scambio sostengono che il settore agricolo è stato usato come moneta di scambio. E, in qualche modo, le opportunità di esportazione e di investimento che si apriranno al settore industriale e farmaceutico saranno controbilanciati da un incremento delle esportazioni di prodotti alimentari provenienti dal Mercosur. Di conseguenza, questo trattato diverrebbe "spia" della crisi agricola europea.

L'obiettivo di questa analisi è di evidenziare le sfide ambientali, spesso legate all'agricoltura, che deriveranno da tale trattato. Prima di commentare i problemi sollevati dalle diverse clausole, sarà opportuno fare dei brevi cenni alle vicende istituzionaliⁱⁱ.

1. Introduzione

Le tensioni geopolitiche hanno spinto la Commissione europea ad accelerare i negoziati commerciali con una serie di Paesi terzi, quali il Mercosur, il Messico, l'India, l'Indonesia, la Thailandia, la Malesia e le Filippine. Gli accordi stipulati si aggiungeranno a quelli già conclusi con Canada, Corea del Sud, Giappone, Cile, Vietnam e Singapore. Tali accordi mirano non solo a ridurre i dazi doganali, semplificare le procedure di controllo dei prodotti importati, facilitare l'accesso agli appalti pubblici e garantire la protezione delle indicazioni geografiche quali *champagne* e *camembert*, ma anche a promuovere lo sviluppo sostenibile.

La firma e la conclusione di un accordo provvisorio e di un accordo di partenariato tra l'UE e il Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) sono nuovamente nell'occhio del ciclone. In prima battuta, questi due accordi dovrebbero consentire alle imprese europee di accedere più facilmente al mercato dei quattro Paesi sudamericani, che finora sono stati protetti dalla concorrenza straniera grazie ai loro elevati dazi doganali (35% per le automobili, 14-20% per le macchine utensili e il 14% per i prodotti farmaceutici). In breve, da questo momento, i dazi doganali del Mercosur sui prodotti industriali europei saranno gradualmente ridotti. La possibilità per le imprese europee di

conquistare nuovi mercati si tradurrebbe in contropartite, come la concessione di quote di importazione per i prodotti agricoli sudamericani (carne, soia, ecc.).

Tuttavia, alle riserve della Francia e della Vallonia, all'ostilità della Polonia, alle esitazioni dell'Austria, si aggiunge ora la rivolta di diversi settori agricoli che temono l'invasione di prodotti più economici. Di fronte a questo clima turbolento, la Commissione europea, che sin dal 1999 negozia i due progetti di accordo con il Mercosur, cerca di rassicurare gli Stati recalcitranti, gli agricoltori e la società civile, "brandendo" le clausole di salvaguardia che ha ottenuto dal Mercosur. Tuttavia, tali clausole saranno davvero in grado di attenuare i danni collaterali? Ancora una volta, il diavolo si nasconde nei dettagli.

2. Storia e vicende istituzionali

Dopo 65 cicli di negoziazioni, la fumata bianca si levata in cielo a Montevideo il 6 dicembre 2024. La Commissione europea, incaricata dal Consiglio dell'Unione di negoziare un trattato con il Mercosur, è riuscita, nel dicembre 2024, a scindere la dimensione commerciale da quella politica nell'ambito di un futuro partenariato tra questi due blocchi commerciali.

In primo momento, dovrebbe essere concluso un «accordo commerciale interinale» (ACI), riguardante, più precisamente, il commercio di beni e servizi, i diritti di dogana, il diritto di stabilimento, gli appalti pubblici, il diritto della concorrenza, il diritto di proprietà intellettuale, e, infine, un meccanismo di risoluzione delle controversie. Successivamente, verrebbe adottato un accordo di «partenariato UE-Mercosur» di natura politica, a cavallo tra le competenze dell'Unione di quelle statali. Questo secondo accordo dovrebbe essere, in linea di principio, adottato all'unanimità da 27 ministri degli affari esteri e approvato dal Parlamento europeo, nonché dai parlamentari dei 27 Stati membri.

Per effetto di questa separazione, l'ACI è rientrata nella competenza esclusiva dell'Unione in materia di commercio estero (ai sensi dell'art. 207, TFUE): il che permette al Consiglio dell'UE, in primo luogo, di firmare e, successivamente, di concludere l'ACI a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo. In questo modo, visto che ci si trova in ambito squisitamente commerciale, uno Stato membro non può, da solo, formare una minoranza di blocco.

Giunti a gennaio 2026, però, le cose hanno subito un'accelerazione. Sotto l'impulso della presidenza cipriota del Consiglio dei ministri dell'Unione, il trattato commerciale è stato firmato il venerdì 9 gennaio 2026 da parte degli ambasciatori dell'Unione Europea riuniti in seno al COREPER II (Comitato dei rappresentanti permanenti), a eccezione di alcuni ambasciatori (Francia, Ungheria, Irlanda, ecc. Ecc.).

Forte di questa decisione, la Commissione, rappresentata dalla Presidente Ursula von der Leyen, in pompa magna, sabato 17 gennaio, ha firmato ad Asunción, in Paraguay, l'ACI. Ora, solo i Ministri competenti riuniti in seno al Consiglio -e non il Coreper II- avrebbero potuto conferire tale mandato alla Commissione. Dato che l'unica istituzione riconosciuta dai Trattati, il Consiglio, non ha preso alcuna decisione in tal senso, la firma apposta al progetto dell'ACI dal Presidente dell'esecutivo comunitario ad Asunción non può, alla luce del diritto europeo, produrre, allo stato attuale, effetti giuridici.

3. Lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente, fonti di tensione e di insoddisfazione

Certi argomenti sensibili per gli Europei, in particolare il capitolo relativo allo sviluppo sostenibile, hanno avuto bisogno di negoziazioni complementari. In effetti, la garanzia del rispetto delle norme ambientali si è rivelata una questione centrale, soprattutto per via del fatto che la Commissione europea ha proposto, nel 2022, che l'UE sia «fermamente impegnata a garantire che i propri accordi commerciali promuovano la sostenibilità, in modo che la crescita economica vada di pari passo con la tutela dei diritti umani, del lavoro dignitoso, del clima e dell'ambiente, nel pieno rispetto dei valori

e delle priorità dell'Unione»ⁱⁱⁱ. Diversi Stati membri, oltre che numerose O.N.G, hanno criticato il progetto di trattato del 2019, ritenendo la modifica fosse insufficiente sul piano ambientale.

Per rispondere a queste critiche, tra giugno 2019 e la fine del 2024, il progetto di trattato è stato completato per rinforzare gli impegni ambientali grazie alla previsione di un protocollo addizionale riguardante lo sviluppo sostenibile, con l'obiettivo di garantire il rispetto delle norme ambientali, senza tuttavia prevedere l'adozione di una c.d. «clausola specchio». Il protocollo addizionale fa dell'accordo di Parigi del 2015 sul cambiamento climatico «un elemento essenziale del trattato», e prevede la lotta contro la deforestazione, particolarmente avvertita in Brasile e in Paraguay. Quest'impegno è da considerarsi di particolare rilievo, dato che il ruolo del Brasile come esportatore di materie prime (semi di soia, bovini, pollame, zucchero di canna, grani, ecc. ecc.) nel mercato globale sta causando deforestazione, deterioramento della biodiversità, violazione dei diritti delle popolazioni indigene.

Ora, l'esame del capitolo del trattato riguardante lo sviluppo sostenibile, oltre che del protocollo, mostra che le clausole di protezione dell'ambiente rivestono un carattere essenzialmente dichiarativo. Di tal guisa, l'innovazione secondo cui «il rispetto dell'accordo di Parigi è, da questo momento in poi, qualificato come clausola essenziale» dovrà essere relativizzata, visto che una nota a piè di pagina precisa che tale qualificazione sia limitata a questo accordo e «non riguardi gli altri impegni internazionali sul clima negoziati successivamente». Inoltre, di per sé, l'accordo di Parigi impone agli Stati degli obblighi non particolarmente stringenti.

Oltre a ciò, va messo in conto che l'accordo esclude le disposizioni sullo sviluppo sostenibile dal sistema bilaterale di risoluzione delle controversie commerciali. Le controversie riguardanti la corretta applicazione di queste clausole tra l'Unione europea e uno Stato sudamericano saranno devolute a dei gruppi di esperti che formuleranno delle semplici raccomandazioni. Alla fine dei conti, si tratta di un trattato commerciale e non di un trattato che intende promuovere lo sviluppo sostenibile.

4. Il rispetto di limiti massimi di presenza di residui di pesticidi nei prodotti alimentari importati nel territorio dell'Unione

Si prevede che il trattato commerciale EU-Mercosur stimolerà le esportazioni di colture e prodotti agricoli, incluse la soia, lo zucchero di canna e dell'etanolo da esso ricavato, che dipendono fortemente dai pesticidi. A questo proposito, per placare i timori dei consumatori, la Commissione europea, a più riprese, ha ribadito che nessun prodotto può entrare nell'UE se non rispetta le norme sanitarie e fitosanitarie, nonché il divieto di utilizzo di ormoni e di antibiotici per l'ingrasso. Com'è noto, il diritto alimentare europeo è molto più severo delle regolamentazioni previste nei Paesi Mercosur. A titolo esemplificativo, la Commissione europea ha segnalato la mancanza di sistemi di tracciabilità della carne bovina brasiliana esportata verso l'UE e ha successivamente accertato la presenza di residui di estradiolo 17-β: circostanza che ha costretto il Brasile a sospendere le esportazioni di carne bovina proveniente da femmine di zebù fino al raggiungimento della conformità ai requisiti richiesti dalla normativa europea. A gennaio 2026, diversi pesticidi vietati nell'Unione Europea risultano invece autorizzati e ampiamente impiegati in Brasile. Alcuni degli esempi più significativi includono l'atrazina, il clorotalonil, il clorpirifos e il paraquat, tutti vietati nell'UE a causa del loro legame con il cancro, l'infertilità e i danni ambientali. Pertanto, il mancato rispetto delle norme di qualità dei prodotti, in linea di principio, dovrebbe impedire l'importazione di prodotti provenienti dal Brasile o dall'Argentina. Tuttavia, due precisazioni sono necessarie.

In primo luogo, allo stato attuale, il trattato non contiene delle clausole specchio che impongano ai Paesi di applicare le medesime regole. In effetti, non esiste alcuna disposizione che obblighi i Paesi latinoamericani a rispettare all'interno dei propri confini le stesse leggi o gli stessi livelli di protezione sanitaria, sociale, o ambientali vigenti nell'UE. Sul punto, il capitolo sullo sviluppo sostenibile si limita a sottolineare l'autonomia normativa di ciascuna delle due parti. Questa lacuna preoccupa particolarmente gli agricoltori europei, che temono di essere notevolmente svantaggiati rispetto ai loro concorrenti sudamericani, i quali possono ricorrere all'uso di pesticidi più economici.

In secondo luogo, i prodotti alimentari possono ugualmente essere importati nell'Unione europea, anche se superano i livelli massimi di residui di pesticidi (LMR) normativamente stabiliti. Infatti, il Regolamento (CE) Nr. 396/2005 sugli LMR consente di fissare e mantenere delle soglie di tolleranza all'importazione, e di allinearsi alle norme del Codex per i residui di pesticidi non approvati nell'UE, a condizione che non comportino rischi per i consumatori. Attualmente, ciò può includere anche una serie di sostanze particolarmente pericolose che ne impediscono l'approvazione nell'UE ai sensi del Regolamento sui pesticidi (CE) nr. 1107/2009. Questa tolleranza non solo rappresenta un pericolo per la salute dei consumatori, che si trovano esposti a sostanze chimiche non autorizzate nell'Unione europea, ma è anche contraria agli interessi economici degli agricoltori europei.

Consapevole di questa disparità di trattamento, nella “Visione per l'agricoltura e l'alimentazione”, la Commissione europea ha annunciato l'intenzione di perseguire un maggiore allineamento delle norme di produzione applicate ai prodotti importati, in particolare per quanto concerne i pesticidi. In argomento, ha poi annunciato di volere introdurre il principio secondo cui i pesticidi più pericolosi vietati nell'Unione europea per motivi di protezione della salute e dell'ambiente non possono essere reintrodotti nel suo territorio attraverso prodotti di importazione. Per portare avanti questo obiettivo, nel dicembre 2025, la Commissione europea ha proposto, nel suo Omnibus X su alimenti e mangimi, di modificare il Regolamento (CE) nr. 396/2005 sui LMR. Tuttavia, le nuove norme si applicheranno solo alle sostanze più pericolose con proprietà mutagene, cancerogene o tossiche per la riproduzione, nonché agli interferenti endocrini che possono causare effetti negativi sull'uomo.

5. L'impatto del meccanismo di salvaguardia a seguito di una diminuzione inattesa delle esportazioni sul diritto alimentare europeo

L'Unione e i suoi Stati membri potrebbero “bere il calice dell'amarezza fino in fondo” il giorno in cui il regime di “riequilibrio” sarà attivato da uno dei paesi del Mercosur^{iv}. Quasi inedito nel diritto commerciale internazionale, questo meccanismo consentirebbe agli Stati del Mercosur di ottenere compensazioni nel caso in cui le loro aspettative in termini di aumento delle loro esportazioni non fossero soddisfatte a causa dell'attuazione di un nuovo strumento giuridico europeo (come il divieto di impiego di una sostanza attiva contenuta in un pesticida)^v. Lo Stato leso non dovrà dimostrare la violazione di un obbligo previsto dai trattati commerciali; sarà sufficiente la sola violazione delle sue legittime aspettative. Ciliegina sulla torta, poi, le richieste di compensazione saranno decise da un tribunale arbitrale e non da un tribunale internazionale. Fonte di divergenze interpretative tra la Commissione europea e il Brasile, questo meccanismo potrebbe non solo mettere in discussione diversi regolamenti climatici e ambientali, adottati nel 2024, che non sono ancora entrati in vigore nella loro interezza, ma anche provocare, in futuro, una loro inibizione normativa. Invero, per quanto concerne l'aggiornamento delle clausole di sostenibilità (principio di non regressione, alto livello di protezione, ecc.), c'è ancora molto da fare: ad eccezione di quella che vieta entro il 2030 la deforestazione, particolarmente pronunciata in Bolivia e Brasile, esse non hanno carattere vincolante.

6. Meccanismo di salvaguardia finalizzato a ristabilire i diritti di dogana

D'altro canto, una clausola di salvaguardia avente per oggetto i prodotti agricoli sensibili (carne ovina, bovina e suina, formaggio, ecc. ecc.) dovrebbe consentire alla Commissione europea di ridurre le quote dei Paesi del Mercosur in caso di eccessivo aumento delle importazioni (del 10% rispetto all'anno precedente) o di diminuzione dei prezzi (del 10% rispetto all'anno precedente)^{vi}. Lo Stato interessato, o addirittura il settore agricolo colpito, potrà “dare l'allarme” e, pertanto, sollecitare la Commissione affinché avvii un'indagine. Quest'ultima potrebbe quindi imporre, sui prodotti provenienti dal Mercosur, misure provvisorie o definitive della durata massima di quattro anni. Tuttavia, tali misure non potranno essere adottate se non in “condizioni eccezionali” e solo se viene dimostrato che le importazioni causino un “grave pregiudizio al settore industriale dell'Unione”. Invero, di per sé, il semplice aumento di importazioni di carne argentina rispetto alla quantità prodotta di carne francese, non sarà condizione sufficiente all'attivazione della procedura. Inoltre, la Commissione potrebbe riscontrare difficoltà pratiche nel verificare il superamento delle soglie del 10% per quanto concerne la determinazione, l'estensione, e la dinamica temporale dei mercati interessati dai prodotti agricoli importati. Infine, sarà l'unica a decidere l'applicazione delle misure di

salvaguardia, poiché gli Stati interessati e i settori coinvolti potranno soltanto richiedere il suo intervento.

Alla fine di dicembre 2025, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea sono giunti a un accordo per rafforzare il meccanismo di sorveglianza. Tuttavia, tale meccanismo, ancora, ignora le questioni ambientali.

7. Prospettive

5

Nel frattempo, centoquarantacinque eurodeputati dei gruppi PPE, Socialisti e Democratici, Renew, La Sinistra europea e Verdi hanno recentemente depositato una proposta di risoluzione che chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di verificare la compatibilità dei due progetti di Accordo UE-Mercosur, comprese le loro clausole di salvaguardia, con i Trattati dell'Unione Europea. Il 19 novembre, la Conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo, con a capo la presidente Metsola, l'ha tuttavia respinta con la motivazione che il Consiglio dei Ministri dell'UE non aveva ancora richiesto l'approvazione dell'assemblea parlamentare. Questa decisione sembra rinviare alle calende greche l'esame della compatibilità di questi due accordi con i Trattati dell'UE.

Il 21 gennaio, la maggioranza degli eurodeputati (334 voti a favore, 324 contrari, 11 astenuti) ha votato in favore del progetto di risoluzione concernente un ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE (ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE) volto a ottenere un parere giuridico. Non ci si illuda, non si tratta di un semplice parere consultivo: la CGUE sarà chiamata a valutare la compatibilità dell'ACI con gli obblighi superiori del diritto dell'Unione europea. Un accordo internazionale concluso dall'Unione deve infatti essere conforme alle disposizioni fondamentali contenute nei suoi Trattati, di cui la CGUE è l'interprete ultimo.

Se la Corte dovesse esprimere un parere sfavorevole sulla loro legittimità, l'Esecutivo europeo si troverebbe in una situazione difficile, date le divisioni che susciteranno i suoi errori di orientamento.

ⁱ L'autore ringrazia Marco GUGLIANDOLO per la sua traduzione.

ⁱⁱ Per un'esposizione più estesa in argomento, sia consentito un rimando a Nicolas de Sadeleer, 'The Draft EU-MERCOSUR Agreement Drawing the Dividing Line Between Policy Cooperation and Trade'. *European Journal of Risk Regulation* 16 (2025) 1156-1167.

ⁱⁱⁱ Commissione europea, *La forza dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*, COM (2022) 409 definitiva, 22 giugno 2022, p. 1.

^{iv} Articolo XX.4.

^v C. Eckes and P Krajewski, "How Sustainable is the EU-Mercosur Agreement?", University of Amsterdam, 17/04/2025.

^{vi} Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del consiglio recante attuazione della clausola di salvaguardia bilaterale dell'accordo di partenariato UE-Mercosur e dell'accordo interinale sugli scambi UE-Mercosur per i prodotti agricoli, COM(2025) 639 definitiva.