

UNIVERSITÀ COMMERCIALE L. BOCCONI, MILANO

Corso di Dottorato di ricerca
in Diritto Internazionale dell'Economia
XVII ciclo

**LA DISCIPLINA DELLE SOVVENZIONI AI PRODOTTI
AGRICOLI NEGLI ACCORDI E NEL CONTENZIOSO
DELL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO**

Comitato di tesi:

Chiar.mi Professori Gabriella Venturini (Tutor)

Fabrizio De Filippis

Aldo Ligustro

Tesi di dottorato di
Camilla La Peccerella
matricola O901728

Indice

Introduzione e piano del lavoro	1
Capitolo 1 - Le politiche degli Stati nel settore agricolo: inquadramento generale	5
1.1 L'intervento statale in agricoltura: la speciale natura del settore agricolo	5
1.1.1 Le motivazioni di carattere economico a sostegno dell'intervento statale nel settore agricolo: le caratteristiche strutturali dei mercati agricoli	6
1.1.2 Le motivazioni politiche	10
1.1.3 La multifunzionalità dell'agricoltura come giustificazione dell'intervento pubblico	11
1.2 Le tipologie di interventi	12
1.2.1 Gli interventi sul commercio con l'estero	14
1.2.2 Gli interventi di politica agraria nel mercato interno	16
1.3 L'influenza degli interventi nazionali di politica agraria sugli scambi internazionali	21
Capitolo 2 - L'agricoltura nei negoziati del GATT e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio	25
2.1. Il trattamento dei prodotti agricoli nel GATT 1947	25
2.1.1 La disciplina delle importazioni di prodotti agricoli nel GATT 1947: l'art. XI	36
2.1.2 La disciplina del GATT 1947 in materia di esportazioni di prodotti agricoli: l'art. XVI e il Codice sulle sovvenzioni del Tokyo Round	46
2.1.3 La disciplina del sostegno interno nel GATT 1947	57
2.2 I negoziati dell'Uruguay Round sulla materia agricola	60
2.2.1 Il contesto macroeconomico generale	60
2.2.2 La Dichiarazione di Punta del Este	65
2.2.3 Le prime fasi dei negoziati multilaterali sulla materia agricola	69
2.2.4 La riforma della PAC e la ripresa del negoziato bilaterale tra Stati Uniti e Comunità	76
2.2.5 Il compromesso finale: alcune osservazioni generali	81

Capitolo 3 - La disciplina multilaterale applicabile agli scambi di prodotti agricoli: l'Accordo sull'agricoltura	87
3.1 Profili generali dei risultati dell'Uruguay Round	87
3.2 La disciplina degli scambi agricoli introdotta a seguito dell'Uruguay Round: l'Accordo sull'agricoltura e gli impegni consolidati nelle Liste di concessioni.....	89
3.2.1 L'accesso al mercato delle importazioni di prodotti agricoli	97
3.2.1.1 La tariffazione degli ostacoli non tariffari	98
3.2.1.2 La riduzione dei livelli tariffari e la "clausola di salvaguardia speciale"	103
3.2.1.3 Il trattamento riservato ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi meno avanzati	106
3.2.1.4 L'attuazione delle disposizioni relative all'accesso al mercato	107
3.2.2 I presupposti della disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni	111
3.2.2.1 Le diverse categorie di sovvenzioni alle esportazioni identificate dall'Accordo sull'agricoltura e la relativa disciplina	112
3.2.2.1.1 Il trattamento riservato alle sovvenzioni alle esportazioni identificate all'art. 9.1	114
3.2.2.1.2 La disciplina delle altre forme di sostegno delle esportazioni	116
3.2.2.2 Gli impegni di riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni e del volume delle esportazioni sovvenzionate	118
3.2.2.3 Il trattamento riservato ai Paesi in via di sviluppo	121
3.2.2.4 L'attuazione dell'Accordo	122
3.2.3 La disciplina del sostegno interno	124
3.2.3.1 Le misure soggette a impegni di riduzione: l' <i>amber box</i>	127
3.2.3.1.1 La misurazione del sostegno e le differenti tipologie di MAS	128
3.2.3.1.2 Il calcolo della MAS	131
3.2.3.2 Le misure non soggette a impegni di riduzione	134
3.2.3.2.1 Le misure previste dall'Allegato 2: la <i>green box</i>	135
3.2.3.2.2 Le misure esenti dagli impegni di riduzione ai sensi dell'art. 6 e la <i>blue box</i>	137
3.2.3.3 Il trattamento riservato ai PVS	139
3.2.3.4 L'attuazione della disciplina	140
3.2.4 La clausola di pace	143
3.3 L'avvio del nuovo negoziato agricolo	146
3.3.1 La Dichiarazione di Doha e i successivi sviluppi	147

Capitolo 4 - Ulteriori disposizioni rilevanti in materia di sovvenzioni agricole e i rapporti che intercorrono tra queste e le regole dell'Accordo sull'agricoltura	153
4.1 Premessa	153
4.2 L'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative	153
4.2.1 La definizione di sovvenzione	156
4.2.2 Le categorie di sovvenzioni	159
4.3 I rapporti tra le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura e l'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative	165
4.4 Il differente regime degli aiuti nei due Accordi	168
Capitolo 5 - Il contributo del contenzioso OMC al chiarimento della disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni agricole e dei sussidi alla produzione agricola nazionale	173
5.1 Il caso <i>Canada – Measures affecting the importation of milk and the exportation of dairy products (Canada – Dairy products)</i>	173
5.1.1 La natura del finanziamento e il coinvolgimento del governo ai sensi dell'art. 9.1.c nell'interpretazione degli organi contenziosi	177
5.1.2 La nozione di "pagamento" nell'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura	180
5.1.3 Gli aspetti rilevanti del caso	184
5.2 Il caso <i>United States – Tax treatment for Foreign Sales Corporations (US – FSC)</i>	186
5.2.1 L'applicazione delle disposizioni dell'Accordo sulle sovvenzioni e misure compensative alla nozione di sovvenzione alle esportazioni ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura	188
5.2.2 La natura degli impegni relativi alle sovvenzioni alle esportazioni per i prodotti non specificati nelle Liste di concessioni dei Membri	190
5.2.3 Osservazioni sulla decisione dell'Organo di appello	191
5.3 Il caso <i>European Communities – Export subsidies on sugar (EC – Sugar)</i> ...	192
5.3.1 L'interpretazione dell'art. 9.1.c: il rapporto tra pagamenti e esportazioni e la <i>cross-subsidization</i>	194
5.3.2 Una valutazione delle conclusioni degli organi contenziosi	197
5.4 Il caso <i>United States – Subsidies on upland cotton (US – Cotton)</i>	200
5.4.1 I criteri che identificano un sostegno al reddito disaccoppiato ai sensi dell'Allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura	205
5.4.2 Il rapporto tra l'art. 3.1.b dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative e la disciplina del sostegno interno nell'Accordo sull'agricoltura	207

5.4.3 Il criterio della “significativa compressione dei prezzi” previsto all’art. 6.3.c dell’Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative	209
5.4.4 Il rilievo della controversia	211
Considerazioni conclusive	215
Bibliografia	219

Introduzione e piano del lavoro

La previsione, nel sistema commerciale multilaterale, di una disciplina *ad hoc* volta a regolare gli scambi internazionali di prodotti agricoli riposa sul riconoscimento della speciale natura del settore nei sistemi economici nazionali, che frequentemente determina un intervento degli Stati volto a sostenere la produzione o le esportazioni agricole, in relazione al ruolo di importatore o esportatore del Paese. Le peculiarità proprie del settore agricolo in rapporto agli altri settori economici giustificano, infatti, un'azione pubblica finalizzata a correggere le imperfezioni del mercato: a fronte dei caratteri strutturali della produzione agricola, oltre che per motivazioni di natura politica e ambientale, gran parte degli Stati, storicamente, interviene a sostegno del proprio settore agricolo, con effetti distorsivi sui mercati internazionali.

Già nell'Accordo generale sulle tariffe e sugli scambi del 1947 (GATT 1947), il regime previsto per il settore agricolo si differenziava dalla disciplina stabilita per i prodotti manifatturieri in relazione all'accesso delle importazioni e al sovvenzionamento delle esportazioni. In entrambi i casi, infatti, opportune eccezioni alle regole generali consentivano alle Parti contraenti di applicare restrizioni quantitative alle importazioni e di attribuire sovvenzioni alle esportazioni di prodotti agricoli. Ciò, d'altra parte, manifestava l'intenzione di alcune Parti contraenti, in particolar modo degli Stati Uniti, di mantenere ampi margini di discrezionalità nell'attuazione della propria politica agricola.

La definizione di una disciplina multilaterale volta a regolare gli scambi internazionali dei prodotti agricoli ha costituito una delle questioni più controverse del negoziato dell'Uruguay Round (1986-1993), ove i contrasti tra le Parti contraenti sulla materia agricola hanno determinato una prolungata fase di

stallo nei negoziati multilaterali sulle altre materie in agenda, impedendo a lungo il raggiungimento di un accordo finale.

I motivi alla base di tali contrasti, che hanno visto negli Stati Uniti e nella Comunità europea i principali attori, sono molteplici, ma trovano la loro origine principalmente negli sviluppi del contesto macroeconomico la cui instabilità, a partire dagli anni '70, aveva indotto gran parte dei Paesi sviluppati a intensificare il proprio intervento nel settore tramite l'adozione di politiche interne che garantivano un crescente sostegno della produzione agricola e che, sempre più frequentemente, erano accompagnate da misure di stampo protezionista alle frontiere. Le distorsioni indotte da tali politiche sui mercati agricoli mondiali, a fronte della progressiva internazionalizzazione dell'agricoltura e della crescente interdipendenza tra sistemi agricoli nazionali, avevano evidenziato, già a partire dal Tokyo Round (1973-1975), la necessità di liberalizzare gli scambi mondiali di prodotti agricoli, sottoponendoli a una disciplina più strutturata e vincolante. Infatti, seppure il GATT 1947 era applicabile tanto al commercio dei prodotti industriali quanto a quello dei prodotti agricoli, questi ultimi erano rimasti sostanzialmente estranei al processo di liberalizzazione che aveva interessato le merci a motivo non solo delle esplicite deroghe contenute nell'Accordo che conferivano agli scambi dei prodotti primari un trattamento differenziato rispetto alle regole generali, ma anche della prassi delle Parti contraenti, che si concretizzava nell'applicazione di misure protezionistiche non espressamente disciplinate dall'Accordo, quando non nell'aperta violazione delle norme del GATT (aspetto, quest'ultimo, che si evince dal consistente numero di controversie sollevate in materia) o, ancora, delle eccezioni ottenute attraverso la concessione di *waivers* e dell'apposizione di esplicite riserve nei protocolli di adesione all'Accordo generale.

Se le crisi dei mercati agricoli internazionali degli anni '70 e '80 avevano manifestato la necessità di un intervento concordato in ambito GATT volto a conseguire una maggiore liberalizzazione dei flussi commerciali, che pure tenesse conto delle specifiche caratteristiche strutturali e della sensibilità politica

del settore agricolo, l'inconciliabilità tra le posizioni dei due maggiori attori mondiali ne ha impedito a lungo la realizzazione. In questo senso, l'Accordo sull'agricoltura, concluso al termine dell'Uruguay Round, costituisce un fondamentale punto di partenza del processo di liberalizzazione degli scambi internazionali di prodotti agricoli e un importante quadro di regole condivise circa l'oggetto e le modalità della progressiva eliminazione degli ostacoli.

L'Accordo provvede, infatti, a reintegrare gli scambi agricoli nel sistema commerciale multilaterale prevedendo espressamente l'applicazione dei principi del GATT e degli altri Accordi negoziati nel corso del Round a tali scambi, fatte salve le disposizioni specifiche relative agli scambi agricoli. Più precisamente tale Accordo disciplina i provvedimenti nazionali a sostegno del settore agricolo nel triplice ambito delle misure che regolano l'accesso al mercato nazionale per i prodotti importati, delle sovvenzioni attribuite alle esportazioni e delle misure di sostegno alla produzione agricola interna, ma il regime ivi previsto si differenzia dalla disciplina multilaterale generale, stabilendo regole speciali e prevalenti rispetto a quest'ultima.

L'area in cui le disposizioni dell'Accordo si discostano maggiormente dalle regole multilaterali è la materia delle sovvenzioni, ove un complesso sistema di impegni vincolanti e di norme di carattere generale consente ai Membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio di mantenere, in virtù dello speciale carattere della produzione agricola nei sistemi economici nazionali, talune forme di sostegno al settore agricolo, contrariamente a quanto stabilito dall'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative per le altre tipologie di beni.

A questo proposito, l'art. 13 dell'Accordo sull'agricoltura (la c.d. clausola di pace) ha regolato espressamente il rapporto tra i due regimi, stabilendo la non azionabilità degli aiuti conformi alle disposizioni relative al settore agricolo ai sensi degli altri strumenti multilaterali, per un periodo di 9 anni. La protezione temporaneamente offerta dalla clausola di pace a tali misure è venuta meno il 31 dicembre 2003, creando alcune perplessità circa la questione della disciplina dei

sussidi, interni e alle esportazioni, delineata dall'Accordo sull'agricoltura in rapporto alla più generale regolamentazione della materia prevista dall'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative.

Nella prospettiva di chiarire dette perplessità, assume un ruolo rilevante il contributo all'interpretazione delle disposizioni relative al sostegno del settore agricolo fornita dalla prassi contenziosa: l'esame dei rapporti dei panel e dell'Organo di appello nei casi sollevati sul punto sembra, infatti, sciogliere alcuni dubbi e profilare, in linea con l'obiettivo di una effettiva liberalizzazione degli scambi agricoli, la piena integrazione dei programmi di sostegno al settore agricolo nella disciplina generale.

Ai fini della comprensione delle fattispecie disciplinate dall'Accordo sull'agricoltura si è reso necessario inquadrare preliminarmente da un punto di vista normativo gli aspetti generali che caratterizzano l'intervento attuato dagli Stati nel settore agricolo, nella duplice forma di provvedimenti di politica interna e commerciale. In particolare, nella prima parte del lavoro saranno illustrate brevemente le motivazioni che giustificano tale intervento, le diverse forme che esso può assumere e gli effetti che esso induce sui mercati agricoli internazionali. Successivamente verrà esaminata la disciplina e la prassi del GATT 1947 sulla materia al fine di identificarne le carenze, da cui, nel corso dell'Uruguay Round, è scaturita la volontà politica delle Parti contraenti di negoziare un nuovo Accordo specificamente dedicato alla regolamentazione degli scambi internazionali di prodotti agricoli.

Un dettagliato esame delle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura forma l'oggetto della terza parte del lavoro, con particolare riferimento agli impegni assunti dai Membri dell'OMC e alla successiva attuazione della disciplina. Un'illustrazione del regime stabilito dall'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative e del rapporto che intercorre tra i due strumenti è poi opportuno, prima di giungere a valutare le soluzioni adottate dagli organi contenziosi e, così, identificare la reale ampiezza della normativa multilaterale relativa agli aiuti accordati al settore agricolo.

Capitolo 1

Le politiche degli Stati nel settore agricolo: inquadramento generale

SOMMARIO: 1.1 L'intervento statale in agricoltura: la speciale natura del settore agricolo; 1.1.1 Le motivazioni di carattere economico a sostegno dell'intervento statale nel settore agricolo: le caratteristiche strutturali dei mercati agricoli; 1.1.2 Le motivazioni politiche; 1.1.3 La multifunzionalità dell'agricoltura come giustificazione dell'intervento pubblico; 1.2 Le tipologie di interventi; 1.2.1 Gli interventi sul commercio con l'estero; 1.2.2 Gli interventi di politica agraria nel mercato interno; 1.3 L'influenza degli interventi nazionali di politica agraria sugli scambi internazionali.

1.1 L'intervento statale in agricoltura: la speciale natura del settore agricolo.

L'elemento che più caratterizza gli scambi internazionali di prodotti agricoli è rappresentato dal forte intervento degli Stati nel settore agricolo sotto forma di provvedimenti interni e alle frontiere i quali, ben più che nel settore industriale, influenzano i flussi commerciali e distorcono i mercati internazionali¹.

Le motivazioni alla base di un intervento di tale ampiezza vanno ricondotte alla speciale natura del settore agricolo rispetto agli altri settori dell'economia nazionale, specialità che si manifesta principalmente in tre ambiti: nelle caratteristiche strutturali e nei meccanismi di formazione degli equilibri dei mercati agricoli, da cui deriva una forte instabilità dei redditi agricoli; nell'importanza politico-strategica che assume il soddisfacimento dei bisogni alimentari della popolazione; infine, nel c.d. ruolo multifunzionale dell'agricoltura che si esplica nella produzione di esternalità positive per il

¹ Per una chiara e sintetica panoramica dell'intervento statale nel settore agricolo in una prospettiva evolutiva si v. M. De Benedictis, F. De Filippis, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea* in *Riv. Dir. Agrario*, vol. LXXVIII, 1999, n. 4, p. 503 ss.

sistema economico quali la preservazione dell'ambiente e del paesaggio o il mantenimento di tradizioni socio-culturali, etc.

Tali caratteri di specialità vengono identificati dalla letteratura economica come i motivi che giustificano un intervento degli Stati nel settore agricolo, finalizzato a correggere le imperfezioni del mercato e a perseguire obiettivi extra-economici di carattere politico-strategico e socio-culturale.

1.1.1 Le motivazioni di carattere economico a sostegno dell'intervento statale nel settore agricolo: le caratteristiche strutturali dei mercati agricoli

A fronte della particolare natura dei mercati agricoli, il principale obiettivo delle politiche statali è costituito dalla stabilizzazione e dal sostegno dei redditi dei produttori agricoli che, in ragione delle caratteristiche della produzione agricola, presentano un elevato grado di instabilità. Tale instabilità è conseguenza dei meccanismi strutturali di formazione degli equilibri di mercato, ai quali si sommano gli effetti dei fenomeni di natura congiunturale, il cui impatto sulla produzione del settore agricolo è particolarmente ampio.

L'elemento che più contraddistingue e condiziona l'attività agricola, e con essa la capacità reddituale del settore, è costituito dall'andamento delle curve di domanda e di offerta dei prodotti agricoli, dunque, dal meccanismo di formazione dei prezzi. Entrambe le curve presentano elementi di rigidità che si traducono nella loro tendenziale anelasticità rispetto ai prezzi: la quantità domandata e quella offerta reagiscono, cioè, in modo meno che proporzionale alle modificazioni dei prezzi².

² Per elasticità della domanda di un bene al prezzo si intende l'opposto del rapporto tra la variazione percentuale della quantità domandata e la variazione percentuale del prezzo (il segno meno dipende dall'inclinazione genericamente negativa della curva di domanda), ovvero di quanto si riduce percentualmente la quantità domandata a fronte di un aumento percentuale del prezzo del bene. Un valore più elevato di tale elasticità indica che la domanda è più sensibile alle variazioni di prezzo del bene. Va ricordato che il valore dell'elasticità della domanda di un bene al prezzo dipende dall'esistenza e dal numero di validi sostituti al bene stesso (minori sono i sostituti, più la domanda è anelastica) e da quanto il bene incide sul reddito del consumatore (minore è la quota di reddito destinata al bene, più la domanda è inelastica). Sul concetto di elasticità della domanda al prezzo si v. M. L. Katz, H. S. Rosen, *Microeconomia*, 1996, Milano, p. 87 ss. Più in generale sul funzionamento dei mercati agricoli si v. C.

Con riferimento alla domanda, le stime econometriche condotte dalla teoria economica mostrano che i prodotti agricoli hanno una domanda rispetto al prezzo anelastica per la maggior parte delle produzioni³. La bassa elasticità al prezzo della domanda di prodotti agricoli, che si spiega con la saziabilità dei bisogni primari, assume valori particolarmente ridotti nei Paesi in via di sviluppo, soprattutto nel caso di un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli⁴.

La rigidità della funzione di domanda rispetto al prezzo contribuisce a spiegare la posizione dei produttori agricoli rispetto agli altri settori dell'economia: nell'ipotesi di un modello di concorrenza perfetta, il prezzo risulta imposto dalla curva di domanda di mercato e i singoli produttori non hanno la possibilità di influenzarlo⁵. La rigidità della domanda implica, dunque, che all'aumentare della

Cecchi, R. Cianferoni, A. Pacciani, *Economia e politica dell'agricoltura e dell'ambiente*, Padova, 1991; G. Di Sandro, *Elementi di economia e di politica economica agraria*, Bologna, 1981; P. Guerrieri, F. Pennacchi, T. Sediari, *Istituzioni di economia e politica agraria*, Bologna, 1995; F. Lechi, *Politica agraria*, Milano, 1998; G. Orlando, *Politica e economia per l'agricoltura*, Roma, 1987. Si segnala inoltre che l'analisi dei mercati agricoli che segue prescinde dal ruolo giocato dalle imprese di trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, il cui potere contrattuale influisce sulla determinazione dei prezzi finali ai consumatori. Sul ruolo di tali settori si rinvia, tra gli altri, a V. Saccomandi, *Economia dei mercati agricoli*, Bologna, 1997, p. 107 ss.

³ La conformazione della generica curva di domanda di un prodotto agricolo ricalca una generica funzione di domanda ma presenta un grado maggiore di rigidità rispetto a quella relativa agli altri beni di consumo. Tale rigidità si manifesta in un'elasticità pari a 0 (domanda perfettamente inelastica) per il tratto di curva che si trova al di sopra del c.d. minimo vitale (o fabbisogno fisiologico della popolazione) poiché in tale tratto qualsiasi aumento di prezzo non produce variazioni della quantità domandata (non vi è, infatti, la concorrenza di altri bisogni) e che, per lo stesso motivo, tende a 0 per il tratto di curva al di sotto della quantità massima ingeribile (i consumatori non hanno, infatti, la possibilità fisiologica di ingerire ulteriori quantitativi di alimenti). Per un'analisi di dettaglio, Cecchi et al., *Economia e politica* cit., p. 227 ss. È opportuno segnalare che la letteratura economica ha ricavato l'andamento delle generiche curve di domanda e offerta dei prodotti primari da stime di natura econometrica, sulla cui base sono stati estrapolati risultati di natura generale. Sul punto Saccomandi, *Economia dei mercati*, cit., p. 119. Nella realtà empirica ogni tipologia di prodotto agricolo ha una curva di domanda (e di offerta) differente quanto a inclinazione e conformazione, anche a seconda del grado di sviluppo economico dei Paesi e delle abitudini alimentari della popolazione. Prodotti agricoli quali gli ortaggi, la frutta, i vini, le carni di prima qualità e il caffè, ad esempio, presentano una domanda più elastica dei cereali. In questo senso Guerrieri et al., *Istituzioni*, cit., p. 521; Di Sandro, *Elementi*, cit., p. 245. In questa sede, e in linea con la letteratura economica, intendiamo porre l'accento non tanto sulla produzione di qualche specifico bene, quanto sulla produzione complessiva del settore trascurando la sua composizione, al fine di evidenziare i tratti caratteristici di tali funzioni e il differente andamento rispetto a quelle proprie dei beni industriali.

⁴ In tali contesti di mercato, infatti, i consumatori acquistano principalmente i beni dai prezzi più bassi, quali i cereali e, dunque, hanno scarse possibilità di compensare l'aumento dei prezzi orientando la domanda su beni meno costosi. Sul punto, B. Andreosso-O'Callaghan, *The economics of European Agriculture*, New York, 2003, p. 46 ss.

⁵ All'aumentare della quantità prodotta e offerta dal settore agricolo, una domanda anelastica rispetto al prezzo provoca la riduzione dei ricavi totali dei produttori, poiché i consumatori acquistano la quantità offerta ad un prezzo percentualmente inferiore, rispetto all'aumento percentuale dell'offerta. Sul punto Cecchi et al., *Economia* cit., p. 231 ss.

produzione corrisponda, generalmente, una riduzione dei ricavi totali dei produttori ma non dei costi dei fattori produttivi, da cui deriva un calo dei redditi. Oltre che al prezzo, i dati empirici mostrano che la curva di domanda di prodotti agricoli manifesta un basso grado di elasticità rispetto al reddito ovvero, secondo la c.d. legge di Engel, la quota di reddito disponibile destinata all'acquisto di beni alimentari tende a diminuire mano a mano che aumenta il reddito pro capite dei consumatori e tali valori risultano generalmente più bassi nei Paesi sviluppati⁶. I beni alimentari sono, infatti, i primi ad essere soddisfatti non appena cresce il benessere: per questo motivo nei Paesi economicamente avanzati si assiste a una diffusa tendenza alla saturazione dei consumi alimentari e a livelli di consumo che non aumentano in modo significativo in conseguenza di incrementi di reddito e ciò si ripercuote in senso negativo sui redditi dei produttori agricoli. Viceversa, l'incidenza della spesa alimentare è elevata nei Paesi in via di sviluppo dove gli individui devono destinare i propri redditi principalmente all'alimentazione⁷.

Ciò si ripercuote sulla dinamica complessiva di tale variabile nel tempo: l'incremento dei consumi complessivi dipende in primo luogo dallo sviluppo demografico e, solo in misura minore, dalle migliori condizioni di benessere⁸.

Con riferimento alla rigidità che caratterizza la curva di offerta dei prodotti agricoli, tale aspetto è dovuto al fatto che la funzione di offerta dipende, oltre che dal prezzo del prodotto, anche da altre variabili indipendenti, tra le quali la lunghezza dei cicli biologici di produzione, la rigidità propria dei fattori produttivi impiegati (primo fra tutti la terra) e il grado di deperibilità dei prodotti⁹, nonché da fenomeni metereologici e ambientali, per natura non

⁶ Sul punto Andreosso, *The economics* cit., p. 46. Per elasticità della domanda al reddito si intende il rapporto tra la variazione percentuale della quantità domandata di un bene e la variazione percentuale del reddito da cui ha avuto origine. La curva di Engel rappresenta graficamente la relazione tra reddito e quantità consumata un bene, *ceteris paribus* e, nel caso dei prodotti agricoli, essa presenta un andamento tendenzialmente decrescente. Sulla nozione di elasticità della domanda al reddito Katz, Rosen, *Microeconomia*, cit., p. 75.

⁷ In questo senso Lechi, *Politica*, cit., p. 61.

⁸ Sul punto Di Sandro, *Elementi*, cit., p. 245.

⁹ Se infatti manca la possibilità di conservare i prodotti, una volta raccolti essi possono essere o venduti accettando il prezzo di mercato oppure non venduti e distrutti.

completamente controllabili, che determinano fluttuazioni nella produzione agricola e nei prezzi indipendenti dalla volontà dell'agricoltore.

Nel breve periodo, l'insieme di questi elementi rende pressoché impossibile ai produttori modificare la propria offerta al variare del prezzo di mercato e influenzare, per tale via, i prezzi dei loro prodotti, correlandoli ai costi sostenuti, da cui deriva il basso grado di elasticità dell'offerta rispetto al prezzo. Solo nel lungo periodo si registra un certo adeguamento dell'offerta alle variazioni di prezzo per cui il valore dell'elasticità risulta più elevato¹⁰.

Nel tempo, i dati empirici dimostrano che, specialmente nei Paesi sviluppati, l'offerta annua di prodotti agricoli si espande per motivi diversi, tra cui il progresso tecnico e la ricerca di ampiezze produttive che consentano l'attuazione di economie di scala. Anche la dinamica della domanda procede nella medesima direzione ma, in ragione della suddetta anelasticità al reddito, l'incremento non è pari a quello dell'offerta.

Ciò comporta che, in assenza di interventi esterni, l'equilibrio tra domanda e offerta si attesta su prezzi di equilibrio più bassi che determinano un andamento tendenzialmente decrescente del livello dei prezzi agricoli nel tempo, dunque, la progressiva sottoremunerazione dei fattori produttivi impiegati in tale settore, *in primis* il lavoro agricolo¹¹.

Oltre a ciò, il carattere di rigidità manifestato dalle curve di domanda e di offerta dei prodotti agricoli provoca un maggiore impatto della congiuntura economica

¹⁰ Va, tuttavia, segnalato che essa mostra comunque valori più bassi rispetto ai beni industriali: la rigidità dei fattori produttivi impiegati contribuisce infatti ad aumentare la rigidità dell'offerta di lungo periodo poiché determina una specificità degli investimenti tale da limitare le possibilità di una loro utilizzazione alternativa. Per una più ampia disamina del punto si rimanda a Saccomandi, *Economia dei mercati*, cit., p. 111 ss. In particolare, dalle caratteristiche dei tempi agricoli di produzione derivano ritardi di natura strutturale tra il momento in cui si manifesta una variazione di prezzo e il momento in cui si ha il corrispondente adeguamento della quantità offerta. Ne consegue che, mentre i consumatori sono in grado di reagire istantaneamente ai nuovi livelli di prezzo e, dunque, generalmente vi è una corrispondenza tra il prezzo di periodo e la quantità domandata, la quantità offerta (in assenza di giacenze) è funzione del prezzo avutosi nel periodo precedente. Questo processo, noto come "teorema della ragnatela", determina un equilibrio solo a seguito di ripetute oscillazioni di prezzo che derivano dagli adattamenti temporali della domanda e dell'offerta, la cui ampiezza tende ad aumentare in funzione del grado di rigidità della curva di domanda. Per una ricostruzione più dettagliata del "teorema della ragnatela" nei mercati agricoli si rimanda a Di Sandro, *Elementi*, cit., p. 249 ss.; Saccomandi, *Economia dei mercati*, cit., p. 115 ss.; Lechi, *Politica*, cit., p. 67 ss.

¹¹ Sul punto Di Sandro, *Elementi*, cit., p. 245

sul settore primario: in presenza di elementi perturbatori degli equilibri di mercato, si assiste infatti a ampie ripercussioni sui prezzi.

Sono in particolare le contrazioni della domanda che caratterizzano le fasi di recessione economica a ripercuotersi sulla domanda di prodotti agricoli dando origine a un'ampia caduta dei prezzi poiché, come si è detto, l'offerta è rigida e i prezzi sono fissati dalla domanda finale. La diminuzione della domanda di prodotti industriali, per contro, comporta una minore riduzione dei loro prezzi in quanto la struttura di tale settore consente ai produttori di poter determinare i prezzi in base al criterio del costo di produzione.

La speciale natura del settore agricolo e l'instabilità dei redditi dei produttori, unita alla tendenziale riduzione dei prezzi agricoli nel tempo, costituisce una delle principali motivazioni che ha, storicamente, indotto i governi - soprattutto dei Paesi sviluppati - a intervenire sul mercato a supporto del settore agricolo allo scopo di stabilizzare i redditi agricoli, operare una redistribuzione dei redditi tra i settori economici nazionali e evitare l'abbandono delle aree rurali causato dall'uscita di manodopera dal settore.

1.1.2 Le motivazioni politiche

Il secondo aspetto che caratterizza il settore agricolo differenziandolo dagli altri settori economici e che, come tale, spiega l'intervento pubblico è rappresentato dalla circostanza che i beni prodotti sono volti a soddisfare i bisogni alimentari della popolazione.

Ciò comporta che per assicurare la sicurezza alimentare nazionale e evitare potenziali squilibri nella bilancia dei pagamenti dovuti a eccessive importazioni di prodotti agricoli, gli Stati possono essere incentivati a garantire un'adeguata produzione agricola nazionale. La crescita della produzione agricola può, infatti, rivelarsi necessaria a innescare lo sviluppo degli altri settori dell'economia e a soddisfare le esigenze alimentari della popolazione, nei primi stadi dello sviluppo

economico di un Paese e, più in generale, a mantenere bassi i prezzi dei prodotti agricoli nazionali accrescendo la loro competitività sui mercati esteri.

L'intervento a sostegno del settore agricolo può essere dettato anche da motivazioni di carattere politico-strategico quali il mantenimento della stabilità sociale e occupazionale del sistema economico nazionale, la garanzia dell'autosufficienza alimentare nazionale, la ricerca del consenso politico in zone spesso geograficamente estese del territorio dello Stato o, soprattutto nei Paesi sviluppati, la pressione esercitata dalle *lobbies* agricole¹².

1.1.3 La multifunzionalità dell'agricoltura come giustificazione dell'intervento pubblico

Infine, vi è una terza serie di ragioni di carattere socio-culturale che motivano l'intervento degli Stati nel settore: si tratta di aspetti che prescindono dalla tradizionale funzione di produzione agricola e che, in particolare in alcuni Paesi sviluppati, rivestono un ruolo particolare evidenziando il carattere multifunzionale del settore agricolo quali la tutela dell'ambiente, la conservazione del paesaggio, la promozione dello sviluppo rurale, la fornitura di prodotti sicuri e di qualità, il mantenimento di tradizioni socio-culturali legate alla coltivazione della terra.

Come si è avuto modo di osservare si tratta di caratteri assimilabili alla produzione di beni pubblici e di esternalità positive, cui in alcuni Paesi può essere attribuito un riconoscimento sociale attraverso forme di remunerazione extra mercato¹³.

¹² Con riferimento all'obiettivo occupazionale, è noto che l'occupazione agricola va riducendosi con il progredire dello sviluppo economico di un Paese e con l'aumentare dei flussi di manodopera dalle aree agricole a quelle urbane. I poteri pubblici mirano, dunque, a salvaguardare gli equilibri occupazionali tra i diversi settori del sistema economico al fine di evitare le tensioni sociali che derivano da una diffusa disoccupazione.

¹³ Più in generale sul carattere multifunzionale dell'agricoltura D. Blandford, R. N. Boisvert, *Multifunctional agriculture and domestic/international policy choice* in *The Estey Centre J. of Int. Law and Trade Policy*, vol. 3, 2002, n. 1, p. 106 ss.; M. Rosso Grossman, *Multifunctionality and trade concerns* in M. N. Cardwell, M. Rosso Grossman, C. P. Rodgers (ed. by), *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, Cambridge, 2003, p. 85 ss.; J. Rude, *Multifunctionality: an examination of the*

1.2 Le tipologie di interventi

I caratteri di specialità propri del settore agricolo e la connessa molteplicità di obiettivi perseguibili dalle politiche agricole degli Stati nel settore, identificati in precedenza, si riflettono nell'ampia varietà di strumenti di intervento attivabili.

Tuttavia, se gli obiettivi concreti e gli strumenti definiti dalle politiche economiche degli Stati a favore del settore sono strettamente connessi alle funzioni esso attribuite, dunque finalizzati alla socializzazione del particolare rischio biologico e di mercato e alla necessità di garantire il soddisfacimento dei bisogni alimentari, va anche rilevata la stretta corrispondenza tra gli indirizzi di politica economica generale e la politica agricola di un Paese; gli specifici interventi nel settore vengono, infatti, elaborati nel più ampio contesto del modello di sviluppo da perseguire.

Per questi motivi, si assiste ad una assai ampia varietà degli strumenti di intervento che tali politiche utilizzano, in funzione del grado di sviluppo raggiunto dal Paese, del ruolo del Paese (importatore o esportatore) sui mercati mondiali e delle priorità dei singoli governi, varietà che è estremamente difficile ricondurre a una classificazione univoca¹⁴.

issues and remedies in H. J. Michelmann, J. Rude, J. Stabler, G. Storey (ed. by), *Globalization and agricultural trade policy*, Boulder e London, 2001, p. 239 ss. L'aspetto multifunzionale della produzione agricola riveste un ruolo particolarmente significativo nella Politica agricola comune della CE: sulla progressiva attenzione al tema manifestata in ambito comunitario si v. M. Cardwell, *The european model of agriculture*, Oxford, 2004; A. Mariani, E. Vigano (a cura di), *Il sistema agroalimentare dell'Unione europea*, Roma, 2002.

¹⁴ In linea generale, gli interventi pubblici nel settore agricolo vengono classificati dalla teoria economica in tre categorie: le politiche di pianificazione e di programmazione, volte a realizzare lo sviluppo di lungo periodo del settore, le politiche congiunturali di breve e medio termine, che tendono a correggere gli effetti sul settore agricolo del contesto macroeconomico e delle politiche macroeconomiche generali e, infine, le politiche che, indipendentemente dallo sviluppo complessivo del settore e degli effetti congiunturali, si propongono di correggere le lacune e le distorsioni interne provocate dalla disponibilità spazio-temporale delle risorse o dall'imperfetto gioco del mercato. Tra queste ultime, è possibile distinguere tra gli interventi operati sulle risorse naturali e sulle infrastrutture, che hanno lo scopo di trasformare la struttura del settore se essa presenta caratteri di squilibrio o di arretratezza, e le politiche messe in atto in settori sostanzialmente equilibrati e moderni che, a loro volta, possono assumere la forma di politiche di sviluppo del progresso tecnico (volte ad accrescere la produttività del settore se essa è limitata dalla disponibilità di capitali o dall'insufficienza dei servizi necessari), di politiche dei mercati (finalizzati a migliorare la distribuzione dei prodotti e dei fattori produttivi) o, infine, di politiche

In termini generali, l'intervento statale nel settore agricolo si realizza attraverso misure di di natura commerciale e misure interne di politica agraria: alla prima tipologia appartengono le diverse forme di limitazione dell'accesso al mercato per le importazioni e di promozione delle esportazioni agricole, mentre nella seconda sono inclusi i meccanismi di regolazione della produzione agricola nazionale diretti a intervenire sul funzionamento del mercato attraverso un'azione sui prezzi e le misure di sostegno al reddito agricolo.

In via preliminare è opportuno segnalare che la diffusione degli strumenti di intervento si differenzia a seconda del grado di sviluppo raggiunto: se l'evoluzione delle politiche agricole dell'ultimo secolo ha visto i Paesi sviluppati sostenere in modo crescente il settore primario rispetto agli altri settori dell'economia, tali forme di intervento pubblico sul mercato, viceversa, sono state più rare nei Paesi in via di sviluppo, dove i governi hanno preferito proteggere i settori manifatturieri dalle importazioni e tassare le esportazioni agricole. In questi Paesi è stato più frequente l'utilizzo di misure di c.d. protezione negativa volte a mantenere bassi i prezzi dei prodotti agricoli per tenere bassi i salari e promuovere così l'industrializzazione, nonché a ottenere entrate fiscali attraverso la tassazione delle esportazioni, con conseguenze positive per i consumatori ma negative sullo sviluppo del settore¹⁵.

dei prezzi e dei redditi. In questo senso Orlando, *Politica*, cit., p. 28 ss. A fronte del diretto impatto sui flussi commerciali, l'analisi che segue si concentrerà su quest'ultima tipologia.

¹⁵ La pressione sul settore agricolo, tipica delle prime fasi del processo di industrializzazione, non ha tuttavia garantito una spesa pubblica sufficiente a compensare il mantenimento di prezzi agricoli artificialmente bassi e la carenza di investimenti nelle infrastrutture rurali con la conseguente tendenza delle politiche di sviluppo a generare un progressivo trasferimento di risorse dall'agricoltura verso gli altri settori dell'economia. Questi elementi hanno determinato la scarsa produttività del settore agricolo nei Paesi in via di sviluppo e la progressiva dipendenza dagli scambi con l'estero. Sul punto E. Basile, *I mercati agricoli tra nuove teorie del commercio internazionale e politiche nazionali* in M. De Benedictis, F. De Filippis (a cura di), *Struttura degli scambi agroalimentari e politica agraria*, Milano, 1988, p. 41 ss., a p. 60 ss.; B. M. Hoekman, M. M. Kostecki, *The political economy of the world trading system. The WTO and beyond*, 2° ed., Oxford, 2001, p. 210; K. S. Parikh, G. Fischer, K. Frohberg, O. Gulbrandsen, *Towards free trade in agriculture*, Dordrecht, 1988, p. 4 ss. e 24 ss.; G. E. Schuh, *Developing countries interests in WTO agricultural policy* in D. L. M. Kennedy, J. D. Southwick (ed. by), *The political economy of international trade law*, Cambridge, 2002, p. 435 ss. Una chiara ricostruzione storica del ruolo dei PVS nel commercio internazionale di prodotti agricoli si ritrova in N. Cuffaro, F. De Filippis, *Il commercio internazionale di prodotti agricoli prima dell'Uruguay round* in G. Anania, F. De Filippis (a cura di), *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, Milano, 1996, p. 70 ss. Più in generale, sulle politiche agricole e commerciali dei PVS si v. R. Dornbusch, *The case for trade liberalization* in C.

1.2.1 Gli interventi sul commercio con l'estero

Un tipico strumento di intervento statale nel settore agricolo è costituito dagli interventi volti ad alterare i flussi di scambio con l'estero, la cui natura si differenzia a seconda del ruolo di importatore o esportatore del Paese che li attiva.

Nel primo caso, l'obiettivo dell'azione consiste nel sostenere la produzione agricola nazionale isolando il mercato interno da quello internazionale attraverso una limitazione delle importazioni, allo scopo di ridurre l'offerta interna e, così, incentivare la produzione nazionale mantenendo i prezzi a livelli più elevati di quelli che si realizzerebbero in un'economia aperta, mentre nel caso dei Paesi esportatori, l'intervento pubblico è finalizzato a promuovere la commercializzazione dei prodotti nazionali sui mercati esteri attraverso aiuti alle esportazioni.

L'obiettivo di limitare l'accesso al mercato da parte dei Paesi importatori si realizza attraverso l'applicazione di misure di politica commerciale che possono assumere la forma di ostacoli tariffari o non tariffari (*non tariff barriers*, NTB).

Rientra nella prima tipologia di misure l'imposizione di dazi doganali (fissi o *ad valorem*) sulle importazioni il cui effetto principale è quello di innalzare i prezzi e ridurre la domanda del prodotto importato oggetto del provvedimento sul mercato interno. L'imposizione di un dazio, dunque, penalizza gli importatori stranieri (giacchè, a fronte dell'aumento del prezzo dei prodotti importati, i consumatori orienteranno la propria domanda sui prodotti nazionali) e genera benefici per i produttori interni, in termini di aumento delle vendite e di prezzi più elevati rispetto a una situazione di libero scambio.

K. Eicher, J. M. Staatz, *International Agricultural Development*, London, 1995, p. 212 ss.; R. D. Norton, *Agricultural development policy. Concepts and experiences*, FAO, 2004.

E' altresì possibile limitare l'accesso delle importazioni straniere attraverso un'ampia gamma di misure non tariffarie, il cui obiettivo esplicito è la protezione della produzione interna dalla concorrenza straniera.

Le misure non tariffarie tipicamente applicate agli scambi agricoli sono rappresentate dalle restrizioni quantitative alle importazioni (sotto forma di quote o contingenti), dalle limitazioni volontarie delle esportazioni e dai prelievi variabili sulle importazioni¹⁶.

L'introduzione di restrizioni quantitative alle importazioni ha l'obiettivo di proteggere la produzione nazionale attraverso la limitazione delle importazioni dei prodotti simili che si attua consentendone l'ingresso fino a un livello prefissato, in termini di quantità o valore. In tal modo, la quantità domandata di prodotto oltre il livello della quota viene soddisfatta dai produttori nazionali con la conseguenza che il prezzo internazionale si riduce perché diminuiscono le importazioni, mentre il prezzo del prodotto nazionale aumenta e provoca una contrazione della domanda interna. L'effetto è quello di isolare parzialmente il mercato interno da quello internazionale, con un forte impatto sulla funzione di domanda delle importazioni¹⁷.

Gli effetti delle quote sono assimilabili a quelli delle restrizioni volontarie delle esportazioni (*voluntary export restraints*, VERs) che consistono in limitazioni quantitative delle merci scambiate, accettate dai Paesi esportatori su esplicita

¹⁶ La progressiva diffusione degli ostacoli non tariffari al commercio di prodotti agricoli, nel cui novero vengono incluse anche le misure di sostegno interno, si è manifestata negli anni '60-'70 dando luogo al c.d. protezionismo agricolo, e si è attenuata solo a seguito della conclusione dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round. Per una dettagliata ricostruzione del periodo si v. E. Basile, *Le radici del protezionismo agricolo: un'ipotesi strutturalista* in G. Fabiani (a cura di), *Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati. Nuovi assetti internazionali in agricoltura*, Milano, 1990, p. 190 ss.; R. Fanfani, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, 2° ed., Roma, 1998, p. 335 ss.; B. Henry de Frahan, *Les enjeux de la libéralisation mondiale de l'agriculture* in *Politique Étrangère*, vol. 58, 1993, n. 2, p. 309 ss. Una più ampia disamina delle misure non tariffarie nel settore agricolo si ritrova in E. Basile, *Le barriere non tariffarie: tipologia e impatto sugli scambi agroalimentari*, in SIDEA (Società Italiana di Economia Agraria), *Interdipendenze e conflitti nelle relazioni internazionali*, Atti del XXVI convegno di studi, Roma, 1990, p. 323 ss.; J. S. Hillman, *Non-tariff agricultural trade barriers revisited*, IATRC Working Paper n. 2, 1996. Più in generale sulle misure non tariffarie e sui loro effetti sugli scambi commerciali si rimanda a A. V. Deardoff, R. M. Stern, *Methods of measurement of non-tariff barriers*, Ginevra, 1985.

¹⁷ Per un esame analitico degli effetti delle quote all'importazione si v. J. P. Houck, *Elements of agricultural trade policies*, New York, 1986, p. 50 ss.

richiesta del Paese importatore, con la differenza che queste ultime sono definite in relazione all'offerta di esportazioni.

Una seconda tipologia di misure non tariffarie volte a isolare completamente il mercato interno da quello internazionale è rappresentata dall'imposizione di dazi (o prelievi) variabili sulle importazioni mediante i quali il Paese importatore fissa il prezzo di ingresso delle importazioni a un livello tale da rispondere all'obiettivo di stabilizzare il reddito dei produttori nazionali (dunque più alto di quello di equilibrio) e impone un dazio variabile che automaticamente copre la differenza tra il prezzo del mercato internazionale e il prezzo minimo di importazione¹⁸. L'impatto sul mercato dei prelievi variabili è simile a quello delle quote: data, infatti, la funzione di domanda, fissando il prezzo il Paese importatore fissa anche la quantità di importazioni richiesta. A differenza delle quote, tuttavia, questi ultimi costituiscono un'entrata fiscale per lo Stato¹⁹.

Al fine di sostenere la produzione nazionale sui mercati internazionali, i Paesi esportatori pongono tipicamente in essere misure di sostegno all'esportazione ovvero trasferimenti monetari erogati ai produttori nazionali, il cui effetto è quello di ridurre il prezzo del bene esportato, incrementandone la competitività sui mercati stranieri²⁰.

Si tratta di misure che possono rendersi necessarie anche per smaltire le eccedenze produttive provocate da elevati livelli di protezione interna.

1.2.2 Gli interventi di politica agraria nel mercato interno

Se le misure di natura commerciale hanno storicamente costituito il principale strumento di intervento pubblico nel settore agricolo, limitando l'impatto delle fluttuazioni dei prezzi mondiali sui mercati interni, tali pratiche non impediscono

¹⁸ Il termine variabile è conseguenza del fatto che il suo ammontare, sebbene il prezzo interno sia prefissato, dipende dal prezzo prevalente sul mercato internazionale.

¹⁹ Più in generale sul meccanismo dei prelievi variabili Houck, *Elements*, cit., p. 62 ss.

²⁰ Per una ricostruzione analitica degli effetti delle sovvenzioni alle esportazioni Houck, p. 98 ss. In generale sull'efficacia delle misure di natura commerciale come strumenti di politica agraria si v. F. H. Sanderson, R. Mehra, *Lessons for domestic policy* in F. H. Sanderson (ed. by), *Agricultural protectionism in the industrialized world*, Washington, 1990, p. 328 ss.

le fluttuazioni dei prezzi interni indotte dai mutamenti della domanda e dell'offerta, da cui è dipeso il progressivo sviluppo di programmi interni volti a proteggere i produttori nazionali dall'andamento dei mercati internazionali²¹.

Si è detto che per le caratteristiche stesse della produzione agricola, i redditi presentano un elevato grado di instabilità in rapporto a fenomeni sia di natura endogena, quali le oscillazioni delle rese, la ciclicità dell'offerta per effetto del meccanismo delle aspettative, che di natura esogena, tra cui l'evoluzione della domanda aggregata. A tali fattori che si manifestano nel breve periodo, se ne sovrappongono altri, conseguenza di andamenti di lungo periodo, quali il ciclo economico e l'evoluzione dei gusti e delle abitudini alimentari.

A fronte della strutturale tendenza dei redditi agricoli a oscillare intorno a valori medi tendenzialmente bassi e comunque inferiori a quelli degli altri settori produttivi, la maggior parte dei Paesi ha posto in essere programmi di stabilizzazione, con il duplice obiettivo di ridurre le fluttuazioni e di elevare il reddito dei produttori.

In termini generali tali azioni si concretizzano in interventi a sostegno dei prezzi oppure in trasferimenti di reddito ai produttori sotto forma di pagamenti diretti, ovvero nella fornitura di beni e servizi a condizioni agevolate.

Gli interventi sui prezzi e sui redditi agricoli sono misure tipicamente attuate dai Paesi economicamente avanzati allo scopo di sostenere i redditi agricoli per via diretta, attraverso integrazioni monetarie o tramite la fissazione dei prezzi dei prodotti e delle materie prime, oppure indiretta, agendo in modo da determinare il rialzo dei prezzi medi dei prodotti rispetto a quelli di mercato, eliminando o aumentando le eccedenze produttive, e di stabilizzare i redditi agricoli rendendo stabili i prezzi.

Allo scopo di sostenere e stabilizzare i redditi agricoli, eliminando o perlomeno limitando la loro strutturale inferiorità rispetto a quelli extra agricoli, l'azione pubblica può intervenire indirettamente sostenendo i prezzi dei prodotti agricoli rispetto ai prezzi che si determinerebbero in condizioni di mercato aperto e di

²¹ In questo senso Houck, *Elements*, cit., p. 61.

equilibrio e che, come tali, non sarebbero sufficienti a remunerare in modo conveniente i produttori.

Gli strumenti che mirano a condizionare la quantità di prodotto offerta al fine di mantenere i prezzi a un livello ritenuto remunerativo rivestono una particolare importanza nel settore agricolo poiché, come si è detto, gli agricoltori hanno scarse possibilità di controllare la propria offerta a causa delle caratteristiche strutturali del settore.

Una tipologia di intervento per controllare l'offerta interna consiste nelle politiche dei prezzi garantiti ai produttori: attraverso il meccanismo dei prezzi minimi garantiti, l'intervento pubblico si manifesta nel caso che il livello dei prezzi sul mercato interno scenda al di sotto di una certa soglia. In queste ipotesi l'operatore pubblico si impegna ad acquistare al prezzo minimo prestabilito qualsiasi quantità di prodotto dai produttori: questi ultimi, evidentemente, troveranno conveniente collocare la propria produzione sul mercato fino a che riusciranno a ottenere un prezzo superiore a quello garantito, mentre cederanno all'operatore pubblico le eventuali quantità rimanenti. Se l'operatore pubblico mantiene il prezzo garantito per periodi successivi, i produttori programmeranno di conseguenza la propria produzione e si assisterà uno stimolo alla crescita progressiva della produzione interessata dal sostegno.

Nel medio e lungo periodo, la fissazione di un prezzo minimo garantito sul mercato interno può indurre il conseguimento di aumenti produttivi eccessivi che rischiano di determinare fenomeni di eccedenze strutturali e, conseguentemente, costi sempre più elevati a carico del bilancio pubblico²².

Più in generale, queste misure, pur se concepite come provvedimenti di politica interna, producono ripercussioni al di fuori del Paese che le adotta poiché non

²² Per una disamina di dettaglio degli effetti delle politiche di sostegno dei prezzi tramite fissazione di prezzi minimi garantiti si v. Orlando, *Politica*, cit., p. 167 ss.; G. Paggi, *Economia del mercato agricolo comune*, Bologna, 1988, p. 255 ss.

soltanto alterano i prezzi mondiali, ma rendono anche i mercati internazionali più instabili contribuendo ad aumentare la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli²³. Una seconda tipologia di misure volte a stabilizzare i prezzi consiste negli stock e ammassi, ovvero nel ritiro della produzione eccedente negli anni di raccolto abbondante (tramite acquisto da parte dello Stato) per impedire al prezzo di mercato di diminuire per l'eccesso di offerta e, di converso, nell'immissione delle quantità stoccate durante i periodi con scarse produzioni per evitare eccessivi rialzi di prezzo. Generalmente questo tipo di interventi sono accompagnati dalla fissazione d'autorità del prezzo allo scopo di regolamentare l'afflusso del prodotto sul mercato e mantenerlo di anno in anno al livello fissato, così da stabilizzare il livello dei redditi agricoli.

Altre forme di interventi sull'offerta interna tendenti a sostenere i redditi degli agricoltori agendo sui loro ricavi consistono nell'imposizione di restrizioni alla produzione, allo scopo di aumentare i prezzi pur riducendo la quantità domandata²⁴. Queste misure possono rendersi necessarie quando si ritiene che il basso livello dei prezzi sia determinato da una produzione nazionale eccedentaria rispetto alla domanda nazionale e alle possibilità di esportazione, e sono finalizzate a controllare la produzione prima che essa si realizzi per evitare di dover intervenire *ex post* per impedire che una parte di essa sia immessa sul mercato. I metodi per il controllo della produzione, nel senso di una sua limitazione, possono essere attuati rendendo taluni comportamenti obbligatori da parte dei produttori oppure prevedendo la concessione di incentivi a chi decide di aderire spontaneamente ai programmi.

Tali tipologie di intervento sono molteplici ma possono essere ricondotte a tre categorie: l'assegnazione di quote di produzione agli agricoltori, la cui entità venga stabilita in base a criteri quali la quantità prodotta o la superficie coltivata

²³ L'effetto di tali politiche è infatti quello di alterare la pendenza delle curve di domanda di importazioni o di offerta di esportazioni sul mercato mondiale rendendole generalmente più rigide, con la conseguenza che qualsiasi perturbazione esogena sul mercato genererà variazioni maggiori sui prezzi mondiali. Sul punto Guerrieri et al., *Istituzioni*, cit., p. 542.

²⁴ In questo caso l'effetto netto sui ricavi dei produttori dipende crucialmente dall'elasticità delle curva di offerta e di domanda. Sul punto Orlando, *Politica*, cit., p. 189 ss.

in un precedente periodo di tempo assunto come riferimento, la limitazione per via amministrativa della superficie utilizzabile per la coltivazione del prodotto sottoposto all'intervento oppure la limitazione volontaria della superficie utilizzabile per la coltivazione del prodotto. In quest'ultimo caso, l'operatore pubblico corrisponde un'indennità ai produttori che si impegnano a togliere dalla produzione determinate estensioni di terra per un certo tempo, mantenendole allo stesso tempo atte alla produzione (c.d. politiche di *set aside*).

L'obiettivo del sostegno e della stabilizzazione dei redditi può essere raggiunto anche attraverso politiche di sostegno diretto dei redditi, tramite trasferimenti monetari ai produttori di varia natura. Rientrano in questa fattispecie le sovvenzioni fisse legate alle quantità prodotte oppure alle superfici coltivate e le integrazioni variabili di prezzo (o *deficiency payments*).

Mediante i *deficiency payments* lo Stato corrisponde ai produttori una integrazione del prezzo per ogni unità di prodotto pari alla differenza tra il prezzo di mercato e il prezzo che si vuole assicurare loro, al fine di sostenere i redditi e stabilizzarli. In tal modo, nel caso di un'economia aperta, si produrrà una espansione dell'offerta interna e una riduzione delle importazioni senza che questo influenzi la domanda. Il carattere particolare del sistema consiste nel fatto che l'onere dell'integrazione non ricade sui consumatori, in termini di maggiori prezzi, ma sui contribuenti²⁵.

Infine, l'intervento statale a sostegno del reddito degli agricoltori può consistere nella fornitura di *inputs* produttivi a prezzi inferiori a quelli di mercato oppure di servizi a condizioni agevolate (tra i quali lo sviluppo di infrastrutture rurali e le politiche di credito agricolo). In linea generale, tali misure di sostegno della produzione sono tese a ridurre i costi connessi alla produzione agricola, allo scopo di incentivare la produzione nazionale e, per questo motivo, tendono a

²⁵ L'integrazione di prezzo presenta alcuni caratteri di similarità con il sistema della fissazione di prezzi minimi garantiti di cui si è detto: entrambi, infatti, attuano un sostegno del prezzo del prodotto e inducono un aumento dell'offerta interna. Tuttavia, a differenza di questi ultimi, il sistema dei *deficiency payments* non ha effetti sulla domanda nazionale poiché l'onere finanziario non ricade sui consumatori e interamente pagato dai contribuenti. Sul punto, Orlando, *Politica*, cit., p. 236

limitare l'accesso delle importazioni, in taluni casi giungendo a costituire forme implicite di ostacoli agli scambi²⁶.

1.3 L'influenza degli interventi nazionali di politica agraria sugli scambi internazionali

Come si è avuto modo di osservare, l'elemento che caratterizza i mercati agricoli internazionali è costituito dall'ampio coinvolgimento degli Stati nel sostegno della produzione interna e nel controllo dei flussi commerciali e questa circostanza induce un forte condizionamento del panorama commerciale.

Se l'effetto sugli scambi delle pratiche commerciali di stampo protezionista è immediatamente misurabile, va rilevato che anche i programmi agricoli interni manifestano un carattere distorsivo sui flussi commerciali internazionali sotto un duplice profilo.

In primo luogo l'intervento pubblico nel mercato agricolo interno spesso si riflette direttamente sul piano dell'azione esterna perché conduce a una regolazione degli scambi con l'estero. A fronte del coinvolgimento statale nel settore, gli interventi di politica commerciale assumono, infatti, un ruolo particolarmente rilevante e sono volti a evitare che la concorrenza delle importazioni sul mercato interno e delle esportazioni di Stati terzi sui mercati internazionali pregiudichino gli obiettivi di stabilizzazione dei prezzi e dei redditi agricoli perseguiti internamente.

In altre parole, l'ampio sostegno accordato dagli Stati sul mercato interno attraverso le politiche agricole nazionali, spesso richiede un contestuale intervento di politica commerciale finalizzato a non compromettere gli effetti dei programmi interni, per cui le due tipologie di azioni sono strettamente connesse e, molto spesso, applicate cumulativamente.

L'applicazione di misure interne può, infatti, richiedere una qualche forma di protezione alle frontiere: ad esempio, per essere pienamente efficaci i sistemi di

²⁶ In questo senso Houck, *Elements*, cit., p. 79.

sostegno dei prezzi necessitano misure di controllo delle importazioni; allo stesso modo, qualora la produzione agricola interna divenga sufficientemente ampia, può essere necessario attuare un sistema di sussidi alle esportazioni, con i conseguenti effetti distorsivi sul mercato internazionale.

In secondo luogo, i programmi di sostegno interno possono provocare indirettamente un effetto distorsivo sui mercati mondiali perché incoraggiano la produzione nazionale con la conseguenza di limitare le possibilità di accesso per i produttori stranieri, e ciò si ripercuote anche sugli equilibri dei mercati internazionali²⁷.

Su tali mercati, gli effetti delle politiche di sostegno alla produzione, accompagnate dal controllo delle importazioni, attuate dai Paesi importatori, espandono la produzione agricola nazionale a scapito delle importazioni, riducendo la quantità domandata sul mercato internazionale e, dunque, provocando una riduzione dei prezzi mondiali e dei volumi scambiati²⁸.

Contestualmente gli interventi posti in essere dai Paesi esportatori inducono un incremento produttivo che si traduce in un aumento dell'offerta e in una riduzione dei prezzi sui mercati internazionali. L'effetto combinato degli interventi consiste, dunque, in una depressione del livello dei prezzi mondiali.

Inoltre, la natura degli interventi modifica la pendenza delle curve di domanda e di offerta nazionali, rendendole meno elastiche ai prezzi rispetto a una situazione di libero scambio e ciò si ripercuote sull'andamento dei prezzi prevalenti sui mercati internazionali accentuandone l'instabilità, poiché ciascuna fluttuazione della domanda o dell'offerta interna induce una maggiore fluttuazione dei prezzi.

²⁷ In questa prospettiva, è possibile verificare che le diverse misure di politica agraria sopra illustrate non hanno uguali effetti sugli scambi: gli interventi a sostegno dei prezzi rappresentano uno strumento particolarmente distorsivo perché stimolano la produzione interna influenzando il livello dei prezzi mondiali, con il rischio di creare eccedenze produttive a prezzi competitivi da smaltire sui mercati internazionali. Viceversa, le integrazioni di prezzo hanno minori effetti distorsivi perché agiscono sulla produzione interna, dunque possono influenzare i prezzi mondiali solo indirettamente. Infine, con riferimento alle misure di sostegno del reddito, gli effetti dipendono crucialmente dai criteri adottati per la loro attribuzione e dall'influenza che inducono sulle scelte produttive. Più in generale sugli effetti delle politiche agrarie sul commercio internazionale si v. G. Barbero, *Conflitti e interdipendenza nelle relazioni agricole internazionali: problematiche generali*, in SIDEA, *Interdipendenze*, cit., p. 25 ss.

²⁸ Per una ricostruzione analitica degli effetti macroeconomici di dette politiche si rimanda a Houck, *Elements*, cit., p. 176.

Dunque, la protezione accordata al settore agricolo nazionale, nella duplice veste di sostegno alla produzione e di misure commerciali, tende a isolare l'andamento dei prezzi interni da quelli mondiali, contribuendo a deprimere il livello dei prezzi mondiali e a incrementarne l'instabilità²⁹.

L'influenza degli interventi di politica agraria sul funzionamento dei mercati internazionali contribuisce a spiegare la forte conflittualità che caratterizza gli scambi agricoli: gli interessi commerciali dei Paesi che proteggono il proprio settore agricolo si scontrano con gli obiettivi di riduzione delle distorsioni e delle inefficienze perseguiti dai Paesi esportatori.

Tale contrasto si è manifestato nel corso della lunga storia dei negoziati commerciali del GATT e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e evidenzia il ruolo cruciale che assume la disciplina degli strumenti di intervento ai fini del processo di liberalizzazione multilaterale degli scambi agricoli.

²⁹ Sul punto Houck, *Elements*, cit., p. 178 ss.; B. Hoekman, P. Cremoux, *Perspectives for multilateral Reductions in Agricultural Support Policies*, in R. M. Stern (ed. by), *The Multilateral Trading System. Analysis and Options for Change*, New York, 1993, p. 277 ss.; K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine, *Ex-post evaluation of the Uruguay round agriculture Agreement in World economy*, vol. 18, 1995, n. 5, p. 707 ss.

Capitolo 2

L'agricoltura nei negoziati del GATT e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

SOMMARIO: 2.1. Il trattamento dei prodotti agricoli nel GATT 1947; 2.1.1 La disciplina delle importazioni di prodotti agricoli nel GATT 1947: l'art. XI; 2.1.2 La disciplina del GATT 1947 in materia di esportazioni di prodotti agricoli: l'art. XVI e il Codice sulle sovvenzioni del Tokyo Round; 2.1.3 La disciplina del sostegno interno nel GATT 1947; 2.2 I negoziati dell'Uruguay Round sulla materia agricola; 2.2.1 Il contesto macroeconomico generale; 2.2.2 La Dichiarazione di Punta del Este; 2.2.3 Le prime fasi dei negoziati multilaterali sulla materia agricola; 2.2.4 La riforma della PAC e la ripresa del negoziato bilaterale tra Stati Uniti e Comunità; 2.2.5 Il compromesso finale: alcune osservazioni generali.

2.1 Il trattamento dei prodotti agricoli nel GATT 1947

Nonostante le origini e la natura provvisoria, l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio del 1947 (di seguito, GATT 1947) ha costituito il principale strumento giuridico internazionale volto a disciplinare, secondo una concezione ispirata a principi neoliberisti e su base multilaterale, le relazioni commerciali tra gli Stati nel panorama della cooperazione internazionale del secondo dopoguerra³⁰.

³⁰ Nell'ampia dottrina sul GATT 1947 si segnalano, tra gli altri, T. Flory, *Le GATT, droit international et commerce mondial*, Parigi, 1968; J. H. Jackson, *World trade and the law of GATT*, Indianapolis, 1969; K. W. Dam, *The GATT – Law and international economic organization*, Chicago, 1970; A. Shonfield, G., V. Curzon, T. K. Warley, G. Ray, *International economic relations of the Western world 1959-1971, Volume I: Politics and trade*, London, 1976; M. Giuliano, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, 4° ed., Milano, 1978; D. Carreau, P. Juillard, T. Flory, *Droit international économique*, 2° ed., Parigi, 1980; A. Comba, *L'organizzazione giuridica del neo liberismo internazionale*, Milano, 1980; P. Picone, G. Sacerdoti, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982; F. Roesler, *The scope, limits and function of the GATT legal system*, in *World Economy*, 1985, vol. 8, n. 3, p. 287 ss.; C. Secchi, G. Sacerdoti (a cura di), *L'Uruguay Round del GATT*, Milano, 1987; G. Venturini, *L'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio*, Milano, 1988; R. Hudec, *The GATT legal system and world trade diplomacy*, 2° ed., Butterworths, 1990; M. Coccia, *GATT in Digesto delle discipline pubblicistiche*, 7° ed., Torino, 1991, p. 76 ss.; E. U. Petersmann, M. Hilf, *The new GATT round of multilateral trade negotiations. Legal and economic problems*, 2° ed., Deventer, Kluwer, 1991; J. H. Jackson, *The world trading system: law and policy of international economic relations*, 2° ed.,

Come è noto, il GATT riprende parte delle disposizioni contenute nel capitolo relativo alla politica commerciale della c.d. Carta dell'Avana, ovvero del progetto di statuto dell'Organizzazione Internazionale del Commercio (ITO) che avrebbe dovuto costituire il terzo pilastro della cooperazione internazionale in materia economica e finanziaria al fianco della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e del Fondo Monetario Internazionale, ma che non venne mai costituita.

Firmato il 30 ottobre 1947, a Ginevra, da 23 Paesi, l'Accordo generale raccoglie i risultati dei negoziati tariffari svoltisi, su iniziativa statunitense, parallelamente al negoziato relativo alla Carta dell'Avana³¹ e finalizzati alla rimozione degli ostacoli commerciali introdotti nel periodo bellico e prebellico³². Per rendere immediatamente vincolanti tali impegni, senza attendere il deposito degli strumenti di ratifica necessari all'entrata in vigore dell'Accordo³³, gli Stati stabilirono di stipulare un accordo in forma semplificata, il Protocollo di applicazione provvisoria³⁴, con cui si impegnavano da un lato a dare immediata attuazione alle Parti I e III del GATT³⁵, dall'altro a applicare la Parte II nella più

Cambridge, 1997; P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002, p. 3 ss.

³¹ Il GATT 1947 è stato infatti concluso durante la III Sessione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sull'occupazione. Quest'ultima era stata indetta, nel 1946, dal Comitato preparatorio istituito dal Consiglio Economico e sociale delle N.U. con l'obiettivo di costituire l'ITO.

³² In generale, sull'intervento statale in senso protezionistico che ha caratterizzato le relazioni commerciali internazionali nel periodo prebellico si v. Comba, *L'organizzazione*, cit., p. 7 ss.

³³ Ai sensi dell'art. XXVI.6 GATT, l'entrata in vigore dell'Accordo generale era condizionata al deposito degli strumenti di accettazione di un numero di Stati membri che rappresentasse l'80% del volume del loro interscambio commerciale, percentuale da calcolarsi in base alle quote detenute dai singoli paesi e riportate nell'Allegato H all'Accordo.

³⁴ In GATT BISD, 1° suppl. (1953), p. 77 ss. La traduzione italiana si ritrova in Venturini, *L'Accordo*, cit., p. 75. Sul regime di applicazione provvisoria del GATT e sui motivi che hanno indotto gli Stati a tale scelta, G. Venturini, *La partecipazione dell'Italia e della Comunità economica europea all'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio*, in *L'Accordo*, cit., p. 5 ss.; F. Roessler, *The provisional application of the GATT* in *Journal of world trade law*, vol. 19, 1985, n. 3, p. 289 ss.; Dam, *The GATT*, cit., p. 341 ss.; J.-H. Jackson, *The puzzle of GATT: legal aspects of a surprising institution*, in *Journal of world trade law*, vol. 1, 1967, n. 2, p. 131 ss. Sulla questione dell'efficacia vincolante dell'Accordo generale nonostante la sua applicazione provvisoria, P. Picone, *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Napoli, 1983, n. 325, p. 183.

³⁵ La Parte I del GATT comprende gli artt. I e II concernenti, rispettivamente, la clausola della nazione più favorita e le riduzioni tariffarie inserite nelle liste di concessioni, mentre la Parte III, artt. XXIV- XXXIII, è costituita principalmente da disposizioni di carattere procedurale.

ampia misura compatibile con la normativa nazionale in vigore al momento della conclusione dell'Accordo generale³⁶.

Nonostante alcuni tentativi successivi, il GATT non ha mai raggiunto un numero sufficiente di ratifiche e è stato applicato in via provvisoria a partire dal 1° gennaio 1948, nell'attesa che entrasse in vigore lo statuto dell'ITO. Gli Stati membri originari hanno, infatti, dato esecuzione all'Accordo attraverso il Protocollo di applicazione provvisoria, e gli Stati che vi hanno aderito successivamente hanno stipulato con gli Stati già parti dei Protocolli di adesione, ovvero analoghi accordi di applicazione provvisoria.

Solo quando, nel 1955, divenne palese che l'ITO non sarebbe stata adottata per via dell'opposizione statunitense, fu previsto, attraverso un Protocollo di emendamento, che l'applicazione provvisoria del GATT fosse protratta a tempo indeterminato e l'Accordo fu integrato da una disposizione volta a supplire la mancanza di una struttura istituzionale mediante la previsione di periodici negoziati tariffari tra le Parti (art. XXVIII *bis*) con cui il GATT si trasformò in un foro negoziale in materia commerciale³⁷.

Il GATT, dunque, costituiva un semplice accordo tariffario applicato in via provvisoria, privo di una propria struttura organizzativa, che rifletteva una particolare concezione politico-economica del secondo dopoguerra, l'ideologia liberoscambista.

Poggiando sui principi neoclassici della libertà degli scambi, sulla non discriminazione, che conferisce portata generale agli obblighi assunti dagli Stati

³⁶ Art. I.b del Protocollo. Si tratta della clausola di riserva limitativa (c.d. *grandfather clause*) inscritta per consentire l'applicazione delle parti dell'Accordo che rientravano nel mandato dei negoziatori e, dunque, non richiedevano l'intervento degli organi legislativi nazionali (ovvero i già citati art. I e art. II contenuti nella Parte I), esonerando le parti dall'applicare la Parte II. In dottrina, Venturini, *La partecipazione*, cit., p. 4 ss; Coccia, voce *GATT*, cit., p. 82 ss., A. Ligustro, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale*, Padova, 1996, p. 44 ss., F. Roessler, *The provisional application of the GATT* in *Journal of world trade law*, vol. 19, 1985, n. 3, p. 289 ss. Più in generale, sull'applicazione dell'Accordo nell'ordinamento statunitense J. H. Jackson, *The general agreement on tariffs and trade in United States domestic law*, in *Michigan Law Review*, vol. 66, 1967, p. 250 ss.

³⁷ In generale, Roessler, *Ragioni e obiettivi dei negoziati del GATT* in Secchi, Sacerdoti, *L'Uruguay Round*, cit., p. 25 ss., a p. 26; Shonfield et al., *International*, cit., p. 149 ss. Giuliano sottolinea come la più spiccata differenza tra il GATT e la Carta dell'Avana consista nel fatto che "il primo non era destinato a dare vita, come invece avrebbe dovuto avvenire per la seconda, a un apposito apparato istituzionale di carattere internazionale", *La cooperazione*, cit., p. 155 ss.

assicurando un carattere multilaterale al processo di liberalizzazione degli scambi, e sulla reciprocità, per cui le concessioni commerciali sono subordinate alla condizione di concessioni equivalenti da parte degli altri Stati parti³⁸, e secondo una logica improntata al libero gioco delle forze del mercato e alla teoria dei vantaggi comparati nella determinazione dei flussi commerciali, la disciplina del GATT si articolava lungo tre direttrici principali: la clausola della nazione più favorita (espressione del principio di non discriminazione sul fronte doganale) e il bilanciamento dei benefici e delle concessioni regolavano i periodici negoziati commerciali volti alla progressiva riduzione degli ostacoli agli scambi; la preferenza accordata ai dazi come unico strumento di protezione alle dogane ammesso in via generale (precisata dall'eliminazione generale delle restrizioni quantitative alle importazioni e dal divieto delle sovvenzioni ai prodotti manifatturieri sul fronte delle esportazioni) guidava la definizione delle politiche commerciali nazionali; infine, la clausola del trattamento nazionale dei prodotti importati e la regolamentazione di alcune tipologie di ostacoli tecnici agli scambi disciplinavano la definizione delle politiche interne degli Stati.

L'approccio del GATT prevedeva, dunque, che il sistema commerciale multilaterale debba fornire un quadro giuridico volto a disciplinare gli strumenti e le pratiche commerciali degli Stati, ma che il risultato in termini di flussi commerciali fosse determinato dal libero gioco delle forze di mercato³⁹.

Il GATT perseguiva anche, in un quadro multilaterale, la soluzione delle controversie su base bilaterale attraverso opportune forme conciliative (artt. XIX e XXII) e ulteriori procedure miranti, non tanto ad accertare la legittimità o meno del comportamento contestato, quanto a fare in modo che esso avesse fine o che, comunque, si ristabilisse l'equilibrio dei reciproci vantaggi commerciali che le

³⁸ Tale principio verrà successivamente attenuato, con riferimento ai rapporti tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo (PVS) a seguito dell'introduzione della Parte IV dell'Accordo (artt. XXXVI e ss.)

³⁹ Sul punto S. Tangermann, *Proposals for a rule-oriented liberalization of international agricultural trade* in Petersmann, Hilf, *The new GATT*, cit., p. 243 ss., a p. 252.

misure in questione avevano turbato, anche nel caso in cui esse non fossero in contrasto con gli obblighi assunti (art. XXIII)⁴⁰.

Tuttavia, i limitati obiettivi dell'Accordo generale, il suo ristretto campo di applicazione materiale e lo scarso livello di istituzionalizzazione, frutto delle sue origini, hanno fatto sì che, nel corso di quasi mezzo secolo, il sistema si sia caratterizzato in maniera flessibile e pragmatica: se con l'adesione al GATT gli Stati avevano accettato limitazioni di sovranità su base reciproca, al fine di giungere a un maggiore grado di prevedibilità e certezza delle relazioni commerciali, essi avevano anche inteso mantenere un certo margine di discrezionalità nel definire le proprie politiche nazionali, impegnandosi a perseguire una liberalizzazione concertata che consentisse il mantenimento di un sostanziale equilibrio tra i "costi" e i "benefici" derivanti dalla partecipazione all'Accordo.

Questo approccio si è per lungo tempo manifestato nell'applicazione flessibile delle regole del GATT da parte degli Stati membri, nonché in un atteggiamento di sostanziale tolleranza nei confronti delle violazioni alle regole del GATT⁴¹. Di tale prassi il settore agricolo costituisce un chiaro esempio.

Si è detto che l'applicazione di misure con effetti protezionistici e distorsivi sugli scambi agricoli, nell'ambito dei programmi statali di intervento nel settore, hanno, per lungo tempo, costituito una delle principali caratteristiche dei mercati agricoli internazionali. Strumenti di politica commerciale quali le sovvenzioni

⁴⁰ In questo senso G. Sacerdoti, *Controversie commerciali e regole del GATT* in Secchi, Sacerdoti, *L'Uruguay Round*, cit., p. 35 ss., a p. 39. Una definizione della nozione di annullamento o pregiudizio dei vantaggi si ritrova nel rapporto del panel nel caso *Uruguayan recourse to Article XXIII*: la formula si riferisce ai casi in cui ci sia un *clear infringement* delle disposizioni dell'Accordo generale o, in altre parole, in cui le misure siano applicate in conflitto con le disposizioni del GATT e non siano permesse ai sensi del protocollo rilevante ai fini dell'applicazione del GATT da parte dello Stato membro. Si v. *Uruguayan recourse to Article XXIII*, Rapporto del 16 novembre 1962, doc. L/1923, GATT BISD, 11° suppl. (1963), p. 95 ss., a p. 100. Più in dettaglio sul punto si v. *infra*, par. 4.

⁴¹ In questo senso Ligustro, *Le controversie*, cit., p. 68 ss.. Ci si riferisce, tra le altre, alla possibilità per gli Stati di mantenere pratiche commerciali incompatibili con l'Accordo generale in virtù della clausola di riserva limitativa (c.d. clausola *grandfather*) contenuta al par. 1.b del PPA che consentiva l'attuazione della Parte II del GATT (artt. III - XXIII, ovvero le principali norme materiali dell'Accordo) nella più ampia misura non incompatibile con la legislazione esistente. Tale applicazione provvisoria è stata definita dalla dottrina come il "peccato originale" del GATT che ha comportato un "assenza di equilibrio e reciprocità tra le obbligazioni assunte dalle parti", si v. G. Sacerdoti, *La trasformazione del GATT nell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *DCI*, 1995, p. 73 ss., a p. 77.

alle esportazioni, gli ostacoli (tariffari e non) alle importazioni e le restrizioni quantitative hanno rappresentato il riflesso, sul piano degli scambi, di misure e comportamenti con cui gli Stati regolano sovranamente la propria economia interna, sostenendo determinati settori produttivi o aree arretrate⁴².

Già nel corso delle trattative sul progetto di Carta dell'Avana era apparso evidente che le nuove regole a disciplina del commercio internazionale avrebbero dovuto tenere conto dell'ampio e generalizzato coinvolgimento degli Stati nel settore agricolo. All'epoca, infatti, molti Stati avevano chiuso l'accesso ai propri mercati attraverso contingentamenti e dazi in risposta alla Grande Depressione degli anni '30 e al successivo crollo dei prezzi agricoli⁴³. Durante la Seconda guerra mondiale, molti Paesi avevano ulteriormente regolamentato il settore agro-alimentare attraverso l'introduzione di prezzi controllati e produzioni pianificate e si assumeva che tali misure sarebbero rimaste in vigore anche dopo la fine della guerra, per promuovere la ripresa della produzione agricola e compensare i rischi di un crollo dei prezzi agricoli.

La consapevolezza di questa situazione indusse le parti contraenti a prevedere esplicite deroghe alla disciplina generale del GATT 1947, finalizzate a garantire un certo margine di manovra nella regolamentazione dei mercati agricoli nazionali: l'esenzione degli scambi di prodotti agricoli da alcune delle regole fondamentali dell'Accordo in materia di importazioni e esportazioni era volta a delineare un regime del settore che tenesse conto delle necessità politiche interne di molte parti contraenti, in considerazione del frequente ricorso a una vasta

⁴² In questo senso G. Sacerdoti, *Scambi internazionali* in Picone, Sacerdoti, *Diritto internazionale*, cit., p. 409 ss., a p. 415. Con riferimento agli scambi agricoli, tali forme di pregiudizio hanno tipicamente ovviato alle situazioni di sovrapproduzione agricola nazionale, a sua volta determinata dalla natura "ciclica" della produzione, dagli interventi interni volti a compensare l'instabilità e l'inadeguatezza dei redditi agricoli e dalle limitazioni poste all'accesso ai mercati esteri.

⁴³ In questo senso, esemplificativo è l'*Agricultural Adjustment Act* statunitense del 12 marzo 1933 il cui principale obiettivo era quello di stabilizzare i prezzi agricoli a seguito del loro crollo nel corso del collasso economico mondiale degli anni '30. La normativa statunitense prevedeva, infatti, diversi meccanismi di intervento sul mercato, tra cui programmi di controllo della produzione, forme di supporto dei prezzi interni e la creazione della *Commodity Credit Corporation (CCC)* per l'attribuzione di sussidi alle esportazioni agricole, nonché la facoltà, in capo al Presidente, di imporre dazi e restrizioni quantitative sulle importazioni che minacciassero di vanificare tale programma nazionale di supporto dei prezzi. In dottrina B. L. Gardner, *American agriculture in the twentieth century: how it flourished and what it cost*, Cambridge e London, 2002, p. 216 ss.

gamma di misure commerciali a carattere non tariffario che si aggiungevano al dazio, e in parte lo sostituivano, come strumento di discriminazione commerciale.

Si è detto che l'Accordo generale, in linea di principio, manifestava una netta propensione per l'utilizzo di ostacoli tariffari alle frontiere da parte degli Stati, il cui ammontare massimo si prevedeva venisse stabilito nel corso dei *rounds* negoziali e consolidato nelle liste di concessioni dei singoli Paesi, allo scopo di rendere tale ammontare soggetto a un impegno vincolante⁴⁴.

Con riferimento alle misure non tariffarie, il GATT 1947 prevedeva tre disposizioni di portata generale: l'art. III relativo al trattamento nazionale in materia di imposizione e regolamentazione interna; l'art. VIII sugli oneri e le formalità relativi alle importazioni e alle esportazioni; l'art. XI concernente l'eliminazione generale delle restrizioni quantitative. Poche, invece, e dal contenuto molto generico, erano le disposizioni volte a regolamentare specifiche forme di ostacoli non tariffari al commercio. Tra queste, le sovvenzioni (art. XVI), il mantenimento di imprese commerciali di Stato (art. XVII) e la valutazione delle merci in dogana (art. VII), in ragione del fatto che possono costituire forme larvate di protezionismo, dunque, svuotare parzialmente di effetti le misure di liberalizzazione concordate⁴⁵.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. II.7 del GATT, le liste di concessione sono parte integrante della Parte I dell'Accordo generale e, in quanto tali, vincolano gli Stati, né a esse è applicabile la già citata riserva di applicazione limitativa (c.d. *grandfather clause*). Sul punto si v. J. H. Jackson, *The jurisprudence of GATT & the WTO*, Cambridge, 2000, p. 236 ss.; M. G. Desti, *The law of international trade in agricultural products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, The Hague, 2002, p. 19. Come osserva Tangermann l'utilizzo di ostacoli tariffari applicate in modo non discriminatorio può turbare ma non stravolgere il libero gioco delle forze di mercato poiché non impedisce ai prezzi di trasmettere un segnale dai mercati nazionali a quelli internazionali, *Proposals*, cit., p. 252.

⁴⁵ Le ragioni che hanno determinato queste lacune normative sono principalmente di ordine storico giacché, al tempo della conclusione del GATT 1947, gli Stati si preoccuparono di regolare dettagliatamente solo gli ostacoli commerciali più diffusi e dagli effetti distorsivi più evidenti. Solo successivamente, a seguito della progressiva riduzione dei dazi doganali, è stata avvertita l'esigenza di disciplinare l'utilizzo delle barriere a carattere non tariffario in ragione del fatto che esse compromettevano gli effetti della liberalizzazione concordata sul fronte tariffario e, nel corso del Tokyo Round, la materia è stata oggetto di specifici negoziati che hanno portato all'adozione di sei Codici diversi, nonché alla modifica del nome dei negoziati tariffari in negoziato multilaterali. In questo senso Picone, Ligustro, *L'Organizzazione*, cit., p. 175. Più in generale sui risultati del Tokyo Round, G. Venturini, *Il GATT dopo il Tokyo Round: bilateralismo, multilateralismo e cooperazione in DCSI*, 1980, p. 395 ss. e *infra*, par. 2.1.2.

Nell'ambito di tali misure il GATT 1947, come emendato nel corso della sua prima Sessione di revisione, stabiliva una disciplina speciale per gli scambi di prodotti agricoli costituita dalle eccezioni previste agli artt. XI.2.c e XVI.3, con cui gli Stati venivano autorizzati (alle condizioni di cui si dirà più avanti) a derogare agli impegni del GATT in relazione all'applicazione di due tipici ostacoli non tariffari, altrimenti vietati: segnatamente, a imporre restrizioni quantitative alle importazioni e a concedere sovvenzioni alle esportazioni agli scambi di prodotti agricoli⁴⁶.

Per il resto, i prodotti agricoli erano pienamente equiparati a quelli manifatturieri e l'articolo del GATT trovava applicazione per entrambe le tipologie di scambi commerciali tra le parti contraenti. Dunque, tutti i principi su cui poggiava la disciplina del GATT erano applicabili agli scambi di prodotti agricoli e, allo stesso modo, a essi si applicavano le deroghe generali previste dall'Accordo⁴⁷.

Se, dunque, non è formalmente corretto ritenere che l'agricoltura fosse esclusa dall'ambito di applicazione del GATT 1947 (come invece era il caso, ad esempio, del settore tessile), tuttavia il processo di liberalizzazione degli scambi delineato dall'Accordo generale ha interessato solo in minima parte il commercio agricolo tra le Parti, mantenendo tali flussi sostanzialmente al di fuori dell'ordine commerciale internazionale da esso istituito⁴⁸. Nella prassi del GATT

⁴⁶ Un riferimento ai prodotti primari è contenuto anche nell'art. VI.7 GATT in cui viene stabilito che un programma di stabilizzazione dei prezzi interni si presume non provochi un pregiudizio rilevante ai fini della percezione di dazi anti-dumping o di dazi compensativi all'importazione, ai sensi dell'art. VI.6.

⁴⁷ Si tratta, tra le altre, della possibilità di derogare al trattamento nazionale per i prodotti importati dagli organismi governativi al fine di soddisfare i bisogni nazionali e da non destinarsi alla commercializzazione (art. III.8.a); gli artt. XII e XVIII, sez. B consentono di istituire restrizioni alle importazioni in caso di squilibri della bilancia dei pagamenti, dell'art. XIX ai sensi del quale i Paesi possono sospendere le proprie concessioni tariffarie e gli altri impegni qualora le importazioni provochino un serio pregiudizio all'industria nazionale di beni similari; infine, gli artt. XX e XXI autorizzano l'adozione di misure altrimenti vietate dal GATT qualora esse siano giustificate da determinate considerazioni politiche quali la protezione della salute o la sicurezza nazionale. Una menzione particolare va fatta per l'art. III.8.b in cui, senza che sia disatteso il principio del trattamento nazionale, viene consentita l'attribuzione di sovvenzioni ai soli produttori nazionali (di prodotti agricoli e non), comprese quelle sotto forma di acquisto di prodotti nazionali attuate da, o per conto dei, poteri pubblici. Si v., *infra*, par. 1.3.

⁴⁸ Si v. Carreau et al., *Droit international*, cit., p. 284; nello stesso senso Dam che definisce un fallimento i risultati ottenuti dal GATT nell'ambito degli scambi di prodotti agricoli. Dam, *The GATT*, cit., p. 257.

1947, infatti, si è assistito al progressivo ricorso a una vasta gamma di misure di carattere protezionistico da parte degli Stati, di natura sia tariffaria, sia non tariffaria⁴⁹. Con riferimento ai dazi applicati sui prodotti agricoli, va segnalato che solo una parte di essi erano oggetto degli impegni tariffari assunti dalle parti contraenti e, comunque, non rappresentavano che una piccola percentuale del complesso delle misure statali poste a protezione del settore agricolo, in particolar modo nei Paesi industrializzati.

La gran parte di tali misure rivestivano, infatti, carattere non tariffario e, come si avrà modo di osservare più avanti, erano diffusamente applicate ove non in virtù delle due eccezioni agricole, per via delle lacune della disciplina multilaterale (c.d. *grey-area measures*)⁵⁰ oppure ai sensi dei Protocolli di adesione (come nel caso della Svizzera), di clausole *grandfather* o di deroghe, tanto generali⁵¹, quanto *ad hoc* (come quella ottenuta dagli Stati Uniti nel 1955)⁵².

Le due principali tipologie di pratiche restrittive degli scambi agricoli, segnatamente i programmi agricoli statunitensi e quelli della Comunità economica europea, erano, dunque, sottratte agli obblighi imposti dal GATT 1947⁵³.

Ai fini dell'analisi della disciplina dell'Accordo generale rilevante in materia agricola e della valutazione della sua effettiva applicazione da parte degli Stati, risulta, dunque, significativo richiamare il processo negoziale che ha portato alla

⁴⁹ Una spiegazione del c.d. neo-protezionismo, che si manifesta a partire dagli anni '60, va fatta risalire all'apparizione di due nuovi attori sulla scena mondiale, fino ad allora occupata quasi esclusivamente dagli Stati Uniti: la Comunità economica europea e il Giappone, nonché dall'ampliamento della *membership* del GATT ai nuovi membri dell'est a economia pianificata, ai Paesi di nuova indipendenza che volevano uscire dall'arretratezza economica, agli Stati del Nord Europa fautori dello "Stato sociale" e a organismi economici regionali (fra tutti, la CEE). Queste nuove istanze ridussero sensibilmente il grado di coesione ideologica tra le parti contraenti dell'Accordo e incrementarono notevolmente la competizione tra i diversi Paesi.

⁵⁰ Sacerdoti osserva che si tratta di aree in cui "le regole multilaterali sono inesistenti, sicché gli Stati possono derogare ai principi fondamentali del multilateralismo, della non discriminazione e della liberalizzazione *sta unilateralmente che per mutuo consenso*". Si v. Sacerdoti, *La trasformazione*, cit., p. 75.

⁵¹ Ci si riferisce alle deroghe all'eliminazione generale delle restrizioni quantitative poste a salvaguardia della bilancia dei pagamenti (art. XII).

⁵² Più in dettaglio, *infra*, par. 1.2.

⁵³ In questo senso, R. E. Hudec, *Enforcing international trade law. The evolution of the modern GATT legal system*, Butterworths, 1993, p. 331 ss.

sua adozione e gli equilibri di potere in essere al tempo: le ragioni della scarsa efficacia del GATT nel processo di liberalizzazione degli scambi agricoli hanno, infatti, natura sostanzialmente politica e riflettono il potere negoziale detenuto dai principali attori sulla scena mondiale (gli Stati Uniti e, successivamente, la Comunità economica europea), nonché la prassi applicativa che i due Paesi hanno manifestato relativamente a tali disposizioni.

In proposito è opportuno segnalare che la previsione di un trattamento differenziato per i prodotti agricoli rispetto a quelli industriali nella formulazione originaria del GATT 1947 era stata imposta dagli Stati Uniti nel corso dei negoziati sul testo dell'Accordo generale: sin dai lavori preparatori per la costituzione dell'ITO, la delegazione statunitense chiarì che il Congresso non avrebbe ratificato un Accordo internazionale che richiedesse lo smantellamento o la modifica dei programmi nazionali di sostegno al settore agricolo⁵⁴.

Se, dunque, ai sensi del GATT 1947 veniva richiesto agli Stati di attuare pratiche conformi alle regole ivi delineate, nel settore agricolo il processo è stato sostanzialmente inverso e le norme del GATT sulla materia sono state formulate in modo da conformarsi ai programmi agricoli del principale attore sulla scena mondiale, per evitare che il suo recesso dall'Accordo compromettesse la costituzione del sistema commerciale multilaterale⁵⁵.

A ulteriore prova del potere negoziale detenuto dagli Stati Uniti nel contesto del GATT 1947, va rilevato che una successiva modificazione della normativa statunitense a supporto del settore agricolo, tale da rendere quest'ultima incompatibile con le disposizioni dell'Accordo generale, indusse gli Stati Uniti a richiedere una deroga agli obblighi imposti dagli articoli II e XI del GATT 1947 e tale deroga che fu concessa, ai sensi dell'art. XXV, senza limiti temporali e con

⁵⁴ Sul punto T. Josling, S. Tangermann, T. K. Warley, *Agriculture in the GATT*, London, 1996, p. 16; Gardner, *Politica economica e ordine internazionale. L'evoluzione delle organizzazioni economiche internazionali*, Milano, 1978; M. Coccia, voce *GATT*, cit., p. 80.

⁵⁵ In questo senso Hathaway osserva che "*Instead of developing domestic agricultural policies to fit the rules of international trade, we have tried to develop rules to fit the policies*" si v. D. E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: rewriting the rules*, Washington, 1987, p. 104.

effetto retroattivo, dalle PARTI CONTRAENTI⁵⁶ nel corso della prima *Review Session* del GATT nel marzo 1955⁵⁷.

D'altro canto, la creazione della Comunità economica europea, nel 1958, e la previsione di una Politica Agricola Comune (PAC) a sostegno del settore portarono alla rinegoziazione in sede GATT degli impegni assunti dai singoli Stati membri, al fine di attivare un sistema di supporto dei prezzi volto a isolare il mercato interno da quello internazionale: i prelievi variabili.⁵⁸ Se i dazi erano oggetto di concessioni nei periodici *rounds* negoziali, lo strumento del prelievo variabile non era espressamente regolato dall'Accordo generale, ma appariva comunque contrario al suo spirito. Tuttavia, essi non furono mai contestati dalle altre parti contraenti per motivazioni simili a quelle valide per gli Stati Uniti⁵⁹.

⁵⁶ Ai sensi dell'art. XXV GATT, per PARTI CONTRAENTI si intendono i rappresentanti di tutti gli Stati membri che agiscono collettivamente, esercitando i poteri loro conferiti dall'Accordo. Tale formula fu scelta appositamente dai negoziatori, in luogo di "comitato" o altri termini, al fine di evitare ogni connotato di organizzazione formale. Si v. UN Doc., EPCT/TAC/PV 12 del 16 settembre 1947, p. 3.

⁵⁷ Si v. più in dettaglio, *infra*, par. 1.2

⁵⁸ Si trattava di un complesso meccanismo di fissazione dei prezzi sul mercato interno, accompagnato, sul fronte commerciale, da restituzioni alle esportazioni dei prodotti agricoli destinati ai mercati stranieri e da dazi *ad valorem* o prelievi variabili sulle importazioni. I prelievi venivano applicati in modo da coprire la differenza tra il livello di prezzo del prodotto in entrata e quello, generalmente più alto, fissato d'autorità sul mercato interno, in modo da impedire alle importazioni di competere sul prezzo con le produzioni originarie del territorio comunitario. Sul punto G. Paggi, *Economia del mercato comune agricolo comune*, Bologna, 1988, p. 87 ss.

⁵⁹ Nel 1958, il comitato speciale del GATT chiamato ad esaminare gli articoli del Trattato di Roma relativi alla costituenda PAC (artt. 38-46) nel periodo di tempo intercorso tra la firma e la ratifica del trattato da parte degli Stati membri, sottolineò che con riferimento alle proposte relative alla nuova politica vi era una "*strong presumption of increases in external barriers and the substitution of new internal barriers in place of existing tariffs and other measures*" (*The European Economic Community*, Rapporto del 29 novembre 1957, GATT BISD 6° suppl. p. 70 ss., a p. 88). Tuttavia, nonostante le preoccupazioni relative agli effetti potenzialmente *trade diverting* della PAC, non fu possibile raggiungere una posizione univoca in seno al comitato relativamente al fatto che gli Stati membri della Comunità agissero in violazione del GATT. Di conseguenza, essi non dovettero richiedere una deroga per alcuna parte del Trattato di Roma e il sistema dei prelievi variabili non fu formalmente contestato, ferma restando la possibilità per le parti contraenti del GATT di invocare i diritti acquisiti ai sensi dell'Accordo per un successivo reclamo. Sul punto T. K. Warley, *Western trade in agricultural products* in Shonfield et al., *International economic relations*, cit., p. 348 ss.; W. J. Davey, *The rules for agricultural trade in the GATT*, Paper prepared for the Otaru University of commerce 1992 International symposium on GATT and trade liberalization in agriculture, 1992, p. 5; Josling et al., *Agriculture* cit., p. 58 ss. Sulle motivazioni che, durante la Conferenza di Stresa del 1958, hanno fatto propendere la scelta dei sei Stati membri per tale strumento si v. Warley, *Western trade*, cit., p. 311. Più in generale sulla partecipazione della CEE al GATT Venturini, *L'Accordo*, cit., p. 14 ss.

Il risultato fu che molti Stati si sentirono autorizzati a disapplicare le regole del GATT nella materia agricola, giacchè gli stessi Stati Uniti e CEE non erano, di fatto, adempienti a tali disposizioni⁶⁰.

2.1.1 La disciplina delle importazioni di prodotti agricoli nel GATT 1947: l'art. XI.

Sin dall'entrata in vigore del GATT 1947 attraverso il Protocollo di applicazione provvisoria, la disciplina delle restrizioni quantitative alle importazioni prevedeva una serie di deroghe all'obbligo generale di eliminazione di tali ostacoli agli scambi, posto dall'art. XI.1 dell'Accordo, in cui si stabilisce che le produzioni nazionali possono essere protette solo attraverso i dazi e non anche da contingenti o quote alle importazioni⁶¹.

Tra queste⁶², al paragrafo 2, lettera c, dell'art. XI, è stabilita la possibilità per gli Stati di mantenere, per qualsiasi prodotto dell'agricoltura e della pesca che sotto "qualsiasi forma" entri nel mercato⁶³, le misure restrittive delle sole importazioni

⁶⁰ Warley osserva che mancava la volontà politica della maggioranza delle parti contraenti a fare sì che l'agricoltura fosse soggetta alle stesse regole e "travel the same route at the same speed" dei prodotti industriali. Ogni Paese aveva una buona ragione per privilegiare il sostegno concesso al settore rispetto agli impegni assunti ai sensi del GATT e, nella maggior parte dei casi, "other members acquiesced". Warley, *Western trade*, cit., p. 353

⁶¹ Sono differenti le modalità con cui le restrizioni quantitative possono ostacolare i flussi commerciali, tra questi ricordiamo il sistema dei contingenti o quote, per cui gli Stati stabiliscono un limite al valore o alla quantità delle importazioni o esportazioni di un determinato prodotto, e le licenze di importazione (o esportazione), atti discrezionali con cui lo Stato può ammettere l'ingresso (o l'uscita) di merci dal suo territorio. Più in dettaglio, Comba, *L'organizzazione*, cit., p. 72 ss.

⁶² L'art. XI relativo all'eliminazione generale delle restrizioni quantitative agli scambi prevede, al par. 2, tre distinte eccezioni: oltre a quella relativa ai prodotti agricoli, è consentita l'applicazione temporanea di divieti o restrizioni alle esportazioni per prevenire situazioni critiche dovute alla penuria di prodotti alimentari o comunque essenziali (lett. a) e l'applicazione di divieti o restrizioni, all'importazione o all'esportazione, necessari all'attuazione di norme concernenti la classificazione, il controllo della qualità o alla commercializzazione di prodotti destinati al commercio internazionale (lett. b). Quest'ultimo paragrafo è stato invocato in un unico caso e in quell'occasione il panel si è espresso per un'interpretazione piuttosto restrittiva del termine "necessari", stabilendo un obbligo in capo allo Stato che applica la restrizione quantitativa di scegliere la misura meno restrittiva per gli scambi, tra quelle praticabili (si v. *Canada - Measures affecting exports of unprocessed herrings and salmon*, Rapporto del panel del 22 marzo 1988, BISD 35° suppl. p. 98 ss.). Una ulteriore deroga di carattere generale è prevista dall'art. XII GATT che, a determinate condizioni, autorizza gli Stati a porre restrizioni quantitative alle importazioni per salvaguardare l'equilibrio della propria bilancia dei pagamenti.

⁶³ Nella nota all'art. XI.2.c viene chiarito che la disposizione è applicabile oltre che al prodotto fresco, anche al prodotto che si trovi in uno stato iniziale del processo di lavorazione e che sia ancora deperibile, purchè sia tale da competere sul mercato con il prodotto fresco. Più in dettaglio sul campo di

“necessarie” all’applicazione di programmi nazionali di sostegno al settore agricolo a condizione che il programma nazionale sia finalizzato alla limitazione della produzione interna di un prodotto analogo o simile (art. XI.2.c.i); che esso abbia lo scopo di riassorbire un’eccedenza temporanea di un prodotto nazionale analogo o simile, mettendola a disposizione di determinati gruppi di consumatori nazionali gratuitamente o a prezzi inferiori a quelli di mercato (art. XI.2.c.ii) o, infine, che la misura sia applicata a un prodotto utilizzato come *input* per la produzione di un bene nazionale e finalizzata a limitare la produzione di tale bene (art. XI.2.c.iii)⁶⁴.

In aggiunta, al fine di evitare che la deroga consenta l’utilizzo di restrizioni quantitative come un mezzo per proteggere l’industria agro-alimentare nazionale, l’ultimo paragrafo della disposizione richiede la notifica delle restrizioni applicate per consentire l’attuazione di programmi volti alla limitazione della produzione nazionale e che, in ogni caso, tali misure non abbiano l’effetto di ridurre il rapporto tra importazioni e produzione nazionale che si verificherebbe in assenza di tali misure, tenendo conto del “rapporto esistente durante un precedente periodo di riferimento” e di tutti i “fattori speciali”⁶⁵ che possano influire sugli scambi.

Va segnalato che l’Accordo generale non contiene una definizione di “prodotto agricolo e della pesca”: trattandosi di misure doganali, il campo di applicazione

applicazione materiale dell’art. XI.2.c si v. P. Borghi, *L’agricoltura nel Trattato di Marrakech*, Milano, 2004, p. 91 ss.

⁶⁴ Un aspetto interessante della disciplina in esame è costituito dalla nozione di similarità in ragione dell’ampio ruolo che riveste l’industria della trasformazione nel settore agricolo. La prassi si è espressa nel senso di negare la similarità di due prodotti il cui stadio produttivo differiva anche minimamente, per impedire che l’eccezione potesse essere utilizzata dagli Stati al fine di proteggere i trasformatori nazionali di prodotti agricoli (si v. *Japan – Restrictions on imports of certain agricultural products*, Rapporto del panel del 22 marzo 1988, in GATT BISD, 35° suppl., p. 163 ss., par. 5.3.1.4.). Sul punto Ligustro, *Le controversie*, cit. p. 396. Una disamina dell’analisi fornita dal panel si ritrova in Davey, *The rules*, cit., p. 24 ss.

⁶⁵ Una nota chiarisce che per “fattori speciali” si intendono i cambiamenti occorsi alla struttura produttiva tali da modificare l’efficienza delle imprese nazionali in relazione alle imprese straniere, oppure tra diversi produttori stranieri, ma non anche cambiamenti nei livelli di efficienza indotti da mezzi non consentiti ai sensi dell’Accordo generale. Ulteriori condizioni venivano poste dal già citato art. X relativo alla trasparenza e dall’art. XIII concernente l’applicazione non discriminatoria delle restrizioni quantitative giustificate dalle eccezioni previste dal GATT, neppure quando tali misure fossero applicate dalle imprese commerciali di Stato (art. XVII).

materiale della disposizione in parola è stato individuato per consuetudine, dai membri del GATT, nei prodotti classificati come "agricoli" dal Sistema doganale armonizzato e contenuti nei capitoli 1-24 di tale elenco, e il consenso delle parti contraenti relativamente a tale "*long standing practice*" è stato richiamato dai rapporti dei panels in diversi casi sollevati ai sensi dell'art. XI.2.c⁶⁶.

I lavori preparatori dimostrano che la *ratio* di una esplicita deroga in favore dei prodotti dell'agricoltura e della pesca nel contesto dell'art. XI, rispondeva alla necessità di tenere conto delle caratteristiche specifiche della produzione agricola, specialmente della sua dipendenza da fattori quali il clima e la struttura produttiva del settore⁶⁷. Nelle intenzioni dei redattori dell'Accordo, tuttavia, la deroga non era stata concepita per proteggere i produttori nazionali dalla concorrenza straniera, bensì per consentire, in determinati casi, "*the enforcement of domestic governmental measures necessitated by the special problems relating to the production and marketing of agricultural and fisheries products*"⁶⁸.

Va sottolineato che la deroga in esame, seppure corredata dalle suddette condizioni volte a prevenire il rischio di un suo utilizzo a scopi protezionistici, fu appositamente formulata per rendere compatibili con la disciplina del GATT 1947 i programmi statunitensi di sostegno del settore agricolo⁶⁹, che prevedevano

⁶⁶ Si v. *Japan – Agricultural restrictions*, cit., par. 5.1.3.2; *EEC - Restrictions on imports of apples. Complaint by the United States*, Rapporto del panel del 22 giugno 1989, in GATT BISD 36° suppl., p. 135 ss., par. 5.6; *Canada – Import restrictions on ice cream and yoghurt*, Rapporto del panel del 5 dicembre 1989, GATT BISD 36° suppl., p. 68 ss., par. 64. In quest'ultimo rapporto vengono anche richiamati i lavori preparatori del GATT (si v. *infra* nota seguente) per chiarire che il prodotto nazionale cui sono applicabili le restrizioni quantitative deve essere un "*product produced by farmers*" (par. 66).

⁶⁷ Con riferimento all'art. XI, i redattori del GATT avevano esplicitamente riconosciuto la speciale natura del settore agricolo rispetto a quello industriale, osservando che "*(...) in agriculture and fisheries you have to deal with the capricious bounty of nature, which will sometimes give you a huge catch of fish or a huge crop, which knocks the bottom out of prices. You also have the phenomenon peculiar (...) of a multitude of small and unorganized producers that cannot organize themselves. It often happens that the government has to step in and organize them. But if it does so, it cannot allow the results of its organization to be frustrated by uncontrolled imports.*" (UN Doc. EPTC/A/PV/19, Ginevra, 1947, p. 42, richiamato nel rapporto del panel nel caso *Japan – Restrictions on imports of certain agricultural products*, cit., par. 5.1.2).

⁶⁸ *Ibidem*, par. 5.1.2. Alcuni autori, tuttavia, osservano che il reale scopo della disposizione fosse quello di consentire il mantenimento delle politiche agricole dei Paesi sviluppati che, mantenendo alti i livelli di prezzo praticati sul mercato interno per garantire il reddito dei produttori, richiedevano forme di controllo delle importazioni. In questo senso Dam, *The GATT*, cit., p. 257.

⁶⁹ Dam osserva che essa è stata formulata dai negoziatori statunitensi per l'ITO, consapevoli che un trattato incompatibile con i programmi agricoli statunitensi non avrebbe mai ottenuto l'approvazione del Congresso necessaria alla sua ratifica. Dam, *The GATT*, cit., p. 259 ss. Per questo motivo, come

l'attribuzione di un'integrazione di prezzo ai produttori nazionali, accompagnata, sul mercato interno, dal controllo delle superfici coltivate e dalla gestione pubblica delle scorte e, sul fronte esterno, dalla possibilità di intervenire sul volume delle importazioni allo scopo di evitare un calo eccessivo dei prezzi praticati sul mercato interno e il conseguente aumento della spesa pubblica per garantirne l'integrazione⁷⁰. Successivamente il Congresso impose restrizioni quantitative ai prodotti lattiero-caseari⁷¹ e, nel 1951, con l'entrata in vigore del *Trade Expansion Extension Act*, la Sezione 22 dell'AAA fu nuovamente emendata per consentire l'imposizione di dazi e quote alle importazioni agricole, a prescindere dagli impegni assunti dagli Stati Uniti ai sensi di qualsiasi accordo internazionale già stipulato o che essi avrebbero potuto stipulare in futuro. Su queste basi l'Esecutivo utilizzò le Sezioni 22 e 104 per imporre restrizioni quantitative su una vasta gamma di prodotti agricoli, senza curarsi di garantire la contestuale applicazione di programmi di controllo dell'offerta, come richiesto dall'art. XI.2.c.

Il ricorso alle restrizioni quantitative alle importazioni era tuttavia diffuso: nei primi anni di vita del GATT, numerosi Paesi europei avevano, infatti, giustificato il proprio protezionismo agricolo invocando l'eccezione prevista all'art. XII che prevedeva la possibilità di porre restrizioni destinate a proteggere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti⁷². Con il successivo sviluppo economico e il

osservano Josling, Tangermann e Warley, il testo della disposizione riproduceva "in language that changed little" il testo della normativa americana. T. E. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 12.

⁷⁰ La garanzia dei prezzi minimi ai produttori attraverso la concessione di integrazioni di prezzo era stata introdotta attraverso i successivi emendamenti della Sezione 22 del già citato *Agricultural Adjustment Act* del 1933 con cui si consentiva l'introduzione delle necessarie "fees .. or quantitative restrictions", qualora i flussi di importazioni interferissero o rendessero "ineffective" tale programma (il testo della normativa statunitense si ritrova in GATT BISD 3° suppl., p. 36 ss.). Si v. gli emendamenti apportati nel 1935 e 1940 alla Sezione 22 dell'*Agricultural Adjustment Act* del 1933. Sul punto. Dam, *The GATT*, cit., p. 260; R. Bhala, *International trade law: theory and practice*, 2° ed., Lexis Publishing, 2001, p. 688 ss.; Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 26 ss.; R. Zedalis, *Agricultural trade and Section 22*, in *Drake L. Rev.*, vol. 31, 1981-82, p. 587 ss. Warley sottolinea come tali restrizioni fossero necessarie per evitare che i programmi statunitensi di supporto ai prezzi agricoli divenissero "support program for the world at the American taxpayer's expense". Si v. Warley, *Western trade*, cit., p. 345 ss.

⁷¹ Sezione 104 del *Defense Production Act* del 1950.

⁷² Si v. Dam, *The GATT*, cit., p. 261. Un disavanzo della bilancia dei pagamenti consiste nell'eccesso di acquisti all'estero rispetto alle entrate dalle esportazioni verso l'estero (si v. D. Salvatore, *Economia internazionale*, Roma, 1999, p. 330): in circostanze del genere è evidente l'utilità di contenere le importazioni.

connesso miglioramento delle bilance dei pagamenti, la maggior parte di tali restrizioni fu progressivamente soppressa e, in occasione della Sessione di revisione del GATT del 1954-55, le parti contraenti stabilirono che il mantenimento di tali restrizioni (che si concentravano proprio nel settore agricolo) una volta venuta meno l'esigenza di salvaguardare la bilancia dei pagamenti, avrebbe richiesto l'approvazione delle altre parti contraenti, previo il soddisfacimento di una precisa serie di condizioni (c.d. *hard-core waiver*)⁷³.

In quell'occasione gli Stati Uniti, anche a seguito di un reclamo precedentemente sollevato dai Paesi Bassi⁷⁴, vollero legalizzare la propria posizione ma, poiché non erano in grado di conformarsi alle prescrizioni del GATT per via delle pressioni agricole interne, richiesero un'ampia deroga per il settore agricolo con riferimento agli obblighi imposti dagli articoli II e XI del GATT. Sebbene, infatti, la formulazione dell'art. XI.2.c fosse stata concepita *ad hoc* per la politica agricola statunitense della seconda metà degli anni '40, le nuove misure quantitative volte a controllare i flussi di importazioni di prodotti agricoli non erano previste dalle fattispecie regolate e indussero gli Stati Uniti alla richiesta di deroga, ai sensi dell'art. XXV GATT 1947. Questa fu concessa, senza limiti temporali e con effetto retroattivo, nel marzo 1955⁷⁵ per non rischiare che il principale attore dell'economia mondiale recedesse dall'Accordo, ma ebbe effetti

⁷³ Si v. *Problems raised for contracting parties eliminating import restrictions maintained during a period of balance-of-payments difficulties*, Decisione del 5 marzo 1955, GATT BISD 3° suppl., p. 38 ss. Il Belgio reagì immediatamente richiedendo una deroga all'art. XI per le restrizioni quantitative applicate nel settore agricolo (*Waiver granted to Belgium in connexion with import restrictions on certain agricultural products*, Decisione del 3 dicembre 1955 in GATT BISD 4° suppl., p. 22 ss.) e lo stesso fece il Lussemburgo (*Waiver granted to Luxembourg in connexion with import restrictions on certain agricultural products*, Decisione del 3 dicembre 1956 in GATT BISD 4° suppl., p. 27 ss.). Più in dettaglio, Dam, *The GATT*, cit., p. 261; Warley, *Western trade*, cit., p. 344.

⁷⁴ Il reclamo verteva sul fatto che le restrizioni quantitative statunitensi sui prodotti lattiero caseari violavano l'art. XI.2.c perché non prevedevano programmi di limitazione della produzione nazionale di latte. Le PARTI CONTRAENTI, dopo aver riconosciuto la violazione e aver invano esortato gli Stati Uniti a rimuovere le misure, autorizzarono l'applicazione di misure ritorsive unilaterali da parte dei Paesi Bassi (si v. *Netherlands action under article XXIII.2 to suspend obligations to the United States*, Rapporto delle PARTI CONTRAENTI adottato l'8 novembre 1952, GATT BISD, 1° suppl., p. 62 ss.).

⁷⁵ *Waiver granted to the United States in connection with import restrictions imposed under Section 22 of the United States Agricultural Adjustment Act of 1933*, Decisione del 5 marzo 1955, in GATT BISD, 3° Supplemento, 1955, p. 32. ss. Significativo è anche il Rapporto del gruppo di lavoro incaricato di esaminare la richiesta di deroga (*Import restrictions imposed by the United States under Section 22 of the United States Adjustment Act*, Rapporto del 5 marzo 1955, L/339, *ibidem*, p. 141 ss.).

anche sull'atteggiamento delle altre parti contraenti che si sentirono *de facto* libere di applicare restrizioni quantitative alle importazioni di prodotti agricoli senza rispettare i limiti imposti dalla disciplina del GATT. Dunque il suo effetto fu anche quello di sminuire le potenzialità applicative dell'Accordo generale nel settore agricolo, mostrando che tali scambi potevano sfuggire alle regole del libero scambio dell'Accordo⁷⁶.

Nella prassi successiva, la vaghezza concettuale della disposizione, accompagnata dalla restrittività delle condizioni sopra illustrate, ha sollevato non pochi problemi interpretativi che hanno costituito un forte disincentivo per gli Stati a ricorrere all'art.XI.2.c, dunque, a derogare legittimamente al divieto di porre restrizioni quantitative alle importazioni di prodotti agricoli⁷⁷.

Tali problemi erano poi acuiti dall'ampia libertà in capo agli Stati di applicare tale eccezione, non richiedendo essa la preventiva autorizzazione delle altre parti contraenti, con la conseguenza che gli Stati hanno lungamente ignorato le condizioni richieste dalla disposizione e mantenuto politiche agricole di stampo protezionista⁷⁸. A ciò, peraltro, contribuiva anche la deroga ottenuta dagli Stati Uniti.

⁷⁶ Sul punto la dottrina e la prassi si mostrano pressochè unanimi. Warley giunge a concludere che in questo modo "subject only to annual consultations, US agricultural policy had been removed from formal international constraints" (*Western trade*, cit., p. 347). Nello stesso senso Carreau et al., *Droit international*, cit., p. 284; J. A. MacMahon, *From Havana to Seattle: a history of trade and agriculture*, in J. A. MacMahon (ed. by), *Trade and agriculture. Negotiating a new Agreement?*, London, 2001, p. 29 ss., a p. 32 e Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 29. Nel corso della VI Revisione annuale della deroga fu osservato che la concessione della waiver "had probably caused more serious damage to the fulfillment of the objectives of the Agreement than any single factor" (si v. *United States import restrictions on agricultural products imposed under Section 22 of the Agricultural Adjustment Act*, Rapporto del 6 dicembre 1961, GATT BISD 10° suppl., p. 262).

⁷⁷ Come evidenziato dagli stessi panel nei rapporti *EEC – Restrictions on imports of dessert apples. Complaint by Chile*, rapporto del panel adottato il 22 giugno 1989, GATT BISD 36° suppl., p. 93 ss., par. 12.4 e *Canada – Yoghurt*, cit., par. 59, che segnalano una "widespread dissatisfaction with this provision".

⁷⁸ Esemplificativo di ciò il rapporto nel caso delle uova canadesi in cui un gruppo di esperti neutrali (e non un panel, su espressa richiesta degli Stati Uniti: cfr. Hudec, *Enforcing*, cit., p. 44) stabilì che le misure canadesi in esame rispettavano i requisiti imposti dall'art. XI.2.c senza essere in grado di giustificare tale affermazione (cfr. *Canada – Import quotas on eggs*, Rapporto del Gruppo di esperti adottato il 17 febbraio 1976, GATT BISD 23° suppl., p. 91 ss.). Ligustro osserva che ciò fu dovuto al fatto che si tenne conto sostanzialmente delle numerose deroghe all'art. XI attuate dalle altre parti contraenti (come ad esempio la waiver statunitense e i Protocolli di adesione della Svizzera), mentre Hudec sottolinea come fosse problematico richiedere ad uno Stato "to obey rules that no one else was obeying". In questo senso Ligustro, *Le controversie*, cit., p. 299; Hudec, *Enforcing*, cit., p. 45.

Con riferimento alla prassi relativa alla disposizione in esame, si è assistito a un iniziale scarso ricorso al meccanismo di soluzione delle controversie e al progressivo aumento dei reclami a partire dalla seconda metà degli anni '80. Tale fenomeno è spiegabile con due ordini di ragioni. La prima è che, come si è avuto modo di osservare, sino ai primi anni '60 molti Paesi dell'Europa occidentale e il Giappone avevano potuto adottare, ai sensi dell'art. XII dell'Accordo generale, restrizioni quantitative alle importazioni destinate a salvaguardare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, senza così dover ricorrere all'art. XI.2.c.

La seconda motivazione che spiega l'inattività delle parti contraenti può essere ascritta, più in generale, alla scarsa efficacia del meccanismo di soluzione delle controversie commerciali previsto dagli artt. XXII e XXIII dell'Accordo generale e, in particolare, alla prassi del *consensus* (in luogo della procedura di deliberazione a maggioranza prescritta da tali disposizioni), che conferiva il potere, in capo a ciascuna delle parti in causa, di bloccare il procedimento in qualunque fase, attraverso un semplice voto contrario⁷⁹.

I reclami sollevati in questo periodo sulla materia hanno dato vita a una prassi giurisprudenziale dei panel del GATT imprecisa e in parte contraddittoria, che, tuttavia, ha sempre negato che le misure contestate fossero giustificate ai sensi del disposto dell'art. XI.2.c.⁸⁰.

⁷⁹ Non stupisce, dunque, che degli otto casi sollevati ai sensi dell'art. XI.2.c nel periodo 1947-1986 solo la metà si siano conclusi con l'adozione del rapporto del panel. Va peraltro segnalato che il primo di essi, sollevato dai Paesi Bassi contro gli Stati Uniti nel 1951 (si v. *United States - Import restrictions on dairy products*) ha indotto l'Esecutivo americano a richiedere la già citata deroga agli impegni contenuti negli artt. I e XI del GATT. Per gli altri rapporti, si v. i casi *Canada - Import quotas on eggs*, *European Communities - Programme of Minimum Import Prices (MIPs), licences etc. for certain processed fruits and vegetables*, *European Communities - Restrictions on Imports of apples from Chile*.

⁸⁰ Diversi gli elementi dell'art. XI.2.c che sollevavano perplessità e che i panel interpretarono in senso restrittivo. Tra di essi si segnalano il requisito di necessità, volto a identificare le fattispecie in cui una restrizione poteva essere considerata effettivamente necessaria all'applicazione dei programmi interni di limitazione della produzione (si v. i casi *EEC - Programme of minimum import prices, licenses and surety deposits for certain processed fruits and vegetables*, Rapporto del panel adottato il 18 ottobre 1978, GATT BISD 25° suppl., p. 68 ss.; *Canada - Ice cream*, cit.; *Japan - Agricultural products*, cit.); le caratteristiche dei prodotti cui tali restrizioni potevano essere legittimamente applicate secondo una dimensione verticale, ovvero relativa al grado di trasformazione del prodotto (*in any form*), e orizzontale, concernente la questione posta dall'espressione "prodotti simili" (cfr. i casi *Canada - Yoghurt e EEC - Restrictions on imports of apples from Chile* in cui, addirittura, il Cile sostenne che le diverse caratteristiche delle mele cilene rispetto a quelle comunitarie rendevano i due prodotti non paragonabili e, dunque, non simili. Si v. Rapporto del panel adottato il 10 novembre 1980, GATT BISD 27° suppl., p.

Nel 1985, a seguito dell'adozione, nel corso del Tokyo Round, del "Memorandum di intesa concernente le notificazioni, le consultazioni, la soluzione delle controversie e il controllo" ove le parti contraenti avevano codificato e rafforzato il procedimento di soluzione delle controversie previsto all'art. XXIII.2 del GATT al fine di facilitare il raggiungimento di una soluzione multilaterale, imparziale e vincolante delle controversie commerciali⁸¹, si assiste al più significativo pronunciamento sulla disciplina del GATT sul punto nell'ambito della controversia *Japan – Restrictions on imports of certain agricultural products*, cui sono seguiti ben sette casi nei successivi 3 anni, a dimostrazione dell'aumentata fiducia delle parti contraenti nel sistema⁸².

98 ss., par. 3.10); infine la regola della proporzionalità richiesta dall'art. XI.2.c, ultimo paragrafo, relativa al rapporto tra importazioni e produzione nazionale prodottosi per effetto della restrizione, nonché i criteri per stabilire tale rapporto: il periodo rappresentativo da prendere come riferimento e i fattori speciali che potevano concorrere a modificarlo (cfr. i casi *Cile – Apples*, *Cile – Dessert apples*, *Japan – Agricultural products*). L'analisi dei rapporti dei panels appena citati si ritrova in W. J. Davey, *The rules*, cit., p. 11 ss., Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 113 ss.; Hudec R. E., *Does the Agreement on Agriculture work? Agricultural disputes after the Uruguay Round*, IATRC Working Paper n. 2, 1998, p. 12 ss., Dosta, *The law*, cit., p. 37 ss.

⁸¹ Artt. XIX, XXII, XXIII, XXIV-6, XXVII GATT 1947 e *Understanding regarding notification, consultation, dispute settlement and surveillance* del 28 novembre 1979, in GATT BISD 26° suppl., p. 210 ss. Il meccanismo di consultazioni ivi previsto, su base bilaterale, era di natura conciliativa e finalizzato al ristabilimento dell'equilibrio dei vantaggi commerciali reciproci. (Sul punto, Sacerdoti, *Controversie commerciali*, cit., p. 37 ss.) Il Memorandum stabiliva che il compito principale del panel consisteva nel "make an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the General Agreement" (si v. *Understanding*, cit., p. 213). In generale sul meccanismo di soluzione delle controversie introdotto dal Tokyo Round, T. Flory, *Les Accords du Tokyo Round du GATT et la réforme de règlement des différends dans le système commercial interétatique* in *Revue générale de droit international public*, vol. 86, 1982, p. 235 ss.; più in dettaglio, sul confronto tra la procedura ai sensi dell'art. XXIII GATT e il nuovo meccanismo, R. E. Hudec, *GATT dispute settlement after the Tokyo Round: an unfinished business* in *Cornell International law journal*, vol. 13, 1980, p. 145 ss., a p. 174 ss. È opportuno segnalare che il procedimento di soluzione delle controversie in ambito GATT fu progressivamente codificato dalle parti contraenti: si vedano *Decision on procedures under Article XXIII*, in GATT BISD 14° suppl., 1966, p. 18 ss. (relativa alle controversie tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo); *Understanding regarding notification, consultation, dispute settlement and surveillance*, cit.; *Decision on dispute settlement procedures*, in GATT BISD 29° suppl., 1982, p. 9 ss. e GATT BISD 31° suppl., 1984, p. 9 ss.; *Decision on improvements to GATT dispute settlement rules and procedures* in GATT BISD 36° suppl., 1989, p. 61 ss.

⁸² Ci si riferisce ai casi *Norway – Restrictions on imports of apples and pears* (1988), *Sweden – Restrictions on imports of apples and pears* (1988), *Japan – Restrictions on imports of beef and citrus products* (1988), *European Community – Restrictions on imports of apples (brought by Cile)*; *EC – Restrictions on imports of apples (USA)*; *Canada – Restrictions on imports of ice cream and yoghurt*; *Finland – Restrictions on imports of apples and pears* (1989).

Nel caso in parola, la prassi interpretativa dell'art. XI.2.c è stata sistematizzata nella c.d. dottrina delle sette condizioni⁸³, in cui venivano identificate (ben) sette condizioni necessarie affinché la misura contestata fosse ritenuta legittima ai sensi dell'art. XI.2.c e, segnatamente, (1) che si trattasse di una restrizione delle importazioni e non della loro proibizione, (2) che fosse applicata a prodotti agricoli nei primi stadi del relativo processo di trasformazione, (3) che fosse accompagnata contestualmente da strumenti volti a limitare della produzione nazionale, (4) che riguardasse prodotti agricoli analoghi o simili, (5) che la restrizione in esame fosse necessaria all'attuazione di un programma nazionale di limitazione della produzione, (6) che lo Stato rendesse noto il volume o la quantità delle importazioni ammesse sul suo territorio e, infine, che non venisse compromesso il rapporto esistente tra importazioni e esportazioni del prodotto oggetto della restrizione (c.d. *minimum access requirement*) (7)⁸⁴.

L'ampia e articolata interpretazione fornita dal panel ha un indubbio valore piché, oltre a costituire una sorta di sintesi della precedente prassi, rappresenta una chiara affermazione del principio di legalità, tale da ribaltare la situazione precedente che vedeva il settore sottratto alle regole generali del GATT 1947⁸⁵. Essa, tuttavia, dimostra anche che la formulazione della disposizione presentava diversi elementi di ambiguità e incertezza.

Coerentemente con il tono letterale della disposizione e con le intenzioni dei suoi redattori, la successiva "giurisprudenza" dei panels in materia è stata, dunque, piuttosto restrittiva, al punto che in nessuno dei reclami sollevati una restrizione quantitativa è stata riconosciuta legittima ai sensi dell'eccezione posta all'art. XI.2.c.

Nonostante l'interpretazione delle condizioni previste dalla disposizione (come progressivamente elaborata dai panels del GATT) abbia validamente contribuito

⁸³ Si v. *Japan – Restrictions on imports of certain agricultural products*, cit., p. 220 ss. L'espressione "dottrina delle sette condizioni" è utilizzata da Pescatore in *Drafting and analysing decisions*, in Pescatore, Davy, Lowenfeld, *Handbook of GATT disputes settlement*, Deventer, 1991, p. 25, nota 45.

⁸⁴ Tra le più complete disamine della dottrina delle sette condizioni si segnala quella di W. J. Davy, *The rules*, cit., p. 511 ss.

⁸⁵ In questo senso Ligustro, *Le controversie*, cit., p. 370 ss.

a chiarire la disciplina multilaterale concernente l'accesso ai mercati nazionali delle importazioni agricole, ciò non ha impedito il diffondersi di altre tipologie di strumenti non tariffari volti a proteggere i mercati agricoli nazionali, né ha precluso l'utilizzo di meccanismi di manipolazione dei prezzi, quali le misure volte a innalzare il prezzo delle importazioni al di sopra del prezzo dei prodotti nazionali (come i prelievi variabili) oppure quelle finalizzate a portare i prezzi dei prodotti nazionali al di sotto dei prezzi dei beni importati (quali le sovvenzioni)⁸⁶.

Di conseguenza, la progressiva diffusione degli ostacoli non tariffari alle importazioni di prodotti agricoli da parte degli Stati non può essere ascritta a presunte lacune dell'art. XI.2.c, bensì è dovuta alla concomitanza di due elementi: da un lato la prassi delle parti contraenti del GATT ha progressivamente ampliato il campo di applicazione dell'art. XI.2.c, concepito inizialmente in modo tale da restringere la discrezionalità degli Stati, attraverso il ricorso a esplicite riserve nei protocolli di adesione (come ad esempio nel caso della Svizzera⁸⁷), a riserve di applicazione limitativa della Parte II dell'Accordo generale (c.d. *grandfather clauses*) o alle deroghe *ex art. XXV* (come nel caso degli Stati Uniti). D'altro canto taluni Stati hanno sempre più frequentemente fatto uso di misure non espressamente disciplinate dall'Accordo e ricadenti nelle c.d. aree grigie del GATT⁸⁸ (così si è comportata anche la Comunità europea)⁸⁹.

⁸⁶ Si v. Davey, *The rules*, cit., p. 35 ss., Hudec, *Does the Agreement*, cit., p. 12.

⁸⁷ Si v. il Protocollo di adesione con cui la Svizzera aderì al GATT apponendo una riserva all'applicazione dell'art. XI GATT *to the extent necessary to permit the Swiss Government to apply import restrictions* dei prodotti agricoli ai sensi del Titolo II della Legge agricola federale del 3 ottobre 1951, della normativa relativa ai monopoli sull'alcool e sulla farina (artt. 32 e 32 bis della Costituzione federale, come emendata nel 1952) e dell'art. II della Legge federale del 28 settembre 1936 (Cfr. *Arrangements and procedures for the accession of Switzerland*, Rapporto del 17 novembre 1956, L/598, in GATT BISD 5° suppl., p. 40 ss, 1957 e *Reservations by the Government of Switzerland to be attached to the Declaration*, *ibidem*, p. 45 ss.).

⁸⁸ Questa tipologia di misure è costituita dagli interventi non esplicitamente regolamentati dal GATT che, nel caso del settore agricolo, hanno assunto principalmente due forme: da un lato, le misure tendenti a ostacolare gli scambi dei prodotti per cui il Paese che le applica ha assunto impegni vincolanti nelle liste di concessioni, quali le limitazioni volontarie delle esportazioni (VERs); dall'altro, e con più frequenza, le misure applicate ai prodotti non contenuti nelle Liste di concessione oppure di cui non si raggiunge il livello tariffario per cui il Paese si è vincolato nelle liste stesse, quali i prelievi variabili e le quote tariffarie. La mancanza di una espressa regolamentazione di tali strumenti nell'Accordo generale ha fatto sì che, nonostante l'ampia diffusione degli ostacoli non tariffari negli scambi agricoli internazionali,

2.1.2 La disciplina del GATT 1947 in materia di esportazioni di prodotti agricoli: l'art. XVI e il Codice sulle sovvenzioni del Tokyo Round

Nella sua formulazione originaria, la disciplina del GATT 1947 in materia di sovvenzioni era costituita dal solo art. XVI, par. 1, che prevedeva l'impegno di notificare la concessione di un generico sussidio e di avviare consultazioni qualora tale sussidio causasse o minacciasse di causare un serio pregiudizio agli interessi di un'altra Parte contraente⁹⁰, accompagnato dall'art. VI che autorizzava le parti contraenti a compensare l'effetto delle sovvenzioni accordate ai prodotti importati attraverso l'imposizione di un dazio di ammontare equivalente (par. 3), a condizione che le importazioni sussidiate causassero, o minacciassero di causare, un danno materiale all'industria nazionale (par. 6 a)⁹¹.

L'originaria formulazione dell'Accordo generale, dunque, non imponeva alcun vincolo sostanziale rispetto alla possibilità di concedere sovvenzioni statali, e tale regolamentazione era uniformemente applicabile a tutte le tipologie di sussidio – aiuti concessi tanto alle esportazioni, quanto alla produzione – nonché a tutte le categorie di prodotti interessati da tali misure⁹².

essi non siano mai stati contestati in ambito GATT. Sul punto, S. Tangermann, *Proposals*, cit., p. 248 ss.; Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 117 ss.

⁸⁹ In questo senso Carreau et al., *Droit international*, cit., p. 284. Più in generale sulle c.d. *grey area measures* si v. E. U. Petersmann, *Grey trade area policy and the rule of law in JWT*, vol. 22, 1988, n. 2, p. 23 ss. Sugli effetti economici e politici di tali misure H. G. Preusse, *Voluntary Export Restraints. An effective means against a spread of neo-protectionism?* in *JWT* vol. 25, 1991, n. 2, p. 5 ss.

⁹⁰ Tali consultazioni, peraltro, erano volte alla mera facoltà, in capo allo Stato che la concedeva, di "esaminare la possibilità di limitare" tale sovvenzione. Di opinione contraria Dam, il quale insiste sugli *standards* richiesti dall'art. XVI.1 ai fini della notifica e dell'apertura di consultazioni, ritenendoli più stringenti di quanto non possa apparire a prima vista (cfr. Dam, *The GATT*, cit., p. 141).

⁹¹ Per dazio compensativo si intende "un diritto speciale che si percepisce allo scopo di neutralizzare qualsiasi premio o sovvenzione accordato, direttamente o indirettamente, alla fabbricazione, alla produzione o all'esportazione di un prodotto" (art. VI.3 GATT). E' il caso di segnalare che, relativamente ai prodotti agricoli, il par. 7 dell'art. VI stabilisce che taluni programmi di sovvenzionamento, tra cui quelli finalizzati a stabilizzare il prezzo o il reddito dei relativi produttori per consentire l'esportazione di un bene a un prezzo inferiore a quello prevalente sul mercato interno, non comportano, a determinate condizioni, un pregiudizio rilevante ai fini dell'imposizione di un dazio compensativo.

⁹² E' stato osservato che, nell'impossibilità di raggiungere un accordo sulle regole multilaterali da applicare ai sussidi, i negoziatori ricorsero allo strumento del dazio compensativo per garantire una forma di *relief* al pregiudizio che tali misure potevano indurre agli interessi delle altre parti contraenti. In

Ben presto, tuttavia, parallelamente al progressivo ricorso a tali strumenti di sostegno da parte degli Stati, risultò chiaro che gli effetti distorsivi sugli scambi provocati dalla concessione dei sussidi mettevano in pericolo gli obiettivi del GATT⁹³, giacchè l'utilizzo di tali misure minacciava di vanificare l'effetto degli impegni delle parti contraenti in termini di riduzioni tariffarie⁹⁴. Per questo motivo, in occasione della prima Sessione di revisione del GATT, nel 1955, la disciplina applicabile ai sussidi fu rafforzata tramite l'inserimento, nell'art. XVI GATT, della sezione B, contenente disposizioni aggiuntive relative alle (sole) sovvenzioni alle esportazioni⁹⁵.

Attraverso tale emendamento all'Accordo generale fu, dunque, introdotta una (sommara) regolamentazione delle sovvenzioni alle esportazioni (par. 4), nel cui ambito era prevista una disciplina speciale relativa ai prodotti primari (par. 3) ovvero, come stabilito in una nota, a "tutti i prodotti dell'agricoltura, delle foreste e della pesca e (a) tutti i prodotti minerari" allo stato naturale o che avessero

questo senso T. Collins-Williams, G. Salembier, *International discipline on subsidies. The GATT, the WTO and the future agenda in JWT*, vol. 30, 1996, n. 1, p. 5 ss., a p. 6.

⁹³ Al tempo l'attenzione delle parti contraenti era concentrata sui programmi statunitensi di smaltimento delle eccedenze di prodotti agricoli formati a seguito del forte sostegno pubblico attribuito al settore nel corso degli anni precedenti. Tali programmi, istituiti con la *Public Law 480 (Agricultural Trade Development and Assistance Act del 1954)*, consistevano in aiuti alimentari a fondo perduto per i Paesi poveri (Titolo II) e in programmi pluriennali di vendite di prodotti agricoli a Paesi stranieri finalizzate al finanziamento di progetti di sviluppo attraverso i proventi che questi Paesi ricavano dalla successiva vendita dei prodotti sul mercato interno (Titolo III), accompagnati dalla concessione di crediti a lungo termine (Titolo I). Sul punto Warley, *Western trade*, cit., p. 350. Più in dettaglio sulla *P.L. 480*, W. H. Boger III, *The United States - European Community agricultural export subsidies dispute in Law & Poly Int. Bus.*, vol. 16, 1984, p. 173 ss., ap. 184 ss.; E. Triggiani, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989, p. 141, nota 125.

⁹⁴ Si v. *Operation of the provisions of Article XVI*, in GATT BISD 10° suppl., 1962, p. 201 ss., a p. 202. Un'analisi delle disposizioni del GATT relative ai sussidi in rapporto alle indicazioni fornite dalla teoria economica dei vantaggi comparati si ritrova in W. F. Schwatz, E. W. Harper Jr., *The regulation of subsidies affecting international trade in Michigan L. Rev.*, vol. 70, 1972, p. 831 ss.

⁹⁵ Con riferimento ai sussidi alla produzione nazionale, il Gruppo di lavoro del GATT incaricato di stilare il rapporto relativo alla revisione dell'Accordo concluse che "so far as domestic subsidies are concerned" nulla impediva alle parti contraenti di "negotiating on matters, such as subsidies, which might affect the practical effects of tariff concessions, and from incorporating in the appropriate schedules (...) the results of such negotiations, provided that the results of such negotiations should not conflict with other provisions of the Agreement". Cfr. *Reports relating to the Review of the Agreement* relativo a *Others barrier to trade*, del 3 marzo 1955, in GATT BISD, 3° suppl., 1955, p. 222 ss., punti 13 e 14.

subito le trasformazioni “usualmente effettuate per renderli commercializzabili in notevoli quantità sui mercati internazionali”⁹⁶.

Per i prodotti manifatturieri le nuove regole vietavano la concessione (o il mantenimento) dei sussidi da cui risultasse un prezzo di esportazione dei prodotti sovvenzionati inferiore rispetto a quello praticato per i prodotti analoghi sul mercato nazionale (c.d. *dual* o *bi-level pricing requirement*), a partire dal 1 gennaio 1958 o “*at the earliest practicable date thereafter*”⁹⁷.

Con riferimento ai prodotti primari, viceversa, l’art. XVI.3 conteneva solamente una esortazione a evitare il ricorso alle sovvenzioni delle esportazioni, lasciando impregiudicata la possibilità per gli Stati di utilizzare tali misure (par. 1)⁹⁸, alla sola condizione che ciò non avesse l’effetto di consentire loro la detenzione di più di una “parte equa” del commercio mondiale d’esportazione del prodotto sovvenzionato, parte da definirsi tenendo conto delle quote di mercato detenute dagli altri Stati interessati (ovvero gli esportatori del prodotto simile) in un precedente “periodo di riferimento”, nonché di tutti i “fattori speciali” che potessero influire sul commercio in questione (par. 2)⁹⁹.

⁹⁶ E’ il caso di segnalare che l’emendamento in parola fu sottoscritto solamente da 17 Paesi (dei 34 membri) e che, tra di essi, alcuni apposero comunque delle riserve alla Dichiarazione con cui le parti contraenti davano effetto all’art. XVI. Sul punto Desta, *The law*, cit., p. 108 ss. Il GATT 1947 non contiene una definizione di “prodotto agricolo”, salvo introdurre nell’art. XVI, sezione B la formula “prodotti primari”, definiti nella nota al par. 2 dell’art. XVI, sez. B, stesso (e, dunque, unicamente nell’ambito di applicazione di tale disposizione) come “*any product of farm, forest or fishery, or any mineral in its natural form or which has undergone such processing as is customarily required to prepare it for marketing in substantial volume in international trade*”.

⁹⁷ La riduzione dell’ambito di applicazione temporale della disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni per i prodotti non primari (che si accompagna al già citato ristretto campo di applicazione personale) è dovuta al fatto che fu difficile concordare la data a partire dalla quale il par. 4 sarebbe stato applicabile e, fino al 1967, il sovvenzionamento garantito dagli Stati alle proprie esportazioni fu mantenuto ai livelli preesistenti attraverso il periodico rinnovo della clausola di *stand-still* (si v. le Dichiarazioni delle PARTI CONTRAENTI del 19 novembre 1960 *Giving effect to the provisions of article XVI.4 e Extension of the standstill provisions of article XVI.4*, in GATT BISD, IX suppl., p. 32 ss.).

⁹⁸ E’ stato sottolineato che la mancanza di un esplicito riferimento agli effetti provocati dalle sovvenzioni, nel par. 1, rifletteva il diffuso convincimento dell’effetto distorsivo di tali misure, ma che l’inserimento di un’esortazione, in luogo di un obbligo, rifletteva, a sua volta, i vincoli politici interni con cui i governi dovevano confrontarsi. In questo senso M. A. Echols, *Just friends: the U.S. – EEC agricultural export subsidies standoff* in American Society of International Law, *Proceedings of the 77th annual Meeting*, Washington, 1983, p. 119 ss., a p. 123.

⁹⁹ E’ interessante notare che il generale divieto di concedere sussidi alle esportazioni che avessero l’effetto di rendere il prezzo del prodotto sovvenzionato inferiore a quello praticato sul mercato interno era già stato previsto dalla Carta dell’Avana (art. 26) e precisato dal divieto di ricorrere a qualsiasi tipo di sussidio alle esportazioni dei prodotti agricoli che operasse nel senso di far acquisire o mantenere, al Paese che lo concedeva, più di una parte equa del commercio mondiale (art. 28). Tuttavia, la bozza di

In altre parole, gli Stati avevano inteso mantenere la possibilità di concedere sussidi alle esportazioni dei prodotti di base, alle condizioni previste all'art. XVI.1, con l'eccezione delle misure suscettibili di turbare una non meglio definita "equa" ripartizione delle quote di esportazioni sul mercato internazionale, da valutarsi sulla base di un criterio estremamente flessibile e impreciso¹⁰⁰.

Le "sovvenzioni agricole" erano dunque rimaste sostanzialmente estranee al rafforzamento della generale disciplina dei sussidi alle esportazioni e la previsione di regole dal contenuto indefinito rifletteva una precisa volontà delle parti contraenti (Stati Uniti in testa) di non sottoporre gli scambi di prodotti agricoli a forme multilaterali di *market management*¹⁰¹.

Accordo generale predisposta dalla delegazione statunitense non conteneva tali disposizioni, limitando la sua sfera di applicazione ai già citati impegni di notifica e consultazioni ex art. XVI.1: su insistenza americana, infatti, la disciplina relativa ai sussidi alle esportazioni era stata stralciata dalla bozza facendo sì che, ancora una volta, fosse la disciplina del GATT a conformarsi agli interessi statunitensi e non viceversa. Una più ampia analisi delle disposizioni della Carta dell'Avana si ritrova in C. Phegan, *GATT Article XVI.3: export subsidies and "equitable shares"*, in *Journal of world trade law*, vol. 16, n. 3, 1982, p. 251 ss.; Davey, *The rules*, cit., p. 37; Dam, *The GATT*, cit., p. 267. Una ricostruzione del processo negoziale si ritrova in T. E. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 14 ss. Warley sottolinea il ruolo cruciale detenuto dagli Stati Uniti negli anni '50 nell'ambito GATT osservando che "*any course of action required not only its approval but its leadership*", Warley, *Western trade*, cit., p. 353.

¹⁰⁰ Va segnalato che la distinzione tra prodotti manifatturieri e prodotti di base introdotta con l'emendamento all'Accordo fu contestata dai Paesi in via di sviluppo, i quali ritenevano che limitare la proibizione delle sovvenzioni alle esportazioni ai soli prodotti manifatturieri li ponesse in una situazione di sostanziale svantaggio rispetto ai Paesi sviluppati, poiché costringeva le loro esportazioni principali (i prodotti agricoli) a competere con prodotti fortemente sovvenzionati e, nel contempo, non consentiva loro di sostenere il nascente settore manifatturiero. Inoltre, il diverso trattamento riservato alle sovvenzioni interne sollevava le critiche dei PVS poiché essi, non disponendo di una base fiscale sufficiente a garantire un adeguato sostegno alla produzione nazionale, si vedevano limitare la possibilità di ricorrere allo strumento, meno "costoso", del sovvenzionamento delle esportazioni. Più in dettaglio V. Laxman Kelkar, *GATT export subsidies and developing Countries in JWTL*, vol. 14, 1980, n. 4, p. 368 ss.; P. Low, *The definition of export subsidies in GATT in JWTL*, vol. 16, 1982, n. 5, p. 375 ss.

¹⁰¹ Sul punto Warley, *Western trade*, cit., p. 351. La lacunosità della disciplina si riscontra anche nell'assenza di una definizione di sussidio: le parti contraenti non raggiunsero, in proposito, una interpretazione condivisa. Come osservava il gruppo di lavoro incaricato dei lavori preparatori per la revisione dell'art. XVI, "*it was neither necessary nor feasible to seek an agreed definition of what constituted a subsidy. It would probably be impossible to arrive at a definition that would at the same time include all measures that fall within the intended meaning of the term in Article XVI without including others not so intended*" (si v. *Operation of the provisions of Article XVI*, in GATT BISD, 10° suppl., 1962, p. 201 ss., punto 23). Tale lacuna fu colmata solo parzialmente nel 1960, tramite l'adozione di una Lista illustrativa di pratiche "*to be considered as (export) subsidies*" ai sensi dell'art. XVI.4 del GATT al fine di chiarire il campo di applicazione della disposizione (si v. *Working Party report on provisions of article XVI.4*, in GATT BISD, 9° suppl., 1961, p. 186 ss.). Sulle origini e sul contenuto della lista illustrativa, Hudcc, *Enforcing*, cit., p. 78. Va tuttavia segnalato che, talvolta, l'utilizzo di formule imprecise può rispondere all'esigenza di manifestare accordo sulla formulazione delle disposizioni, in assenza di un accordo sul contenuto della disciplina, oppure può consistere in una

La “debolezza” della nuova disciplina fu evidenziata dall’incertezza dimostrata dal panel istituito, nel 1978, per valutare due reclami contro il sistema comunitario di restituzioni alle esportazioni dello zucchero¹⁰², che concluse la sua analisi dichiarandosi incapace di stabilire se l’(accertato) aumento delle esportazioni, a seguito dell’introduzione del sistema, avesse conferito alle Comunità, una “parte più che equa” del commercio mondiale di esportazione di tale prodotto, ai sensi dell’art. XVI.3¹⁰³. Pur riconoscendo che le misure contestate avevano causato un serio pregiudizio agli interessi brasiliani e costituivano una fonte di incertezza sul mercato internazionale dello zucchero ai sensi dell’art. XVI.1, al panel non fu possibile provare che lo zucchero brasiliano fosse stato direttamente soppiantato dalle esportazioni di zucchero delle Comunità¹⁰⁴.

consapevole scelta dei negozianti, finalizzata a trasferire implicitamente sugli organi giudiziari il compito di chiarirne le ambiguità, soprattutto in presenza di interessi negoziali divergenti. In questo senso M. Benitah, *The law of subsidies under the GATT/WTO system*, London, 2001, p. 60.

¹⁰² I due reclami, sollevati dal Brasile e dall’Australia, vertevano sulle medesime misure e, dunque, furono valutati dal medesimo panel (salvo un membro che fu rimpiazzato) che, nei due rapporti, giunse a conclusioni analoghe. Nel caso brasiliano, tuttavia, furono disponibili dati statistici più aggiornati che consentirono un’analisi più accurata e significativa dell’evoluzione dei flussi commerciali. Per entrambi, dunque, si v. *European Communities – Refunds on export of sugar, Complaint by Brazil*. Rapporto del panel del 10 novembre 1980 in GATT BISD, 27° suppl., p. 69 ss. La traduzione italiana si ritrova in Venturini, *L’Accordo*, cit., p. 523 ss.

¹⁰³ Nella sua analisi il panel valutò i dati relativi alle importazioni di zucchero di un certo numero di Paesi che costituivano gli sbocchi dello zucchero brasiliano, giungendo a constatare che si era verificato un cambiamento, in alcuni casi simmetrico, delle posizioni relative del Brasile e delle Comunità su questi mercati, ma che tale evoluzione era stata influenzata anche da altri fattori (quali l’esistenza di relazioni commerciali particolari, la concorrenza di altri esportatori e i prezzi praticati sul mercato), la cui presenza non consentiva di stabilire una chiara relazione tra l’evoluzione delle importazioni di zucchero brasiliano e quella delle importazioni di zucchero originario delle Comunità. Per una più ampia analisi della politica delle Comunità relativa allo zucchero I. Smith, *EEC sugar policy in a international context in JWTL*, vol. 15, 1981, n. 6, p. 95 ss. Più in generale, sulla struttura del mercato internazionale dello zucchero e sull’influenza delle politiche statunitensi e comunitarie, T. W. Tsadik, *The international sugar market: self-sufficiency or free trade?* in *JWTL*, vol. 16, 1982, n. 2, p. 133 ss.

¹⁰⁴ I due criteri interpretativi utilizzati dal panel, concernenti, rispettivamente, lo spiazzamento del mercato (*market displacement*) e la presenza di prezzi inferiori a quelli praticati dagli altri esportatori (*material price undercutting*), erano stati mutuati da quelli impiegati nella valutazione dell’unico reclamo precedentemente sollevato ai sensi dell’art. XVI.3: quello dell’Australia contro i sussidi francesi alle esportazioni di grano e farina di grano (*French assistance to exports of wheat and wheat flour*, Rapporto del panel del 21 novembre 1958, in GATT BISD 7° suppl., p. 46 ss.). In realtà, in quell’occasione il panel aveva raggiunto una conclusione circa la detenzione, da parte della Francia, di una parte più che equa del commercio mondiale di grano e farina, e aveva precisato che per “parte equa” aveva inteso la quota di mercato detenuta dal Paese che concedeva il sussidio in rapporto al totale delle esportazioni mondiali del prodotto: se essa, come nel caso di specie, aumentava proporzionalmente alla riduzione delle esportazioni della Parte che sollevava il reclamo in conseguenza dell’introduzione del sussidio e ciò si rifletteva in un prezzo inferiore a quello praticato dagli altri esportatori, allora si prefigurava una violazione dell’art.

Se nel corso degli anni '60 e dei primi anni '70 la crescita sostenuta degli scambi internazionali di prodotti agricoli, unita al favore politico degli Stati Uniti nei confronti della progressiva integrazione economica delle Comunità europee (che si realizzava primariamente attraverso la PAC) garantì una sostanziale fluidità delle relazioni commerciali tra le parti, gli sviluppi successivi turbarono questo equilibrio¹⁰⁵.

I crescenti *surplus* produttivi contribuivano, infatti, a modificare il ruolo svolto dagli Stati Uniti e dalla CE sui mercati agricoli internazionali, con la conseguenza di rendere tali Paesi sempre più dipendenti dalle esportazioni e di inasprire la competizione internazionale, non solo sui mercati esteri, ove i prodotti originari delle Comunità godevano di un sostanziale vantaggio di prezzo derivante dall'ampio sovvenzionamento¹⁰⁶, ma anche sullo stesso mercato europeo, per effetto degli strumenti posti a controllo delle importazioni che ostacolavano l'accesso dei prodotti stranieri.

A fronte di ciò, e del fatto che le regole materiali e procedurali del GATT si erano dimostrate uno strumento troppo debole per imporre una modifica dei programmi nazionali, aumentò progressivamente in ambito GATT la pressione degli Stati Uniti e degli altri Paesi esportatori di derrate agricole per una revisione della disciplina dei sussidi, dal punto di vista non solo del contenuto ma

XVI.3. Una più ampia analisi del rapporto si ritrova in C. Phegan, *GATT Article XVI.3: export subsidies and "equitable shares"* in *JWTL*, vol. 16, 1982, n. 3, p. 251 ss., a p. 256 ss.; Davey, *The rules*, cit., p. 40; McMahon, *Agricultural trade*, cit., p. 216; I. Smith, *GATT: EEC sugar export refunds dispute* in *JWTL*, vol. 15, 1981, n. 6, p. 534 ss.

¹⁰⁵ Una più ampia ricostruzione del panorama internazionale degli scambi agricoli nei decenni 1950-1960 si ritrova in Warley, *Western trade*, cit., p. 307 ss. Più in dettaglio sulle relazioni tra gli Stati Uniti e della Comunità all'epoca del Tokyo round, N. Butler, *The ploughshares war between Europe and America* in *Foreign Affairs*, vol. 62, 1983, n. 1, p. 105 ss.

¹⁰⁶ Il sistema comunitario di restituzioni alle esportazioni copriva, infatti, la differenza tra il prezzo mondiale dei prodotti agricoli e quello, più alto, praticato sul mercato interno, che veniva fissato dal Consiglio a un livello tale da soddisfare gli obiettivi di equo reddito per i produttori, prezzo accettabile per i consumatori e equilibrio del mercato, come stabilito dal Trattato istitutivo delle Comunità. Per contro, negli Stati Uniti, dal 1964 era stato ridotto il sostegno garantito ai prezzi e compensato con l'introduzione del sistema dei *deficiency payments* finalizzato a sostenere i redditi agricoli. Questa riforma della politica agricola statunitense è il motivo del "cambiamento di rotta" degli Stati Uniti sulla materia dei sussidi alle esportazioni che, come osserva Hudec, da "*strong opponent of export subsidy rules*", erano divenuti "*strong proponent*". Si v. Hudec, *Does the Agreement*, cit., p. 10.

anche procedurale, e una nuova regolamentazione della materia costituì uno degli obiettivi dei negoziati del Tokyo Round del GATT¹⁰⁷.

Queste istanze si concretizzarono solo parzialmente con l'adozione di un Codice di condotta in materia di sovvenzioni e misure compensative¹⁰⁸. La nuova disciplina, pur riconoscendo che la concessione di sovvenzioni da parte degli Stati rispondeva a importanti obiettivi sociali e economici, ammetteva che tali strumenti potevano altresì provocare effetti pregiudizievoli sul commercio e sulla produzione¹⁰⁹ e, in quest'ottica, predisponendo un meccanismo attraverso cui gli Stati che avessero subito tale pregiudizio potessero trovare riparaione¹¹⁰.

¹⁰⁷ L'obiettivo dei negoziatori statunitensi di riformare gli obblighi convenzionali in materia di sussidi agricoli era finalizzato principalmente a contrastare le restituzioni alle esportazioni comunitarie per placare gli interessi agricoli interni e risolvere il progressivo peggioramento della bilancia commerciale. In cambio offrirono di modificare la normativa interna in materia di dazi compensativi, incompatibile con l'art. VI GATT ma mantenuta in virtù della *grandfather's clause*, introducendo un (debole) criterio del "danno materiale" in luogo dell'automatica imposizione di tali diritti su tutte le importazioni sovvenzionate. Il criterio fu incorporato nella normativa statunitense attraverso la sez. 1677 del *Trade Agreements Act* del 1979. Il testo della disposizione e l'esame della precedente legislazione si ritrova in S. Dodds, *United States/Common Market agricultural trade and the GATT framework in Northwestern J. Int. Law & Bus.*, vol. 5, 1983, n. 2, p. 326 ss., a p. 340 ss.). La Comunità, tuttavia, mostrò una posizione alquanto rigida: affidando ai propri negoziatori un mandato ristretto, che li autorizzava solamente a riaffermare gli impegni già contenuti nel GATT, dimostrò di non essere disposta a modificare la propria politica agricola. Il risultato fu che il testo del Codice sui sussidi costituì una sorta di "codificazione di un disaccordo che non era stato possibile risolvere". Sul punto R. E. Hudec, *"Transcending the ostensible": some reflections on the nature of litigation between governments in Minnesota Law Rev.*, vol. 72, 1987, p. 211 ss., a p. 221. Sul diverso approccio ai negoziati dei due Paesi e sul ruolo che ha rivestito la possibilità di riformare il procedimento di soluzione delle controversie in materia di sussidi e CVD si v. Ligustro, *Le controversie*, cit., p. 291. In generale, sugli Accordi conclusi al termine del Tokyo Round, J. H. Jackson, *The jurisprudence*, cit., p. 49 ss.

¹⁰⁸ Agreement on the interpretation and application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade, in GATT BISD 26° Suppl. (1978-1979), p. 56 ss., 1980. Un elemento da sottolineare relativo al c.d. Subsidies Code del Tokyo Round è la sua natura di accordo plurilaterale, dunque in vigore solo tra le 25 Parti che lo hanno ratificato e che, in quanto tale, non costituisce un emendamento dell'Accordo generale.

¹⁰⁹ Art. 8.1 e preambolo del Codice.

¹¹⁰ Lo strumento del dazio compensativo, attivabile dai Paesi importatori per il pregiudizio arrecato sui loro mercati da una generica sovvenzione, veniva perfezionato tramite criteri utili a determinare il danno materiale, tra cui l'esame di tutti i fattori rilevanti e la dimostrazione del nesso causale tra il sussidio e il pregiudizio lamentato (artt. 1-6 del Codice, c.d. *track I*). Era inoltre istituita una nuova procedura di consultazioni, conciliazione e soluzione multilaterale delle controversie (artt. 14, 17 e 18 del Codice, c.d. *track II*) che riprendeva quella generale del GATT, come codificata nel Memorandum di accordo concernente la notificazione, le consultazioni, la soluzione delle controversie e il controllo (in GATT BISD, 26° suppl., p. 231 ss., 1980), ma si distingueva da essa prevedendo l'istituzione di un Comitato speciale, regole più rigorose circa il ricorso obbligatorio alla conciliazione e precisi limiti temporali per lo svolgimento della procedura. Sul contenuto del Memorandum, Saccardoti, *Controversie*, cit., p. 40 ss.; Jackson, *The world trading system*, cit., p. 285 ss. Sul sistema di soluzione delle controversie previsto dal Codice sulle sovvenzioni, T. Flory, *Les Accords du Tokyo Round du GATT*, cit., p. 235 ss.; R. E. Hudec, *GATT dispute settlement after the Tokyo Round*, cit., p. 135 ss.; M. Coccia, *Settlement of disputes in GATT under the Subsidies Code: two panel reports on E.E.C. export subsidies*,

Con riferimento alla disciplina materiale delle sovvenzioni, il Codice manteneva la distinzione introdotta nel 1955 tra le sovvenzioni alle esportazioni e le altre tipologie di sovvenzione¹¹¹ ma ne differenziava il trattamento: da un lato gli Stati firmatari si impegnavano a non concedere sovvenzioni alle esportazioni dei prodotti *other than primary*¹¹², dall'altro non furono poste limitazioni all'utilizzo delle altre forme di sovvenzionamento, salvo l'impegno a evitare che ciò potesse causare un pregiudizio alle altre parti contraenti¹¹³.

Se, dunque, si proibiva in modo chiaro e incondizionato la concessione dei sussidi alle esportazioni per i prodotti manifatturieri¹¹⁴, veniva mantenuta la previsione di un differente trattamento per i prodotti primari¹¹⁵.

Tale regime, previsto all'art. 10, consisteva sostanzialmente nella riaffermazione degli impegni assunti ai sensi dell'art. XVI.3, salvo procedere al chiarimento di alcuni tra i suoi concetti più ambigui.

In particolare, il par. 2 stabiliva che la formula "più di una parte equa del commercio mondiale" era riferibile a tutti i casi in cui le sovvenzioni alle esportazioni di prodotti agricoli avessero l'effetto di soppiantare le esportazioni di un'altra Parte contraente in un particolare mercato, tenendo conto della struttura dell'offerta del prodotto su tale mercato e sul mercato internazionale, e che il periodo di tempo da prendere in considerazione per individuare le quote di

in *The Georgia journal of international and comparative law*, vol. 16, n. 1, 1986. È stato osservato che il *two-tracks approach* costituisce il risultato del diverso approccio manifestato dagli Stati Uniti e dagli altri Stati firmatari del Codice (peraltro tutti Paesi sviluppati) sulla materia dei sussidi e dei dazi compensativi. I primi erano interessati soprattutto a disciplinare nel complesso l'intervento statale a sostegno dei propri prodotti, gli altri a creare un vincolo all'imposizione automatica dei dazi compensativi, consentita negli Stati Uniti ai sensi del *Tariff Act* del 1930, che minacciava di restringere l'accesso al mercato statunitense per le loro esportazioni. Si v. M. J. Trebilcock, R. Howse, *The regulation of international trade*, 2° ed., London e New York, 1999, p. 193; O'Brien R., *Subsidy regulation and State transformation in North America, the GATT and the EU*, London, 1997, p. 111.

¹¹¹ Art. 11. Da sottolineare la definizione negativa delle sovvenzioni alla produzione, formulata come categoria "residuale" di sussidi.

¹¹² Art. 9.

¹¹³ Art. 11. Per quanto vago, l'impegno a "sforzarsi di evitare" di concedere sovvenzioni diverse da quelle alle esportazioni aveva un rilievo pratico sul piano procedurale giacché richiedeva alla Parte contraente che sollevava il reclamo di provare l'esistenza di un pregiudizio ai suoi interessi (c.d. dottrina delle aspettative ragionevoli, su cui si v. *infra*, par. 2.1.3)

¹¹⁴ Il rafforzamento della disciplina fu operato attraverso l'eliminazione del *dual pricing requirement* quale criterio atto a circoscrivere le tipologie di sovvenzioni vietate ai sensi dell'Accordo.

¹¹⁵ Una nota chiariva che la categoria dei "prodotti primari" corrispondeva a quella dei "prodotti di base", con l'esclusione dei prodotti minerari.

mercato detenute dagli altri esportatori dovevano, di norma, coincidere con i tre anni più recenti, in cui le condizioni di mercato si fossero mentenute “normali”¹¹⁶.

Un elemento innovativo era poi contenuto al par. 3, in cui venivano riconosciuti i diritti degli altri fornitori attraverso l'impegno a non concedere sovvenzioni che inducessero un “sensibile calo dei prezzi” sul mercato del prodotto sovvenzionato.

Va evidenziato che, nuovamente, ogni tentativo di giungere a una definizione condivisa del termine “sussidio” non ebbe esito e le Parti, attraverso una tecnica già collaudata, allegarono all'Accordo una nuova “*Illustrative list of export subsidies*”¹¹⁷, in dodici punti, volta a chiarire la fattispecie e ad accrescere la certezza e l'applicabilità della nuova disciplina¹¹⁸.

Il contributo fornito dal Codice si limitava, dunque, a precisare il contenuto del concetto di equitable share attraverso l'introduzione di due parametri di riferimento di più agevole individuazione, lo spiazzamento delle quote di mercato (*market displacement*) e la riduzione dei prezzi sul mercato (*material price undercutting*), costituendo *de facto* la codificazione di criteri interpretativi elaborati dalla prassi precedente.

Tuttavia l'apporto dei nuovi elementi non contribuì a aumentare l'efficacia delle regole multilaterali concernenti i sussidi concessi alle esportazioni agricole.

¹¹⁶ Art. 10.2.a). Hudec, nel notare come tale disposizione fosse basata sulla decisione del panel nel già citato caso *France: Assistance to export of wheat and wheat flour*, osserva come il concetto di spiazzamento delle esportazioni degli Stati terzi sia stato scelto giacché costituisce probabilmente l'unico standard “*capable of meaningful application*”, Hudec, *Enforcing*, p. 132.

¹¹⁷ In GATT BISD, 26° suppl., p. 80 ss. Un'analisi del contenuto materiale della lista si ritrova in Picone, Ligustro, *L'Organizzazione*, cit., p. 231 ss.

¹¹⁸ E' interessante notare che, inizialmente, gli Stati Uniti avevano suggerito di predisporre la disciplina secondo un approccio differente che consisteva nel suddividere le sovvenzioni in tre distinte categorie a seconda del regime giuridico ad esse applicabile (c.d. *traffic-light system*): nella prima categoria sarebbero dovuti ricentrare i sussidi vietati (*red*), nei cui confronti era possibile imporre misure compensative senza che fosse necessario provare l'esistenza di un pregiudizio, la seconda categoria avrebbe dovuto comprendere le sovvenzioni consentite dal Codice, ma soggette al criterio del danno materiale ai fini dell'imposizione dei dazi compensativi (*yellow*), alla terza categoria, infine, avrebbero dovuto appartenere le misure consentite (*green*) non sottoponibili a un'azione compensativa. La proposta non fu accolta dagli altri Stati e fu preferito il ricorso alla Lista illustrativa, ma l'“approccio del semaforo” sarà ripreso e ampliato nel corso dei negoziati dell'Uruguay Round.

Quando infatti, nel 1981, gli Stati Uniti presentarono un reclamo contro il sistema comunitario di restituzione alle esportazioni di grano e farina nel tentativo di dare concreta attuazione alla nuova disciplina, il panel, istituito dal Comitato per i sussidi al termine della fase di conciliazione obbligatoria, si dichiarò, come nel precedente caso dello zucchero, incapace di giungere a una conclusione circa l'equità della quota di mercato detenuta dalla CE a seguito dell'introduzione dell'aiuto, ai sensi dell'art. 10 del Codice¹¹⁹.

Nel suo rapporto stabilì infatti, che, nonostante si fosse verificato un forte aumento delle esportazioni comunitarie sul mercato internazionale del grano e una riduzione di quelle statunitensi, ciò non era sufficiente a constatare l'esistenza di un effettivo *market displacement* e, dunque, di una violazione dell'art. 10.2.a del Codice, in ragione dell'esistenza di una molteplicità di altri fattori che potevano avere influenzato tale evoluzione dei flussi commerciali¹²⁰.

Allo stesso modo non fu raggiunta una conclusione circa l'effetto di *price undercutting* dei sussidi comunitari poiché, il differenziale di prezzo riscontrato su alcuni mercati poteva essere la conseguenza anche di elementi diversi dal sostegno applicato, quali la differente qualità della farina o la diversa incidenza dei costi di trasporto sopportati dalle imprese¹²¹.

L'esito scoraggiante della controversia, conclusasi con una proposta di revisione del caso da parte degli Stati Uniti prontamente bloccata dal voto contrario della CE¹²², dimostrò che nonostante le integrazioni introdotte dal nuovo Codice, la regolamentazione multilaterale dei sussidi agricoli si presentava ancora scarsamente efficace; percezione confermata in occasione di un secondo reclamo sollevato ancora una volta dagli Stati Uniti, contro i sussidi comunitari alle

¹¹⁹ È il caso di segnalare che, preliminarmente, l'analisi del panel concluse circa l'effettiva applicabilità della disposizione, identificando la farina come un prodotto primario ai sensi del Codice, in quanto sottoposta a un solo procedimento di trasformazione.

¹²⁰ Una più ampia ricostruzione dell'analisi del panel si ritrova in Coccia, *Settlement of disputes*, cit., p. 1 ss.; Hudec, *Enforcing*, cit.; Boger, *The United States*, cit.; Davey, *The rules*, cit.; Triggiani, *Gli aiuti*, cit., p. 139 ss.

¹²¹ Più in dettaglio, Boger, *The United States*, cit., p. 214 ss.

¹²² In risposta gli stati Uniti ricorsero a misure unilaterali di ritorsione che si concretizzarono in un massiccio sovvenzionamento della farina volto a conquistare il mercato egiziano e a soppiantare le esportazioni comunitarie. Sul punto Boger, *The United States*, cit., p. 217 ss.

esportazioni di pasta, nel 1982. In quell'occasione il panel condannò le misure poste in essere dalla Comunità ritenendole una sovvenzione all'esportazione di un prodotto *other than primary* e, in quanto tali, vietate ai sensi del Codice del 1979, ma l'opposizione della CE impedì l'adozione del rapporto¹²³.

Dal punto di vista politico-negoziato, il fallimento del tentativo di rendere le misure statali a sostegno dell'*export* agricolo soggette alla regolamentazione multilaterale fu essenzialmente dovuto a un equivoco di fondo: se gli Stati Uniti ritenevano le nuove disposizioni materiali e procedurali uno strumento sufficiente a porre dei vincoli al ricorso a tali strumenti, in particolare da parte della Comunità, quest'ultima aveva inteso la sostanziale assenza di nuovi impegni nelle regole del Codice come una implicita legittimazione della PAC¹²⁴. Un riflesso di questa divergenza di vedute è riscontrabile nelle diverse interpretazioni della disciplina fornite per argomentare le rispettive posizioni nei casi appena citati, ai quali, infatti, non è stato possibile trovare una soluzione condivisa e che si sono poi risolti in un'*escalation* di misure di ritorsione unilaterali.

D'altronde tali regole presentavano una debolezza intrinseca quanto al loro contenuto, poiché richiedevano che parametro per valutare la legittimità di una misura fosse l'effetto che essa produceva sui flussi commerciali. Il confronto tra gli effetti provocati dalla sovvenzione e quelli che si sarebbero verificati in sua assenza, inserita nel criterio dell'*equitable share* attraverso il riferimento alle "normali condizioni di mercato di un precedente periodo di riferimento" (seppure attenuato dal riconoscimento dell'influenza di "altri fattori") avevano un duplice effetto: sul piano interno non offrivano alcun orientamento al legislatore nazionale circa la conformità di un provvedimento alle regole del GATT¹²⁵, mentre sul piano dell'*enforcement* multilaterale consentivano l'utilizzo di infinite

¹²³ Anche il caso *Pasta* ebbe ulteriori sviluppi in termini di reciproche ritorsioni unilaterali. Si v. Ligustro, *Le controversie*, cit., p. 296 ss.

¹²⁴ In questo senso Echols, *Just friends*, cit., p. 127. A supporto del convincimento della Comunità, Hudec cita una (presunta) lettera segreta inviata dal capo dei negoziatori statunitensi al capo dei negoziatori europei in cui rassicurava la Comunità dell'intenzione degli Stati Uniti di non mettere in discussione la PAC. Hudec, *Transcending*, cit., p. 221.

¹²⁵ In questo senso Hudec, *Does the Agreement*, cit., p. 10.

simulazioni dei risultati che rendevano estremamente arduo stabilire un nesso causale tra una particolare misura e una particolare evoluzione dei flussi commerciali, rendendone molto difficile l'applicazione ai casi concreti¹²⁶.

2.1.3 La disciplina del sostegno interno nel GATT 1947

Né la versione originaria del GATT 1947, né le sue successive integrazioni, prevedevano un trattamento speciale per i sussidi interni alla produzione agricola, a cui, dunque, era applicabile la disciplina generalmente prevista per gli aiuti statali concessi alla produzione.

Tale disciplina era desumibile dal generale principio di non discriminazione interna tra prodotti nazionali e prodotti importati, stabilito nell'art. III GATT, che, al paragrafo 8, lettera b, prevedeva una espressa deroga in favore di tali strumenti, consentendo l'attribuzione di sussidi ai soli produttori nazionali "comprese le sovvenzioni provenienti dal ricavo di tasse o imposizioni interne (...) e le sovvenzioni sotto forma di acquisto di prodotti nazionali da parte dei poteri pubblici o per loro conto".

Dunque, gli Stati erano liberi di concedere forme di sostegno alla produzione tanto agricola quanto manifatturiera, a condizione di rispettare gli impegni di notifica e consultazioni stabiliti nell'art. XVI.1 GATT – che, come si è detto, creava un regime uniforme per ogni tipo di sovvenzione – e di evitare di creare effetti pregiudizievoli sugli Stati importatori¹²⁷, fatta salva la possibilità, per le parti che lamentassero un pregiudizio grave, di agire ai sensi dell'art. VI.

La disposizione in parola prevedeva, infatti, espressamente che un possibile effetto delle sovvenzioni fosse quello di ridurre le importazioni di un prodotto nel territorio dello Stato che le concedeva: è questo il caso di un sussidio concesso

¹²⁶ Sul punto Hudec, *Does the Agreement*, cit., p. 11; Tangermann, *Proposals*, cit., p. 254 ss.

¹²⁷ In generale, sul regime del GATT in materia di sussidi interni si rimanda a Dam, *The GATT*, cit., p. 141.

dallo Stato a sostegno della produzione nazionale da cui deriva che la stessa venga posta sul mercato interno a un prezzo inferiore rispetto ai beni stranieri¹²⁸. Restava ferma la possibilità, per le parti che lamentassero che un vantaggio derivante loro dall'Accordo generale fosse annullato o compromesso, di sollevare un reclamo ai sensi dell'art. XXIII GATT¹²⁹ oppure di applicare, alle condizioni stabilite all'art. VI, dazi compensativi sulle importazioni dei prodotti sovvenzionati¹³⁰. Nell'art. 8, infatti, si riconosceva che il generale ricorso alle sovvenzioni da parte dei governi poteva rispondere all'esigenza di realizzare importanti obiettivi di politica sociale e economica, ma che tali misure potevano altresì esercitare effetti pregiudizievoli sugli interessi degli altri firmatari, principi precisati dall'art. 11 che esplicitava alcuni degli obiettivi raggiungibili a

¹²⁸ In questo senso, Triggiani, *Gli aiuti*, cit., p. 50 ss. In proposito l'autore osserva che il riferimento a "un prodotto" contenuto nella disposizione quale oggetto della sovvenzione, fa desumere che il criterio per distinguere tra sovvenzioni alla produzione lecite e illecite possa essere rintracciato nel carattere selettivo dell'attribuzione della stessa, ovvero nel suo essere indirizzata a specifici destinatari.

¹²⁹ Come è noto, ai sensi dell'art. XXIII dell'Accordo generale una Parte contraente è legittimata a ricorrere al procedimento di soluzione delle controversie qualora un vantaggio (*benefit*) che le deriva dalla sua partecipazione al GATT sia annullato o compromesso (*nullified or impaired*), oppure uno degli obiettivi dell'Accordo sia compromesso, a seguito del comportamento – in contrasto o meno con le disposizioni del GATT – di una altra Parte contraente o di "qualsiasi altra situazione". La finalità del GATT, dunque, non è tanto l'imposizione di precisi obblighi giuridici, quanto la garanzia di reciproci vantaggi alle parti contraenti in termini di opportunità commerciali derivanti dalla riduzione degli ostacoli agli scambi. Ai fini dell'attivazione del procedimento, infatti, rileva la presenza di un danno economico della Parte lesa, sulla cui base la violazione di un impegno è presunta. In dottrina Coccia, *GATT*, cit., p. 90 ss. È il caso di sottolineare come l'art. XXIII e l'art. VI GATT, che costituiscono i meccanismi di garanzia avverso gli effetti pregiudizievoli delle sovvenzioni previsti dall'Accordo generale, trovino un "corrispettivo" nel già citato *two tracks approach* previsto dal Codice del 1979. L'applicazione del concetto di *nullification and impairment* dei vantaggi ai reclami basati sulla non violazione di un obbligo giuridico ha consentito l'elaborazione, a partire dal celebre caso *Australian subsidy on ammonium sulphate* (Rapporto del 3 aprile 1950, in GATT BISD 2° suppl., p. 188 ss.), del c.d. criterio delle ragionevoli aspettative della parte lesa, per cui uno Stato è chiamato a rispondere del suo comportamento lesivo di un vantaggio derivante ad un'altra Parte contraente dai risultati negoziali, quando tale danno non era ragionevolmente prevedibile al tempo dei negoziati (il punto è stato codificato in una decisione delle PARTI CONTRAENTI del 1954, in GATT BISD 3° suppl., p. 224 ss.). Sul punto R. E. Hudec, *Regulation of domestic subsidies under the MTN Subsidies Code* in D. Wallace Jr., F. J. Loftus, V. Z. Krikorian, *Interface three: legal treatment of domestic subsidies*, Washington D. C., 1984, p. 1 ss. Una disamina dei primi casi di nullification and impairment si ritrova in R. E. Hudec, *Retaliation against "unreasonable" foreign trade practices: the new Section 301 and GATT nullification and impairment* in *Mtm. Lav Rev.*, vol. 59, 1975, p. 461 ss. È immediato il rilievo che tale criterio assume nell'ambito degli strumenti posti dagli Stati a sostegno della produzione, trattandosi di misure consentite ai sensi dell'Accordo, ma suscettibili di provocare un pregiudizio ai vantaggi delle altre parti contraenti.

¹³⁰ Sul sistema del GATT 1947 relativo ai dazi compensativi si v. J. H. Jackson, *Perspective on countervailing duties* in *Law & Policy of Int. Business*, vol. 21, 1990, p. 739 ss.; A. Beviglia Zampetti, *The Uruguay Round Agreement on subsidies. A forward-looking assessment* in *JWT*, vol. 29, 1995, n. 6, p. 5 ss., a p. 10 ss. È opportuno segnalare che l'imposizione di dazi compensativi, ai sensi dell'art. VI.3, prescinde dalla legalità della sovvenzione accordata dallo Stato esportatore.

mezzo di detti sussidi e esortava i Paesi firmatari a evitarli in ragion del loro potenziale effetto pregiudizievole¹³¹. Quanto ai meccanismi di garanzia, come nel caso delle sovvenzioni alle esportazioni gli Stati firmatari potevano avvalersi del sistema dei due *tracks* previsti dal Codice.

A fronte di una disciplina così sommaria, motivata dalle considerazioni già svolte relative alla debolezza strutturale del settore agricolo e del connesso ampio intervento statale, solo in due casi è stato sollevato un reclamo contro un sussidio concesso alla produzione agricola e, in entrambi i casi, si è trattato di procedimenti avviati dagli Stati Uniti nei confronti di misure comunitarie, ai sensi dell'art. XXIII GATT¹³².

¹³¹ Il riconoscimento dell'effetto pregiudizievole dei sussidi interni fu inserito su pressione degli Stati Uniti, i quali avevano anche tentato di allegare un Lista illustrativa, al pari di quella concernente le sovvenzioni alle esportazioni, ma invano. Più in dettaglio, Triggiani, *Gli aiuti*, cit., p. 145.

¹³² Si v. *EC - Production aids on canned peaches, canned pears, canned fruit cocktail and dried grapes*, sollevato nel marzo 1982. Gli Stati Uniti reclamavano il fatto che sussidi comunitari concessi, a partire dal 1978, ai produttori di frutta sciroppata costituissero un annullamento e pregiudizio delle concessioni tariffarie dalla CE nel corso del Dillon Round del 1960. Il panel stabilì che ciò si verificava in presenza di misure che non potevano essere ragionevolmente anticipate al tempo dei negoziati tariffari e che contribuivano a peggiorare le condizioni competitive dello Stato importatore. Su queste basi concluse che le misure in questione (salvo nel caso dell'uva) avevano annullato e pregiudicato gli interessi statunitensi poiché erano superiori a quanto necessario per compensare i produttori europei degli alti livelli di prezzo fissati sul mercato interno. La Comunità si rifiutò di adottare il rapporto e la controversia si risolse con un accordo bilaterale (*US-EC Canned fruit Agreement* del 1985) in cui accettò di ridurre tali sussidi (si v. Hudec, *Enforcing*, cit., p. 175 ss.; T. Josling, S. Tangermann, *Production and export subsidies in agriculture: lessons from GATT and WTO disputes involving the US and the EC* in E. U. Petersmann, M. A. Pollack, *Transatlantic economic dispute. The EU, the US and the WTO*, Oxford, 2003, p. 207 ss., a p. 210). Il secondo reclamo fu *EC - Payments and subsidies on oilseeds and animal-feed protein* del 1988, sollevato ai sensi dell'art. III.4 (concernente la parità di trattamento delle importazioni rispetto ai prodotti nazionali) e dell'art. XXIII GATT. L'analisi del panel concluse che le misure contestate violavano il principio del trattamento nazionale poiché, trattandosi di aiuti concessi all'industria della trasformazione di semi oleosi e non direttamente ai produttori, essi non ricadevano nell'eccezione prevista al paragrafo 8.b. Relativamente all'art. XXIII fu stabilito che un vantaggio veniva annullato o pregiudicato in presenza di effetti negativi sulla posizione competitiva della parte lesa, senza che fosse necessario provare che la misura aveva spiazzato le quote di mercato o ridotto i flussi commerciali dell'altro importatore (come invece aveva argomentato la CE). L'adozione del rapporto (il 25 gennaio 1990, in GATT BISD 37° suppl., p. 86 ss.) impose alla Comunità una modifica dei suoi programmi di sostegno al settore (si v. Regolamento del Consiglio n. 3766/91 del 12 dicembre 1991) che tuttavia fu, nuovamente, ritenuto in violazione dell'art. XXIII e indusse la CE a proporre la rinegoziazione delle proprie concessioni tariffarie sui semi oleosi, ai sensi dell'art. XXVIII.4 GATT. A seguito del fallimento dei negoziati bilaterali e del rifiuto della Comunità di sottoporre la questione a un arbitrato vincolante, gli Stati Uniti applicarono misure ritorsive unilaterali. La questione si risolse solo per la concomitanza dei negoziati dell'Uruguay Round: le Parti concordarono, infatti, una limitazione alla produzione comunitaria di semi oleosi e gli elementi essenziali di un nuovo accordo multilaterale sulla materia. Più in dettaglio Hudec, *Enforcing*, cit., p. 246 ss.; E. H. Pijnacker Hordijk, *La Communauté Européenne, la politique agricole commune et le GATT. Récents développements dans une perspective juridique* in *Revue de Droit des affaires internationales*, 1983, vol. 1, p. 27 ss.

Se ciò non stupisce, l'aspetto da segnalare è che, a differenza delle sovvenzioni alle esportazioni, in entrambi i casi i programmi comunitari furono riconosciuti illegittimi e ciò indusse la loro modifica che, nel caso semi oleosi, in ragione dei concomitanti negoziati dell'Uruguay round e di pressioni di bilancio interne alla Comunità, si concluse con una più ampia revisione della PAC¹³³.

L'analisi preliminarmente condotta sulla normativa del GATT 1947 applicabile agli scambi di prodotti agricoli ha valore non tanto perché delinea la disciplina attualmente applicabile, giacché la materia agricola è oggi regolata dall'Accordo sull'agricoltura concluso al termine dell'Uruguay Round del GATT che prevale sulle disposizioni del GATT 1994 e degli altri Accordi multilaterali contenuti nell'Allegato 1 A dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, quanto perché è attraverso la ricostruzione di tale normativa che si possono enucleare due dati importanti.

In primo luogo, le carenze e le ambiguità insite nelle disposizioni del GATT 1947, evidenziate dal progressivo aumento del numero di controversie sorte tra le Parti sulla materia agricola¹³⁴ e dalle difficoltà incontrate dai panel chiamati a dirimerle, manifestano la scarsa effettività delle norme stesse e la necessità di predisporre una regolamentazione più efficace e vincolante. In secondo luogo, la prassi dell'Accordo generale mette chiaramente in luce il ruolo esercitato dalle maggiori potenze sulla scena mondiale, aspetto quest'ultimo che caratterizza tutta la storia dei successivi negoziati commerciali in materia agricola e che influirà notevolmente sui successivi sviluppi della materia.

2.2 I negoziati dell'Uruguay Round sulla materia agricola

2.2.1 Il contesto macroeconomico generale

¹³³ La controversia euro-statunitense sui semi oleosi si è trascinata a lungo, risolvendosi solo nel 1992 come condizione per il raggiungimento di un accordo in sede negoziale. Ne tratteremo, dunque, gli aspetti più salienti nel paragrafo che segue.

¹³⁴ Ciò è manifestato dal fatto che, delle 207 controversie sorte tra il 1948 e il 1989, 89 (il 43%) avevano riguardato gli scambi di prodotti agricoli. Cfr. i dati in Hudec, *Enforcing*, cit., p. 327.

Come si è avuto modo di osservare in precedenza, i risultati dei negoziati del Tokyo Round sulla materia agricola furono di portata modesta, limitandosi a alcune riduzioni tariffarie e alla conclusione degli Accordi internazionali sui prodotti lattiero-caseari e sulla carne bovina¹³⁵.

Ciò fu dovuto principalmente all'inconciliabilità tra le posizioni degli Stati Uniti e della Comunità europea, giacchè le richieste statunitensi di equiparare il trattamento dei prodotti agricoli a quello riservato ai prodotti industriali e di revisionare i meccanismi della PAC per assicurare un migliore accesso al mercato europeo e una più leale competizione sui mercati dei Paesi terzi, si scontrarono con l'intransigente posizione della CE che, nel dichiarare la non negoziabilità della propria politica agricola, sostenne la necessità di stabilizzare i prezzi delle *commodities* agricole e di espandere il commercio agricolo mondiale senza intaccare le prerogative nazionali concernenti la programmazione e il sostegno al settore e propose la conclusione di accordi settoriali finalizzati alla stabilizzazione dei mercati¹³⁶.

La sostanziale divergenza di vedute tra la CE e gli Stati Uniti, sostenuti dagli altri esportatori di prodotti agricoli interessati ad ampliare il proprio accesso al mercato europeo, impedì il proseguimento del negoziato sulla materia, lasciando gran parte del commercio di prodotti agricoli escluso dalle regole generali poste dalla disciplina multilaterale. Anche il Codice sulle sovvenzioni e le misure compensative e il relativo sistema di soluzione delle controversie, attraverso cui gli Stati Uniti speravano di porre dei vincoli al sostegno alle esportazioni previsto dalla PAC, offrì uno scarso contributo al rafforzamento della disciplina, e ne

¹³⁵ La disamina del contenuto di tali Accordi si ritrova in Venturini, *Il GATT dopo il Tokyo Round*, cit., p. 411 ss.; Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 89.

¹³⁶ All'inizio dei negoziati del Tokyo Round i prezzi agricoli internazionali si attestavano su prezzi molto alti. Per questo motivo le parti contraenti del GATT si dimostrarono interessate a stabilizzare i mercati, piuttosto che a liberalizzare gli scambi agricoli. Sul punto, K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine, *The EC perspective* in K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine, *Agriculture in the Uruguay Round*. London, 1994, p. 55 ss., a p. 57. In generale sulla posizione degli USA e della Comunità nella materia agricola durante il Tokyo Round si v. B. Hockman, P. Crémoux, *Perspectives for multilateral reductions in agricultural support policies* in R. M. Stern (ed. by), *The multilateral trading system. An analysis and options for change*, New York, 1993, p. 277 ss., a p. 297; J. A. McMahon, *European trade policy in agricultural products*, Dordrecht, 1988, p. 80 ss.; P. Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 25. La ricostruzione del Round, con particolare riferimento al settore si ritrova in Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 86 ss.

derivò che, nonostante le nuove regole, le sovvenzioni alle esportazioni di prodotti agricoli risultarono sottratte all'effettivo controllo multilaterale.

L'inadeguatezza delle regole del GATT in materia agricola si manifestava, dunque, sotto due aspetti: il contenuto normativo scarsamente vincolante delle disposizioni relative alla restrizioni alle importazioni e ai sussidi alle esportazioni dei prodotti agricoli, nonché l'assenza di regole in materia di sostegno della produzione interna, da cui era derivato il proliferare di programmi nazionali a sostegno del settore agricolo nei Paesi sviluppati, con i connessi effetti fortemente distorsivi sui mercati agricoli nazionali e internazionali.

Se, nel corso di tutti gli anni '70 e fino ai primissimi anni '80, l'andamento espansivo del commercio agricolo mondiale (in particolare l'ottimo andamento delle esportazioni agricole statunitensi e europee) e l'alto livello medio dei prezzi avevano contribuito a mantenere fluide le relazioni commerciali tra i Paesi¹³⁷, nel decennio successivo si manifestò un radicale mutamento dello scenario macroeconomico: agli inizi degli anni '80 il secondo shock petrolifero aveva, infatti, indotto una generale fase recessiva, caratterizzata dalla coesistenza di un elevato tasso inflattivo e di una forte riduzione dei redditi (la c.d. stagflazione), con effetti negativi anche sui flussi commerciali internazionali.

La crisi ebbe forti ripercussioni anche sul settore agricolo, ove si registrò una forte caduta dei prezzi internazionali e una drastica riduzione dei tassi di espansione degli scambi.

Se i fattori congiunturali appena descritti avevano avuto conseguenze fortemente negative sulla domanda mondiale di alimenti¹³⁸, le cause della c.d. crisi agricola degli anni '80 risiedevano anche dal lato dell'offerta, giacché il progressivo aumento della produzione agricola dei Paesi sviluppati indotto dal progresso tecnico e dal forte sostegno accordato al settore soprattutto a partire dalla

¹³⁷ Un'analisi dell'evoluzione degli scambi agricoli a partire dagli anni '60 si ritrova in N. Cuffaro, F. De Filippis, *Il commercio mondiale di prodotti agricoli prima dell'Uruguay Round* in G. Anania, F. De Filippis (a cura di), *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, Milano, 1996, p. 70 ss., a p. 78 ss.

¹³⁸ Le politiche monetarie restrittive attuate dai Paesi sviluppati, l'andamento crescente dei tassi di interesse e il crollo dei prezzi delle materie prime avevano, infatti, indotto un'esplosione del debito estero dei PVS, riducendo sensibilmente la loro domanda di importazioni agricole.

seconda metà degli anni '70 (in risposta alla recessione economica e all'aumento dei tassi di disoccupazione), aveva provocato il progressivo accumulo di eccedenze produttive che spesso venivano smaltite sui mercati attraverso costosi sussidi alle esportazioni.

Ciò aveva distorto i mercati internazionali della maggior parte dei prodotti agricoli, rendendoli sempre più residuali rispetto a mercati nazionali isolati e caratterizzati da equilibri interni che venivano determinati più dalle politiche agricole nazionali, che dalle leggi di mercato¹³⁹.

Lo squilibrio tra domanda e offerta di prodotti agricoli indotto da tali politiche aveva, inoltre, contribuito a determinare, oltre al crollo dei prezzi, anche la loro crescente volatilità e instabilità¹⁴⁰, il cui effetto principale fu quello di ridurre i flussi commerciali, penalizzando soprattutto i Paesi esportatori.

Da tali effetti non erano state esenti le esportazioni degli Stati Uniti che, dopo la crescita sostenuta degli anni '70¹⁴¹, subirono una brusca inversione di tendenza. La riduzione dell'*export* statunitense era dovuta anche a misure di carattere macroeconomico e politico¹⁴², ma si è visto come il sensibile aumento della competitività agricola statunitense degli anni '70, favorita dalle politiche interne di sostegno dei prezzi, avesse contribuito alla rapida crescita delle esportazioni, rendendo l'agricoltura americana sempre più dipendente dal commercio con l'estero.

A fronte degli effetti particolarmente negativi della crisi sul disavanzo commerciale statunitense, la Comunità, in ragione della protezione garantita dal

¹³⁹ In questo senso Cuffaro et al., *Il commercio*, cit., a, p. 80

¹⁴⁰ Nel 1986, De Janvry osservava che la convinzione che i prezzi dei prodotti agricoli siano determinati dal mercato appartiene in gran parte a un mito, giacché un ruolo predominante è assunto dall'azione degli Stati. A. De Janvry, *Perché i governi fanno quello che fanno? Il caso delle politiche dei prezzi degli alimenti* in *La Questione agraria*, 1986, n. 24, p. 87 ss.

¹⁴¹ La forte accelerazione dei flussi di scambi agricoli negli anni '70 fu dovuta al forte aumento della domanda di importazioni dei PVS, a sua volta determinata dalla svalutazione del dollaro a seguito della crisi petrolifera e dalle differenti politiche agrarie perseguite nei due gruppi di Paesi: se i Paesi sviluppati accordavano un forte sostegno al settore che produceva un cronico eccesso di offerta, i PVS tendevano a penalizzare il settore agricolo per raccogliere risorse volte a sviluppare il nascente settore industriale.

¹⁴² In particolare, al rafforzamento del dollaro conseguente alla decisione di aumentare i tassi di sconto per controllare l'inflazione, e all'embargo dei cereali nei confronti dell'Unione sovietica che seguì l'invasione dell'Afghanistan.

meccanismo delle restituzioni alle esportazioni, subì un impatto più contenuto sui propri flussi in uscita, ma le conseguenze della crisi si manifestarono nel progressivo e incontrollato aumento delle spese di bilancio associate al mantenimento degli alti livelli di prezzo interni¹⁴³.

Le reazioni unilaterali degli Stati sviluppati alla crisi agricola si concretizzarono, sul piano interno, nell'attuazione di misure volte a contenere le spese di bilancio e a ridurre la produzione agricola¹⁴⁴, e, sul fronte internazionale, nell'aumento del sostegno alle esportazioni¹⁴⁵, ma non produssero risultati apprezzabili; anzi, l'aumentato ricorso a pratiche protezionistiche e il conseguente inasprimento della competizione sui mercati stranieri amplificarono gli effetti della crisi¹⁴⁶.

¹⁴³ Le spese agricole sostenute dalla Comunità erano aumentate progressivamente allorché, nel corso degli anni '70, la CE si era trasformata da importatrice a esportatrice netta di prodotti agricoli, dunque, i ricavi connessi all'applicazione dei prelievi variabili alle importazioni erano stati progressivamente superati dalle spese per le restituzioni alle esportazioni. Sul punto K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine, *The reform of the Common Agricultural Policy*, Basingstoke, 1998, p. 1. Un'ulteriore spiegazione del più limitato effetto della crisi sulle esportazioni europee può essere fatta risalire al forte peso assunto dai flussi commerciali agricoli intra-comunitari, che Fanfani definisce processo di "europeizzazione dell'agricoltura". Si v. R. Fanfani, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, 2° ed., Roma, 1998, p. 319 ss.

¹⁴⁴ Le misure più significative in questo senso furono introdotte dalla Comunità europea, tra queste il rafforzamento delle misure di corresponsabilità nel settore lattiero caseario del 1984 e la successiva introduzione delle stesse per i cereali (1986); l'applicazione di quote fisiche alla produzione del latte (1984, successivamente rafforzate nel 1987) e dello zucchero (1988) e l'introduzione degli stabilizzatori di bilancio. La prima tipologia di misure consisteva in un prelievo sul prezzo di sostegno dei prodotti interessati utilizzato per ridurre i costi connessi allo smaltimento delle eccedenze, dunque, far partecipare gli agricoltori a tale onere. Con il sistema delle quote veniva stabilito un limite alla produzione, oltre il quale era progressivamente ridotto il sostegno di prezzo, in modo da disincentivare la produzione. Gli stabilizzatori di bilancio, infine, prevedevano per tutti i prodotti agricoli una automatica e progressiva riduzione dei prezzi di intervento qualora la produzione annua superasse determinate "quantità massime garantite". Più in dettaglio, Fanfani, *Lo sviluppo*, cit., p. 177 ss.; P. R. Orlando, *Tendenze evolutive del diritto agrario nella recente disciplina del commercio internazionale di prodotti agricoli* in *Rivista di Diritto agrario*, 1995, n. 2, p. 168 ss.

¹⁴⁵ In questa direzione il *Food Security Act* statunitense del 1985 che, al fine di incentivare le esportazioni agricole e di compensare gli effetti dei sussidi stranieri sui mercati internazionali, codificò l'*Export Enhancement Program* (EEP) e ridusse i tassi di interesse associati al meccanismo dei *loan rates*, attraverso cui veniva garantita agli agricoltori la concessione di un prestito a un predeterminato tasso di interesse (il *loan rate* appunto): qualora il prezzo di mercato del prodotto agricolo risultasse superiore a un livello di prezzo prestabilito di autorità (*target price*), il produttore rimborsava il prestito ottenuto; in caso contrario, otteneva la differenza tra *loan rate* e *target price*. Sul punto, B. L. Gardner, *American agriculture*, cit., p. 222; C. C. Meyerson, *Domestic politics and international relations in US-Japan trade policymaking. The GATT Uruguay Round agriculture negotiations*, Basingstoke, 2003, p. 44; J. S. Hillman, *The US Perspective* in K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine, *Agriculture in the Uruguay Round*, Basingstoke, 1994, p. 42; R. Tyers, *The Cairns Group perspective*, in Ingersent, Rayner, Hine, *Agriculture*, cit., p. 88 ss., a p. 89; Orlando, *Tendenze evolutive*, cit., p. 175.

¹⁴⁶ In questo senso B. H. de Frahan, *Les enjeux de la libéralisation mondiale de l'agriculture in Politique Étrangère*, 1993, n. 2, p. 309 ss., a p. 311-12; Orlando, *Tendenze evolutive*, cit., p. 173 ss.

Fu in questo panorama che si diffuse, a livello internazionale, la consapevolezza delle interdipendenze fra sistemi economici nazionali e della necessità di riforme concertate delle politiche interne di sostegno all'agricoltura, finalizzate a una sostanziale liberalizzazione degli scambi¹⁴⁷. Gli effetti positivi derivabili da tale processo erano riconosciuti non solamente dai Paesi a vocazione esportatrice (quali gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, il Brasile e la Nuova Zelanda) evidentemente interessati a aumentare le proprie esportazioni e riconquistare le quote di mercato spiazzate dalle misure di sostegno delle esportazioni, ma anche dai Paesi che tradizionalmente intervenivano a supporto del settore, tra cui la Comunità europea e il Giappone a fronte delle crescenti e via via meno sostenibili spese di bilancio¹⁴⁸.

2.2.2 La Dichiarazione di Punta del Este

Le pressioni interne e internazionali per una apertura dei mercati agricoli mondiali si inserivano in un più ampio contesto di istanze di liberalizzazione indotte dalla generale congiuntura macroeconomica negativa, caratterizzata da recessione, spinte protezionistiche e conflitti commerciali sempre più aspri in molti settori¹⁴⁹, facendo maturare negli Stati la convinzione che, per rilanciare l'economia mondiale, occorresse dare nuovo impulso agli scambi commerciali. A

¹⁴⁷ Sul punto A. De Zeeuw, *International agricultural trade negotiations under GATT/WTO. Experiences, future challenges and possible outcomes in European Review of agricultural economics*, vol. 24, 1997, n. 3/4, p. 470 ss., a p. 472

¹⁴⁸ Un elemento che contribuiva all'aumento delle spese di bilancio a sostegno dei prezzi agricoli era costituito dal fatto che gli eccessi produttivi derivanti da tali sistemi erano rafforzati dai c.d. *ratchet effects* manifestati dal sistema di fissazione dei prezzi interni: all'aumento delle garanzie di prezzo nelle fasi espansive della produzione, infatti, corrispondeva una riduzione a ritmi inferiori nei periodi di recessione, determinandosi così una sorta di spirale al rialzo delle spese. In questo senso F. H. Sanderson, *Overview* in F. H. Sanderson (ed.), *Agricultural protectionism in the industrialized world*, Washington, 1990, p. 1 ss., a p. 3

¹⁴⁹ Un altro elemento che contribuì all'inasprimento della competizione mondiale fu il progressivo affermarsi del Giappone e dei Paesi dell'Est asiatico (i c.d. NICs) sui mercati dei prodotti industriali e tecnologici, nonché nel settore dei servizi. Una più ampia disamina della congiuntura economica all'avvio dei negoziati dell'Uruguay Round si ritrova in E. Sassoon, *I negoziati commerciali dal Tokyo Round all'Uruguay Round* in Secchi, Sacerdoti, *L'Uruguay Round*, cit., p. 57 ss; C. Secchi, *La crisi del commercio mondiale e il nuovo Round del GATT* in Secchi, Sacerdoti, *L'Uruguay Round*, cit., p. 71 ss.

questo scopo, su iniziativa statunitense, le parti contraenti del GATT concordarono l'avvio di un nuovo e ampio negoziato multilaterale volto a rafforzare il sistema del GATT¹⁵⁰, che fu lanciato nel corso della Conferenza ministeriale di Punta del Este nel settembre 1986¹⁵¹.

Con riferimento al commercio di prodotti agricoli, la vasta e ambiziosa agenda dell'Uruguay Round, come delineata dalla Dichiarazione di Punta del Este, prevedeva esplicitamente il rafforzamento della disciplina vigente, al fine di migliorare la prevedibilità degli scambi mondiali di prodotti agricoli, e indicava quale obiettivo del negoziato il raggiungimento della più ampia liberalizzazione del commercio, precisando la necessità di assoggettare tutte le misure che influenzavano l'accesso ai mercati e la competizione delle esportazioni a regole commerciali multilaterali più efficaci.

La Dichiarazione, dunque, si differenziava profondamente dalle precedenti per due aspetti fondamentali: in primo luogo, le parti manifestavano il proprio

¹⁵⁰ Nonostante gli indubbi risultati ottenuti dalla disciplina multilaterale in termini di liberalizzazione degli scambi, il sistema GATT aveva, infatti, manifestato alcune carenze, cui gli Stati intesero porre rimedio. Le più significative "debolezze" del GATT consistevano in primo luogo nell'incerta portata di molte disposizioni dell'Accordo, peraltro a volte limitata da deroghe o eccezioni, cui conseguiva l'ampio margine discrezionale in capo agli Stati di derogare ai principi di non discriminazione e multilateralismo, e in secondo luogo nella debolezza del sistema di garanzia, che aveva consentito l'ampio ricorso a misure e azioni unilaterali nella soluzione delle controversie tra le parti. Un autorevole e ampio esame delle carenze del sistema giuridico del GATT si ritrova in G. Sacerdoti, *Profili istituzionali dell'OMC e principi base degli Accordi di settore*, in SIDI, *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Napoli, 1998, p. 3 ss.

¹⁵¹ La Dichiarazione di Punta del Este, adottata per *consensus* dopo il fallimento di alcuni tentativi precedenti, era composta da due Parti. La Parte I, avente per oggetto gli scambi di beni, definiva la durata (4 anni) gli obiettivi e i principi che dovevano guidare tali negoziati, sanciva il duplice obbligo di non adottare (*stand-still*) e progressivamente abolire (*roll-back*) le misure protezionistiche esistenti che violavano le regole del GATT, identificava 14 materie come oggetto di specifici negoziati e istituiva un Gruppo negoziale per i beni con il compito di supervisionare le trattative e riferire al Comitato dei negoziatori commerciali. La Parte II prevedeva, invece, l'avvio di un negoziato in materia di servizi e istituiva il relativo Gruppo negoziale. Le due Parti furono adottate con procedimenti differenti: le parti contraenti del GATT adottarono la prima, mentre la seconda fu adottata dai rappresentanti degli Stati riuniti a Punta del Este. Come osserva Adinolfi ciò fu l'effetto di un compromesso tra i Paesi sviluppati e i PVS, che si erano opposti all'inserimento del nuovo settore dei servizi nell'agenda negoziale (G. Adinolfi, *L'Organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001, p. 41, n. 85). Il testo italiano della Dichiarazione è rinvenibile in Secchi, Sacerdoti, *L'Uruguay Round*, cit., p. 143 ss. La ricostruzione degli elementi salienti della Dichiarazione di Punta del Este è contenuta in M. Coccia, *Le attività del GATT nel 1986 e nel 1987: la Dichiarazione di Punta del Este e l'Uruguay Round*, in *CI*, vol. XLIV, 1989, p. 105 ss.; dei precedenti tentativi (falliti) di avviare un negoziato multilaterale danno conto Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 134 ss.; J. H. Jackson, *The World Trade Organization. Constitution and jurisprudence*, London, 1998 p. 24; G. Adinolfi, *L'Organizzazione*, cit., p. 40.

consenso circa la necessità di procedere alla piena integrazione del settore agricolo nel sistema commerciale multilaterale, escludendo la previsione di uno *status* speciale per tali scambi nella disciplina a venire. In secondo luogo, e più significativamente, essi non si limitarono alle tradizionali concessioni in materia di accesso al mercato e agli aspetti legati al sovvenzionamento delle esportazioni, ma concordarono circa l'opportunità di inserire in un negoziato multilaterale tutte le forme di sostegno suscettibili di influenzare gli scambi, direttamente o indirettamente concesse al settore, in vista della progressiva apertura dei mercati¹⁵².

La formula prescelta, che impegnava le parti a porre sul tavolo negoziale le proprie politiche agrarie interne, dimostrò chiaramente che gli effetti della crisi dei mercati agricoli non solo aveva messo in luce le interdipendenze tra protezione commerciale e sostegno interno al settore, determinando una più ampia crisi dei tradizionali modelli di politica agraria¹⁵³, ma aveva anche contribuito a attenuare le tradizionali difficoltà politiche di procedere alla definizione di una disciplina multilaterale effettiva e vincolante degli scambi agricoli, che, in alcuni casi, poteva imporre una revisione della regolamentazione interna¹⁵⁴.

Nonostante l'apparente intesa iniziale, i negoziati dell'Uruguay Round sulla materia agricola si rivelarono estremamente lunghi e complessi e costituirono il punto di maggiore contrasto dell'intera trattativa, ostacolandone l'esito finale. Oltre all'ampio mandato negoziale, un ulteriore elemento di complessità era costituito dall'ampliamento del numero degli Stati attivi sul fronte del negoziato,

¹⁵² In questo senso, Hoekman, Crémoux, *Perspectives*, cit., p. 297 ss.

¹⁵³ In questo senso, F. De Filippis, *Il negoziato agricolo dell'Uruguay Round del GATT* in Anania, De Filippis, *L'Accordo GATT*, cit., p. 93 ss, a p. 97.

¹⁵⁴ Molti commentatori hanno evidenziato come il forum internazionale abbia costituito, per gli Stati Uniti in particolare, una via per fare accettare più facilmente riforme indilazionabili. Si v. Hillman, *The US Perspective*, cit., p. 32. A questo proposito, è significativa l'interazione tra i rappresentanti negoziali e il Congresso statunitense nel corso del negoziato agricolo ricostruita da Meyerson, *Domestic politics*, cit., p. 15 ss. Più in generale, Sacerdoti osserva che il riconoscimento degli aspetti distorsivi delle politiche nazionali diverse da quelle commerciali in molti settori economici abbia costituito uno degli aspetti caratterizzanti dell'intero Round (si v. *Profili istituzionali*, cit., p. 19).

tra cui spiccava, in particolare, il ruolo assunto dal c.d. Gruppo di Cairns¹⁵⁵ quale nuovo attore sulla scena delle relazioni commerciali internazionali, in special modo in materia agricola. Sebbene, infatti, il negoziato agricolo giunse a una conclusione solo con il raggiungimento di un compromesso bilaterale tra gli Stati Uniti e la Comunità, a dimostrazione del potere negoziale che le due parti continuavano a mantenere nell'ambito del sistema multilaterale, nondimeno la presenza dei nuovi attori ne influenzò l'andamento.

In base alle previsioni iniziali, le trattative dovevano aprirsi con la presentazione delle proposte sulla cui base avviare i negoziati, procedere con una Conferenza di medio termine (prevista nel 1988) volta a verificare i progressi compiuti, e concludersi con la presentazione delle proposte finali e con la chiusura del Round entro il 1990. Come è noto, ciò non si verificò: l'Uruguay Round si concluse solo il 15 dicembre 1993 e un accordo definitivo sulla materia agricola non fu raggiunto prima del 7 dicembre dello stesso anno.

Nel ripercorrere brevemente le tappe principali della trattativa agricola, è possibile identificare tre distinte fasi. Nella fase iniziale, che va dalla presentazione delle proposte iniziali al fallimento della Conferenza di medio termine, svoltasi a Montreal nel dicembre 1988, le posizioni negoziali si dimostrarono pressoché inconciliabili e, in buona approssimazione, polarizzate attorno ai due attori principali: da un lato la posizione degli Stati Uniti, affiancata, con qualche modifica, dalla posizione del Gruppo di Cairns, e dall'altro quella comunitaria, in buona parte condivisa dal Giappone. Tale divergenze portarono al fallimento della Conferenza di medio termine e all'avvio della seconda fase delle trattative in cui gli organi del GATT tentarono una

¹⁵⁵ Il gruppo di Cairns, formatosi nel 1985 per iniziativa australiana, è costituito da un insieme di Paesi eterogenei quanto a grado di sviluppo, ma accomunati dall'essere produttori e forti esportatori di prodotti agricoli e, come tali, interessati non solo alla soluzione dei problemi che il protezionismo agricolo creava sui mercati mondiali, ma anche alla ricomposizione delle relazioni agricole tra Stati Uniti e Comunità per scongiurare il rischio di guerre commerciali. La posizione del gruppo nell'ambito dei negoziati multilaterali in materia agricola rifletteva, infatti, il tentativo di mediare tra le due potenze commerciali, giacché un fallimento del negoziato avrebbe rappresentato per l'insieme di tali Paesi il risultato peggiore. In questo senso, De Filippis, *Il negoziato*, cit., p. 110. Le origini storiche e il ruolo del gruppo di Cairns nel negoziato dell'Uruguay Round sono ampiamente trattate da R. Tyers, *The Cairns group*, cit., p. 88 ss.

mediazione tra le parti al fine di raggiungere un compromesso, che, tuttavia, fu raggiunto solo a seguito della riforma della PAC del 1992 e del successivo negoziato bilaterale tra Stati Uniti e Comunità, come successivamente accettato anche dalle altre parti.

2.2.3 Le prime fasi del negoziato multilaterale sulla materia agricola

La proposta iniziale presentata dagli Stati Uniti nel luglio 1987 aveva come obiettivo la completa eliminazione, nell'arco di 10 anni, di tutte le sovvenzioni alle esportazioni e di tutti gli ostacoli alle importazioni che, direttamente o indirettamente, influenzavano gli scambi commerciali. Il rispetto di tale impegno globale di riduzione avrebbe dovuto essere misurato tramite un indicatore aggregato del sostegno concesso dagli Stati al proprio settore agricolo, simile al PSE sviluppato in ambito OCSE¹⁵⁶, dal cui calcolo dovevano essere esclusi gli aiuti ai redditi agricoli slegati dalla produzione (c.d. disaccoppiati)¹⁵⁷. Inoltre gli Stati avrebbero dovuto esplicitare le modifiche che intendevano apportare alle proprie politiche agricole per raggiungere il grado di apertura concordato, affinché esse fossero soggette allo scrutinio e all'approvazione degli altri Stati¹⁵⁸. La c.d. opzione zero manifestava l'approccio aggressivo che gli Stati Uniti intendevano assumere nella trattativa agricola multilaterale, in particolare nei confronti della PAC e dei suoi meccanismi di sovvenzionamento delle

¹⁵⁶ Il *Producer Subsidy Equivalent* (PSE) costituiva un indicatore del sostegno complessivamente concesso al settore agricolo nei singoli Paesi sviluppato da Timothy Josling per la FAO nel 1973 (si v. FAO, *Agricultural protection: domestic policies and international trade*, doc. C 73/LIM/9, 1973), utilizzato negli anni '80 nell'ambito di una serie di studi dell'OECD volti ad analizzare analiticamente le politiche agricole dei Paesi membri e il relativo effetto sugli scambi commerciali internazionali. Si v. *infra* cap. 3, par. 2.3.1.1.

¹⁵⁷ In tal modo gli Stati Uniti esentavano le proprie misure di sostegno in vigore, i *deficiency payments*, dal calcolo dell'indice di supporto, dunque, dagli impegni di riduzione

¹⁵⁸ *US Proposal to the Uruguay Round Negotiating Group on agriculture*, doc. MTN.GNG/NG5/W/14 del 7 luglio 1987. Più in dettaglio sulla proposta iniziale presentata dagli Stati Uniti, Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 141 ss.,

esportazioni¹⁵⁹, al fine di invertire il *trend* negativo sperimentato dalle proprie quote sui mercati agricoli mondiali¹⁶⁰.

Se la posizione statunitense si inseriva nel più ampio disegno politico di stampo neoliberista dell'Amministrazione Reagan, essa era anche finalizzata a superare le resistenze poste dalle potenti *lobbies* agricole interne a una maggiore *deregulation* del settore imposta dal grave disavanzo commerciale: l'Uruguay Round rappresentava, dunque, un'opportunità politica per utilizzare un negoziato internazionale come strumento di pressione interna¹⁶¹.

A prescindere dalle motivazioni che avevano indotto gli USA a assumere una posizione così radicale, va segnalato che il riferimento all'indice aggregato di sostegno costituiva una importante novità per il negoziato agricolo: con la nuova metodologia, infatti, gli Stati avrebbero potuto negoziare circa il valore che tale *proxy* doveva assumere in un certo periodo di attuazione, mantenendo ampi margini di flessibilità relativamente alle modalità interne di attuazione degli impegni¹⁶².

¹⁵⁹ L'interesse statunitense di giungere a una nuova regolamentazione multilaterale effettiva e vincolante era motivato dal sostanziale fallimento dei precedenti tentativi di porre un vincolo ai meccanismi della PAC attraverso il sistema di soluzione delle controversie del GATT, quale risultò dai risultati dei reclami sollevati contro i sussidi comunitari concessi alle esportazioni di farina e di pasta, nonché avverso il sostegno garantito ai semi oleosi e alla frutta in scatola, che, come si è visto, si risolsero nella non adozione dei rapporti del panel o nel raggiungimento di soluzioni di compromesso.

¹⁶⁰ Notano Josling, Tangermann e Warley che il negoziatore statunitense Yeutter commentò: *If you ask for a whole loaf, you may get half* (cfrt. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 141, n. 19).

¹⁶¹ In questo senso, Hillman, *The US perspective*, cit., p. 34; De Filippis, *Il negoziato*, cit., p. 104. Legràs osserva che l'apparente filosofia liberista statunitense non costituiva altro che un "*décor intellectuel*" che nascondeva interessi commerciali molto precisi, legati al crollo delle esportazioni di farina nel periodo 1985-86 (G. Legràs, *L'Uruguay Round et la réforme de la PAC in Politique Étrangère*, 1993, n. 2, p. 325 ss, a p. 326). È opportuno segnalare che l'Amministrazione Reagan aveva tentato di far approvare una riforma della politica agricola statunitense estremamente radicale che prevedeva l'eliminazione di ogni sostegno garantito ai prezzi. Tale riforma tuttavia, non fu approvata dal Congresso (Josling la definisce *dead on arrival at the Congress*), mentre fu stabilito di aumentare il sostegno dei prezzi, in ragione dei timori che derivavano dall'innalzamento dei tassi di interesse. Sul punto T. Josling, *Agricultural policy reform in the USA and the EU: a comparison of CAP reform and the 1996 US Farm Bill* in Ingersent et al., *The reform*, cit., p. 36 ss., a p. 38, n. 2. In proposito, Paarlberg fornisce una interessante spiegazione della sostanziale acquiescenza manifestata dalle *lobbies* agricole a questa strategia dell'Esecutivo, osservando che esse non si opposero all'opzione zero nella convinzione che una posizione così intransigente non sarebbe stata accettata dalle altre parti, dunque, avrebbe provocato il fallimento del negoziato agricolo multilaterale. Si v. R. Paarlberg, *Why agriculture blocked the Uruguay Round: evolving strategies of a two level game*, Harvard, 1991, p. 10.

¹⁶² Si v. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 142

Successiva in ordine temporale e risalente all'ottobre 1987, la proposta comunitaria rivelava, per contro, l'approccio più tradizionale e difensivo assunto dalla CE in risposta alle istanze statunitensi. Sebbene, infatti, venisse avvertita l'esigenza di procedere a una revisione della PAC per motivi di bilancio, gli Stati membri dimostrarono la propria determinazione a non cedere alle pressioni internazionali e, ribadendo la non negoziabilità dei principi e dei meccanismi della politica agricola comune, suggerirono due tipi di impegni¹⁶³. Nel breve periodo fu proposta la negoziazione di misure d'urgenza, atte a ridurre le tensioni esistenti su alcuni mercati (quali il mercato dei cereali, dello zucchero e del latte) e di specifiche riduzioni del livello di sostegno in tali settori per promuovere l'equilibrio tra domanda e offerta, mentre nel lungo periodo era prevista la possibilità di una riduzione significativa e bilanciata della protezione e del sostegno complessivamente accordati al settore. A tale scopo la CE concordava con gli Stati Uniti circa l'opportunità di utilizzare uno strumento di misurazione del sostegno aggregato, al fine di fissare i livelli massimi di supporto consentiti, ma a condizione che nel calcolo di tale indicatore fossero inseriti due elementi: un "credito" per le misure di limitazione della produzione già poste in essere¹⁶⁴ e un meccanismo correttivo per compensare eventuali fluttuazioni dei prezzi mondiali e dei tassi di cambio.

Inoltre la Comunità richiedeva che gli impegni di riduzione del sostegno fossero sufficientemente flessibili da consentire un loro bilanciamento (c.d. *rebalancing*), ovvero che a fronte dell'impegno di ridurre la protezione accordata ad alcuni prodotti, fosse permesso aumentare le tariffe applicate ad altri. Attraverso il principio del *rebalancing* la CE sostanzialmente offriva una riduzione del sostegno accordato ai cereali, in cambio della possibilità di innalzare i dazi

¹⁶³ EC Proposal to the Uruguay Round Negotiating Group on agriculture, doc. MTN.GNG/NG5/W/20 del 26 ottobre 1987.

¹⁶⁴ Il riferimento era alle misure di contenimento delle spese già adottate dalla Comunità nel corso degli anni '80. Si v. *supra*, par. 2.1.

doganali applicati sui semi oleosi, consolidati a livelli molto bassi nei Round precedenti¹⁶⁵.

L'evidente inconciliabilità delle posizioni negoziali assunte dai due principali attori della trattativa agricola condusse al fallimento della Conferenza di medio termine di Montreal, ove non fu possibile ccontemperare la richiesta statunitense di prevedere come obiettivo del negoziato l'eliminazione del sostegno concesso al settore agricolo, con l'offerta comunitaria di limitare gli impegni a una riduzione dello stesso: i negoziatori non trovarono, infatti, una formula di compromesso che segnalasse alle *lobbies* agricole statunitensi la disponibilità della CE a modificare, nel lungo periodo, i meccanismi di sostegno dei prezzi della propria politica agricola e, nel contempo, a rassicurare i gruppi di pressione europei che la Commissione era riuscita a fronteggiare l'attacco degli Stati Uniti alla PAC¹⁶⁶. In questa fase di stallo il gruppo di Cairns tentò, ma invano, una mediazione tra le due posizioni attraverso due proposte negoziali di compromesso¹⁶⁷.

Lo stallo dei negoziati agricoli fu superato solo nell'aprile 1989, quando, attraverso la mediazione del Segretario generale del GATT Dunkel, si giunse a un compromesso circa l'obiettivo della trattativa agricola, che fu identificato nella "riduzione sostanziale e progressiva del sostegno", e le parti concordarono

¹⁶⁵ Nel corso del Dillon Round, alcuni Paesi europei avevano consolidato le proprie tariffe doganali sui semi oleosi a livelli molto bassi: con la creazione della Comunità europea e i successivi allargamenti, tali impegni erano stati estesi a tutti gli Stati membri, provocando un forte aumento delle importazioni di tali prodotti sul mercato comunitario giacchè essi venivano utilizzati dagli allevatori europei per alimentare il bestiame in sostituzione dei più costosi cereali (su cui vigevano dazi alle importazioni). L'assenza di barriere alle importazioni di semi oleosi, che Hoekman definisce un "gap in the CAP", indusse il progressivo aumento del sostegno accordato ai trasformatori europei che utilizzavano prodotti "raccolti nella CE" affinché, compensandoli della differenza tra il prezzo della materia prima di origine comunitaria e quello mondiale, essi privilegiassero il prodotto europeo, evitando che la produzione comunitaria di semi oleosi fosse spiazzata dalle importazioni. Più in dettaglio, J. A. Usher, *The Common Agricultural Policy and commercial policy* in M. Maresceau (ed.), *The European Community's commercial policy after 1992. The legal dimension*, Dordrecht, 1993, p. 137 ss., a p. 143 ss.; Hoekam, Crémoux, *Perspectives*, cit., p. 293; Legràs, *L'Uruguay Round*, cit., p. 327. Sul meccanismo comunitario di sostegno del settore dei semi oleosi, Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 80 ss.; Fanfani, *Lo sviluppo*, cit., p. 165 ss. Tali strumenti erano stati oggetto del reclamo sollevato dagli USA in sede GATT, si v. *supra*, cap. 2, par. 3.

¹⁶⁶ Apparentemente neppure l'uso di un dizionario fu di aiuto. Si v. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 148, n. 29

¹⁶⁷ Sulle proposte del gruppo di Cairns si v. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 146 ss.

di proseguire il negoziato, impegnandosi a presentare nuove proposte globali in materia di sostegno interno al settore, accesso ai mercati e sussidi alle esportazioni.

Nella nuova proposta dell'ottobre 1989 gli Stati Uniti, pur dovendo discostarsi dalla precedente opzione zero, non modificarono la sostanza delle richieste, in special modo con riferimento alle sovvenzioni alle esportazioni. Infatti, nel sottolineare che il negoziato avrebbe dovuto condurre a impegni specifici e separati in ciascuna delle tre aree, fu ribadita la richiesta di procedere all'eliminazione di tali strumenti nell'arco di 5 anni, eccezion fatta per gli aiuti alimentari ai Paesi in via di sviluppo.

Con riferimento agli altri due elementi, la proposta conteneva invece alcune importanti innovazioni: in materia di protezione alle frontiere, veniva prevista la c.d. tariffazione di tutte le misure non tariffarie, ovvero la loro conversione in dazi consolidati, da sottoporre, al pari degli altri, a una progressiva riduzione¹⁶⁸. Quanto ai sussidi alla produzione agricola interna, se ne prevedeva la distinzione in tre categorie, ciascuna sottoposta a un differente trattamento: le misure distorsive degli scambi, ovvero concesse in rapporto alla quantità prodotta (ad esempio, i prezzi minimi garantiti), erano da abolire entro 10 anni (c.d. *red light policies*); quelle poco o per nulla distorsive erano consentite, mentre le misure intermedie erano ammesse ma sottoposte a impegni di progressiva riduzione¹⁶⁹.

La proposta della Comunità, per contro, non manifestava modifiche di rilievo rispetto alla posizione iniziale: la possibilità di ridurre il livello aggregato di sostegno al settore agricolo veniva nuovamente condizionata all'affermazione del principio del *rebalancing*, la tariffazione delle misure non tariffarie veniva

¹⁶⁸ Relativamente alle quote sulle importazioni agricole, consentite alle condizioni stabilite dall'art. XI.2.c del GATT e per le quali gli USA avevano ottenuto una deroga permanente, la proposta prevedeva la loro iniziale trasformazione in contingenti tariffari (ovvero un ammontare fisico di importazione cui è applicabile una tariffa ridotta rispetto al livello generale) e poi in dazi veri e propri con ciò dichiarando la disponibilità a rinunciare al trattamento di favore di cui avevano goduto per più di 30 anni. Sul punto, T. P. Stewart (ed.), *The World Trade Organization. The multilateral trade framework for the 21st century and U.S. implementing legislation*, American Bar Association, 1996, p. 149, n. 21. Il dibattito politico interno relativamente a questa possibilità si ritrova in Meyerson, *Domestic politics*, cit., p. 42 ss.

¹⁶⁹ *Submission of the United States on comprehensive long term agricultural reform*, doc. MTN.GNG/NG5/W/118 del 25 ottobre 1989.

accettata, a condizione di inserirvi un elemento correttivo che tenesse conto delle fluttuazioni dei prezzi e dei tassi di cambio ma, soprattutto, la CE si opponeva fermamente alla possibilità di assumere impegni distinti e separati nelle tre aree, rifiutando per questa via di assumere impegni in materia di concorrenza delle esportazioni, giacchè, argomentava, la riduzione del sostegno interno avrebbe comportato automaticamente un ridimensionamento di tali sussidi¹⁷⁰.

Dunque, seppure con qualche timido progresso, le posizioni rimanevano molto distanti. In questa nuova fase di stallo gli organi del GATT tentarono di sbloccare la trattativa, proponendo, non più solo l'agenda dei lavori, ma una concreta proposta di accordo in cui erano precisate le aree negoziali e le possibili opzioni, sulla cui falsariga le parti erano invitate a presentare le proprie concessioni in termini quantitativi, al fine di giungere a un compromesso entro la Conferenza di Ginevra, data prevista per la conclusione del Round¹⁷¹.

Il contenuto delle offerte statunitensi presentava alcune aperture alla posizione della Comunità nell'area del sostegno interno e dell'accesso al mercato¹⁷², mentre in materia di sovvenzionamento delle esportazioni essa si presentava apparentemente invariata, prevedendo una riduzione nell'arco di 10 anni del 90% sia dell'ammontare di tali sussidi, sia delle quantità fisiche sovvenzionate rispetto ai livelli esistenti nel periodo 1986-88¹⁷³. In realtà, gli Stati Uniti dimostravano di avere *de facto* abbandonato l'opzione zero, poichè l'aver modificato il tono delle richieste apriva nuovi margini alle trattative.

¹⁷⁰ *Global proposal of the European Community on the long-term objective for the multilateral negotiation on agricultural questions*, doc. MTN.GNG/NG5/W/145 del 20 dicembre 1989.

¹⁷¹ *Framework Agreement on agricultural reform programme: Draft text by the Chairman*, doc. MTN.GNG/NG5/W/170 dell'11 luglio 1990.

¹⁷² In particolare veniva richiesta una riduzione del 75%, e non più l'eliminazione, delle misure di sostegno interno distorsive e si prevedeva che, nel processo di tariffazione, fosse incluso un meccanismo che consentisse un aumento automatico (ma temporaneo) delle tariffe in presenza di eccezionali fluttuazioni dei prezzi e delle importazioni.

¹⁷³ *A proposal for the agricultural negotiations submitted by the United States*, ottobre 1990. Sebbene l'impegno di riduzione dei sussidi alle esportazioni richiesto dagli Stati Uniti fosse estremamente gravoso, è evidente il sostanziale cambiamento di impostazione rispetto alle precedenti proposte: avere abbandonato la richiesta della completa abolizione di tali strumenti in favore di una loro riduzione, per quanto elevata, apriva infatti lo spazio a un possibile negoziato circa l'ammontare di tale riduzione. In questo senso, De Filippis, *Il negoziato*, cit., p. 126.

Per contro, la Comunità, pur offrendo una riduzione del proprio sostegno globale per alcuni prodotti pari al 30% rispetto al livello del 1986¹⁷⁴, da misurarsi tramite una misura aggregata di sostegno calcolata per ciascun prodotto (c.d. SMU), e pur riproponendo una tariffazione parziale degli ostacoli non tariffari¹⁷⁵, non presentò alcuna offerta quantitativa relativamente al sostegno delle esportazioni, ribadendo che il ridimensionamento dei sussidi alla produzione e della protezione alle frontiere avrebbe automaticamente assicurato la loro riduzione¹⁷⁶.

L'approccio globale al negoziato agricolo della CE, che si concretizzava nel rifiuto di assumere impegni separati nelle tre aree negoziali, non costituiva una mera presa di posizione ma aveva una precisa logica sottostante: una riduzione dei sussidi alle esportazioni realizzata a un ritmo differente rispetto alla riduzione del sostegno interno, infatti, risultava impraticabile agli occhi degli Stati membri, perché avrebbe indotto l'accumulo di ulteriori eccedenze produttive¹⁷⁷.

In vista della riunione del Gruppo dei negoziatori agricoli durante la Conferenza ministeriale di Bruxelles del dicembre 1990, con cui si sarebbe dovuto concludere l'Uruguay Round, il compito di riunire le offerte negoziali in un unico documento fu affidata al capo di tale Gruppo, Hellström, il quale a tal fine fece circolare una proposta non ufficiale di compromesso che raccoglieva le indicazioni ricevute dalle delegazioni in risposta ad alcune sue specifiche richieste, su cui le diverse parti avrebbero dovuto esprimere il proprio assenso¹⁷⁸. Gli Stati Uniti e il gruppo di Cairns manifestarono il proprio sostegno alla proposta Hellström e, prevedendo la possibilità di raggiungere un accordo sulla

¹⁷⁴ Il riferimento al 1986 come anno base per il calcolo del livello di sostegno aggregato era funzionale alla circostanza che, a partire da tale anno, l'effetto degli stabilizzatori di bilancio aveva indotto una significativa riduzione di tale sostegno, rendendo più facile, per la Comunità, il rispetto degli impegni di riduzione.

¹⁷⁵ La tariffazione prospettata dalla Comunità si articolava in una componente fissa, calcolata in base alla differenza tra i prezzi di sostegno e un prezzo mondiale di riferimento, e in una variabile, volta a correggere le influenze provocate dalle fluttuazioni dei tassi di cambio e dei prezzi mondiali. Più in dettaglio, De Filippis, *Il negoziato*, cit., p. 126.

¹⁷⁶ *European Community offer in agriculture*, novembre 1990.

¹⁷⁷ In questo senso Legrès, *L'Uruguay Round*, cit., p. 327 ss.

¹⁷⁸ Si v. *Elements for negotiation of a Draft Agreement on agricultural reform programme (Hellström draft)*, dicembre 1990.

questione agricola, accelerarono i negoziati nelle altre materie, in vista di una possibile conclusione positiva del Round.

Tuttavia, quando, il 6 dicembre, il Gruppo negoziale per l'agricoltura si riunì, il negoziatore della Comunità, McSharry, commissario per l'agricoltura, si affrettò, dietro pressioni della Francia e dell'Irlanda¹⁷⁹, a ritrattare la posizione della Comunità e a dichiarare inaccettabile il compromesso, così provocando l'abbandono della trattativa da parte delle delegazioni degli Stati Uniti e dei Paesi appartenenti al gruppo di Cairns, dunque, il fallimento della Conferenza e la sospensione del Round.

2.2.4 La riforma della PAC e la ripresa del negoziato bilaterale tra Stati Uniti e Comunità

L'evidente indisponibilità della Comunità a offrire concessioni sulla materia agricola agli altri partner commerciali, aveva, come si è accennato, una precisa ragion d'essere. Prima di definire un accordo multilaterale in sede GATT, infatti, la Comunità doveva necessariamente procedere a una revisione dei meccanismi della PAC e ciò non solo per i già esposti motivi di bilancio e per gli scarsi risultati ottenuti con le misure di contenimento delle spese già adottate, ma anche perché già le precedenti offerte comunitarie in sede negoziale non consentivano il mantenimento di alcuni strumenti in vigore e una modifica della PAC indotta da un accordo internazionale difficilmente sarebbe stata accettata dalle *lobbies* agricole interne¹⁸⁰. Peraltro, l'intransigente posizione delle altre parti dimostrava che per giungere a un accordo, ed evitare così il fallimento dell'intera trattativa, era necessario che la Comunità offrisse ulteriori concessioni, con ciò rendendo i

¹⁷⁹ Francia e Irlanda avevano, poche ore prima, accusato la Commissione di avere cborbitato dal suo mandato negoziale con le offerte fatte alle richieste di Hellström. Si v. S. Tangermann, *An ex-post review of the 1992 McSharry reform* in Ingersent et al., *The reform*, cit., p. 12 ss., a p. 23

¹⁸⁰ I profili di incompatibilità tra le offerte comunitarie del 1990 e la PAC sono ricostruiti da Tangermann, *An ex-post review*, cit., p. 21

propri strumenti di politica agraria ancora più incompatibili con la disciplina multilaterale¹⁸¹.

Consapevole di questa situazione, la Commissione presentò al Consiglio, nel febbraio 1991, un primo documento in cui delineava in termini generali gli elementi di una possibile revisione della PAC¹⁸² e, nel luglio seguente, una concreta proposta di riforma¹⁸³ che, con qualche modifica, fu adottata dal competente organo comunitario nel maggio 1992¹⁸⁴.

La riforma della PAC manteneva immutati gli obiettivi del Trattato di Roma¹⁸⁵, ma modificava sostanzialmente gli strumenti di intervento in alcuni settori strategici ove la protezione era particolarmente forte, quali i cereali, il latte e le carni bovine, o che presentavano caratteri di complementarità o sostituibilità con essi, i semi oleosi e le piante protageinose.

Elemento centrale della riforma era l'enfasi posta sugli aiuti diretti agli agricoltori quale strumento per ridurre gli incentivi alla sovrapproduzione: il sistema di sostegno dei prezzi veniva, infatti, fortemente ridimensionato attraverso un taglio dei prezzi di intervento tale da avvicinarli ai prezzi mondiali

¹⁸¹ Tali considerazioni si ritrovano in Tangermann, *An ex post review*, cit., insieme a una interessante ricostruzione di questa fase del negoziato. L'autore osserva che l'apparente ambiguità della posizione comunitaria era probabilmente il frutto di una strategia del commissario McSharry, volta a manifestare alle altre parti la possibilità di giungere a un compromesso (l'iniziale risposta a Hellstrom, sulla cui base fu predisposta la bozza di accordo), per poi interrompere il negoziato prima che ciò si concretizzasse al fine di rendere i capi di Stato dei Paesi membri consapevoli della necessità di esercitare una pressione sui propri ministri dell'agricoltura per offerte più consistenti, onde evitare il fallimento di una trattativa commerciale così importante per la Comunità che aveva raggiunto progressi sostanziali in molti settori nuovi (tra cui i servizi). Nel contempo, secondo la lettura fornita dall'autore, McSharry appariva intenzionato a convincere i ministri dell'agricoltura europei che ne condivideva pienamente le preoccupazioni (ritrattazione della posizione comunitaria durante la riunione del Gruppo agricoltura), per rassicurarli che egli si stava adoperando per trovare una soluzione soddisfacente. Si v. Tangermann, *An ex post review*, cit., p. 22 ss. Una più ampia analisi si ritrova in W. D. Coleman, S. Tangermann, *The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualizing linked policy games* in *J. of Comm. Mkt. Studies*, vol. 37, 1999, n. 3, p. 385 ss.

¹⁸² Si v. Evoluzione e futuro della PAC, COM 91/100.

¹⁸³ Si v. Evoluzione e futuro della Politica Agricola Comune, COM 91/258.

¹⁸⁴ Regolamento del Consiglio n. 1765/92, in GUCE L 181 del 1 luglio 1992. L'elenco dei regolamenti attuativi si ritrova in Fanfani, *Lo sviluppo*, cit., p. 235.

¹⁸⁵ E' opportuno segnalare che obiettivo della riforma, a fianco dei tradizionali obiettivi della PAC contenuti nell'art. 39 del Trattato di Roma (incremento della produttività agricola, reddito equo agli agricoltori, stabilizzazione dei mercati, garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi ragionevoli per i consumatori), era anche il riconoscimento del carattere multifunzionale dell'agricoltura e delle necessità di mantenere un'adeguata produzione agricola anche al fine di preservare l'ambiente e il modello di sviluppo rurale. Sul punto M. Cardwell, *The European model of agriculture*, Oxford, 2004, p. 41 ss.

e sostituito da un sistema di aiuti volti a compensare la conseguente riduzione dei redditi agricoli¹⁸⁶. I pagamenti compensativi erano calcolati in base a parametri fissi (superfici e rese storiche per i seminativi e numero di capi per gli allevamenti) la cui percezione era condizionata al rispetto di misure di controllo della produzione consistenti nella messa a riposo (*set aside*) di una percentuale della superficie messa a coltura per i seminativi e nella fissazione di un tetto massimo ai premi per gli allevamenti¹⁸⁷.

Attraverso la riforma, dunque, i principali strumenti di sostegno dei prezzi della PAC venivano modificati attraverso la sostituzione dei prelievi variabili e delle restituzioni alle esportazioni con un sistema di aiuti diretti al reddito, il cui onere ricadeva sui contribuenti e non più sui consumatori, e che rendeva le spese di bilancio più controllabili e prevedibili, in ragione dei limiti imposti dai parametri prefissati¹⁸⁸.

Le implicazioni della riforma della politica agricola comunitaria per i negoziati dell'Uruguay Round erano evidenti: la riduzione dei prezzi di intervento avrebbe stimolato i consumi interni; ciò, insieme con gli effetti indotti dalle misure di contenimento della produzione agricola, avrebbe contribuito a ridurre le eccedenze produttive e, conseguentemente, le restituzioni alle esportazioni, consentendo alla CE di rispettare gli impegni che le venivano richiesti dagli altri *partner* commerciali. Inoltre, se i pagamenti compensativi fossero stati considerati esenti dal calcolo della Misura Aggregata di Sostegno (MAS), la

¹⁸⁶ Si riteneva, in tal modo, di risolvere il problema delle eccedenze indotto dagli alti livelli di prezzo garantiti agli agricoltori, con cui essi si vedevano riconosciuti ricavi crescenti all'aumentare della produzione. In questo senso, Cardwell, *The European model*, cit., p. 43.

¹⁸⁷ La riforma prevedeva anche tre tipologie di misure di accompagnamento volte, rispettivamente, a incentivare, attraverso appositi schemi di aiuti, la diffusione di metodi produttivi compatibili con la protezione dell'ambiente (c.d. Regolamento agro-ambientale, cfr. Regolamento del Consiglio n. 2078/92, in GUCE L 215/85), il prepensionamento degli agricoltori (Regolamento del Consiglio n. 2079/92, in GUCE L 215/92) e la protezione del patrimonio boschivo (Regolamento del Consiglio 2080/92 in GUCE L 215/96). Più in dettaglio, Cardwell, *The European model*, cit., p. 48 ss. Un più ampia analisi della riforma della PAC si ritrova in Fanfani, *Lo sviluppo*, cit., p. 193 ss.; Ingersent et al., *The reform*, cit.; Cardwell, *The European model*, cit., p. 40 ss.; F. Gençarelli, *L'evoluzione del diritto agrario comunitario* in *DCSI*, 2000, n. 2, p. 231 ss., a p. 253 ss.; L. Costato, *Le influenze del Trattato di Marrakesh sulla Politica Agricola Comune* in *Riv. di diritto agrario*, vol. 74, 1995, n. 4, p. 462 ss., a p. 466 ss.

¹⁸⁸ Più in dettaglio Ingersent et al., *The reform*, cit., p. 4.

Comunità avrebbe soddisfatto i requisiti di riduzione del sostegno interno senza dover procedere a ulteriori tagli del sostegno garantito ai prezzi¹⁸⁹.

Le proposte di riforma della PAC e la possibilità che la Comunità assumesse una differente posizione negoziale consentirono la ripresa dei negoziati, inducendo il Segretario generale del GATT, Dunkel, a accelerare i tempi e a presentare una bozza di "Atto finale" in cui proponeva una soluzione di compromesso per ciascuna delle aree negoziali, da sottoporre all'attenzione delle parti.

In materia agricola, il c.d. piano Dunkel indicava non solo le tre aree da trattare (accesso al mercato, concorrenza delle esportazioni e sostegno interno), ma specificava anche il contenuto degli impegni in termini di ammontare delle riduzioni e di periodi di attuazione¹⁹⁰.

Relativamente all'accesso ai mercati di importazione, veniva proposta la tariffazione delle misure non tariffarie, compensata da una clausola di salvaguardia in caso di aumenti eccezionali delle importazioni o di riduzioni significative dei prezzi, e si prevedeva una riduzione media delle tariffe pari al 36% rispetto ai livelli esistenti nel biennio 1986-88, previa concessione di una quota di accesso minimo a tariffa ridotta per le importazioni di ciascun prodotto.

In materia di sostegno interno, a fronte della richiesta di una riduzione del 20% rispetto al valore dell'indicatore aggregato di sostegno nel periodo 1986-88 calcolato prodotto per prodotto, era prevista l'istituzione di una "scatola verde" (*green box*) contenente le misure ritenute ammissibili in ragione dei loro limitati effetti distorsivi sugli scambi e, come tali, escluse dal calcolo del MAS; tra esse rientravano gli aiuti diretti disaccoppiati dalla produzione e le misure di *set aside*. Per i sussidi alle esportazioni, la proposta Dunkel prevedeva un impegno duplice: una riduzione pari al 36% del valore di tali strumenti e pari al 24% delle quantità

¹⁸⁹ Sul punto Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 156.

¹⁹⁰ *Text on Agriculture in Draft Final Act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*, doc. GATT MTN.TNC/W/FA del 20 dicembre 1991.

di esportazioni sovvenzionate, da calcolarsi rispetto ai valori medi del periodo 1986-90¹⁹¹.

Sulla base di tali indicazioni, e previa conferma della necessità che le parti assumessero impegni separati e specifici nelle tre aree, gli Stati erano invitate a presentare, entro il marzo 1992, i propri prospetti indicanti, per ciascun prodotto e per ciascuna area, la situazione nel periodo base e gli impegni di riduzione che intendevano assumere, al fine di giungere alla conclusione del Round entro l'aprile 1992, ovvero prima della scadenza della c.d. *fast track authority* con cui il Congresso statunitense aveva concesso, e periodicamente rinnovato, un'autorizzazione all'Esecutivo a negoziare un accordo commerciale in sede GATT¹⁹².

La proposta del segretario generale come base per un compromesso finale, più in linea con le richieste statunitensi di quanto non fosse con quelle comunitarie, fu accettata dagli Stati Uniti e dal gruppo di Cairns, ma incontrò le resistenze della Comunità su diversi punti¹⁹³.

In particolare, non risultava chiaro se i pagamenti compensativi previsti dalla riforma della PAC, al tempo ancora in discussione, potevano essere inseriti nella scatola verde o meno¹⁹⁴, né era possibile stabilire con certezza se le riduzioni dei prezzi di sostegno previste avrebbero garantito anche la riduzione del volume delle esportazioni sussidiate richiesta dal piano Dunkel. L'opposizione della Comunità era, dunque, motivata dal fatto che a fronte della radicale modifica che la PAC stava per subire, non era accettabile l'ipotesi di un accordo internazionale

¹⁹¹ Una più ampia disamina del Piano Dunkel si ritrova in Josling et al, *Agriculture*, cit., p. 157 ss.

¹⁹² La *fast track authority* era stata inizialmente concessa con il *Trade Act* del 1984, poi rinnovata nel 1988 con l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* e nel 1991. Cfr. Meyerson, *Domestic politics*, cit., alle pp. 44, 49 e 58.

¹⁹³ Legrás, nel definire il documento di Dunkel un *erreur politique* ai fini della conclusione della trattativa agricola, rileva come la scelta del Segretario generale del GATT fosse la conseguenza degli obiettivi contraddittori manifestati dalla Comunità. Ricevendo segnali ambigui egli avrebbe, dunque, privilegiato la posizione statunitense che appariva più chiara. Si v. Legrás, *L'Uruguay Round*, cit., p. 330.

¹⁹⁴ E' il caso di segnalare che anche gli Stati Uniti condividevano gli stessi dubbi relativamente ai propri *deficiency payments*, riformati con il *Food Security Act* del 1985 e calcolati in base alle superfici e alle rese storiche. Sul punto, Josling, *Agricultural policy reform*, cit., p. 38.

che già in partenza rendesse dubbia la compatibilità della nuova disciplina con gli impegni internazionali¹⁹⁵.

Inoltre, la CE contestava il mancato riferimento al principio del *rebalancing*, un punto su cui l'interesse comunitario divenne particolarmente forte a seguito della conclusione sfavorevole del secondo reclamo sollevato dagli USA contro il sostegno garantito dalla Comunità al settore dei semi oleosi, come modificato nel 1991, e delle successive minacce di ritorsione unilaterale da parte degli Stati Uniti¹⁹⁶, rendendo ancora più evidente la necessità di giungere a un accordo che garantisse la compatibilità dei nuovi meccanismi della PAC con la disciplina multilaterale¹⁹⁷.

2.2.5 Il compromesso finale: alcune osservazioni generali

I contrasti tra le due potenze commerciali si risolsero solo nel novembre successivo con un accordo bilaterale, il c.d. accordo di Blair House, in cui fu raggiunto un compromesso relativamente non solo al contenzioso sui semi oleosi, ma anche, e soprattutto, sulle questioni ancora aperte circa la materia agricola nell'ambito dei negoziati dell'Uruguay Round, e che costituì il punto di contatto tra le richieste comunitarie di legittimare sul fronte internazionale la riforma della propria politica agricola e le istanze statunitensi di liberalizzazione degli scambi. Con tale accordo, infatti, gli Stati Uniti ottennero la riduzione del sostegno garantito dalla Comunità al settore dei semi oleosi, tramite la fissazione del tetto massimo della produzione per cui era percepibile un sostegno, in cambio di alcune concessioni rispetto a quanto previsto dal piano Dunkel¹⁹⁸. In particolare, i

¹⁹⁵ Gli ostacoli all'accettazione del piano Dunkel da parte della CE sono analizzati con maggior dettaglio in Ingersent et al., *Agriculture in the Uruguay Round*, cit., p. 276 ss.

¹⁹⁶ Si v. *supra*, par. 2.1.3.

¹⁹⁷ In questo senso, Legrás, *L'Uruguay Round*, cit., p. 331. Più in dettaglio sulla soluzione della controversia relativa ai semi oleosi si veda Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 160.

¹⁹⁸ Per la ricostruzione di questa complessa fase del negoziato si v. J. Croome, *Reshaping the world trading system: a history of the Uruguay Round*, Ginevra, 1995, p. 294 ss. Il raffronto tra le disposizioni del piano Dunkel e le modifiche testuali introdotte dall'accordo di Blair House è dettagliato in T. P. Stewart (ed. by), *The GATT Uruguay Round. A negotiating history (1986-1994)*, vol. IV: *The end game*, The Hague, 1999, p. 3 ss.

due Paesi si accordarono per un impegno di riduzione per ciascun prodotto pari al 21% del valore delle esportazioni sovvenzionate, in luogo del 24% proposto da Dunkel, da attuarsi in modo lineare¹⁹⁹, e crearono una nuova categoria *ad hoc* di strumenti di sostegno interno esenti dagli impegni di riduzione, in modo da farvi rientrare (anche in assenza del requisito del *decoupling* posto da Dunkel ai fini dell'ammissibilità delle misure alla scatola verde) i pagamenti diretti introdotti dalla riforma della PAC e i *deficiency payments* statunitensi (c.d. *blue box*)²⁰⁰. Infine, sulla base degli impegni assunti, i due Paesi negoziarono una disposizione volta a rassicurare la Comunità che il faticoso compromesso raggiunto mettesse i meccanismi della PAC al riparo da contestazioni in sede multilaterale, la c.d. clausola di pace: sarebbe stato, infatti, inaccettabile per la Comunità aderire alla nuova disciplina multilaterale relativa agli scambi agricoli e, successivamente, essere oggetto di reclami ai sensi di altre disposizioni del GATT, come quelle in materia di sussidi e di dazi compensativi²⁰¹. Per questo motivo fu stabilita la temporanea esenzione dalle azioni legali ai sensi del GATT e della nuova disciplina sulle sovvenzioni e sulle misure compensative per le misure di sostegno alla produzione e alle esportazioni agricole conformi a quanto previsto dall'accordo, per tutto il suo periodo di applicazione (ovvero 6 anni)²⁰².

¹⁹⁹ L'obbligo di applicare una riduzione lineare richiedeva di distribuire la riduzione complessiva delle quantità di esportazioni sussidiate nel corso del periodo di attuazione, ovvero di procedere a un taglio di pari ammontare per ciascun anno. Si v. De Filippis, *Il negoziato*, cit., p. 141, n. 19.

²⁰⁰ In base all'accordo di Blair House, infatti, rientravano nella scatola blu, e, dunque, erano esenti dagli impegni di riduzione previsti dal piano Dunkel, i pagamenti diretti ai produttori corrisposti per ettaro o per unità di prodotto, purchè basati su parametri fissi e condizionati a misure di controllo della produzione. Ciò garantiva ad entrambi i Paesi la possibilità di mantenere invariati i sussidi interni in vigore nel pieno rispetto dell'accordo. Sul punto, Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 161.

²⁰¹ In questo senso, Legrès, *L'Uruguay Round*, cit., p. 330; R. Wolfe, *Farm wars. The political economy of agriculture and the international trade regime*, Basingstoke, 1998, p. 138.

²⁰² Il piano Dunkel sanciva la presunzione che gli impegni di riduzione del sostegno interno applicati in conformità con l'accordo non recassero un pregiudizio grave alle altre parti ai sensi dell'art. XVI GATT e prevedeva la non azionabilità dei dazi compensativi nei confronti delle misure appartenenti alla scatola verde (si v. Stewart, *The GATT*, cit., a p. 25 e 37). Tali disposizioni non erano applicabili alle misure contenute nella *blue box*, caratterizzate dal fatto di essere, contemporaneamente, esenti dagli impegni di riduzione e non conformi ai requisiti della *green box*: fu, dunque, necessario estendere la copertura materiale della disposizione per evitare la ripresa dei conflitti commerciali sulla materia agricola che avevano caratterizzato il sistema previgente. Più in dettaglio sulla clausola di pace si v. *infra*, cap. 3, par. 2.4.

Il raggiungimento di un accordo sulla materia agricola tra i due attori, dopo 6 anni di intensi negoziati, rappresentava un indubbio passo in avanti verso una conclusione del Round, ma costituiva anche un compromesso di natura specificamente bilaterale, relativo all'interpretazione del piano Dunkel condivisa dagli Stati Uniti e dalla Comunità, nonché agli impegni di attuazione che i due Paesi intendevano assumere; esso, peraltro, richiedeva l'accettazione di tutte le altre parti negoziali.

Proprio per ottenere tale accettazione, alcuni ulteriori aggiustamenti furono necessari non solo per venire incontro alle richieste di alcuni Stati terzi²⁰³, ma anche per la dura opposizione della Francia, che richiese formalmente un rinegoziazione del compromesso di Blair House al fine di ottenere maggiori garanzie circa la sua compatibilità con la PAC. L'aspetto che più preoccupava la Francia atteneva l'impegno di riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni, con speciale riferimento ai tempi e alle metodologie di attuazione previste dall'accordo: in primo luogo, la scelta del quadriennio 1986-90 come periodo base implicava, per la Comunità, una riduzione effettiva superiore al 21% per alcuni prodotti in ragione del progressivo aumento delle loro esportazioni nel biennio successivo²⁰⁴; inoltre la previsione di una riduzione di tali strumenti di pari ammontare per ciascun anno costituiva un vincolo particolarmente stringente, giacchè non consentiva alla Comunità di rinviare le riduzioni più

²⁰³ Tra questi, il Giappone e la Corea, che non condividevano le proposte finali in materia di accesso al mercato, preoccupati di dover rinunciare ai propri strumenti di controllo delle importazioni di riso, la cui domanda interna era interamente soddisfatta dalla produzione nazionale attraverso un meccanismo di sostegno dei prezzi e di imprese pubbliche e tale si voleva mantenere per motivi di stabilità sociale e politica. A seguito di una mediazione statunitense, essi videro riconosciute le proprie istanze tramite l'inclusione, nell'accordo finale, della c.d. clausola del riso che consente, a determinate condizioni e previa indicazione dei prodotti soggetti a tale trattamento nelle liste di concessione di ogni Paese, un'esenzione dall'obbligo di tariffazione per ragioni di sicurezza alimentare o di protezione dell'ambiente (si v. Allegato 5 dell'Accordo finale sull'agricoltura). Più in dettaglio Stewart, *The GATT*, cit., p. 19 ss., Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 169. Più in generale sulla politica agricola giapponese K. Hemmi, *The Japanese perspective in Ingersent et al., Agriculture in the Uruguay Round*, cit., p. 140 ss.

²⁰⁴ Tra questi i cereali, di cui la Francia era la maggior produttrice europea, e alcuni prodotti lattiero-caseari. I dati relativi ai volumi medi di esportazioni dei periodi 1986-90 e 1991-92, al fine di operare un confronto, sono riportati da Fanfani, *Lo sviluppo*, cit., p. 216, tab. 6.5. È evidente che maggiore è il volume di esportazioni nel periodo base, minore sarà il relativo impegno di riduzione.

consistenti ai successivi periodi in cui la riforma della PAC avrebbe esplicato i suoi effetti in termini di riduzione delle eccedenze produttive²⁰⁵.

Dopo intensi negoziati²⁰⁶, gli Stati Uniti accettarono di ridefinire questi aspetti dell'accordo e, il 7 dicembre 1993, fu concluso un nuovo compromesso che consentiva una maggiore flessibilità nell'applicazione degli impegni di riduzione dei sussidi alle esportazioni attraverso la possibilità, a determinate condizioni e purchè ciò non compromettesse l'impegno complessivamente assunto, di procedere a riduzioni minori nei primi anni del periodo di attuazione (c.d. *back-loading* degli impegni)²⁰⁷, nonché di poter scegliere come periodo base tra il quadriennio 1986-90 e il biennio 1990-92 (c.d. *front-loading option*)²⁰⁸. Inoltre, gli Stati Uniti acconsentirono a prorogare la durata della clausola di pace, il cui periodo di implementazione fu fissato a nove anni.

Una settimana dopo la conclusione del c.d. accordo di Blair House II, il 15 dicembre 1993, si concluse l'Uruguay Round e, quattro mesi più tardi, gli Stati membri della nuova Organizzazione Mondiale del Commercio firmarono formalmente l'Atto Finale del negoziato, in cui erano confluiti i diversi accordi, dichiarazioni e decisioni che rappresentavano il risultato dei sette anni di trattative: tra di essi figurava l'Accordo sull'agricoltura²⁰⁹.

Accanto alle significative innovazioni di carattere istituzionale e procedurale, il più ampio Round del GATT aveva ampliato notevolmente l'ambito materiale della disciplina multilaterale degli scambi, integrando nel nuovo sistema anche il settore agricolo attraverso una nuova regolamentazione basata sugli impegni condivisi in materia di apertura dei mercati, di riduzione del sovvenzionamento

²⁰⁵ In questo senso De Filippis, *Il negoziato*, cit., p. 141.

²⁰⁶ Il resoconto di quest'ultima, concitata, fase negoziale si ritrova in Croome, *Reshaping*, cit., p. 315 ss.

²⁰⁷ Si v. Trebilcock, Howse, *The regulation*, cit., p. 262.

²⁰⁸ Sul punto Stewart, *The GATT*, cit., p. 27.

²⁰⁹ Nel periodo di tempo intercorrente tra la conclusione del negoziato e la firma dell'Atto finale, gli Stati procedettero alla verifica delle proprie Liste di concessioni sulla base delle *modalities* stabilite nell'ambito del Gruppo per i negoziati sull'accesso al mercato. Si v. *Modalities for the establishment of specific bindings commitments under the reform programme. Note by the Chairman of the market access Group*, doc. MTN.GNG/MA/W/24 del 20 dicembre 1993. Più in generale sui risultati dell'Uruguay Round si rimanda a Sacerdoti, *Profili*, cit., A. Beviglia Zampetti, *L'Uruguay Round. Una panoramica dei risultati* in *DCI*, 1994, p. 825 ss; R. Quick, *I risultati dell'Uruguay Round del GATT e l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio* in *CI*, vol. 49, 1994, n. 4, p. 675 ss.

attribuibile alle esportazioni e di limitazione dell'utilizzo degli strumenti di sostegno interno.

La complessa normativa che ne è derivata, articolata nelle tre aree appena menzionate, è basata su un duplice approccio: la definizione di nuove regole multilaterali e gli impegni di riduzione dei livelli di sostegno e protezione garantiti dagli Stati.

Il primo approccio, finalizzato a garantire direttamente una più ampia liberalizzazione del commercio agricolo tramite la definizione di una disciplina effettiva e vincolante, si esplica nel principio della tariffazione, con cui si risolvono i problemi legati al proliferare degli ostacoli non tariffari del sistema previgente e si garantisce una maggiore trasparenza e stabilità alle relazioni commerciali tra i Membri; nel divieto di introdurre nuove forme di sostegno alle esportazioni, che elimina i dubbi relativi al concetto di parte equa del commercio mondiale contenuta nell'art. XVI GATT; infine, nella creazione della scatola verde, quale strumento per indirizzare le politiche interne verso gli strumenti ritenuti meno distorsivi degli scambi.

Il secondo, e più tradizionale, approccio si ravvisa negli impegni di riduzione che caratterizzano ciascuna delle tre aree.

Tuttavia, è in relazione al sostegno interno che emerge la più importante novità raggiunta dal negoziato: l'attenzione rivolta allo stretto rapporto tra politiche agricole interne e disciplina del commercio internazionale, che ha caratterizzato la trattativa agricola sin dagli inizi, rendendola particolarmente lunga e complessa, ha consentito di incorporare nelle nuove regole commerciali un limite quantitativo ai programmi nazionali. Attraverso l'utilizzo della misura aggregata di sostegno (MAS), infatti, si è potuto procedere a un controllo multilaterale degli effetti negativi indotti da tali misure sugli scambi internazionali, garantendo contestualmente ampi margini di flessibilità nell'attuazione degli specifici strumenti di politica agraria nazionale²¹⁰.

²¹⁰ Una più ampia disamina dei vantaggi derivanti dal MAS si v. Sanderson, *Overview*, cit., p. 10; Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 166. Più in dettaglio sul punto si v. *infra*, cap. 3, par. 2.3.

Capitolo 3

La disciplina multilaterale applicabile agli scambi di prodotti agricoli: l'Accordo sull'agricoltura

SOMMARIO: 3.1 Profili generali dei risultati dell'Uruguay Round; 3.2 La disciplina degli scambi agricoli introdotta a seguito dell'Uruguay Round: l'Accordo sull'agricoltura e gli impegni consolidati nelle Liste di concessioni; 3.2.1 L'accesso al mercato delle importazioni di prodotti agricoli; 3.2.1.1 La tariffazione degli ostacoli non tariffari; 3.2.1.2 La riduzione dei livelli tariffari e la "clausola di salvaguardia speciale"; 3.2.1.3 Il trattamento riservato ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi meno avanzati; 3.2.1.4 L'attuazione delle disposizioni relative all'accesso al mercato; 3.2.2 I presupposti della disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni; 3.2.2.1 Le diverse categorie di sovvenzioni alle esportazioni identificate dall'Accordo sull'agricoltura e la relativa disciplina; 3.2.2.1.1 Il trattamento riservato alle sovvenzioni alle esportazioni identificate all'art. 9.1; 3.2.2.1.2 La disciplina delle altre forme di sostegno delle esportazioni; 3.2.2.2 Gli impegni di riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni e del volume delle esportazioni sovvenzionate; 3.2.2.3 Il trattamento riservato ai Paesi in via di sviluppo; 3.2.2.4 L'attuazione dell'Accordo; 3.2.3 La disciplina del sostegno interno; 3.2.3.1 Le misure soggette a impegni di riduzione: l'*amber box*; 3.2.3.1.1 La misurazione del sostegno e le differenti tipologie di MAS; 3.2.3.1.2 Il calcolo della MAS; 3.2.3.2 Le misure non soggette a impegni di riduzione; 3.2.3.2.1 Le misure previste dall'Allegato 2: la *green box*; 3.2.3.2.2 Le misure esenti dagli impegni di riduzione ai sensi dell'art. 6 e la *blue box*; 3.2.3.3 Il trattamento riservato ai PVS; 3.2.3.4 L'attuazione della disciplina; 3.2.4 La clausola di pace; 3.3 L'avvio del nuovo negoziato agricolo; 3.3.1 La Dichiarazione di Doha e i successivi sviluppi.

3.1 Profili generali dei risultati dell'Uruguay Round

Come è noto, il principale risultato raggiunto con la firma dell'Atto finale dell'Uruguay Round, il 15 aprile 1994, è consistito nella creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e dal collegamento stabilito tra la partecipazione alla nuova Organizzazione e l'accettazione dei diversi strumenti giuridici allegati al suo Accordo istitutivo e contenuti nell'Atto finale del negoziato, attraverso il quale le Parti contraenti del GATT 1947 hanno risolto i problemi posti dalla frammentazione del sistema normativo previgente, esteso le sfera di applicazione materiale della disciplina commerciale

multilaterale a nuovi settori e provveduto a istituire un unico e più efficace meccanismo di soluzione delle controversie.

L'ordinamento del commercio multilaterale che ne è derivato consta dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e dei suoi quattro Allegati contenenti, rispettivamente, gli Accordi commerciali multilaterali, concernenti l'insieme delle norme convenzionali di natura sostanziale che regolano i diritti e gli obblighi degli Stati membri nei diversi campi di applicazione materiale (Allegato 1)²¹¹, l'Intesa sulla soluzione delle controversie (*Dispute Settlement Understanding*, DSU, Allegato 2), il Meccanismo d'esame delle politiche commerciali (*Trade Policy Review Mechanism*, TPRM, Allegato 3) e, in ultimo, i quattro Accordi commerciali plurilaterali (Allegato 4)²¹².

Se questi ultimi vincolano solamente gli Stati contraenti, l'Accordo istitutivo e i suoi primi tre Allegati, che ne costituiscono parte integrante²¹³, rappresentano il quadro giuridico di riferimento per il quale vige il principio dell'approccio unico (*single undertaking approach*) che si esplica nell'obbligo, in capo ai Membri, di accettare l'intero pacchetto di Accordi per perfezionare la propria partecipazione all'Organizzazione²¹⁴.

²¹¹ L'Allegato I dell'Accordo che istituisce l'OMC si compone di tre parti: la parte A raccoglie gli Accordi multilaterali che regolano gli scambi di merci, ovvero il GATT 1994 e 12 altri Accordi negoziati nel corso dell'Uruguay Round; la parte B è costituita dall'Accordo sul commercio di servizi (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) e dai suoi Protocolli allegati, concernenti i servizi finanziari, il movimento delle persone, le telecomunicazioni di base e i servizi finanziari, che disciplinano gli scambi di servizi; nella parte C, infine, si ritrova l'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale atinenti il commercio (*Agreement on Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPs).

²¹² Si tratta di Accordi che, ai sensi dell'art. II.3 dell'Accordo che istituisce l'OMC, vincolano solo le Parti che li hanno sottoscritti. Si tratta dell'Accordo sul commercio di aeromobili civili, l'Accordo sugli appalti pubblici, l'Accordo sui prodotti latticini e l'Accordo sulle carni bovine. Di questi, gli ultimi due non sono più in vigore dal 1997 (si v. WTO Doc. WT/L/251 e WT/L/252 del dicembre 1997 con cui si è provveduto alla loro eliminazione dall'Allegato 4).

²¹³ Art. II.2 dell'Accordo che istituisce l'OMC.

²¹⁴ Quarto capoverso del Preambolo, art. XI.1 e art. XIV.1 dell'Accordo che istituisce l'OMC. Si segnala che, ai sensi dell'art. XVI.4 dell'Accordo che istituisce l'OMC, i Membri dell'Organizzazione sono tenuti a garantire la conformità delle proprie normative interne con gli Accordi allegati: si è, in tale modo, sancita l'estinzione della clausola di applicazione limitativa (*grandfather clause*) del sistema previgente. Più in dettaglio sul sistema degli Accordi che fanno capo all'Accordo istitutivo si v. G. Adinolfi, *L'Organizzazione Mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001, p. 208 ss; M. Matsushita, T. J. Schoenbaum, P. C. Mavroidis, *The World Trade Organization. Law, practice and policy*, Oxford, 2003, p. 7 ss.; P. Picone, A. Ligustro, *L'Organizzazione*, cit., p. 26 ss.; G. Sacerdoti, *Profili*, cit.; G. Venturini, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, 2° ed., Milano, 2004, p. 5.

3.2 La disciplina degli scambi agricoli introdotta a seguito dell'Uruguay Round: l'Accordo sull'agricoltura e gli impegni consolidati nelle Liste di concessioni

Nel novero degli Accordi commerciali multilaterali dell'Allegato I A, relativi agli scambi di merci²¹⁵, rientra l'Accordo sull'agricoltura (AsA) che, insieme alle Liste di concessione degli Stati membri e dalla Decisione sulle misure relative ai possibili effetti negativi del processo di riforma sui Paesi meno avanzati importatori netti di prodotti alimentari²¹⁶, delineano la disciplina multilaterale che regola gli scambi di prodotti agricoli.

Fulcro di tale disciplina è l'Accordo, sottoscritto da 111 Stati il 15 aprile 1994 e entrato in vigore il 1° gennaio 1995, che costituisce un primo e significativo passo nella direzione della completa integrazione degli scambi agricoli nell'ordinamento commerciale multilaterale, con il preciso intento di superare le

²¹⁵ Gli Accordi multilaterali relativi agli scambi di merci sono costituiti dall'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio 1994 (GATT 1994), ovvero il GATT 1947 integrato dalle Intese negoziate nel corso dell'Uruguay Round, e da 12 Accordi che interpretano, modificano e completano in vario modo la disciplina del GATT 1994 nei rispettivi ambiti materiali (gli scambi di prodotti agricoli, le misure sanitarie e fitosanitarie, il settore tessile, gli ostacoli tecnici agli scambi, le misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi, l'applicazione dell'art. VI del GATT 1994 e il dumping, le valutazioni in dogana, le ispezioni pre-imbarco, le regole di origine, le licenze all'importazione, le sovvenzioni e le misure compensative e, infine, le misure di salvaguardia). Al pari del GATT 1994, gli Accordi commerciali multilaterali perseguono gli obiettivi della liberalizzazione degli scambi commerciali tra i Membri e del contenimento degli effetti restrittivi sul commercio indotti dalle pratiche degli Stati membri attraverso l'integrazione dell'intera disciplina giuridica multilaterale in un unico quadro istituzionale di riferimento che prevede un unico sistema di soluzione delle controversie volto a garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni ivi contenute. Il rapporto che intercorre tra le disposizioni del GATT 1994 e degli Accordi dell'Allegato IA è precisato dalla Nota interpretativa generale all'Allegato I A ove viene stabilito che, in caso di conflitto, le seconde prevalgono sulle prime, in applicazione del generale principio *lex specialis derogat generali*. Sul sistema degli Accordi commerciali multilaterali, E. U. Petersmann, *The transformation of the world trading system through the 1994 Agreement establishing the World Trade Organization* in *EJIL*, 1995, n. 6, p. 161 ss., a p. 195 ss. La questione della sostituzione del nuovo insieme di Accordi multilaterali al GATT 1947, operata tramite la previsione di un periodo transitorio di coesistenza tra tali strumenti, è esaminata in P. M. Moore, *The decisions bridging the GATT 1947 and the WTO Agreement* in *AJIL*, vol. 90, 1996, n. 2, p. 317 ss.; G. Marceau, *Transition from GATT to WTO. A most pragmatic operation* in *JWT*, 1995, n. 4, p. 147 ss.; R. Virzo, *Note sulla successione tra organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alla trasformazione del GATT nell'OMC* in *CI*, vol. LIV, 1999, n. 2, p. 296 ss.

²¹⁶ Decisione adottata dal Comitato dei negoziatori commerciali del 15 dicembre 1993.

carenze del sistema previgente che avevano consentito la sostanziale disapplicazione dei principi del GATT agli scambi agricoli.

Tale integrazione si manifesta nell'applicazione dei principi generali del GATT 1994 e degli altri Accordi multilaterali agli scambi agricoli, fatte salve le specifiche disposizioni e le deroghe previste dallo stesso Accordo sull'agricoltura stesso: in altri termini, gli scambi agricoli, pur nel rispetto delle caratteristiche specifiche del settore che assumono la forma di disposizioni derogatorie della disciplina generale, sono subordinati alle regole del GATT 1994 e degli altri Accordi conclusi al termine dell'Uruguay round al pari degli scambi di prodotti industriali, tra cui il nuovo sistema di soluzione delle controversie e il meccanismo di esame delle politiche commerciali²¹⁷.

L'Accordo sull'agricoltura stabilisce il nuovo quadro giuridico multilaterale che regola gli scambi agricoli e poggia su due assunti fondamentali: la previsione di specifici limiti all'utilizzo degli strumenti di politica agricola che manifestano effetti distorsivi sui flussi commerciali internazionali e il consolidamento degli impegni assunti dai Membri nelle proprie Liste di concessioni.

Questi due elementi rappresentano una fondamentale svolta rispetto al sistema previgente: con l'entrata in vigore della nuova disciplina gli Stati membri sono tenuti non solo a rispettare gli specifici impegni assunti al termine del negoziato dell'Uruguay Round, resi vincolanti attraverso il loro inserimento nelle Liste di

²¹⁷ Art. 21 Accordo sull'agricoltura. In questo senso T. Flory, *L'Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruxelles, 1999, p. 61; D. Carreau, P. Juillard, *Droit international économique*, Parigi, 2004, p. 132; D. Gadbin, *L'agriculture et le GATT* in T. Flory, *La Communauté Européenne et le GATT. Évaluation des Accords du cycle d'Uruguay Round*, Rennes, 1995, p. 95 ss., a p. 96. Il rapporto che intercorre tra i principi generali del GATT 1994 e le disposizioni derogatorie contenute nell'Accordo sull'agricoltura è stato chiarito dall'Organo di appello dell'OMC nel caso *European Communities – Regime for importation, sale and distribution of bananas*. Nel suo rapporto l'organo dell'OMC ha precisato che le disposizioni del GATT 1994 si applicano agli scambi agricoli, salvo che l'AsA contenga disposizioni specifiche "*dealing specifically with the same matter*" (WT/DS/27/AB/R del 9 settembre 1997, par. 155). La disposizione in parola costituisce un'importante elemento ai fini dell'identificazione della disciplina applicabile ai sussidi alle esportazioni e alla produzione agricola. Come è noto, infatti, dell'Allegato I A dell'Accordo che istituisce l'OMC fa parte anche l'Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative (SMC) che stabilisce la disciplina generalmente applicabile a tali strumenti e che prevede anch'esso la priorità delle regole dell'AsA relativamente alle sovvenzioni concesse ai prodotti agricoli, ma fissa regole più stringenti.

concessioni allegate al GATT 1994, ma anche a uniformare le proprie misure interne alle regole generali codificate nell'Accordo.

L'effettiva portata della disciplina delineata dall'Accordo è, dunque, determinata non solo dalla definizione delle regole generalmente applicabili agli scambi agricoli, ma anche dal contenuto degli specifici impegni assunti dai Membri nell'ambito delle proprie Liste di concessioni: per tale via è stato reso possibile, al termine del negoziato, procedere all'attuazione dell'Accordo attraverso l'applicazione dei livelli di impegno consolidati da parte dei Membri, e ciò ha contribuito a ridurre i problemi di carattere interpretativo che l'applicazione di tali norme alla variegata molteplicità delle misure statali avrebbe comportato.

I nuovi impegni riguardano la quasi totalità delle misure commerciali poste in essere dagli Stati alle frontiere, sul fronte delle importazioni come su quello delle esportazioni, e si applicano anche in relazione all'ammontare massimo del sostegno interno che i Membri possono concedere al settore.

Il negoziato agricolo dell'Uruguay Round ha, dunque, condotto all'assunzione di nuovi impegni non contemplati dal sistema del GATT 1947, né nel settore agricolo, né in relazione ad altri settori: le Liste di concessioni allegate all'Accordo generale, infatti, non si limitano a indicare i dazi e le altre imposizioni percepite sulle importazioni, ma, per i soli prodotti agricoli, contengono nuove tipologie di concessioni relative alle sovvenzioni alle esportazioni e al sostegno interno complessivamente garantito al settore²¹⁸.

²¹⁸ Parte IV delle Liste di concessione. E' opportuno ricordare che le riduzioni tariffarie negoziate nel corso dell'Uruguay Round sono confluite in Liste di concessioni relativi a ciascun Membro e allegati al Protocollo di Marrakech del GATT 1994 con cui sono stati resi parti integranti dell'Accordo generale. Il par. 2 del Protocollo precisa che la progressiva introduzione delle riduzioni tariffarie concordate per i prodotti agricoli avviene come specificato nelle relative parti delle Liste. Tali Liste, infatti, si compongono di quattro parti: la parte I, sottoposta alla clausola della nazione più favorita, contiene i massimi livelli tariffari applicabili dai Membri ed è suddivisa in due sezioni: la Sezione 1, relativa ai prodotti agricoli, e la sezione 2 in cui compaiono tutti gli altri beni. La sezione 1 a sua volta differenzia i dazi doganali applicati ai prodotti agricoli (sez. 1 A) dalle quote tariffarie introdotte in applicazione dell'AsA (sez. 1 B, si v. *infra*, par. 2.1). Nella II Parte delle Liste sono inseriti i trattamenti tariffari preferenziali eventualmente accordati ad alcuni Membri dell'OMC ai sensi dell'art. I del GATT 1994, mentre la Parte III contiene le riduzioni degli ostacoli non tariffari. L'ultima Parte, infine, elenca gli impegni relativi alla riduzione delle misure di sostegno interno (sezione 1) e delle sovvenzioni alle esportazioni (sezione 2) concesse dai Membri ai prodotti agricoli.

L'ampliamento delle Liste di concessioni a tali misure costituisce una importante innovazione nel sistema commerciale multilaterale e trova le sue origini nel negoziato agricolo, ove era stata riconosciuta la complessità dei meccanismi che regolano gli scambi agricoli internazionali in relazione agli effetti che le differenti politiche agricole nazionali inducono sui mercati mondiali.

La disciplina dell'Accordo sulla agricoltura introduce, dunque, le nuove regole multilaterali che regolano specificamente gli scambi agricoli dei Membri e stabilisce l'obbligo di procedere alla riduzione dei livelli di protezione doganale e delle altre forme di sostegno concesse al settore secondo le modalità e i ritmi convenuti nel corso del negoziato.

In via preliminare, è opportuno chiarire che il contenuto dei tagli da operare non è rinvenibile tra le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura: nel corso della complessa trattativa dell'Uruguay Round, i negoziatori, al fine di evitare l'insorgere di successive contestazioni, hanno preferito inscrivere le indicazioni operative relative alla determinazione dei livelli iniziali su cui applicare le riduzioni, le percentuali quantitative di tali riduzioni e le disposizioni sugli aspetti tecnici in un apposito documento denominato "Modalità per la definizione degli impegni vincolanti specifici nell'ambito del programma di riforma"²¹⁹ sulla cui base ogni Stato era stato chiamato a calcolare gli impegni che intendeva assumere nelle tre aree dell'accesso al mercato, della concorrenza delle esportazioni e del sostegno alla produzione.

I risultati di tali calcoli hanno costituito le offerte negoziali dei Paesi: una volta accettate le reciproche offerte e raggiunto il compromesso agricolo, i relativi valori sono stati inseriti nelle Liste di concessioni allegate all'Atto finale del negoziato e, come tali, resi vincolanti.

²¹⁹ Doc. GATT MTN.GNG.MA.W/24 del 20 dicembre 1993. La prima versione delle Modalità, presentata dal Segretario generale del GATT, Dunkel, nel 1991 (doc. GATT MTN.TNC/W/FA del 20 dicembre 1991), fu revisionata per includere i risultati negoziali occorsi tra il dicembre 1991 e il dicembre 1993 e pubblicata sotto forma di Nota dal presidente del Gruppo negoziale sull'accesso al mercato (una traduzione italiana delle Modalità è rinvenibile in Anania, De Filippis, *L'Accordo GATT*, cit., p. 489 ss.). E' opportuno segnalare che è stato scelto di non allegare le Modalità all'Accordo finale sull'agricoltura al fine di consentire sufficienti margini di flessibilità ai Membri nella predisposizione delle proprie Liste ed evitare che ciò potesse, successivamente, essere oggetto di reclamo da parte degli altri Paesi ai sensi della nuova disciplina contenziosa (par. 4 delle Modalità).

L'approccio scelto dai negoziatori si riflette nella particolare struttura dell'Accordo sull'agricoltura che, con i suoi 21 articoli, suddivisi in 13 Parti, e 5 Allegati, raccoglie i principi generali volti a regolare gli impegni assunti dai Membri in relazione alle misure connesse agli scambi agricoli nelle tre aree e a consentirne la successiva verifica, mentre il contenuto specifico, in termini quantitativi, di detti impegni è rinvenibile nelle Liste di concessioni di ciascun Membro che, ai sensi degli artt. 3.1 e 4.1 dell'Accordo sull'agricoltura e dell'art. II GATT, costituiscono una parte integrante dell'Accordo generale²²⁰.

Il Preambolo dell'Accordo, in linea con con gli obiettivi fissati dalla Dichiarazione di Punta del Este e dal compromesso di Ginevra del 1989, identifica la finalità di lungo periodo della nuova disciplina multilaterale nella creazione di un sistema degli scambi agricoli equo e orientato al mercato, da conseguirsi tramite la definizione di regole e discipline del GATT più efficaci e l'avvio di un processo di riforma che induca progressive e sostanziali riduzioni del sostegno e della protezione al settore, al fine di correggere e prevenire le restrizioni e le distorsioni nei mercati agricoli internazionali.

Viene altresì riconosciuto un ruolo agli aspetti non commerciali legati alla produzione agricola, tra i quali la sicurezza alimentare e la tutela dell'ambiente, e stabilita l'opportunità di concedere un trattamento speciale e differenziato per i Paesi in via di sviluppo, ivi compreso il miglioramento delle opportunità di accesso ai mercati per i prodotti agricoli che costituiscono un interesse per le esportazioni di tali Paesi.

L'Accordo sull'agricoltura si apre con una disposizione finalizzata a chiarire il contenuto definitorio di alcuni termini: la complessa struttura della disciplina,

²²⁰ Il consolidamento dei dazi doganali nelle Liste di concessioni, ai sensi dell'art. II GATT 1994, impone agli Stati di non concedere agli altri Membri dell'Organizzazione un trattamento commerciale che sia meno favorevole di quello previsto, per ciascun prodotto, nelle Liste (par. 1.a). Parimenti, i prodotti elencati nella I Parte delle Liste di concessioni non possono essere soggetti a dazi o ad altre imposizioni sulle importazioni più elevati di quelli applicati alla data di entrata in vigore dell'Accordo o ulteriormente applicati in attuazione di una legislazione nazionale in vigore a tale data (par. 1.b). L'art. 3.1 dell'AsA incorpora le concessioni e gli impegni relativi al sostegno interno e alle sovvenzioni alle esportazioni nel GATT 1994, mentre l'art. 4.1 chiarisce che le concessioni in materia di accesso al mercato contenute nelle Liste riguardano gli impegni assunti dai Membri concernenti i consolidamenti e le riduzioni delle tariffe doganali.

che si articola in una serie di regole generali, clausole derogatorie e impegni quantitativi, nonché l'elevato tecnicismo che la caratterizza hanno, infatti, reso necessario il preliminare chiarimento dei concetti ivi esposti, al fine di garantire l'uniforme applicazione di tali norme da parte dei Membri²²¹.

Il periodo di attuazione degli impegni è stabilito dall'Accordo in 6 anni a partire dal 1995 e viene consentito ai Membri di scegliere, nelle proprie Liste, se attuare gli impegni in termini di anno solare, finanziario o di annata agricola²²².

In relazione al campo di applicazione materiale della nuova disciplina, l'art. 2 codifica la precedente prassi del GATT 1947 identificando i prodotti coperti dall'Accordo nell'elenco dell'Allegato 1, in cui sono riportati i prodotti contenuti nei capitoli 1-24 del Sistema doganale armonizzato²²³, a eccezione del pesce e dei suoi derivati. In tal modo il settore primario, come comunemente inteso dalla dottrina economica, è stato ampliato anche ai prodotti agricoli trasformati e questa impostazione ha superato la limitata applicabilità della disciplina previgente ai soli prodotti agricoli al primo stadio di trasformazione²²⁴.

Un importante elemento istituzionale introdotto dall'Accordo è costituito dalla creazione del Comitato per l'agricoltura, che si compone dei rappresentanti di tutti i Membri che stabiliscano di parteciparvi, cui è affidato il compito di sovrintendere all'applicazione dell'Accordo e di costituire un foro per le

²²¹ L'art. 1 dell'Accordo chiarisce la definizione dei seguenti termini: Misura aggregata di sostegno (MAS), "prodotto primario, spese di bilancio, Misure equivalente di sostegno, sussidi all'esportazione, periodo di attuazione, concessioni relative all'accesso al mercato, Misura aggregata complessiva del sostegno (MAS totale) e anno.

²²² Par. f) e i) dell'art. 1.

²²³ Il sistema è stabilito dalla Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di identificazione e codificazione delle merci adottata dal Consiglio di cooperazione doganale il 14 giugno 1983 e volto a istituire una base internazionale per le nomenclature doganali, finalizzata a agevolare gli scambi commerciali. I capitoli in questione comprendono gli animali vivi e i prodotti animali (capp. 1-5), i prodotti vegetali (capp. 6-14); i grassi e le cere di origine animale e vegetale (cap. 15), i prodotti dell'industria alimentare, le bevande, gli alcolici e gli aceti (capp. 17-24), cui l'Allegato 1 aggiunge mannitolo, sorbitolo, alcune tipologie di amidi, gli olii essenziali, il cuoio, le pelli e le pellicce grezze nonché alcuni tessuti grezzi: lana, seta, cotone, canapa e lino (par. 1, punto ii dell'Allegato). Sul punto P. Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 102; D. Luff, *Le droit de l'Organization Mondial du Commerce. Analyse critique*, Bruxelles, 2004, p. 218, n. 879.

²²⁴ Si v. i dubbi interpretativi relativi alla formula *in any form* dell'art. XI.2.c e il campo di applicazione materiale dell'art. XVI GATT e del Codice sulle sovvenzioni (*supra*, cap. 2). In proposito Borghi rileva che nel sistema OMC ci si debba riferire a un "settore agricolo allargato". Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 107.

consultazioni tra i Membri su qualsiasi questione rilevante ai fini dell'attuazione degli impegni²²⁵.

Nelle sue sessioni regolari, che generalmente si svolgono quattro volte l'anno, il Comitato esamina e discute le questioni relative agli impegni assunti dai Membri ai sensi dell'Accordo e riferisce al Consiglio per gli scambi di merci. Tale esame è basato sulle notifiche rese dai Membri²²⁶ che vengono fatte circolare per consentire ai Paesi interessati di sollevare richieste di chiarimenti nel corso degli incontri e di sottoporre all'attenzione del Comitato le misure che, a loro parere, dovrebbero essere notificate da un altro Membro o qualsiasi altra questione rilevante ai fini del programma di riforma. Infine, il Comitato analizza gli sviluppi del commercio internazionale di prodotti agricoli e supervisiona l'attuazione della Decisione sulle misure relative ai possibili effetti negativi del programma di riforma sui Paesi in via di sviluppo meno avanzati (PMA) importatori netti di prodotti alimentari²²⁷.

Ai sensi dell'Accordo, la liberalizzazione degli scambi agricoli costituisce un obiettivo di lungo periodo da conseguirsi attraverso la negoziazione di specifici impegni vincolanti nelle aree del sostegno interno alla produzione, delle sovvenzioni alle esportazioni e dell'accesso al mercato: a tal fine, i Membri hanno convenuto di proseguire il processo di riforma avviato con l'entrata in vigore dell'Accordo e espressamente stabilito l'avvio di nuovi negoziati un anno

²²⁵ Art. 18 AsA. Il mandato del Comitato sull'agricoltura è stato stabilito dal Consiglio generale del GATT nel gennaio 1995 (*WTO Committee on agriculture. Decisione del Consiglio generale*, doc. WT/L/43 del 17 febbraio 1995). Nel corso della sua prima riunione il Comitato ha adottato le proprie *Organization of work and working procedures* in cui ha stabilito di riunirsi a intervalli regolari di tempo per valutare i progressi compiuti nell'attuazione del processo di riforma, nonché adempiere agli altri compiti stabiliti dall'Accordo o *which may be required to be dealt with* (doc. G/AG/1 del 28 marzo 1995, par. 2). È il caso di sottolineare che le consultazioni avviate tra i Membri in seno al Comitato non pregiudicano la possibilità per i Membri di ricorrere al procedimento di risoluzione delle controversie stabilito dalla relativa Intesa, come espressamente sancito dall'art. 21 dell'Accordo. Ciò nonostante, come osserva Borghi, tali consultazioni possano svolgere una "funzione di limitazione delle controversie mediante una sorta di delibazione preventiva" dei reclami. Si v. Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 115.

²²⁶ In linea con il generale obiettivo di aumentare il grado di trasparenza delle politiche commerciali dei Membri perseguito dall'OMC, l'Accordo sull'agricoltura stabilisce numerosi impegni di notifica. Le notifiche rese dai Membri al Comitato sull'agricoltura devono seguire le indicazioni fornite dal Comitato stesso nel documento *Notification, requirements and formats*, doc. G/AG/2 del 30 giugno 1995.

²²⁷ Art. 16.2 dell'AsA.

prima del termine del periodo di attuazione al fine di considerare, alla luce dell'esperienza acquisita, la possibilità di procedere a ulteriori impegni di liberalizzazione²²⁸. E' previsto un esplicito richiamo agli aspetti non commerciali legati alla produzione agricola e alla previsione di un trattamento speciale e differenziato nei confronti dei PVS quali elementi caratterizzanti i futuri negoziati²²⁹.

Per un periodo di tempo pari a 9 anni, le sovvenzioni alle esportazioni di prodotti agricoli e le misure concesse a sostegno della produzione agricola nazionale conformi alle disposizioni dell'Accordo e agli impegni assunti dai Membri hanno beneficiato della c.d. clausola di pace: ai sensi dell'art. 13, infatti, la compatibilità di tali misure con l'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative non ha potuto essere contestata²³⁰.

L'Accordo stabilisce un trattamento speciale e differenziato per i Paesi in via di sviluppo e diversi riferimenti in questo senso sono rinvenibili nella disciplina ivi stabilita: come già osservato, il Preambolo dell'Accordo richiama l'attenzione dei Membri sviluppati sulla necessità di tenere conto delle particolari condizioni di tali Paesi, con particolare riferimento all'opportunità di espandere le condizioni di accesso al mercato per i prodotti agricoli di particolare interesse per i PVS, e precisa che il trattamento speciale e differenziato ha costituito un elemento integrante del negoziato agricolo.

L'art. 15 dell'Accordo stabilisce la possibilità per tali Paesi di adottare gli impegni di riduzione relativi alle tre aree nell'arco di un più lungo periodo di attuazione pari a 10 anni e esenta i Paesi meno avanzati dall'assunzione di tali impegni. L'effettiva portata delle disposizioni in favore di tale categoria di Membri, tuttavia, si rinviene nelle Liste di concessioni, ove ai PVS è stato consentito di assumere impegni di liberalizzazione inferiori rispetto Paesi

²²⁸ Art. 20.

²²⁹ Art. 20.c.

²³⁰ Inoltre i sussidi alle produzioni che rientravano nella c.d. "scatola verde" non potevano essere oggetto di misure compensative. La clausola in parola è scaduta il 31 dicembre 2003: attualmente ogni forma di sovvenzionamento concesso all'esportazione o alla produzione agricola può essere oggetto di un reclamo anche ai sensi dell'Accordo SMC. Più in dettaglio si v. *infra*, par. 3.5

sviluppati, mentre i PMA hanno potuto evitare di offrire concessioni in termini di riduzione delle proprie misure commerciali²³¹.

La consapevolezza che il processo di liberalizzazione degli scambi agricoli, a fronte di un generalizzato miglioramento del benessere e della sicurezza alimentare dei Membri, potesse avere effetti negativi sui Paesi meno avanzati importatori netti di alimenti in conseguenza del prevedibile aumento dei prezzi agricoli aveva indotto la Conferenza ministeriale di Marrakech ad adottare una Decisione sulle misure relative ai possibili effetti negativi del programma di riforma sui Paesi in via di sviluppo meno avanzati importatori netti di prodotti alimentari. Tale decisione, richiamata all'art. 16 dell'Accordo sull'agricoltura, prevede l'istituzione di adeguati meccanismi volti a assicurare aiuti alimentari sufficienti al fabbisogno alimentare di tali Paesi e a garantire assistenza tecnica nell'ambito dei programmi di aiuto finalizzati a migliorarne la produttività e la dotazione di infrastrutture²³².

La complessa disciplina istituita dall'Accordo sull'agricoltura si articola nelle disposizioni di carattere generale sopra esposte e in regole specificamente dedicate alle tre categorie di misure trattate nel corso dei negoziati: gli strumenti che regolano l'accesso al mercato delle importazioni, le misure relative alla concorrenza delle esportazioni e quelle applicate ai produttori nazionali, in ciascuna delle quali sono previste determinate garanzie e forme di aggiustamento, la cui inclusione era stata resa necessaria per raggiungere il compromesso finale.

3.2.1 L'accesso al mercato delle importazioni

²³¹ L'art. 20, inoltre, stabilisce che il trattamento speciale e differenziato nei confronti dei PVS costituirà uno degli elementi dei negoziati volti a proseguire il processo di riforma degli scambi agricoli.

²³² Una lettura critica della Decisione si ritrova in M. G. Desta, *Food security and international trade law. An appraisal of the World Trade Organization approach* in *JWT* vol. 35, 2001, n. 3, p. 449 ss. ove l'autore sottolinea il carattere non vincolante di tali disposizioni e il sostanziale fallimento dei meccanismi ivi istituiti.

La disciplina dell'accesso al mercato delle importazioni agricole stabilisce le tipologie di misure doganali che i Membri possono legittimamente utilizzare per limitare i flussi di importazioni nei propri mercati interni e ne prevede la progressiva riduzione nel corso del periodo di attuazione dell'Accordo.

3.2.1.1 La tariffazione degli ostacoli non tariffari

Al fine di migliorare l'accesso ai mercati delle importazioni di prodotti agricoli e risolvere il duplice problema dell'ampio ricorso da parte degli Stati agli ostacoli non tariffari quali misure di politica agricola e dello scarso numero di dazi applicati ai prodotti agricoli consolidati nelle Liste, il negoziato agricolo ha stabilito il principio della tariffazione, ovvero della conversione di tali misure in dazi doganali, quale necessaria preconditione volta al consolidamento dei livelli tariffari applicati sulla totalità dei prodotti agricoli nelle Liste di concessione, sulla cui base, progressivamente, operare le riduzioni concordate.

Tale principio sancisce la conversione di tutti gli ostacoli non tariffari nei rispettivi "equivalenti tariffari", ovvero in dazi doganali, fissi o *ad valorem*, tali da garantire per ciascun prodotto un volume di importazioni pari a quello che si sarebbe verificato mantenendo tali misure e il cui calcolo è funzione della differenza tra il prezzo c.i.f. mondiale e il prezzo interno, relativamente al periodo di riferimento 1986-88²³³.

²³³ Le modalità di conversione sono stabilite nell'Allegato 3 del documento, dal titolo "Accesso al mercato: prodotti agricoli soggetti a misure doganali diverse dai dazi ordinari" ove vengono chiariti i valori di riferimento per stabilire il livello dei prezzi interni e mondiale su cui basare il calcolo (par. 2). Ulteriori precisazioni vengono fornite in relazione al calcolo degli equivalenti tariffari da applicare ai prodotti trasformati (par. 3). Le parti negoziali si sono accordate per l'utilizzo del c.d. "metodo della differenza di prezzo" nel calcolo degli equivalenti tariffari. Tale metodo presume che la differenza tra il prezzo interno e quello mondiale sia provocata dall'effetto restrittivo degli ostacoli non tariffari presenti sul mercato. La procedura di tariffazione richiedeva, dunque, di stabilire livelli tariffari di base tali da garantire il medesimo livello di protezione nominale offerto dalle misure non tariffarie nel periodo 1986-88. Per un'analisi dettagliata delle modalità di tariffazione si rimanda a Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 182 ss; M. D. Ingco, *Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round. One step forward, one step back?* World Bank Policy research Working Paper n. 1500, 1995, p. 14 ss.; Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 118 ss; G. Anania, *L'agricoltura nell'Accordo conclusivo dell'Uruguay Round* in Anania, De Filippis, *L'Accordo GATT*, cit., p. 159 ss.

Al fine di evitare che gli equivalenti tariffari derivanti dalla tariffazione potessero costituire un impedimento al flusso delle importazioni (giacchè la forte protezione che derivava dagli ostacoli non tariffari si sarebbe tradotta in livelli molto elevati dei dazi doganali, la cui riduzione sarebbe stata attuata solo gradualmente) sono state stabilite determinate garanzie di immediata apertura dei mercati interni, volte ad assicurare un livello minimo di penetrazione dei mercati per ciascun prodotto soggetto a tariffazione²³⁴.

I Membri si sono, infatti, impegnati a concedere nell'ambito delle proprie Liste, in relazione alle sole misure tarifficate, opportunità di accesso minimo al proprio mercato interno ove i flussi di importazioni siano "non significativi". Tali opportunità devono essere attuate tramite l'introduzione di quote tariffarie a dazio ridotto, pari a una predeterminata percentuale del consumo interno nel periodo 1986-88, da istituire per aggregati di prodotti omogenei e da allocarsi in base al principio della nazione più favorita²³⁵. Allo stesso modo dovevano essere mantenute le opportunità di accesso corrente esistenti nel periodo 1986-88, per evitare che il processo di tariffazione pregiudicasse la posizione dei Paesi esportatori che godevano di condizioni di accesso al mercato privilegiate²³⁶.

Al momento della conclusione dell'Accordo, tali operazioni erano già state effettuate in linea con quanto previsto dalle Modalità e questo spiega perché le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura che regolano l'accesso delle importazioni sono molto scarse.

²³⁴ Sul punto, M. D. Ingo, L. A. Winters, *Agriculture and the trade negotiations: a synopsis* in M. D. Ingo, L. A. Winters, *Agriculture and the new trade agenda. Creating a global trading environment for development*, Cambridge, 2004, p. 16 ss., a p. 18.

²³⁵ Le quote di accesso minimo alle importazioni dovevano garantire volumi di importazioni pari ad almeno il 3% del consumo interno nel periodo 1986-88 per il primo anno di attuazione dell'Accordo, per poi aumentare progressivamente fino ad almeno il 5% nel 2001. La tariffa ridotta applicabile era pari al 32% della tariffa applicata sulle ulteriori importazioni dello stesso aggregato di prodotti. (par. 5 e Allegato 3, sezione C, delle Modalità). E' opportuno sottolineare che l'istituzione delle quote è obbligatoria, ma non il suo utilizzo: gli Stati sono tenuti a garantire ai propri partner commerciali la possibilità di un accesso minimo al proprio mercato interno a condizioni più favorevoli, ma non già ad assicurare che le importazioni raggiungano tali volumi. Sul punto K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine, *Ex-post evaluation of the Uruguay Round Agriculture Agreement in World Economy*, vol. 18, 1995, n. 5, p. 707 ss., a p. 711; Rosenthal, Duffy, *Reforming*, cit., p. 157; Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 125 ss.

²³⁶ Par. 6 e Allegato 3, sezione B delle Modalità.

L'art. 4.1 fa esplicito riferimento alle Liste di concessioni dei Membri, chiarendo che le concessioni tariffarie ivi contenute specificano gli impegni assunti dai Membri in termini di livelli tariffari vincolanti, riduzioni dei dazi e "altri impegni di accesso al mercato". Nell'interpretare la disposizione in parola, l'Organo di appello ha sottolineato come venga riconosciuto che i Membri hanno assunto nuovi e significativi impegni concernenti l'accesso dei prodotti agricoli ai propri mercati e come tali impegni costituiscano un fondamentale elemento del processo di riforma avviato dall'Accordo²³⁷.

Il paragrafo 2 dell'art. 4 sancisce implicitamente il principio della tariffazione stabilendo il divieto di mantenere o introdurre nuove barriere non tariffarie, per le quali è stata resa obbligatoria la conversione in dazi doganali. Al fine di eliminare le aree grigie che avevano caratterizzato la disciplina previgente, una nota alla disposizione elenca le misure non tariffarie per le quali è previsto l'obbligo di tariffazione: tra esse sono espressamente richiamate le restrizioni quantitative alle importazioni, i prelievi variabili sulle importazioni, le restrizioni volontarie delle esportazioni, i prezzi minimi all'importazione, le licenze di importazione discrezionali, le misure non tariffarie mantenute tramite imprese commerciali di Stato, le limitazioni volontarie delle esportazioni e le misure alla frontiera analoghe, diverse dai dazi doganali ordinari²³⁸, ancorché giustificate da deroghe ad hoc concesse sulla base del GATT 1947²³⁹.

²³⁷ Rapporto dell'Organo di appello nel caso *EC - Bananas*, cit., WT/DS/27/AB/R, par. 156.

²³⁸ Tale generica formula è stata definita come una *catch all clause*. In questo senso P. C. Rosenthal, L. E. Duffy, *Reforming global trade in agriculture* in T. P. Stewart (ed.), *The World Trade Organization. The multilateral trade framework for the 21st century and U.S. implementing legislation*, Washington, 1996, p. 145 ss, a p. 156, n. 54

²³⁹ Sono, invece, espressamente escluse dall'obbligo di tariffazione le misure mantenute in virtù di disposizioni generali del GATT 1994 e degli altri Accordi commerciali multilaterali dell'Allegato I A e non specificamente relative al settore agricolo. Dunque, al pari dei prodotti industriali, sono applicabili agli scambi di prodotti agricoli le eccezioni al principio di protezione doganale esclusiva previste dagli artt. XX (eccezioni generali), XXI (sicurezza nazionale), XII e XVIII (salvaguardia dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti e sviluppo economico) e XIX GATT 1994 (misure urgenti), nonché dalle disposizioni dell'Accordo sulle misure di salvaguardia, dell'Accordo relativo all'applicazione dell'art. VI GATT 1994 (concernente i dazi anti-dumping) e dall'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (relativamente ai dazi compensativi). La piena applicabilità agli scambi agricoli di quest'ultimo strumento è recente giacché, come si è detto, l'art. 13 dell'Accordo sull'agricoltura ha limitato la possibilità di porre in essere tali misure di ritorsione ai soli casi in cui le misure contestate non fossero interamente conformi alle sue disposizioni fino al 31 dicembre 2003. Più in dettaglio *infra*, par. 5

Nell'ambito di un procedimento contenzioso, l'Organo di appello è stato chiamato a interpretare la disposizione in esame e ha chiarito che il divieto di mantenere, adottare o ripristinare misure diverse dai dazi doganali ordinari costituisce, rispetto all'impegno sancito nell'art. II.1.b GATT 1994 di non imporre dazi doganali in eccesso rispetto al livello stabilito nelle Liste, un obbligo giuridico distinto, volto a prevenire l'elusione degli impegni tariffari consolidati attraverso il ricorso a ostacoli di natura non tariffaria²⁴⁰.

L'Organo di appello ha proseguito la sua analisi precisando che l'obiettivo dei negoziatori era quello di rendere i dazi doganali l'unica forma di protezione doganale ammessa: dunque, la disposizione rappresenta il *legal vehicle* attraverso cui l'Accordo sancisce l'obbligo di convertire alcuni ostacoli alle importazioni di prodotti agricoli in dazi doganali²⁴¹.

Con riferimento alle tipologie di misure che ricadono nel suo ambito di applicazione materiale, è stato chiarito che la presenza di una categoria residuale nel testo della nota fa presumere che l'art. 4.2 non sia volto a disciplinare solamente le misure che erano state identificate e sottoposte a tariffazione nel corso dell'Uruguay Round, ma anche le misure introdotte successivamente all'entrata in vigore dell'Accordo, che presentano caratteri di similarità con le misure elencate²⁴².

Dunque, le misure elencate nella nota all'art. 4.2 non costituiscono una lista esaustiva degli strumenti di protezione da non adottare o da convertire in dazi doganali ordinari ma tale obbligo riguarda anche le misure che presentano caratteristiche simili o analoghe, tra cui l'Organo di appello ha richiamato, in particolare, la mancanza di trasparenza e prevedibilità²⁴³; per stabilire l'effettivo

²⁴⁰ *Chile – Price band system and safeguard measures relating to certain agricultural products*, Rapporto dell'Organo d'appello, doc. WT/DS207/AB/R del 23 settembre 2002, par. 187-188.

²⁴¹ WT/DS207/AB/R, par. 200-201.

²⁴² WT/DS207/AB/R, par. 204-212.

²⁴³ WT/DS207/AB/R, par. 227. In particolare viene chiarito che tutte le misure citate nella nota hanno in comune l'obiettivo e l'effetto di restringere i volumi e distorcere i prezzi delle importazioni agricole in modo differente rispetto ai dazi doganali ordinari, nonché di isolare i prezzi interni dai mutamenti che occorrono sui prezzi internazionali e, dunque, di impedire la trasmissione dei segnali di prezzo dal mercato mondiale a quello interno.

grado di similarità tra la fattispecie contestata e le tipologie di misure identificate dalla disposizione è, dunque, opportuno adottare un approccio empirico²⁴⁴.

L'Accordo prevede una sola eccezione all'obbligo di tariffazione degli ostacoli non tariffari: è consentito a quattro Membri di derogare agli obblighi dell'art. 4.2 con riferimento alle restrizioni delle importazioni applicate in virtù dei trattamenti speciali previsti dall'Allegato 5 dell'AsA, la c.d. clausola del riso. L'Allegato 5 autorizza, infatti, il differimento nel tempo dell'obbligo di tariffazione per i prodotti che tali Membri hanno, nelle proprie Liste, contrassegnato come sottoposti a tale trattamento speciale²⁴⁵.

La modifica apportata al precedente regime risulta evidente: concludendo l'Accordo sull'agricoltura gli Stati hanno provveduto a sostituire tutte le forme di protezione alle frontiere con dazi doganali ordinari, per tale via abolendo la possibilità di ricorrere non solo all'eccezione agricola prevista all'art. XI.2.c GATT (che la nuova disciplina fa cadere in disuso²⁴⁶) e alle deroghe *ad hoc*, ma anche a tutte le misure ricadenti nelle c.d. aree grigie del sistema previgente²⁴⁷.

²⁴⁴ WT/DS207/AB/R, par. 226-228. Nel caso di specie, l'Organo di appello ha proceduto al raffronto del sistema di imposizioni variabili applicato dal Cile con i prelievi variabili e i prezzi alle importazioni e ha concluso che, nonostante alcune difformità, il modo in cui il sistema cileno era costruito e operava era sufficientemente simile ad entrambe le tipologie di misure vietate per identificarlo come una misura simile ai sensi della nota I all'art. 4.2 (par. 252)

²⁴⁵ L'Allegato 5 costituisce una soluzione di compromesso volta a venire incontro alle preoccupazioni del Giappone e della Corea relative ai possibili effetti negativi sulla produzione nazionale, tradizionalmente molto protetta, che potevano derivare dall'apertura dei mercati alle importazioni straniere di riso. In deroga all'art. 4.2, è consentito, per tutto il periodo di attuazione, il mantenimento di restrizioni quantitative alle importazioni dei prodotti agricoli che rappresentavano meno del 3% del consumo interno nel periodo 1986-88, a condizione che non ricevano sovvenzioni alle esportazioni e che la loro produzione sia sottoposta a efficaci limitazioni. Tali prodotti dovevano essere indicati nelle Liste di concessione dei Membri e contrassegnati con il simbolo TS-Allegato 5 e godono del temporaneo trattamento speciale sulla base di considerazioni non commerciali, quali la sicurezza alimentare e la protezione dell'ambiente. Al termine del periodo di attuazione le restrizioni mantenute in virtù dell'Allegato 5 sono soggette alle condizioni dell'art. 4.2, dunque, devono essere tariffate. Seppure concepito *ad hoc* per le misure restrittive applicate dal Giappone (che, peraltro, ha provveduto a conformare la propria politica delle importazioni del riso con gli impegni dell'art. 4.2 dall'aprile 1999) e dalla Corea sulle importazioni di riso, il trattamento speciale è stato richiesto anche dalle Filippine per il riso e da Israele per le carni ovine, il latte in polvere e il formaggio. Il limitato ricorso a tale facoltà rende possibile affermare che, con l'Uruguay Round, pressoché tutti i prodotti agricoli sono stati sottoposti a tariffe doganali consolidate.

²⁴⁶ L'applicabilità della disposizione permane solamente con riferimento al pesce e ai prodotti derivati.

²⁴⁷ A seguito dell'Uruguay Round gli Stati Uniti hanno, dunque, provveduto a convertire in tariffe tutte le restrizioni quantitative applicate in deroga all'art. XI.2.c, ai sensi della deroga ottenuta nel

Il processo della tariffazione rappresenta un importante punto di svolta nella struttura dei meccanismi che regolano gli scambi agricoli: esso ha consentito di integrare tali scambi nell'ambito delle regole generali che governano il commercio delle merci e che si fondano sul principio dell'esclusiva protezione doganale²⁴⁸.

3.2.1.2 La riduzione dei livelli tariffari e la "clausola di salvaguardia speciale"

Un secondo ordine di problemi che aveva caratterizzato gli scambi agricoli durante il periodo di vigenza del GATT 1947 era legato allo scarso numero di dazi doganali consolidati²⁴⁹.

A seguito del processo di tariffazione, i Membri hanno provveduto a consolidare nelle proprie Liste di concessioni, dunque a rendere vincolanti, i dazi doganali ordinari e quelli risultanti dalla conversione delle barriere non tariffarie per tutti i prodotti agricoli, in tal modo impegnandosi a non applicare un livello di protezione superiore²⁵⁰. I valori ivi indicati hanno rappresentato il livello sulla cui base attuare, nell'arco del periodo di attuazione, l'impegno di una riduzione della media semplice delle tariffe pari al 36%, da operarsi in rate annuali di pari

1955. Parimenti, la Comunità europea ha sostituito il sistema dei prelievi variabili con dazi doganali ordinari.

²⁴⁸ Esemplicativo, in questo senso, il già citato rapporto dell'Organo di appello nel caso *EC - Bananas* ove viene chiarito che le concessioni tariffarie in materia di accesso al mercato dei prodotti agricoli inserite nelle Liste dei Membri sono parte integrante del GATT 1994, dunque ad esse è applicabile l'art. XIII GATT 1994 da cui deriva l'obbligo di applicare in modo non discriminatorio le quote tariffarie istituite in virtù delle disposizioni dell'AsA. L'Organo di appello ha basato la sua interpretazione sul fatto che, ove i negoziatori hanno inteso limitare l'applicabilità di altre disposizioni degli Accordi commerciali multilaterali agli scambi agricoli (come ad esempio nell'art. 5 e 13 dell'Accordo sull'agricoltura), lo hanno precisato (WT/DS27/AB/R, par. 153-158)

²⁴⁹ Hathaway e Ingco stimano che, prima dell'Uruguay Round, il 55% dei dazi applicati alle importazioni di prodotti agricoli erano stati consolidati dai Paesi sviluppati e che tale percentuale scendeva al 18% nei Paesi in via di sviluppo. Si v. D. E. Hathaway, M. D. Ingco, *Agricultural liberalization and the Uruguay Round* in W. Martin, L. A. Winters (ed. by), *The Uruguay Round and the developing Countries*, 1996, p. 30 ss.

²⁵⁰ Art. 4 AsA e il GATT 1994. Il par. 7 delle Modalità stabiliva che "tutti i dazi doganali, inclusi quelli risultanti dalla tariffazione, saranno vincolanti". Josling, Tangermann e Warley osservano che è difficile immaginare un riferimento più chiaro al principio di protezione doganale esclusiva. Si v. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 180.

ammontare e, al fine di garantire un certo grado di liberalizzazione su tutti i mercati, con un tasso minimo di riduzione del 15% per linea tariffaria²⁵¹.

A fronte dell'obbligo di consolidare gli equivalenti tariffari così ottenuti e di ridurne progressivamente il livello, i Membri hanno inteso mantenere un margine di discrezionalità per evitare che la riduzione della protezione alle frontiere potesse provocare flussi eccessivi di importazioni a detrimento delle relative produzioni nazionali: a tal fine, la clausola di salvaguardia speciale prevede, a determinate condizioni, una temporanea deroga agli obblighi di riduzione dei soli dazi derivanti dal processo di tariffazione, che si realizza nella possibilità di imporre dazi aggiuntivi sulle importazioni dei prodotti soggetti a tali misure²⁵².

L'art. 5 dell'Accordo indica dettagliatamente le due specifiche circostanze in cui, in deroga all'art. II.1.b GATT 1994, è consentita l'imposizione di un dazio aggiuntivo alle importazioni di quei prodotti agricoli per i quali vigono dazi doganali derivanti dal processo di tariffazione e che siano stati preventivamente contrassegnati con il simbolo SSG nelle Liste dei Membri²⁵³. Le circostanze nelle quali può essere invocato l'art. 5 sono di natura congiunturale e consistono in un aumento eccessivo delle importazioni di un prodotto agricolo rispetto ai livelli esistenti nel triennio precedente²⁵⁴ oppure, alternativamente, in una forte

²⁵¹ Le modalità specifiche di riduzione delle tariffe sono indicate nelle Modalità al par. 5. L'impegno a realizzare le riduzioni delle tariffe doganali ordinarie e l'espansione delle opportunità di accesso al mercato in rate di pari ammontare è sancito al par. 7 delle Modalità. Si segnala che il medesimo obbligo attiene le riduzioni tariffarie dei prodotti industriali, ma che ciò viene precisato al par. 2 del Protocollo di Marrakech del GATT 1994, dunque in uno strumento vincolante.

²⁵² Essa, infatti, consente di ammortizzare, entro certi limiti, l'impatto delle fluttuazioni dei prezzi mondiali sui prezzi interni. Come si è avuto modo di osservare, il processo di tariffazione era basato su un prezzo di riferimento esterno prefissato e le tariffe e gli equivalenti tariffari soggetti a sistematiche riduzioni nel corso del periodo di attuazione sono stati calcolati non in base ai prezzi mondiali correnti, ma in relazione ai prezzi prevalenti nel periodo di riferimento 1986-88. Da ciò deriva l'automatico incremento della protezione garantita dalle tariffe nel caso in cui i prezzi correnti siano inferiori a quelli di riferimento, ma anche l'effetto contrario in presenza di prezzi più elevati. Sul punto Ingersent, Rayner, Hinc, *Ex post evaluation*, cit., p. 711.

²⁵³ L'art. 5, par. 2 chiarisce che il dazio addizionale che può essere imposto conformemente a tale disposizione può essere applicato solo alle importazioni che eccedono le quote di accesso minimo e di accesso corrente inserite nelle Liste di concessione. Di tale facoltà si sono avvalsi 39 Membri, inclusi i Paesi che hanno successivamente aderito all'Organizzazione, per un totale di 5043 prodotti agricoli contrassegnati dal simbolo SSG. Si v. *Special agricultural safeguard*. Background paper del Segretariato (revisione), doc. G/AG/NG/S/9 del 19 febbraio 2002.

²⁵⁴ Il par. 4 dell'art. 5 fissa le specifiche soglie di importazioni che consentono l'imposizione della tassa supplementare. Tali soglie sono diverse a seconda del rapporto percentuale tra importazioni e consumo interno del prodotto agricolo che si è avuto nel triennio precedente: minore è tale rapporto,

riduzione del suo prezzo di importazione rispetto al relativo prezzo mondiale di riferimento nel periodo 1986-88²⁵⁵.

Nella prima ipotesi il dazio aggiuntivo che può essere introdotto non può eccedere un terzo del valore del dazio ordinario applicato al prodotto in esame e può essere mantenuto solamente fino alla fine dell'anno in cui è stato imposto. Nel secondo caso, invece, l'ammontare di tale dazio dipende dall'ampiezza della differenza tra i due prezzi di riferimento e, attraverso una complessa formula, aumenta al diminuire del prezzo di importazione²⁵⁶.

L'applicazione della salvaguardia speciale deve essere condotta in modo trasparente e comunicata al Comitato sull'agricoltura entro tempi brevi, inoltre deve essere garantita l'opportunità di discuterne le condizioni con qualunque altro Membro interessato (art. 5.7).

La clausola in parola, inserita nel contesto dell'Accordo giacché la sua vigenza copre l'intero processo di riforma previsto all'art. 20, costituisce un'alternativa alle ipotesi di attivazione delle salvaguardie previste dal relativo Accordo, da cui, peraltro, si differenzia perché non richiede la dimostrazione di un serio pregiudizio alla produzione nazionale indotto dalle importazioni ma opera automaticamente al prodursi delle condizioni ivi previste²⁵⁷. Inoltre essa non consente al Membro esportatore contro cui essa è applicata di ricorrere a misure unilaterali di sospensione delle concessioni, né di esigere compensazioni²⁵⁸.

minori sono le opportunità di accesso al mercato (perché maggiore è la protezione alle frontiere) e, dunque, maggiore è il livello-soglia che le importazioni devono superare per consentire l'applicazione della salvaguardia speciale.

²⁵⁵ In questa ipotesi, il dazio supplementare è funzione della differenza tra il prezzo c.i.f. all'importazione, espresso nella valuta nazionale, e il prezzo mondiale; all'aumentare di tale differenza, aumenta l'ammontare del dazio che il Paese membro può imporre (art. 5, par. 5).

²⁵⁶ Sulla clausola di salvaguardia speciale e sulla sua attuazione nella legislazione agricola della Comunità europea O'Connor and Company, *Special safeguard measures in EC and WTO law*, Brussels, 1998.

²⁵⁷ Sull'automatica attivazione della clausola si è espresso anche l'Organo di appello nel caso *European Communities – measures affecting the importation of certain poultry products*, sottolineando come essa, a differenza delle fattispecie previste dall'Accordo sulle salvaguardie, non sia condizionata alla dimostrazione dell'esistenza o della minaccia di un grave pregiudizio (WT/DS69/AB/R del 13 luglio 1998, par. 167).

²⁵⁸ Art. 8 dell'Accordo sulle salvaguardie. Più in dettaglio sull'art. XIX GATT 1994 e sull'Accordo sulle salvaguardie negoziato al termine dell'Uruguay Round F. Tedeschi, *La riforma della clausola di salvaguardia del GATT in CI*, vol. L., 1995, n. 1, p. 57 ss.; G. D. Holliday, *The Uruguay Round's Agreement on safeguards in JWT*, vol. 29, 1995, n. 3, p. 155 ss.; M. Clough, *WTO and EC*

L'interpretazione dell'art. 5 fornita dall'Organo d'appello nella controversia *European Communities – measures affecting the importation of certain poultry products* ha confermato la natura vincolante delle condizioni poste per l'attivazione della clausola e ha sottolineato la restrittività delle condizioni poste dall'art. 5: nel suo rapporto viene, infatti, chiarito che, trattandosi di un meccanismo per definizione speciale, esso può essere invocato solo nello stretto ambito delle condizioni ivi poste²⁵⁹.

3.2.1.3 Il trattamento riservato ai paesi in via di sviluppo e ai Paesi meno avanzati

Ai Paesi in via di sviluppo è riconosciuto, nell'ambito della disciplina dell'accesso al mercato dei prodotti agricoli, un trattamento derogatorio che ne riconosce le particolari esigenze commerciali e economiche e, di conseguenza, consente l'assunzione di impegni meno stringenti.

Oltre che nelle disposizioni di carattere generale contenute nel Preambolo dell'Accordo e nella possibilità di usufruire di un periodo di attuazione degli impegni più lungo, il contenuto di tale trattamento speciale e differenziato è chiarito nelle Modalità e si concretizza in tre elementi.

Con riferimento al consolidamento delle tariffe doganali, ai PVS è stata consentita la possibilità di offrire tetti tariffari senza indicazioni circa il relativo calcolo, dunque il cui livello poteva essere arbitrariamente stabilito, per i prodotti agricoli precedentemente sottoposti a dazi non inseriti nelle Liste²⁶⁰.

Inoltre, viene previsto che gli impegni dei PVS concernenti la riduzione media delle tariffe siano limitati al 24% del relativo livello iniziale, con impegni minimi

safeguards measures – Legal standards and jurisprudence in International Trade Law and Regulation, vol. 9, 2003, n. 3, p. 70 ss.

²⁵⁹ WT/DS69/AB/R, par. 165 e 169-170.

²⁶⁰ Par. 14 delle Modalità.

per linea tariffaria del 10%²⁶¹, mentre ai Paesi meno avanzati è consentito di non assumere impegni in questo senso²⁶².

Infine, le quote di accesso minimo al mercato vengono stabilite a un livello inferiore, pari al 2% del consumo interno da aumentare sino al 4% entro 10 anni. Ai Paesi meno sviluppati, infine, è richiesto di tarifficare le misure non tariffarie e consolidare i livelli daziari, ma non di assumere impegni in termini di tagli alle tariffe.

Un trattamento differenziato è stabilito anche nell'ambito del trattamento speciale previsto dall'Allegato 5 per i prodotti agricoli primari che rappresentano l'elemento principale della dieta tradizionale di un Membro in via di sviluppo e consiste in soglie di accesso minimo inferiori a quanto previsto per i Paesi sviluppati.

3.2.1.4 L'attuazione delle disposizioni relative all'accesso al mercato

Con riferimento all'accesso al mercato delle importazioni agricole, i risultati dell'Uruguay Round hanno indotto una radicale modifica della disciplina che regola tali flussi e del contenuto degli obblighi che gravano sui Membri in relazione alle proprie politiche agricole e commerciali.

Il principio della tariffazione e la progressiva riduzione dei livelli daziari consolidati, sanciti all'art. 4 dell'Accordo e resi operativi nelle Liste di concessioni degli Stati, hanno modificato la struttura dei meccanismi di protezione doganale e hanno posto un limite alle tipologie di strumenti attivabili a sostegno del settore.

La conversione degli ostacoli non tariffari, accompagnata dal divieto di adottarne di nuovi, ha consentito il passaggio da una situazione in cui numerose ed eterogenee misure statali, caratterizzate dal non riposare sui normali meccanismi

²⁶¹ Il par. 15 delle Modalità stabilisce la possibilità, per i PVS, di applicare tassi di riduzione delle tariffe più bassi nelle tre aree, purchè non inferiori ai 2/3 degli impegni di riduzione previsti dai Paesi sviluppati.

²⁶² Par. 16 delle Modalità.

dei prezzi, ostacolavano i flussi commerciali e isolavano i mercati agricoli interni, a un regime di protezione basato esclusivamente su forme più trasparenti, prevedibili e non discriminatorie, quali sono i dazi doganali.

L'obbligo di consolidare la totalità delle tariffe e le relative riduzioni ha consentito la piena integrazione degli scambi agricoli nella disciplina multilaterale degli scambi²⁶³, al punto che al termine dell'Uruguay Round la percentuale di prodotti agricoli sottoposti a dazi consolidati era superiore a quella dei prodotti manifatturieri²⁶⁴, e garantisce un controllo multilaterale sugli strumenti di protezione applicati dai Membri e sul rispetto degli impegni di riduzione.

In linea generale, il passaggio ad un regime di protezione basato esclusivamente su misure di carattere tariffario, dazi e quote, e accompagnato da impegni di riduzione ha reso le condizioni di accesso ai mercati interni più trasparenti, prevedibili e concorrenziali, ha rafforzato il legame tra l'andamento dei prezzi agricoli nazionali e internazionali²⁶⁵ e ha accentuato il peso delle forze di mercato nelle decisioni di allocazione e di utilizzo delle risorse scarse nel settore agricolo, così stimolando gli investimenti, la produzione e i flussi commerciali di tali prodotti.

A fronte della modifica strutturale della natura delle regole, l'evidenza empirica ha dimostrato che gli effetti derivanti dalla concreta attuazione dell'Accordo non hanno condotto a risultati apprezzabili in termini di liberalizzazione degli scambi: il confronto tra il livello di protezione esistente prima dell'Uruguay Round e gli impegni contenuti nelle Liste di concessione mostra che molti

²⁶³ Seppure, infatti, permanessero alcune limitate eccezioni autorizzate a titolo di trattamento speciale, come previsto dall'Allegato 5 dell'AsA, esse non hanno inficiato la portata del generale obbligo di consolidamento. Sul punto, S. Tangermann, *Agriculture on the way to firm international trading rules* in D. L. M. Kennedy, J. D. Southwick, *The political economy of international trade law*, Cambridge, 2002, p. 254 ss., a p. 260, n. 10.

²⁶⁴ Sul punto M. Smeets, *Tariff issues in the Uruguay Round. Features and remaining issues* in *JWT*, vol. 29, 1995, n. 3, p. 91 ss., a p. 103

²⁶⁵ L'isolamento dei mercati agricoli dei Paesi sviluppati rispetto ai mercati internazionali è evidenziato dalle stime elaborate dall'OCSE ove appare che la differenza media tra i prezzi interni e quelli mondiali nella metà degli anni '80 era circa dell'80%. Sul punto M. D. Ingco, *Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: one step back, one step forward?* World Bank Policy Research Working Paper n. 1500, 1995, p. 26.

Membri dell'Organizzazione hanno consolidato livelli daziari significativamente più elevati rispetto alla differenza di prezzo tra i prezzi agricoli interni e quelli mondiali nel periodo di riferimento, in tal modo garantendo assicurando al proprio mercato interno un livello di protezione maggiore rispetto a quello effettivamente esistente nel periodo 1986-88²⁶⁶. A fronte degli alti livelli tariffari di base, i dati evidenziano che le riduzioni consolidate al termine del periodo di attuazione non inducono una significativa riduzione del livello medio delle tariffe. In molti casi esse appaiono, al termine dei 6 anni di attuazione dell'Accordo, addirittura superiori a quelle applicate nel periodo che aveva preceduto il negoziato²⁶⁷.

Diversi elementi hanno contribuito a ridurre l'efficacia della disciplina e a relativizzare l'impatto liberalizzatore dell'Accordo sui flussi delle importazioni agricole.

Con riferimento al processo di tariffazione, le Modalità hanno lasciato considerevoli margini di discrezionalità agli Stati in relazione al calcolo degli equivalenti tariffari e ciò ha indotto gli Stati a consolidare dazi fortemente annacquati, ovvero sovrastimati rispetto all'effettivo livello di protezione garantito dalla misura non tariffaria che andavano a sostituire (c.d. tariffazione

²⁶⁶ Le considerazioni che seguono si basano sui dati e sulle stime elaborati da Ingco, *Agricultural trade liberalization*, cit., p. 25 e 29 e *Tariffication in the Uruguay Round: how much liberalization?* in *World Economy*, vol. 19, 1996, n. 4, p. 425 ss., tabella 1 a p. 434-435. Numerose altre analisi relative alla effettiva portata liberalizzatrice dell'Accordo sull'agricoltura conducono ai medesimi risultati, tra queste si v. Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 179 ss. (e in particolare le tab. 8.2 a p. 187 e 8.3 a p. 188); Ingersent et al., *Ex post evaluation*, cit., p. 707 ss.; D. E. Hathaway, M. D. Ingco, *Agricultural liberalization and the Uruguay Round* in W. Martin, L. A. Winters (ed. by), *The Uruguay Round and the developing Countries*, Cambridge, 1996, p. 30 ss.; F. H. Sanderson, *Agriculture and multilateralism* in O. Kirshner (ed. by), *The Bretton Woods - GATT system*, New York, 1996, p. 262 ss.; T. C. Beierle, *Agricultural trade liberalization - Uruguay, Doha and beyond* in *JWT* vol. 36, 2002, n. 6, p. 1089 ss., a p. 1094 ss.; D. Diakosavvas, *The Uruguay Round Agreement on agriculture in practice: how open are the OECD markets?* in M. D. Ingco, L. A. Winters (ed. by), *Agriculture and the new trade agenda. Creating a global trading environment for development*, Cambridge, 2004, p. 37 ss.; H. de Gorter, M: D. Ingco, L. Ignacio, *Market access: economics and the effects of policy instruments* in M. D. Ingco, J. D. Nash (ed. by), *Agriculture and the WTO. Creating a trading system for development*, World Bank, Washington, 2004, p. 63 ss. Nella dottrina italiana si segnalano G. Anania, *L'agricoltura nell'accordo conclusivo dell'Uruguay Round* in Anania, De Filippis, *L'Accordo GATT*, cit., p. 151 ss., a p. 184 ss.; L. Salvatici, *Le questioni agricole nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, INEA Working Paper n. 3, 2001.

²⁶⁷ Si v. Ingco, *Tariffication*, cit., tab. 2, p. 437. A prescindere dai problemi legati al calcolo degli equivalenti tariffari, il dato è comunque coerente con l'elevato livello di protezione pre-esistente sotto forma di ostacoli non tariffari. In questo senso Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 186.

sporca). La scelta di un periodo di riferimento in cui erano prevalenti bassi prezzi mondiali e livelli di protezione elevati ha poi consentito, attraverso l'utilizzo del metodo della differenza di prezzo, di calcolare equivalenti tariffari particolarmente elevati²⁶⁸.

Anche i livelli tariffari consolidati sulle importazioni eccedenti le numerose quote tariffarie istituite in conseguenza degli impegni di garantire le opportunità di accesso minimo e di accesso corrente mostrano caratteristiche simili²⁶⁹, così come i tetti tariffari stabiliti dai PVS sui prodotti precedentemente soggetti a dazi non consolidati²⁷⁰.

Per quanto attiene la liberalizzazione degli scambi derivante dalle riduzioni tariffarie consolidate, essa ha prodotto risultati poco apprezzabili in conseguenza degli alti livelli iniziali: a fronte di un dazio sovrastimato, o comunque fissato un livello elevato, la relativa riduzione non ha potuto che produrre risultati scarsamente significativi²⁷¹.

Inoltre, l'impegno di ridurre la media semplice, ovvero non ponderata per i volumi di importazioni, e la possibilità di utilizzare un tasso minimo del 15% ha consentito agli Stati sviluppati di allocare strategicamente tali riduzioni, apportando i tagli maggiori sui prodotti meno scambiati e usufruendo dei tagli minimi per i prodotti più sensibili, con scarsi risultati in termini di

²⁶⁸ In questo senso Hathaway, Ingco, *Agricultural trade liberalization*, cit., p. 42.

²⁶⁹ Una quota tariffaria è costituita da due livelli daziari: un livello più basso viene applicato, nell'arco di un periodo prestabilito di tempo, su una determinata quantità di importazioni (c.d. *in-quota tariff*), mentre le importazioni che eccedono tale livello sono soggette a un dazio più elevato (c.d. *out-quota tariff*). L'effetto restrittivo sugli scambi di tali misure dipende da diversi fattori tra cui assume un ruolo cruciale la differenza tra i livelli daziari applicati: se il dazio sulle importazioni che eccedono la quota è proibitivo, l'accesso al mercato è *de facto* limitato al volume delle quote. Un secondo ordine di problemi legato a tali misure attiene i relativi metodi di amministrazione che, in alcuni casi, possono ostacolare l'accesso a tali strumenti, impedendone la fruizione. Sui problemi sollevati dal proliferare delle quote tariffarie negli scambi agricoli si rimanda a Diakosavvas, *The Uruguay Round*, cit., p. 54 ss. e relativi dati a p. 69; S. Tangermann, *Agriculture on the way to firm*, cit., p. 262 (che definisce la presenza di quote tariffarie negli scambi agricoli una "eccezione sostanziale" all'effettiva integrazione dell'agricoltura nel sistema multilaterale degli scambi); H. de Gorter, J. Hranaiova, *Quota administration methods: economics and effects with trade liberalization* in Ingco, Nash, *Agriculture and the WTO*, cit., p. 95 ss.

²⁷⁰ Più in dettaglio Ingco, *Tariffication*, cit., p. 438 ss.; Hathaway, Ingco, *Agricultural liberalization*, cit., p. 45. E' opportuno segnalare che sussiste una differenza, talvolta sostanziale, tra i dazi consolidati e quelli realmente applicati, soprattutto con riferimento ai PVS.

²⁷¹ Una significativa rassegna delle percentuali medie delle riduzioni tariffarie consolidate da alcuni Membri si rinviene in Josling et al., *Agriculture*, cit., tab. 8.2 e 8.3, p. 187 ss.

ridimensionamento della protezione effettiva e di liberalizzazione degli scambi²⁷². Ciò ha condotto al consolidamento, da parte di alcuni Paesi, di “picchi tariffari” (o mega-tariffe) su alcuni prodotti agricoli da cui è derivata una forte dispersione tariffaria che ha contribuito a amplificare gli effetti distorsivi delle tariffe in termini di benessere²⁷³.

In conclusione, gli effetti di liberalizzazione degli scambi che dovevano derivare dalla radicale modifica della disciplina che regola gli scambi agricoli sono stati parzialmente compromessi dalla concreta attuazione dei criteri relativi alla tariffazione e alle riduzioni tariffarie da parte degli Stati.

Ciò nonostante è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che si tratta di effetti di breve e medio periodo: in relazione alle possibilità di regolamentare l'accesso delle importazioni agricole sui mercati dei Membri, le norme multilaterali hanno fissato principi molto chiari atti a disciplinare la materia a prescindere dal periodo di attuazione dell'Accordo.

Il divieto di introdurre ostacoli di natura non tariffaria, il consolidamento dei dazi applicati ai prodotti agricoli e l'avvio di un processo di riforma finalizzato a progressive e sostanziali riduzioni della protezione e del sostegno costituiscono i punti fermi della disciplina: su queste basi la concreta liberalizzazione degli scambi agricoli può ritenersi solamente rimandata a un momento storico politicamente più favorevole.

3.2.2 I presupposti della disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni

Come si è avuto modo di osservare in precedenza, il sostegno concesso dagli Stati all'esportazione della produzione agricola nazionale distorce fortemente gli scambi commerciali perché crea, a beneficio dei prodotti sovvenzionati, un

²⁷² Anania sottolinea come i criteri di riduzione delle tariffe e il livello di dettaglio dei prodotti agricoli inseriti nelle Liste, abbiano consentito, a fronte di un dazio totalmente eliminato, di operare un taglio pari al solo tasso minimo del 15% su tre linee tariffarie (*L'agricoltura*, cit., p. 164).

²⁷³ Più in dettaglio *World Trade Report*, Ginevra, 2004, p. 48; de Gorter, Ingco, Ignacio, *Market access*, cit., p. 74 ss. e la tabella 4.3 per un'illustrazione di alcuni picchi tariffari e i dati relativi al grado di dispersione dei dazi agricoli.

vantaggio di prezzo, dunque, un regime più favorevole sui mercati internazionali rispetto ai prodotti simili cui tale sostegno manca.

Alla luce della vaghezza del dispositivo del GATT 1947 sulla materia, la riduzione dell'assistenza all'*export* agricolo aveva costituito l'obiettivo primario dei Paesi esportatori nel corso del negoziato agricolo, nonché il principale motivo di frizione tra gli Stati Uniti e la Comunità europea durante l'Uruguay Round, tuttavia, contrariamente a quanto avvenuto nell'area dell'accesso al mercato in relazione alle barriere non tariffarie, era stato politicamente impossibile concordare la completa eliminazione delle sovvenzioni alle esportazioni propugnata dagli Stati Uniti.

La soluzione infine raggiunta stabilisce una nuova e più efficace disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni, volta a impedire che tali strumenti falsino la concorrenza sui mercati agricoli internazionali: la liberalizzazione degli scambi agricoli ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura parte dall'identificazione di sei forme di sostegno delle esportazioni, per le quali vige l'obbligo di una progressiva riduzione nel corso del periodo di attuazione e il divieto di introdurre di nuove, accompagnata dall'impegno di non eludere siffatte riduzioni attraverso la concessione di altre tipologie di misure.

3.2.2.1 Le diverse categorie di sovvenzioni alle esportazioni identificate dall'Accordo sull'agricoltura e la relativa disciplina

In linea generale, l'Accordo sull'agricoltura non vieta le sovvenzioni alle esportazioni ma ne limita l'utilizzo alle pratiche conformi alle sue disposizioni e al contenuto delle Liste di concessioni dei Membri: l'art. 8 stabilisce espressamente che i Membri possono sovvenzionare le proprie esportazioni agricole "solo conformemente alle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura e agli impegni specificati nelle proprie Liste di concessioni".

Al pari del sistema previgente, dunque, ai Membri è consentito assistere le esportazioni agricole a determinate condizioni. La differenza tra i due regimi

attiene i requisiti qualitativi e quantitativi che tali misure possono assumere per essere considerate legittime ai sensi della nuova regolamentazione multilaterale, che sono stati resi significativamente più chiari e efficaci²⁷⁴.

Nel contesto dell'art. 1, il paragrafo e) fornisce la generica definizione di sovvenzione alle esportazioni che rileva ai fini dell'applicabilità dell'Accordo sull'agricoltura, identificata in una sovvenzione legata al realizzarsi di esportazioni e richiama le fattispecie delineate all'art. 9.

Quest'ultima disposizione, al paragrafo 1, completa la precedente definizione attraverso l'enumerazione di sei tipologie di misure da considerarsi quali sovvenzioni alle esportazioni e le assoggetta agli impegni di riduzione assunti dai Membri nell'ambito delle proprie Liste di concessioni.

Tale elenco²⁷⁵ comprende

- a) le sovvenzioni dirette, compresi i pagamenti in natura, concessi dallo Stato o da enti pubblici a un'impresa o a un'industria in funzione dei risultati delle esportazioni (par. a);
- b) la vendita o lo smaltimento attraverso l'esportazione di scorte non commerciali da parte dello Stato a un prezzo inferiore a quello prevalente sul mercato interno per gli stessi prodotti (par. b);
- c) i pagamenti legati all'esportazione di un prodotto finanziati in virtù di misure statali, indipendentemente dall'esistenza di un onere per le finanze

²⁷⁴ Alcuni autori assumono una prospettiva inversa, evidenziando che l'attuale disciplina multilaterale sancisce un generico divieto di ricorrere alle sovvenzioni alle esportazioni agricole ad eccezione di quattro casi: i) le sovvenzioni alle esportazioni di specifici prodotti agricoli soggette ad impegni di riduzione, nei limiti stabiliti dalle Liste di concessioni di ogni Membro; ii) le quantità e le spese eccedenti tali limiti conformi all'art. 9.2.b; iii) le sovvenzioni conformi alle disposizioni relative al trattamento speciale e differenziato garantito ai PVS (art. 9.4) e iv) le misure diverse da quelle soggette agli impegni di riduzione purché non compatibili con la disciplina relativa alla non elusione degli impegni stabilita all'art. 10. Si v. J. Croome, *Guide to the Uruguay Round Agreements*, 1999, p. 59. Lo stesso approccio è rinvenibile nelle pubblicazioni a cura del Segretariato dell'OMC, si v. *The WTO Agreement Series No. 3: Agriculture*, Ginevra, 2000, p. 16.

²⁷⁵ Per non ingenerare confusione, si utilizzerà il termine "elenco" con riferimento al contenuto dell'art. 9.1 dell'AsA e il termine "Lista" per indicare le Liste di concessioni dei Membri dell'OMC. E' significativo rilevare come la disposizione in esame richiami la collaudata prassi del sistema del GATT 1947 per la quale, in assenza di una interpretazione condivisa e esaustiva delle categorie di sovvenzioni alle esportazioni di prodotti agricoli sottoposte alla disciplina multilaterale, erano state approntate apposite Liste illustrative di pratiche da considerare come tali (si v. le già citate Liste illustrative ai sensi dell'art. XVI.4 GATT 1947 e quella allegata al Codice di condotta in materia di sovvenzioni e misure compensative concluso al termine del Tokyo Round, *supra* cap. 2, par. 2.1).

- dello Stato, compresi quelli finanziati dall'imposizione di un prelievo sul prodotto agricolo in questione, o dalla cui trasformazione viene ottenuto il prodotto esportato (par. c);
- d) le sovvenzioni intese a ridurre i costi di commercializzazione delle esportazioni, ad eccezione di quelli legati alla promozione e all'assistenza delle esportazioni accessibili a tutti i produttori agricoli, ivi inclusi i costi di trasformazione, di nolo e trasporto internazionale (par. d);
 - e) le tariffe di trasporto interno e di nolo relative a merci esportate, stabilite dallo Stato a condizioni più favorevoli rispetto a quanto previsto per le spedizioni interne (par. e);
 - f) le sovvenzioni ai prodotti agricoli condizionate al loro utilizzo nella produzione di prodotti agricoli trasformati e destinati all'esportazione (c.d. *upstream subsidies*) (par. f).

Si tratta di un ampio spettro di misure che copre gran parte delle politiche attuate dagli Stati a supporto delle proprie esportazioni agricole e che, in ogni caso, non limita il generico ambito di applicazione materiale stabilito all'art. 1.e²⁷⁶.

Per ciascuna delle due categorie l'Accordo stabilisce una specifica e distinta disciplina.

3.2.2.1.1 Il trattamento riservato alle sovvenzioni alle esportazioni identificate all'art. 9.1

L'Accordo pone un limite alla possibilità di sovvenzionare le esportazioni agricole attraverso le misure elencate all'art. 9.1, che si realizza nell'obbligo di procedere alla progredita riduzione di tali forme di assistenza attraverso un

²⁷⁶ Benitah le definisce *most visible policies*. Cfr. M. Benitah, *The law of subsidies under the GATT/WTO system*, London, 2001, p. 19. Desta rileva che a fronte dell'ampia varietà di forme che le sovvenzioni alle esportazioni possono assumere, l'intento dei negoziatori dell'Uruguay Round è stato quello di selezionare le tipologie più significative e sottoporle agli impegni di riduzione, piuttosto che tentare di identificare tutte le differenti misure da regolare, con il rischio di tralasciarne qualcuna. Si v. Desta, *The law*, cit., p. 242-3. La prassi degli organi contenziosi ha, peraltro, manifestato una netta tendenza a interpretare talune tipologie in modo particolarmente estensivo, tra cui, in particolare, il par. c. Si v. le conclusioni del panel e dell'Organo di appello nei casi *Canada – Dairy products* e *EC – Sugar*, *infra* cap. 5.

duplice meccanismo di impegni relativi tanto alle quantità di prodotti agricoli sovvenzionabili, quanto alle spese di bilancio destinabili a tale scopo²⁷⁷.

Come nell'area dell'accesso al mercato, i Membri hanno provveduto a inserire nelle proprie Liste di concessioni gli impegni relativi alle sovvenzioni alle esportazioni definiti in relazione a tutti i prodotti agricoli che ne avevano beneficiato nel periodo di riferimento 1986-1990, per di più precisando gli impegni annuali²⁷⁸ e quelli finali, ovvero relativi al livello che le quantità di esportazioni sussidiate e le relative spese avrebbero assunto al termine del periodo di attuazione dell'Accordo.

L'integrazione di detti impegni nel GATT 1994 è operata attraverso l'art. 3 dell'Accordo sull'agricoltura, ove viene chiarito che essi costituiscono obblighi tesi a circoscrivere le possibilità dei Membri di concedere un sostegno alle esportazioni entro i livelli, in termini di spese e di quantità sovvenzionabili, stabiliti nelle rispettive Liste²⁷⁹.

La disposizione precisa altresì che detta possibilità è consentita solo in relazione ai prodotti agricoli inseriti nelle Liste dei Membri e sancisce il divieto di erogare le tipologie di sovvenzioni identificate all'art. 9.1 in favore dei prodotti esclusi dai prospetti.

Dunque, è consentito ai Membri concedere un sostegno alle esportazioni attraverso le misure elencate all'art. 9.1 a due condizioni: che il prodotto agricolo in questione sia compreso nelle Liste e che il sostegno garantito non ecceda i livelli di impegno ivi specificati. In altri termini ciascun Membro ha accettato di vincolarsi in relazione al livello massimo di assistenza che può garantire alle proprie esportazioni agricole.

²⁷⁷ Con riferimento alle spese di bilancio, l'art. 1.c precisa che esse includono anche le mancate entrate per lo Stato.

²⁷⁸ Ricordiamo la possibilità, per i Membri, di assumere impegni in termini di anno solare, fiscale o agricolo (art. 1.i).

²⁷⁹ Art. 3.1. Si è detto che, per i soli prodotti agricoli, le Liste di concessioni dei Membri sono state integrate dalla Parte IV relativa agli specifici impegni assunti in materia di sovvenzioni alle esportazioni e di sussidi alla produzione. Mentre l'art. II GATT 1994 regola le Parti I (dazi e altre imposizioni) e II (trattamenti preferenziali) delle Liste di concessioni, esso non menziona la Parte IV. A tale scopo l'art. 3 precisa che anche questa tipologia di impegni costituisce parte integrante dell'Accordo generale e che i livelli ivi stabiliti costituiscono i livelli massimi di sovvenzioni alle esportazioni erogabili da parte dei Membri, espressi in termini di spese e di quantità (par. 3).

un'esortazione affinché il ricorso a tali programmi non sia connesso ad esportazioni effettuate su base commerciale e sia attuato in linea con i Principi relativi alla distribuzione delle eccedenze e agli impegni di consultazione stabiliti dalla FAO e alle condizioni previste dalla Convenzione sugli aiuti alimentari del 1986²⁸¹.

Dunque i Membri hanno mantenuto la facoltà di concedere sovvenzioni alle esportazioni agricole diverse da quelle identificate all'art. 9.1, purchè i meccanismi che regolano tali forme di assistenza non implicino l'elusione degli impegni assunti in relazione alle prime²⁸². Al fine di rafforzare l'impegno di non elusione, il par. 3 dell'art. 10 regola la questione dell'onere della prova, facendo ricadere sul Membro cui venga contestato di sovvenzionare in qualsiasi modo una quantità di esportazioni superiore a quanto previsto nella sua Lista, l'onere

²⁸¹ I *Principles of surplus disposal and consultative obligations of Member nations* (FAO, Roma, 1992) stabiliscono un codice di condotta volto a incoraggiare l'utilizzo delle eccedenze agricole a scopo di aiuto alimentare, preservando gli interessi commerciali degli altri esportatori e dei produttori del Paese che ne beneficia. L'art. IV della *Food Aid Convention* (Segretariato del Consiglio internazionale del grano, Londra, 1986) indica le modalità di fornitura degli aiuti alimentari di cereali che consistono nella concessione a titolo gratuito del prodotto o nelle vendite agevolate in termini valutari e creditizi. Per una più dettagliata disamina della disciplina internazionale degli aiuti alimentari si rimanda a Desta, *Food security*, cit., p. 457 ss. Seppure generalmente concessi come forme di assistenza ai PVS, gli aiuti alimentari possono manifestare aspetti distorsivi sugli scambi internazionali perché spiazzano parte delle importazioni che i Paesi beneficiari avrebbero altrimenti acquistato sui mercati internazionali. Inoltre studi empirici hanno rilevato la tendenza, da parte dei Paesi fornitori di ricorrere a tali aiuti quale strumento di smaltimento delle eccedenze agricole sui mercati internazionali. E' stato infatti verificato che l'offerta di aiuti alimentari è maggiore quando i prezzi agricoli internazionali sono bassi (e per i Paesi beneficiari sarebbe relativamente più facile acquistare direttamente sui mercati) e minore quando i prezzi salgono (e per i paesi fornitori risulta più remunerativo vendere le proprie eccedenze sul mercato internazionale). Si v. Podbury et al., *Agricultural export measures*, cit., p. 70 ss; de Gorter, Ruiz, Ingo, *Export competition*, cit., p. 57. È opportuno segnalare come i crediti alle esportazioni e gli aiuti alimentari costituiscano due tipici strumenti della politica agraria e commerciale degli Stati Uniti (si v. i già citati *Public Law 480* e i programmi gestiti dalla *Commodity Credit Corporation*, supra, cap. 2, par. 2.1), il cui potere negoziale nell'Uruguay Round ha consentito la sostanziale esclusione di tali pratiche dalla disciplina applicabile alle sovvenzioni alle esportazioni nell'ambito dell'Accordo sull'agricoltura.

²⁸² Un aspetto ambiguo del testo dell'Accordo attiene la possibilità di concedere sovvenzioni diverse da quelle previste all'art. 9.1 per i prodotti agricoli esclusi dalle Liste di concessioni. Se, infatti, tali misure sono applicabili ai prodotti inseriti nelle Liste a condizione che ciò non implichi l'aggiramento degli impegni di riduzione dei Membri (art. 10.1), nessuna disposizione regola la concessione di queste misure ai prodotti agricoli non inseriti nelle Liste. L'art. 10.1 si limita a stabilire il divieto di elusione relativamente agli impegni assunti, non sussistendo tale rischio in relazione ai prodotti per i quali i Membri non si sono vincolati. In base a queste considerazioni, appare convincente la teoria di chi ritiene la fattispecie non regolata dall'Accordo dunque, ai sensi dell'art. 8, non ricadente nel relativo campo di applicazione. A essa sarebbe, invece, applicabile la generale disciplina multilaterale che regola il ricorso alle sovvenzioni da parte dei Membri dell'OMC (ovvero l'Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative e l'art. XVI GATT 1994). In questo senso e, più in dettaglio, Desta, *The law*, cit., p. 237 ss.

di dimostrare che non concede alcun tipo di sostegno alle esportazioni eccedenti gli impegni assunti²⁸³.

3.2.2.2 Gli impegni di riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni e del volume delle esportazioni sovvenzionate

Come nell'area dell'accesso al mercato, la disciplina istituita al termine dell'Uruguay Round avvia un processo di riforma delle politiche di sostegno alle esportazioni agricole che si concretizza nell'impegno assunto dai Membri di ridurre progressivamente l'ampiezza delle misure previste dall'art. 9.1 e di non concedere forme di sostegno diverse qualora eludano, o minaccino di eludere, tale impegno. Il contenuto specifico degli obblighi è desumibile dalla Parte IV delle Liste di concessioni allegate al Protocollo di Marrakech, compilate secondo i criteri stabiliti nelle Modalità.

Con riferimento alle sovvenzioni alle esportazioni, tuttavia, la valutazione del grado di protezione garantita al settore agricolo era più complessa, rispetto alle misure di limitazione dell'accesso al mercato, in ragione dell'ampia varietà di forme che esse potevano assumere. Per questo motivo, nel corso dell'Uruguay Round, era stato stabilito che le riduzioni del sostegno alle esportazioni fossero effettuate in base a due differenti parametri: la quantità di esportazioni che beneficiavano della sovvenzione e l'ammontare delle spese sostenute dai Membri a tale scopo²⁸⁴.

Gli impegni in parola, quali espressi nelle Liste di concessione, prevedono la riduzione delle quantità di esportazioni sovvenzionate e delle relative spese di

²⁸³ Nell'ordinamento multilaterale degli scambi la materia dell'onere della prova è regolata dall'art. 3.8 DSU in cui viene stabilito che, in linea generale, la violazione degli obblighi assunti dai Membri ai sensi di un Accordo contemplato (ovvero l'Accordo che istituisce l'OMC e gli Accordi dell'Allegato 1.A, art. 1.1 DSU) costituiscono, fino a prova contraria, un annullamento o un pregiudizio dei benefici derivanti dagli Accordi e che, dunque, spetta al Membro nei cui confronti è stato sollevato il reclamo dimostrare l'infondatezza dell'accusa.

²⁸⁴ Se la previsione di un limite alle quantità sovvenzionabili era manifestamente finalizzato a controllare i volumi dei flussi di esportazioni sussidiate sui mercati internazionali, l'inscrimento del criterio delle spese di bilancio era orientato a stabilizzare anche i prezzi mondiali dei prodotti agricoli. Si v. IATRC, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: an evaluation*, Commissioned Paper n. 9, 1994, p. 12.

bilancio per ciascun prodotto o gruppo di prodotti²⁸⁵; viene prescritto l'obbligo di assumere impegni in relazione a due differenti ordini temporali, quello annuale e quello relativo all'intero periodo di attuazione e di specificarli nelle Liste. Dunque, per ciascuna delle sei categorie di misure *ex art. 9.1*, le Liste dei Membri indicano i livelli medi delle quantità sovvenzionate e delle relative spese nel periodo di riferimento 1986-1990, i livelli di impegno annuale e quelli finali²⁸⁶.

Nelle intenzioni dei negoziatori, infatti, le Liste dovevano riflettere la distribuzione delle misure concesse ai diversi prodotti nel periodo di riferimento e l'obbligo di inserimento nelle Liste sussisteva solo in relazione a quei prodotti che, nel periodo base, beneficiavano di una sovvenzione alle esportazioni tra quelle elencate all'art. 9.1. Attraverso il consolidamento dei livelli di base nelle proprie Liste, i Membri hanno convenuto che esse costituivano una corretta rappresentazione delle proprie politiche di sostegno delle esportazioni agricole.

Le Modalità ribadiscono il duplice impegno di riduzione che grava sulle sovvenzioni alle esportazioni e fissano nel 36% la riduzione da effettuare alle quantità sovvenzionate e nel 21 % il taglio delle spese di bilancio ad esse associate, rispetto al periodo base 1986-1990²⁸⁷.

Inoltre, per assicurare l'inserimento nelle Liste di tutti i prodotti agricoli che beneficiavano di tale sostegno nel periodo di riferimento e impedire che i Membri ne escludessero qualcuno, veniva stabilito il divieto di introdurre (o reintrodurre) sovvenzioni alle esportazioni per i prodotti agricoli cui tale assistenza non era stata concessa nel periodo 1986-1990²⁸⁸. Da ciò discende

²⁸⁵ È consentito ai Membri allocare gli impegni di riduzione del sostegno alle esportazioni con riferimento a aggregati di prodotti, e non per linee tariffarie come nel caso delle riduzioni tariffarie nell'area dell'accesso al mercato. A scopo illustrativo, il par. 7 dell'Allegato 8 alle Modalità menziona 22 gruppi di prodotti agricoli.

²⁸⁶ A questo scopo, l'Allegato 7 alle Modalità richiama le sei fattispecie indicate all'art. 9.1 dell'Accordo.

²⁸⁷ Par. 11 delle Modalità. Per le materie prime agricole incorporate nei prodotti trasformati vige solamente l'impegno di ridurre le spese (par. 9 dell'Allegato 8 alle Modalità). È il caso di segnalare che l'art. 11 dell'Accordo sull'agricoltura impedisce che l'aiuto unitario concesso al prodotto agricolo trasformato sia superiore a quello relativo al prodotto agricolo esportato allo stato grezzo specificato nelle Liste di concessioni.

²⁸⁸ Par. 12 delle Modalità.

l'impossibilità, per i Membri, di sostenere le esportazioni dei prodotti agricoli non inseriti nelle Liste di concessioni per tutta la durata del periodo di attuazione. Come stabilito all'art. 3 dell'Accordo, dunque, gli impegni assunti dai Membri in relazione al sostegno delle esportazioni consistono nell'obbligo di ridurre l'ambito di applicazione di tali strumenti per tutti i prodotti agricoli che precedentemente ne beneficiavano e nel divieto di assistere per tale via le esportazioni dei prodotti che, invece, non ne godevano.

A fronte di un impegno di riduzione finale del 36% delle spese di bilancio associate al sostegno delle esportazioni e del 21% delle quantità di prodotti che ne beneficiano rispetto alla media annuale del periodo di riferimento, le Modalità prescrivono ai Membri di procedere a riduzioni annuali a un tasso costante pari ad almeno il 6% del livello del periodo base per le spese e del 3.5% per le quantità²⁸⁹.

Come discusso in precedenza, la scelta del periodo di riferimento per calcolare il livello base delle quantità e delle spese su cui operare le riduzioni costituiva un elemento importante, soprattutto per i Paesi che sostenevano fortemente le proprie esportazioni agricole, come gli Stati Uniti e la Comunità europea, e che sperimentavano un continuo aumento delle proprie quantità sovvenzionate.

Per venire incontro alle istanze di questi Membri, le Modalità stabiliscono la possibilità, a determinate condizioni, di utilizzare un periodo di riferimento più recente quale base per il calcolo delle (sole) quantità sulla cui base operare le riduzioni annuali, senza che ciò pregiudichi il fatto che l'impegno finale doveva essere espresso in termini di riduzione percentuale rispetto ai livelli esistenti nel periodo 1986-1990 e raggiunto con riduzioni annuali uguali²⁹⁰.

²⁸⁹ Par. 5 e 6 dell'Allegato 8 Modalità relative agli impegni relativi alla concorrenza delle esportazioni. Le percentuali annuali costituiscono il tasso minimo di riduzione che i Membri devono effettuare per giungere alle riduzioni finali concordate (6% per 6 anni di attuazione = 36%, 3.5% per sei anni di attuazione = 21%). Nulla vieta agli Stati di assumere impegni di riduzione annuali (dunque finali) maggiori.

²⁹⁰ I livelli di base opzionabili erano la media delle quantità di esportazioni sussidiate esistente nel biennio 1991-1992 oppure il corrispondente livello determinato dalla media tra il 1986-1990 e il 1991-1992, a condizione che fossero più elevati rispetto al periodo di base (par. 5.c) e 5.b) dell'Allegato 8 delle Modalità). La c.d. *front-loading option* era stata fortemente propugnata, e infine ottenuta con il secondo Accordo di Blair Hosue del 1993, dalla Comunità europea. Il problema consisteva nel fatto che

Un ulteriore margine di flessibilità in relazione agli impegni annuali è offerto dall'art. 9.2.b dell'Accordo, ove si prevede che i Membri, a determinate condizioni, possano impiegare in ciascun anno del periodo di attuazione (eccetto il primo e l'ultimo) sovvenzioni alle esportazioni che eccedono i livelli di impegno annuale specificati nelle proprie Liste²⁹¹. La clausola in parola trova la sua ragion d'essere nel riconoscimento della dipendenza della produzione agricola da eventi non controllabili e lascia agli Stati la possibilità di procedere agli opportuni aggiustamenti e di derogare al principio del rigido rispetto degli impegni di riduzione attraverso temporanee deviazioni che non pregiudicano gli impegni finali assunti²⁹².

3.2.2.3 Il trattamento riservato ai Paesi in via di sviluppo

Anche nell'area della concorrenza delle esportazioni è previsto un trattamento differenziato e più favorevole per i PVS e per i PMA che si concretizza in un periodo di attuazione più lungo (10 anni), in un impegno di riduzione pari al 24% delle spese di bilancio e al 14% delle esportazioni sovvenzionate rispetto al

le esportazioni sussidiate erano cresciute nel periodo compreso tra il periodo base e la firma dell'Accordo, dunque, a fronte di un impegno finale calcolato in funzione del livello medio esistente nel 1986-1990 e di uguali riduzioni annuali, i tagli da apportare nel primo anno del periodo di attuazione sarebbero stati particolarmente significativi perché volti a compensare la differenza esistente tra il livello medio 1986-1990 e il (più alto) livello corrente. Viceversa, la possibilità di operare tali riduzioni a partire da un livello di base più elevato consentiva non solo di ripartire le riduzioni in maniera più omogenea, ma anche di mantenere livelli maggiori di quantità e di spese per tutto l'arco del periodo di attuazione, senza compromettere l'impegno finale. Più dettagliatamente Anania, *L'agricoltura*, cit., p. 171 ss.; Desta, *The law*, cit., p. 250 ss.

²⁹¹ Affinchè i Membri possano operare riduzioni della spesa e delle quantità maggiori rispetto ai corrispondenti impegni annuali è necessario che: i) la spesa per esportazioni sostenuta dall'inizio del periodo di attuazione sino all'anno in cui tale possibilità è invocata non superi l'ammontare cumulato che sarebbe risultato dal pieno rispetto degli impegni di spesa assunti in misura superiore al 3% del livello di spesa sostenuto nel periodo base (art. 9.2.b.i); ii) le quantità di esportazioni sovvenziate non superino i quantitativi cumulati che sarebbero risultati dal pieno rispetto dei relativi impegni annui in misura superiore all'1.75% del livello base (art. 9.2.b.ii); iii) le spese sostenute e le esportazioni sovvenzionate complessivamente nel periodo di attuazione non siano superiori a quelle risultanti dal pieno rispetto degli impegni annuali (art. 9.2.b.iii); siano rispettati gli impegni finali (art. 9.2.b.iv).

²⁹² Evidentemente la c.d. *downstream flexibility* è contenuta in una disposizione dell'Accordo, non nelle Modalità, perché riguarda una possibilità che i Membri possono esercitare nell'arco di tutto il periodo di attuazione, dunque, richiede una base giuridica in caso di contestazioni relative alla sua concreta applicazione da parte dei Membri.

livello esistente nel periodo base, nonché nell'esenzione dei PMA da ogni obbligo di riduzione²⁹³.

Inoltre i PVS non sono tenuti a assumere impegni in relazione a due tipologie di sovvenzioni elencate all'art. 9.1, relative alle misure legate ai costi di commercializzazione, di lavorazione e di trasporto e nolo internazionale (par. d) e agli incentivi statali sulle tariffe di trasporto e nolo interni applicate alle merci esportate (par. e)²⁹⁴.

3.2.2.4 L'attuazione dell'Accordo

L'attuazione della disciplina multilaterale relativa alle sovvenzioni alle esportazioni da parte dei Membri è sottoposta a un costante monitoraggio da parte del Comitato dell'agricoltura sulla base delle notifiche annuali rese dagli Stati.

In linea con le indicazioni contenute nel (già citato) documento del 1995, i Membri sono ripartiti in quattro gruppi, su ognuno dei quali gravano precisi impegni di notifica²⁹⁵.

Del primo gruppo fanno parte i 25 Paesi membri dell'OMC che hanno assunto impegni di riduzione, i quali devono notificare annualmente il sostegno concesso a ciascun prodotto agricolo inserito nelle proprie Liste, in termini di spese e di quantità sovvenzionate, al fianco dei livelli per cui si sono impegnati, nonché i dettagli relativi all'eventuale utilizzo della clausola di flessibilità prevista all'art. 9.2.b²⁹⁶.

²⁹³ Par. 15 e 16 delle Modalità.

²⁹⁴ Art. 9.4 dell'AsA e par. 20 delle Modalità. Seppure tali disposizioni appaiono in linea con la consueta disciplina applicabile ai PVS nell'ambito dell'ordinamento multilaterale degli scambi, è condivisibile la posizione di chi le ritiene dotate di scarsi effetti concreti nel tenere conto delle necessità proprie di questa categoria di Paesi che, in ragione delle esigue risorse finanziarie, destinano quote irrisorie del proprio bilancio ai programmi di sostegno delle esportazioni. In questo senso, R. Bhala, *World agricultural trade in purgatory. The Uruguay Round agricultural Agreement and its implications for the Doha Round* in *North Dakota Law Review*, vol. 79, 2003, p. 691 ss., a p. 810.

²⁹⁵ Doc. G/AG/2 del 30 giugno 1995, cit.

²⁹⁶ I Paesi in questione sono Australia, Brasile, Bulgaria, Canada, Colombia, Cipro, Repubblica Ceca, Unione europea, Ungheria, Islanda, Indonesia, Israele, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Panama, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca, Repubblica Sudafricana, Svizzera, Turchia, Stati Uniti,

Ai Membri che non hanno inserito impegni in materia di sovvenzioni alle esportazioni nelle proprie Liste è richiesta un'attestazione annuale che confermi la perdurante inesistenza di tali pratiche.

Il terzo gruppo è costituito dai Paesi che, a prescindere dall'aver assunto impegni di riduzione o meno, sono forti esportatori (*significant exporter*) di una delle categorie di prodotti agricoli identificate dalle Modalità²⁹⁷, ovvero, secondo i criteri stabiliti dal Comitato sull'agricoltura, i Membri che detengono una quota delle esportazioni mondiali del prodotto superiore al 5%²⁹⁸. A questi Paesi è richiesto di comunicare annualmente il volume totale delle esportazioni (non solamente di quelle sovvenzionate) relative ai prodotti in questione.

Dell'ultimo gruppo, infine, fanno parte i Membri che concedono aiuti alimentari e che devono notificare le quantità totali di prodotti agricoli esportati annualmente attraverso questa modalità.

L'obiettivo dei summenzionati impegni di notifica è quello di aumentare il grado di trasparenza delle pratiche commerciali nazionali e consentire ai Membri che ritengono i propri interessi compromessi dal comportamento di un altro Paese di ricorrere agli appositi meccanismi di garanzia multilaterali, ovvero avviare consultazioni in seno al Comitato sull'agricoltura²⁹⁹ oppure adire il sistema di soluzione delle controversie dell'Organizzazione³⁰⁰.

Uruguay e Venezuela. Tra questi, i Paesi che garantiscono un sostegno al maggior numero di prodotti agricoli (che non necessariamente si traduce in un maggiore grado di assistenza) sono il Venezuela (72), la Repubblica sudafricana (62) e la Turchia e la Bulgaria (44). Si v. *WTO Agriculture negotiations. The issues and where we are now*, dicembre 2004, p. 19.

²⁹⁷ Par. 7 dell'Allegato 8 delle Modalità. I gruppi di prodotti menzionati sono 22 e comprendono, tra gli altri, frumento e farina di frumento, cereali, semi oleosi, zucchero, latte scremato in polvere, formaggi, altri prodotti latticini, pollame, tabacco e cotone.

²⁹⁸ Si v. *List of "significant exporters" for the purposes of the notification requirements in respect of export subsidy commitments (addendum)*, documento del Comitato sull'agricoltura G/AGI/2/Add.1 del 16 ottobre 1995, soggetta a revisione ogni due anni.

²⁹⁹ Tra cui ricordiamo il meccanismo delle c.d. contronotifiche previsto all'art. 18.7 dell'Accordo.

³⁰⁰ Ai sensi dell'art. 23 DSU i Membri sono tenuti a ricorrere esclusivamente all'Intesa per verificare l'esistenza di una violazione, annullamento o pregiudizio dei benefici che gli derivano dalla partecipazione agli Accordi contemplati. A questo proposito è opportuno richiamare il fatto che, ai sensi della clausola di pace, quest'ultima opzione è stata parzialmente limitata sino al 31 dicembre 2004 (art. 13.c)

In definitiva, la disciplina istituita dall'Accordo, accompagnata dal meccanismo delle notifiche, appare un sostanziale passo in avanti verso la progressiva riduzione dell'assistenza che gli Stati garantiscono alle esportazioni agricole. Seppure alcune osservazioni marginali sono state mosse in relazione ai margini di discrezionalità lasciati ai Membri³⁰¹, l'area della concorrenza delle esportazioni è stata effettivamente sottoposta, in linea con gli obiettivi di Punta del Este, a una disciplina multilaterale rafforzata e più efficace. Il concetto di "parte equa del commercio mondiale" è stato sostituito dall'imposizione di specifici vincoli qualitativi e quantitativi rispetto alle possibilità di assistere legittimamente le esportazioni da parte dei Membri, e la previsione di precisi impegni di notifica garantisce l'osservanza della nuova disciplina.

A riprova del maggiore grado di rigore delle nuove regole si segnala che, nei primi 10 anni dall'entrata in vigore dell'Accordo, sono sorte solamente tre controversie concernenti il sovvenzionamento delle esportazioni di prodotti agricoli, nel corso delle quali gli organi giurisdizionali dell'OMC hanno avuto l'occasione di precisare alcuni elementi dell'Accordo che apparivano meno chiari³⁰².

3.2.3 La disciplina del sostegno interno

Come si è avuto modo di osservare, il negoziato agricolo dell'Uruguay Round, in linea con quanto previsto dalla Dichiarazione di Punta del Este, non ha trattato solamente le misure di natura commerciale applicate ai prodotti agricoli, ma

³⁰¹ Ci riferiamo all'opzione di *front-loading*, alla clausola di flessibilità introdotta dall'art. 9.2.b nonché al livello di aggregazione dei prodotti richiesto dalle Modalità. Per l'analisi dei problemi indotti da tali elementi si rimanda a Ingersent et al., *Ex post evaluation*, cit., p. 713, Hathaway, Ingco, *Agricultural liberalization*, cit., p. 23 ss.; de Gorter, Ruiz, Ingco, *Export competition*, cit., p. 43 ss.

³⁰² Le controversie in questione sono *Canada – Measures affecting the importation of milk and the exportation of dairy products* (WT/DS103 e WT/DS113) con i successivi ricorsi all'art. 21.5 DSU da parte degli Stati Uniti e della Nuova Zelanda contro le misure assunte dal Canada per ottemperare alle raccomandazioni dell'organo di soluzione delle controversie; *United States – Tax treatment for "Foreign Sales Corporations"* (WT/DS108) seguito dal ricorso della Comunità europea ai sensi dell'art. 21.5 DSU. Infine, il recente caso *European Communities – Export subsidies on sugar* (WT/DS265, WT/DS266 e WT/DS283). Sull'interpretazione delle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura effettuata dai panel e dall'Organo di appello nei tre casi si v. *infra* capitolo 5.

anche tutte le politiche che, direttamente o indirettamente, influiscono sugli scambi agricoli, al fine di migliorare il grado di concorrenzialità sui mercati internazionali e realizzare una più ampia liberalizzazione dei flussi commerciali.

L'interazione tra le politiche interne e quelle commerciali spiega l'enfasi posta sulla necessità di assumere impegni distinti e separati nelle tre aree negoziali dell'accesso al mercato, della concorrenza delle esportazioni e del sostegno interno: da un lato, infatti, motivazioni di ordine interno possono orientare le scelte di politica commerciale, da un altro tali politiche possono essere attuate per perseguire obiettivi interni relativi al livello dei prezzi e dei redditi agricoli, che, per tale via, influenzano direttamente (o indirettamente) i flussi commerciali³⁰³.

Una effettiva riduzione delle distorsioni esistenti sui mercati agricoli internazionali, dunque, presuppone non solo la regolamentazione delle misure di natura commerciale, ma la revisione dei programmi interni che producono effetti distorsivi sui flussi commerciali internazionali: l'inserimento di una specifica regolamentazione degli aiuti nazionali nell'ambito dell'Accordo sull'agricoltura manifesta l'accordo intervenuto tra i Membri sul punto.

Obiettivo primario della disciplina è quello di contemperare due ordini di necessità: da un lato, regolare e ridurre progressivamente il sostegno concesso ai produttori nazionali suscettibile di falsare la concorrenza della produzione

³⁰³ Come già osservato nel cap. I, in termini macroeconomici la concessione di un generico aiuto ai produttori agricoli incentiva, infatti, un aumento della produzione e la contestuale riduzione delle importazioni. Nel lungo periodo, ciò si ripercuote sul mercato interno innalzando il livello dei prezzi e riducendo la competitività della produzione nazionale sui mercati mondiali (più in dettaglio, C. Stevenson, I. Filippi, *Distorting the truth? The economics of domestic farm subsidies in International trade law & regulation*, n. 3, 2004, vol. 10, p. 50 ss.; A. V. Deardoff, R. M. Stern, *Methods of measurement of non-tariff barriers*, Ginevra, 1985, p. 35 ss.). Questo effetto evidenzia l'interconnessione esistente tra le politiche interne e le misure di natura commerciale e spiega perché molte misure commerciali sono finalizzate a sostenere le politiche interne: se il sostegno garantito ai produttori agricoli nazionali provoca un aumento della produzione, ciò può indurre i Paesi a accompagnare tale supporto con misure di natura commerciale complementari, finalizzate a contenere le importazioni a prezzi più competitivi e/o a smaltire le costose eccedenze produttive sui mercati mondiali (si v. Hathaway, Ingo, *Agricultural liberalization*, cit., p. 31; D. Blandford, *Are disciplines required on domestic support?* in *The Estey Centre journal of international law and trade policy*, vol. 2, 2001, n. 1, p. 35 ss., a p. 37 ss.). Più in generale sugli effetti indotti dalle politiche interne sul commercio internazionale S. J. Marcuss, *Understanding direct and indirect subsidies: are the problems negotiable or incurable?* in Wallace, Loftus, Krikorian, *Interface three*, cit., p. 51 ss.; A. V. Deardoff, *The economics of government market intervention and its international dimension* in M. Bronckers (ed. by), *New directions in international economic law. Essays in honour of John J. Jackson*, The Hague, 2000, p. 71 ss., a p. 79 ss.

nazionale con le esportazioni straniere, dall'altro non compromettere la facoltà dei Membri di definire le proprie politiche agricole interne in risposta all'ampia varietà delle circostanze che caratterizzano i diversi Paesi e i diversi settori agricoli, nonché delle diverse finalità di natura sociale e economica.

Nel contempo, la regolamentazione del sostegno interno è finalizzata a impedire che l'effetto degli impegni concordati in materia di accesso delle importazioni e sostegno delle esportazioni venga compromesso dall'applicazione di misure interne³⁰⁴.

In questa prospettiva, le nuove regole multilaterali non vietano in principio l'attivazione di programmi di sostegno interno³⁰⁵, ma introducono una nuova regolamentazione degli strumenti utilizzabili a tal fine, caratterizzata dall'istituzione di due differenti regimi a seconda degli effetti che tali programmi inducono sulla produzione e sugli scambi.

Le misure direttamente connesse alla produzione o al livello dei prezzi interni, dunque suscettibili di influenzare direttamente la produzione agricola nazionale e gli scambi, sono consentite entro i limiti posti dagli impegni di riduzione consolidati nelle Liste di concessione dei Membri (c.d. *amber box*), mentre gli aiuti considerati pressochè neutrali in termini di effetti sulla produzione e sugli scambi, perché rispondenti agli specifici requisiti precisati nell'Allegato 2,

³⁰⁴ Una ricostruzione analitica degli effetti che il rispetto di ciascuna tipologia di impegni di liberalizzazione prescritti dall'Accordo nelle tre aree automaticamente induce sul grado di osservanza delle altre e, più in generale, dei rapporti che intercorrono tra gli impegni assunti dai Membri dell'Organizzazione si ritrova in G. Anania, *Policy choices and interdependence of country decisions in the implementation of the 1994 GATT Agreement on agriculture in European Review of agricultural economics* vol. 24, 1997, n. 2, p. 161 ss.

³⁰⁵ In assenza di una precisa definizione, la nozione di "sostegno interno" che si ricava dalle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura indica gli aspetti delle politiche agricole nazionali che incidono sul reddito dei produttori agricoli, ma che non vengono amministrati alle dogane, né sono commisurati ai flussi commerciali. Essa include le diverse forme di sostegno alla produzione (quali il sostegno dei prezzi mediante integrazioni del reddito e gli acquisti governativi), i sussidi ai fattori produttivi (tra cui i pagamenti per unità di superficie coltivata o per numero di capi di bestiame e le misure di natura infrastrutturale) e gli interventi sui redditi agricoli (come ad esempio gli aiuti per calamità naturali, i programmi di assicurazione e stabilizzazione del reddito, gli aiuti diretti al reddito svincolati dalla produzione realizzata). Per una tassonomia di tali interventi nel settore agricolo si v. Barbero, *Conflitti e interdipendenza nelle relazioni agricole internazionali: problematiche generali* in SIDEA, *Interdipendenze*, cit. p. 25 ss., a p. 44 ss.

vengono esonerati dagli impegni di riduzione e ne è consentita l'attivazione senza limiti di spesa (c.d. *green box*).

Lo spettro di misure disciplinate dall'Accordo è completato da una terza categoria di misure di sostegno, in linea di principio ricadenti nella prima tipologia, ma i cui effetti distorsivi sono ritenuti inferiori perché commisurati a un livello produttivo prefissato e condizionati all'attuazione di un programma di limitazione della produzione da parte dei beneficiari. Tali misure (c.d. *blue box*), in deroga alla disciplina vigente per l'*amber box*, sono consentite senza limiti di spesa, al pari delle misure appartenenti alla *green box*.

Dunque, ogni forma di sostegno concesso dai Membri ai produttori agricoli è opportunamente disciplinata: le misure dell'*amber box* sono sottoposte a specifici impegni di riduzione, mentre l'esenzione da tali impegni prevista per le altre tipologie di aiuti identificate dalle disposizioni dell'Accordo e dei suoi Allegati è condizionata al soddisfacimento dei requisiti ivi precisati³⁰⁶.

3.2.3.1 Le misure soggette a impegni di riduzione: l'*amber box*

L'art. 6 dell'Accordo sull'agricoltura delinea il regime generale applicabile agli aiuti statali al settore agricolo, stabilendo che gli impegni di riduzione consolidati nelle Liste di concessioni dei Membri si applicano a tutte le misure di sostegno interno e che tali impegni si ritengono soddisfatti laddove il sostegno garantito in ciascun anno del periodo di attuazione non eccede il corrispondente livello di impegno specificato nella Lista del Membro³⁰⁷.

La disposizione non chiarisce i requisiti necessari affinché una misura sia soggetta agli impegni di riduzione: essi sono, tuttavia, desumibili dalla natura residuale dell'*amber box*, ove confluiscono tutti i programmi non conformi ai criteri stabiliti dall'Allegato 2 e dai restanti paragrafi della norma: questo

³⁰⁶ E' il caso di segnalare che, con riferimento alla disciplina del sostegno interno, pressoché tutte le disposizioni contenute nelle Modalità, e relativi Allegati, sono confluite nell'Accordo sull'agricoltura e negli Allegati 2, "Sostegno interno: la base per l'esenzione degli impegni di riduzione", e 3 "Sostegno interno: calcolo della Misura aggregata di sostegno".

³⁰⁷ Par. 1 e 3 dell'art. 6.

elemento consente di qualificare qualsiasi misura di sostegno interno direttamente correlata ai prezzi o alla produzione come ricadente nell'ambito di applicazione della disciplina generale.

In linea generale, dunque, gli aiuti commisurati al livello della produzione o dei prezzi interni (il c.d. sostegno accoppiato) sono considerati suscettibili di influenzare la produzione e generare effetti distorsivi sugli scambi, dunque, sono sottoposti agli impegni di riduzione consolidati dai Membri nelle rispettive Liste di concessioni³⁰⁸.

Le riduzioni in parola sono effettuate in relazione al valore monetario complessivo degli aiuti, misurato attraverso la Misura aggregata di sostegno (*Aggregate measure of Support*, MAS), e si concretizzano in una riduzione del sostegno pari al 20% rispetto al livello esistente nel periodo di riferimento 1986-1988.

Come nel caso delle sovvenzioni alle esportazioni, tali impegni sono resi parte integrante del GATT 1994 attraverso il disposto dell'art. 3 dell'Accordo sull'agricoltura, ove viene chiarito che i livelli specificati nelle Liste costituiscono il livello massimo del sostegno erogabile da parte di ciascun Membro in favore dei produttori agricoli nazionali³⁰⁹.

3.2.3.1.1 La misurazione del sostegno e le differenti tipologie di MAS

Per consentire l'assunzione degli impegni di riduzione concordati nel corso dell'Uruguay Round e verificarne il rispetto, era necessario stabilire un indicatore volto a misurare il valore monetario complessivo del sostegno al settore agricolo idoneo a influenzare gli scambi³¹⁰.

³⁰⁸ Tra queste richiamiamo, a titolo esemplificativo, i meccanismi di sostegno dei prezzi sul mercato operati attraverso le integrazioni di prezzo, gli aiuti unitari alla produzione e i sussidi ai fattori produttivi. In presenza di tali interventi, l'effetto incentivante sulla produzione opera in modo automatico e proporzionale all'ammontare dell'aiuto. Sul punto Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 141 ss.

³⁰⁹ Par. 2 dell'art. 3.

³¹⁰ Art. 1.a dell'Accordo sull'agricoltura.

La metodologia introdotta dall'Accordo sull'agricoltura consiste nel calcolo della Misura aggregata di sostegno che rappresenta il livello annuale, espresso in termini monetari, dei trasferimenti statali in favore di una determinata produzione. Tuttavia, in linea con il principio generale per cui le misure soggette agli impegni di riduzione sono caratterizzate dal requisito della distorsività, dal calcolo della MAS è escluso il sostegno garantito attraverso i programmi previsti dall'Allegato 2 dell'Accordo, ovvero dalle misure prive di effetti sulla produzione e sugli scambi.

Dunque, la MAS quantifica gli effetti delle diverse politiche interne in favore di un dato prodotto agricolo primario ed è l'effetto distorsivo sulla produzione e sugli scambi che funge da *discrimen* tra i programmi inclusi nel calcolo del MAS e quelli esenti³¹¹.

Più precisamente, l'ammontare del sostegno soggetto all'impegno di riduzione viene definito dall'Accordo come MAS totale, e indica la sommatoria degli interventi di sostegno considerati distorsivi, siano essi attribuiti a un singolo prodotto primario o erogati all'insieme dei produttori agricoli³¹². Il requisito dell'"aggregazione", proprio della MAS, segnala, appunto, che tale indicatore

³¹¹ La MAS consiste in una versione modificata del *Producer subsidy equivalent* (PSE) sviluppato da Timothy Josling per la FAO negli anni '70 (si v. *Agricultural protection and stabilization: a framework for measurement in the context of agricultural adjustment*, doc. FAO C/75/LIM/2, 1975) e utilizzato in ambito OCSE per valutare il rapporto che intercorre tra le politiche agricole nazionali e le distorsioni dei mercati internazionali. Il PSE rappresenta una stima di tutte le tipologie di trasferimenti ai produttori attivati dalle politiche agricole nazionali, mentre la MAS comprende solamente i programmi considerati suscettibili di provocare effetti sulla produzione e sugli scambi (*amber box*), escludendo le misure commerciali di contenimento delle importazioni e di incentivo alle esportazioni. Inoltre il sostegno garantito ai prezzi inserito nel calcolo del PSE consiste nella differenza tra i prezzi interni e mondiali correnti, mentre la MAS, come si vedrà meglio più avanti, prende in considerazione la differenza tra il prezzo di intervento e un prezzo mondiale fisso relativo al periodo di riferimento. Questi due elementi attenuano l'efficacia della MAS nel rappresentare l'effettivo livello del sostegno garantito al settore agricolo ma il loro inserimento è stato reso necessario per giungere a un compromesso negoziale nel corso dell'Uruguay Round. Il confronto tra i due strumenti si ritrova in Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 204 ss.; Hoekman, Kostecki, *The political economy*, cit., p. 205; T. Wise, *The paradox of agricultural subsidies. Measurement issues, agricultural dumping and policy reform*, Global development and environment Institute Working Paper n. 4, 2002, p. 3 ss. Per una chiara sintesi delle caratteristiche del PSE si v. OECD, *Agricultural support: how is it measured and what does it mean?*, Policy brief, giugno 2004.

³¹² Con riferimento agli impegni relativi al sostegno interno, il prodotto primario è definito come il prodotto che si trova nella fase più vicina possibile alla prima commercializzazione (art. I.b AsA).

misura differenti tipologie di sostegno e rappresenta la sommatoria di differenti categorie di interventi.

Il calcolo della MAS totale per il periodo di riferimento 1986-1988 ha costituito il valore iniziale sulla cui base andava operata, al termine del periodo di attuazione dell'Accordo, una riduzione complessiva pari al 20%, da effettuarsi attraverso rate annuali di pari ammontare³¹³. Trattandosi di una misura aggregata, risulta evidente che, fatte salve le misure espressamente esentate, dovesse essere attuata una riduzione del sostegno complessivamente garantito al settore e non degli aiuti attribuiti a specifici prodotti o di specifici interventi.

Gli impegni di riduzione sono stati assunti da tutti i Membri che garantivano, nel periodo di riferimento, misure di sostegno interno che non soddisfacevano, o per le quali non era possibile dimostrare la conformità con i menzionati criteri di esenzione dal calcolo della MAS³¹⁴. Le rispettive Liste di concessioni contengono la MAS totale di riferimento e i livelli di impegno annui e finali, ovvero il valore che essa deve assumere in ciascun anno e al termine del periodo di attuazione dell'Accordo e che rappresenta il sostegno massimo erogabile annualmente³¹⁵. Al fine di verificare il rispetto degli impegni di riduzione, i Membri sono tenuti a calcolare, per ciascun anno del periodo di attuazione dell'Accordo, la MAS totale corrente³¹⁶: l'art. 6.3, ribadendo il disposto dell'art. 3, precisa che il valore di tale indicatore non può superare il corrispondente livello di impegno consolidato³¹⁷. A ben guardare, dunque, l'Accordo stabilisce il

³¹³ Par. 8 delle Modalità e par. 5 dell'Allegato 3 alle Modalità. In relazione al periodo di riferimento, le Modalità accordano un credito alle misure poste in essere a partire dal 1986: si tratta di una disposizione inserita su richiesta della Comunità europea che intendeva inserire nel computo il sostegno fornito al settore prima dell'applicazione delle misure di corresponsabilità (non incluse nella MAS) per sovrastimare la MAS totale di riferimento e relativizzare i propri impegni di riduzione (si v. *supra*, cap. 2, nota 174). In realtà di questa facoltà si sono avvalsi anche altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti, il Giappone e il Canada. Il confronto tra i livelli della MAS totale di riferimento (relativa al periodo 1986-1988) e quella utilizzata da questi Membri facendo leva sul disposto del par. 8 delle Modalità è mostrato in Desta, *The law*, cit., p. 408, tabella 3. Si segnala l'evidente analogia con l'opzione di *front loading* prevista per le sovvenzioni alle esportazioni (v. *supra*, cap. 3, par. 2.2)

³¹⁴ Par. 9 delle Modalità.

³¹⁵ Art. 1.h.i dell'AsA.

³¹⁶ Art. 1.h.ii dell'Accordo.

³¹⁷ In questo senso Bhala, *World trade*, cit., p. 780.

divieto di porre in essere una precisa tipologia di aiuti, ovvero quelli eccedenti gli impegni di riduzione consolidati nelle Liste di concessioni dei Membri.

3.2.3.1.2 Il calcolo della MAS

Si è detto che la MAS totale è costituita dalla sommatoria di diverse componenti: il sostegno di cui beneficiano direttamente i singoli prodotti primari e il sostegno non attribuito a specifici prodotti ma generalmente concesso ai produttori agricoli, ad eccezione delle misure espressamente escluse³¹⁸. Le metodologie per il calcolo dell'indicatore sono dettagliatamente disciplinate dall'Allegato 3 dell'Accordo.

Con riferimento al sostegno specifico per ciascun prodotto agricolo primario, il par. 1 dell'Allegato precisa le tre tipologie di aiuti da includere nella MAS, le misure di sostegno del prezzo di mercato del prodotto³¹⁹, i pagamenti diretti non espressamente esclusi dal computo e qualsiasi altra politica non esente, inclusi i sussidi ai fattori produttivi e altre politiche, e stabilisce i parametri da prendere in considerazione per calcolarne l'ammontare, che consistono nella differenza tra il livello del prezzo amministrato e un prezzo mondiale di riferimento moltiplicato per la quantità di produzione eleggibile al sostegno, oppure alle spese di bilancio sostenute a tal fine³²⁰. E' prevista la possibilità di calcolare una

³¹⁸ Il par. 1 dell'Allegato 3 all'AsA definisce le due componenti "MAS specifica per prodotti" e "MAS non specifica per prodotti".

³¹⁹ L'espressa menzione del sostegno di prezzo tra le componenti della MAS specifica per prodotto è motivata dall'influenza diretta che tale meccanismo esercita sui mercati internazionali. Gli effetti distorsivi del sostegno di prezzo sono analiticamente ricostruiti in J. P. Houck, *Elements of agricultural trade policies*, New York, 1986, p. 181 ss. e Blandford, *Are disciplines*, cit., p. 38.

³²⁰ L'Allegato 3 dell'AsA precisa che nel caso dei prodotti che beneficiano di un sostegno del prezzo di mercato, tale sostegno va calcolato moltiplicando il volume della produzione che può beneficiare della misura per la differenza tra il prezzo amministrato e un prezzo esterno di riferimento relativo agli anni 1986-1988. Quest'ultimo corrisponde al prezzo medio f.o.b. del prodotto per un Paese esportatore netto e al prezzo medio c.i.f. per un Paese importatore netto (par. 8-9). I pagamenti diretti non esenti possono essere alternativamente calcolati con il metodo della differenza tra il prezzo adottato e un prezzo di riferimento esterno relativo al periodo base, moltiplicati per la produzione eleggibile a ricevere il prezzo amministrato oppure attraverso l'ammontare delle spese di bilancio (par. 10-12). Il sostegno garantito dalle altre politiche non esenti dagli impegni di riduzione può essere misurato utilizzando le spese di bilancio destinate dallo Stato a tale scopo oppure, se ciò non riflette il valore dei sussidi, calcolando la differenza tra il prezzo del bene o servizio sussidiato e un prezzo orientativo di mercato di un bene, o servizio, simile per la quantità di beni o servizi (par. 13). Viene altresì chiarito che per sussidi

Misura equivalente del sostegno (MES) per i prodotti che beneficiano di un sostegno del prezzo di mercato, ma per i quali non è possibile calcolare questa componente della MAS: per essi il sostegno è misurato dall'importo delle spese di bilancio³²¹. Inoltre, ai sensi dell'art. 7.2.a i Membri sono tenuti a includere nel calcolo qualsiasi altra misura di sostegno di cui non possano dimostrare la conformità con l'Accordo o con l'Allegato 2.

La misurazione del sostegno che si ricava dalle modalità di calcolo sopra menzionate è, dunque, tesa a riflettere non solo i trasferimenti dei contribuenti, calcolati in base alle spese e alle mancate entrate che gravano sul bilancio statale, ma, in relazione ai prodotti che beneficiano di un sostegno del prezzo, prende in considerazione anche i trasferimenti indiretti dei consumatori nazionali al settore agricolo, misurati attraverso la differenza tra il prezzo interno amministrato e il prezzo che prevarrebbe in assenza di tale intervento³²².

La sommatoria delle MAS specifiche per i diversi prodotti (e/o delle eventuali MES) e della MAS non specifica per prodotti³²³ rappresenta la MAS totale, ovvero il livello del sostegno complessivo erogato dallo Stato e soggetto agli impegni di riduzione stabiliti nelle Liste di concessioni³²⁴.

Tuttavia, in deroga al principio della progressiva riduzione della MAS totale corrente, l'Accordo prevede la possibilità di escludere dal computo di tale indicatore taluni aiuti in relazione a due parametri: il primo, di natura qualitativa,

si intendono sia le spese di bilancio, sia le mancate entrate per lo Stato e che dal computo della MAS specifica per prodotto devono essere dedotte le tasse e i tributi specifici che gravano sui produttori.

³²¹ Allegato 4 all'AsA.

³²² In questo caso, la definizione analitica dei criteri di calcolo è resa necessaria dal fatto che le spese gravanti sul bilancio non sono sufficientemente indicative dell'ammontare del sostegno garantito a tali prodotti. Per una più ampia disamina del calcolo della MAS specifica per prodotto si rimanda a Desta, *The law*, cit., p. 397 ss.

³²³ L'Accordo non chiarisce le modalità di calcolo di questa misura, salvo prevedere che essa sia espressa "in termini monetari complessivi" (par. 1, All. 3 dell'AsA).

³²⁴ Art. 1.h. Circa la rappresentatività della MAS quale indicatore del sostegno interno attribuito al settore agricolo è dubbioso Josling, che la definisce *a somewhat confused hybrid of direct payments and the price effect of administered prices* (con) *little analytical content* (si v. T. Josling, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: a forward-looking assessment*, OECD doc. COM/AGR/CA/TD/TC/WS (98)100, p. 15). Esprime perplessità sulla MAS anche Anania, *L'agricoltura*, cit., p. 155

ottiene il carattere non distorsivo delle misure³²⁵; il secondo, di ordine quantitativo, determina l'ammontare massimo del sostegno erogabile anche attraverso le misure appartenenti all'*amber box*. L'art. 6.4 dell'Accordo stabilisce, infatti, la possibilità di escludere dal calcolo della MAS totale corrente gli aiuti oggetto degli impegni di riduzione, qualora l'ammontare del sostegno sia inferiore al 5% del valore totale della produzione agricola³²⁶.

La c.d. clausola *de minimis* rappresenta, dunque, il massimo livello di sostegno distorsivo tollerato dall'Accordo e, ai sensi dell'art. 7.2.b, tale limite opera anche per i Membri che non hanno assunto impegni in materia di sostegno interno nelle proprie Liste³²⁷.

E' opportuna un'ultima notazione relativa alle complesse modalità di calcolo della MAS totale di base e della MAS totale corrente. Per evitare che i Membri sovrastimassero il livello della MAS totale di base allo scopo mantenere maggiori margini di flessibilità nell'attuazione degli impegni, l'Accordo ha precisato che i dati e le metodologie utilizzate per procedere a tale calcolo debbano essere inserite nelle Liste di concessioni e utilizzate anche per determinare la MAS totale corrente nel corso del periodo di attuazione³²⁸. In tal modo i Membri sono stati disincentivati a sovrastimare il livello di base della MAS, giacchè ciò avrebbe comportato la contestuale sovrastima dei livelli massimi di sostegno consentiti negli anni successivi e a non escludere la clausola

³²⁵ Si tratta delle misure conformi all'Allegato 2 (*green box*) e delle misure identificate dai par. 2 e 5 dell'art. 6 (le misure di sostegno allo sviluppo agricolo dei PVS e la *blue box*). Per ragioni di chiarezza espositiva, tratteremo queste tipologie nei paragrafi che seguono.

³²⁶ Più precisamente, la disposizione distingue tra il sostegno concesso al singolo prodotto e l'assistenza generalmente garantita ai produttori: nel primo caso il limite del 5% si applica in relazione al valore totale della relativa produzione realizzata nell'anno considerato, nel secondo caso con riferimento alla produzione agricola totale del Paese che usufrisce della clausola. E' opportuno segnalare che, nell'ambito della clausola *de minimis*, non sono possibili compensazioni tra prodotti: in altre parole non è consentito superare il livello stabilito per un prodotto riducendo al di sotto del 5% della relativa produzione il sostegno concesso a un'altra produzione.

³²⁷ Il par. 10 delle Modalità stabiliva la medesima possibilità per il calcolo della MAS totale di base: dunque una MAS totale di base pari a zero per alcuni Membri, che si è tradotta nella non assunzione di impegni, può indicare che tali Paesi conferivano un'assistenza inferiore ai limiti stabiliti.

³²⁸ Art. 1.a.i e ii e, con riferimento alla MES, art. 1.d.i e ii.

de minimis dal montante iniziale, per non precludersi la possibilità di trarne vantaggio successivamente³²⁹.

3.2.3.2 Le misure non soggette a impegni di riduzione

Si è detto che la disciplina negoziata nel corso dell'Uruguay Round ha inteso lasciare agli Stati la facoltà di attuare le proprie politiche di sostegno al settore agricolo, purchè non suscettibili di influenzare la produzione e gli scambi. Tale facoltà si concretizza nella previsione di espresse deroghe alla disciplina generale che consentono l'esclusione di determinate misure dal calcolo della MAS totale corrente, e dagli impegni di riduzione ad essa associati, esenzione giustificata dal riconoscimento che esse non inducono che minimi effetti sulla produzione e sugli scambi.

Oltre alla già menzionata clausola *de minimis*, l'Accordo prevede espressamente l'esonero dal calcolo della MAS totale corrente per due categorie di misure, i programmi previsti all'Allegato 2 e le tipologie di aiuti identificati all'art. 6³³⁰, stabilendo altresì i requisiti necessari a legittimarne l'esenzione dagli impegni. Poiché la conformità dei programmi di sostegno ai criteri stabiliti dalle regole dell'Accordo ne determina l'esenzione dagli impegni di riduzione, è evidente che le deroghe alla disciplina generale hanno l'obiettivo di influenzare le scelte di politica agricola dei Membri, incentivando l'attivazione dei programmi ritenuti meno distorsivi.

³²⁹ Sul punto L. Brink, *Domestic support issues in the Uruguay Round and beyond*, Agriculture and agri-food Canada publication n. 2021, Ottawa, 2000, p. 8.

³³⁰ Una questione controversa attiene la possibilità che le misure previste all'art. 6 siano esenti anche dal calcolo della MAS totale di riferimento. Sul punto, né l'Accordo sull'agricoltura né le Modalità sono chiare, è tuttavia condivisibile l'opinione di chi le ritiene soggette al computo giacchè ove l'Accordo ha inteso deviare dal principio generale per cui tutte le misure di sostegno sono da inserite nella determinazione della MAS, lo ha chiaramente stabilito. In questo senso Desta, *The law*, cit., p. 404 ss. H. de Gorter, M. D. Ingco, L. Ignacio, *Domestic support: economics and policy instruments* in Ingco, Nash, *Agriculture and the WTO*, cit., p. 119 ss, a p. 122, T. Beierle, *Agricultural trade liberalization – Uruguay, Doha and beyond* in *JWT* vol. 36, 2002, n. 6, p. 1089 ss., a p. 1100. Si esprime invece in senso contrario R. Bhala, *World agricultural trade*, cit., p. 776 e 794.

3.2.3.2.1 Le misure previste dall'Allegato 2: la *green box*

La principale categoria di misure esclusa dagli impegni di riduzione è costituita dalle misure di sostegno interno considerate non, o al più minimamente, distorsive della produzione e degli scambi ai sensi dell'Allegato 2.

La disciplina applicabile a tali misure è desumibile dal combinato disposto dall'art. 6.1 dell'Accordo, che ne prevede l'esonero dagli impegni di riduzione quale deroga al regime generalmente applicabile, e dall'art. 7, che ne condiziona l'esenzione al rispetto dei criteri stabiliti dall'Allegato. È invece richiesto ai Membri di inserire nel calcolo della propria MAS totale corrente qualsiasi misura, preesistente o introdotta successivamente all'entrata in vigore dell'Accordo, per la quale non è possibile dimostrare la conformità a dette condizioni.

Il par. 1 precisa i requisiti di base affinché un aiuto sia esente dagli impegni di riduzione: viene stabilito che il trasferimento di fondi debba essere finanziato da risorse pubbliche nell'ambito di un programma statale (senza che, dunque, intervengano trasferimenti da parte dei consumatori) e che esso non debba determinare un sostegno dei prezzi a vantaggio dei produttori.

Nel delineare i criteri fondamentali perché un Membro possa escludere un intervento di sostegno interno dal calcolo della MAS, il par. 1 dell'Allegato chiarisce, dunque, gli elementi che, ai sensi dell'Accordo, qualificano una politica come neutrale (o, al più, minimamente distorsiva degli scambi agricoli) e fa dedurre la preferenza accordata ai programmi finanziati dai trasferimenti dei contribuenti, non dai meccanismi di manipolazione delle variabili di mercato.

L'osservanza dei requisiti di base appena menzionati, tuttavia, è una condizione necessaria ma non sufficiente a determinare l'esenzione dagli impegni di riduzione: a tal fine i programmi di sostegno interno devono altresì corrispondere a una delle tipologie identificate dall'Allegato 2 e essere conformi agli specifici criteri di esenzione ivi stabiliti.

Le tipologie di programmi pubblici enumerate sono riconducibili a due categorie: i programmi pubblici legati all'offerta di servizi e i pagamenti diretti ai produttori agricoli.

Dei primi l'Allegato presenta una lista non esaustiva e chiarisce che, per essere esclusi dal calcolo della MAS totale, tali programmi non devono comportare un pagamento diretto ai produttori o ai trasformatori³³¹. Sono esonerate dagli impegni di riduzione anche le politiche per la costituzione di ammassi pubblici destinati a esigenze di sicurezza alimentare, purchè condotte in modo trasparente e attuate ai prezzi di mercato, e le politiche di aiuto alimentare interno, a condizione che i beneficiari siano individuati sulla base di criteri definiti e le operazioni di acquisto siano effettuate in modo trasparente e ai prezzi di mercato³³².

La seconda categoria di interventi di sostegno interno esonerati dagli impegni di riduzione è costituita dai pagamenti diretti garantiti ai produttori agricoli, inclusi i pagamenti in natura, ovvero dall'insieme degli aiuti al reddito dei produttori agricoli finanziati direttamente dal bilancio del Membro, anche sotto forma di mancate entrate, e la cui concessione non è correlata alle variabili di mercato.

Nel novero dei pagamenti diretti esenti dagli impegni di riduzione sono espressamente previste le garanzie di redditi minimi, il sostegno dei redditi a seguito di calamità naturali, gli aiuti all'aggiustamento strutturale realizzati attraverso programmi di incentivi al pensionamento dei produttori o di ritiro dei fattori produttivi; gli aiuti agli investimenti; i programmi di salvaguardia ambientale e l'assistenza a favore delle regioni svantaggiate. Per ciascuna categoria sono precisate le specifiche condizioni di erogazione che ne determinano l'esclusione dal calcolo della MAS³³³. Tale elenco non è, tuttavia, esaustivo: il par. 6 dell'Allegato menziona i programmi di sostegno del reddito c.d. disaccoppiati, una formula generica atta a ricomprendere un'ampia categoria

³³¹ Tra questi richiamiamo i programmi per la ricerca, la formazione professionale e il controllo della produzione; le politiche di promozione commerciale e di marketing e le opere infrastrutturali (par. 2 dell'Allegato).

³³² Par. 3-4 dell'Allegato.

³³³ Par. 7-13.

di misure di sostegno dei redditi agricoli, ma i cui criteri di esenzione sono applicabili a qualsiasi pagamento diretto non espressamente menzionato nell'Allegato³³⁴. In particolare, è stabilito l'esonero dagli impegni di riduzione per i pagamenti :

- a) per la cui eleggibilità siano stati stabiliti criteri ben definiti, quali il reddito, l'uso dei fattori produttivi o il livello della produzione in un periodo base prestabilito e fisso;
- b) il cui ammontare annuale sia disgiunto dalla tipologia o dal volume della produzione realizzata, dai prezzi e dai fattori produttivi utilizzati in ciascun anno successivo al periodo in cui viene attivato il programma;
- c) la cui percezione non sia condizionata al realizzarsi di alcuna produzione.

La *ratio* della disposizione, dunque, è che la presenza di un sostegno del reddito commisurato a parametri prefissati e non influenzabile dal livello della produzione effettivamente realizzata, implica che le decisioni produttive degli agricoltori nei periodi successivi a quello di base siano fondate solamente sulle variabili di mercato, come avverrebbe in assenza dell'aiuto, e quindi non concorrano a incentivare la produzione e distorcere gli scambi³³⁵.

3.2.3.2.2 Le misure esenti dagli impegni di riduzione ai sensi dell'art. 6 e la *blue box*

³³⁴ Par. 5 dell'Allegato 2. E' opportuno precisare che non esiste, nella letteratura economica, una definizione condivisa del concetto di "sostegno disaccoppiato". In generale tale formula è impiegata per indicare l'assistenza garantita ai produttori che non dipende dalle variabili suscettibili di influenzare i mercati quali i prezzi, la produzione, i fattori produttivi e gli scambi (in questo senso J. Rude, *Under the Green box. The WTO and farm subsidies* in *JWT* vol. 35, 2001, n. 5, p. 1015 ss.) In proposito rileviamo che l'Accordo utilizza il termine "disaccoppiato" (*decoupled*) solo in relazione ai pagamenti diretti ai produttori dell'Allegato 2, par. 6 e che tale qualifica è associata alle caratteristiche strutturali degli strumenti di sostegno, più che agli effetti concreti che tali interventi producono. Da ciò si desume che i negoziatori dell'Accordo hanno presunto che al ricorrere di determinate condizioni, gli aiuti diretti non comportassero effetti distorsivi sugli scambi commerciali. Più in dettaglio sul concetto di "disaccoppiamento" (*decoupling*) nell'AsA e in ambito OCSE, de Gorter et. al., *Domestic support*, cit., p. 138 ss.

³³⁵ Sul punto Rude, *Under the Green box*, cit., p. 1020 ss.; I. Roberts, *Three pillars of agricultural support and their impact on WTO reforms*, ABARE eReport n. 5, 2003, p. 25.

La possibilità per i Membri di escludere alcune politiche di sostegno interno dal calcolo della MAS totale corrente si concretizza anche nelle eccezioni agli impegni di riduzione previste all'art. 6 dell'Accordo.

Tale disposizione identifica tre forme di aiuti esenti dagli impegni di riduzione: le misure che rientrano nell'ambito dell'*amber box* ma il cui valore non supera il 5% della produzione nazionale (la già menzionata clausola *de minimis*³³⁶), i programmi statali di aiuto attuati dai (soli) PVS e volti a incoraggiare lo sviluppo agricolo di tali Paesi³³⁷ e i pagamenti diretti ai produttori agricoli concessi, a determinate condizioni, nell'ambito di programmi di limitazione della produzione.

Per questi ultimi, che costituiscono la c.d. *blue box*, l'Accordo precisa gli specifici criteri di esenzione dagli impegni di riduzione: deve trattarsi di pagamenti diretti, dunque gravanti sul bilancio dello Stato e non derivanti da altre forme di manipolazione del mercato agricolo nazionale, la cui concessione deve essere condizionata a programmi di limitazioni produttive commisurate a parametri fissi³³⁸.

L'elemento che, apparentemente, giustifica l'esclusione di tali misure dal calcolo della MAS totale corrente risiede nella loro natura parzialmente "disaccoppiata", ovvero non direttamente correlata ai prezzi o alla produzione corrente e la cui base di calcolo è costituita da un parametro fisso che può influenzare solo parzialmente le decisioni produttive.

³³⁶ Par. 3 dell'art. 6.

³³⁷ Par. 2 dell'art. 6. In particolare vengono esentati dal calcolo della MAS totale corrente i sussidi agli investimenti generalmente previsti per il settore agricolo, i sussidi all'acquisto dei fattori produttivi generalmente offerti ai produttori a basso reddito e il sostegno teso a incoraggiare la diversificazione produttiva rispetto alla produzione di stupefacenti. L'esclusione dei c.d. aiuti allo sviluppo agricolo dei PVS dagli impegni di riduzione era stato convenuto nel corso della revisione di medio periodo del negoziato.

³³⁸ Par. 5. L'erogazione di tali pagamenti deve essere correlata a superfici o rese fisse (oppure a un numero fisso di capi nel caso siano diretti a aziende zootecniche) oppure, in alternativa, attribuita in relazione a meno dell'85% della produzione. Va osservato che la disciplina della *blue box* si distingue dal regime applicabile alle altre due *boxes*: al pari dell'*amber box*, infatti, tali misure hanno concorso a determinare i livelli di base del sostegno monetario concesso dai Membri nel periodo di riferimento, ovvero la MAS totale di base, per il calcolo delle riduzioni; d'altro canto, come nel caso della *green box*, il minore grado di distorsività li esenta dagli impegni di riduzione.

Va, tuttavia, rilevato che la formulazione del par. 5 è stata negoziata nel corso dell'incontro di Blair House del 1992 per consentire agli Stati Uniti e alla Comunità europea di non assoggettare alla disciplina generale i *deficiency payments* statunitensi e i pagamenti compensativi introdotti dalla riforma della PAC del 1992³³⁹.

3.2.3.3 Il trattamento riservato ai Paesi in via di sviluppo

Il trattamento speciale e differenziato in favore dei PVS nell'area del sostegno interno si concretizza in due elementi: in primo luogo, la consueta previsione di impegni di riduzione inferiori (pari al 13,3% della MAS totale di riferimento) da attuare nel corso di un periodo di 10 anni, unita all'esenzione totale dagli impegni per i PMA.

In secondo luogo, viene ampliato il ventaglio delle misure esenti dal calcolo della MAS totale corrente. E', infatti, prevista una percentuale maggiore della produzione soggetta alla clausola *de minimis* (pari al 10% della produzione totale), mentre vengono esclusi dal calcolo gli aiuti allo sviluppo individuati

³³⁹ Si rileva, infatti, che i requisiti della *blue box* rispecchiano i criteri di eleggibilità ai pagamenti istituiti dal *Food, Agriculture, Trade and Conservation Act* statunitense del 1990 con cui era stata introdotta la c.d. *triple base* per il settore cerealicolo, ovvero stabilito che la superficie produttiva agricola eleggibile al sostegno era pari all'85% dell'intera superficie. Analoghe considerazioni valgono per i pagamenti compensativi previsti dalla riforma della PAC del 1992 condizionati alla messa a riposo del 15% della superficie produttiva nel settore dei cereali e dei semi oleosi, nonché per le limitazioni alla produzione imposte agli allevatori. Sul *Farm Bill* statunitense del 1990 si v. G. E. Rossmiller, R. A. Nugent, *The effect of the 1990 Farm Bill on agricultural trade* in *AJAE* vol. 73, 1991, n. 3, p. 905 ss.; A. Piccinini, *Gli agricoltori europei tra quote e mercato*, Milano, p. 86 ss.; D. A. Sumner, *Farm subsidies and agricultural trade policy: the case of US support programmes* in M. N. Cardwell, M. Rosso Grossman, C. P. Rodgers (ed. by), *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, Cambridge, 2003, p.69 ss. a p. 72. Sui pagamenti compensativi comunitari Cardwell, *The European model*, cit., p. 44 ss.; A. Swinbank, *CAP reform and the WTO: compatibility and developments* in *ERAE* vol. 26, 1999, n. 3, p. 389 ss., a p. 394; Roberts, *Three pillars*, cit., p. 23 ss.; Come rileva Josling, la *blue box* è una "creature of its time, necessary to get agreement to go ahead with the broader Uruguay round package" (T. Josling, *The agricultural negotiations: an overflowing agenda* in *Federal Reserve Bank of St. Louis*, luglio/agosto 2000, p. 53 ss., a p. 58) e questa circostanza ne spiega la natura "anomalous because essentially targeted at the policies of only two specific Members: the US and the EU" (S. Tangermann, *Agriculture: new wine in new bottles?* in K. G. Deutsch, B. Speyer (ed. by), *The World Trade Organization Millennium Round. Free trade in the twenty-first century*, London, 2001, p. 199 ss., a p. 207). La letteratura economica è, infatti, concorde nel riconoscere ai pagamenti della *blue box* un effetto incentivante sulla produzione, quanto meno perché la loro erogazione rallenta la scomparsa delle imprese agricole sussidiate. In questo senso Borghi, *L'agricoltura*, cit., p. 146; de Gorter et al., *Domestic support*, cit., p. 130 ss.

dall'art. 6.2 e resi meno rigidi i criteri da soddisfare per includere nelle *green box* le politiche di ammassi pubblici finalizzate alla sicurezza alimentare e i programmi di aiuto alimentare interno³⁴⁰.

3.2.3.4 L'attuazione della disciplina

In linea generale, tutti i Membri dell'OMC sono tenuti a notificare annualmente al Comitato sull'agricoltura le proprie misure di sostegno interno, elencando le misure che ricadono nelle categorie esenti dal calcolo della MAS totale corrente³⁴¹.

Ai Membri che hanno assunto impegni di riduzione è, inoltre, richiesto di notificare l'ammontare della propria MAS totale corrente, ove essa sia maggiore di zero, sulla base delle tabelle di supporto predisposte dal Comitato³⁴². I Membri che invece non hanno assunto tali impegni, ma che concedono sussidi alla produzione per cui vige l'obbligo di riduzione, devono attestare che l'ammontare di detti sussidi non eccede il livello *de minimis*.

In considerazione dell'importanza che la trasparenza e il controllo rivestono relativamente alle misure di sostegno interno, l'art. 18.3 dell'Accordo impone un impegno aggiuntivo oltre a quelli stabiliti dal Comitato sull'agricoltura: tutti i Membri sono tenuti a notificare prontamente qualsiasi nuova misura introdotta e qualsiasi modifica apportata a una misura esistente, per le quali intendono

³⁴⁰ In entrambi i casi è sufficiente che il PVS in questione distribuisca alimenti sussidiati regolarmente e a prezzi ragionevoli, perché gli aiuti siano considerati conformi alle disposizioni dell'Allegato 2.

³⁴¹ Nel caso dei PMA la notifica è biennale.

³⁴² Il documento del Comitato sull'agricoltura relativo agli impegni di notifica contiene i *fac simile* di 10 tabelle di supporto relative alle diverse tipologie di informazioni che sono richieste ai Membri: le diverse misure esenti dagli impegni di riduzione ai sensi delle singole disposizioni dell'Accordo, le componenti della MAS totale corrente, il calcolo dell'indicatore e il relativo valore aggregato. Si v. G/AG/2, *cit.*, p. 12 ss. I Membri che hanno assunto impegni di riduzione nelle proprie Liste sono 34: Argentina, Australia, Brasile, Bulgaria, Canada, Colombia, Costa Rica, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Unione europea, Ungheria, Islanda, Israele, Giappone, Giordania, Corea, Lituania, Messico, Moldavia, Marocco, Nuova Zelanda, Norvegia, Papua nuova Guinea, Polonia, Repubblica slovacca, Slovenia, Sudafrica, Svizzera, Taipei, Thailandia, Tunisia, Stati Uniti e Venezuela. Si v. WTO, *Agricultural negotiations*, *cit.*, p. 36.

procedere all'esenzione dal calcolo della MAS totale corrente e dettagliare la conformità del sussidio con le pertinenti disposizioni dell'Accordo³⁴³.

L'invio di informazioni circa i provvedimenti di politica interna adottati dai Membri consente al Comitato di valutare il funzionamento della disciplina e verificarne l'effettiva attuazione, elemento che nell'area del sostegno riveste un ruolo fondamentale sotto un duplice profilo: da un lato si tratta di misure nazionali il cui impatto sui flussi commerciali non è sempre immediatamente visibile, dall'altro la categorizzazione delle misure nelle tre *boxes* è operata autonomamente dai Membri e ciò ha un impatto diretto sul valore della MAS totale corrente e sul rispetto degli impegni assunti. Inoltre è sulla base delle notifiche rese dai Membri che è possibile trarre un bilancio dell'attuazione della disciplina.

Le regole introdotte dall'Accordo sull'agricoltura hanno, infatti, profondamente innovato la disciplina multilaterale applicabile alle misure di sostegno interno sotto il profilo quantitativo, tramite la previsione di una graduale riduzione degli aiuti che influenzano negativamente gli scambi, e qualitativo, incentivando una modifica dei programmi di aiuti in senso meno distorsivo attraverso la definizione di un regime derogatorio per le misure della *green box* e della *blue box*.

Il nuovo regime, a prima vista, ha prodotto risultati positivi: salvo rare eccezioni, i Membri hanno rispettato gli impegni di riduzione assunti e si è assistito, da parte di alcuni Paesi, a una effettiva riforma degli strumenti di politica agricola interna nella direzione indicata dall'Accordo³⁴⁴. Tuttavia, un esame più approfondito induce a ridimensionare la portata di tali risultati.

³⁴³ Il Comitato ha fissato in 30 giorni dall'adozione il limite temporale entro cui il Membro è tenuto a provvedere alla notifica in parola. Si segnala che è funzionale alle disposizioni in materia di notifica l'inserimento nell'Accordo di (pressochè) tutte le indicazioni contenute nelle Modalità: l'esame del Comitato non può, infatti, svolgersi che sulla base dei criteri di calcolo della MAS.

³⁴⁴ Ci riferiamo, in particolare alla Comunità europea e agli Stati Uniti. La prima dopo la riforma della PAC del 1992, che ha modificato i precedenti programmi di sostegno qualificabili come appartenenti all'*amber box* nei pagamenti compensativi ricadenti nella *blue box*, ha recentemente intrapreso un nuovo processo di riforma degli aiuti che si è concretizzato nell'introduzione del *single farm payment*, ovvero di un pagamento unico per azienda il cui ammontare è basato sul sostegno ricevuto nel periodo di riferimento 2000-2002 lasciando agli agricoltori la libertà di produrre o meno, che ricadrebbe

In primo luogo, gran parte della letteratura economica ha sottolineato la scarsa effettività degli impegni di riduzione assunti dai Membri, dovuta agli ampi margini di discrezionalità consentiti dal calcolo della MAS totale corrente. Tra questi, la scelta di un periodo di base caratterizzato da bassi prezzi mondiali ha condotto alla sovrastima dell'ammontare del sostegno iniziale, il livello di aggregazione dell'indicatore ha consentito un'allocazione strategica delle riduzioni e l'ampia varietà di misure escluse dal calcolo hanno parzialmente vanificato l'effetto liberalizzatore delle nuove regole³⁴⁵.

Con riferimento agli effetti della c.d. *re-instrumentation* delle politiche di sostegno, diversi dubbi sono stati sollevati in relazione al carattere non distorsivo delle misure esenti dagli impegni di riduzione, dunque, alla concreta riduzione delle distorsioni presenti sui mercati agricoli internazionali, anche in considerazione del fatto che l'Accordo non prevede, per tali misure, alcun limite di spesa³⁴⁶.

nella *green box* (più in dettaglio F. De Filippis, *La riforma della PAC dopo il compromesso di Bruxelles* in *Quaderni del forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione*, p. 13 ss.; C. Blumann, *La réforme de la Politique agricole commune* in *Cahiers de Droit européen* 2004, n. 3-4, p. 297 ss., 302 ss.; V. Adam, D. Bianchi, *La PAC à l'heure du découplage* in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* n. 475, 2004, p. 89 ss., a p. 96 ss.; C. Rodgers, M. Cardwell, *The WTO, international trade and agricultural policy reform* in Cardwell et al., *Agriculture and international trade*, cit., p. 1 ss., a p. 9 ss.). Quanto agli Stati Uniti, il meccanismo di integrazione dei prezzi garantito dai *deficiency payments* e inseriti nella *blue box*, è stato radicalmente riformato in senso liberalizzatore dal *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* del 1996 e rimpiazzato dai *production flexibility contract payments* (PFC), aiuti svincolati dai prezzi di mercato e dai livelli di produzione correnti e che lasciavano ai produttori ampia libertà di produrre (salvo taluni prodotti specifici), notificati come misure appartenenti alla *green box* (si v. C. E. Young, P. C. Westcott, *How decoupled is U.S. agricultural support for major crops?* in *AJAE* vol. 82, 2000, p. 762 ss., a p. 763 ss.; Sumner, *Farm subsidies*, cit., p. 71 ss.; Piccinini, *Gli agricoltori*, cit., p. 87 ss.). I PFC accordati ai produttori di cotone statunitensi sono stati oggetto di un reclamo del Brasile nel caso *US – Cotton*, si v. *infra* cap. 5. La c.d. *reinstrumentation* delle politiche agricole di alcuni Membri si manifesta nella composizione del sostegno, come notificato al Comitato sull'agricoltura (cfr. *Members' usage of domestic support categories, export subsidies and export credits. Background paper by the Secretariat*, doc. TN/AG/S/1 del 5 marzo 2002 e, per una più chiara esposizione, T. Josling, *Domestic farm policies and the WTO negotiations on domestic support* in G. Anania, M. E. Bonham, C. A. Carter, A. F. McCalla (ed. by), *Agricultural policy and the WTO. Where are we heading?*, Cheltenham, 2005, p. 157 ss., tabella 7.2 a p. 163.

³⁴⁵ In questo senso, tra gli altri, G. Viatte, *Issues in agricultural trade policy. Highlights of recent OECD work* PSIO Occasional Paper n. 7, Ginevra, 2002, p. 31 ss.; Josling, *Domestic farm policies*, cit., p. 159 ss.; S. Tangermann, *Agricultural policies in OECD countries ten years after the Uruguay Round. How much progress?* in Anania et al., *Agricultural policy reform*, cit., p. 15 ss., a p. 26 ss.; Blandford, *Are disciplines*, cit., p. 42 ss.

³⁴⁶ Le perplessità si basano sulla constatazione che le modifiche interne attuate dai Membri non hanno indotto un'apprezzabile riduzione della produzione agricola interessata dai programmi disaccoppiati. Sul punto Tangermann, *Domestic farm policies*, cit., p. 13; Roberts, *Three pillars*, cit., p.

3.2.4 La clausola di pace

Un elemento dell'Accordo cui si è già accennato ma che è opportuno esaminare più dettagliatamente, seppure la sua temporanea vigenza sia terminata il 31 dicembre 2003, 9 anni dopo l'entrata in vigore della disciplina³⁴⁷, è la c.d. clausola di pace prevista all'art. 13.

Ai sensi di detta disposizione, le sovvenzioni alle esportazioni agricole e gli aiuti interni pienamente conformi alle regole dell'Accordo sull'agricoltura hanno goduto di un regime di temporanea esenzione rispetto ad alcuni meccanismi di tutela e di esecuzione del diritto previsti dal GATT 1994 e dall'Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative. In particolare, le misure appartenenti alla *green box* non hanno dato diritto ad azioni volte a imporre misure compensative e sono state esentate dalla possibilità che altri Membri intentassero azioni basate sull'art. XVI GATT 1994 e sulla Parte III dell'Accordo SMC oppure sull'annullamento e sul pregiudizio dei vantaggi derivanti dalle concessioni tariffarie in assenza di violazione ai sensi dell'art. XXIII.1.b GATT 1994³⁴⁸.

La protezione dalle procedure di tutela unilaterali e multilaterali offerta alle misure della *green box* ha costituito per i Membri un ulteriore incentivo a

27. Oltre alla già accennata natura distorsiva dei pagamenti delle *blue box*, diversi elementi controversi sono stati sollevati anche in relazione agli aiuti disaccoppiati previsti dalla *green box*, con particolare riferimento all'influenza che essi determinano sulle decisioni produttive, riducendo la percezione del grado di rischio e aumentando le aspettative dei produttori (più in dettaglio si v. Viatte, *Issues*, cit., p. 33; Rude, *Under the green box*, cit., p. 1020; Josling, *Domestic farm policies*, cit., p. 164; Blandford, *Are disciplines*, cit., p. 48; de Gorter, *Domestic support*, cit., p. 138; M. Rosso Grossman, *The Uruguay Round Agreement on agriculture and domestic farm policies* in Cardwell et al., *Agriculture and international trade*, cit., p. 27 ss., a p. 37 ss.). Ulteriori dubbi sono stati espressi in relazione alla concreta perseguibilità dei c.d. *non trade concerns*, concernenti la produzione di beni pubblici puri e l'esplicitarsi delle esternalità positive associate alla produzione agricola, attraverso tali strumenti. Per un più ampio esame critico del punto si rimanda a D. E. Ervin, *Toward GATT-proofing environmental programmes for agriculture* in *JWT* vol. 33, 1999, n. 2, p. 63 ss.; D. Blandford, R. N. Boisvert, L. Fulponi, *Non trade concerns: reconciling domestic policy objectives with freer trade in agricultural products* in *AJAE* vol. 85, 2003, n. 3, p. 668 ss.; Viatte, *Issues*, cit., p. 36 ss.; Rude, *Under the Green box*, cit., p. 1026 ss.; Josling, *Domestic farm policies*, cit., p. 165; Blandford, *Are disciplines*, cit., p. 50 ss.

³⁴⁷ Art. 1.f

³⁴⁸ Art. 13.a. Viene chiarito che le misure compensative in parola sono quelle di cui all'art. VI GATT 1994 e alla Parte V dell'Accordo SMC. E' opportuno segnalare che il riferimento alla Parte III dell'Accordo SMC (arti. 5-6-7) esenta le misure della *green box* anche dalla speciale procedura di soluzione delle controversie previsto all'art 7.

adottare politiche interne meno distorsive³⁴⁹: la garanzia contro possibili reclami in sede OMC ha, infatti, agevolato i processi di riforma delle politiche agrarie interne in senso conforme alle disposizioni dell'Allegato 2, contribuendo a ridurre il grado di distorsività dei mercati agricoli internazionali³⁵⁰.

Per le misure dell'*amber box* e della *blue box* pienamente conformi agli impegni di riduzione la protezione era, invece, inferiore e sottoposta al ricorrere di determinate condizioni: con riferimento alle misure compensative, l'avvio delle relative inchieste era possibile a condizione che fosse esercitata la dovuta cautela, mentre le azioni legali basate sull'art. XVI.1 GATT 1994 e sugli artt. 5 e 6 dell'Accordo SMC erano attivabili solo a condizione che il sostegno garantito allo specifico prodotto sussidiato fosse superiore a quello stabilito nell'annata agraria 1992³⁵¹.

Nel chiarire che nessuna protezione era concessa agli aiuti che eccedevano gli impegni consolidati, tale norma condizionava l'azionabilità delle misure in parola a una soglia di riferimento relativa agli specifici prodotti beneficiari del sostegno. Poiché gli impegni assunti dai Membri in termini di riduzione della MAS sono, per definizione, aggregati, e consentono una compensazione del sostegno tra i diversi prodotti assistiti, la disposizione stabiliva che non era possibile innalzare il livello di sostegno garantito al singolo prodotto e, nel contempo, godere della protezione offerta dalla clausola di pace.

La minore protezione garantita alle misure dell'*amber box* e della *blue box* è coerente con il criterio, delineato dall'Accordo, della distorsività quale discriminante tra gli aiuti statali e, costituendo l'unica differenza nel regime previsto per la *blue box* rispetto a quello della *green box*, manifesta l'obiettivo di

³⁴⁹ La conformità delle misure all'Allegato 2 dell'AsA consiste nel rispetto dei criteri generali chiariti ai par. 5 e 6 e delle altre condizioni rilevanti ivi stabilite, nonché degli obblighi di notifica posti all'art. 18.3 dell'AsA.

³⁵⁰ A titolo esemplificativo si richiama la riforma introdotta negli Stati Uniti con il Farm Bill del 1996 (si v. *supra*, nota 344).

³⁵¹ L'art. 13.b. richiama espressamente le misure di sostegno interno mantenute entro i livelli *de minimis* e le misure conformi all'art. 6.5 dell'AsA quali interventi che ricadono nel suo campo di applicazione.

incentivare i Membri a modificare la natura del proprio sostegno al settore agricolo in senso meno distorsivo³⁵².

Infine, il regime previsto per le sovvenzioni alle esportazioni conformi agli impegni di riduzione era analogo al precedente in relazione all'imposizione dei dazi compensativi, ma più permissivo con riferimento alle azioni basate sull'art. XVI GATT e sugli art. 5 e 6 poiché non era stabilito alcun limite al sovvenzionamento attribuibile a un singolo prodotto³⁵³. Esse erano altresì esenti dalle azioni basate sull'art. 3 dell'Accordo SMC che ne vieta, in linea generale, la concessione³⁵⁴. L'attivazione dei meccanismi procedurali multilaterali di garanzia era, dunque, esclusa.

La clausola di pace era stata introdotta per garantire che l'accordo politico faticosamente raggiunto tra gli Stati Uniti e la Comunità europea a Blair House, ove erano state convenute l'istituzione della *blue box* e la soluzione della controversia sui semi oleosi, non fosse vanificato da successivi reclami in sede OMC. Scopo della clausola era quello di consentire che lo speciale regime concordato per le sovvenzioni alle esportazioni e i sussidi interni erogati al settore agricolo fosse temporaneamente non perseguibile ai sensi della disciplina generalmente applicabile³⁵⁵.

Ridurre le pressioni esterne sulle politiche agricole e commerciali avrebbe, infatti, incentivato le Parti negoziali a sottoscrivere l'accordo finale e consentito

³⁵² L'esenzione dei pagamenti conformi alla *blue box* dal calcolo della MAS vige anche a seguito della scadenza della clausola di pace, tuttavia tale circostanza implica che gli effetti che tali pagamenti inducono sugli scambi siano passibili di azione legale in base alla disciplina multilaterale. Sul punto A. Swinbank, *CAP reform and the WTO: compatibility and developments in ERAE*, vol. 26, 1999, n. 3, p. 389 ss., a p. 401.

³⁵³ Art. 13.c. E' opportuno rilevare che la disposizione non menziona le azioni ex art. XXIII.1.b GATT 1994. Un reclamo ai sensi di tale norma è, tuttavia, difficile da sollevare contro gli effetti di una sovvenzione alle esportazioni. In questo senso si v. R. H. Steinberg, T. E. Josling, *When the peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to the WTO legal challenge in JIEL* vol. 6, 2003, n. 2, p. 369 ss.

³⁵⁴ Sul regime delle sovvenzioni alle esportazione nell'Accordo SMC si v. *infra*, cap. 4.

³⁵⁵ L'inserimento della clausola di pace nel corso dell'Uruguay Round era stato fortemente propugnato dalla CE che non intendeva correre il rischio che le modifiche apportate alla PAC per adeguarsi alle regole multilaterali fossero soggette a azioni legali. Sul punto, W. Moyer, T. Josling, *Agricultural policy reform. Politics and process in the EU and the US in the 1990s*, Aldershot, 2002, p. 139; Stewart, *The GATT Uruguay Round*, cit., p. 25. Una versione più limitata della clausola in parola era stata già prevista dalla proposta Dunkel, ma era stata respinta dalla CE perché considerata una garanzia non sufficiente (art 12, doc. MTN.TNC/W/FA del 20 dicembre 1991, *cit.*)

lo sviluppo di relazioni commerciali più serene³⁵⁶. Allo stesso tempo la temporaneità della disposizione e i precisi requisiti che ne condizionavano l'applicabilità garantivano un equilibrio tra i vantaggi e gli impegni che sarebbero derivati ai Membri³⁵⁷.

La scadenza della clausola di pace è destinata ad avere forti implicazioni sulla disciplina delle misure di incentivazione delle esportazioni agricole e sui programmi di sostegno interno posti in essere dai Membri perché integra entrambe le tipologie di aiuti statali nel sistema multilaterale, sottoponendoli alle regole generali in materia di sovvenzioni del GATT 1994 e dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. Ciò si ripercuote, in particolar modo, sul regime dei programmi di sostegno interno perché apre la strada alla possibilità di contestare la categorizzazione delle misure nelle differenti *boxes*, attuata unilateralmente dai Membri, sulla base delle pertinenti disposizioni dei due Accordi multilaterali³⁵⁸.

3.3 L'avvio del nuovo negoziato agricolo

Come già richiamato, la disciplina dell'Accordo sull'agricoltura si caratterizza per la sua natura non definitiva, bensì volta a avviare un più profondo processo di riforma che conduca alla istituzione di un sistema degli scambi agricoli equo e

³⁵⁶ In questo senso Josling et al., *Agriculture*, cit., p. 160 ss. Nel corso degli anni '80 le relazioni commerciali tra gli Stati Uniti e la CE in materia agricola avevano dato vita a vere e proprie guerre commerciali, con effetti negativi sui mercati internazionali e era interesse di entrambe le parti che ciò non si ripetesse.

³⁵⁷ Come osserva Roessler, le regole del GATT hanno perseguito efficacemente la progressiva liberalizzazione degli scambi internazionali senza imporre l'armonizzazione degli strumenti di politica nazionale perché hanno coniugato regole commerciali stringenti con strumenti di salvaguardia e procedure volte a compensare il pregiudizio dei vantaggi derivanti dalla partecipazione agli Accordi. Questo equilibrio, che ha consentito la coesistenza di due tendenze opposte, quali il mantenimento dell'autonomia legislativa interna dei Membri e la cooperazione commerciale, si manifesta anche nella clausola di pace: il pieno rispetto delle regole dell'Accordo sull'agricoltura relative alle misure di politica agricola interna è bilanciato dalla previsione che le misure unilaterali di ritorsione e le procedure ex art. XXIII GATT 1994 non siano, almeno temporaneamente, attivabili. Si v. F. Roessler, *Diverging domestic policies and multilateral trade integration* in J. Bhagwati, R. E. Hudec (ed. by), *Fair trade and harmonisation. Prerequisites for free trade?*, volume 2: *legal analysis*, Cambridge, 1996, p. 21 ss, a p. 41.

³⁵⁸ Si v. *infra*, cap. 4 e le conclusioni del panel e dell'Appellate Body nel caso *US – Subsidies on upland cotton (WT/DS267)*, *infra*, cap. 5.

orientato al mercato, da realizzare attraverso progressive e sostanziali riduzioni del sostegno e della protezione idonee a correggere e prevenire le restrizioni e le distorsioni dei mercati agricoli internazionali³⁵⁹.

In linea con le prescrizioni dell'art. 20 dell'Accordo, che ha espressamente previsto l'avvio, un anno prima del termine del periodo di attuazione, di nuovi negoziati finalizzati, alla luce dell'esperienza acquisita e degli effetti prodotti dall'attuazione degli impegni di riduzione della protezione e del sostegno, all'assunzione di nuovi impegni e alla creazione di regole multilaterali più efficaci, i Membri hanno provveduto, nel gennaio 2000, a avviare i nuovi negoziati.

Dopo una prima fase in cui, nel corso delle c.d. sessioni speciali del Comitato sull'agricoltura, sono state presentate e discusse in termini generali le posizioni negoziali iniziali, nel marzo 2001 è stato stabilito un programma di lavoro per procedere a una discussione più approfondita dei diversi punti al fine di giungere a un compromesso relativo alle modifiche da apportare alle norme e ai concreti impegni da assumere³⁶⁰.

3.3.1 La Dichiarazione di Doha e i successivi sviluppi

Mentre procedeva il negoziato agricolo, la IV Conferenza ministeriale dell'Organizzazione, svoltasi a Doha nel novembre 2001, ha prodotto una

³⁵⁹ Preambolo dell'Accordo.

³⁶⁰ I principali temi da affrontare nel nuovo negoziato sono analizzati da T. Josling, S. Tangermann, *Implementation of the WTO Agreement on agriculture*, cit., p. 378 ss.; W. A. Kerr, *The next step will be harder. Issues for the new Round of agricultural negotiations at the World Trade Organization* in *JWT* vol. 34, 2000, n. 1, p. 123 ss.; A. Landau, *The agricultural negotiations in the WTO: the same old story?* in *J. of Common Market Studies* vol. 39, 2001, n. 5, p. 913 ss.; K. C. Kennedy, *Reforming farm trade in the next Round of WTO multilateral trade negotiations* in *JWT* vol. 35, 2001, n. 6, p. 1061 ss. Un dettagliato esame delle posizioni negoziali espresse dai Membri (e dei relativi vincoli politici) si ritrova in W. M. Miner, *An overview of the issues and positions of the major countries in the WTO negotiations* in *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* vol. 2, 2001, n. 1, p. 10 ss., ove viene evidenziata la natura costruttiva di questa prima fase negoziale.

Dichiarazione volta a lanciare un più ampio ciclo di negoziati sulla base di un nuovo e ambizioso Programma di lavoro³⁶¹.

In relazione al settore agricolo, la Dichiarazione di Doha stabilisce un nuovo e più elaborato mandato negoziale e integra il negoziato agricolo nel suo più ampio programma, ribadendo il principio del *single undertaking* che aveva già caratterizzato (e fortemente rallentato) il negoziato dell'Uruguay Round³⁶².

Nel prendere atto dei lavori già svolti, la Dichiarazione ribadisce l'obiettivo di lungo periodo e conferma l'avvio di un programma di riforma che comprenda il rafforzamento della normativa e l'assunzione di specifici impegni di riduzione della protezione e del sostegno, come previsto dal Preambolo dell'Accordo sull'agricoltura.

A tal fine, e senza pregiudizio per i risultati del negoziato, stabilisce l'impegno dei Membri a procedere a un negoziato globale mirante al sostanziale miglioramento dell'accesso al mercato, alla riduzione, in vista della progressiva eliminazione, di ogni forma di sovvenzione alle esportazioni e alla sostanziale riduzione del sostegno interno che crea distorsioni agli scambi internazionali.

Viene, poi, richiamata la previsione di un trattamento speciale e differenziato per i PVS quale parte integrante del negoziato e se ne sancisce la relativa incorporazione nelle Liste di concessioni e, se opportuno, nelle nuove regole da negoziare, affinché i risultati del negoziato consentano a tali Paesi di fare fronte alle proprie necessità, tra cui sono espressamente menzionate la sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale. La Dichiarazione prende atto, altresì, delle

³⁶¹ Dichiarazione ministeriale adottata il 14 novembre 2001 (doc. WT/MIN(01)/DEC/1 del 20 novembre 2001). La c.d. *Doha Development Agenda* (DDA) fissa gli obiettivi e le modalità organizzative di condotta dei negoziati in 19 materie (par. 12-44). L'agricoltura è la seconda materia oggetto del programma di lavoro, dopo le questioni attinenti l'attuazione degli Accordi multilaterali, e, seppure si tratta di un settore ove i negoziati erano già stati avviati, ciò fa presumere il particolare ruolo che essa riveste nell'ambito dell'agenda di Doha. In generale sui risultati della Conferenza di Doha G. N. Horlick, *Over the bump in Doha?* in *JIEL* vol. 5, 2002, n. 1, p. 195 ss.; A. W. Wolff, *What did Doha do? An assessment* in *JIEL* vol. 5, 2002, n. 1, p. 202 ss.

³⁶² Par. 47 e 14.

preoccupazioni legate agli aspetti non commerciali della produzione agricola sollevate dai Membri e ne conferma l'integrazione nell'ambito del negoziato³⁶³.

Infine, vengono fissate le scadenze relative alla predisposizione delle modalità negoziali, il 31 marzo 2003, e alla presentazione delle offerte finali, la V sessione della Conferenza ministeriale, nonché precisato che, in ossequio al già citato principio dell'impegno unitario, si debba giungere a un accordo finale contestualmente alla conclusione dell'intero negoziato, il 1 gennaio 2005³⁶⁴.

Le discussioni dei Membri sono, dunque, proseguite sulla base del nuovo mandato negoziale stabilito a Doha per giungere a un documento condiviso circa le modalità negoziali sulla cui base predisporre le offerte negoziali finali dei Membri³⁶⁵. Tuttavia, il processo si è mostrato estremamente complesso e le posizioni negoziali molto distanti, al punto che, dopo aver mancato la scadenza del 31 marzo 2003³⁶⁶, i negoziatori sono giunti alla Conferenza di Cancùn del settembre 2003 per discutere un documento che delineava la struttura generale delle modalità, ma privo di regole precise e di impegni quantitativi, il che sostanzialmente rifletteva la profonda divisione tra la posizione dei Paesi del nord da quelli del sud del mondo³⁶⁷.

³⁶³ Par. 13. Sul punto S. Harbinson, *The agriculture negotiations. The road from Doha and how to keep the negotiations on a positive track* in E. U. Petersmann (ed. by), *Reforming the world trading system. Legitimacy, efficiency and democratic governance*, Oxford, 2005, p. 121 ss., a p. 121.

³⁶⁴ Par. 14 e 45

³⁶⁵ Per avviare i negoziati previsti dall'agenda di Doha, il Comitato dei negoziatori commerciali (TNC) aveva istituito, nel suo primo incontro del gennaio 2002, sette gruppi negoziali in materia di agricoltura, servizi, accesso al mercato dei prodotti non agricoli, regole, commercio e ambiente, indicazione geografiche per vini e alcolici e riforma dell'Intesa sulla soluzione delle controversie. I negoziati successivi sono stati condotti nelle "sessioni speciali" di ciascun gruppo. Un'autorevole sintesi delle questioni "aperte" in materia agricola è contenuta in T. Josling, *Key issues in the World Trade Organization negotiations on agriculture* in *AJAE* vol. 85, 2003, n. 3, p. 663 ss.

³⁶⁶ Nonostante i tentativi del *chief* del gruppo dei negoziatori Stuart Harbinson di giungere a un compromesso e la presentazione di una bozza delle modalità (*First Draft of Modalities for further commitments*, doc. TN/AG/W/1 del 12 febbraio 2003), successivamente revisionata (doc. TN/AC/W/1/Rev. 1), le posizioni dei Membri erano rimaste molto distanti e era stato impossibile giungere a un compromesso. Più in dettaglio Harbinson, *The agriculture negotiations*, cit., p. 122 ss.; G. Peroni, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, 2005, p. 378 ss.; R. Peters, D. Vanzetti, *Shifting sands: searching a compromise in the WTO negotiations on agriculture*, UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities n. 23, Geneva, 2004; M. Shirotori, *Issues concerning the WTO negotiations on agriculture* in S. Inama, N. Xuto (ed. by), *Progressing towards the Doha Development Agenda: selected papers on trade and development research issues for Asian Countries*, Bangkok, 2003, p. 32 ss.

³⁶⁷ La c.d. proposta Derbez sulla materia agricola del 13 settembre 2003, dal nome al capo della Conferenza ministeriale Luis Ernesto Derbez era contenuta nella bozza di Dichiarazione ministeriale

Nonostante i tentativi di mediazione del capo della Conferenza ministeriale, Derbez³⁶⁸, l'intero negoziato falliva e, sebbene non si fosse neppure discusso della materia agricola, gran parte dei commentatori imputano tale fallimento al profondo disaccordo dei Membri sul punto³⁶⁹.

Le difficoltà sorte a Cancùn sono state superate nel luglio successivo, quando è stato raggiunto un importante risultato negoziale sulla cui base proseguire il Programma di Doha in vista della Conferenza ministeriale di Hong Kong del dicembre 2005. La Decisione del Consiglio generale del 1° agosto 2004 costituisce, infatti, una tappa negoziale intermedia mediante la quale i Membri hanno concordato un quadro (*framework*) per definire le modalità negoziali che condurranno all'assunzione di nuovi impegni sui temi dell'agenda di Doha³⁷⁰.

(JOB(03)/150/Rev.1 e Rev.2). Come è noto, la preparazione di una bozza di documento su cui basare la discussione a Cancùn aveva lungamente impegnato i negoziatori: nell'agosto 2003 gli Stati Uniti e la Comunità europea avevano presentato una proposta congiunta (JOB(03)/157) che aveva incontrato l'opposizione di quasi tutti i Membri perché ritenuto non in linea con gli obiettivi di liberalizzazione previsti dalla Dichiarazione di Doha, e aveva prodotto sei contro-proposte da parte di altrettanti gruppi di Paesi. Tra questi si distingueva il c.d. G-20, una coalizione di 20 PVS che su iniziativa del Brasile, dell'India e della Cina, che avevano presentato una proposta comune in risposta a quella delle due potenze agricole (JOB(03)/162, poi circolata ufficialmente come doc. WT/MIN(03)/W6). Il dissenso tra i Membri aveva indotto il capo del Consiglio generale, Pérez del Castillo, a tentare un compromesso tra le diverse proposte, e il documento Derbez costituiva una versione revisionata di tale documento. Sul punto C. George, *Why Cancun was NOT such a great disaster. The Doha Development Agenda continued in International trade law and regulation* vol. 9, 2003, n. 6, p. 145 ss.; Harbinson, *The agriculture negotiations*, cit., p. 123 ss.; A Latino, *L'Accordo sull'agricoltura e il vertice di Cancun in CI* 2003, n. 3, p. 431 ss., a p. 444 ss.; S. Choo, *A bridge too far: the fall of the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancun and the future of trade negotiations in JIEL*, vol. 7, 2004, n. 2, p. 219 ss., a p. 227 ss.; F. Ismail, *A development perspective on the WTO July 2004 General Council decision in JIEL* vol. 8, 2005, n. 2, p. 377 ss., a p. 384. Una dettagliata analisi delle proposte presentate in vista della Conferenza di Cancùn si ritrova in Peters, Vanzetti, *Shifting sands*, cit., p. 6 ss., mentre la bozza predisposta da Derbez è commentata in International Food & Agricultural Trade Policy Council (IPC), *Twenty-five ways to improve the Derbez Draft on agriculture*, 2004.

³⁶⁸ Oltre alla predisposizione di una proposta di compromesso, Derbez aveva nominato cinque ministri quali facilitatori degli scambi nelle cinque aree negoziali in agenda: agricoltura, accesso al mercato dei prodotti non agricoli, sviluppo, c.d. temi di Singapore (investimenti, politica della concorrenza, trasparenza negli appalti pubblici e facilitazione degli scambi). Si v. Choo, *A bridge too far*, cit., p. 227.

³⁶⁹ Il fallimento del vertice di Cancùn si è, infatti, verificato per l'opposizione dei PVS a trattare sui temi di Singapore, settore in cui i Paesi sviluppati, e in particolare la CE, premevano per l'apertura dei mercati. L'intransigenza dei PVS era ascrivibile, oltre alle legittime preoccupazioni legate ai temi specifici, all'assenza di un contestuale impegno di liberalizzazione degli scambi agricoli da parte dei Paesi sviluppati come necessario *quid pro quo*. Sul punto George, *Why Cancun*, cit., p. 45; S. Choo, *A bridge too far*, cit., p. 231 ss.

³⁷⁰ *Doha Work Programme, Decision adopted by the General Council on 1 August 2004*, doc. WT/L/579.

Sulla materia agricola, l'Allegato A della Decisione prevede l'eliminazione di tutte le forme di sovvenzioni alle esportazioni entro una data credibile da definire, accompagnata da nuove riduzioni del sostegno interno e dei dazi doganali secondo una formula a strati (*tiered formula*) finalizzata a armonizzare il processo di liberalizzazione mediante riduzioni maggiori ai livelli di protezione più elevati. Con riferimento agli aiuti alla produzione, i nuovi impegni di riduzione interesseranno non solamente il livello complessivo del sostegno che presenta caratteri distorsivi sugli scambi (c.d. *overall trade-distorting domestic support*, OTDS), ma anche le singole componenti (dunque l'*amber box*, il sostegno accordato attraverso la clausola *de minimis* e la *blue box*) e, più significativamente, i tetti massimi di spesa verranno calcolati sui singoli prodotti e non su base aggregata³⁷¹.

Nonostante l'accordo raggiunto nell'agosto 2005, la recente Conferenza Ministeriale di Hong Kong non ha prodotto il risultato previsto: nella Dichiarazione ministeriale che ha concluso i lavori, i Membri hanno ribadito l'impegno a proseguire il negoziato agricolo sulla base di quanto concordato a Doha e nel *July Framework*, ma non hanno raggiunto una posizione condivisa in merito al contenuto concreto delle modalità negoziali, pur ipotizzando la possibilità di giungere a un compromesso entro l'aprile 2006 e di presentare concrete proposte negoziali nel luglio successivo³⁷².

³⁷¹ Per una più ampia disamina del punto si v. R. Bhala, *Modern GATT law. A treatise on the General Agreement on Tariffs and Trade*, London, 2005, p. 269 ss.; F. De Filippis, *Il negoziato agricolo del Doha Round del WTO*, Atti del V Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, ottobre 2005, p. 20 ss.; Ismail, *A development perspective*, cit., p. 384 ss.; S. Tangermann, *How to forge a compromise in the agriculture negotiations* in Petersmann, *Reforming*, cit., p. 99 ss.

³⁷² Si v. *Doha Work Programme, Draft Ministerial Declaration* del 18 dicembre 2005, doc. WT/MIN(05)/W/3/Rev. 2, par. 4 e 10. E' opportuno menzionare che nell'Allegato A alla Dichiarazione ministeriale, un rapporto del presidente della Sessione speciale del Comitato agricoltura espone lo stato di avanzamento del negoziato, pur prendendo atto che i Membri non sono ancora giunti a un accordo circa il testo delle modalità negoziali e che, dunque, tale rapporto non ha valore vincolante (si v. *Report by the Chairman of the Special Session of the Committee on Agriculture to the TNC*, Allegato A alla Dichiarazione ministeriale, doc. WT/MIN(05)/W/3/Rev. 2, p. A-1 ss., par. 1-3). Il rapporto mette in luce il *genuine and material progress* raggiunto nel negoziato, pur tuttavia non ancora sufficiente al raggiungimento di un accordo (par. 6), e delinea i punti su cui si è manifestata una (potenziale) convergenza dei Membri.

In relazione al sovvenzionamento della produzione, viene riaffermata l'opportunità di ripartire i Membri in tre scaglioni a seconda del livello del sostegno che attribuiscono al settore agricolo, al fine di operare riduzioni della MAS totale consolidata e dell'OTDS maggiori per le fasce superiori³⁷³. Inoltre viene prevista la possibilità di giungere all'eliminazione di tutte le forme di sostegno alle esportazioni e alla definizione di una disciplina multilaterale delle misure con effetto equivalente entro il 2013, a condizione di concordare le modalità negoziali entro la data prevista³⁷⁴.

³⁷³ Par. 5.

³⁷⁴ Par. 6. Per una chiara sintesi del complesso contesto economico e politico in cui si svolge l'attuale negoziato si v. T. Josling, *The WTO agricultural negotiations: progress and prospects in Choices*, vol. 20, 2005, n. 2.

Capitolo 4

Ulteriori disposizioni rilevanti in materia di sovvenzioni agricole e i rapporti che intercorrono tra queste e le regole dell'Accordo sull'agricoltura

SOMMARIO: 4.1 Premessa; 4.2 L'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative; 4.2.1 La definizione di sovvenzione; 4.2.2 Le categorie di sovvenzioni; 4.3 I rapporti tra le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura e l'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative; 4.4 Il differente regime degli aiuti nei due Accordi.

4.1 Premessa

La disciplina delineata dall'Accordo sull'agricoltura in materia di aiuti statali alle esportazioni e di misure sostegno interno, pur differenziandosene per certi aspetti, si inserisce nel quadro della regolamentazione multilaterale delle sovvenzioni e delle misure compensative prevista dal relativo Accordo.

Poiché, come si è detto, la scadenza della clausola di pace ha reso tali norme applicabili anche agli scambi di prodotti agricoli, fatte salve le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura, è opportuno un breve esame preliminare delle disposizioni rilevanti dell'Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative, nonché delle norme che regolano i rapporti tra i due Accordi, al fine di chiarire le differenze tra le due discipline e l'applicabilità delle regole generali sugli aiuti statali anche al settore agricolo.

4.2 L'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative

L'Accordo SMC negoziato nel corso dell'Uruguay Round interpreta e espande l'ambito di applicazione delle parti degli artt. VI e XVI del GATT 1994 relative alle sovvenzioni, costituendo un quadro di riferimento completo volto a

restringere i margini di discrezionalità dei Membri nel ricorrere agli aiuti alle imprese nazionali e nel regolare l'applicazione delle normative nazionali in materia di dazi compensativi, istituendo un meccanismo di controllo multilaterale³⁷⁵.

Per conciliare il ricorso da parte dei Membri a strumenti di intervento finalizzati, attraverso compensazioni e correzioni delle distorsioni, a incrementare l'efficienza del sistema produttivo nazionale, nonché a perseguire legittime finalità di natura socio-economica, con l'esigenza che tali interventi non producano un effetto distorsivo sugli scambi internazionali³⁷⁶, l'Accordo SMC individua due elementi fondamentali per identificare le misure che legittimano l'attivazione dei meccanismi multilaterali di difesa: il requisito della specificità dell'aiuto e il criterio degli effetti pregiudizievoli indotti agli interessi di un altro Membro. Sulla base della sussistenza o meno di tali requisiti vengono identificate tre categorie di sovvenzioni: le sovvenzioni vietate, quelle passibili di azione legale e quelle non azionabili.

Se la terza categoria di aiuti è ammessa e non consente la reazione unilaterale o multilaterale del Membro importatore di prodotti sovvenzionati, le altre due

³⁷⁵ In questo senso A. Beviglia Zampetti, *The Uruguay Round Agreement on subsidies. A forward-looking assessment in JWT*, vol. 29, 1995, n. 6, p. 5 ss., a p. 9; Jackson, *The world trading system*, cit., p. 290. L'Accordo riprende, dunque, l'impostazione del Codice sulle sovvenzioni del Tokyo Round (su cui *supra*, cap. 2). In generale sulla disciplina multilaterale nelle sovvenzioni M. Benitah, *The law of subsidies under the GATT/WTO system*, The Hague, 2001; P. A. Clarke, J. Bourgeois, G. N. Horlick, *WTO Dispute Settlement practice relating to subsidies and countervailing measures* in F. Ortino, E. U. Petersmann (ed. by), *The WTO Dispute Settlement system 1995-2003*, The Hague, 2004, p. 353 ss.; T. Collins-Williams, G. Salembier, *International discipline on subsidies. The GATT, the WTO and the future agenda in JWT*, vol. 30, 1996, n. 1, p. 5 ss.; P. Didier, *Le Code anti-subsidions du cycle de l'Uruguay Round et sa transposition dans la Communauté in Cahiers de Droit Eur.*, 1995, p. 679 ss.; J. H. Jackson, *The world trading system. Law and policy of international economic relations*, Cambridge, 1997, p. 279 ss.; M. Matsushita, T. J. Schoenbaum, P. C. Mavroidis, *The world trade organization. Law, practice and policy*, Oxford, 2003, p. 259 ss.; R. O'Brien, *Subsidy regulation and State transformation in North America, the GATT and the EU*, Basingstoke, 1997; Picone, Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione* cit., p. 229 ss.

³⁷⁶ Come già accennato in precedenza, gli effetti di una generica sovvenzione sono di duplice natura: da un lato essa rende i prodotti sovvenzionati più competitivi sui mercati, con il potenziale effetto pregiudizievole per un Paese importatore in termini di danno alla produzione nazionale concorrente sul mercato interno e di spiazzamento delle sue esportazioni sui mercati stranieri. D'altro lato, la sovvenzione conduce a un aumento di benessere per i produttori del Paese che la attribuisce e, talvolta, può essere funzionale a ridurre una distorsione presente su tale mercato. Da ciò è derivata la necessità di contemperare entrambi gli ordini di esigenze nel provvedere a una regolamentazione della materia. In questo senso Jackson, *The world trading system*, cit., p. 281 ss.

tipologie legittimano i Membri a agire contro tali misure per due vie: tramite l'imposizione di dazi compensativi, previa dimostrazione del danno subito dall'industria nazionale a causa della sovvenzione in parola e secondo la procedura dettagliatamente stabilita dall'Accordo³⁷⁷, oppure avviando un più rapido procedimento di soluzione delle controversie ai sensi delle speciali norme ivi previste, che può, e nel caso di sovvenzioni vietate deve, condurre alla revoca della misura contestata³⁷⁸.

A fronte di tali rimedi, che costituiscono entrambi un'eccezione rispetto alle regole multilaterali generali, derogando il primo al generale obbligo di non imporre dazi superiori ai livelli consolidati e consentendo il secondo di porre in essere contromisure adeguate al pregiudizio indotto che possono giungere sino alla revoca della misura³⁷⁹, assume un ruolo cruciale la determinazione del

³⁷⁷ La Parte V dell'Accordo, artt. 10-23, stabilisce gli obblighi materiali e procedurali cui i Membri devono attenersi ai fini dell'imposizione di un dazio compensativo. In particolare, viene previsto l'avvio di una procedura di inchiesta da parte dell'autorità nazionale volta a determinare l'esistenza della sovvenzione contro cui l'industria nazionale presenta domanda di compensazione, il danno da essa provocato ai produttori nazionali del bene simile e il nesso causale tra i due elementi. Viene dettagliatamente delineato il procedimento amministrativo da seguire per giungere alla decisione finale di imporre un dazio compensativo, al fine di assicurare la trasparenza del processo e proteggere i diritti delle parti interessate dall'inchiesta, e sono determinati l'ammontare massimo della misura di difesa e la sua durata (per una più dettagliata disamina del procedimento si v. Picone, Ligustro, *Diritto*, cit., p. 248 ss.; M. Matsushita, T. J. Schoenbaum, P. C. Mavroidis, *The World Trade Organization. Law, practice and policy*, Oxford, 2003, p. 286 ss.). Ricordiamo che, ai sensi dell'art. 13 dell'AsA, l'azionabilità di tale meccanismo era stata esclusa con riferimento alle misure conformi ai criteri dell'Allegato 2 dell'AsA (*green box*), ma era consentita in relazione a tutte le altre tipologie di aiuti, interni e alle esportazioni, salva l'esortazione a esercitare la dovuta cautela nell'avvio delle inchieste. Nonostante ciò, la prassi mostra uno scarso ricorso alle misure compensative attivate in reazione alle sovvenzioni agricole e questo elemento può essere spiegato da diversi fattori. In primo luogo, le misure in parola sono necessariamente limitate temporalmente, da cui discende che non costituiscono uno strumento efficace di difesa in presenza di programmi statali che perdurano nel tempo. Inoltre esse non proteggono i Membri le cui esportazioni sono state spiazzate sui mercati stranieri ma solo quelli che subiscono un danno alla propria industria nazionale. Sul punto R. H. Steinberg, T. E. Josling, *When the peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to WTO legal challenge in JIEL*, vol. 6, 2003, n. 2, p. 369 ss., a p. 381

³⁷⁸ I rimedi multilaterali a una sovvenzione vietata o passibile di azione legale sono stabiliti, rispettivamente, agli artt. 4 e 7 dell'Accordo. Entrambi contengono disposizioni speciali e aggiuntive rispetto alle regole della DSU e tale specialità si manifesta in relazione ai tempi più rapidi rispetto alla procedura ordinaria e ai rimedi attivabili. In relazione a quest'ultimo elemento è opportuno segnalare che, nel caso determini l'esistenza di una sovvenzione vietata, il panel deve raccomandare la revoca della misura, specificando il termine entro cui ciò deve avvenire e tale possibilità è contemplata anche qualora venga stabilita l'esistenza di effetti pregiudizievoli indotti da una sovvenzione azionabile, seppure accompagnata alla possibilità, per il Membro soccombente, di prendere le misure adeguate a eliminare tali effetti. Per un'analisi dei due procedimenti si v. Clarke et al., *WTO Dispute Settlement practice* cit., p. 363 ss. e 367 ss.; Desta, *The law*, cit., p. 184 ss.

³⁷⁹ Si segnala la differenza rispetto all'art. 19 DSU ove si prevede che il rapporto del panel o dell'Organo di appello si limiti a raccomandare di rendere la misura incompatibile con un Accordo

regime applicabile a ciascun aiuto, anche con riferimento alle misure di sostegno del settore agricolo. A tale scopo rilevano la generica definizione di sovvenzione fornita dall'Accordo SMC e i criteri da cui discende la qualificazione (e, conseguentemente, i rimedi attivabili) delle misure contestate, elementi su cui si concentra l'analisi che segue.

4.2.1 La definizione di sovvenzione

L'Accordo SMC identifica, all'art. 1, la nozione di sovvenzione che rileva ai fini dell'applicabilità della disciplina, stabilendo che essa sussiste qualora un governo o un organismo di diritto pubblico accordi un contributo finanziario, oppure ponga in essere una forma di sostegno ai redditi o ai prezzi³⁸⁰, che implica il conferimento di un vantaggio.

I due elementi che caratterizzano tale nozione sono, dunque, l'esistenza di un contributo finanziario e il conferimento di un vantaggio³⁸¹.

contemplato conforme a tale Accordo. Sul punto Clarke et al., *WTO Dispute Settlement practice* cit., p. 365 e 368; Matsushita et al., *The world trade*, cit., p. 274. La rapidità del procedimento è funzionale a evitare che un ritardo nel ristabilimento dell'equilibrio pregiudicato dalla sovvenzione provochi un danno ulteriore al Membro che ne ha subito gli effetti.

³⁸⁰ Attraverso un esplicito riferimento, il par. a.2 dell'art. 1 incorpora l'art. XVI GATT 1994 nell'Accordo SMC. Circa i margini di applicabilità della norma dell'Accordo generale in materia di sovvenzioni, a fronte della maggiore ampiezza e grado di dettaglio dell'Accordo sulle sovvenzioni, gli organi contenziosi dell'OMC hanno ripetutamente stabilito l'esistenza di una sovvenzione in base ai parametri delineati al par. 1.a.1 e 1.b dell'art. 1, evitando di esprimersi circa i concreti margini di applicabilità della disposizione del GATT (si v. i rapporti del panel e dell'Organo di appello nel caso *Canada – Measures affecting the importation of milk and the exportation of dairy products (Canada – Dairy)*, WT/DS103/R, WT/DS113/R par. 7.43; WT/DS103/AB/R e WT/DS113/AB/R, par. 87) e limitandosi a osservare le sostanziali differenze tra le due discipline, da cui hanno desunto che, in relazione alle sovvenzioni alle esportazioni, *wheter or not a measure is an export subsidy under Article XVI.4 of the GATT 1947 provides no guidance in determining wheter a measure is a prohibited export subsidy under Article 3.1.a of the SCM Agreement* (si v. *US – Tax treatment os Foreign Sales Corporations (US – FSC)*, WT/DS108/AB/R, par. 117). Per una più ampia analisi della prassi dell'OMC sul punto si rimanda a Destia, *The law*, cit., p. 157 ss.; Benitah, *The law* cit., p. 154 ss.

³⁸¹ L'esistenza di un duplice criterio volto a stabilire l'esistenza di una sovvenzione trova le sue origini nei negoziati dell'Uruguay Round, ricostruiti nel rapporto fornito dal panel nel caso *United States – Measures treating export restraints as subsidies, (US – Export restraints)*. In quell'occasione viene evidenziato come la previsione di un contributo finanziario erogato da un governo rispondesse all'esigenza di limitare il novero delle azioni statali configurabili come sovvenzioni (WT/DS194/R, par. 8.65-8.69) e che il termine "contributo finanziario" era finalizzato a ampliare le tipologie di trasferimenti qualificabili come aiuti per ricomprendere anche quelli effettuati attraverso organismi non governativi (par. 8.70-8.73).

In relazione al primo aspetto, l'Accordo precisa che il contributo in parola può consistere in un trasferimento diretto di fondi, nella mancata riscossione di entrate fiscali che sarebbero altrimenti dovute, nella fornitura di beni o servizi diversi dalla dotazione di infrastrutture generali oppure nell'acquisto di merci. E' considerato un contributo finanziario accordato dal governo anche lo svolgimento di una di tali funzioni da parte di un organismo privato incaricato dal governo oppure i versamenti statali a un meccanismo di finanziamento, da cui può desumersi che l'Accordo estende la sua disciplina alle situazioni in cui lo Stato non è direttamente coinvolto nello svolgimento delle funzioni identificate ai paragrafi precedenti³⁸² e che, dunque, un contributo finanziario del governo può profilarsi anche in assenza di un costo che grava sul bilancio statale³⁸³.

Poiché, dunque, né l'identità dell'organo erogatore³⁸⁴, né la fonte del contributo rilevano ai fini della determinazione dell'esistenza di un contributo finanziario, la nozione di contributo finanziario risulta essere piuttosto ampia e in grado di includere differenti tipologie di operazioni che non necessariamente implicano un costo a carico del bilancio statale.

Con riferimento al conferimento di un vantaggio, la norma non fornisce ulteriori delucidazioni, ma la prassi degli organi contenziosi ha contribuito a chiarire la nozione stabilendo che deve sussistere un beneficiario³⁸⁵ e che si determina un beneficio ai sensi dell'Accordo qualora questi usufruisca di condizioni migliori di quelle che avrebbe reperito sul mercato³⁸⁶.

³⁸² In questo senso Desta osserva che né la fonte del contributo, né l'identità dell'organo erogatore rilevano ai fini della determinazione dell'esistenza di un "contributo finanziario del governo" ai sensi del par. 1. Si v. Desta, *The law*, cit., p. 164.

³⁸³ In proposito nel caso *Canada – Measures affecting the export of civilian aircraft (Canada – Aircraft)* il panel osserva che il par. a.1.iv stabilisce la presenza di un contributo finanziario qualora il governo incarichi un organismo privato di accordare un contributo finanziario ai sensi dei paragrafi 1.i–1.iii e che, in tali situazioni, il costo viene interamente sopportato dall'organismo in parola (WT/DS70/R, par. 9.115, successivamente confermato dall'Organo di appello, WT/DS70/AB/R, par. 160).

³⁸⁴ In questa ipotesi è, tuttavia, necessaria un esplicito comando o un'azione di delega da parte del governo. Si v. il rapporto del panel nel caso *US – Measures treating export restraints as subsidies*, WT/DS194/R, par. 8.44.

³⁸⁵ Si v. il rapporto dell'Organo di appello nel caso *Canada – Aircraft* che sottolinea l'impossibilità di stabilire l'esistenza di una sovvenzione in astratto, senza poter dimostrare che una persona fisica o giuridica abbia concretamente ricevuto qualcosa (WT/DS70/AB/R, par. 154).

³⁸⁶ Si v. i rapporti del panel e dell'Organo di appello nel caso *Canada – Aircraft*, cit., par. 9.112 e par. 153-161; il rapporto dell'Organo di appello nel caso *Canada – Dairy*, cit., par. 87. In dottrina M. M.

Se la definizione di sovvenzione prevista all'art.1.1 identifica l'esistenza di un aiuto statale, l'Accordo non è teso a vietarne aprioristicamente l'utilizzo: a tal fine l'art. 2 stabilisce il prerequisito necessario a stabilire l'applicabilità della disciplina (dunque, l'attivazione dei meccanismi di reazione ivi previsti) alla singola misura, che consiste nel carattere specifico della stessa, ovvero nell'essere concessa a specifiche imprese o industrie, oppure a una determinata area geografica³⁸⁷.

La nozione di specificità è volta a identificare gli aiuti che, in base alle loro caratteristiche intrinseche, hanno un effetto potenzialmente distorsivo sugli scambi e che, per questo motivo, sono sottoponibili a un giudizio, nazionale o multilaterale: è, dunque, l'effetto pregiudizievole sugli scambi che determina la sindacabilità delle misure statali di sostegno, mentre non è consentito reagire, né unilateralmente né multilateralmente, alle attività generali che i Membri mettono a disposizione della collettività³⁸⁸.

L'Accordo prevede che il carattere specifico di un'azione statale venga stabilito in base a elementi di diritto, nei casi in cui la legislazione nazionale limiti espressamente l'accesso a una sovvenzione oppure preveda criteri e condizioni di attribuzione soggettivi o non automatici, e di fatto, ove esistano motivi di ritenere che l'applicazione dei principi sopra esposti non conduca a una valutazione corretta della natura dell'aiuto³⁸⁹. In questo ultimo caso è prevista la possibilità di determinare il carattere specifico dell'aiuto tramite l'esame di elementi diversi, quali l'utilizzo della sovvenzione da parte di un numero limitato di imprese o l'esercizio di un potere discrezionale da parte del governo nell'attribuzione delle sovvenzioni³⁹⁰.

Slotboom, *Subsidies in WTO law and in the EC law. Broad and narrow definitions* in *JWT* vol. 36, 2002, n. 3, p. 517 ss., p. 532 ss.; D. P. Steger, *Appellate Body jurisprudence relating to trade remedies* in *JWT* vol. 35, n. 5, p. 799 ss., a p. 809 ss.

³⁸⁷ Par. 1 e 3 dell'art. 2. Più in dettaglio sul requisito della specificità Jackson, *The world trading system*, cit., p. 291.

³⁸⁸ Sul punto Beviglia Zampetti, *The Uruguay Round*, cit., p. 21.

³⁸⁹ Art. 2.1, lett. a e b.

³⁹⁰ Art. 2.1, lett. c.

In conclusione, in presenza di un aiuto che implica un contributo finanziario statale diretto o indiretto, che conferisce un beneficio effettivo a un soggetto identificabile e che sia di natura specifica, trovano applicazione le norme dell'Accordo SMC.

4.2.2 Le categorie di sovvenzioni

La qualificazione di una misura come appartenente a una delle tre categorie delineate dall'Accordo, da cui, come si è detto, discende la possibilità di imporre unilateralmente dazi compensativi oppure di sollevare un reclamo in sede multilaterale ai sensi delle speciali procedure previste, dipende dagli effetti pregiudizievoli sugli interessi di un altro Membro prodotti dalla sovvenzione contestata³⁹¹.

La disciplina dell'Accordo stabilisce tre categorie di sovvenzioni e identifica nel pregiudizio arrecato agli interessi di un altro Membro l'elemento che ne determina la classificazione, e, conseguentemente, il regime applicabile: tali sovvenzioni possono essere vietate, passibili di azione legale oppure non azionabili.

Nella terza categoria, che richiama la *green box* dell'Accordo sull'agricoltura, rientravano le sovvenzioni alla ricerca, i programmi di sostegno alle regioni svantaggiate e gli aiuti per l'adeguamento degli impianti industriali alle normative ambientali nazionali, che, se di natura non specifica e conformi alle condizioni stabilite dall'art. 8.2, erano esenti dai meccanismi di reazione unilaterali e multilaterali³⁹². Ai sensi dell'art. 31 tale categoria era, tuttavia,

³⁹¹ Come osserva Jackson, tale criterio rappresenta il *mediating principle* utilizzato dai negoziatori dell'Uruguay round per provvedere a un bilanciamento tra gli obiettivi e gli interessi, per natura divergenti, dei Paesi che ricorrono alle sovvenzioni e dei Paesi importatori di beni sovvenzionati. Jackson, *The world trading system*, cit., p. 294.

³⁹² E' peraltro previsto, qualora l'attuazione di tali programmi induca effetti pregiudizievoli all'industria nazionale di un altro Membro tali da provocare danni difficilmente rimediabili, un meccanismo di consultazioni nell'ambito del Comitato per i sussidi e le misure compensative, che può condurre a una raccomandazione di modificare le misure contestate in modo da eliminarne gli effetti pregiudizievoli da parte di tale organo (art. 8.4). Dunque il criterio del pregiudizio rileva anche in

soggetta a un regime di applicazione provvisoria che è venuto meno il 1° gennaio 2000, rendendo anche le sovvenzioni in parola soggette alla disciplina generale. Gli aiuti proibiti sono chiaramente identificati all'art. 3 e consistono nelle sovvenzioni alle esportazioni e negli aiuti condizionati all'utilizzo preferenziale di merci nazionali rispetto ai prodotti importati (c.d. *import substitution* o *local content subsidies*)³⁹³. In queste ipotesi la natura specifica delle misure e il carattere pregiudizievole sugli interessi degli altri Membri si presumono, e tale presunzione è rafforzata dalla previsione che, nel caso di un reclamo multilaterale, spetta al Paese che concede l'aiuto dimostrare che non si tratta di una misura vietata, mentre il Membro che solleva la questione è tenuto solo a presentare gli elementi di prova disponibili in merito all'esistenza e alla natura della sovvenzione³⁹⁴.

Con riferimento alle sovvenzioni alle esportazioni, l'art. 3.1.a non fornisce una definizione univoca della fattispecie, ma precisa che la natura di un aiuto condizionato ai risultati di esportazione va determinata in base a elementi di diritto e di fatto, ovvero in relazione all'esplicita o implicita previsione che l'erogazione della sovvenzione dipenda da tali risultati; una Lista illustrativa di tali pratiche è contenuta nell'Allegato 1 all'Accordo.

relazione a tali strumenti di sostegno. Sulle motivazioni che hanno indotto i negoziatori a includere tale categoria si v. Collins-Williams, Salembier, *International discipline* cit., p. 10 ss.

³⁹³ Come osserva Comba, tale categoria di sovvenzioni introduce la possibilità di determinare l'illiceità di un comportamento in relazione agli effetti che l'aiuto determina sul mercato interno del Membro sovvenzionante, e non più solo con riferimento al pregiudizio indotto sui mercati stranieri dalle esportazioni sussidiate. Si v. A. Comba, *Il commercio internazionale di merci: dal GATT 47 al GATT 94. La libera circolazione di alcuni modelli e le innovazioni dell'Uruguay Round* in SIDI, *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Napoli, 1998, p. 69 ss., a p. 77.

³⁹⁴ Par. 5 e 1 dell'art. 4. La disposizione in parola è coerente con la previsione dell'art. 3.8 della DSU che codifica la prassi giurisprudenziale del panel del GATT 1947 relativa all'annullamento o pregiudizio *prima facie*, ovvero la presunzione di un annullamento o pregiudizio dei benefici in presenza di una violazione degli obblighi assunti ai sensi di un Accordo multilaterale, fino alla produzione di una prova contraria da parte del Membro che ha commesso l'infrazione. Si v. il rapporto dell'Organo di appello nel caso *European Communities – Measures affecting meat and meat products (EC – Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R par. 104 e 109. In dottrina, A. Ligustro, *La soluzione delle controversie nel sistema dell'Organizzazione Mondiale del Commercio: problemi interpretativi e prassi applicativa* in *Riv. Dir. Int.*, 1997, n. 4, p. 1003 ss., nota 21 a p. 1011. Si segnala che, ai sensi dell'art. 27, è previsto un trattamento speciale e differenziato per i PVS e per i PMA che consiste nella possibilità, per tali Paesi, di ricorrere a sovvenzioni vietate per un periodo di 5 o 8 anni.

In relazione alle sovvenzioni alle esportazioni *de jure*, le interpretazioni dei panel e dell'Organo di appello hanno precisato che il requisito della promozione delle esportazioni si stabilisce attraverso l'analisi della normativa interna del Membro sovvenzionante e che esso può anche essere dedotto, come necessaria implicazione, dal tono letterale della legislazione contestata, senza che sia necessaria una esplicita previsione in questo senso³⁹⁵.

Per quanto riguarda gli elementi fattuali che determinano il condizionamento dell'aiuto alle esportazioni, una nota all'art. 3 prevede che una pratica è tale se i fatti dimostrano che l'erogazione della sovvenzione è legata ai risultati o ai proventi delle esportazioni, a prescindere dalla natura giuridica del requisito. Questo elemento è stato interpretato nel senso che è necessario stabilire il legame diretto tra l'attribuzione dell'aiuto e l'esistenza di esportazioni, ovvero determinare che in assenza di tale legame il sostegno non sarebbe stato concesso, poiché non è sufficiente una presunzione che si verifichino esportazioni in conseguenza della sovvenzione per qualificare l'aiuto come una sovvenzione condizionata ai risultati di esportazione³⁹⁶.

L'esplicita menzione che la condizionalità ai risultati di esportazione debba essere desunta da elementi concreti è espressamente finalizzata a prevenire l'elusione della norma attraverso l'emanazione, da parte del Membro sovvenzionante, di una legislazione neutrale in tal senso, a cui, però, non corrisponde la medesima neutralità nell'amministrazione degli aiuti³⁹⁷.

Nel caso degli *import substitution subsidies*, l'art. 3.1.b non prevede espressamente che il requisito dell'utilizzo preferenziale di merci nazionali per poter beneficiare dell'aiuto, sia determinato in base a elementi di fatto o di diritto. Tuttavia, è stato osservato che tale criterio è conforme al generale

³⁹⁵ Si v. i rapporti del panel e dell'Organo di appello nel caso *Canada – Aircraft*, cit., rispettivamente par. 10.179 e par. 100

³⁹⁶ Si v. i rapporti del panel e dell'Organo di appello nel caso *Canada – Aircraft*, cit., rispettivamente par. 9.339 e nota 173

³⁹⁷ Il rapporto dell'Organo di appello nel caso *Canada – Aircraft* sottolinea che questo era l'intento dei negoziatori dell'Uruguay Round (par. 167).

principio di non discriminazione interna stabilito dall'art. III GATT 1994³⁹⁸, ai sensi del quale entrambi gli elementi rilevano, e che limitare l'applicabilità del divieto ai soli aiuti condizionati *de jure* all'uso di merci nazionali sarebbe contrario all'oggetto e allo scopo dell'Accordo SMC perché faciliterebbe l'elusione degli obblighi ivi stabiliti³⁹⁹. Dunque, anche in questo caso è necessario esaminare gli aspetti giuridici e fattuali utili a identificare un legame diretto tra l'aiuto e l'utilizzo delle merci nazionali, per stabilire la natura della sovvenzione contestata⁴⁰⁰.

E', infine, opportuno segnalare che il divieto di ricorrere alle due tipologie di sovvenzioni identificate dall'art. 3 dell'Accordo SMC si applica salvo per quanto disposto dall'(intero) Accordo sull'agricoltura che, come osservato in precedenza, consente la concessione delle sovvenzioni alle esportazioni soggette ai limiti stabiliti dagli impegni di riduzione assunti dai Membri e autorizza il ricorso a misure di sostegno interno, purchè conformi agli impegni di riduzione della MAS totale corrente⁴⁰¹.

Il requisito che rende un aiuto statale suscettibile di un'azione unilaterale o multilaterale consiste nella possibilità che tale misura induca un effetto pregiudizievole per gli interessi commerciali di un altro Membro: la Parte III dell'Accordo SMC provvede a chiarire la natura di tali effetti e i criteri che ne

³⁹⁸ Si v. il rapporto dell'Organo di appello nel caso *Canada – Certain measures affecting the automotive industry (Canada – Automotive)*, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, par. 140. Benitah evidenzia che l'art. 3.1.b dell'Accordo SMC rafforza il disposto dell'art. III GATT, e, in particolare modo, chiarisce che il par. 8 della norma dell'Accordo generale non può essere interpretata nel senso di consentire il ricorso ai sussidi interni condizionati all'utilizzo di merci nazionali. Si v. Benitah, *The law cit.*, p. 35. Sul rapporto tra le due discipline si è espresso anche il panel nel caso *Indonesia – Certain measures affecting the automobile industry (Indonesia – Auto)*, che ha sottolineato il differente ambito di applicazione e la diversa natura degli obblighi imposti dalle due disposizioni, da cui ha dedotto che l'art. III GATT vieta, in linea generale, la discriminazione tra prodotti nazionali e importati, mentre l'Accordo SMC regola specificamente l'erogazione di aiuti alle imprese da parte dei Membri. Si v. WT/DS59/R, WT/DS64/R, par. 14.28-14.36

³⁹⁹ Si v. il rapporto dell'Organo di appello nel caso *Canada – Automotive*, cit., par. 142. Si segnala che l'Accordo SMC è l'unico Accordo multilaterale, insieme all'Accordo sull'applicazione dell'art. VI GATT (Accordo anti-dumping), a non contenere un preambolo che delinea i motivi alla base della sua esistenza.

⁴⁰⁰ In questo senso il rapporto del panel nel caso *Canada – Automotive*, cit., par. 10.214.

⁴⁰¹ Gli ulteriori riferimenti all'Accordo sull'agricoltura nel contesto dell'Accordo SMC, precisano la non applicabilità di talune disposizioni in contrasto con l'art. 13 AsA (artt. 5.1, 6.9, 7.1). La temporanea efficacia di tali riferimenti è venuta meno con la scadenza della clausola di pace.

guidano la determinazione, sulla cui base si determina la legittimità o meno di un'azione legale⁴⁰².

L'art. 5 definisce, a contrario, la categoria delle sovvenzioni azionabili come gli aiuti conformi alla definizione prevista all'art. 1 che provocano un danno all'industria nazionale, l'annullamento o il pregiudizio dei vantaggi derivanti dal GATT 1994 o un grave pregiudizio agli interessi di un altro Membro.

Il criterio del danno all'industria nazionale, definito nell'art. 15 dell'Accordo in relazione alle regole che governano l'imposizione di dazi compensativi, si riferisce a un danno, o alla minaccia di un danno rilevante causato ad un'industria nazionale, ovvero a un sensibile ritardo nella creazione di tale industria, dunque a un effetto che si esplica nel mercato interno del Membro che importa prodotti sovvenzionati⁴⁰³.

L'annullamento o il pregiudizio dei vantaggi richiama la dottrina delle ragionevoli aspettative sviluppatasi nel sistema del GATT 1947, per cui un vantaggio derivante da un impegno consolidato può essere annullato o pregiudicato dalla successiva introduzione di una sovvenzione che si pone in contrasto con le ragionevoli aspettative del Membro che ne subisce gli effetti.

Tuttavia l'elemento più significativo della disposizione consiste nella dettagliata ricostruzione delle ipotesi in cui si verifica un pregiudizio grave, con cui l'Accordo estende l'ambito di applicazione dell'art. XVI GATT, introducendo la possibilità di contestare anche le misure i cui effetti negativi si producono sui mercati dei Paesi terzi, nonché di proporre un'azione multilaterale in presenza di

⁴⁰² Beviglia Zampetti sottolinea la natura anticoncorrenziale degli effetti pregiudizievoli individuati dall'Accordo, da cui discende l'opportunità di provvedere alla loro disciplina e all'ammissibilità di un'azione legale da parte del Membro che li subisce. Si v. Beviglia Zampetti, *The Uruguay Round*, cit., p. 21

⁴⁰³ In proposito, la nota 35 dell'Accordo stabilisce che mentre le disposizioni relative ai rimedi unilaterali e multilaterali previsti dall'Accordo possono essere generalmente invocate in parallelo, in relazione agli effetti dell'aiuto contestato sul mercato interno del Membro importatore è ammessa una sola forma di compensazione.

effetti pregiudizievoli sul mercato interno del Membro che importa prodotti sovvenzionati⁴⁰⁴.

Ai sensi dell'art. 6.3, un pregiudizio grave si profila nei casi in cui venga dimostrato che la sovvenzione contestata dirotta o impedisce le importazioni del prodotto simile sul mercato del Membro sovvenzionante, ovvero il dirottamento o l'impedimento si verifichino in relazione alle esportazioni di un altro Membro dal mercato di un Paese terzo.⁴⁰⁵ E' inoltre stabilito che si configura un grave pregiudizio qualora venga dimostrato che, per effetto dell'aiuto, si verifichi un sensibile calo dei prezzi, oppure delle vendite, di un prodotto simile nel mercato interno, ovvero un aumento delle quote di mercato del Membro sovvenzionante in relazione a un determinato prodotto di base o a una materia prima⁴⁰⁶.

Nei casi menzionati, spetta al Membro che lamenta di aver subito un pregiudizio grave presentare gli opportuni elementi di prova che dimostrino la natura della sovvenzione e l'effetto pregiudizievole da essa provocato, obbligo che implica una dimostrazione della correlazione tra i due aspetti⁴⁰⁷. Tuttavia, in relazione ai (soli) effetti negativi che una sovvenzione può produrre alle esportazioni di un Membro sul mercato di un Paese terzo, è espressamente stabilito che il dirottamento o l'ostacolo venga dimostrato attraverso un cambiamento nelle

⁴⁰⁴ In presenza di un danno per l'industria nazionale, infatti, è consentito al Membro che lo subisce avviare entrambe le procedure, seppure alle condizioni fissate alla nota 35 (si v. *supra*, nota precedente).

⁴⁰⁵ Peraltro, al fine di impedire potenziali abusi del sistema di tutele che derivano dalla dimostrazione degli effetti pregiudizievoli indotti da una sovvenzione, viene prevista una salvaguardia volta a identificare i casi in cui il dirottamento o l'impedimento delle importazioni e delle esportazioni non provocano un grave pregiudizio, tra cui sono richiamati un certo numero di casi di forza maggiore (art. 6.7).

⁴⁰⁶ Art. 6.3. La disposizione richiama e elabora il concetto di parte equa del commercio mondiale dell'art. XVI GATT. Ai sensi della nota 18 all'Accordo, l'ipotesi dell'aumento delle quote di mercato non si applica al commercio di prodotti agricoli perché soggetto alle norme multilaterali specifiche concordate in tale settore. Si segnala che l'Accordo prevede anche una serie di circostanze in cui l'esistenza di un grave pregiudizio si presume (art. 6.1), tuttavia questa parte della disciplina era soggetta a una clausola di applicazione temporanea che l'ha resa inapplicabile a partire dal 1° gennaio 2000. Per un esame delle ipotesi ivi contemplate Collins-Williams, Salembier, *International disciplines*, cit., p. 14.

⁴⁰⁷ Si soffermano sulle difficoltà che solleva la dimostrazione di una correlazione tra l'esistenza della sovvenzione contestata e gli effetti pregiudizievoli indotti Steinberg e Josling, che prospettano l'utilizzo di strumenti analitici quali funzioni di regressione tra l'aiuto e i dati relativi ai flussi commerciali o la simulazione degli effetti di un aiuto attraverso i modelli econometrici. Si v. *When the peace ends*, cit., p. 391 ss.

quote di mercato in un periodo di tempo rappresentativo, ovvero, ai sensi dell'art. 6.4, nei casi in cui le quota di mercato del prodotto sovvenzionato aumentino, oppure rimangano costanti o si riducano a un ritmo più lento per effetto della sovvenzione.

Come osservato dal panel nel caso *Indonesia – Auto*, tale previsione semplifica notevolmente la possibilità di dimostrare gli effetti pregiudizievoli subiti a causa di un aiuto, giacchè implica che la prova di un aumento delle quote di mercato sia sufficiente a dimostrare la sussistenza di un effetto pregiudizievole⁴⁰⁸.

L'introduzione del criterio degli effetti pregiudizievoli nella disciplina relativa alle sovvenzioni azionabili ha un ruolo particolarmente significativo per un duplice motivo: da un lato, può rappresentare un meccanismo alternativo all'unilaterale imposizione di dazi compensativi quale strumento di difesa per i danni che si producono nel mercato del Paese importatore, d'altro lato il requisito del pregiudizio grave amplia le ipotesi che legittimano l'avvio della procedura multilaterale anche agli effetti indotti sui mercati terzi e sul mercato interno del Membro che eroga l'aiuto.

In questo senso, dunque, costituisce un incentivo a risolvere i contrasti commerciali in sede multilaterale⁴⁰⁹.

4.3 I rapporti tra le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura e l'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative

⁴⁰⁸ Si v. il rapporto del panel nel caso *Indonesia - Auto*, cit., par. 14.209. Tuttavia, nel caso di specie, il pregiudizio grave è stato determinato in base al criterio della vendita a prezzi inferiori, che il par. 5 dell'art. 6 precisa possa essere dimostrata attraverso un confronto dei prezzi del bene sovvenzionato e di quello del Membro che lamenta il danno. Anche in questo caso, il pregiudizio può determinarsi su un mercato di esportazione. Per una ricostruzione del caso *Indonesia – Auto* si rimanda a H. N. Siuves, *The expiry of the peace clause on agricultural export subsidies. The outlook post-Cancun in Legal Issues of Economic Integration*, vol. 31, 2004, n. 1, p. 25 ss., a p. 35 ss.; D. Chambovey, *How did the expiry of the peace clause (article 13 of the WTO Agreement on Agriculture) might alter disciplines on agricultural subsidies in the WTO framework in JWT*, vol. 36, 2002, n. 2, p. 305 ss., a p. 325 ss.

⁴⁰⁹ In questo senso Collins-Williams, Salembier, *International disciplines* p. 12; J. H. Jackson, W. J. Davey, A. O. Sykes, *Legal problems of international economic relations*, IV ed., Saint Paul, 2002, p. 776.

In termini generali, la relazione che intercorre tra due Accordi multilaterali dell'Allegato 1 A non viene espressamente definita da alcuna norma degli Accordi facenti capo all'OMC⁴¹⁰.

Tuttavia, la prassi giurisprudenziale degli organi contenziosi dell'OMC ha individuato nel principio dell'applicazione cumulativa (*cumulative approach*) il criterio che guida l'interpretazione del rapporto tra i diversi Accordi allegati, in linea con il disposto dell'art. II.2 dell'Accordo che istituisce l'OMC, da cui discende che le norme dei diversi Accordi costituiscono, nel complesso, un *inseparable package* di diritti e obblighi assunti dai Membri al momento della loro adesione all'Organizzazione⁴¹¹.

Le modalità applicative di detto principio ai casi di specie implicano, quale logico corollario, la presunzione di conformità tra l'insieme delle disposizioni degli Accordi multilaterali⁴¹², temperata dalla tendenza degli organi deputati

⁴¹⁰ Viceversa, la Nota interpretativa generale regola il rapporto tra le disposizioni del GATT 1994 e gli Accordi contenuti nell'Allegato 1 A, stabilendo la prevalenza delle norme di questi ultimi in caso di conflitto e, comunque, nella misura in cui ciò consenta la soluzione di detto conflitto (*to the extent of the conflict*). Più in generale sul punto E. Montaguti, M. Lugard, *The GATT 1994 and other Annex 1 A Agreements: four different relationships?* in *JIEL*, vol. 3, 2000, p. 473 ss.

⁴¹¹ Si v. i rapporti dell'Organo di appello nei casi *Brazil – Measures affecting desiccated coconut (Brazil – Coconut)*, (*unlike the previous GATT system, the WTO Agreement is a single treaty instrument which was accepted by the WTO Members as a "single undertaking". Article II.2 of the WTO Agreement provides that Multilateral trade Agreements in Annexes 1, 2 and 3 are "integral parts" of the WTO Agreement*, WT/DS22/AB/R, punto B) e nel caso *Argentina – Measures affecting imports of footwear, textiles, apparel and other items (Argentina – Footwear)*, (*the provisions of article XIX of the GATT 1994 and the provisions of the Agreement on safeguards are all provisions of one treaty: the WTO Agreement. They entered into force as part of that treaty at the same time*, WT/DS56/AB/R, par. 81). Sul punto G. Adinolfi, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001, p. 215; Chambovey, *How did the expiry*, cit., p. 307 ss. Sull'attività interpretativa degli organi dell'OMC si rimanda a L. Bartels, *Applicable law in WTO Dispute Settlement proceedings* in *JWT*, vol. 35, 2001, n. 4, p. 499 ss.; R. Behboodi, *Legal reasoning & the international law of trade. First steps of the Appellate Body of the WTO* in *JWT* vol. 32, 1998, n. 5, p. 55 ss.; J. Bello, *The WTO Dispute Settlement Understanding: less is more* in *AJIL* vol. 90, 1996, p. 416 ss.; E. Canal-Forgues, *Sur l'interprétation dans le droit de l'OMC* in *Revue Gen. de Droit Int. Public*, vol. 105, 2001, p. 1 ss.; M. Lennard, *Navigating by the stars: interpreting the WTO Agreements* in *JIEL* vol. 5, 2002, n. 1, p. 17 ss.; P. Mengozzi, *The World Trade Organization law: an analysis of its first practice* in P. Mengozzi (ed. by), *International trade law on the 50th anniversary of the multilateral trade system*, Milano, 1999, p. 3 ss.; M. Valenti, *A interpretação dos tratados no mecanismo de soluções das controvérsias do GATT e da OMC* in A. Dal Ri Júnior, O. M. de Oliveira (org.), *Direito internacional econômico em expansão. Desafios e dilemas*, Rio Grande do Sul, 2003, p. 323 ss.

⁴¹² Si v. i rapporti dell'Organo di appello nel caso *Canada – Certain measures concerning periodicals (Canada – periodicals)*, WT/DS31/AB/R, par. 19 e nel caso *EC – Bananas*, cit., par. 219-222 e il rapporto del panel nel caso *Indonesia – Auto*, cit., par. 14.28. In dottrina Lennard, *Navigating*, cit., p. 56 ss. Detta presunzione è confermata dalla prassi degli organi contenziosi tesa a circoscrivere le fattispecie in cui si configura un conflitto tra disposizioni alle ipotesi in cui due disposizioni siano

all'interpretazione a attribuire un significato effettivo a ciascuna disposizione rilevante nei casi di specie (*principle of effective interpretation* o dell'effetto utile), al fine di garantire la coerenza interna del sistema e assicurare, così, il pieno rispetto della volontà degli Stati di impegnarsi in relazione al complesso degli Accordi⁴¹³.

Dunque, nella prassi dell'OMC tutte le norme rilevanti contribuiscono a precisare la disciplina applicabile a ciascun caso, salva l'ipotesi di un conflitto tale da rendere due disposizioni apertamente incompatibili e inconciliabili tra loro.

Con preciso riferimento al rapporto tra i due Accordi in esame, un elemento ulteriore da prendere in considerazione è la clausola di conflitto stabilita all'art. 21 dell'Accordo sull'agricoltura, ove è prevista l'applicazione del GATT 1994 e degli altri Accordi multilaterali, fatte salve le disposizioni dell'Accordo stesso⁴¹⁴ e su cui si è espresso l'Organo di appello nel caso *EC – Bananas* che confermato la prevalenza della disciplina dell'Accordo in presenza di norme confliggenti *dealing specifically with the same matter*⁴¹⁵.

apertamente incompatibili (*mutually exclusive*) e, dunque, impediscano la contestuale osservanza di entrambe (si v. rapporto del panel nel caso *Indonesia - Autos*, cit., par. 14.28 e il rapporto dell'Organo di appello nel caso *Guatemala – Anti-Dumping investigations regarding portland cement from Mexico (Guatemala – Cement)*, WT/DS60/AB/R, par. 65). Più ampia la nozione fornita dal panel nel caso *EC - Bananas* ove è considerata anche l'ipotesi di due disposizioni inconciliabili ovvero tali per cui l'osservanza di una induca l'automatica violazione dell'altra (par. 7.159). La *ratio* che giustifica una interpretazione restrittiva della nozione di conflitto tra disposizioni, e dunque una interpretazione estensiva degli obblighi assunti dai Membri, è richiamata dallo stesso Organo di appello, nel caso *United States – Measures affecting imports of woven shirts and blouses (US – Shirts)*, ove viene richiamato che il tono letterale di disposizioni accuratamente negoziate riflette un equilibrio di diritti e di obblighi altrettanto accuratamente stabilito (WT/DS33/AB/R, par. 16). Per un esame critico di detta prassi che sembrerebbe ridurre fortemente la possibilità che si configuri un conflitto tra le disposizioni multilaterali J. Pauwelyn, *Conflict of norms in public international law*, Cambridge, 2003, p. 197 ss.

⁴¹³ Si v., tra gli altri, il rapporto dell'Organo di appello nel caso *United States – Standards for reformulated and conventional gasoline (US – Gasoline)*, ove il principio dell'interpretazione effettiva degli Accordi multilaterali viene applicato per la prima volta, quale corollario delle regole generali di interpretazione delineate dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (WT/DS2/AB/R, par. 23); i rapporti dell'Organo di appello nei casi *Japan – Taxes on alcoholic beverages, (Japan – Alcoholic beverages)*, WT/DS10/AB/R, punto D; *Argentina – Footwear*, cit., par. 79-81; *Korea – Definitive safeguards measures on imports of certain dairy products, (Korea – Dairy)*, WT/DS98/AB/R, par. 81.

⁴¹⁴ Sul punto Pauwelyn, *Conflicts*, cit., p. 359.

⁴¹⁵ Si v. il rapporto dell'Organo di appello nel caso *EC – Bananas*, cit., par. 155. Nel caso di specie, tale affermazione si riferiva al fatto che le disposizioni del GATT 1994 si applicano agli impegni relativi all'accesso al mercato dei prodotti agricoli, nella misura in cui l'Accordo sull'agricoltura non contenga precise disposizioni specificamente concernenti la medesima materia.

Detta prevalenza, seppure espressamente prevista, non implica, tuttavia, l'automatica inapplicabilità degli altri strumenti multilaterali, bensì indica che, in linea con il generale principio dell'approccio unico, le norme dell'Accordo sull'agricoltura e le disposizioni degli altri Accordi multilaterali si applicano cumulativamente, salva l'ipotesi di un conflitto. Solo in quest'ultimo caso, dunque, rileva il disposto dell'art. 21 e la disciplina dell'Accordo sull'agricoltura prevale sugli altri strumenti multilaterali.

Tale interpretazione della relazione tra le norme relative al commercio di prodotti agricoli e l'Accordo SMC è confermata dai riferimenti incrociati tra i due strumenti⁴¹⁶, nonché dalla prassi contenziosa⁴¹⁷.

4.4 Il differente regime degli aiuti nei due Accordi

A fronte del rapporto tra le disposizioni dei due Accordi, è opportuno un breve esame del regime degli aiuti attribuiti dai Membri ai prodotti agricoli che si delinea attraverso l'applicazione cumulativa dei due strumenti.

Poiché, come si è avuto modo di osservare, le due discipline categorizzano gli aiuti in base a due criteri diversi (differenziando le sovvenzioni alle esportazioni dal sostegno interno l'Accordo sull'agricoltura e operando una distinzione tra gli aiuti vietati, azionabili e non azionabili l'Accordo SMC) l'esame si concentrerà sulla compatibilità degli obblighi derivanti da quest'ultimo strumento con gli specifici obblighi previsti per i prodotti agricoli.

Il regime previsto dall'Accordo sull'agricoltura per le sovvenzioni alle esportazioni stabilisce, come si è visto, la possibilità per i Membri di ricorrere, in relazione ai prodotti inseriti nelle Liste di concessioni, alle misure identificate dall'art. 9.1 entro i limiti consolidati (di volume e di spesa) e vieta la concessione di tali aiuti per i prodotti non contemplati dalle Liste. Le altre tipologie di

⁴¹⁶ Si v. lo *chapeau* dell'art. 3 SMC che recita "Salvo quanto disposto dall'Accordo sull'agricoltura sono vietate le seguenti sovvenzioni (...)", gli artt 5.c, 6.9 e 7 dell'Accordo SMC ove l'applicabilità della disciplina è espressamente limitata a quanto previsto dall'art. 13 dell'AsA, nonché il disposto della clausola di pace stessa.

⁴¹⁷ Si v., *infra*, cap. 5

sovvenzioni sono invece consentite purchè non eludano, né minaccino di eludere, gli impegni consolidati dai Membri.

All'art. 3.1 dell'Accordo SMC, che proibisce, in linea di principio, il ricorso a tali misure, è espressamente previsto che l'applicabilità della norma è condizionata alle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura. Dunque, il concorso di entrambi gli Accordi nella regolamentazione delle sovvenzioni alle esportazioni agricole è ipotizzabile, fermo restando che, in caso di conflitto, prevarrà la disciplina specificamente prevista per i prodotti agricoli⁴¹⁸.

Tuttavia, se si considera che le sovvenzioni alle esportazioni agricole sono state oggetto di riduzioni concordate nel corso del periodo di attuazione dell'Accordo, e che ulteriori riduzioni saranno indotte dal nuovo negoziato, appare evidente che è nell'area del sostegno interno che i prodotti agricoli godono di un trattamento del tutto differente rispetto ai prodotti industriali.

Per quanto attiene i programmi di sostegno interno, infatti, l'Accordo sull'agricoltura stabilisce due regimi differenti per le misure esenti dagli impegni di riduzione perché incluse nel calcolo della MAS totale corrente, le misure della *green box* e della *blue box*, e quelle che invece sono soggette alle riduzioni stabilite nel corso dell'Uruguay Round, come consolidati nelle Liste di concessione dei Membri.

Con riferimento ai programmi della *green box*, l'esenzione è condizionata al rispetto del generale criterio di non distorsività degli scambi e agli ulteriori requisiti previsti per ciascuna delle tipologie di politiche nazionali prevista dall'Allegato 2. Dunque il ricorso a tali misure è consentito in base alla valutazione degli effetti che inducono sui mercati e alle caratteristiche intrinseche di tali misure, stabilite *ex ante* dai governi che disegnano le proprie politiche agricole.

Gli aiuti interni che non implicano l'utilizzo preferenziale di merci nazionali rispetto alle importazioni, sono ritenuti azionabili dall'Accordo SMC solo se

⁴¹⁸ Si vedano le conclusioni dei panel e dell'Organo di appello nei casi *Canada – Dairy*, *US – FSC* e *US – Cotton*, *infra*, cap. 5.

rispondenti al criterio di specificità, elemento che molti dei programmi della *green box* per natura non presentano. Per contro, la disciplina sulle sovvenzioni stabilisce l'azionabilità delle misure non specifiche, da determinare in base al criterio degli effetti pregiudizievoli che la misura produce sui mercati.

In questo caso, seppure relative alla medesima questione disciplinata dall'Accordo sull'agricoltura (dunque, potenzialmente confliggenti con esso) le disposizioni relative alle sovvenzioni sembrano elaborare e precisare la generica condizione di non distorsività dell'Allegato 2, da cui può desumersi che un'applicazione cumulativa delle due discipline sia ipotizzabile, ferma restando la prevalenza dell'Accordo sull'agricoltura in caso di conflitto⁴¹⁹.

Quanto agli aiuti dell'*amber box*, consentiti dall'Accordo sull'agricoltura entro i limiti quantitativi della MAS totale corrente consolidata nelle Liste di concessioni, essi si configurano come misure azionabili ai sensi dell'art. 6 dell'Accordo SMC in funzione degli effetti pregiudizievoli che possono provocare sui mercati internazionali.

In questo caso, la natura delle condizioni che determinano le legittimità di tali misure ai sensi del primo Accordo attiene aspetti diversi dal requisito di azionabilità posto dal secondo strumento e, per questo motivo, non sembra potersi configurare un conflitto tra disposizioni, bensì appare possibile la loro applicazione cumulativa⁴²⁰.

⁴¹⁹ In questo senso Chambovey, *How did the expiry*, cit., p. 339.

⁴²⁰ Un aspetto che, tuttavia, può escludere l'applicabilità dell'Accordo SMC a talune misure appartenenti all'*amber box* è costituito dagli elementi previsti all'art. 1 di tale Accordo perché sussista una sovvenzione. Come precedentemente osservato, il calcolo della MAS include non solo i trasferimenti statali, che ricadono nel novero dei contributi finanziari del governo prefigurati dalla norma in parola, ma anche i meccanismi di sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli posti in essere dai Membri. In questo caso, sembrerebbe potersi applicare il par. 1.a.2 della disposizione, che prevede l'esistenza di una sovvenzione anche nell'ipotesi di un sostegno al reddito o ai prezzi a "ai sensi dell'art. XVI GATT". Tuttavia, il par. 1 di tale norma non precisa la natura che un sostegno del genere deve assumere e l'unico contributo della prassi sul punto risale a un rapporto di un panel del 1960, ove la nozione di sostegno dei prezzi e dei redditi è intesa come un sistema attraverso cui il governo mantenga direttamente o indirettamente, un determinato livello dei prezzi attraverso il ritiro e la successiva vendita sul mercato delle eccedenze produttive oppure stabilisca un prezzo fisso a un livello superiore del prezzo prevalente sul mercato mondiale. Il panel esamina tuttavia anche la possibilità che un governo stabilisca un prezzo minimo da garantire ai produttori e lo assicuri attraverso forme di protezione commerciale e *in such a case, conclude, there would be no loss to the government, and the measure would be governed not by article XVI* (si v. *Review pursuant to Article XVI.5*, Rapporto del panel del 24 maggio 1960, doc. L/1160, in GATT BISD, IX suppl., p. 188 ss., a p. 191). Dunque, apparentemente, i programmi di sostegno interno dell'*amber box*

Simili considerazioni valgono per le misure della *blue box*, la cui legittimità ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura è condizionata alla natura parzialmente disaccoppiata dalla produzione e, dunque, prescinde dagli effetti negativi sui mercati che possono giustificare l'azionabilità ai sensi dell'Accordo SMC⁴²¹.

Da questo breve esame, si desume che l'effettiva portata della regolamentazione dei programmi di aiuti accordati ai prodotti agricoli può essere delineata dal concorso di entrambi gli Accordi e che, in determinate ipotesi, ciò possa avvenire a prescindere dall'operatività della clausola di pace.

In che misura ciò sia avvenuto nella prassi e se, e come, la scadenza di detta clausola abbia modificato il quadro di riferimento normativo sulla cui base valutare la legittimità delle misure di promozione delle esportazioni e di sostegno della produzione agricola costituisce l'oggetto del capitolo successivo.

che assumono la forma di un sostegno dei prezzi non ricadrebbero nell'ambito di applicazione dell'Accordo SMC. In questo senso anche Chambovey, *How did the expiry*, cit., p. 340

⁴²¹ E' inoltre il caso di segnalare che, in mancanza di una espressa regolamentazione nell'Accordo sull'agricoltura, la materia dei dazi compensativi imposti a prodotti agricoli è interamente disciplinata dall'Accordo SMC.

Capitolo 5

Il contributo del contenzioso OMC al chiarimento della disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni agricole e dei sussidi alla produzione agricola nazionale

SOMMARIO: 5.1 I casi *Canada – Measures affecting the importation of milk and the exportation of dairy products (Canada – Dairy products)*; 5.1.1 La natura del finanziamento e il coinvolgimento del governo ai sensi dell'art. 9.1.c nell'interpretazione degli organi contenziosi; 5.1.2 La nozione di "pagamento" nell'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura; 5.1.3 Gli aspetti rilevanti del caso; 5.2 Il caso *United States – Tax treatment for Foreign Sales Corporations (US – FSC)*; 5.2.1 L'applicazione delle disposizioni dell'Accordo sulle sovvenzioni e misure compensative alla nozione di sovvenzione alle esportazioni ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura; 5.2.2 La natura degli impegni relativi alle sovvenzioni alle esportazioni per i prodotti non specificati nelle Liste di concessioni dei Membri; 5.2.3 Osservazioni sulla decisione dell'Organo di appello; 5.3 Il caso *European Communities – Export subsidies on sugar (EC – Sugar)*; 5.3.1 L'interpretazione dell'art. 9.1.c: il rapporto tra pagamenti e esportazioni e la *cross-subsidization*; 5.3.2 Una valutazione delle conclusioni degli organi contenziosi; 5.4 Il caso *United States – Subsidies on upland cotton (US – Cotton)*; 5.4.1 I criteri che identificano un sostegno al reddito disaccoppiato ai sensi dell'Allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura; 5.4.2 Il rapporto tra l'art. 3.1.b dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative e la disciplina del sostegno interno nell'Accordo sull'agricoltura; 5.4.3 Il criterio della "significativa compressione dei prezzi" previsto all'art. 6.3.c dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative; 5.4.4 Il rilievo della controversia.

5.1 I casi *Canada – Measures affecting the importation of milk and the exportation of dairy products (Canada – Dairy products)*

La controversia relativa ai prodotti caseari canadesi rappresenta il primo caso in cui gli organi contenziosi dell'OMC sono stati chiamati a interpretare le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura relative al sovvenzionamento delle esportazioni e, in quanto tale, ha assunto un ruolo particolarmente importante nella successiva prassi sulla materia.

In quella circostanza, gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda contestavano talune misure di sostegno ai prodotti caseari destinati all'esportazione, accordate attraverso lo *Special Milk Classes Scheme* (SMCS) canadese.

In termini generali, il programma era fondato su di un meccanismo volto a coprire i costi associati all'esportazione delle eccedenze produttive di prodotti caseari attraverso la regolamentazione dell'offerta e del prezzo del latte industriale, ovvero il latte utilizzato per la produzione lattiero-casearia, destinata ai mercati di esportazione. Il sistema di sostegno delle esportazioni era accompagnato, sul fronte interno, da un rigido controllo dell'offerta nazionale del prodotto, attuato attraverso un sistema di quote produttive e di prezzi amministrati che garantiva ai produttori di latte ricavi equi e commisurati ai costi sostenuti⁴²².

Più precisamente, il programma contestato si inseriva nel sistema canadese di classificazione del latte attraverso cui il prezzo del prodotto veniva determinato in base alla sua destinazione finale e regolamentava la fornitura di latte dai produttori all'industria casearia, attraverso un sistema di prezzi fissi che assicurava agli esportatori l'acquisto del latte utilizzato per i prodotti caseari a un livello di prezzo inferiore a quello del mercato interno.

⁴²² Nel sistema canadese di regolamentazione del mercato del latte industriale operano diversi organi: la *Canadian Dairy Commission* (CDC) e gli organismi provinciali di commercializzazione del latte (*Milk Marketing Boards*). La CDC è un organo federale preposto alle attività di acquisto, vendita e smaltimento dei prodotti caseari, nonché alla fissazione dei prezzi massimi e minimi di tali prodotti finalizzati ad assicurare ai produttori un "equo ritorno" del lavoro e degli investimenti effettuati. Gli organismi provinciali, istituiti sulla base di una normativa federale e provinciale, hanno il compito di stabilire e amministrare le quote produttive dei singoli operatori, equilibrarne i ricavi attraverso un meccanismo di compartecipazione, stabilire i prezzi del latte e svolgere attività di ispezione. Essi cooperano con la CDC per stabilire un piano annuale di commercializzazione del latte (*National Milk Marketing Plan*, NMMP), in base al quale un Comitato composto da rappresentanti dei produttori di latte e dei governi provinciali stabiliscono la quantità annuale di latte industriale da produrre a livello nazionale (*Market Sharing Quota*, MSQ), in funzione delle previsioni relative alla produzione e alla domanda. La MSQ è poi ripartita tra le diverse province canadesi, e da queste tra i singoli produttori sulla base di dati storici. Oltre al sistema di controllo sulla produzione è altresì previsto un sistema di stabilizzazione dei ricavi dei produttori, che si concretizza nella definizione dei livelli di prezzo secondo un sistema nazionale di classificazione del latte industriale in 5 classi merceologiche a seconda dell'utilizzo finale del prodotto da parte dell'industria casearia. Nelle prime quattro classi sono inseriti i prodotti caseari destinati al mercato interno e i relativi livelli di prezzo sono stabiliti dai singoli organismi provinciali, mentre la quinta, relativa ai prodotti da esportare, prevede 5 differenti meccanismi di fissazione dei prezzi a seconda della destinazione finale dei prodotti caseari esportati. Più in dettaglio si v. il rapporto del panel, *Canada – Measures affecting the importation of milk and the exportation of dairy products*, WT/DS103/R, WT/DS113/R, par. 2.1-2.38.

Attraverso lo SMCS canadese, il latte industriale utilizzato per produrre beni destinati ai mercati esteri era, infatti, suddiviso in 5 classi di prezzo in base alla sua destinazione finale⁴²³.

I Membri ricorrenti contestavano i meccanismi di definizione del prezzo per due di queste classi, la 5.d e la 5.e, sostenendo che tale meccanismo costituiva una sovvenzione alle esportazioni ai sensi degli articoli 9.1.a, 9.1.c e 3.3 dell'Accordo, o, alternativamente, in base all'art. 10.1⁴²⁴.

In particolare, gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda ritenevano che il programma operasse in modo da consentire al Canada di accordare sovvenzioni alle esportazioni di prodotti caseari, quali identificate all'art. 9, superiori ai livelli consolidati, dunque in violazione dell'art. 3⁴²⁵.

Il panel e l'Organo di appello hanno stabilito che la fornitura di latte appartenente alle classi 5(d) e 5(e) del Sistema canadese costituiva una sovvenzione alle esportazioni ai sensi dell'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura, dunque soggetta agli impegni di riduzione. Su queste basi, gli organi contenziosi concludevano

⁴²³ La regolamentazione della fornitura del latte industriale destinato all'esportazione era finalizzata a promuovere le esportazioni di prodotti caseari senza influenzare il sistema dei prezzi garantiti sul mercato interno. A tale scopo, le quantità e il prezzo del latte industriale utilizzabile per la produzione di prodotti caseari da esportare era sottoposto a un rigido controllo e le transazioni tra i produttori e l'industria di trasformazione erano non solo soggette alle regole del SMCS, ma anche alla preventiva autorizzazione da parte della CDC. Si v. rapporto del panel, WT/DS103/R, WT/DS113/R, par. 2.39-2.66.

⁴²⁴ Come già osservato, tutte le operazioni di acquisto di latte industriale da parte dell'industria casearia erano regolate dallo SMCS e condizionate alla concessione di un permesso da parte della CDC ai produttori caseari che intendevano acquistare la materia prima per poi esportare i propri prodotti. Il reclamo concerneva due classi dello SMCS espressamente deputate alle esportazioni di latte industriale attraverso meccanismi di fissazione del prezzo diversi a seconda della destinazione dei prodotti caseari. Più precisamente, il Sistema identificava nelle classi 5(d) e 5(e) il latte che l'industria casearia poteva acquistare e trasformare in prodotti da esportare, costituite, rispettivamente, da quote di produzione del latte prestabilite per i prodotti destinati ai mercati di esportazione tradizionali (gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, 5(d)) e dalle eccedenze produttive che si verificavano a livello provinciale. Il sistema consentiva la fornitura di tali classi di latte ai trasformatori solo da parte degli organismi provinciali (che operavano come intermediari tra i singoli produttori di latte e i trasformatori) e previo rilascio di un apposito permesso da parte della CDC. Il prezzo del latte veniva stabilito per ciascuna transazione, ma era sempre inferiore al prezzo interno e doveva garantire all'industria casearia un margine di copertura dei costi di produzione. Più in dettaglio si v. il rapporto del panel, WT/DS103/R, WT/DS113/R, par. 2.39-2.66, 7.50-51, 7.59, 7.68-7.72.

⁴²⁵ Qualora non fosse possibile stabilire l'esistenza di tali aiuti alle esportazioni, i due Membri affermavano che il programma induceva l'elusione degli impegni consolidati da parte del Canada, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 10.1.

che il Canada accordava sovvenzioni alle esportazioni in eccesso rispetto ai livelli consolidati, violando l'art. 3.3.

Il Canada ha quindi provveduto alla modifica delle misure ritenute incompatibili con le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura, abolendo le condizioni di fornitura stabilite per le due classi di latte e liberalizzando le transazioni tra gli operatori relative a una nuova categoria di latte, il *Commercial Export Milk* (CEM)⁴²⁶. Tuttavia, il sistema introdotto è stato nuovamente contestato dagli Stati Uniti e dalla Nuova Zelanda, e, sulla base di due diversi procedimenti contenziosi ai sensi dell'art. 21.5 DSU, è stato ritenuto, sulla base del disposto dell'art. 9.1.c, una sovvenzione all'esportazione eccedente i livelli di impegno canadesi, dunque in contrasto con le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura.

Le determinazioni degli organi contenziosi nei casi *Canada – Dairy products* assumono un ruolo di particolare interesse perché interpretano e chiariscono l'ambito di applicazione di una specifica categoria di sovvenzioni alle esportazioni inserita nell'elenco dell'art. 9: i pagamenti all'esportazione di un prodotto finanziati in virtù di misure statali (a carico o meno del bilancio statale) previsti al par. c della disposizione. A tale scopo, l'analisi dei panel e dell'Organo di appello in ciascuno dei tre procedimenti identifica nel termine "pagamento" e nell'espressione "finanziato in virtù di misure statali" i due elementi chiave della norma e, attraverso una dettagliata interpretazione di entrambi, contribuisce a ampliare la sfera di efficacia materiale della disposizione⁴²⁷.

⁴²⁶ Il nuovo sistema introdotto dal Canada lasciava inalterato il sistema di controllo della produzione e commercializzazione del latte sul mercato interno, mentre, sul fronte della regolamentazione del latte da esportare sotto forma di prodotti caseari, prevedeva l'abolizione delle due classi ritenute illegittime e, in loro vece, l'introduzione di una nuova categoria, il *Commercial Export Milk* (CEM). Le condizioni di fornitura del CEM non richiedevano il rilascio di permessi: i produttori e i trasformatori contrattavano liberamente le quantità e il prezzo e i produttori erano lasciati liberi di decidere se vendere o meno. Infine, per proteggere il livello dei prezzi stabiliti sul mercato nazionale, opportune sanzioni impedivano all'industria casearia di utilizzare il CEM per i prodotti destinati al mercato interno. Si v. *Canada – Dairy, Recourse to article 21.5 of the DSU by New Zealand and the United States*, rapporto del panel, doc. WT/DS103/RW, WT/DS113/RW, par. 3.1-3.9 e dell'Organo di appello, doc. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 79.

⁴²⁷ L'art. 9.1, alla lettera c, recita testualmente: "sono soggette a impegni di riduzione nel quadro del presente Accordo le seguenti sovvenzioni alle esportazioni: (...) c) i pagamenti all'esportazione di un prodotto agricolo finanziati in virtù di misure statali, a carico o meno dello Stato, compresi i pagamenti

Per meglio valutare tale contributo e identificare l'effettivo ambito di applicazione materiale della disposizione è, dunque, opportuno procedere alla ricostruzione di tale analisi, concentrando l'attenzione sulle conclusioni di carattere generale che ne derivano⁴²⁸.

5.1.1 La natura del finanziamento e il coinvolgimento del governo ai sensi dell'art. 9.1.c nell'interpretazione degli organi contenziosi

Il "finanziamento in virtù di una misura statale (*governmental action*)" che caratterizza la natura dei pagamenti qualificabili come sovvenzioni alle esportazioni ai sensi dell'art. 9.1.c, è stato chiarito e progressivamente elaborato nel corso dei procedimenti contenziosi relativi ai prodotti caseari canadesi.

Nell'ambito della controversia iniziale, l'Organo di appello ha precisato che un'azione di governo consiste nell'effettivo potere di regolamentare, controllare, supervisionare, ovvero limitare la condotta degli individui, attraverso l'esercizio di una autorità legittima. Su queste basi ha osservato che, in presenza di organismi che svolgono tali funzioni sulla base dei poteri attribuiti loro dal governo, vi sia una forte presunzione che si configuri un'azione governativa⁴²⁹.

Tuttavia, se la fonte da cui origina il potere e la natura delle funzioni attribuite rilevano per stabilire l'esistenza di un'organismo governativo⁴³⁰, l'Organo di appello nota che questo elemento non è sufficiente a stabilire se si configura un finanziamento in virtù di una misura statale, poichè è opportuno esaminare il

finanziati con i proventi di un prelievo imposto sul prodotto agricolo in questione o su un prodotto agricolo dal quale il prodotto esportato è ottenuto". Già nel suo primo rapporto, il panel evidenzia che la prima parte della disposizione stabilisce gli elementi cruciali per identificare una sovvenzione alle esportazioni inclusa nell'elenco, mentre la parte successiva fornisce un chiarimento di tali elementi, a scopo illustrativo (WT/DS103/R, WT/DS113/R, par. 7.88)

⁴²⁸ Per un esame analitico delle determinazioni degli organi contenziosi con riferimento al caso di specie si rimanda a M. E. Janow, R. W. Staiger, *Canada – Measures affecting the importation of dairy products and the exportation of milk* in *World Trade Review*, vol. 3, 2004, n. 2, p. 277 ss. Un'ampia ricostruzione del caso si ritrova anche in Peroni, *Il commercio internazionale*, cit., p. 329 ss.

⁴²⁹ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 97

⁴³⁰ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 99-100

generale coinvolgimento dello Stato, e non il ruolo svolto dagli organismi pubblici⁴³¹.

Sulla base di queste generiche indicazioni il panel chiamato a valutare il primo ricorso di revisione presentato dai due ricorrenti, ha elaborato il c.d. *but for test*, in base al quale un finanziamento si qualificherebbe come effettuato in virtù di una misura statale se il rapporto tra i due aspetti presenta un carattere di necessità, ovvero, le risorse non vengono trasferite al beneficiario che in virtù dell'azione statale⁴³².

Tale approccio è stato, tuttavia, criticato dall'Organo di appello che ha preferito procedere all'analisi puntuale dei tre elementi che compongono la norma: il carattere statale della misura, l'espressione "in virtù di" e la natura dell'attività di finanziamento.

Con riferimento al primo aspetto, vengono richiamate le conclusioni precedenti relative ai poteri statali che derivano dall'autorità legittima e viene precisato che il termine "misura" include un'ampia varietà di attività⁴³³. Il rapporto tra la misura statale e il finanziamento dei pagamenti preconizzati dall'art. 9.1.c viene chiarito, secondo l'Organo di appello, dall'espressione "in virtù di", che richiede l'esistenza di un nesso dimostrabile (*demonstrable link*) tra i due elementi, ovvero di un rapporto causale tra il trasferimento di risorse e la misura statale⁴³⁴.

In relazione all'attività di finanziamento dei pagamenti, viene precisato che, in virtù del fatto che essi non richiedono necessariamente il concorso di risorse statali, l'art. 9.1.c prevede l'ipotesi che un pagamento si qualifichi come finanziato in virtù di misure statali, anche se aspetti significativi del trasferimento di risorse non coinvolgono lo Stato⁴³⁵. Nel riconoscere le difficoltà legate alla determinazione di tale legame, l'Organo di appello precisa che non è sufficiente

⁴³¹ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 119.

⁴³² Si v. WT/DS103/RW, WT/DS113/RW, par. 6.35-6.40. È opportuno richiamare che, in base alle modifiche introdotte dal Canada a seguito delle raccomandazioni degli organi contenziosi nel primo procedimento, le transazioni tra i produttori e l'industria casearia per la fornitura del CEM non erano più oggetto di una regolamentazione statale.

⁴³³ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 112.

⁴³⁴ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 113.

⁴³⁵ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 114.

una normativa statale che consenta semplicemente a un privato di trasferire risorse a un altro soggetto per stabilire che il finanziamento avviene in conseguenza di una misura statale, bensì deve sussistere un legame più stretto tra il meccanismo o il processo di finanziamento e l'attività normativa del governo, da cui deriva l'opportunità di procedere a un'analisi accurata di ciascuna fattispecie, volta a identificare gli effetti di una specifica misura statale sui trasferimenti dei privati⁴³⁶.

Nel successivo procedimento di revisione, la natura di tale rapporto è ulteriormente approfondita, con risultati per alcuni versi inattesi.

Notando il differente tono letterale rispetto a altre disposizioni degli Accordi contemplati⁴³⁷, l'Organo di appello sottolinea che l'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura non richiede che il pagamento sia finanziato in conseguenza di una delega o di istruzioni del governo, bensì disciplina anche le ipotesi ove tale potere coercitivo non è previsto⁴³⁸. Osserva quindi che la fissazione di prezzi remunerativi sul mercato interno può indurre i produttori a effettuare vendite sul mercato delle esportazioni a prezzi inferiori, poiché i ricavi del primo mercato possono arrivare a coprire gran parte dei costi fissi sostenuti nella produzione del prodotto a prescindere dalla sua destinazione finale. In questi casi, conclude l'Organo di appello, la mera presenza sul mercato interno assicura profitti che finanziano una parte dei minori ricavi ottenuti sul secondo mercato, sostenendo una quota dei costi fissi necessari alla produzione⁴³⁹.

Da tali considerazioni viene dedotto che l'azione statale di fissazione dei prezzi sul mercato interno ha un ruolo critico nel meccanismo di finanziamento dei pagamenti e che, dunque, può prefigurare l'esistenza di una sovvenzione alle esportazioni (c.d. *cross-subsidization*)⁴⁴⁰.

⁴³⁶ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 115.

⁴³⁷ Vengono richiamati l'art. 9.1.e AsA e l'art. 1.1.a.1.iv dell'ASMC ove l'esistenza di deleghe, istruzioni e controlli sono elementi essenziali perché una sovvenzione accordata da un soggetto terzo sia configurabile come ricadente nell'ambito di applicazione delle disposizioni: si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, nota 113.

⁴³⁸ Si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, par. 128.

⁴³⁹ Si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, par. 138-142.

⁴⁴⁰ Si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, par. 146.

L'art. 9.1.c, nell'interpretazione dell'Organo di appello, non esclude dal suo campo di applicazione alcuna tipologia di azione statale, nella misura in cui essa si tramuti in uno strumento per accordare sovvenzioni alle esportazioni, né alcuna forma di finanziamento. Più precisamente la norma si focalizza sugli effetti concreti che la misura produce sui mercati (*by virtue of*) e non sulle intenzioni del governo; dunque, nell'ottica di preservare la distinta disciplina del sostegno interno e degli aiuti alle esportazioni, l'art. 9.1.c contempla la possibilità che un'azione statale a sostegno del mercato interno possa essere utilizzata per promuovere le esportazioni in eccesso rispetto ai livelli di impegno consolidati, rendendo tale azione soggetta alla disciplina delineata dall'art. 3.3 in materia di sovvenzioni alle esportazioni⁴⁴¹.

5.1.2 La nozione di "pagamento" nell'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura

Anche il termine "pagamento" che figura all'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura è stato oggetto di un dettagliato esame e progressivamente precisato nell'ambito dei tre procedimenti contenziosi.

Nel primo procedimento, l'Organo di appello contesta la conclusione cui giunge il panel che le classi (d) e (e) dello SMCS canadese costituiscono un pagamento in natura ai sensi dell'art. 9.1.a dell'Accordo sull'agricoltura⁴⁴².

⁴⁴¹ Si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, par. 148.

⁴⁴² L'art. 9.1, lettera a, AsA recita: "Sono soggette a impegni di riduzione nel quadro del presente accordo le seguenti sovvenzioni alle esportazioni: a) le sovvenzioni dirette, compresi i pagamenti in natura, concesse dallo Stato o da enti pubblici a un'impresa, a un'industria, ai produttori di un prodotto agricolo, a una cooperativa o altra associazione di tali produttori, oppure a un organismo per la commercializzazione, in funzione dei risultati delle esportazioni". Il panel aveva notato che il termine "pagamento" nell'ambito della disposizione denota un atto gratuito e che l'art. 1.1 dell'Accordo SMC, quale contesto generale in cui inserire la norma, stabilisce che un pagamento sussiste qualora venga accordato un beneficio (par. 7.23, 7.44). Su queste basi, concludeva il panel, in presenza di un beneficio accordato da un ente pubblico, sussisteva una sovvenzione diretta, dunque un pagamento in natura ai sensi dell'art. 9.1.a (par. 7.43, 7.87). L'Organo di appello contesta tale conclusione, sottolineando che nel qualificare un pagamento in natura necessariamente come una sovvenzione, il panel aveva considerato la forma con cui l'aiuto viene accordato, ma non il valore del beneficio, peraltro omettendo di esaminare una parte integrante della definizione di sovvenzione contenuta nell'Accordo SMC, ovvero il requisito del contributo finanziario (par. 87, 90-91).

Attraverso un esplicito richiamo alla nozione di sovvenzione contenuta nell'art. 1.1 dell'Accordo SMC, come interpretata nella prassi, viene evidenziato che un pagamento in natura denota un trasferimento di risorse economiche non completamente remunerato che, dunque, accorda un beneficio⁴⁴³. Attraverso l'applicazione della nozione al contesto dell'art. 9.1.c, l'Organo di appello giunge a chiarire che il termine "pagamento" prefigura l'esistenza di un trasferimento di risorse economiche a un beneficiario⁴⁴⁴. Poiché la norma prevede espressamente che tale pagamento possa essere a carico o meno dello Stato, essa non si limita alle sole ipotesi di pagamenti monetari⁴⁴⁵. A sostegno di questa linea interpretativa, l'Organo di appello richiama altre forme di sovvenzionamento delle esportazioni contenute nell'elenco dell'art. 9 che prevedono l'attribuzione di aiuti in forma non monetaria⁴⁴⁶, nonché il disposto dell'art. 1.c, in base al quale concorrono a determinare gli impegni di riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni assunti dai Membri anche le agevolazioni fiscali (ovvero la rinuncia alla riscossione di entrate da parte dello Stato) che si caratterizzano per non costituire pagamenti monetari.

Su queste basi, l'Organo di appello conclude che i pagamenti prefigurati dalla disposizione dell'Accordo sull'agricoltura includono anche i trasferimenti attuati in forma non monetaria, giacché una interpretazione contraria privilegierebbe gli aspetti formali a quelli sostanziali, impedendo una corretta valutazione degli impegni assunti dai Membri e rendendo possibile l'elusione della disciplina prevista all'art. 9 dell'Accordo⁴⁴⁷. Con riferimento al caso di specie, la fornitura di latte a prezzi ridotti di cui beneficiano i trasformatori configura, secondo l'Organo di appello, un pagamento non monetario ai sensi dell'art. 9.1.c, poiché l'offerta di beni o servizi a prezzi inferiori ai prezzi di mercato implica un

⁴⁴³ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 87.

⁴⁴⁴ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 107.

⁴⁴⁵ Si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, par. 108.

⁴⁴⁶ Le fattispecie elencate all'art. 9.1 AsA richiamate dall'Organo di appello sono la lettera a), b) e e). Della prima si è già detto che prevede espressamente i pagamenti in natura come una forma di sovvenzione diretta, la lettera b) assimila a una sovvenzione alle esportazioni la vendita o cessione di scorte non commerciali, mentre la lettera c) contempla l'ipotesi che tariffe di trasporto interno e di nolo a condizioni più favorevoli determinino l'esistenza di un tale aiuto.

⁴⁴⁷ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 110-112.

trasferimento economico pari alla differenza di prezzo non percepita dai produttori. In altre parole, anziché ricevere un pagamento monetario pari all'agevolazione, i beneficiari sono pagati con la fornitura di beni o servizi, ma ciò non toglie che il valore economico del trasferimento rimanga lo stesso⁴⁴⁸.

Il primo ricorso presentato dagli Stati Uniti e dalla Nuova Zelanda consente all'Organo di appello non solo di elaborare la nozione di pagamento prevista all'art. 9.1.c, ma anche di fornire un criterio utile a determinare l'esistenza di tali trasferimenti. Più precisamente, viene chiarito che sussiste un pagamento ai sensi della disposizione qualora un prodotto venga venduto a un prezzo inferiore al "valore appropriato" del bene per i produttori e che, per determinare l'esistenza del trasferimento, è necessario operare un confronto tra il prezzo imposto dal fornitore del bene o del servizio e un parametro di riferimento oggettivo che ne rifletta il valore appropriato per il fornitore⁴⁴⁹.

L'Organo di appello riconosce che la disposizione, al contrario di altre⁴⁵⁰, non identifica alcun criterio utile a tale scopo e ritiene questo elemento sintomatico non solo del fatto che è suscettibile di ricadere nella nozione di pagamento ai sensi dell'art. 9.1.c un'ampia varietà di pratiche, ma anche che tale pagamento possa avere luogo nell'ambito di differenti quadri normativi o circostanze fattuali. Da ciò desume che la corretta individuazione del criterio che determina l'esistenza di un pagamento richiede un'attenta valutazione degli elementi *de jure* e *de facto* che caratterizzano la misura: dunque, lo standard oggettivo con cui operare gli opportuni confronti può essere stabilito solo in relazione al singolo caso⁴⁵¹.

Di conseguenza, l'Organo di appello esamina le circostanze del caso di specie e ipotizza la possibilità di fare riferimento al costo totale di produzione (*total cost of production*, COP) quale parametro di riferimento appropriato per il caso di

⁴⁴⁸ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 113.

⁴⁴⁹ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 73.

⁴⁵⁰ In questa circostanza l'Organo di appello richiama l'art. 9.1 lettera b) e c) AsA, in cui lo standard di riferimento è il mercato interno, nonché taluni esempi della Lista illustrativa dell'accordo SMC e dell'Allegato 3 e 4 dell'AsA. Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, nota 51.

⁴⁵¹ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 76.

specie. La *ratio* sottesa a questa scelta poggia sulla considerazione che un produttore che non recupera con le vendite i costi totali di produzione sostenuti subisce, nel tempo, una perdita e ciò può manifestare la presenza di un finanziamento di tali costi operato da un'altra fonte, che può anche consistere in una misura statale⁴⁵².

Il criterio del costo totale di produzione è, secondo l'Organo di appello, coerente con la disciplina dell'art. 3 dell'Accordo che distingue il regime applicabile ai programmi di sostegno interno, da limitare ai livelli della MAS consolidati, e agli aiuti alle sovvenzioni, la cui attribuzione in eccesso rispetto ai livelli di impegno è proibita⁴⁵³. Le misure di sostegno interno possono, infatti, accordare un beneficio alla produzione destinata alle esportazioni, attraverso un effetto di *spill over*. Tuttavia, osserva l'Organo di appello, qualificare automaticamente tali misure come sovvenzioni alle esportazioni in ragione degli effetti di *spill over* che possono produrre, condurrebbe a erodere la distinzione tra le due tipologie di aiuti. Nel contempo, tale distinzione verrebbe annullata da un illimitato ricorso a programmi interni che consentano di promuovere le esportazioni, pregiudicando i benefici che i Membri ricavano dai reciproci impegni di riduzione⁴⁵⁴. Sulla base di queste considerazioni, viene osservato che il criterio del costo di produzione consente di assicurare l'integrità di entrambi i regimi perché si focalizza sulle motivazioni che guidano gli operatori economici a operare le proprie scelte, e non sugli interventi posti in essere dallo Stato⁴⁵⁵.

Se, nonostante l'ampia analisi condotta, l'Organo di appello non può applicare lo standard prospettato al caso di specie in assenza di una conclusione del panel sul punto, l'occasione per elaborare ulteriormente tale criterio si presenta nell'ambito del secondo ricorso presentato contro la regolamentazione del CEM canadese. In

⁴⁵² Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 87.

⁴⁵³ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 88.

⁴⁵⁴ Si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 90-91.

⁴⁵⁵ A sostegno di detta interpretazione, l'Organo di appello richiama i criteri stabiliti alla lettera j) della Lista illustrativa di sovvenzioni alle esportazioni allegata all'Accordo SMC, ove è stabilita l'esistenza di una sovvenzione alle esportazioni qualora, in presenza di garanzie sui crediti alle esportazioni o programmi di assicurazione, i relativi premi non siano tali da coprire i costi di lungo periodo dei programmi (si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 93).

questo caso, l'organo contenzioso precisa che tutte le risorse economiche investite nella produzione devono essere incluse nel calcolo del COP, inclusi i costi non monetari di produzione e i costi di commercializzazione del prodotto, e, più significativamente, stabilisce che debba essere costruito un unico parametro di riferimento in relazione all'intero settore industriale in questione.

L'Organo di appello giunge a tale conclusione dopo avere ricostruito la natura degli obblighi previsti dall'Accordo sull'agricoltura quale accordo internazionale che impegna lo Stato membro che lo ha sottoscritto e avere, conseguentemente, stabilito che ricade sullo Stato la responsabilità di garantire la conformità delle misure nazionali con tali obblighi⁴⁵⁶. Poiché il criterio attraverso cui determinare l'esistenza di un pagamento ai sensi dell'art. 9.1.c deve evidenziare la natura internazionale dell'impegno previsto dalla disposizione e concorrere a stabilire se il Membro ha rispettato gli impegni assunti, esso può essere applicato solo all'intero settore industriale, giacché l'applicazione del COP ai singoli produttori implicherebbe un esame dei singoli casi, come se l'accordo sull'Agricoltura disciplinasse diritti e obblighi degli individui, anziché degli Stati membri⁴⁵⁷.

5.1.3 Gli aspetti rilevanti del caso

L'esame delle determinazioni degli organi contenziosi nel caso *Canada – Dairy products* consente di effettuare alcune considerazioni di natura generale.

In primo luogo, è opportuno sottolineare il riconoscimento del ruolo che riveste l'Accordo SMC quale contesto normativo di riferimento per procedere alla corretta interpretazione delle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura. In proposito, è significativa la preliminare osservazione del panel nella sua analisi del primo ricorso: *we note (..) that SCM is important to the contextual*

⁴⁵⁶ Si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, par. 94.

⁴⁵⁷ Si v. WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, par. 95-97.

*interpretation of the provisions of the Agreement on Agriculture dealing with export subsidies*⁴⁵⁸, successivamente confermata dall'Organo di appello⁴⁵⁹.

Tuttavia, l'attenta e dettagliata analisi delle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura dimostra la natura autonoma della disciplina degli aiuti statali al settore, cui una interpretazione estensiva attribuisce uno specifico significato che prevale rispetto alla disciplina generale⁴⁶⁰.

In secondo luogo, appare immediatamente evidente l'interpretazione estensiva della sfera di efficacia materiale dell'art. 9.1.c fornita nel caso, e ciò sotto un duplice profilo: in primo luogo, le tipologie e i meccanismi di trasferimento delle risorse che configurano l'esistenza di un pagamento sono estesi a ricomprendere nell'ambito di applicazione della norma anche i trasferimenti non monetari (quali la fornitura di beni e servizi) che implicano un'agevolazione o la rinuncia a una porzione del prezzo; in secondo luogo, con riferimento all'attività di finanziamento, viene stabilito un criterio di determinazione del coinvolgimento statale estremamente ampio, che consente di qualificare come finanziato "in virtù di una misura statale" anche un meccanismo di sostegno interno che lascia gli operatori liberi di operare le proprie scelte sul mercato, qualora ciò induca il prodursi di un trasferimento di risorse.

Va, infine, segnalato che l'ipotesi del costo totale di produzione (COP) quale criterio (desunto dal contesto dell'Accordo sull'agricoltura, ma non menzionato da alcuna disposizione) volto a determinare l'esistenza di un pagamento ai sensi dell'art. 9.1.c, è stata oggetto di critiche non solamente da parte dei Membri, che hanno qualificato le conclusioni dell'Organo di appello come una manifestazione di *judicial activism* che indurrebbe uno squilibrio tra l'organo giudiziario e gli

⁴⁵⁸ Par. 7.23. Il panel, inoltre, richiama espressamente le conclusioni dell'Organo d'appello nel caso *Brazil – Deseccated coconuts* ove veniva sottolineato: *with respect to subsidies on agricultural products (...) the Agreement on Agriculture and the SCM Agreement reflect the latest statement of WTO Members as to their rights and obligations concerning agricultural subsidies (ibidem)*.

⁴⁵⁹ Si v. WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, par. 87 e 90.

⁴⁶⁰ "(...) *WTO-consistency of an export subsidy for agricultural products has to be examined, in the first place, under the Agreement on Agriculture*", si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 123.

organi legislativi e esecutivi dell'Organizzazione⁴⁶¹, ma anche della letteratura economica⁴⁶².

Peraltro, il criterio prospettato rappresenta, secondo l'Organo di appello, una ipotesi che si adatta al caso di specie, giacchè l'identificazione di un parametro appropriato attraverso cui stabilire l'esistenza di un pagamento è possibile solo a seguito di un attento esame delle caratteristiche della misura contestata e della cornice normativa in cui essa si inserisce⁴⁶³.

Per stabilire l'effettiva portata delle conclusioni degli organi contenziosi nel primo caso sollevato in ambito OMC sul sovvenzionamento delle esportazioni è, dunque, necessario verificare gli orientamenti della prassi successiva.

5.2 Il caso *United States – Tax treatment for Foreign Sales Corporations (US – FSC)*

La controversia sollevata dalla Comunità europea contro il trattamento fiscale garantito dagli Stati Uniti alle società di commercializzazione all'estero (*Foreign Sales Corporations*, FSC) è finalizzata solo parzialmente a contestare la presenza di una sovvenzione alle esportazioni di prodotti agricoli, poiché il reclamo verte sul sistema impositivo statunitense nei confronti di dette società in relazione ai beni industriali. Ciò nonostante, la prassi contenziosa offre un ulteriore contributo a precisare la natura degli impegni previsti dall'Accordo sull'agricoltura.

In termini generali, oggetto del reclamo era il *Foreign Sales Corporation Act*, ovvero una normativa statunitense finalizzata a compensare il problema della

⁴⁶¹ Le conclusioni dell'Organo di appello nel secondo procedimento sono state criticate da diversi Membri, tra cui gli Stati Uniti (si v. doc. WT/DSB/M/116, par. 70) e il Canada (doc. WT/DSB/M/141, par. 4). Su queste basi, Petersmann cita espressamente il caso come un esempio di eccessivo *judicial activism*, si v. E. U. Petersmann, *Justice as conflict resolution: proliferation, fragmentation and decentralization of dispute settlement in international trade*, EUJ Working Paper n. 10, Firenze, 2004, p. 48.

⁴⁶² Esprimono perplessità sulla *ratio* economica del criterio del COP Janow e Staiger: si v. *Canada – Dairy products*, cit., p. 302 ss.

⁴⁶³ Prima di prospettare tale criterio, l'Organo di appello chiarisce testualmente "*we turn now to examine the factual and regulatory setting of the disputed measure*", si v. WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, par. 77.

doppia tassazione dei redditi che deriva dall'applicazione, in Paesi diversi, di due differenti sistemi di imposizione, il sistema c.d. territoriale e il sistema c.d. mondiale⁴⁶⁴, per le società straniere che svolgono attività di intermediazione e promozione delle vendite di prodotti statunitensi sui mercati esteri, ivi compresi taluni prodotti agricoli⁴⁶⁵.

Poiché il sistema fiscale statunitense opera, in principio, su scala mondiale, la legislazione nazionale prevede opportuni sistemi di credito per le imposte già pagate o di esenzione dalla tassazione per i redditi soggetti a imposizione all'estero⁴⁶⁶.

Nel caso dei redditi da capitale, il problema della doppia tassazione si pone in relazione ai profitti societari realizzati all'estero e ai dividendi degli azionisti al momento della distribuzione di tali profitti. In questo ambito, la normativa fiscale statunitense prevede, in linea generale, l'esenzione delle imposte sui redditi societari per i profitti derivanti da attività svolte all'estero e non connesse alle attività svolte in patria⁴⁶⁷, ma tassa i dividendi distribuiti agli azionisti statunitensi e ne impedisce la mancata distribuzione da parte delle società controllate da società statunitensi⁴⁶⁸.

La normativa fiscale delle FSC garantiva alcuni benefici fiscali per i redditi di tali società che si concretizzavano nell'automatica qualificazione di una quota del reddito come prodotto all'estero (dunque, non tassabile)⁴⁶⁹, e nella detraibilità, ai fini fiscali, dei loro profitti⁴⁷⁰.

⁴⁶⁴ Come è noto, nei sistemi di imposizione su scala mondiale la tassazione dei redditi è legata alla residenza del percettore del reddito soggetto a tassazione e prescinde dal luogo ove tale reddito si sia prodotto (c.d. sistema della residenza del percettore del reddito), mentre nei sistemi di imposizione su scala territoriale è soggetto a tassazione il reddito prodotto nel territorio nazionale, qualunque sia la nazionalità del percettore del reddito (c.d. sistema della fonte del reddito).

⁴⁶⁵ In base a tale normativa, erano qualificate come FSC le società costituite in determinati Paesi stranieri e le filiali estere di società statunitensi.

⁴⁶⁶ Sul punto si v. WT/DS108/AB/R, par. 6.

⁴⁶⁷ Regole precise distinguono i redditi "*effectively connected*" a attività interne da quelli non correlati e, dunque, fiscalmente esenti.

⁴⁶⁸ Il c.d. *deferral* delle imposte che deriverebbe dalla mancata distribuzione degli utili accumulati all'estero.

⁴⁶⁹ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 16.

⁴⁷⁰ Le società statunitensi che detenevano capitali azionari nelle FSC potevano escludere dai propri redditi imponibili una quota dei profitti delle FSC ed erano esenti da tassazione i dividendi delle FSC derivanti dalla porzione di reddito considerata come prodotta all'estero. Si v. WT/DS/108/AB/R, par.

Poiché le attività delle FSC includevano la promozione delle esportazioni di prodotti agricoli, il trattamento fiscale privilegiato accordato dagli Stati Uniti a tali società è stato contestato, tra gli altri, anche ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura.

In proposito, due elementi dei rapporti degli organi contenziosi chiamati a risolvere la controversia rivestono un certo interesse.

5.2.1 L'applicazione delle disposizioni dell'Accordo sulle sovvenzioni e misure compensative alla nozione di sovvenzione alle esportazioni ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura

Il primo elemento rilevante del caso *US – FSC* è costituito dal fatto che, per stabilire se la misura contestata costituisca una sovvenzione alle esportazioni, viene espressamente richiamata la definizione di sovvenzione prevista all'art. 1.1 dell'Accordo SMC e i suoi elementi applicati al caso di specie⁴⁷¹. L'Organo di appello, respingendo la conclusione raggiunta dal panel che le agevolazioni fiscali garantite alle FSC costituiscano una sovvenzione alle esportazioni ai sensi dell'art. 9.1.d dell'Accordo sull'agricoltura⁴⁷², valuta la conformità delle misure con l'art. 10.1 e 8 dello stesso Accordo⁴⁷³.

17-18. Per una più ampia disamina della normativa fiscale delle FSC e della controversia si rimanda a W. Deselaers, L. Bennett, *United States – Tax treatment for foreign sales corporations: the WTO sends the United States back to the drawing board* in *International Trade Law & Regulation*, 2000, n. 3, p. 93 ss.; G. Peroni, *Il commercio*, cit., p. 337 ss.; O. Stehmann, *Foreign Sales Corporations under the WTO. The panel ruling on export subsidies* in *JWT*, vol. 34, 2000, n. 3, p. 127 ss.; A. Qureshi, R. Grynberg, *United States tax subsidies under Domestic International Sales Corporation, Foreign Sales Corporations and Extraterritorial Income Exclusion Act legislation within the framework of the World Trade Organization* in *JWT*, vol. 36, 2002, n. 5, p. 979 ss.; R. Howse, D. J. Neven, *United States – Tax treatment of Foreign Sales Corporations*, in *World Trade Review*, vol. 4, 2005, n. 1, p. 101 ss.

⁴⁷¹ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 137-140. Questo approccio è stato assunto (seppure con alcune cautele) dal panel, il quale aveva concluso che seppure l'art. 1 SMC costituisce un *highly relevant context for the interpretation of the word "subsidy" within the meaning of the Agreement on Agriculture*, ciò non significa che la disposizione è direttamente applicabile all'AsA. In particolare, nota il panel, nulla vieta che il termine sovvenzione utilizzato nell'Accordo sull'agricoltura possa condurre nel contesto di tale Accordo a un significato differente. In linea di principio, secondo il panel, una misura riconosciuta come una sovvenzione ai sensi dell'Accordo SMC costituisce una sovvenzione anche ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura. Si v. WT/DS/108/R, par. 7.150.

⁴⁷² L'art. 9.1.d stabilisce l'esistenza di una sovvenzione alle esportazioni qualora si configurino "sovvenzioni intese a ridurre i costi connessi alla commercializzazione delle esportazioni di prodotti agricoli (ad esclusione dei servizi di consulenza e promozione delle esportazioni ampiamente disponibili),

A questo scopo, l'analisi dell'Organo di appello si concentra sulla preliminare qualificazione della misura come una sovvenzione e, notando l'assenza di una definizione del termine nell'Accordo sull'agricoltura, richiama le sue conclusioni nel caso *Canada – Dairy products* ove aveva utilizzato l'art. 1.1 dell'Accordo SMC quale contesto interpretativo e procede all'esame dei singoli elementi della disposizione, per giungere a concludere che la misura consiste in una sovvenzione ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura⁴⁷⁴. Più precisamente, esso osserva che, come già sottolineato nel caso *Canada – Dairy products*⁴⁷⁵, una sovvenzione sussiste in presenza di un trasferimento di risorse che implichi, tra l'altro, la rinuncia dello Stato a riscuotere entrate altrimenti dovute e che tale criterio è valido sia nell'Accordo sull'agricoltura, sia nell'Accordo SMC. Avendo precedentemente concluso circa l'esistenza di un'agevolazione ai sensi dell'Accordo SMC, mutua tale conclusione anche con riferimento al secondo Accordo⁴⁷⁶.

Stabilita l'esistenza di una sovvenzione ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura, l'Organo di appello procede a esaminare se essa costituisca una sovvenzione "condizionata al realizzarsi di esportazioni", come stabilito all'art. 1.e. In proposito, viene sottolineato che il requisito della condizionalità al realizzarsi di esportazione è il medesimo in entrambi gli Accordi e che la sua applicabilità non

compresi i costi di movimentazione, di miglioramento e altri costi di lavorazione, nonché i costi di nolo e di trasporto internazionale". Secondo l'Organo di appello, il termine "costi di commercializzazione" identifica una precisa categoria di costi che differisce dai generali costi di gestione non specificamente volti a immettere un prodotto sul mercato. Su queste basi, l'Organo di appello considera gli impegni di natura fiscale attinenti all'attività di commercializzazione delle esportazioni solo nel senso più ampio del termine, giacché ritenere il trattamento fiscale un costo di commercializzazione renderebbe qualsiasi tipologia di costi come icadente nell'ambito di applicazione dell'art. 9.1.d. Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 130-131.

⁴⁷³ L'art. 10.1 recita "le sovvenzioni alle esportazioni non elencate all'art. 9.1 non si devono applicare in un modo che comporti o minacci di comportare l'elusione degli impegni relativi alle sovvenzioni all'esportazione, né si può ricorrere a transazioni non commerciali per eludere tali impegni". Ai sensi dell'art. 8 "i singoli Membri si impegnano a fornire sovvenzioni alle esportazione soltanto conformemente al presente Accordo e agli impegni specificati nelle rispettive Liste di concessioni".

⁴⁷⁴ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 136.

⁴⁷⁵ Si v. WT/DS/103/AB/R, WT/DS/113/AB/R, par. 112.

⁴⁷⁶ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 137-138. La determinazione dell'esistenza di una sovvenzione ai sensi dell'art. 1.1 SMC era stata stabilita attraverso il confronto tra il trattamento impositivo che discendeva dalla misura contestata e il generale regime fiscale previsto dalla normativa statunitense. Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 90.

viene intaccata dal dispiegarsi di regimi differenti nei due strumenti. Dunque, conclude l'Organo di appello, è appropriato estendere l'interpretazione adottata ai sensi dell'Accordo SMC nei casi precedenti, al requisito stabilito dall'art. 1.e dell'Accordo sull'agricoltura⁴⁷⁷.

5.2.2 La natura degli impegni relativi alle sovvenzioni alle esportazioni per i prodotti non specificati nelle Liste di concessioni dei Membri

Dopo aver concluso circa l'esistenza di un aiuto alle esportazioni ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura, l'Organo di appello si preoccupa di chiarire il contenuto degli "impegni in materia di sovvenzioni alle esportazioni" previsti all'art. 10.1, quali stabiliti dal disposto dell'art. 3.3 dell'Accordo sull'agricoltura⁴⁷⁸. A questo proposito, sottolinea che gli impegni assunti dai Membri ai sensi di detta disposizione sono di due tipi: da un lato, essi si sono impegnati a non accordare ai prodotti inseriti nelle proprie Liste di concessioni sovvenzioni alle esportazioni nelle forme previste all'art. 9.1 in eccesso rispetto ai relativi livelli di impegno consolidati⁴⁷⁹; dall'altro, il secondo capoverso dell'art. 3.3 stabilisce che i Membri non accordino alcuna sovvenzione tra quelle previste all'art. 9.1 per i prodotti non specificati nelle Liste. Dunque, se gli impegni di riduzione del sovvenzionamento sono riferibili ai soli prodotti nelle Liste, l'espressione "impegni in materia di sovvenzioni alle esportazioni" del par. 1 dell'art. 10 è più ampia e si applica a tutte le forme di sostegno dell'*export* e a tutti i prodotti agricoli⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 141. In particolare viene richiamato il rapporto dell'Organo di appello nel caso *Canada – Aerei* (WT/DS/70/AB/R, par. 162-180) e, nel caso di specie, le conclusioni sul punto raggiunte dal panel (si v. WT/DS/108/R, par. 7.108).

⁴⁷⁸ L'art. 3.3 recita: "Fatte salve le disposizioni dell'art. 9.2.b e 9.4, un Membro non concede le sovvenzioni alle esportazioni ai sensi dell'art. 9, par. 1, per i prodotti agricoli o gruppi di prodotti precisati nella (...) sua Lista di concessioni in misura superiore ai livelli di impegno in termini di spesa di bilancio e di quantità ivi specificati, né fornisce tali sovvenzioni per prodotti agricoli non precisati in detta (...) Lista".

⁴⁷⁹ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 145.

⁴⁸⁰ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 147.

Su queste basi, l'Organo di appello conclude che il disposto dell'art. 10.1, costituendo l'unica regola che disciplina l'utilizzo di sovvenzioni alle esportazioni non previste all'art. 9.1 in relazione ai prodotti agricoli non specificati nelle Liste, è finalizzato a prevenire che i Membri eludano il divieto di accordare gli aiuti indicati all'art. 9.1: ciò si verificherebbe qualora i Membri potessero trasferire a tali prodotti le stesse risorse economiche che gli è impedito attribuire in forme diverse, ai sensi degli artt. 3.3 e 9.1⁴⁸¹.

Viceversa, la natura degli impegni per i prodotti agricoli specificati nelle Liste è differente e rappresenta una limitata autorizzazione ad accordare le sovvenzioni previste all'art. 9.1 entro i limiti di impegno consolidati, la quale si tramuta, tuttavia, in una proibizione, nel momento in cui tali livelli vengano raggiunti⁴⁸².

5.2.3 Osservazioni sulla decisione dell'Organo di appello

Nonostante il caso *US – FSC* si qualifichi principalmente per altri aspetti, in relazione al regime applicabile alle sovvenzioni alle esportazioni agricole le determinazioni degli organi contenziosi conducono a due riflessioni.

In primo luogo, è stabilita l'applicabilità della disciplina dell'Accordo SMC in relazione agli aspetti che l'Accordo sull'agricoltura non si preoccupa di chiarire sufficientemente; in secondo luogo, dalle conclusioni dell'Organo di appello discende che la mera concessione di una sovvenzione alle esportazioni a un prodotto agricolo non inserito nella Lista di concessioni di un Membro, seppure non in una delle forme previste all'art. 9.1, sia suscettibile di trasferire risorse economiche e, dunque, quanto meno di eludere gli impegni assunti dai Membri⁴⁸³.

⁴⁸¹ Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 150

⁴⁸² Si v. WT/DS/108/AB/R, par. 152

⁴⁸³ Per una lettura critica delle conclusioni dell'Organo di appello sul punto Desta, *The law cit.*, p. 257 ss.

5.3 Il caso *European Communities – Export subsidies on sugar (EC – Sugar)*

Nella controversia *EC – Sugar*, il Brasile, l'Australia e la Thailandia hanno sollevato un reclamo contro taluni aspetti dell'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) comunitaria dello zucchero⁴⁸⁴.

In termini generali, il regime di sostegno dello zucchero stabilito dalla CE è basato su un sistema di garanzie di prezzo sul mercato interno, accompagnate dal controllo della produzione attraverso la fissazione di quote produttive e dall'auto-finanziamento dei costi associati allo smaltimento della produzione eccedentaria da parte dei produttori di barbabietole da zucchero e dei produttori di zucchero⁴⁸⁵.

Più precisamente, ai produttori di zucchero, nonché trasformatori delle barbabietole, sono attribuite due tipologie di quote di produzione, denominate quota A e quota B, che differiscono per gli standard qualitativi associati al prodotto e, in ragione di ciò, godono di differenti garanzie di prezzo. Tali volumi produttivi di zucchero sono commercializzabili sia sul mercato interno sia sui mercati internazionali e, in quest'ultimo caso, godono di una restituzione alle esportazioni pari alla differenza tra il prezzo di intervento fissato dalla Comunità e il prezzo mondiale.

Le quote rappresentano l'ammontare di zucchero che riceve un sostegno del prezzo e, conseguentemente, una sovvenzione alle esportazioni, ma nulla vieta ai produttori di produrre quantità di zucchero superiori: la produzione eccedentaria viene denominata zucchero C e, al fine di non compromettere il livello dei prezzi

⁴⁸⁴ Le misure contestate erano racchiuse nel Regolamento del Consiglio 1260/2001 del 19 giugno 2001. Come è noto, la politica agricola comune nell'ambito dei mercati si esplica attraverso l'istituzione di OCM per gran parte dei prodotti agricoli, come espressamente previsto all'art. 34 TCE. Tali organizzazioni prevedono, in linea generale, un sistema di garanzia dei prezzi più o meno ampio, accompagnato da specifiche regolamentazioni dell'offerta interna e delle importazioni, nonché da un meccanismo di restituzioni alle esportazioni sul piano esterno. A fronte della sostanziale similarità dei reclami, il panel ha raccolto in un unico rapporto le sue conclusioni (si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.16)

⁴⁸⁵ L'onere delle restituzioni alle esportazioni di zucchero ricade interamente sui produttori di zucchero attraverso il pagamento di un contributo alla produzione pari al 2% del prezzo di intervento dello zucchero raffinato. Essi, tuttavia, possono rivalersi parzialmente sui coltivatori di barbabietole.

sul mercato interno, deve essere smaltita sui mercati mondiali, senza godere di un alcun aiuto di prezzo, né di restituzioni alle esportazioni.

Sul piano interno la CE fissa, tra gli altri, il prezzo di intervento dello zucchero raffinato che rientra nelle quote, nonché il prezzo minimo che i trasformatori devono garantire ai coltivatori di barbabietole per acquistare il loro prodotto.

Infine, la regolamentazione della produzione saccarifera comunitaria prevede una quota di importazione preferenziale per lo zucchero proveniente dall'India e dai Paesi ACP a dazio zero, per la quale viene assicurato ai Paesi esportatori un livello di prezzo prossimo al prezzo di intervento. Una volta immesso nel mercato comunitario, lo zucchero preferenziale è assimilato a quello prodotto nella CE e, come tale, può essere ri-esportato usufruendo delle restituzioni⁴⁸⁶.

I Membri ricorrenti contestavano alla Comunità europea l'attribuzione di sovvenzioni alle esportazioni di zucchero in eccesso rispetto ai livelli di impegno consolidati e, in particolare, sostenevano che lo zucchero C godesse di un pagamento ai sensi dell'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura⁴⁸⁷.

Da quanto esposto, è immediato il richiamo al sistema canadese di regolamentazione dei prodotti caseari, seppure è bene precisare sin d'ora che un elemento basilare distingue i due sistemi: nel caso del Canada, infatti, le misure di sostegno contestate erano accordate a un *input* produttivo (il latte industriale), mentre nel caso della CE sono posti sotto accusa sia la regolamentazione della produzione degli *inputs* produttivi (le barbabietole), sia il regime previsto per il prodotto trasformato (lo zucchero).

Alla luce di detta analogia, richiamata dagli stessi Membri ricorrenti, l'elemento a nostro giudizio più qualificante delle conclusioni del panel e dell'Organo di appello concerne l'applicazione, al caso di specie, dei criteri interpretativi

⁴⁸⁶ Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 3.1-3.6, 7.244-7.250. In dottrina M. Clough, *Sugar, agricultural subsidies and the WTO dispute in International Trade Law & Reg.*, 2003, n. 5, p. 126 ss. Più in dettaglio sull'OCM dello zucchero INEA, *Le politiche agricole dell'Unione europea. Rapporto 2001-2002*, Roma 2002, p. 86 ss.

⁴⁸⁷ Un secondo reclamo riguardava il sovvenzionamento alle esportazioni dello zucchero proveniente dall'India e dai Paesi ACP ai sensi dell'art. 9.1.a. Sul punto, il panel ha concluso che la CE accordava un aiuto alle esportazioni nella forma prevista dalla disposizione, dunque agiva in violazione degli artt. 3 e 8 AsA. Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.235-238.

adottati in quell'occasione: l'analisi che segue si concentrerà, dunque, sulle conclusioni degli organi contenziosi in relazione all'esistenza di un pagamento finanziato in virtù di una misura statale ai sensi dell'art. 9.1.c.

5.3.1 L'interpretazione dell'art. 9.1.c: il rapporto tra pagamenti e esportazioni e la *cross-subsidization*

A fronte di diversi reclami sollevati dalle parti ricorrenti, l'attenzione del panel si concentra su due particolari forme di pagamenti alle esportazioni dello zucchero: la fornitura di barbabietole da zucchero dai coltivatori ai trasformatori e il sovvenzionamento incrociato (*cross-subsidization*) risultante dai profitti legati alla commercializzazione di zucchero A e B.

Per entrambe le fattispecie, il panel procede a esaminare i tre elementi richiesti dall'art. 9.1.c e, segnatamente, l'esistenza di un "pagamento" effettuato "alle esportazioni" e "finanziato in virtù di una misura statale"; in entrambi i casi esso conclude circa l'esistenza di una sovvenzione alle esportazioni che la CE accorda in eccesso rispetto ai suoi livelli di impegno consolidati⁴⁸⁸.

Nella lunga analisi condotta dal panel, tre elementi sono particolarmente rilevanti.

In primo luogo, il panel applica al caso di specie le indicazioni fornite dall'Organo di appello nel caso *Canada – Dairy products*, ovvero determina attraverso il criterio del costo totale di produzione l'esistenza di un pagamento ai sensi dell'art. 9.1.c ed esamina la natura dell'intervento statale nel settore saccarifero per stabilire se si configura un finanziamento in virtù di una misura statale. Nel caso *EC – Sugar*, tuttavia, l'esame del panel si concentra anche sull'espressione "alle esportazioni", che nella controversia precedente era stata desunta dalla natura delle misure contestate e non affrontata direttamente. In proposito nota che l'espressione "alle esportazioni" richiede che l'esame debba focalizzarsi sulla circostanza che il trasferimento di risorse contestato venga

⁴⁸⁸ Cfr. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.292, 7.333-7.334

attribuito alla produzione esportata e non sul fatto che la fonte del pagamento dipenda o sia condizionata, neppure *de facto*, al realizzarsi di una produzione da esportare⁴⁸⁹. Secondo il panel, dunque, la preposizione “*on*” prefigura una forma di connessione o relazione tra i due elementi, ma non un rapporto di condizionalità⁴⁹⁰. Su queste basi, esso conclude che la fornitura di barbabietole eccedente le quote produttive A e B (dunque, utilizzabili solo per la produzione di zucchero di categoria C) a un prezzo ridotto costituisce un pagamento alle esportazioni, poiché, in base alle regole dell’OCM comunitario, vige l’obbligo per i produttori di zucchero di esportare il prodotto trasformato⁴⁹¹.

Un secondo aspetto significativo delle determinazioni del panel, successivamente confermato dall’Organo di appello, attiene l’analisi del duplice meccanismo di trasferimento di risorse che configura l’esistenza di un pagamento.

Come sottolinea lo stesso panel, il regime comunitario dello zucchero pone una “sfida intellettuale” (*intellectual challenge*) perché, seppure il reclamo sollevato dai ricorrenti attenga solo il sostegno garantito allo zucchero C, la produzione di tale prodotto non è indipendente rispetto alle altre due tipologie A e B, bensì appartiene a un’unica linea produttiva e costituisce, semplicemente, la quantità di zucchero prodotta in eccesso rispetto alle quote⁴⁹².

Per questo motivo, il panel ritiene necessario esaminare separatamente la possibilità che sussista una forma di sovvenzionamento incrociato fra le tre produzioni.

È, infatti, opportuno richiamare che, nel caso di specie, la regolamentazione comunitaria dello zucchero non si esaurisce nel sostegno accordato alla produzione dell’*input* produttivo (la barbabietola di tipo C), ma è estesa a regolare anche il mercato del prodotto trasformato (lo zucchero). Pur senza

⁴⁸⁹ Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.273

⁴⁹⁰ Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.275. A sostegno della sua interpretazione, il panel richiama un precedente rapporto ove l’espressione “*on*”, nel contesto dell’espressione *on imports* dell’art. XI.1 GATT 1994, era stata interpretata nel medesimo senso (*India – Measures affecting the automotive sector*, rapporto del panel, WT/DS146/R, WT/DS175/R, par. 7.257 citato dal panel in WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.274)

⁴⁹¹ Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.292.

⁴⁹² Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.294, 7.305-7.306.

indicare espressamente questa circostanza, il panel desume non solo l'esistenza di un pagamento sotto forma di fornitura del prodotto a un prezzo ridotto, ma anche il configurarsi di un trasferimento di risorse dalle vendite altamente remunerative di zucchero A e B alla produzione di zucchero C, attraverso cui i produttori possono coprire i costi fissi di produzione e esportare il bene a un prezzo inferiore e in linea con i prezzi prevalenti sul mercato mondiale⁴⁹³.

Questo elemento, conclude il panel, implica l'esistenza di un pagamento ai sensi dell'art. 9.1.c sotto forma di trasferimento di risorse finanziarie da una produzione all'altra, seppure nell'ambito della stessa impresa di trasformazione e senza che si verifichi il conferimento di un beneficio⁴⁹⁴. Secondo il panel, infatti, la speciale natura della disposizione consiste nel fatto che la dimostrazione di un "pagamento" implica che non sia necessario provare anche l'attribuzione di un vantaggio ai beneficiari, a condizione, beninteso, che il pagamento sia alle esportazioni e finanziato in virtù di una misura statale⁴⁹⁵.

Il punto è successivamente ribadito dall'Organo di appello, che contribuisce a chiarire entrambe le caratteristiche della nozione di pagamento sollevate dal panel. L'Organo di appello nota, in primo luogo, che, ai sensi dell'art. 9.1.c, un pagamento non si configura con riferimento al soggetto che lo attribuisce o lo riceve, dunque la disposizione non richiede la presenza di due distinte entità, bensì contempla la possibilità di un trasferimento di risorse nell'ambito di un'unica entità: da ciò discende che l'applicabilità della disposizione prescinde dall'organizzazione giuridica dell'operatore economico⁴⁹⁶.

In secondo luogo, l'Organo di appello osserva che una misura ricadente nell'ambito di applicazione dell'art. 9.1 debba essere considerata, per definizione,

⁴⁹³ Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.306-7.309.

⁴⁹⁴ Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.310

⁴⁹⁵ Si v. WT/DS265/R, WT/DS266/R, WT/DS283/R, par. 7.312

⁴⁹⁶ Si v. WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, par. 262-265. A sostegno di detta interpretazione, l'Organo di appello richiama il disposto degli artt. 9.1.a e 9.1.b ove, viceversa, è espressamente specificato il soggetto che attribuisce la sovvenzione alle esportazioni, e segnatamente lo Stato o gli enti pubblici.

una sovvenzione alle esportazioni ai sensi dell'art. 1.c dell'Accordo⁴⁹⁷. Dunque la disposizione in esame *requires non independent enquiry into the existence of a "benefit"* ⁴⁹⁸.

5.3.2 Una valutazione delle conclusioni degli organi contenziosi

Il contributo offerto dalle determinazioni degli organi contenziosi nel caso *EC – Sugar* appare rilevante sotto un duplice profilo.

Da un lato, la prassi interpretativa dell'art. 9.1.c delineata nella controversia relativa ai prodotti caseari canadesi viene confermata e elaborata attraverso l'esplicita attenzione, tributata dagli organi contenziosi, al requisito dell'esportazione del prodotto sovvenzionato. Il punto riveste un significato particolare poiché restringe l'ambito di applicazione della disposizione introducendo una necessaria relazione tra il sostegno e il sussistere di esportazioni per determinare l'esistenza di un pagamento, e, per tale via, contribuisce a ridurre il potenziale erosivo per la disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni e del sostegno interno, indotto dalle precedenti indicazioni giurisprudenziali.

La specificazione dello standard richiesto dall'espressione *on the export* appare, tuttavia, rilevante anche in termini più generali.

Quello che, infatti, ci sembra significativo sottolineare è che i tre elementi caratterizzanti una sovvenzione alle esportazioni ai sensi dell'art. 9.1.c identificati dal panel (e confermati in appello) sembrano profilare un più netto parallelismo tra la sfera di efficacia della disposizione in parola e l'ambito di applicazione materiale della disciplina delle sovvenzioni alle esportazioni desumibile dal combinato disposto degli artt. 1.1 e 3.1.a dell'Accordo SMC.

⁴⁹⁷ Lo *chapeau* dell'art. 9.1 recita "Sono soggette agli impegni di riduzione nel quadro del presente Accordo le seguenti sovvenzioni alle esportazioni". Ai sensi dell'art. 1.c "Per «sovvenzione all'esportazione» si intendono le sovvenzioni in funzione delle esportazioni, comprese le sovvenzioni all'esportazione elencate all'art. 9 del presente Accordo".

⁴⁹⁸ Si v. WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, par. 269

Più precisamente, fermo restando il differente regime stabilito dai due Accordi, la prassi contenziosa ha individuato nel disposto dell'art. 9.1.c uno strumento atto a regolare un insieme di misure di sostegno delle esportazioni particolarmente ampio che, per taluni aspetti, eccede le fattispecie soggette alla disciplina delineata dall'Accordo SMC. In questo secondo caso, infatti, l'esistenza di un aiuto alle esportazioni è determinato in via preliminare dal concorrere delle condizioni stabilite all'art. 1.1 ovvero (secondo una interpretazione ormai costante) dall'esistenza di un contributo finanziario del governo o di un organismo pubblico che accordi un beneficio, e, in secondo luogo, dal requisito della condizionalità (*de jure* o *de facto*) al realizzarsi di esportazioni previsto all'art. 3.1.a. Appare evidente il parallelismo fra i tre criteri sopra esposti e, rispettivamente, il "finanziamento in virtù di una misura statale", l'esistenza di un "pagamento" inteso come trasferimento di risorse finanziarie e il requisito dell'esportazione del prodotto sovvenzionato delineati quali elementi fondanti dell'art. 9.1.c dell'Accordo sull'agricoltura⁴⁹⁹.

Ciò che, a nostro giudizio, è interessante sottolineare sono i differenti standard che il tono letterale delle disposizioni e la prassi contenziosa richiedono per dimostrare l'esistenza di detti elementi. Se, infatti, nella nozione di "contributo

⁴⁹⁹ Detto parallelismo si manifesta con maggiore chiarezza nella controversia *United States – Final countervailing duty determination with respect to certain softwood lumber from Canada (US – Softwood lumber IV)*. In quell'occasione, l'Organo di appello ha concluso che, in relazione all'art. 1.1 SMC, la determinazione di un contributo finanziario implica la considerazione della natura della transazione *through which something of economic value is transferred by a government* (cfr. WT/DS257/AB/R, par. 52), precisando che la sfera di efficacia materiale del termine "beni" al comma 1.a.1.iii della medesima disposizione include anche i trasferimenti in forma non monetaria, poiché una interpretazione contraria consentirebbe l'elusione della disciplina multilaterale sulle sovvenzioni (par. 64). Parimenti, l'Organo di appello ha sottolineato che il termine *provides* contenuto nella norma richiede di stabilire una *reasonably proximate relationship* tra l'azione del governo che fornisce il bene o il servizio e l'utilizzo o il godimento del medesimo bene o servizio da parte del beneficiario (par. 71), giacché l'elemento rilevante ai fini della determinazione della fornitura di beni da parte del governo (ai sensi della disposizione in esame) è la conseguenza della transazione (par. 75). E' immediato il richiamo all'interpretazione dell'art. 9.1.c AsA resa dagli organi contenziosi nel già menzionato caso *Canada – Dairy*, ove, ricordiamo, era stato concluso circa l'inclusione dei trasferimenti attribuiti in forma non monetaria nell'ambito di applicazione della disposizione e sottolineata la necessità di stabilire un *demonstrable link* tra il trasferimento di risorse e la misura statale, poiché la locuzione *by virtue of* si focalizza sugli effetti concretamente prodotti dalla misura (si v. *supra*, par. 5.1.1 e 5.1.2). Per una disamina del caso US – Softwood lumber IV si rimanda a G. Anderson, *The Canada – United States Softwood lumber dispute: where politics and theory meet in JWT*, vol. 38, 2004, n. 4, p. 661 ss.; M. G. Saric, *Softwood lumber IV: As it pertains to countervailing duties in Legal Issues of Econ. Int.*, vol. 32, 2005, n. 3, p. 313 ss.

finanziario del governo” prevista all’art. 1.1 SMC, il coinvolgimento dei soggetti privati è rilevante solo in presenza di un incarico o di precise istruzioni da parte del governo⁵⁰⁰, giacchè non può profilarsi un contributo finanziario laddove l’intervento statale sul mercato produca un risultato basato sulla libera scelta degli operatori economici⁵⁰¹, l’art. 9.1.c dell’Accordo sull’agricoltura, come interpretato nei casi *Canada – Dairy products* e *EC – Sugar* contempla la possibilità che anche il trasferimento di risorse economiche tra privati, in assenza di precise istruzioni del governo, determini l’esistenza di un pagamento.

Inoltre, la nozione stessa di pagamento include implicitamente l’esistenza di un “beneficio”, contrariamente a quanto previsto all’Accordo SMC e elaborato dagli organi contenziosi, che hanno ripetutamente identificato nel conferimento di un vantaggio un elemento fondamentale per stabilire l’esistenza di una sovvenzione. Infine (forse, ancor più chiaramente) la relazione tra la misura di sostegno e il realizzarsi di esportazioni richiesta dall’art. 9.1.c è significativamente più tenue (*on the export*) del rigido requisito di condizionalità o dipendenza fissato all’art. 3.1.a dell’Accordo SMC (*contingent upon export performance*), ove una nota alla disposizione precisa che la valutazione degli elementi che determinano un rapporto di contingenza di fatto deve condurre a stabilire un legame (*is tied to*) tra l’attribuzione dell’aiuto e l’esportazione, elemento che la prassi ha inteso

⁵⁰⁰ Ai sensi dell’art. 1.1.a.iv SMC “ai fini dell’(..) Accordo sussiste una sovvenzione qualora: (..) un governo (..) incarichi (*entrusts*) o dia ordine (*directs*) a un organismo privato di svolgere una o più funzioni tra quelle illustrate ai punti da i) a iii) che precedono, che di norma spetterebbero al governo e la prassi seguita non differisca per nessun aspetto dalle prassi normalmente adottate dai governi”.

⁵⁰¹ L’Organo di appello ha recentemente contestato la conclusione del panel nel caso *US – Export restraints* che associa ai termini *entrusts* e *directs* il significato di delega e comando (si v. il rapporto del panel nel caso *United States – Measures treating export restraints as subsidies*, WT/DS194/R, par. 8.31 e 8.34). Più precisamente, l’Organo di appello ha ritenuto tali qualificazioni troppo restrittive e ha chiarito che le due espressioni sono tese a configurare, rispettivamente, il conferimento di una responsabilità e l’esercizio di un’autorità da parte del governo nei confronti di un soggetto privato (si v. rapporto dell’Organo di appello nel caso *United States – Countervailing duty investigations on dynamic random access memory semiconductor (DRAMs) from Korea*, WT/DS296/AB/R, par. 110-111), ovvero situazioni in cui il governo utilizza un privato *as a proxy* per accordare un contributo finanziario nelle forme previste ai par. i-iii dell’art. 1.1 SMC (par. 116). Tuttavia, l’Organo di appello ha riconosciuto che tali ipotesi non si configurano qualora una qualche forma di intervento del governo sul mercato induca (o non induca) un particolare effetto derivante semplicemente dalle circostanze fattuali del caso e dall’esercizio di una libera scelta da parte degli operatori del mercato. Dunque, ha concluso, il conferire un incarico o l’impartire istruzioni non può costituire un elemento involontario o un effetto secondario della regolamentazione statale (par. 114).

come una *close connection* tra i due aspetti, giacchè non è sufficiente che il governo possa prevedere il realizzarsi di esportazioni perché tale requisito si ritenga soddisfatto⁵⁰². Dunque, l'art. 9.1.c sembra profilarsi come una disposizione di più ampia portata rispetto alla nozione di sovvenzione all'esportazione che si ricava dall'Accordo SMC, suscettibile pertanto di regolare una più vasta gamma di interventi. E ciò in contrasto con la speciale natura del regime stabilito per i prodotti agricoli che, in linea di principio, è teso a garantire maggiori margini di discrezionalità in capo ai Membri rispetto alla disciplina multilaterale generalmente applicabile alle sovvenzioni.

5.4 Il caso *United States – Subsidies on upland cotton (US – Cotton)*

Nel settembre 2003 il Brasile ha avviato un procedimento contenzioso contro il sistema statunitense di sostegno all'industria del cotone, contestando un'ampia gamma di misure sia di natura interna, sia destinate a promuovere le esportazioni (talune, peraltro, attribuite in base a normative non più in vigore) tali da mettere in discussione gran parte degli strumenti di intervento che gli Stati Uniti più genericamente accordano al settore agricolo.

Se l'ampiezza del reclamo sollevato dal Brasile rende la controversia particolarmente significativa in una prospettiva politico-negoziale, taluni specifici aspetti rivestono una importanza non marginale anche sotto il profilo giuridico e le conclusioni del panel e dell'Organo di appello rappresentano, in questo senso, un ulteriore contributo volto a precisare i contorni del regime multilaterale applicabile agli aiuti accordati dai Membri ai prodotti agricoli.

⁵⁰² Si v. l'ampia disamina della nota operata dall'Organo di appello nel caso *Canada – Measures affecting the export of civilian aircraft* che individua tre elementi necessari a stabilire detta relazione di dipendenza e evidenzia il carattere cruciale del requisito posto dall'espressione "*tied to*". (WT/DS108/AB/R, par. 169-172).

In termini generali, il reclamo, sollevato durante il periodo di vigenza della clausola di pace, riguardava otto distinti programmi statunitensi di sostegno alla produzione del cotone⁵⁰³ e due misure di promozione delle esportazioni⁵⁰⁴.

Il Brasile riteneva le misure contestate non conformi alle pertinenti disposizioni della clausola di pace, dunque azionabili ai sensi dell'Accordo SMC poiché causavano un pregiudizio grave ai suoi interessi. Sosteneva inoltre che, nell'ambito del programma c.d. *Step 2*, gli aiuti accordati agli esportatori costituivano una sovvenzione alle esportazioni incompatibile con l'Accordo

⁵⁰³ Le misure di sostegno interno contestate erano otto, e precisamente: 1) i *marketing loan programme payments*, forme di prestiti garantiti dalla produzione che consentono agli agricoltori di restituire l'ammontare del prestito a un tasso prestabilito (*loan rate*), oppure a un tasso inferiore a seconda del livello dei prezzi prevalente sul mercato: questi costituiscono, sostanzialmente, contributi finanziari a integrazione dei redditi in base all'andamento del mercato (si WT/DS267/R, par. 7.204-7.208 e par. 7.1291-7.1295); 2) gli *user marketing payments* (c.d. *Step 2*) *programs*, che si concretizzano in rimborsi ai trasformatori nazionali di cotone e agli esportatori nel caso, ripettivamente, di acquisti e vendite da esportazioni nei periodi in cui il prezzo del prodotto sul mercato statunitense superi di una certa soglia il livello prevalente sul mercato europeo (par. 7.209-7.211 e par. 7.1298-7.1300); 3) i *Production Flexibility Contract payments* (PFC), introdotti nel 1996 in sostituzione dei *deficiency payments* e a loro volta sostituiti dai *Direct Payments* nel 2002, erano pagamenti non connessi al livello della produzione o dei prezzi correnti, ma basati sulle superfici coltivate in periodo storico: essi lasciavano agli agricoltori ampia libertà di produrre, a eccezione di talune limitazioni relative alla coltivazione di frutta e ortaggi (par. 7.212-7.215); 4) i *Market Loss Assistance payments* (MLA) forme di assistenza supplementare ai redditi concesse *ad hoc* negli anni 1998, 1999 e 2001 a integrazione dei PFC in caso di bassi livelli dei prezzi (par. 7.216-7.217 e 7.1301); 5) i *Direct Payments* (DP), introdotti nel 2002, costituiscono aiuti ai redditi analoghi ai PFC (par. 7.218-7.222); 6) i *Counter-Cyclical Payments* (CCP) rappresentano una forma di assistenza supplementare ai redditi, al pari dei MLA, ma su base permanente: concessi in base agli stessi criteri dei DP, compensano le perdite di reddito provocate dai bassi livelli dei prezzi, coprendo la differenza tra tale livello e un livello di prezzo garantito (par. 7.223-7.226); 7) i *crop insurance payments*, programmi di assicurazione contro i rischi legati ai disastri naturali o alle fluttuazioni dei mercati forniti agli agricoltori da società private, il cui rimborso di parte dei premi era garantito dal governo (par. 7.227-7.232); 8) i *cottonseeds payments*, pagamenti integrativi accordati *ad hoc* nel 2000 ai trasformatori di cotone (par. 7.233-7.235). Si segnala che i PFC, e successivamente i DP, sono stati notificati dagli Stati Uniti come misure appartenenti alla *green box* in qualità di aiuti ai redditi disaccoppiati, mentre tutti gli altri rientrano nell'*amber box*. Per una più dettagliata analisi dei programmi statunitensi di sostegno al settore agricolo introdotti dal Farm Bill del 2002 si rimanda a European Commission, DG for Agriculture and Rural development, *A short history of U. S. Farm policy*, Monitoring Agri-trade Policy n. 1, 2005; C. E. Hart, B. A. Babcock, *U. S. Farm policy and the WTO: how do they match up?* in *The Estey J. of Int. Law and Trade Policy* vol. 3, 2002, n. 1, p. 119 ss.; M. Jank, L. Araújo, J. Diaz, *The WTO Dispute Settlement mechanism in perspective. Challenging trade-distorting agricultural subsidies* in J. Lacarte, J. Granados (ed. by), *Inter-governmental trade dispute settlement: multilateral and regional approaches*, London, 2004; D. Orden, *Le politiche agricole degli USA fra retorica e realtà: il Farm Bill del 2002 e la proposta per il negoziato WTO di Doha* in *Le politiche agricole nel mondo*, Quaderni del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione n. 2, 2003, p. 17 ss.; Sumner, *Farm subsidies*, cit., p. 69 ss.; C. E. Young, P. C. Westcott, *How decoupled is U.S. agricultural support for major crops?* in *AJAE*, vol. 82, 2000, p. 762 ss.

⁵⁰⁴ Con riferimento alle sovvenzioni alle esportazioni, i programmi contestati consistevano nelle misure di garanzia dei crediti alle esportazioni previste dai programmi *General Sales Manager 102*, *General Sales Manager 103* e *Supplier Credit Guarantee Programme* (che si differenziano in rapporto ai termini temporali del credito) e le sovvenzioni all'export accordate ai sensi dell'*Extraterritorial Act* del 2000. Si v. WT/DS267/R, par. 7.236 - 7.249.

sull'agricoltura e vietata ai sensi dell'Accordo SMC, mentre il sostegno concesso ai trasformatori nazionali configurava una sovvenzione condizionata all'utilizzo preferenziale dei prodotti nazionali rispetto alle importazioni, vietata in base all'art. 3.1.b del medesimo Accordo. Infine, riteneva i programmi di credito alle esportazioni una forma di sovvenzione alle esportazioni non conforme alle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura e vietata ai sensi dell'Accordo SMC, nonché contestualmente azionabile⁵⁰⁵.

Per valutare le determinazioni degli organi contenziosi, a fronte dei diversi punti sollevati dal Brasile, è opportuna una preliminare ricostruzione delle conclusioni del panel, successivamente confermate in appello⁵⁰⁶.

Nella sua assai ampia analisi, il panel accoglie tutti i reclami sollevati dal Brasile: in relazione ai programmi di sostegno interno, esso verifica preliminarmente la non conformità dei PFC e dei DP con i criteri dell'Allegato 2 all'Accordo sull'agricoltura⁵⁰⁷; successivamente, osserva che l'insieme delle misure contestate eccede il livello di sostegno deciso nella campagna di commercializzazione del 1992 e su queste basi ne deduce l'azionabilità ai sensi dell'Accordo SMC⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Si v. *US – Cotton, Request for consultations by Brazil*, WT/DS267/1.

⁵⁰⁶ Un aspetto che è opportuno segnalare preliminarmente attiene al riconoscimento, da parte del panel e dell'Organo di appello, della possibilità per il Brasile di sollevare un reclamo contro misure accordate nell'ambito di normative non più in vigore. In proposito l'Organo di appello evidenzia che, ai sensi dell'art. 4.2 DSU, l'abrogazione della misura contestata nell'ordinamento giuridico di un Membro non incide sugli effetti che essa può indurre sul funzionamento di un Accordo contemplato, dunque anche le misure non più in vigore possono formare l'oggetto di una richiesta di consultazione da parte dei Membri (WT/DS267/AB/R, par. 261-262). L'Organo di appello interpreta nel medesimo senso l'art. 7.2 DSU, chiarendo che una misura non più in vigore non subisce gli effetti di una raccomandazione del DSB ma può comunque essere inserita in una richiesta di consultazioni (par. 272). Inoltre nota che una caratteristica particolare delle sovvenzioni consiste nel fatto che, ai sensi dell'art. 7.8 SMC, qualora "abbiano causato" effetti pregiudizievoli, il Membro che le accorda deve compiere le azioni appropriate per eliminare tali effetti o rimuovere la sovvenzione, elemento che suggerisce, secondo l'Organo di appello, che possa sussistere un lasso temporale tra il pagamento dell'aiuto e i suoi effetti. In questa prospettiva, la non azionabilità delle misure non più in vigore renderebbe difficile trovare rimedio a tali effetti (par. 273).

⁵⁰⁷ Ricordiamo che il par. a della clausola di pace esentava da un'azione legale le misure di sostegno interno interamente conformi alle disposizioni dell'Allegato 2. Si v., *supra*, cap. 3, par. 2.3.

⁵⁰⁸ Ai sensi del par. b della clausola di pace i programmi di sostegno interno conformi all'art. 6 AsA erano parzialmente esentati da una contestazione in sede multilaterale a condizione che non accordassero a un prodotto specifico "un sostegno superiore a quello deciso nella campagna di commercializzazione del 1992". Si v., *supra*, cap. 3, par. 2.3.

Con riferimento al programma *Step 2* il panel conferma che gli aiuti accordati agli esportatori costituiscono una sovvenzione alle esportazioni in base all'art. 9.1.a dell'Accordo sull'agricoltura e, notando che gli Stati Uniti non hanno assunto impegni di riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni di cotone nelle proprie Liste, conclude che essi sono attribuiti in violazione dell'Accordo, dunque (sulla base del disposto della clausola di pace) passibili di azione legale ai sensi dell'Accordo SMC⁵⁰⁹. Inoltre, richiamando le considerazioni svolte circa la loro qualificazione di sovvenzioni alle esportazioni, giunge a concludere che essi costituiscono misure vietate dagli artt. 3.1.a e 3.2 dell'Accordo SMC⁵¹⁰.

Per quanto riguarda gli aiuti ai trasformatori di cotone concessi nell'ambito dello stesso programma, il panel stabilisce l'applicabilità dell'art. 3.1.b dell'Accordo SMC e osserva che essi configurano una sovvenzione interna vietata⁵¹¹. Su queste basi, esso raccomanda che entrambe le tipologie di aiuti siano resi conformi all'Accordo sull'agricoltura (ai sensi dell'art. 4.7 dell'Accordo SMC) revocati entro sei mesi⁵¹². Infine, il panel qualifica i crediti alle esportazioni come sovvenzioni alle esportazioni ai sensi della lett. j dell'Elenco illustrativo allegato all'Accordo SMC⁵¹³ e, ritenendole non conformi all'art. 10.1 dell'Accordo sull'agricoltura (perché suscettibili di eludere gli impegni in materia di sovvenzioni alle esportazioni), conclude circa la loro azionabilità sulla base delle disposizioni dell'Accordo SMC, come previsto dalla clausola di pace⁵¹⁴. A questo punto, richiamando la preliminare conclusione relativa alla lett. j

⁵⁰⁹ Il par. c della clausola di pace stabiliva la non passibilità di azione legale multilaterale per le sovvenzioni alle esportazioni interamente conformi agli artt. 8-10 AsA. Si v., *supra*, cap. 3, par. 2.3.

⁵¹⁰ Gli artt. 3.1.a e 3.2 dell'Accordo SMC sanciscono il divieto di accordare sovvenzioni alle esportazioni "salvo per quanto disposto dall'Accordo sull'agricoltura".

⁵¹¹ In base all'art. 3.1.b dell'Accordo SMC sono vietate le sovvenzioni condizionate all'utilizzo preferenziale di merci nazionali rispetto a prodotti importati.

⁵¹² Si segnala che la conformità dei programmi all'Accordo sull'agricoltura implica che l'attribuzione degli aiuti sia resa compatibile con gli impegni di riduzione ivi previsti.

⁵¹³ L'Elenco illustrativo allegato all'Accordo SMC identifica le pratiche statali che configurano una sovvenzione alle esportazioni. La lett. j riguarda la "istituzione da parte dello Stato (o di organismi speciali controllati dallo Stato) di programmi di garanzia al credito all'esportazione o di assicurazione, di programmi di assicurazione o garanzia contro l'aumento del prezzo dei prodotti esportati o di programmi contro i rischi valutari, a tassi di premio insufficienti per coprire, nel lungo periodo, i costi e le perdite operative dei programmi".

⁵¹⁴ Art. 13.c dell'AsA. Si v. *supra*, cap. 3, par. 2.3.

dell'Elenco illustrativo, il panel osserva che tali misure violano anche gli artt. 3.1.a e 3.2 dell'Accordo SMC e ne raccomanda la rimozione entro sei mesi⁵¹⁵.

Una volta stabilito che tutte le misure di sostegno interno contestate (ivi compreso il programma *Step 2*) sono passibili di azione legale, il panel procede a esaminare se complessivamente tali aiuti causano un pregiudizio grave agli interessi del Brasile, inducendo una significativa compressione dei prezzi ai sensi dell'art. 6.3.c dell'Accordo SMC⁵¹⁶. Sulla base di una approfondita analisi, esso giunge a stabilire che ciò si verifica per effetto di tutte le misure considerate (a eccezione dei PFC, dei DP e dei CCP) e, conseguentemente, raccomanda l'adozione di misure adeguate per eliminare gli effetti pregiudizievoli degli aiuti o per revocarli⁵¹⁷.

Gli elementi su cui ci sembra più significativo soffermarsi sono le determinazioni relative al regime applicabile ai programmi di sostegno interno, giacchè esse rappresentano il primo caso in cui le disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura sono state oggetto dell'esame degli organi contenziosi.

Sotto questo profilo, tre elementi qualificano le conclusioni del panel, confermate dall'Organo di appello: è offerta la prima lettura in chiave interpretativa dei criteri stabiliti dall'Allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura in relazione al

⁵¹⁵ Sul punto l'analisi del panel, confermata dall'Organo di appello, non è scevra da critiche. Entrambi gli organi concludono circa l'applicabilità delle regole dell'AsA relative alla prevenzione dell'elusione degli impegni di sovvenzionamento delle esportazioni (art. 10.2) in base al contesto dell'art. 10 e alla storia negoziale della disposizione (tuttavia, si segnala l'opinione contraria di un membro dell'Organo di appello). Il panel desume il divieto di porre in essere dette misure dalla loro incompatibilità con la lett. j dell'Accordo SMC, che sembra rilevare al duplice fine di contesto interpretativo e di fonte del regime applicabile, senza soffermarsi in ulteriori precisazioni. Per una più dettagliata analisi delle conclusioni del panel sul punto rimandiamo a M. G. Desta, *US Agricultural export credits after the WTO cotton ruling: the law of unintended consequences in The Estey Centre J. of Int. Law and Trade Policy*, vol. 6, 2005, n. 2, p. 107 ss.

⁵¹⁶ Ai sensi dell'art. 6.3.c dell'Accordo SMC "può sussistere un pregiudizio grave ove si verifichi: (...) c) la sovvenzione ha come effetto la vendita dei prodotti sovvenzionati a prezzi sensibilmente inferiori rispetto a prodotti simili di un altro Membro nello stesso mercato, ovvero un significativo effetto di compressione (*significant price compression*) o depressione (*significant price suppression*) dei prezzi o di riduzione delle vendite nello stesso mercato". Pur avendo precedentemente concluso che costituisce una misura vietata, il panel iscrive il programma *Step 2* nella complessiva valutazione degli effetti pregiudizievoli perché nota che l'art. 5.c dell'Accordo SMC non preclude ai Membri la possibilità di contestare una stessa misura come vietata e azionabile, e ottenere i differenti rimedi previsti, giacchè, osserva, un solo rimedio può non essere sufficiente per ottemperare alle raccomandazioni del DSB (par. 7.1193, nota 1314).

⁵¹⁷ Per una ricostruzione dell'analisi del panel sul punto si v. *infra*, par. 4.3.

sostegno disaccoppiato del reddito ricadente alla *green box*; viene precisata la natura del rapporto tra l'Accordo sull'agricoltura e l'Accordo SMC in relazione a una specifica tipologia di programmi di sostegno interno (le sovvenzioni condizionate all'utilizzo di merci nazionali rispetto alle merci importate); infine, sono delineati i caratteri dell'analisi degli effetti di significativa compressione dei prezzi indotti da tali programmi di sostegno.

5.4.1 I criteri che identificano un sostegno al reddito disaccoppiato ai sensi dell'Allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura

Nell'ambito della valutazione relativa l'applicabilità della clausola di pace, il panel e l'Organo di appello sono chiamati a esaminare i PFC e i DP, notificati dagli Stati Uniti come misure appartenenti alla *green box*, allo scopo di verificare il rispetto dei criteri stabiliti al par. 6 dell'Allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura.

L'interpretazione del requisito fissato al par. 6.b dell'Allegato⁵¹⁸ fornita dagli organi contenziosi è particolarmente significativa perché fornisce una guida nella determinazione delle condizioni che rendono un programma di sostegno del reddito disaccoppiato qualificabile come una misura appartenente alla *green box*, dunque esente dagli impegni di riduzione in termini di MAS totale corrente.

Sul punto l'Organo di appello, confermando le conclusioni del panel, sottolinea come la disposizione richieda l'eliminazione di qualsiasi rapporto (*related to*) tra l'ammontare del pagamento e il tipo o il volume della produzione realizzata dal beneficiario negli anni successivi al periodo base, ma afferma che tale rapporto non possa essere inteso solo come una relazione di carattere negativo. La genericità della nozione, secondo l'Organo di appello, può infatti configurare sia una relazione di carattere positivo (in base alla quale l'eleggibilità al pagamento

⁵¹⁸ Il par. 6 dell'Allegato 2 dell'AsA definisce i criteri che qualificano una forma di sostegno del reddito come disaccoppiata, dunque come appartenente alla *green box*. La lett. b stabilisce che "l'ammontare di questi pagamenti ogni anno non dovrà essere connesso a (*related to*), o basata sul (*based on*), tipo o volume della produzione (incluso il numero di capi di bestiame) realizzata dal produttore in qualsiasi anno successivo al periodo base".

è condizionata al realizzarsi di una produzione) sia una relazione negativa (da cui discende che il pagamento è soggetto a un requisito di non produzione)⁵¹⁹. In proposito esso nota che l'intero paragrafo è teso a svincolare l'attribuzione di un pagamento da taluni aspetti delle decisioni produttive poste in essere dai beneficiari, allo scopo di garantire il carattere neutrale dell'aiuto rispetto a tali scelte. Tra questi, l'Organo di appello concentra la sua attenzione sulla lett. e) e osserva che la disposizione in parola vieta l'apposizione di requisiti positivi di produzione (operando così una chiara distinzione tra condizioni di eleggibilità agli aiuti di natura positiva e negativa) e consente le misure che richiedano una non-produzione. Dunque, osserva l'Organo di appello, ai sensi del par. 6.e i pagamenti condizionati al totale divieto di produrre possono qualificarsi come un sostegno disaccoppiato conforme all'Allegato 2⁵²⁰.

Su queste basi, anche ammettendo che i pagamenti contestati creino, ai sensi del par. 6.b, un rapporto tra l'ammontare del pagamento e il volume della produzione (nel caso di specie, pari a zero), secondo l'Organo di appello, al fine di attribuire un significato e un effetto a entrambe le disposizioni, è opportuno interpretare quest'ultimo nel senso di non impedire un divieto totale di produrre⁵²¹.

Nel caso dei PFC e dei DP statunitensi, si osserva che l'esclusione parziale di talune produzioni dai programmi di aiuto può influenzare le scelte produttive e convogliare la produzione verso i prodotti eleggibili ai pagamenti, con effetti positivi sul volume di tali produzioni⁵²². Poiché, ai sensi del par. 6.b, le nozioni di "tipo e volume della produzione realizzata" e di "ammontare del pagamento" sono legate dalla previsione che non debba sussistere alcuna relazione, è necessario esaminare il rapporto che si crea tra i due elementi nei casi di specie: un programma che non accorda un pagamento in presenza di determinate

⁵¹⁹ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 321-324.

⁵²⁰ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 326.

⁵²¹ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 327. Come già segnalato, i PFC e i DP erano accordati agli agricoltori per produrre qualsiasi prodotto agricolo, eccetto la frutta e gli ortaggi. L'esclusione era stata inserita su pressione dei coltivatori che non godevano di alcun sostegno e mirava a impedire un aumento eccessivo della domanda e il conseguente calo dei prezzi. Sul punto R. L. Thompson, *The US Farm Bill and the Doha negotiations: on parallel tracks or a collision course?*, IPC Issue Brief, settembre 2005.

⁵²² Si v. WT/DS267/AB/R, par. 329.

produzioni è legato al tipo o al volume della produzione. Dunque, si conclude, la libertà lasciata all'agricoltore di produrre e ricevere un aiuto per talune coltivazioni stabilite dai programmi contestati, combinata con la previsione di una riduzione di tale aiuto qualora vengano realizzate produzioni vietate, crea un legame tra i due elementi perché crea un incentivo a modificare i piani produttivi e, in questo senso, viola il par. 6.b⁵²³.

5.4.2 Il rapporto tra l'art. 3.1.b dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative e la disciplina del sostegno interno nell'Accordo sull'agricoltura

Un secondo punto significativo affrontato dagli organi contenziosi nel caso *US – Cotton* riguarda l'applicabilità del divieto di attribuire sovvenzioni condizionate all'utilizzo preferenziale di merci nazionali rispetto a merci importate (*import substitution subsidies*) sancito all'art. 3.1.b dell'Accordo SMC, ai prodotti agricoli.

Nella sua analisi l'Organo di appello richiama lo *chapeau* dell'art. 3 dell'Accordo SMC e le conclusioni del caso *EC – Bananas*, ove era stata stabilita l'applicabilità del GATT 1994 e degli altri Accordi multilaterali agli scambi agricoli, salvo che l'Accordo sull'agricoltura contenga disposizioni specifiche *dealing specifically with the same matter*⁵²⁴. In base a tali indicazioni, l'Organo di appello concentra la sua analisi sull'eventualità che l'Accordo contenga disposizioni specifiche relative all'attribuzione di *import substitution subsidies* e, a questo scopo, analizza il disposto del par. 7 dell'Allegato 3 e dell'art. 6.3 dell'Accordo⁵²⁵.

⁵²³ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 331-332.

⁵²⁴ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 530-532.

⁵²⁵ Ai sensi del par. 7 dell'Allegato 3 all'AsA "La MAS sarà calcolata con riferimento al punto più vicino possibile al punto di prima commercializzazione del prodotto in questione. I programmi che hanno come destinatari i trasformatori di prodotti agricoli saranno inclusi nella misura in cui da essi derivino vantaggi ai produttori della materia prima agricola". L'art. 6.3 dell'Accordo recita "Gli impegni di riduzione del sostegno interno di un Membro si ritengono soddisfatti in qualsiasi anno in cui il sostegno interno del medesimo Membro a favore dei produttori agricoli, espresso in termini di MAS totale corrente, non superi il corrispondente livello di impegno consolidato annuo o finale specificato nella Parte IV della sua Lista di concessioni".

Nel primo caso, l'Organo di appello osserva che la norma stabilisce che debba essere inclusa nel calcolo della MAS solamente la porzione di un aiuto di cui beneficiano i produttori di materie prime agricole e sottolinea che sussiste una chiara distinzione tra la previsione di inserire determinati pagamenti, o una loro quota, nel calcolo della MAS e l'autorizzazione a utilizzare sovvenzioni condizionate all'utilizzo di merci nazionali⁵²⁶. Dunque, l'Allegato 3 definisce i criteri di calcolo della MAS, ma non riconosce ai Membri il diritto di accordare tale tipologia di aiuti, né la sua sfera di efficacia è limitata alle misure che presentano una componente di sostituzione delle importazioni⁵²⁷.

Con riferimento all'art. 6.3, l'Organo di appello osserva che la disposizione stabilisce una limitazione quantitativa all'ammontare del sostegno che i Membri possono accordare annualmente, ma ciò non implica che la conformità con detti impegni equivalga all'osservanza degli obblighi assunti ai sensi di altri Accordi multilaterali⁵²⁸. Vengono, dunque, confermate le considerazioni del panel il quale aveva osservato come l'art. 3.1.b dell'Accordo SMC e l'art. 6.3 dell'Accordo sull'agricoltura stabiliscano obblighi paralleli, da cui discende che l'applicabilità del secondo non esclude l'applicabilità del primo strumento né prevale su di esso, e aveva sottolineato come le limitazioni al sovvenzionamento della produzione poste dagli impegni di riduzione ai sensi dell'art. 3.1 dell'Accordo sull'agricoltura siano bensì riferite all'aspetto quantitativo del sostegno, ma non menzionino l'aspetto qualitativo, ovvero le caratteristiche delle misure poste in essere⁵²⁹.

Su queste basi, l'Organo di appello osserva che l'Accordo sull'agricoltura disciplina il carattere interno dell'aiuto ma non il contenuto nazionale del sovvenzionamento, dunque non contiene disposizioni specifiche relative agli

⁵²⁶ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 539-541.

⁵²⁷ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 542 e WT/DS267/R, par. 7.1065.

⁵²⁸ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 545 e WT/DS267/R, par. 7.1058.

⁵²⁹ Si v. WT/DS267/R, par. 7.1058. In questo senso, concludeva il panel, non si configura un conflitto tra le disposizioni dei due strumenti.

aiuti con una componente di *import substitution* tali da escludere l'applicabilità dell'art. 3.1.b⁵³⁰.

Richiamando la natura integrata del complesso degli Accordi multilaterali e l'opportunità di interpretare le disposizioni di un accordo in modo coerente e tale da attribuire un significato a ciascuno dei termini ivi contenuti, l'Organo di appello conclude che è consentito ai Membri accordare un sostegno interno conforme ai propri impegni di riduzione ai sensi dell'Accordo sull'agricoltura, ma che contestualmente essi devono tenere presente le altre obbligazioni assunte ai sensi degli Accordi multilaterali, ivi compreso il divieto previsto all'art. 3.1.b dell'Accordo SMC⁵³¹.

5.4.3 Il criterio della "significativa compressione dei prezzi" previsto all'art. 6.3.c dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative

Seppure sotto un profilo differente, anche nell'ambito dell'analisi con cui il panel giunge a determinare l'esistenza di un pregiudizio grave agli interessi del Brasile in termini di grave compressione dei prezzi, talune conclusioni risultano particolarmente rilevanti⁵³².

⁵³⁰ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 547.

⁵³¹ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 549-550 e WT/DS267/R, par. 7.1071.

⁵³² Si segnala che l'esame del panel ai sensi dell'art. 6.3.c si sviluppa in diversi punti: per consentire la comprensione degli elementi che più qualificano tale analisi è opportuna una (breve) ricostruzione dell'*order of analysis* seguito dall'organo contenzioso. Preliminarmente il panel considera la natura delle misure contestate per stabilire che esse costituiscono una sovvenzione specifica ai sensi degli artt. 1.1.a.1.i e 2 dell'Accordo SMC (WT/DS267/R, par. 7.1120-1154). Successivamente, esso procede con il riconoscere nel mercato mondiale il mercato ove condurre l'analisi e, conseguentemente, stabilisce che il prezzo mondiale rappresenta il livello di prezzo rilevante (par. 7.1247-1274). Chiarisce, poi, che un effetto di compressione significativa dei prezzi si realizza qualora ai prezzi sia impedito di crescere, mentre una depressione significativa dei prezzi avviene quando essi vengano ridotti e, richiamando l'art. 15.2 dell'Accordo SMC, stabilisce che ciò debba essere determinato rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza delle sovvenzioni contestate (par. 7.1277-1279). L'esistenza della "compressione" viene stabilita in base al peso relativo degli Stati Uniti nella produzione e nelle esportazioni mondiali di cotone (da cui deriva una influenza sostanziale sul livello dei prezzi mondiali), dal *trend* dei prezzi mondiali e dalla natura delle specifiche sovvenzioni esaminate. Su queste basi il panel conclude che taluni aiuti sono direttamente correlati al livello dei prezzi mondiali (*price-contingent subsidies*) e influenzano le decisioni produttive nei periodi in cui l'andamento di tali prezzi è decrescente (par. 7.1285-1309). La qualificazione di "significativa" in relazione all'effetto di compressione dei prezzi mondiali deve essere, secondo il panel, esaminata caso per caso: nelle circostanze di specie il suo valore viene relativizzato poiché, trattandosi di un prodotto di base ampiamente scambiato, sul mercato del cotone anche una riduzione relativa dei prezzi può risultare significativa (a causa dei bassi margini di

In primo luogo, il panel stabilisce (e l'Organo di appello conferma) che la scelta del mercato rilevante sulla cui base valutare l'effetto di compressione significativa dei prezzi ai sensi dell'art. 6.3.c dell'Accordo SMC è liberamente operata dal Membro ricorrente⁵³³. In proposito, la disposizione non prevede limitazioni di natura geografica, dunque è ipotizzabile che il mercato rilevante possa essere qualsiasi mercato, ivi compreso il mercato mondiale del prodotto⁵³⁴. In secondo luogo, viene affermata l'opportunità di individuare un nesso causale tra l'aiuto in esame e la significativa compressione dei prezzi, volto a assicurare che gli effetti di altri fattori non siano impropriamente attribuiti all'aiuto⁵³⁵. Infine, e più significativamente, sono inclusi nell'analisi anche gli effetti degli aiuti concessi in periodi precedenti. Come osserva l'Organo di appello, infatti, l'art. 6.3.c non suggerisce che l'effetto di una sovvenzione sia limitato a (o abbia luogo in) un determinato periodo di tempo, dunque non è esclusa la possibilità che un aiuto accordato annualmente possa produrre effetti anche in periodi successivi, giacché la disposizione menziona gli effetti provocati dall'aiuto e non l'ammontare del sostegno concesso⁵³⁶. Secondo l'Organo di appello, il contesto dell'art. 6.4 conduce alla medesima conclusione, in particolare ove è previsto che gli effetti di una sovvenzione siano esaminati nell'ambito di un periodo di tempo sufficientemente lungo e non limitato all'anno di attribuzione⁵³⁷.

profitti, nonché per via dell'omogeneità delle produzioni che ne aumentano la sensibilità al prezzo) (par. 7.1329-1330). Infine, il panel stabilisce la necessità di determinare un nesso causale tra le sovvenzioni contestate e la compressione dei prezzi e osserva che l'assenza di precise indicazioni sul punto nella disposizione in parola, al contrario di quanto disposto da altre norme della Parte V dell'Accordo SMC, può essere interpretata come la dimostrazione che i negozianti non hanno ritenuto appropriato inserire indicazioni in tale contesto, per consentire un esame caso per caso (par. 7.1341-1345). Nel caso di specie, il panel procede a dimostrare tale nesso causale sulla base di quattro considerazioni. i) l'effetto del peso specifico degli Stati Uniti sui prezzi mondiali; ii) la natura di quattro sovvenzioni (più precisamente, dei *marketing loans payments*, dei MLA, dei CCP e del programma *Step 2*) che isolano i produttori statunitensi dall'andamento dei prezzi mondiali; iii) la coincidenza temporale tra l'attribuzione degli aiuti, il calo dei prezzi del cotone sul mercato statunitense e mondiale e il contestuale aumento dell'*export* degli Stati Uniti; iv) la differenza tra i costi di produzione sostenuti dai produttori e i ricavi di vendita, che suggerisce che non sarebbe stato possibile ai produttori statunitensi di rimanere sul mercato in assenza degli aiuti (par. 7.1348-1353). Si segnala che l'interpretazione dell'art. 6.3.c SMC e l'analisi condotta dal panel è successivamente confermata dall'Organo di appello.

⁵³³ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 406 e WT/DS267/R, par. 7.1246.

⁵³⁴ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 409.

⁵³⁵ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 435-438 e WT/DS267/R, par. 7.1341-7.1344.

⁵³⁶ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 476.

⁵³⁷ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 478.

Dunque, l'effetto di compressione dei prezzi causato da una sovvenzione non si estingue nell'anno in cui essa è accordata ma può avere luogo anche negli anni successivi: da ciò discende che tali effetti possano essere presi in considerazione nella valutazione del pregiudizio grave⁵³⁸.

5.4.4 Il rilievo della controversia

Il significato attribuibile ai rapporti degli organi contenziosi nel caso *US – Cotton* può essere valutato in base a differenti profili.

Dal punto di vista politico-negoziale, essi esprimono un giudizio negativo sull'ampio sostegno statunitense al settore agricolo in senso lato, poiché i programmi ritenuti in contrasto con le disposizioni multilaterali costituiscono i tipici strumenti di intervento sul mercato di un ampio numero di prodotti agricoli⁵³⁹. Le conclusioni del panel (confermate in appello) implicano l'illegittimità della categorizzazione dei programmi interni nelle tre *boxes*, operata unilateralmente dagli Stati Uniti. In proposito, si rileva che l'interpretazione restrittiva dei criteri che qualificano gli aiuti diretti disaccoppiati come appartenenti alla *green box* riduce i margini di discrezionalità di cui godono i Membri nel disegnare i propri programmi di sostegno in modo da escluderli dal calcolo della MAS⁵⁴⁰. In termini più generali, il caso *US – Cotton* sembra dimostrare che i criteri di categorizzazione delineati dall'Accordo sull'agricoltura rilevano ai fini negoziali, ma non in sede di interpretazione degli obblighi assunti dai Membri.

⁵³⁸ Si v. WT/DS267/AB/R, par. 482-484. Sul punto, il panel osserva che l'esame degli sviluppi nell'arco di un periodo di tempo più lungo di un anno attribuisce alla valutazione del pregiudizio grave una base più solida (WT/DS267/R, par. 7.1199)

⁵³⁹ Josling riassume efficacemente il punto osservando che *the core programs* della politica agricola statunitense sono stati posti *under WTO judicial microscope* (si v. Josling, *Domestic farm policies*, cit., p. 180).

⁵⁴⁰ Come già osservato, dalle conclusioni degli organi contenziosi deriva l'impossibilità di apporre requisiti di uso specifico delle aree produttive se ciò è, in qualsiasi modo, legato alle decisioni produttive.

Anche sotto il profilo della disciplina multilaterale applicabile agli aiuti accordati alla produzione e all'*export* agricolo, sono opportune alcune riflessioni.

In primo luogo, l'interpretazione delle disposizioni che regolano i rapporti tra l'Accordo sull'agricoltura e l'Accordo SMC amplia le ipotesi in cui si configura un'applicazione cumulativa delle due discipline e sancisce la piena applicabilità di quest'ultimo strumento a tutti i casi in cui l'Accordo sull'agricoltura non stabilisce regole specifiche. Peraltro, la natura letterale dell'interpretazione resa dagli organi contenziosi sembra far presumere che, salvo il caso dei programmi identificati dall'art. 9.1 e dall'Allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura, difficilmente possa prefigurarsi l'autonoma applicazione di tale Accordo, giacchè il regime ivi delineato contempla principalmente l'elemento quantitativo degli impegni assunti dai Membri, ma nulla dispone in relazione al profilo qualitativo delle misure attivabili.

Questo aspetto assume una rilevanza particolare a fronte della conseguente invocabilità dei rimedi associati alle disposizioni dell'Accordo SMC: a seguito della scadenza della clausola di pace, la rimozione delle sovvenzioni vietate prescinderebbe dalla valutazione della piena conformità delle misure con le regole dell'Accordo sull'agricoltura; parimenti, la determinazione di un pregiudizio grave agli interessi di un altro Membro non richiederebbe la preliminare verifica dell'osservanza di tali disposizioni.

In questa prospettiva, rileva non solamente l'interpretazione estensiva di taluni elementi dello standard di "significativa compressione dei prezzi" volto a determinare l'esistenza di un pregiudizio grave (quali la nozione del mercato rilevante e la valutazione degli effetti indotti dagli aiuti accordati in periodi precedenti), ma assume un peso anche l'assenza di una quantificazione degli effetti provocati da tali sovvenzioni, nonchè di un criterio preciso finalizzato a stabilire il carattere "significativo" di detta compressione.

L'insieme di tali fattori sembra ridurre l'onere di dimostrare la sussistenza di tale standard, cui segue un potenziale effetto incentivante a sollevare reclami in

questo senso⁵⁴¹. Pur tenendo presente che le conclusioni fornite dagli organi contenziosi sul punto non si esauriscono nel contesto degli scambi agricoli, è innegabile che i caratteri del sostegno accordato al settore, specialmente dai Paesi sviluppati, si prestano a una contestazione di tal fatta.

⁵⁴¹ Diversi autori evidenziano l'influenza che le conclusioni degli organi contenziosi nel caso di specie possono esercitare nell'ambito del negoziato agricolo del Doha Round: in questo senso Jank et al., *The WTO Dispute Settlement*, cit., p. 32-33; T. Jostling, *Unraveling the Cotton case in Bridges*, ICTSD, 2005, n. 4, p. 3 ss.; E. U. Petersmann, *Strategic use of WTO Dispute Settlement proceedings for advancing WTO negotiations on Agriculture* in Petersmann, *Reforming*, cit., p. 127 ss., a p. 137 ss.; P. Sutherland, *The Doha Development Agenda: political challenges to the world trading system – A cosmopolitan perspective* in *JIEL* vol. 8, 2005, n. 2, p. 363 ss., a p. 368; H. E. Zunckel, *The African awakening in United States – Upland cotton in JFT*, vol. 39, 2005, n. 6, p. 1071 ss., a p. 1079 e 1093. Per un più generico inquadramento della controversia nell'ambito del negoziato agricolo in corso M. Newell, *Cotton, U.S. domestic policy and trade wars: the future of WTO agriculture negotiations* in *Minn. J. of Global Trade*, vol. 14, 2005, p. 301 ss.

Considerazioni conclusive

La regolamentazione degli scambi di prodotti agricoli nel GATT 1947 e nel sistema degli Accordi multilaterali facenti capo all'Organizzazione Mondiale del Commercio si discosta dalla disciplina generalmente applicabile alle altre tipologie di beni. Come si è avuto modo di osservare, il riconoscimento della speciale natura del settore, che trova la sua ragion d'essere nelle caratteristiche strutturali della produzione agricola e nei meccanismi che regolano i mercati nazionali e internazionali, ha indotto gli Stati, nel sistema previgente, a apporre espresse deroghe alla disciplina generale (nonché a tollerare la sostanziale disapplicazione delle altre regole del GATT) e, seppure in vista di una progressiva liberalizzazione di tali scambi, a prevedere un regime particolare per i programmi nazionali di sostegno al settore agricolo nel sistema degli Accordi multilaterali negoziati al termine dell'Uruguay Round.

La conclusione dell'Accordo sull'agricoltura rappresenta indubbiamente un importante passo nella direzione dell'effettiva integrazione del settore nel sistema commerciale multilaterale, ma la natura temporanea del regime ivi delineato, il consolidamento di livelli di impegno spesso scarsamente efficaci a determinare la sostanziale apertura dei mercati interni, nonché le disposizioni della clausola di pace (che ha consentito per un lungo periodo il mantenimento di gran parte dei programmi nazionali di sostegno delle esportazioni e della produzione agricola) manifestano la volontà politica dei Membri di mantenere taluni aspetti degli scambi internazionali di prodotti agricoli al di fuori della disciplina multilaterale generalmente applicabile e al connesso processo di liberalizzazione.

Questo elemento si manifesta con chiarezza nel differente regime previsto per le sovvenzioni ai prodotti agricoli rispetto alle regole generali: se l'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative delinea criteri precisi volti a

determinare le tipologie degli interventi di sostegno vietati e di quelli azionabili sulla base degli effetti pregiudizievoli che essi producono agli interessi commerciali di un altro Membro (e, in questa prospettiva, vieta in principio l'attribuzione degli aiuti alle esportazioni), l'Accordo sull'agricoltura assume una impostazione differente e classifica le sovvenzioni in base alla natura dei beneficiari (le imprese produttrici e quelle esportatrici), prevedendo l'ammissibilità di entrambe le categorie di misure entro i predeterminati livelli quantitativi consolidati nelle Liste di concessioni di ciascun Membro.

Il progressivo sviluppo di una disciplina multilaterale volta a regolare più efficacemente le relazioni commerciali internazionali attraverso la definizione di regole più chiare in materia di sovvenzionamento al settore agricolo è stato influenzato dal frequente ricorso delle Parti contraenti al sistema contenzioso del GATT, originato dalle forti tensioni commerciali determinate dalle distorsioni dei mercati internazionali provocate dall'ampio intervento di alcuni Stati a sostegno del proprio settore agricolo. Le difficoltà incontrate dai panel hanno, infatti, contribuito a evidenziare le carenze della disciplina e esercitato una forte influenza sui negoziati che ha indotto le Parti a concludere il Codice sulle sovvenzioni nel corso del Tokyo Round e l'Accordo sull'agricoltura e l'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative nel successivo negoziato.

In questa prospettiva, e stante il negoziato agricolo in corso, le determinazioni degli organi contenziosi nelle controversie relative ai programmi nazionali di sostegno al settore agricolo sollevate in ambito OMC assumono un ruolo particolarmente significativo sotto un duplice profilo.

In primo luogo, si è avuto modo di osservare che tali determinazioni hanno contribuito a chiarire l'esatta portata dell'insieme degli impegni multilaterali assunti dagli Stati in relazione alle possibilità, quantitative e qualitative, di sovvenzionare le esportazioni e la produzione agricola interna. In termini generali si assiste al progressivo sviluppo di una linea interpretativa che, attraverso una lettura estensiva delle disposizioni dall'Accordo sull'agricoltura e costanti riferimenti alla disciplina dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure

compensative, è volta a una piena integrazione delle sovvenzioni agricole nella disciplina multilaterale generale. In particolare, gli organi contenziosi hanno provveduto a precisare la sfera di efficacia materiale dell'Accordo sull'agricoltura, stabilendo la piena applicabilità delle pertinenti disposizioni dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, e si è costantemente profilata un'applicazione cumulativa dei due Accordi multilaterali in tutti i casi in cui le norme relative al settore agricolo non prevedono uno specifico regime.

Il contributo fornito dalla prassi contenziosa non si esaurisce, tuttavia, nel chiarimento del rapporto che intercorre tra i regimi previsti dai due Accordi e, dunque, nella progressiva integrazione delle sovvenzioni agricole nel sistema multilaterale.

Gli organi contenziosi sembrano, infatti, avere individuato in una precisa norma dell'Accordo sull'agricoltura, l'art. 9.1.c, uno strumento atto a sottoporre alle regole multilaterali un numero crescente di programmi di sostegno, più o meno correlati all'*export* agricolo, con il potenziale effetto di ampliare l'ambito di applicazione della disposizione a fattispecie non disciplinate dall'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative: nel sottolineare l'interrelazione tra il sostegno della produzione agricola nazionale e il sovvenzionamento delle esportazioni, è stata, infatti, stabilita l'applicabilità del regime previsto per i programmi di promozione dell'*export* anche ai casi in cui l'intervento statale si manifesta sul solo mercato interno ma determina, indirettamente, un effetto distorsivo sul grado di concorrenzialità delle esportazioni straniere sui mercati dei Paesi terzi.

Dall'esame della prassi contenziosa, dunque, emerge con chiarezza che, fermo restando il differente regime degli aiuti stabilito nei due Accordi, non è possibile ritenere l'ambito di efficacia materiale dell'Accordo sull'agricoltura come attinente il solo profilo quantitativo del sostegno al settore agricolo (consolidato dai Membri nelle Liste di concessioni), da integrare con le norme di natura più prettamente qualitativa previste dall'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. Al contrario, la formulazione dell'AsA, come interpretata dagli

organi contenziosi, prefigura un *corpus* normativo autonomo che prevede specifici vincoli alle ipotesi di sovvenzionamento della produzione e delle esportazioni agricole non solamente in termini dell'ammontare del sostegno ammesso, ma anche delle tipologie di misure attuabili.

Nell'insieme, tale linea interpretativa sembra, dunque, attenuare la speciale natura del regime delle sovvenzioni prefigurato dall'Accordo sull'agricoltura attraverso l'effetto cumulato che deriva dalla piena applicabilità delle pertinenti norme dell'Accordo SMC e da una lettura estensiva delle disposizioni che configurano le ipotesi di sovvenzionamento delle esportazioni soggette agli impegni di riduzione consolidati, nonché da una rigida interpretazione dei criteri che identificano le misure di sostegno interno ammesse.

In questo senso, gli organi contenziosi sembrano attribuire alle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura un intento liberalizzatore e un obiettivo di piena integrazione del sostegno ai prodotti agricoli nel sistema commerciale multilaterale che, in parte, trascende il tono letterale delle disposizioni. L'esperienza del GATT, tuttavia, dimostra che questo elemento può esercitare un'influenza sul negoziato in corso e contribuire al raggiungimento di un risultato negoziale che, al momento attuale, stenta a concretizzarsi.

Bibliografia

Volumi

Adinolfi G., *L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001.

Anania G., De Filippis F. (a cura di), *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, Milano, 1996.

Anania G., Bonham M. E., Carter C. A., McCalla A. F. (ed. by), *Agricultural policy reform and the WTO. Where are we heading?*, Cheltenham, 2004.

Anderson K., Josling T. (ed. by), *The WTO and agriculture (Volume I e II)*, Cheltenham, 2005.

Andreosso-O'Callaghan B., *The economics of European Agriculture*, New York, 2003.

Benedek W., *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, Berlin, 1990.

Benitah M., *The Law of subsidies under the GATT/WTO system*, The Hague, 2001.

Bhala R., *International trade law: theory and practice*, 2° ed., Lexis Publishing, 2001.

Modern GATT law. A treatise on the General Agreement on Tariffs and Trade, London, 2005.

Bilal S., Pezaros P. (ed. by), *Negotiating the future of agricultural policies. Agricultural trade and the Millennium WTO Round*, The Hague, 2000.

Borghi P., *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004.

Bronckers M. (ed. by), *New directions in international economic law. Essays in honour of John J. Jackson*, The Hague, 2000.

- Cameron J., Campbell K., *Dispute resolution in the World Trade Organization*, London, 1998.
- Cardwell M. N., Rosso Grossman M., Rodgers C. P. (ed. by), *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, Cambridge, 2003.
- Cardwell M., *The European model of agriculture*, Oxford, 2004.
- Carreau D., Juillard P., Flory T., *Droit international économique*, 4° ed., Parigi, 2004.
- Casavant K. L., Infanger C. L., Bridges D. E., *Agricultural economics and management*, London, 1999.
- Cecchi C., Cianferoni R., Pacciani A., *Economia e politica dell'agricoltura e dell'ambiente*, Padova, 1991.
- Coleman W., Grant W., Josling T., *Agriculture in the new global economy*, Cheltenham, 2004.
- Comba A., *L'organizzazione giuridica del neoliberalismo internazionale*, Milano, 1980.
- Corazza G., *Uruguay Round e politica agraria europea*, Roma, 1996.
- Croome J., *Reshaping the world trading system. A history of the Uruguay Round. Second and revised edition*, The Hague, 1999.
- Dam K. W., *The GATT – Law and international economic organization*, Chicago, 1970.
- Deardoff A. V., Stern R. M., *Methods of measurement of non-tariff barriers*, Ginevra, 1985.
- De Benedictis, F. De Filippis (a cura di), *Struttura degli scambi agroalimentari e politica agraria*, Milano, 1988.
- De Filippis F. (a cura di), *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, Milano, 2002.
- De Filippis F., *Il negoziato agricolo del Doha Round del WTO*, Atti del V Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, ottobre 2005.

De Filippis F., Salvatici L. (a cura di), *WTO e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun*, Quaderno del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 3, 2003.

Desta M. G., *The law of international trade in agricultural products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, The Hague, 2002.

Di Sandro G., *Elementi di economia e di politica economica agraria*, Bologna, 1981

Distefano M., *Soluzione delle controversie nell'OMC e diritto internazionale*, Padova, 2001.

Dumont S., *Subventions aux exportations agricoles: contentieux Etats-Unis/C.E.E.*, Paris, 1994.

Fabiani G. (a cura di), *Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati. Nuovi assetti internazionali in agricoltura*, Milano, 1990.

Fanfani R., *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, 2° ed., Roma, 1998.

Fennel R., *The common agricultural policy: continuity and change*, Oxford, 1997.

Flory T., *Le GATT, droit international et commerce mondial*, Parigi, 1968.

L'Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et substantiel, Bruxelles, 1999.

Gaisford J. D., Kerr W. A., *Economic analysis for international trade negotiations*, Cheltenham, 2001.

Galizzi G. (a cura di), *Il commercio internazionale dei prodotti agroalimentari*, Milano, 1995.

Gardner B. L., *European agriculture. Policies, production and trade*, London, 1996.

American agriculture in the twentieth century: how it flourished and what it cost, Cambridge e London, 2002.

Germanò A., Rook Basile E., *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002.

Giuliano M., *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, 4° ed., Milano, 1978.

Grilli E., Sassoon E. (a cura di), *Regionalismo e multilateralismo negli scambi mondiali*, Bologna, 1997.

Guerrieri P., Pennacchi F., Sediari T., *Istituzioni di economia e politica agraria*, Bologna, 1995

Hathaway D. E., *Agriculture and the GATT: rewriting the rules*, Washington, 1987.

Hilf M., Jacobs F. G., Petersmann E. U. (ed. by), *The European Community and the GATT*, Deventer, 1986.

Hoekman B. M., Kostecki M. M., *The political economy of the world trading system. From GATT to WTO*, 2° ed., Oxford, 1999.

Houck J. P., *Elements of agricultural trade policies*, New York, 1986.

Hubbard M., *Developing agricultural trade. New roles for government in poor countries*, Basingstoke, 2003.

Hudec R., *The GATT legal system and world trade diplomacy*, 2° ed., Butterworths, 1990.

Enforcing international trade law. The evolution of the modern GATT legal system, Butterworths, 1993.

INEA, *Le politiche agricole dell'Unione europea. Rapporto 2001-2002*, Roma 2002.

Ingo M. D., Winters A., *Agriculture and the new trade agenda. Creating a global trading environment for development*, Cambridge, 2004.

Ingo M. D., Nash J. D. (ed. by), *Agriculture and the WTO. Creating a trading system for development*, Washington, 2004.

Ingersent K. A., Rayner A. J., Hine R. C. (ed. by.), *Agriculture in the Uruguay Round*, London, 1994.

The reform of the Common Agricultural Policy, Basingstoke, 1998.

ISMEA, *L'impatto della riforma della PAC sulle imprese agricole e sull'economia italiana*, Milano, 2004.

Jackson J. H., *World trade and the law of GATT. Treaties on a legal analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Indianapolis, 1969.

The world trading system: law and policy of international economic relations, 2° ed., Cambridge, 1997.

The World Trade Organization. Constitution and jurisprudence, London, 1998.

The jurisprudence of GATT & the WTO. Insights on Treaty law and economic relations, Cambridge, 2000.

Jackson J. H., Davey W. J., Sykes A. O., *Legal problems of international economic relations*, 4° ed., Saint Paul, 2002

Josling T. E., *Agricultural trade policy. Completing the reform*, Washington, 1998.

Josling T. E., Tangermann S., Warley T. K., *Agriculture in the GATT*, Basingstoke, 1996.

Kennedy D. L. M., Southwick J. D. (ed. by), *The political economy of international trade law: essays in honor of Robert E. Hudec*, Cambridge, 2002.

Khavand F. A., *Le nouvel ordre commercial mondial. Du GATT à l'OMC*, Parigi, 1995.

Koo W. W., Kennedy P. L., *International trade and agriculture*, Oxford, 2003.

Lechi F., *Politica agraria*, Milano, 1998

Ledent A., Burny P., *La politique agricole commune des origines au 3^e millénaire*, Gembloux, 2002.

Ligustro A., *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale*, Padova, 1996.

Lowenfeld A. F., *International economic law*, Oxford, 2002.

Luciani G. (a cura di), *Il commercio estero americano*, Roma e Bologna, 1980.

Luff D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce. Analyse critique*, Bruxelles, 2004.

Mafri A., *Globalizzazione agricola e libertà di mercato*, Roma, 2004.

Maizels A., *Commodities in crisis*, Oxford, 1992.

- Matsushita M., Schoenbaum T. J., Mavroidis P. C., *The World Trade Organization. Law, practice and policy*, Oxford, 2003.
- McCalla A., Josling T., *Politiche agricole e mercati mondiali*, Bologna, 1991.
- McMahon J. A., *European trade policy in agricultural products*, Dordrecht, 1988.
- Agricultural trade, protectionism and the problem of development: a legal perspective*, Leicester, 1992.
- (ed. by), *Trade and Agriculture. Negotiating a New Agreement?*, London, 2001.
- Mengozzi P. (ed. by), *International trade law on the 50th anniversary of the multilateral trading system*, Milano, 1999.
- Meyerson C. C., *Domestic politics and international relations in US – Japan trade policymaking. The GATT Uruguay Round negotiations*, Basingstoke, 2003
- Michelman H. J., Rude J., Stabler J., Storey G. (ed. by), *Globalization and agricultural trade policy*, Boulder e London, 2001.
- Moyer W., Josling T., *Agricultural policy reform. Politics and process in the EU and US in the 1990s*, Aldershot, 2002.
- O'Brien R., *Subsidy regulation and State transformation in North America, the GATT and the EU*, London, 1997.
- O'Connor and Company, *Special safeguard measures in EC and WTO law*, Brussels, 1998.
- Orlando G., *Politica e economia per l'agricoltura*, Roma, 1987
- Ortino F., Petersmann E. U. (ed. by), *The WTO Dispute Settlement System 1995-2003*, The Hague, 2004.
- Paarlberg R., *Why agriculture blocked the Uruguay Round: evolving strategies of a two level game*, Harvard, 1991.
- Paggi G., *Economia del mercato comune agricolo*, Bologna, 1988.
- Palmeter D., *The WTO as a legal system. Essays on International Trade law and policy*, London, 2003.

- Pantz D., *Institutions et politiques commerciales internationales: du GATT à l'OMC*, Parigi, 1998.
- Pauwelyn J., *Conflicts of norms in public international law. How WTO law relates to other rules of international law*, Cambridge, 2003.
- Peroni G., *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, 2005.
- Petersmann E. U., Hilf M., *The new GATT Round of multilateral trade negotiations. Legal and economic problems*, 2° ed., Deventer, 1991
- Petersmann E. U., Pollack M. A. (ed. by), *Transatlantic economic disputes. The EU, the US and the WTO*, Oxford, 2003.
- Piccinini A., *Gli agricoltori europei tra quote e mercato*, Milano, 1998.
- Picone P., *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Napoli, 1983.
- Picone P., Sacerdoti G., *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982.
- Picone P., Ligustro A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002.
- Ruttley P., MacVay I., Masa'deh (ed. by), *Liberalisation and protectionism in the world trading system*, London, 1999.
- Saccomandi V., *Economia dei mercati agricoli*, Bologna, 1997.
- Salvatore D., *Economia internazionale*, Roma, 1999.
- Sanderson F. H. (ed. by), *Agricultural protectionism in the industrialized world*, Washington, 1990.
- Schott J. J. (ed. by), *Completing the Uruguay round. A results-oriented approach to the GATT trade negotiations*, Washington, 1990.
- Secchi C., Sacerdoti G. (a cura di), *L'Uruguay Round del GATT*, Milano, 1987.
- Shonfield A., Curzon G. & V., Warley T. K., Ray G., *International economic relations of the Western World 1959-1971. Volume I: Politics and trade*, London, 1976.
- SIDEA (Società Italiana di Economia Agraria), *Interdipendenze e conflitti nelle relazioni internazionali*, Atti del XXVI convegno di studi, Roma, 1990.

Snyder F. (dir.), *International food security and global legal pluralism*, Bruxelles, 2004.

Stewart T. P. (ed. by), *The World Trade Organization. The multilateral trade framework for the 21st century and implementing legislation*, Washington, 1996.

The GATT Uruguay Round. A negotiating history (1986-1994), Volume IV: The end game, The Hague, 1999.

Trebilcock M. J., Howse R., *The regulation of international trade*, 2° ed., London e New York, 1999.

Triggiani E., *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989.

Usher J. A., *EC Agricultural law*, Oxford, 2002

Van den Bossche P., *The law and policy of the World Trade Organization. Text, cases and materials*, Cambridge, 2005.

Venturini G., *L'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio*, Milano, 1988.

L'Organizzazione Mondiale del Commercio, 2° ed., Milano, 2004.

Vermulst E., Graafsma F., *WTO disputes. Anti-dumping, subsidies and safeguards*, London, 2002.

Wallace D. jr., Loftus F. J., Krikorian (ed. by), *Interface three: legal treatment of domestic subsidies*, Washington, 1984.

Wolfe R., *Farm wars. The political economy of agriculture and the international trade regime*, Basingstoke, 1998.

WTO, *World Trade Report 2004*, Geneva, 2004.

Contributi in opere collettanee – Articoli

Abbott P. C., *Tariff rate quotas: failed market access instruments?* in *European Review of Agricultural economics*, vol. 29, 2002, n. 1, p. 109 ss.

Ahn D., *Comparative analysis of the SPS and the TBT Agreements in International trade law and regulation*, vol. 8, 2002, n. 3, p. 85 ss.

Anania G., *Policy choices and interdependence of country decisions in the implementation of the 1994 GATT Uruguay Round* in *European Review of Agricultural Economics*, vol. 24, 1997, n. 2, p. 161 ss.

Anderson G., *The Canada – United States Softwood lumber dispute: where politics and theory meet* in *JWT*, vol. 38, 2004, n. 4, p. 661 ss.

Anderson K., *The WTO agenda for the new Millennium*, Centre for International Economic Studies n. 1, 1999.

Bringing discipline to agricultural policy via the WTO in B. Hoekman, W. Martin (ed. by), *Developing countries and the WTO: a pro-active agenda*, Oxford, 2001, p. 25 ss.

Anderson K., Hoekman B., Strutt A., *Agriculture and the WTO: next steps* in *Review of International Economics*, n. 2, 2001, vol. 9, p. 192 ss.

Bagwell K., Staiger R. W., *Strategic trade competitive industries and agricultural trade disputes*, National Bureau of Economic Research Working Paper n. 7822, Cambridge, 2000.

Barrichello R. R., McCalla A., Valdés A., *Developing countries and the World Trade Organization negotiations* in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 85, 2003, n. 3, p. 674 ss.

Beierle T. C., *Agricultural trade liberalization – Uruguay, Doha and beyond* in *Journal of World Trade*, vol. 36, 2002, n. 6, p. 1089 ss.

Beviglia Zampetti A., *The Uruguay Round Agreement on subsidies. A forward-looking assessment* in *Journal of World Trade*, vol. 29, 1995, n. 6, p. 5 ss.

Bhala R., *World agricultural trade in Purgatory: the Uruguay Round Agricultural Agreement and its implication for the Doha Round* in *North Dakota Law Review* vol. 79, 2003, p. 691 ss.

Blandford D., *Are disciplines required on domestic support?* in *The Estey Journal of International law and trade policy* vol. 2, 2001, n. 1, p. 35 ss.

Blandford D., Boisvert R. N., Fulponi L., *Non trade concerns: reconciling domestic policy objectives with freer trade in agricultural products* in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 85, 2003, n. 3, p. 668 ss.

Boger W. H., *The United States – European Community agricultural export subsidies dispute* in *Law & Policy of International Business*, vol. 16, 1984, p. 173 ss.

Burfisher M. E., Robinson S., Thierfelder K., *North America farm programs and the WTO* in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, 2000, p. 768 ss.

Butler N., *The ploughshares war between Europe and America* in *Foreign Affairs* vol. 62, 1983, n. 1, p. 105 ss.

Centre for International Economics, *Macroeconomic consequences of farm-support policies. Overview of an International Program Studies*, Canberra, 1988.

Chambovey D., *How did the expiry of the peace clause (article 13 of the WTO Agreement on Agriculture) might alter disciplines on agricultural subsidies in the WTO framework* in *Journal of World Trade*, vol. 36, 2002, n. 2, p. 305 ss.

Chaytor B., *Developing Countries and GATT/WTO Dispute Settlement: a profile of enforcement* in Petersmann E. U. (ed. by), *International trade law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, London, 1997, p. 345 ss.

Choo S., *A bridge too far: the fall of the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancùn and the future of trade negotiations* in *Journal of International Economic Law*, vol. 7, 2004, n. 2, p. 219 ss.

Clough M., *WTO and EC safeguard measures – legal standards and jurisprudence* in *International trade law and regulation*, vol. 9, 2003, n. 3, p. 70 ss.

Sugar, agricultural subsidies and the WTO dispute in *International trade law and regulation*, vol. 9, 2003, n. 5, p. 126 ss.

Coccia M., *Settlement of disputes in GATT under the Subsidies Code: two panel reports on E.E.C. export subsidies* in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 16, 1986, p. 1 ss.

GATT in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, 7° ed., Torino, 1991.

Le attività del GATT nel 1986 e nel 1987: la Dichiarazione di Punta del Este e l'Uruguay Round, in *Comunità Internazional*, vol. XLIV, 1989, p. 105 ss.

Coleman W. D., Tangermann S., *The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualizing linked policy games* in *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, 1999, n. 3, p. 385 ss

Collins-Williams T., Salembier G., *International discipline on subsidies. The GATT, the WTO and the future agenda* in *Journal of World Trade*, vol. 30, 1996, n. 1, p. 5 ss.

Costato L., *Le influenze del Trattato di Marrakesh sulla politica agricola comune* in *Rivista di diritto agrario*, vol. LXXIV, n. 4, 1995, p. 462 ss.

Davey W. J., *The rules for agricultural trade in the GATT*, Paper prepared for the Otaaru University of commerce 1992 International symposium on GATT and trade liberalization in agriculture, 1992.

De Benedictis M., De Filippis F., *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea* in *Riv. Dir. Agrario*, vol. LXXVIII, 1999, n. 4, p. 503 ss.

Delcros F., *The legal status of agriculture in the World Trade Organization* in *Journal of World Trade*, vol. 36, 2002, n. 2, p. 219 ss.

Desta M. G., *Agricultural export subsidies under the WTO "Agricultural package": a legal analysis* in *Revue Belge de Droit International*, 1997, n. 2, p. 635 ss.

Food security and international trade law. An appraisal of the World Trade Organization approach in *Journal of World Trade*, vol. 35, 2001, n. 3, p. 449 ss.

De Zeeuw A., *International agricultural trade negotiations under GATT/WTO: experiences, future challenges and possible outcomes* in *European Review of Agricultural Economics*, vol. 24, 1997, n.3/4, p. 470 ss.

Didier P., *Le Code anti-subsidies du cycle de l'Uruguay Round et sa transposition dans la Communauté* in *Cahiers de Droit Européen*, 1995, p. 679 ss.

Dornbusch R., *The Case for Trade Liberalization* in Eicher C. K., Staatz J. M., *International Agricultural Development*, 3^e ed., Baltimore e London, 3^e ed., 1998, p. 212 ss.

Echols M. A., *Just friends: the U.S. – EEC agricultural export subsidies standoff* in *American Society of International Law Proceedings of the 77th annual Meeting*, Washington, 1983, p. 119 ss.

Ervin D. E., *Toward GATT-proofing environmental programmes for agriculture* in *Journal of World Trade*, vol. 33, 1999, n. 2, p. 63 ss.

Flory T., *Les Accords du Tokio Round du GATT et la réforme de règlement des différends dans le système commercial interétatique* in *Revue générale de droit international public*, vol. 86, 1982, p. 235 ss.

Gadbin D., *L'agriculture et le GATT* in Flory T. (a cura di), *La Communauté Européenne et le GATT. Évaluation des Accords du cycle d'Uruguay*, Rennes, 1995, p. 95 ss.

George C., *Why Cancun was not such a great disaster. The Doha Development Agenda.. continued* in *International trade law and regulation*, vol. 9, n. 6, 2003, p. 145 ss.

Harbinson S., *The agriculture negotiations. The road from Doha and how to keep the negotiations on a positive track* in E. U. Petersmann (ed. by), *Reforming the world trading system. Legitimacy, efficiency and democratic governance*, Oxford, 2005, p. 121 ss.

Hartigan J. C., *Is the GATT/WTO biased against agricultural products in unfair international trade investigations?* in *Review of International Economics* n. 4, 2000, vol. 8, p. 634 ss.

Hathaway D. E., Ingco M. D., *Agricultural liberalization in the Uruguay Round* in W. Martin, L. A. Winters (ed. by), *The Uruguay Round and the developing Countries*. Cambridge, 1996, p. 30 ss.

Henry de Frahan B., *Les enjeux de la libéralisation mondiale de l'agriculture* in *Politique Étrangère* 1993, n. 2, p. 309 ss.

Hoekman B., Cremoux P., *Perspectives for multilateral Reductions in Agricultural Support Policies* in R. M. Stern (ed. by), *The Multilateral Trading System. Analysis and Options for Change*, New York, 1993, p. 277 ss

Hoekman B., *Dismantling discrimination against developing countries: access, rules and differential treatment*, CEPR discussion paper n. 4694, 2004.

Hoekman B., Ng F., Olarreaga M., *Agricultural tariffs or subsidies: which are more important for developing economies?* in *The World Bank Economic Review*, vol. 18, 2004, n. 2, p. 175 ss.

Hofley R. J., Whitehead J., *Defining the boundaries of export assistance: preliminary lessons from two recent Canadian WTO losses* in *International trade law and regulation*, vol. 5, 2003, n. 3, p. 59 ss.

Holliday G. D., *The Uruguay Round's Agreement on safeguards* in *Journal of World Trade*, vol. 29, 1995, n. 3, p. 155 ss.

Hudec R. E., *Retaliation against "unreasonable" foreign trade practices: the new Section 301 and GATT nullification and impairment* in *Minnesota Law Review*, vol. 59, 1975, p. 461 ss.

GATT dispute settlement after the Tokyo Round: an unfinished business in *Cornell International law journal*, vol. 13, 1980, p. 145 ss.

Regulation of domestic subsidies under the MTN Subsidies Code in D. Wallace Jr., F. J. Loftus, V. Z. Krikorian, *Interface three: legal treatment of domestic subsidies*, Washington, 1984, p. 1 ss.

"Transcending the ostensible": some reflections on the nature of litigation between governments in *Minnesota Law Review*, vol. 72, 1987, p. 211 ss.

Does the Agreement on Agriculture work? Agricultural disputes after the Uruguay Round, IATRC Working Paper n. 2, 1998.

IATRC, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: an evaluation*, Commissioned Paper n. 9, 1994.

Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and issues for the next round of agricultural negotiations, Commissioned Paper n. 12, 1997.

The current WTO agricultural negotiations: options for progress, Commissioned Paper n. 18, 2001.

Disciplines on domestic support in the Doha Round, Trade Policy Issues Paper n. 1, 2005

Ingco M. D., *Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round. One step forward, one step back?*, World Bank Policy Research Working Paper n. 1500, 1995.

Has agricultural trade liberalization improved welfare in the east-developed countries? Yes, World Bank Policy Research Working Paper n. 1748, 1997.

Ingersent K. A., Rayner A. J., Hine R. C., *Ex post evaluation of the Uruguay Round agriculture Agreement* in *World Economy*, vol. 18, 1995, n. 5, p. 707 ss.

Ismail F., *A development perspective on the WTO July 2004 General Council decision* in *Journal of International Economic Law*, vol. 8, 2005, n. 2, p. 377 ss.

Jackson J. H., *The General Agreement on tariffs and trade in United States domestic law* in *Michigan Law Review*, vol. 66, 1967, p. 250 ss.

Janow M. E., Staiger R. W., *Canada – Measures affecting the importation of dairy products and the exportation of milk* in *World Trade Review*, vol. 3, 2004, n. 2, p. 277 ss.

Josling T. E., *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: a forward-looking assessment*, OECD doc. COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)100, 1998

The agricultural negotiations: an overflowing agenda in *Federal Reserve Bank of St. Louis*, luglio/agosto 2000, p. 53 ss.

New Farm Programs in North America and their treatment in the WTO: discussion in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, 2000, p. 775 ss.

Key issues in the World Trade Organization negotiations on agriculture in American Journal of Agricultural Economics, vol. 85, 2003, n. 3, p. 663 ss.

Unraveling the Cotton case in Bridges, ICTSD, 2005, n. 4, p. 3 ss.

The WTO agricultural negotiations: progress and prospects in Choices, vol. 20, 2005, n. 2.

Josling T. E., Tangermann S., *Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and developments for the next round of negotiations in European Review of Agricultural Economics*, vol. 26, 1999, n. 3, p. 371 ss.

Production and export subsidies in agriculture: lessons from GATT and WTO disputes involving the US and the EC in Petersmann E. U., Pollack M. A., Transatlantic economic dispute. The EU, the US and the WTO, Oxford, 2003, p. 207 ss.

Kennedy K. C., *Reforming farm trade in the next round of WTO multilateral trade in Journal of world trade* vol. 35, 2001, n. 6, p. 1061 ss.

Kerr W. A., *The next step will be harder. Issues for the next Round of agricultural negotiations at the World Trade Organization in Journal of World Trade*, vol. 34, 2000, n. 1, p. 123 ss.

Latino A., *L'Accordo sull'agricoltura e il vertice di Cancùn in Comunità Internazionale*, 2003, n. 3, p. 431 ss.

Legràs G., *L'Uruguay Round et la réforme de la PAC in Politique Étrangère*, 1993, n. 2, p. 325 ss.

Lennard M., *Navigating by the stars: interpreting the WTO Agreements in Journal of International Economic Law*, vol. 5, 2002, n. 1, p. 17 ss.

Ligustro A., *La soluzione delle controversie nel sistema dell'Organizzazione Mondiale del Commercio: problemi interpretativi e prassi applicativa in Rivista di Diritto Internazionale*, 1997, n. 4, p. 1003 ss.

Low P., *The definition of "export subsidies" in GATT in Journal of World Trade Law*, vol. 16, 1982, n. 5, p. 375 ss.

Mah J. S., *Reflections on the special safeguard provision in the Agreement on Agriculture of the WTO in Journal of World Trade*, vol. 33, 1999, n. 5, p. 197 ss.

- Marceau, G., *Transition from GATT to WTO. A most pragmatic operation* in *Journal of World Trade*, 1995, n. 4, p. 147 ss
- Martin W., *What has the GATT/WTO agricultural Agreement actually done?* *Discussion in American Journal of Agricultural Economics* vol. 82, 2000, p. 729 ss.
- Matthews A., *Les Pays en développement et les négociations de l'OMC sur la libéralisation des échanges agricoles* in *Économie Rurale* 2002, n. 276, p. 5 ss.
- Montaguti E., Lugard M., *The GATT 1994 and other Annex 1A Agreements: four different relationships?* in *Journal of International Economic Law*, 2004, p. 473 ss.
- Moore P. M., *The decisions bridging the GATT 1947 and the WTO Agreement* in *American Journal of International Law*, vol. 90, 1996, n. 2, p. 317 ss
- Morgan D., Goh G., *Peace in our time? An analysis of article 13 of the agreement on agriculture* in *Journal of World Trade* vol. 37, 2003, n. 5, p. 977 ss.
- Newell M., *Cotton, U. S. domestic policy and trade wars: the future of WTO agriculture negotiations* in *Minn. J. of Global Trade*, vol. 14, 2005, p. 301 ss.
- Normile M. A., Lectmaa S. E. (ed. by), *U.S. EU food and agriculture comparison*, U.S. Department of Agriculture, Washington, 2004.
- O'Clairecain S., *Towards a Code on subsidies and countervailing duties* in *World Economy*, vol. 1, 1987, n. 4, p. 437 ss.
- O'Connor B., *A note on the need for more clarity in the World Trade Organization Agreement on Agriculture* in *Journal of World Trade*, vol. 37, n. 5, 2003, p. 839 ss.
- Orlando P. R., *Tendenze evolutive del diritto agrario nella recente disciplina del commercio italiano dei prodotti agricoli* in *Rivista di diritto agrario*, vol. LXXIV, n. 2, 1995, p. 168 ss.
- Palmeter D., *The WTO as a legal system* in *Fordham International Law Journal*, vol. 24, nn. 1 e 2, 2000, p. 444 ss.

Pauwelyn J., *The role of public international law in the WTO: how far can we go?* in *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 535 ss.

The nature of WTO obligations, Jean Monnet Working Paper n. 1, 2002.

Cross-agreement complaints before the Appellate Body: a case study of the EC-Asbestos dispute in *World Trade Review* n. 1, 2002, p. 63 ss.

A typology of multilateral treaty obligations: are WTO obligations bilateral or collective in nature? in *European Journal of International Law*, vol. 14, n.5, 2003, p. 907 ss.

How to win a World Trade Organization dispute based on non-World Trade Organization law? Questions of jurisdiction and merits in *Journal of World Trade*, vol. 37, n. 6, 2003, p. 997 ss.

Peters R., Vanzetti D., *Shifting sands: searching for a compromise in the WTO negotiations on agriculture*, UNCTAD, Policy issues in international trade and commodities study series n. 23, Geneva, 2004.

Petersmann E. U., *Grey area trade policy and the rule of law* in *Journal of World Trade*, vol. 22, 1988, n. 2, p. 23 ss.

The transformation of the world trading system through the 1994 Agreement establishing the World Trade Organization in *European Journal of International Law*, vol. 7, 1995, n. 6, p. 161 ss.

Tensions between the dispute settlement process and the diplomatic and treaty-making activities of the WTO in *World Trade Review*, n. 3, 2002, p. 301 ss.

Strategic use of WTO Dispute Settlement proceedings for advancing WTO negotiations on Agriculture in E. U. Petersmann (ed. by), *Reforming the world trading system. Legitimacy, efficiency and democratic governance*, Oxford, 2005, p. 127 ss.

Phegan C., *GATT Article XVI.3: export subsidies and "equitable shares"* in *Journal of World Trade Law*, vol. 16, 1982, n. 3, p. 251 ss.

Pijnacker Hordijk E. H., *La Communauté Européenne, la politique agricole commune et le GATT. Récents développements dans une perspective juridique* in *Revue de Droit des affaires internationales*, 1983, vol. 1, p. 27 ss.

Podbury T., Roberts I., Tielu A., Buetre B., *Agricultural export measures in WTO negotiations*, ABARE Research Report 01.12, 2001

Rae A., Josling T., *Processed food trade and the developing countries: protection and trade liberalization* in *Food Policy* vol. 28, 2003, n. 2, p. 147 ss.

Roberts I., *Three pillars of agricultural support and their impact on WTO reforms*, ABARE eReport n. 5, 2003

Roessler F., *The provisional application of the GATT* in *Journal of World Trade Law*, vol. 19, 1985, n. 3, p. 289 ss.

The scope, limits and functions of the GATT legal system in *World Economy*, vol. 8, 1985, n. 3, p. 287 ss.

Diverging domestic policies and multilateral trade integration in Bhagwati J., Hudec R. E., *Fair trade and harmonization. Prerequisites for free trade? Volume 2. Legal analysis*, Cambridge, 1996, p. 21 ss.

Rosenthal P. C., Duffy L. E., *Reforming global trade in agriculture* in T. P. Stewart (ed. by), *The World Trade organization. The multilateral trade framework for the 21st century and U.S. implementing legislation*, Washington, 1996, p. 145 ss.

Rossmiller G. E., Nugent R. A., *The effect of the 1990 Farm Bill on agricultural trade* in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 73, 1991, n. 3, p. 905 ss.

Rude J., *Under the Green Box. The WTO and farm subsidies* in *Journal of World Trade*, vol. 35, 2001, n. 5, p. 1015 ss.

Sacerdoti G., *La trasformazione del GATT nell'Organizzazione mondiale del commercio* in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1995, p. 73 ss

Salvatici L., *Le questioni agricole nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, INEA Working Paper n. 3, 2001

Sanderson F. H., *Agriculture and multilateralism* in Kirshner O. (ed. by), *The Bretton Woods-GATT system. Retrospect and prospect after fifty years*, New York, 1996, p. 262 ss.

Saric M. G., *Softwood lumber IV: As it pertains to countervailing duties* in *Legal Issues of Econ. Int.*, vol. 32, 2005, n. 3, p. 313 ss.

Schwartz W. F., Harper E. W. Jr., *The regulation of subsidies affecting international trade* in *Michigan Law Review*, vol. 70, 1972, p. 831 ss.

Slotboom M. M., *Subsidies in WTO law and in the EC law. Broad and narrow definitions* in *Journal of World Trade*, vol. 36, 2002, n. 3, p. 517 ss.,

Smeets M., *Tariff issues in the Uruguay Round. Features and remaining issues* in *Journal of World Trade*, vol. 29, 1995, n. 3, p. 91 ss.

Steger D. P., *Appellate Body jurisprudence relating to trade remedies* in *Journal of World Trade*, vol. 35, n. 5, p. 799 ss.

Steinberg R. H., *In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO* in *International Organization* vol. 56, 2002, n. 2, p. 339 ss.

Steinberg R. H., Josling T. E., *When the peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to the WTO legal challenge* in *Journal of International Economic Law*, vol. 6, 2003, n. 2, p. 369 ss.

Stevenson C., Filippi I., *Distorting the truth? The Economics of domestic farm subsidies* in *International Trade Law and Regulation*, n. 3, 2004, vol. 10, p. 50 ss.

Swimbank A., *CAP reform and the WTO: compatibility and developments* in *European Review of Agricultural Economics*, vol. 26, 1999, n. 3, p. 389 ss.

Tangermann S., *Proposals for a "Rule-Oriented" Liberalization of International Agricultural Trade* in Petersmann E. U., Hilf M. (eds.), *The new GATT Round of multilateral trade negotiations. Legal and economic problems*, 2^o ed., Deventer, 1991.

Has the Uruguay round Agreement on Agriculture worked well? IATRC Working Paper n. 1, 2001.

Agriculture: new wines in new bottles? in K. Günter Deutsch, B. Speyer (ed. by), *The World Trade Organization Millennium Round. Freer trade in the twenty-first Century*, London e New York, 2001, p. 1999 ss.

Agriculture on the way to firm international trading rules in Kennedy D. L. M., Southwick J. D., *The political economy of international trade law*, Cambridge, 2002, p. 254 ss.

Agricultural policies in OECD countries ten years after the Uruguay Round: how much progress? in G. Anania, M. E. Bonham, C. A. Carter, A. F. McCalla (ed. by), *Agricultural policy and the WTO. Where are we heading?*, Cheltenham, 2005, p. 15 ss.

How to forge a compromise in the agriculture negotiations in E. U. Petersmann (ed. by), *Reforming the world trading system. Legitimacy, efficiency and democratic governance*, Oxford, 2005, p. 99 ss.

Tedeschi F., *La riforma della clausola di salvaguardia del GATT* in *Comunità Internazionale*, vol. L., 1995, n. 1, p. 57 ss.

Usher J. A., *The Common Agricultural Policy and commercial policy* in Maresceau M. (ed. by), *The European Community's commercial policy after 1992. The legal dimension*, Dordrecht, 1993

Valdés A., Foster W., *Special safeguards for developing country agriculture: a proposal for WTO negotiations* in *World Trade Review* vol. 2, 2003, n.1, p. 5 ss.

Valenti M., *A interpretação dos tratados no mecanismo de soluções das controvérsias do GATT e da OMC* in A. Dal Ri Júnior, O. M. de Oliveira (org.), *Direito internacional econômico em expansão. Desafios e dilemas*, Rio Grande do Sul, 2003, p. 323 ss.

Venturini G., *La partecipazione dell'Italia e della Comunità economica europea all'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio*, in Venturini G., *L'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio*, Milano, 1988, p. 1 ss.

Venturini G., *Il GATT dopo il Tokyo Round: bilateralismo, multilateralismo e cooperazione* in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionale*, 1980, p. 395 ss.

Viatte G., *Issues in agricultural trade policy: highlights of recent OECD work*, PSIO Occasional Paper, WTO series n. 7, 2002.

Virzo R., *Note sulla successione tra organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alla trasformazione del GATT nell'OMC in Comunità Internazionale*, vol. LIV, 1999, n. 2, p. 296 ss

WTO, *Agriculture in The WTO Agreement Series*, n. 3, Gencva, 2000.

Zunckel H. E., *The African awakening in United States – Upland cotton in JWT*, vol. 39, 2005, n. 6, p. 1071 ss.