Completare il multilateralismo?

L'incorporazione di Marrakesh negli accordi commerciali europei

di *Ludovica Scarselli*

I. Introduzione

Gli accordi di libero scambio (Free Trade Agreements, d'ora in avanti FTA) conclusi dall'Unione europea sono ormai molto più che strumenti di riduzione delle barriere tariffarie. Nei loro capitoli regolatori convivono discipline elaborate bilateralmente e rinvii a standard prodotti in altre sedi internazionali, dalla World Trade Organization (WTO) alla World Intellectual Property Organization (WIPO). Questa evoluzione pone una questione distinta da quella tradizionale sul rapporto tra accordi preferenziali e multilateralismo: che funzione svolge un FTA quando non crea una regola nuova, ma incorpora una regola internazionale che vincola già entrambe le parti?

Il Trattato di Marrakesh del 2013 offre un caso particolarmente rivelatore di questo fenomeno. Elaborato nell'ambito della WIPO, introduce obblighi diretti a facilitare l'accesso alle opere delle persone cieche, ipovedenti o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa, anche rendendo possibile lo scambio transfrontaliero di copie in formato accessibile. Non nasce come strumento di liberalizzazione commerciale; la sua finalità essenziale, come chiarirà la Corte di giustizia, resta l'accessibilità. Eppure Marrakesh compare espressamente tra gli impegni internazionali di proprietà intellettuale richiamati in alcuni dei più recenti accordi commerciali dell'Unione; una collocazione che, a prima vista, sorprende.

La peculiarità diventa giuridicamente evidente alla luce del Parere 3/15 del 14 febbraio 2017. La Corte di giustizia ha escluso che il regime istituito da Marrakesh rientri nella politica commerciale comune ex art. 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), perché una misura vi appartenga non basta che produca effetti sugli scambi, ma occorre che li riguardi specificamente, essendo essenzialmente diretta a promuoverli, facilitarli o disciplinarli. Anche la circolazione transfrontaliera disciplinata dagli artt. 5 e 6 del Trattato, per quanto comporti esportazione e importazione, costituisce secondo la Corte un mezzo per realizzare l'obiettivo non commerciale dell'accessibilità, tanto più che lo scambio avviene attraverso authorized entities senza scopo di lucro. La competenza esterna esclusiva dell'Unione è stata perciò ricondotta non all'art. 207, ma all'art. 3, par. 2, TFUE, in ragione dell'incidenza di Marrakesh su un ambito già disciplinato da norme comuni, in particolare dalla direttiva 2001/29/CE, che già consentiva agli Stati membri un'eccezione a favore delle persone con disabilità, resa da Marrakesh obbligatoria. Su questa base l'Unione ha concluso il Trattato con la decisione (UE) 2018/254.[1]

Ne deriva un doppio paradosso, che costituisce il punto di partenza di questo lavoro. Da un lato, uno standard che la stessa Corte di giustizia ha escluso dalla politica commerciale comune viene ricollocato all'interno di un FTA, lo strumento principale di quella politica. Dall'altro, nei casi in cui il richiamo è espresso, come si vedrà nel capitolo III, le parti erano già vincolate da Marrakesh sul piano multilaterale: l'accordo commerciale non sembra dunque necessario né per creare lo standard, né, come emerge dalla disciplina europea esaminata nel capitolo II, per predisporre il canale giuridico della sua

[1] Corte di giustizia, *Parere 3/15*, 14 febbraio 2017, ECLI:EU:C:2017:114, parr. 60-101, 102-130; decisione (UE) 2018/254 del Consiglio, 15 febbraio 2018. Sulla politica commerciale comune, P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2a ed., Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 11-69.

attuazione. È da questa apparente ridondanza che muove la domanda di ricerca: quale funzione svolge l'incorporazione, negli accordi di libero scambio dell'Unione europea, di standard multilaterali già vincolanti per le parti? Il caso Marrakesh consente di verificare se tale tecnica si esaurisca in una duplicazione normativa o produca un valore aggiunto normativo, istituzionale o applicativo, configurando una forma circoscritta di completamento del multilateralismo.

Che gli accordi commerciali contemporanei eccedano la sola liberalizzazione tariffaria è osservazione consolidata nella letteratura sul regionalismo commerciale, che distingue tra disposizioni WTO-plus, che approfondiscono impegni già esistenti in sede multilaterale, e WTO-extra, che introducono discipline su profili estranei al mandato.[2] Marrakesh eccede però questa dicotomia: lo standard richiamato non è un obbligo WTO reso più stringente, ma deriva da un diverso foro multilaterale ed è estraneo, secondo la Corte, al nucleo della politica commerciale comune.[3]

Il lavoro propone perciò una griglia a quattro configurazioni, costruita per isolare la funzione della tecnica di incorporazione più che il contenuto sostanziale dello standard incorporato. La sostituzione ricorre quando l'FTA introduce una disciplina alternativa a quella multilaterale, capace di operare anche in sua assenza, mentre la frammentazione descrive la formazione di regimi bilaterali paralleli e non coordinati sulla stessa materia. Si ha invece duplicazione quando l'accordo riproduce uno standard che già vincola le parti senza aggiungervi ulteriori effetti. Il completamento identifica, infine, l'ipotesi in cui il richiamo o la specificazione dello standard, oppure l'introduzione di ulteriori meccanismi istituzionali per la sua attuazione, producano una funzione normativa, istituzionale o applicativa che il solo trattato multilaterale non assicurava. La nozione di completamento trova inoltre un riscontro nella formulazione degli stessi accordi esaminati, i cui capitoli sulla proprietà intellettuale dichiarano di «*complement*» il TRIPS e gli altri trattati internazionali comuni alle parti.

II. Il Trattato di Marrakesh nel sistema internazionale del diritto d'autore

2.1 Il rapporto con il TRIPS e l'attuazione nell'Unione europea

Nel campo della proprietà intellettuale, il sistema multilaterale non si esaurisce nel quadro normativo del WTO. L'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS), allegato 1C dell'Accordo istitutivo del WTO, recepisce parte della disciplina sostanziale della Convenzione di Berna e convive con gli strumenti amministrati dalla WIPO, tra i quali si colloca il Trattato di Marrakesh. Il rapporto tra questi strumenti assume particolare rilievo nella disciplina delle limitazioni e delle eccezioni al diritto d'autore. L'art. 13 TRIPS le subordina infatti a tre condizioni cumulative: applicazione a casi speciali, assenza di conflitto con il normale sfruttamento dell'opera e assenza di un pregiudizio ingiustificato ai legittimi interessi del titolare, che il panel WTO in US - Section 110(5) Copyright Act ha interpretato come autonome e cumulative.[4]Marrakesh si inserisce in

[2] R. Baldwin, "21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules", *WTO Staff Working Paper* ERSD-2011-08, 2011; H. Horn, P.C. Mavroidis, A. Sapir, "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements", *The World Economy*, 33(11), 2010, pp. 1565-1588.

[3] J. Pauwelyn, "Legal Avenues to 'Multilateralizing Regionalism': Beyond Article XXIV", in R. Baldwin, P. Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press/WTO, Cambridge, 2009, pp. 368-400; M. Cremona, "The European Union and Regional Trade Agreements", in C. Herrmann, J.P. Terhechte (eds.), *European Yearbook of International Economic Law 2010*, Springer, 2010, pp. 245-268; B. Melo Araujo, "Intellectual Property and the EU's Deep Trade Agenda", *Journal of International Economic Law*, 16(2), 2013, pp. 439-474.

[4] Accordo TRIPS, art. 13; WTO Panel Report, *United States - Section 110(5) of the US Copyright Act*, WT/DS160/R, 15 giugno 2000; C. Geiger, D.J. Gervais, M. Senftleben, "The Three-Step Test Revisited: How to Use the Test's Flexibility

questo quadro senza alterarne i presupposti. Nel disciplinarne l'attuazione, l'art. 11 richiama gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Berna, dal TRIPS e dal WIPO Copyright Treaty (WCT), mentre l'agreed statement relativo all'art. 5(4)(b) precisa che il Trattato non impone di applicare il three-step test oltre quanto richiesto da Marrakesh o dagli altri strumenti internazionali applicabili. La sua innovazione consiste quindi nell'introdurre, entro tale equilibrio, specifici obblighi multilaterali di accessibilità.[5]

Prima ancora del suo richiamo negli FTA esaminati nel capitolo III, Marrakesh era già stato attuato nell'ordinamento dell'Unione. La direttiva (UE) 2017/1564 armonizza l'eccezione nel mercato interno, mentre il regolamento (UE) 2017/1563 disciplina direttamente lo scambio di copie accessibili tra l'Unione e i Paesi terzi parti di Marrakesh, consentendo alle authorized entities stabilite in uno Stato membro di mettere copie accessibili a disposizione di beneficiari o authorized entities situati in un Paese terzo parte del Trattato e viceversa per l'importazione. In termini concreti, un'authorized entity stabilita in Italia può mettere una copia in formato accessibile a disposizione di un beneficiario o di un'authorized entity in Cile, in quanto Stato parte di Marrakesh, alle condizioni previste dal regolamento. Il relativo canale giuridico di scambio esiste dunque indipendentemente dall'ITA UE-Cile. Il valore aggiunto dell'eventuale richiamo nell'FTA va quindi cercato su un piano diverso dalla disciplina sostanziale dello scambio.[6]

2.2 Circolazione transfrontaliera e authorized entities

È proprio la dimensione transfrontaliera dello scambio a spiegare l'interesse che Marrakesh assume negli accordi commerciali dell'Unione, pur restando estraneo, secondo il Parere 3/15, alla politica commerciale comune in senso proprio. Il Trattato disciplina tale scambio attraverso disposizioni tra loro complementari. L'art. 4 impone alle parti di prevedere limitazioni o eccezioni che consentano la produzione di copie in formato accessibile, mentre l'art. 5 ne disciplina la distribuzione transfrontaliera, tramite una authorized entity, a beneficiari o ad altre authorized entities situati in un'altra parte. L'art. 6 completa il sistema consentendo, a determinate condizioni, l'importazione delle copie accessibili. La rilevanza di Marrakesh per il presente lavoro non deriva dunque dalla natura commerciale del Trattato, che la Corte ha espressamente escluso, ma dalla disciplina di uno scambio transfrontaliero che il diritto d'autore avrebbe altrimenti subordinato all'autorizzazione del titolare.

L'art. 2(c) definisce *authorized entity* il soggetto autorizzato o riconosciuto dal governo a fornire ai beneficiari, senza scopo di lucro, istruzione, formazione, lettura adattata o accesso all'informazione, includendo istituzioni pubbliche e organizzazioni non profit per cui ciò sia attività primaria o obbligo istituzionale, cui il Trattato affianca obblighi organizzativi di identificazione dei beneficiari e tracciabilità. Si tratta di una categoria funzionale, che non coincide con quella di organizzazione filantropica e la cui rilevanza deriva dal ruolo di intermediario nello scambio transfrontaliero.

III. Dalla norma multilaterale alla relazione commerciale: tre modelli a confronto

---

in National Copyright Law", *American University International Law Review*, 29(3), 2014, pp. 581-626; D.J. Gervais, "Making Copyright Whole: A Principled Approach to Copyright Exceptions and Limitations", *University of Ottawa Law & Technology Journal*, 5(1-2), 2008, pp. 1-41.

[5] Trattato di Marrakesh, artt. 4-6 e 11; L.R. Helfer, M.K. Land, R.L. Okediji, "Copyright Exceptions Across Borders: Implementing the Marrakesh Treaty", *European Intellectual Property Review*, 42(6), 2020, pp. 332-340.

[6] Direttiva (UE) 2017/1564 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 settembre 2017; regolamento (UE) 2017/1563 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 settembre 2017, artt. 1, 3-5; D. Ferri, K. Donnellan, "The Implementation of the Marrakesh Treaty in the European Union: An Important Piece in the Accessibility Jigsaw?", *Legal Issues of Economic Integration*, 49(3), 2022, pp. 269-292.

Il confronto che segue considera tre accordi dell'Unione, selezionati non per rappresentatività statistica della rete di FTA europei, ma per la diversa tecnica con cui ciascuno raccorda la propria disciplina della proprietà intellettuale a Marrakesh. Il confronto permette così di osservare separatamente se Marrakesh sia menzionato, quale formula giuridica ne disciplini il richiamo e quali meccanismi istituzionali lo accompagnino. Singapore costituisce il controfattuale del campione. L'EU-Singapore Free Trade Agreement (EUSFTA) richiama, all'art. 10.2(1), gli impegni delle Parti derivanti dai trattati internazionali di proprietà intellettuale e stabilisce che le disposizioni del capitolo «shall complement» i diritti e gli obblighi derivanti dal TRIPS e dagli altri trattati comuni alle Parti; l'art. 10.4, dedicato al copyright, impone tuttavia il rispetto di Berna, WCT, WIPO Performances and Phonograms Treaty (WPPT) e TRIPS senza menzionare Marrakesh. L'assenza è significativa perché non coincide con l'assenza di Marrakesh dall'ordinamento singaporiano: Singapore è parte del Trattato dal 30 settembre 2016 e già nel 2014 aveva modificato il proprio Copyright Act per attuarlo, consentendo alle istituzioni competenti di distribuire, importare e produrre per l'esportazione copie accessibili. Singapore mostra che attuazione interna e richiamo nell'accordo commerciale sono fenomeni separabili: Marrakesh è divenuto operativo indipendentemente dalla sua menzione nell'EUSFTA.[7] L'art. 25.2 dell'Interim Trade Agreement UE-Cile (ITA) dispone che ciascuna Parte rispetti gli impegni derivanti dai trattati internazionali di proprietà intellettuale di cui è parte, incluso il TRIPS, e che il capitolo «*shall complement and further specify*» tali diritti e obblighi. L'art. 25.8 afferma poi l'impegno delle Parti a rispettare, accanto a Berna, Roma, WCT e WPPT, il Trattato di Marrakesh, con la formula «*shall comply with*»; per il Beijing Treaty, invece, l'accordo impone soltanto «*all reasonable efforts*» verso ratifica o adesione. La differenza non rende Marrakesh "più vincolante", poiché il Cile ne era già parte, ma distingue obblighi di conformità verso trattati selezionati da impegni ancora aspirazionali. Il richiamo dell'art. 25.8 non introduce quindi *ex novo* l'obbligo sostanziale, ma formula nell'accordo commerciale un obbligo di conformità riferito a un obbligo multilaterale preesistente.[8] Il testo negoziato del Comprehensive Economic Partnership Agreement UE-Indonesia (CEPA) rende la medesima tecnica ancora più visibile, pur richiedendo una cautela. I negoziati sono stati finalizzati il 23 settembre 2025 e, nel giugno 2026, la Commissione ha presentato al Consiglio le proposte per la firma e la conclusione dell'accordo. Poiché i testi pubblicati possono ancora essere modificati, il caso è considerato esclusivamente come espressione della più recente prassi negoziale e non come accordo vigente. L'art. 12.2(1) stabilisce che il capitolo «*complements and further specifies*» gli obblighi TRIPS e gli altri accordi IP delle Parti, mentre l'art. 12.8 individua distintamente gli strumenti rispetto ai quali ciascuna Parte «shall comply with its commitments», ossia TRIPS, WCT, WPPT e Marrakesh, distinguendo ancora questa formula dagli «*all reasonable efforts*» previsti per altri trattati. Anche qui Marrakesh non è introdotto per la prima volta dal CEPA, poiché l'Indonesia ne è parte dal 28 aprile 2020.[9] Un elemento è comune ai tre accordi. Le clausole sistemiche dell'art. 10.2(1) EUSFTA, dell'art. 25.2 ITA e dell'art. 12.2(1) CEPA descrivono, con lessico pressoché identico, il capitolo IP come "complementare" al TRIPS e agli altri trattati comuni alle Parti. La nozione di completamento discussa nel capitolo I non è dunque un'etichetta imposta dall'esterno sul solo Cile o sulla sola Indonesia, ma il modo in cui l'Unione descrive sistematicamente, anche a Singapore, il rapporto tra i propri capitoli IP e il sistema multilaterale. La differenza emerge sul piano nominativo: Marrakesh non compare nell'elenco dell'art. 10.4 EUSFTA, ma compare, con una formula espressa di conformità, sia nell'art. 25.8 ITA sia nell'art. 12.8 CEPA. Il campione non dimostra una politica uniforme né un rapporto

[7] EU-Singapore Free Trade Agreement (EUSFTA), artt. 10.2 e 10.4; Singapore Ministry of Law, *Amendments to the Copyright Act*, 7 luglio 2014.

[8] Interim Trade Agreement tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile, artt. 25.2 e 25.8.

[9] Comprehensive Economic Partnership Agreement UE-Indonesia (CEPA), testo negoziato, artt. 12.2 e 12.8; Commissione europea, testi dell'accordo pubblicati nel 2026.

causale tra richiamo nell'FTA e attuazione nazionale; mostra però una clausola sistemica costante e, nei due casi più recenti, la scelta convergente di nominare Marrakesh.

Tabella 1 - Modalità di raccordo con il Trattato di Marrakesh negli accordi esaminati

Elemento considerato	Singapore	Cile	Indonesia
Vincolo derivante da Marrakesh	Sì	Sì	Sì
Richiamo espresso a Marrakesh nell'FTA	No	Sì	Sì
Formula espressa di conformità a Marrakesh	No	«shall comply with»	«shall comply with its commitments»
Clausola generale di complementarità con TRIPS/altri trattati IP	Sì	Sì	Sì
Funzione nel confronto	Controfattuale	Caso principale	Prassi negoziale più recente

Fonte: elaborazione dell'autrice sulla base di EUSFTA, artt. 10.2 e 10.4; ITA UE-Cile, artt. 25.2 e 25.8; testo negoziato CEPA UE-Indonesia, artt. 12.2 e 12.8; WIPO, Marrakesh Treaty, dati sulle parti contraenti.

IV. Duplicazione normativa o completamento istituzionale?

Il confronto svolto nel capitolo III pone un problema che la mera presenza testuale di Marrakesh non risolve. Cile e Indonesia erano già vincolati dal Trattato prima del richiamo espresso nei rispettivi accordi; occorre quindi distinguere tra l'obbligo sostanziale derivante da Marrakesh, inalterato dall'FTA, e l'eventuale obbligo distinto che l'FTA formula a livello bilaterale nel richiamarlo. Per stabilire se si tratti di duplicazione o completamento è utile isolare quattro possibili effetti: sostanziale, normativo, istituzionale e applicativo. Sul piano sostanziale, il valore aggiunto appare limitato, poiché l'art. 25.8 dell'ITA UE-Cile non crea il diritto di accesso né gli obblighi che lo rendono possibile, i quali derivano da Marrakesh. Analogamente, nel testo UE-Indonesia, il richiamo dell'art. 12.8 interviene su impegni già assunti. Non sarebbe quindi corretto sostenere che l'FTA renda, in quanto tale, Marrakesh "più vincolante" sul piano sostanziale. Diversa è la valutazione sul piano normativo. Nel caso cileno, l'art. 25.8 non si limita a menzionare Marrakesh come elemento del contesto internazionale, ma formula, nell'ITA stesso, un obbligo delle Parti di conformarsi al Trattato, inserito in un capitolo che, ai sensi dell'art. 25.2, completa e specifica ulteriormente gli obblighi multilaterali. L'effetto è dunque la formulazione nell'FTA di un obbligo di conformità riferito a uno standard multilaterale preesistente. Sul piano istituzionale la differenza è più concreta, ma la competenza attribuita dall'accordo va distinta dalla prassi effettivamente osservata. L'art. 25.66 dell'ITA UE-Cile attribuisce al Sub-Committee on Intellectual Property il compito di monitorare l'attuazione dell'intero Chapter 25; il richiamo a Marrakesh dell'art. 25.8 si colloca dunque entro un meccanismo bilaterale permanente che l'EUSFTA non prevede in forma specializzata, poiché l'art. 16.2 istituisce comitati per merci, misure sanitarie e fitosanitarie, dogane e servizi/investimenti/appalti, non per la proprietà intellettuale. La prassi finora osservata offre tuttavia indicazioni più limitate. Il Sub-Committee cileno si è riunito per la prima volta il 6 novembre 2025 discutendo l'attuazione del capitolo sulla proprietà intellettuale, ma i verbali disponibili non indicano che Marrakesh sia stato specificamente oggetto di discussione. Non risulta quindi documentata, allo stato, una specifica mobilitazione del comitato rispetto a Marrakesh. Una configurazione analoga compare nel testo CEPA, il cui art. 12.61 attribuisce al comitato IP funzioni relative all'attuazione del Chapter 12. Trattandosi di un accordo non ancora in vigore, si tratta però di un assetto negoziato e non di una prassi osservabile. Più delicato è il livello applicativo. L'art. 31.2 estende il meccanismo di soluzione delle controversie (dispute settlement) alle controversie relative all'interpretazione e applicazione delle "covered provisions" dell'ITA, salvo diversa previsione; non

emerge per il Chapter 25 un'esclusione generale analoga ad altre previste altrove. Significativo è soprattutto l'art. 31.7, che contempla espressamente l'ipotesi in cui una misura sia contestata rispetto a un obbligo dell'ITA e a un obbligo sostanzialmente equivalente derivante da un altro accordo internazionale che vincoli entrambe le Parti, imponendo alla parte ricorrente la scelta del foro. La coesistenza dei due livelli è dunque contemplata dall'accordo e consente di ritenere che la conformità di una misura all'obbligo formulato dall'art. 25.8 possa, in linea di principio, rilevare nel meccanismo dell'ITA. Il panel sarebbe comunque chiamato a valutare il rispetto dell'art. 25.8 dell'ITA e non ad applicare Marrakesh come fonte autonoma. In assenza di controversie specifiche, questa possibile rilevanza del Trattato nel meccanismo dell'ITA resta per ora desumibile dalla disciplina dell'accordo, senza trovare ancora riscontro nella prassi. Il caso Marrakesh mostra così come duplicazione e completamento possano coesistere su piani diversi del medesimo obbligo. La reiterazione dello standard può essere sostanzialmente ridondante e, al tempo stesso, produrre effetti ulteriori quando ne inserisce il rispetto in ulteriori sedi di monitoraggio, dialogo e, nei limiti esaminati, soluzione delle controversie. Se l'FTA si limita a riprodurre l'obbligo senza associarvi alcuna funzione ulteriore, si rimane nell'ambito della mera duplicazione. Nel caso cileno, invece, l'inserimento di Marrakesh in un capitolo sottoposto a monitoraggio specializzato consente di individuare quella che nel presente lavoro viene definita una forma di densificazione istituzionale, intesa come completamento circoscritto e non sostitutivo della fonte multilaterale.[10]

V. Dall'attuazione normativa all'accesso effettivo: il ruolo delle authorized entities

La densificazione istituzionale individuata nel capitolo IV non esaurisce il problema dell'effettività, poiché nessuno dei meccanismi esaminati garantisce, da solo, che un'opera in formato accessibile raggiunga il beneficiario. Tra obbligo internazionale e accesso effettivo intervengono l'attuazione normativa e la capacità operativa degli intermediari, senza che ciascuna fase assicuri la successiva. Anche un ordinamento pienamente conforme può infatti non disporre delle capacità necessarie a garantire l'accesso effettivo. Il Trattato attribuisce alle authorized entities una funzione centrale in questa catena e l'Accessible Books Consortium (ABC), partnership pubblico-privata guidata dalla WIPO, ne rende visibile empiricamente la portata. Il suo Global Book Service mette in relazione le 154 authorized entities partecipanti e, nel 2024, ha fornito attraverso di esse 225.000 file digitali accessibili, mentre attività di formazione e assistenza tecnica hanno prodotto oltre 20.000 textbooks accessibili in più di 40 Paesi a basso reddito.[11]I dati non misurano un effetto causale del Trattato o degli FTA, ma mostrano che lo scambio richiede un'infrastruttura organizzativa distinta dalla norma che lo abilita. Nell'ordinamento italiano, la direttiva (UE) 2017/1564 ha trovato attuazione nell'art. 71-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, che disciplina le entità autorizzate.[12]La normativa italiana rende visibile il passaggio dall'obbligo internazionale alla disciplina nazionale e all'attività dell'intermediario, senza dipendere da un FTA di nuova generazione. La Svizzera isola questa stessa sequenza al di fuori del modello di FTA esaminato nei capitoli III e IV, poiché la sua relazione commerciale con l'Unione non passa per un accordo di quel tipo. La Confederazione ha ratificato Marrakesh nel febbraio 2020. L'art.

[10] Interim Trade Agreement UE-Cile, artt. 25.66, 31.2 e 31.7; verbale del primo Sub-Committee on Intellectual Property, 6 novembre 2025; J. Pauwelyn, "Legal Avenues to 'Multilateralizing Regionalism': Beyond Article XXIV", cit., pp. 368-400.
[11] WIPO, *Accessible Books Consortium - Global Book Service*, dati 2024; D. Ferri, "The Marrakesh Treaty in the European Union: Reflecting on Its Implementation and Gauging Its Impact from a Disability Perspective", *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 55, 2024, pp. 89-109.
[12] Legge 22 aprile 1941, n. 633, art. 71-bis, come modificato dalla legge 3 maggio 2019, n. 37, in attuazione della direttiva (UE) 2017/1564.

24c della legge federale sul diritto d'autore consente la riproduzione e messa a disposizione di opere in formato accessibile e ne disciplina l'importazione ed esportazione transfrontaliera quando destinate a persone con disabilità e ottenute da un'organizzazione senza scopo di lucro attiva in servizi di istruzione, formazione o accesso all'informazione per tali persone. Nella risposta al questionario WIPO del 2021, la Svizzera riconduce a tale disposizione il proprio sistema di authorized entities ai sensi dell'art. 2 Marrakesh.[13] Anche il caso svizzero conferma l'autonomia dell'attuazione normativa rispetto all'FTA. Ciò non dimostra, tuttavia, che la sola presenza dell'intermediario sia sufficiente a garantire l'accesso effettivo. Il caso svizzero evidenzia inoltre un limite dell'analisi giuridica, poiché l'abilitazione normativa dell'intermediario non ne garantisce la capacità operativa. La compresenza a Ginevra della WIPO e di un rilevante ecosistema filantropico, 1.367 fondazioni e oltre 25 miliardi di franchi di patrimonio, secondo i dati del Cantone[14]non consente, sulla base delle evidenze raccolte, di collegare direttamente l'attività delle fondazioni all'attuazione di Marrakesh. Evidenzia piuttosto un profilo ulteriore, relativo alle risorse e alle capacità operative di cui le authorized entities necessitano per svolgere effettivamente la funzione loro attribuita dal Trattato. Attuazione normativa e capacità operativa non coincidono e il completamento istituzionale individuato nel capitolo IV, reale ma parziale, non può da solo colmare questo scarto.

VI. Conclusioni

L'analisi del caso Marrakesh suggerisce che la dicotomia tra sostituzione e completamento sia, da sola, insufficiente a descrivere il rapporto tra gli FTA dell'Unione e il sistema multilaterale. Uno stesso obbligo può risultare, contemporaneamente e su piani distinti, multilaterale nella propria fonte, duplicato nella formulazione bilaterale, addizionale nei meccanismi istituzionali che ne accompagnano l'attuazione, e tuttavia ancora insufficiente sul piano dell'effettività. Questa scomposizione su più livelli consente di sciogliere il doppio paradosso iniziale.

Sul primo paradosso, il valore aggiunto dell'incorporazione non emerge, nel campione considerato, sul piano sostanziale, poiché gli obblighi di Marrakesh preesistono all'FTA e l'Unione li aveva già attuati indipendentemente da esso. Soprattutto nel caso cileno, il valore aggiunto emerge invece come forma di densificazione istituzionale, derivante dalla collocazione dello standard entro un meccanismo bilaterale di monitoraggio effettivamente operativo e, nei limiti discussi, potenzialmente rilevante nell'ambito del meccanismo di soluzione delle controversie, senza che il panel bilaterale divenga un organo del sistema WIPO.

Sul secondo paradosso, il caso svizzero e la catena Unione-Italia-entità autorizzate mostrano che tanto l'attuazione normativa quanto il canale transfrontaliero possono realizzarsi indipendentemente da qualunque incorporazione commerciale. Né l'FTA né l'attuazione nazionale assicurano, di per sé, la capacità organizzativa necessaria a tradurre la possibilità giuridica in accesso effettivo, come rende visibile l'esperienza dell'Accessible Books Consortium con dati concreti. La tesi che ne risulta è che gli accordi di libero scambio dell'Unione possono operare come strumenti di consolidamento del sistema multilaterale quando richiamano standard elaborati in altre sedi multilaterali e ne inseriscono il rispetto in ulteriori meccanismi istituzionali, anche quando quegli standard, come Marrakesh, restino estranei alla politica commerciale comune in senso proprio e le parti ne siano già vincolate. Tale completamento, tuttavia, non coincide con l'effettività dello standard. Tra l'obbligo internazionale e

[13] Legge federale svizzera sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini, art. 24c; WIPO, *Questionnaire on the Implementation of the Marrakesh Treaty - Switzerland*, 2021.

[14] République et canton de Genève, "Genève veut renforcer le secteur de la philanthropie", 25 marzo 2025, 1.367 fondazioni, patrimonio superiore a CHF 25 miliardi. Disponibile su: https://www.ge.ch/document/geneve-veut-renforcer-secteur-philanthropie.

l'accesso concreto permane uno scarto che dipende anche dalla capacità operativa degli intermediari chiamati a darvi attuazione. Il caso Marrakesh mostra così il limite, ma anche la funzione propria, dell'FTA: non sostituire la fonte multilaterale né garantirne da solo l'effettività, bensì aggiungere al medesimo obbligo ulteriori sedi e strumenti di attuazione. È in questo senso circoscritto che l'accordo commerciale può completare il multilateralismo senza sostituirlo.