



## OSSERVATORIO SU COMMERCIO INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI N. 5/2020

### 1. LA SOSPENSIONE DELLE PREFERENZE COMMERCIALI UE NEI CONFRONTI DELLA CAMBOGIA PER VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI: ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL REGOLAMENTO DELEGATO 550/2020

#### 1. *Premesse introduttive*

La Cambogia, per effetto del [regolamento delegato \(UE\) 550/2020](#) pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 22 aprile 2020 ed efficace dal 12 agosto 2020, non rientra più tra i Paesi beneficiari del regime commerciale preferenziale “Tutto tranne le armi” (*Everything but Arms*, EBA), a causa delle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani che hanno indotto la Commissione a disporre la revoca di tale regime ai sensi dell'art. 19, par. 1, lett. a), del [regolamento \(UE\) n. 978/2012](#) (regolamento SPG).

Dal 12 agosto 2020, quindi, alcuni dei prodotti di esportazione tipici della Cambogia sono assoggettati ai dazi doganali dell'Unione europea e non più al regime preferenziale di cui all'art. 1, par. 2, lett. c), del regolamento SPG. Il regime EBA è una delle iniziative del sistema di preferenze generalizzate (SPG) dell'UE, che garantisce ad alcuni Paesi la riduzione o l'eliminazione totale dei dazi sulle esportazioni verso l'Unione e, quindi, un accesso privilegiato al mercato dell'UE.

Il sistema di preferenze generalizzate è disciplinato dal regolamento SPG e prevede tre regimi di preferenze, che tengono conto delle diverse esigenze degli Stati destinatari.

Tali regimi, previsti dall'art. 2, par. 2 del regolamento SPG sono:

- a) *SPG standard*, che applica una riduzione dei dazi di circa il 66 % per tutte le categorie di prodotti importati da Paesi in via di sviluppo, ovvero da [Stati che non risultano classificati dalla Banca mondiale come Paesi a reddito alto o medio-alto](#);
- b) *SPG+*, consistente in un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo, riservato a quei Paesi cc.dd. vulnerabili (a causa di un'integrazione insufficiente nel sistema commerciale mondiale) che ratificano e attuano le 27 Convenzioni internazionali in materia di diritti umani, lavoro, ambiente e buon governo indicate nell'Allegato VIII del regolamento SPG;
- c) *EBA*, il quale prevede l'accesso in esenzione da dazi e contingenti, per un periodo illimitato, per tutti i prodotti – ad eccezione di armi e munizioni – provenienti dai c.d. Paesi

meno sviluppati (*Least developed countries*, LDC), [secondo la lista redatta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite \(ONU\)](#).

Nell'elenco dei Paesi meno sviluppati rientra, appunto, la Cambogia, che dal 1° gennaio 2014 e fino al 12 agosto 2020, ha infatti beneficiato delle preferenze tariffarie previste dal regime EBA, ossia della sospensione dei dazi ex art. 18, par. 1, del regolamento SPG «per tutti i prodotti dei capitoli da 1 a 97 della nomenclatura combinata, esclusi quelli di cui al capitolo 93».

Più in dettaglio, per identificare l'elenco dei beni assoggettati al regime EBA è sufficiente consultare l'[allegato I del regolamento \(CEE\) n. 2658/1987](#), aggiornato annualmente, il quale disciplina il sistema comune di codificazione e classificazione delle merci (anche noto come «nomenclatura combinata»).

## 2. *La natura giuridica del regolamento delegato n. 550/2020 e la procedura di revoca disciplinata dal Capo V del regolamento SPG*

Prima di passare all'analisi delle violazioni dei diritti umani su cui la revoca si fonda, è opportuno soffermarsi preliminarmente sulla natura dell'atto con il quale la Commissione europea ha disposto la cessazione del regime EBA nei confronti della Cambogia e sulla sua procedura di approvazione.

Il regolamento delegato (UE) n. 550/2020 rientra nella categoria dei c.d. atti delegati di cui all'art. 290 TFUE: si tratta di uno dei due strumenti giuridici introdotti nel sistema delle fonti dell'Unione con il Trattato di Lisbona (l'altro è il c.d. atto esecutivo di cui all'art. 291 TFUE). Sulla portata degli atti delegati ed esecutivi nell'ordinamento UE v. [G. RUGGE, \*Gli atti delegati ed esecutivi nel diritto UE: genesi e prospettive di una distinzione\*, in \*Quaderni di SidiBlog\*, 2014, p. 247 ss.](#)

L'art. 290 TFUE conferisce al legislatore europeo – ovvero congiuntamente al Parlamento europeo e al Consiglio in caso di procedura legislativa ordinaria, o ad una sola delle due Istituzioni in caso di procedura legislativa speciale – la facoltà di «delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo». L'art. 291 TFUE, invece, prevede che, laddove siano necessarie «condizioni uniformi di esecuzione», la competenza esecutiva possa essere conferita alla Commissione ovvero, in casi specifici, al Consiglio.

Ebbene, la decisione dell'UE di revocare temporaneamente le preferenze tariffarie accordate alla Cambogia è stata adottata proprio tramite un atto delegato a norma dell'art. 19, par. 10, del regolamento SPG, all'esito di una c.d. «procedura di revoca temporanea» durata un anno e avviata dalla Commissione con un atto di esecuzione.

La Commissione, infatti, ha il potere di avviare tale procedura in tutti i casi previsti dall'art. 19, par. 1, del regolamento SPG, ovvero per una delle seguenti ragioni:

- a) violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle Convenzioni elencate nell'allegato VIII, parte A, del regolamento SPG;
- b) esportazioni di prodotti realizzati nelle carceri;
- c) gravi carenze nella predisposizione e attuazione dei controlli doganali con riferimento alle esportazioni o al transito di sostanze illecite, nonché per inosservanze delle Convenzioni internazionali in materia di antiterrorismo e riciclaggio di denaro;
- d) pratiche commerciali sleali, gravi e sistematiche che hanno ripercussioni negative per l'industria dell'Unione. Sul punto, il regolamento SPG precisa che nel caso di pratiche

commerciali sleali vietate o passibili di azione legale ai sensi degli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la decisione di esecuzione della Commissione deve fondarsi «su una decisione anteriore in tal senso dell'organo competente dell'OMC» (sul processo decisionale e sulla tipologia di atti dell'OMC v. [P. PICONE, A. LIGUSTRO, \*Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio\*, Padova, 2002, p. 61 ss.](#)).

La procedura di revoca temporanea è articolata in due fasi, una prima di inchiesta e una successiva di valutazione. L'art. 19, par. 3, del regolamento SPG stabilisce che la fase di inchiesta può essere attivata in via unilaterale dalla Commissione, mediante l'approvazione di un atto di esecuzione, nel caso in cui vi siano «sufficient grounds justifying temporary withdrawal of the tariff preferences». La Commissione è però tenuta a pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE l'avviso che annuncia l'apertura della procedura di revoca, nonché a informare il Paese interessato dell'avvenuta attivazione della fase di inchiesta. Tale fase consiste in un'attività di indagine che deve essere condotta dalla Commissione in contraddittorio con il Paese interessato, nell'arco di un periodo di sei mesi decorrente dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale UE dell'avviso relativo alla procedura di revoca. Entro i tre mesi successivi alla scadenza del periodo di indagine, la Commissione è chiamata a valutare le risultanze della prima fase ovvero a presentare al Paese interessato una relazione conclusiva contenente le proprie constatazioni, rispetto alla quale il Paese beneficiario può presentare eventuali controdeduzioni nel termine di un mese. All'esito di tale periodo o comunque dopo aver ricevuto le osservazioni del Paese interessato, la Commissione può decidere se concludere la procedura, con un apposito atto di esecuzione, oppure se revocare temporaneamente le preferenze tariffarie attraverso l'approvazione di un atto delegato. Una volta trascorso un periodo di sei mesi dalla data di adozione dell'atto delegato, la revoca diventa efficace e produce effetti giuridici.

Nel caso della Cambogia, la procedura che ha portato all'approvazione del regolamento delegato (UE) n. 550/2020 è stata avviata dalla Commissione europea con [la decisione di esecuzione dell'11 febbraio 2019](#), nel rispetto della procedura prevista dall'art. 39, par. 2, del regolamento SPG e, quindi, [previa consultazione del Comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri](#). Tale decisione è stata adottata alla luce dei rilievi e delle preoccupazioni espresse dal Consiglio "Affari Esteri" [nelle conclusioni del 26 febbraio 2018 sulla Cambogia](#), dal Parlamento europeo [nella risoluzione del 13 settembre 2018 sulla Cambogia](#), nonché dall'ONU e dall'ILO, con riferimento ad alcune violazioni gravi e sistematiche da parte della Cambogia dei principi stabiliti in quattro Convenzioni dell'ONU e dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) contemplate nell'elenco contenuto nella parte A dell'Allegato VIII del regolamento SPG. In particolare, dall'analisi dei predetti documenti erano emerse violazioni da parte della Cambogia del [Patto internazionale sui diritti civili e politici \(ICCPR\)](#), della [Convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale n. 87 \(Convenzione 87 dell'ILO\)](#), della [Convenzione concernente l'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva n. 98 \(la Convenzione 98 dell'ILO\)](#) e del [Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali \(ICESCR\)](#).

A seguito dell'apertura della procedura di revoca disposta con la decisione dell'11 febbraio 2019, la Commissione ha quindi avviato una prima fase di indagine, al fine di reperire ulteriori informazioni sulle violazioni contestate. A tale periodo ha fatto seguito la fase di valutazione, all'esito della quale la Commissione ha elaborato un *report* finale sulla base delle proprie constatazioni e delle conclusioni raggiunte. Tale *report* è stato trasmesso alla Cambogia il 12 novembre 2019 e la Commissione, una volta ricevute le osservazioni della

Cambogia sulla relazione finale, e dopo aver svolto le consultazioni previste dal [punto 4 della Convenzione d'intesa tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sugli atti delegati](#), ha deciso di revocare temporaneamente il regime EBA ai sensi dell'art. 19, par. 10, del regolamento SPG, tramite l'adozione del regolamento delegato (UE) n. 550/2020.

### 3. *Le violazioni dei diritti umani accertate in Cambogia*

Passando all'analisi delle motivazioni che hanno indotto l'UE a revocare l'EBA, la Commissione ha imputato alla Cambogia alcune violazioni in materia di:

- (i) diritti fondamentali sanciti dall'ICCPR (artt. 25, 19, 21 e 22);
- (ii) diritti dei lavoratori (artt. 2, 3, 4 e 7 della Convenzione 87 dell'ILO; artt. 1 e 3 della Convenzione 98 dell'ILO; artt. 19, 21 e 22 dell'ICCPR; artt. 7 e 8 dell'ICESCR);
- (iii) diritti fondiari (art. 2, par. 2, e art. 11, par. 1, dell'ICESCR).

Con riferimento alle libertà fondamentali riconosciute dall'ICCPR, la Commissione ha innanzitutto evidenziato la violazione da parte delle autorità cambogiane del diritto alla partecipazione politica (art. 25 dell'ICCPR), per aver adottato a partire dal 2017 misure legislative, giudiziarie e amministrative volte a limitare la partecipazione politica e i diritti elettorali, soprattutto in vista delle elezioni generali del luglio 2018. Tra le azioni contestate alle autorità cambogiane rientrano l'arresto del Presidente del principale partito di opposizione (il Partito per la salvezza nazionale della Cambogia, CNRP), lo scioglimento del CNRP per ordine degli organi giurisdizionali, e le modifiche apportate nel 2017 alla [Legge sui partiti politici del 18 novembre 1997](#) (LPP). In particolare, le contestazioni rivolte dall'UE alla LPP riguardano l'ampio margine di discrezionalità attribuito al Ministero dell'Interno in materia di scioglimento dei partiti politici e la possibilità di impedire, senza un giusto processo, ai *leader* dei partiti di svolgere attività politica.

La situazione descritta ha ostacolato il pieno godimento da parte dei cambogiani dei diritti politici, tra cui rientrano il diritto a prender parte alla conduzione degli affari pubblici, quello di elettorato attivo e passivo e quello di contribuire, in termini generali di uguaglianza, al servizio pubblico nel proprio Paese. Secondo la Commissione, la repressione di tali diritti continua tutt'oggi a dominare lo scenario politico in Cambogia. L'UE ha quindi confermato che la regressione dei diritti politici in Cambogia – già evidenziata [dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite nel 2018](#) e [dagli esperti dei diritti umani delle Nazioni Unite nel 2019](#) – rappresenta una grave deriva finalizzata alla repressione del dissenso e alla limitazione delle libertà fondamentali, tale da giustificare una revoca delle preferenze commerciali ai sensi dell'art. 19, par. 1, lett. a), del regolamento SPG.

La Commissione ha pure elencato una serie di leggi interne che violano gli obblighi assunti dalla Cambogia a norma dell'art. 19 dell'ICCPR, relativo al diritto alla libertà di espressione, configurandosi quali disposizioni formulate «in modo vago e generico» che riconoscono alle autorità un ampio margine di discrezionalità ai fini del perseguimento di reati connessi all'esercizio della libertà di espressione. Nel regolamento delegato (UE) n. 550/2020 si legge infatti che proprio in applicazione di tali norme, anche di natura penale, la Cambogia ha adottato misure restrittive nei confronti dei giornalisti e di alcuni media, rei di essersi espressi contro il Governo cambogiano. La violazione dell'art. 19 dell'ICCPR era stata peraltro già accertata in ambito ONU, laddove in occasione dell'[esame periodico universale \(UPR\) del 2019](#) – che è strumento utilizzato dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite per stilare un bilancio della situazione dei diritti umani in tutti i Paesi membri dell'ONU – il Consiglio aveva espressamente rivolto alla Cambogia una serie di raccomandazioni.

Ebbene, nonostante gli impegni assunti in sede UPR, secondo la Commissione UE, la Cambogia non ha, a tutt'oggi, ancora provveduto ad adeguare il quadro normativo nazionale alla necessità di concedere maggiori margini alla libertà di stampa e all'indipendenza dei giornalisti.

Tra le libertà violate dalla Cambogia vi sono altresì i diritti di associazione e di riunione pacifica di cui agli artt. 21 e 22 dell'ICCPR: la Commissione ha infatti contestato la legittimità della [Legge sulle organizzazioni non governative del 13 luglio 2015](#) (LANGO), che impone una serie di restrizioni alle attività associative e al riconoscimento giuridico delle c.d. organizzazioni della società civile (OSC).

Alla genericità e alla mancanza di chiarezza del quadro giuridico delineato dalla LANGO – la cui incompatibilità con gli standard internazionali in materia di diritti umani è stata anche oggetto di [un dettagliato report dell'ONU](#) – si aggiunge la circostanza che la Cambogia ha intrapreso una serie di azioni per reprimere l'esercizio della libertà di associazione, tra cui arresti, detenzioni e condanne di attivisti della società civile. Tale situazione era stata peraltro accertata, oltre che in occasione del già richiamato UPR del 2019, dall'OCHR nella [Relazione del 2019 sulle sue attività in Cambogia](#), in cui si confermava confermata l'attività di controllo delle attività delle OSC da parte delle autorità cambogiane. Anche in questo caso, nonostante l'adozione da parte della Cambogia di alcune misure volte a promuovere uno spazio civico libero, come l'avvio di un processo di revisione della LANGO e l'apertura ad un dialogo con le OSC, la Commissione ha giudicato tali sforzi «insufficienti per colmare le lacune esistenti».

Con riferimento ai diritti dei lavoratori, poi, l'UE ha riscontrato carenze da parte della Cambogia in relazione a due questioni: il rapporto delle autorità con i leader sindacali, e la revisione della [legge sui sindacati del 17 maggio 2016](#).

Rispetto alla prima questione, la Commissione ha contestato la mancata conclusione da parte delle autorità cambogiane sia dei procedimenti civili e penali pendenti nei confronti di rappresentanti dei sindacati, sia delle indagini sugli omicidi di leader sindacali commessi nel 2004 e nel 2007. Per quanto concerne la legge sui sindacati, la Commissione ha ribadito l'urgenza di sottoporla ad una revisione nell'ottica di assicurarne la conformità alle Convenzioni 87 e 98 dell'ILO; a tal fine, secondo la Commissione, è necessario che il campo di applicazione della legge sia ampliato fino a ricomprendervi tutti i lavoratori e i funzionari pubblici e che siano approvate ulteriori disposizioni volte a garantire la registrazione delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, nonché la protezione per i lavoratori da qualunque atto di discriminazione a carattere antisindacale.

Infine, rispetto al problema del *land grabbing* (in dottrina si veda [M. NINO, Land grabbing e sovranità territoriale in diritto internazionale, Editoriale Scientifica](#)), la Commissione ha riscontrato che in seguito all'apertura della procedura di revoca la Cambogia ha «compiuto progressi nella risoluzione delle controversie fondiari». Tuttavia, per la Commissione permangono gravi carenze nel quadro normativo in relazione al riconoscimento da parte delle autorità cambogiane dei diritti fondiari agli abitanti dei villaggi indigeni e ai procedimenti di registrazione fondiaria e di acquisto dei relativi titoli di possesso, ad oggi farraginosi e poco trasparenti.

#### 4. *La natura temporanea e condizionata della revoca disposta nei confronti della Cambogia*

Fin dalla data di adozione del regolamento delegato (UE) n. 550/2020 e durante il termine di sei mesi previsto ai fini dell'efficacia dall'art. 19, par. 12 del regolamento SPG, il

governo cambogiano avrebbe potuto adottare tutte le misure necessarie per soddisfare le condizioni che avrebbero consentito all'UE di ripristinare pienamente l'accesso preferenziale EBA al mercato dell'UE. Si tratta di una facoltà che permane tuttora, dal momento che la Commissione ha revocato il regime preferenziale concesso alla Cambogia «until it is decided that the reasons for justifying the withdrawal no longer apply»; pertanto, se la Cambogia dimostrerà di aver compiuto le azioni necessarie per conformarsi a quanto prescritto dalla Commissione e dal [Servizio europeo per l'azione esterna](#) (SEAE), la Commissione potrà rivedere la decisione e dunque ripristinare le preferenze tariffarie precedentemente revocate, in ossequio a quanto previsto dall'art. 20 del regolamento SPG.

Nell'atto di decidere la portata e i prodotti oggetto della revoca, la Commissione, inoltre, ha tenuto conto della necessità di preservare lo sviluppo sociale ed economico in Cambogia, di conservare dei progressi ivi compiuti in materia di diritti umani, e ha altresì valutato la tipologia di merci esportate la consistenza delle esportazioni verso l'Unione europea ([l'UE è stata la principale destinazione nel 2018](#)) e ha quindi ritenuto di escludere dalla revoca, e quindi dall'imposizione dei dazi, tutti i prodotti particolarmente rilevanti per l'economia industriale della Cambogia, tra cui il riso, le biciclette e gli articoli di abbigliamento ad alto valore aggiunto.

I prodotti interessati dal regolamento delegato (UE) n. 550/2020 rappresentano invece il 20% circa delle esportazioni della Cambogia verso l'UE, tra cui rientrano calzature, articoli da viaggio e zucchero. Ovviamente, la Cambogia potrà continuare a esportare nell'UE questi ultimi prodotti, che saranno tuttavia soggetti alle tariffe generali applicabili a qualsiasi altro Membro dell'OMC e, quindi, al trattamento generalizzato della nazione più favorita (su cui v. [P. PICONE, A. LIGUSTRO, Diritto, cit., p. 101 ss.](#)).

Come è evidente, la Commissione ha affrontato *in concreto* la questione delle violazioni dei diritti umani che hanno determinato l'apertura della procedura di revoca, al contempo cercando di preservare la crescita economica della Cambogia e l'obiettivo dello sviluppo del regime commerciale dell'UE. La decisione della Commissione riflette quindi la scelta di rendere efficace il meccanismo di condizionalità posto alla base regolamento SPG e di assicurare il godimento e la protezione dei diritti umani anche nell'ambito dei rapporti economici e degli scambi commerciali tra Stati (sul tema del rapporto tra obblighi internazionali in materia economica e diritti umani v. [G.M. RUOTOLO, Obblighi internazionali sostanziali e procedurali in materia economica e commerciale e diritti umani: alcune considerazioni introduttive, in Ordine internazionale e diritti umani, 2019, p. 177 ss.](#)).

##### 5. *Considerazioni conclusive sul meccanismo di condizionalità previsto dal regolamento SPG*

La revoca temporanea disposta nei confronti della Cambogia va quindi ricondotta al meccanismo di condizionalità che ispira le relazioni commerciali dell'UE e che, sin dal 1971, caratterizza il sistema di preferenze tariffarie generalizzate (per un'analisi del previgente sistema di preferenze generalizzate, peraltro oggetto di una condanna da parte dell'Organizzazione mondiale del commercio per violazione dell'obbligo di non discriminazione, v. [A. LIGUSTRO, L'Organizzazione mondiale del commercio condanna il Sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea per il suo carattere discriminatorio, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 2005, p. 432 ss.](#)).

Tutti e tre i sistemi previsti dal regolamento SPG, di cui abbiamo detto *supra*, al par. 1, contemplano una clausola di condizionalità: gli Stati che usufruiscono di tali regimi devono infatti rispettare i principi previsti dalle Convenzioni sui diritti umani e sul lavoro elencate

nell'allegato VIII, parte A, del regolamento. Ne consegue che qualora i Paesi beneficiari dovessero commettere «violazioni gravi e sistematiche» dei principi stabiliti nelle predette Convenzioni, l'accesso ai tre sistemi tariffari preferenziali potrebbe essere unilateralmente sospeso da parte dell'UE, all'esito di un procedimento che, come abbiamo visto, prevede la partecipazione del Paese interessato. Con specifico riferimento ai regimi SPG+ e EBA, il regolamento SPG prevede poi un meccanismo di *condizionalità positiva*, ovvero di ulteriore premialità in favore degli Stati che, ancorché economicamente meno sviluppati, si impegnino a ratificare e rispettare gli obblighi derivanti tutti i 27 trattati internazionali previsti dall'allegato VIII del regolamento SPG (relativi, tra le altre disposizioni, a diritti umani, buon governo e sviluppo sostenibile). Ovviamente, anche l'accesso a tali regimi può essere sospeso dalla Commissione nel caso di inottemperanza agli obblighi internazionali derivanti dalla ratifica delle Convenzioni, come avvenuto con la Cambogia.

Ci è impossibile approfondire in questa sede le diverse configurazioni della c.d. condizionalità economica (sul tema v. [G. D'AGNONE, \*La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea\*, in \*Il Diritto dell'Unione europea\*, 2016, p. 653 ss.](#)), ma con specifico riferimento al sistema di condizionalità previsto dal regolamento SPG, ci limitiamo ad osservare come esso sia frutto di una precisa strategia dell'UE volta a promuovere il rispetto dei diritti umani e il conseguimento degli altri obiettivi, quali la democrazia, la *rule of law* e la non proliferazione di armi di distruzione di massa, nell'azione *esterna* dell'Unione (sull'utilizzo della condizionalità in materia di diritti umani nell'UE, v. [J. SALTNES, \*The EU's Human Rights Policy: Unpacking the Literature on the EU's Implementation of Aid Conditionality\*](#), ARENA, 2013).

Questo approccio è esplicitamente richiamato nel documento [Common Approach on the use of political clauses](#) approvato dal COREPER nel 2009, il quale riconosce l'utilità delle clausole di condizionalità negli accordi con gli Stati terzi al fine di promuovere i valori e i principi dell'UE, nonché di favorire i suoi interessi securitari.

È in tale quadro, dunque, che il regolamento SPG si inserisce, con l'obiettivo di sostenere i Paesi in via di sviluppo attraverso trattamenti commerciali preferenziali in modo da aiutarli a «ridurre la povertà e promuovere il buon governo».

È altresì opportuno ricordare che, prima dell'adozione del caso in esame, l'UE aveva revocato i privilegi commerciali, e quindi sospeso il relativo regime di preferenze, soltanto in tre occasioni: con il Myanmar nel 1997, con la Bielorussia nel 2007 e con lo Sri Lanka nel 2010. Ciò sembrerebbe confermare l'efficacia della strategia adottata dall'UE per promuovere nei suoi partner commerciali la tutela dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile e il buon governo. Nella maggior parte dei casi, infatti, il meccanismo di condizionalità del sistema SPG ha comportato in tempi rapidi modifiche legislative e istituzionali e, anche nei casi in cui l'UE è stata costretta ad intervenire con la revoca delle preferenze commerciali, ciò è avvenuto in tempi più lunghi. Ciò si è verificato, ad esempio, in Sri Lanka, dove le preferenze commerciali revocate nel 2010 sono state reintrodotte soltanto [dopo sette anni](#), nel 2017. In quel caso, la revoca – che era stata determinata da violazioni, commesse durante la guerra civile negli anni 2008-2009, in materia di diritti umani e dei principi di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario – determinò gravi ripercussioni soprattutto sul mercato del lavoro interno, con conseguente aumento del tasso di disoccupazione, poiché [l'UE era una delle principali destinazioni delle esportazioni dello Sri Lanka](#) (per un approfondimento sugli effetti economici negativi conseguenti alla revoca del regime SPG+ v. [M. WITHANAWASAM, U.A. KUMARA, \*The impact of GSP+ withdrawal on sri lankan economy\*](#)).

In conclusione, il meccanismo di condizionalità previsto dal regolamento SPG sembra esser caratterizzato da qualche criticità in merito alla sua efficacia tempestiva, quanto meno con

riferimento, cioè, al tempo che gli Stati sanzionati hanno impiegato per porre rimedio alle violazioni contestate e, quindi, riottenere le preferenze tariffarie revocate dall'UE; e ciò sembra probabile anche nel caso della Cambogia. A quanto appena osservato si deve aggiungere una preoccupazione di carattere generale: la probabilità che le sanzioni riducano l'attrattiva dell'UE, a vantaggio di *player* commerciali come la Cina, il Brasile o la Turchia i quali stanno investendo sempre maggiori risorse nel continente africano e propongono ai Paesi economicamente meno sviluppati un modello alternativo di cooperazione commerciale, che implica meno vincoli (il c.d. *no-strings attached*), e che potrebbe quindi esser preferito a quello che contempla il meccanismo della condizionalità e, più in generale, una forte interconnessione tra economia e politica, come quello di cui l'UE si fa promotrice (in proposito v. [S. LOREDMUS, \*Aid diversion and the impact of Development Assistance for Health in a decentralized health system\*, 2018.](#)

MARCO BUCCARELLA