

Alimentare & Globale

a cura di Laura Salvi

Conclusa la Conferenza Ministeriale di Bali, Indonesia, 3-7 dicembre 2013.

Sussidi all'esportazione, quote all'importazione a tariffa ridotta, e misure di sostegno interno al centro delle decisioni in materia di agricoltura

Nel mese di dicembre 2013 si è tenuta a Bali, in Indonesia, la nona Conferenza Ministeriale del WTO, presieduta dal ministro del commercio indonesiano Gita Irawan Wirjawan. All'esito degli intensi negoziati è stato raggiunto tra i membri del WTO (ormai 160, dopo l'ingresso nell'organizzazione dello Yemen) un accordo di portata storica per la liberalizzazione del commercio internazionale, che interviene a quasi vent'anni dall'istituzione dell'Organizzazione.

Il c.d. Pacchetto di Bali, che si inserisce nel quadro del non ancora concluso *Doha Round*, comprende un nuovo accordo sulle agevolazioni commerciali (*Trade Facilitation*), decisioni riguardanti il settore agricolo e dello sviluppo, e un accordo nel settore del cotone; al di fuori dell'agenda di Doha, sono inoltre stati raggiunti accordi in tema di *TRIPS Non-violation and Situation Complaints, Work Programme on Electronic Commerce, Work Programme on Small Economies, Aid for Trade, Trade and Transfer of Technology*. Per quanto riguarda il settore agricolo sono state adottate diverse dichiarazioni, riguardanti sussidi alle esportazioni (WT/MIN(13)/40 or WT/L/915), amministrazione delle quote a tariffa ridotta (WT/MIN(13)/39 or WT/L/914) e sostegno interno al settore agricolo (*General Services - WT/MIN(13)/37 or WT/L/912; Public Stockholding for Food Security Purposes - WT/MIN(13)/38 or WT/L/913*).

Con riguardo ai sussidi alle esportazioni, si è ribadito l'impegno – proclamato a Hong Kong nel 2005 – all'abolizione di tutte le forme di sostegno alle esportazioni e alla regolamentazione delle misure di varia natura aventi un analogo effetto. Si è altresì sottolineato l'impegno dei membri del WTO a fornire informazioni dettagliate e periodiche con riguardo alle misure di sostegno alle esportazioni, nell'ottica del generale aumento della trasparenza (questione oggetto in più occasioni delle discussioni in seno al Comitato Agricoltura).

Tra i punti principali della decisione riguardante l'amministrazione delle quote a tariffa ridotta, in linea con l'obiettivo da tempo delineato di rimuovere gli ostacoli ad un loro efficace utilizzo, vi sono il riconoscimento della piena autorità del WTO per la gestione delle tariffe, la previsione di un sistema di monitoraggio del sistema di concessione di licenze speciali a operatori particolari e un sistema di revisione congiunta periodica delle decisioni relative alla fissazione e

ri-allocazione delle quote da parte dei membri; sono state inoltre previste misure relative, ad esempio, alla durata massima di trattamento della richiesta per l'utilizzo della quota, nonché prescrizioni per la pubblicazione tempestiva delle informazioni rilevanti.

Il sostegno interno al settore agricolo è oggetto, da un lato, di una decisione relativa ai Servizi generali, che si concentra su aspetti quali riqualificazione del territorio, conservazione del suolo e gestione delle risorse, programmi per l'occupazione agricola, diritti di proprietà e promozione dello sviluppo rurale (obiettivo, quest'ultimo, da conseguire mediante l'inserimento ufficiale all'interno della scatola verde di misure di sostegno alla riforma agraria); dall'altro, di una decisione relativa alla costituzione di stock di sicurezza al fine di fronteggiare il problema della *food security*. Si prevede, in particolare, l'impossibilità di fare ricorso in sede WTO contro le misure per lo stoccaggio destinate ad assicurare la sicurezza alimentare nei Paesi in via di sviluppo, anche se eccedenti i limiti della scatola gialla, e perciò potenzialmente distorsive del commercio internazionale; i Paesi in via di Sviluppo interessati da siffatta decisione hanno comunque l'obbligo di notifica dell'avvenuto o previsto superamento dei suddetti limiti e l'obbligo di trasmettere tutte le informazioni rilevanti al Comitato Agricoltura del WTO, incaricato di effettuare un monitoraggio costante.

Verso il Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) tra Unione europea e Canada

Il 18 ottobre 2013 il Presidente della Commissione europea Barroso e il Primo ministro canadese Harper hanno raggiunto l'accordo politico sugli elementi centrali dell'accordo di libero scambio tra UE e Canada, destinato a entrare in vigore nel 2015, dopo l'esito positivo di una serie di negoziati volti a definire le questioni tecniche e, a seguire, l'approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento Europeo.

Il *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)* è destinato ad incidere rilevantemente sul commercio bilaterale l'Unione e il Canada, con uno stimato aumento degli scambi in beni e servizi superiore del 23 %, pari a 26 miliardi, e una conseguente spinta alla crescita e all'occupazione su entrambe le sponde dell'Atlantico.

Si, prevede, in generale, l'eliminazione della pressoché totalità delle tariffe sul commercio dei beni industriali e agricoli, cui si accompagna anche un ampio grado di liberalizzazione del settore dei servizi (in particolare finanziari), delle telecomunicazioni, dell'energia e dei trasporti; importanti misure sono inoltre previste in materia di ostacoli tecnici al commercio, mutuo riconoscimento dei titoli, tutela

Conclusa la Conferenza Ministeriale di Bali, Indonesia, 3-7 dicembre 2013.

della proprietà intellettuale (specie nel settore farmaceutico), appalti pubblici.

Per quanto concerne il settore agricolo, in particolare, sembrano delinearsi vari regimi di tutela differenziale per una serie di indicazioni geografiche europee ivi testualmente specificate; dai comunicati stampa ufficiali e dai documenti sinora disponibili¹ emerge come il testo del futuro accordo rechi una clausola di portata generale alla luce della quale sembrerebbe doversi sperare, in futuro, nella possibilità di veder convivere marchi canadesi come "Parma ham" con indicazioni geografiche europee quali "Prosciutto di Parma" («...Canada offers protection for GIs without prejudicing the validity of existing Canadian trademarks...»).

Importanti interventi sono previsti anche per il settore della pesca, in termini di eliminazione di dazi e di facilitazione dell'accesso al mercato, nonché di monitoraggio, controllo e lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

Sostegno interno nei Paesi in via di sviluppo, food security, avvio dei lavori per l'attuazione delle Decisioni in materia agricola del "Pacchetto di Bali" – Riunioni del Comitato Agricoltura del 26 settembre 2013 e del 29 gennaio 2014²

Durante il *meeting* del Comitato Agricoltura del 26 settembre 2013, nel quadro della generale discussione sulle politiche commerciali dei Paesi membri del WTO nel settore agricolo, sono state espresse preoccupazioni in relazione ai potenziali effetti negativi sui prezzi e sulle esportazioni derivanti dalle numerose misure di sostegno interno poste in essere da diversi Paesi, in specie India, Thailandia e Cina, per quanto riguarda, rispettivamente, le produzioni di grano, riso, e cotone.

All'esame del Comitato Agricoltura un documento elaborato dal Segretariato WTO (G/AG/W/42/Rev.16) nell'ambito del piano di monitoraggio annuale della situazione relativa alle importazioni alimentari da parte di Paesi in via di sviluppo e sotto-sviluppati, che dà conto (sulla scorta dei dati elaborati dal *World Food Programme*) di come le forniture di aiuti alimentari nel 2013 abbiano raggiunto il livello più basso dal 1990.

Nel corso delle consultazioni informali che hanno preceduto il *meeting*, i membri hanno discusso sulle proposte aventi ad oggetto il miglioramento della trasparenza con riguardo, fra l'altro, alle restrizioni alle esportazioni, nonché l'adozione della lista aggiornata dei "significant exporters" (prevista per il primo semestre 2014), con lo scopo di monitorare i volumi di esportazioni e rilevare l'eventuale applicazione di forme di sussidio alle stesse.

La discussione in merito alle suddette tematiche è proseguita nella riunione dell'*Agricultural Committee* del 29 gennaio 2014.

Il Comitato ha verificato come i Paesi si stiano adoperando al fine di rispettare gli impegni assunti in merito a misure di sostegno e accesso al mercato. Destinatari delle numerose domande sollevate nel corso della riunione, alla luce delle notifiche pervenute, e delle informazioni reperite al di fuori del "canale ufficiale" di notifica, il Costa Rica, che ha dato conto dell'impegno a ridurre le misure di sostegno interno, in specie nel settore del riso, entro il Marzo 2015 (termine precedentemente fissato per marzo 2014); la Thailandia, la quale è stata nuovamente invitata, da Australia, Pakistan, Canada, Stati Uniti, Filippine e Unione europea, a fornire informazioni sul programma di misure a sostegno alla produzione di riso; l'India, in riferimento alle misure di costituzione di stock e alle esportazioni di grano e riso. Richiesti chiarimenti e informazioni anche a Cina e Egitto.

Il Comitato Agricoltura, in quest'ultima riunione, ha dato avvio ai lavori per l'attuazione del piano di misure delineato nelle decisioni adottate dalla Conferenza Ministeriale di Bali del Dicembre 2013, in attesa di procedere all'implementazione dei futuri accordi e decisioni che seguiranno alla conclusione dei negoziati nell'ambito del *Doha Round*. Si è, in specie, dato avvio delle operazioni di raccolta e la condivisione delle informazioni necessarie alla realizzazione degli impegni e degli obiettivi identificati con riguardo al capitolo dei sussidi alle esportazioni, ossia la riduzione e eliminazione delle forme di sussidio alle esportazioni; lo scopo è quello di iniziare ad analizzare tali informazioni nella riunione fissata per il mese di Giugno 2014, per poi procedere, come previsto dalla Conferenza Ministeriale, ad un monitoraggio con una cadenza annuale.

Fra i compiti affidati al Comitato agricoltura dalle decisioni del c.d. Pacchetto di Bali – e che lo stesso si troverà ad espletare nel corso dei prossimi mesi – figurano poi il controllo sulle tariffe a quota ridotta (TRQs), la gestione delle informazioni fornite dai Paesi in via di sviluppo al fine di poter beneficiare dei vantaggi derivanti dagli accordi raggiunti in tema di *food security*, nonché la predisposizione di un programma di lavoro in vista della prossima Conferenza Ministeriale del 2017.

Food safety concerns e SPS-related private standards – Riunioni del Comitato SPS del 16-17 Ottobre 2013 e del 29 novembre 2013

(¹) Cfr., ad es., la nota della Commissione Europea "Facts and figures of the EU-Canada Free Trade deal", MEMO/13/911, Brussels, 18 October 2013 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-911_en.htm), e il documento "Technical Summary of final negotiated outcomes", Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement, - <http://www.actionplan.gc.ca/sites/default/files/pdfs/ceta-technicalsummary.pdf>.

(²) Le discussioni che si svolgono in seno al Comitato Agricoltura, così come altri dati e informazioni, sono reperibili nel nuovo sistema di informazione dei mercati agro-alimentari (*Agricultural Market Information System – AMIS*) - <http://agims.wto.org/pages/Default.aspx>.

Sono in aumento le preoccupazioni espresse in relazione alle sempre più numerose e varieguate misure in materia sanitaria e fitosanitaria applicate dai Paesi membri WTO e aventi un impatto negativo sugli scambi commerciali.

La Cina, cui si sono associati Brasile, Belize, e Repubblica di Corea, ha posto in discussione la compatibilità con gli obblighi SPS delle misure statunitensi relative ai requisiti di accreditamento di organismi di certificazione incaricati dei controlli sulla sicurezza alimentare, previste nell'ambito del programma di attuazione del *Food Safety Modernization Act*.

Al centro dell'attenzione anche le misure restrittive applicate dalla Repubblica di Corea rispetto alle importazioni di prodotti della pesca provenienti dal Giappone; a fronte della contestazione da parte di quest'ultimo paese, circa l'infondatezza di tali misure dal punto di vista scientifico, la prima ha invocato l'applicazione dell'art. 5.7 dell'Accordo SPS, giustificando dunque le stesse con l'esigenza di agire in via precauzionale in assenza di un quadro scientifico certo ed esaustivo.

Tra le altre questioni di rilievo figurano l'attuazione di misure restrittive da parte dell'Indonesia rispetto alle importazioni di vegetali e frutta, e quelle poste in essere da Cina, Sud Africa e Giappone rispetto alle importazioni di carne dal Brasile, a seguito dell'accertamento di un caso di encefalopatia spongiforme bovina verificatasi in questo Paese. Nuovamente, come già in occasione dei precedenti meeting del Comitato, diversi Paesi (Ecuador, Costa Rica, Colombia, Cile, Cuba e El Salvador) hanno sottolineato le criticità della regolamentazione dell'Unione sui *novel foods* rispetto all'immissione sul mercato di prodotti alimentari provenienti dai loro territorio; l'UE ha rassicurato sull'imminente avvio dell'*iter* legislativo di riforma della normativa (così come in effetti avvenuto con la presentazione del pacchetto di proposte della Commissione del 18 dicembre 2013), e sulla previsione, all'interno di tale normativa, di un sistema di immissione sul mercato UE di prodotti alimentari tradizionali provenienti da paesi terzi fondato su una procedura più rapida e una valutazione e una gestione dei rischi più proporzionate.

Rilievi critici sono stati espressi dalla Norvegia in relazione al divieto di commercializzazione imposto dalla Cina sulle sue importazioni di salmone, e giustificato da quest'ultima con esigenze di sicurezza sanitaria. La Norvegia ha sottolineato il rispetto degli standards previsti dall'UE nell'ambito della European Economic Area, richiedendo l'avvio di consultazioni tecniche.

Nessuna soluzione raggiunta in merito allo sviluppo di una definizione comune di standards privati, su cui già da tempo è stata avviata una discussione in seno al Comitato (v. il

documento G/SPS/55). Cina e Nuova Zelanda, sebbene su posizioni alquanto divergenti, sono addivenute alla produzione di una bozza di accordo recante una possibile definizione di "*SPS-related private standards*"³, che sarà ora sottoposta all'esame di un apposito gruppo di membri. E' inoltre mancato l'accordo tra i membri con riferimento alla bozza di decisione (G/SPS/W/259/Rev.7) relativa all'instaurazione di un sistema di mediazione (*chair's mediation role*) atto a promuovere la risoluzione preventiva di problematiche emergenti tra i membri in relazione all'applicazione di misure SPS, al di fuori del sistema di risoluzione delle controversie.

La riunione del Comitato SPS del 29 novembre 2013 ha invece avuto ad oggetto la presentazione dell'analisi condotta dalla *Saana Consulting* sulla *performance* dello *Standards and Trade Development Facility* (STDF) per il periodo 2009-2013. L'analisi ha evidenziato gli ottimi risultati raggiunti dall'organizzazione nell'assistenza dei Paesi in via di sviluppo e sotto-sviluppati nell'implementazione degli standards SPS, attraverso l'aumento dell'informazione e il finanziamento di progetti per l'adesione a tali standards.

Divulgati i Panel Reports nella controversia "*EC-Seal Products*" (European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products" - WT/DS400, WT/DS401)

Sono del 25 novembre 2013 i Reports dei Panels nella controversia *EC-Seal products* (*European Communities – measures prohibiting the importation and marketing of seal products*), instaurata a fronte delle richieste di consultazioni avanzate dal Canada (WT/DS400/1) e dalla Norvegia (WT/DS/401/1) nel novembre 2009.

Oggetto della controversia è la normativa europea in materia di commercio di prodotti derivati dalla foca di cui al regolamento (CE) n. 1007/2009 e al relativo regolamento di esecuzione (UE) n. 737/2010; tale normativa stabilisce un generale divieto di commercializzazione nel mercato dell'Unione di prodotti derivati dalla foca, ad eccezione, sostanzialmente, dei prodotti provenienti dalla caccia tradizionalmente praticata dalle comunità *Inuit* e da altre comunità indigene ai fini di sussistenza, dei prodotti derivanti della caccia regolamentata dalla legislazione nazionale e praticata allo scopo di garantire una gestione sostenibile delle risorse marine).

Secondo Canada e Norvegia la normativa dell'Unione sul commercio di prodotti derivati dalla foca ("*EU Seal Regime*") si pone in contrasto con diverse previsioni del quadro normativo dell'OMC.

⁽³⁾ «"An SPS-related private standard is a set of requirements of a nongovernmental entity which are related to food safety, animal or plant life or health."»

«"This working definition or any part of it shall be without prejudice to Members' rights and obligations under the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures."».

I Paesi hanno fatto valere una violazione del principio di non discriminazione, e dunque delle previsioni di cui agli articoli I:1 (clausola della nazione più favorita) e III:4 (clausola del trattamento nazionale) del GATT '94, nonché una violazione degli obblighi derivanti dalle prescrizioni contenute nell'articolo XI:1, relativi all'eliminazione delle restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni, e dell'art. XXIII:1(b) (*non-violation compliance*). Per quanto riguarda, poi, l'Accordo TBT, i Paesi hanno contestato una violazione delle previsioni di cui all'art. 2.1. e 2.2, ove si prescrive, rispettivamente, che i membri, nella previsione di regolamentazioni tecniche, devono garantire che ai prodotti importati sia accordato un trattamento non meno favorevole di quello accordato ad analoghi prodotti d'origine nazionale e ad analoghi prodotti originari di qualsiasi altro paese, e che tali regolamentazioni non siano più restrittive agli effetti degli scambi di quanto sia necessario per conseguire un obiettivo legittimo; contestata, ancora, la violazione dell'art. 5 dell'Accordo TBT, per via dell'asserita mancata previsione nella normativa UE di adeguate procedure per la valutazione della conformità dei prodotti derivati dalla foca oggetto di importazione.

Il Panel, qualificata la normativa in questione come "*technical regulation*" ai sensi dell'Accordo TBT, ha sancito la contrarietà con l'art. 2.1 di tale Accordo delle previsioni che escludono in taluni casi l'operatività del generale divieto di commercializzazione stabilito dalla normativa dell'UE; si tratta delle eccezioni relative ai prodotti derivanti dalla caccia tradizionalmente praticata dalle comunità *Inuit* e da altre comunità indigene (*IC condition*), nonché i prodotti derivanti dalla caccia regolamentata dalla legislazione nazionale e praticata a fini di gestione sostenibile delle risorse marine (*MRM condition*).

Da queste previsioni, secondo i Panels, deriverebbe un trattamento meno favorevole dei prodotti derivati dalla foca importati dalla Canada e dalla Norvegia rispetto agli analoghi prodotti domestici – provenienti principalmente dalla Svezia e dalla Finlandia – nonché rispetto agli analoghi prodotti originari di altri Paesi extra UE, in specie della Groenlandia. Siffatto trattamento, pur non giustificandosi alla luce di "*legitimate regulatory distinctions*", non si porrebbe però in contrasto con l'art. 2.2. dell'Accordo TBT: la normativa UE risponderebbe all'esigenza di considerare le

preoccupazioni dei cittadini e dei consumatori sul benessere degli animali (in relazione alla possibile presenza sul mercato di prodotti derivati da animali uccisi e scuoiati con modalità che causano dolore, angoscia, paura), e un simile obiettivo non avrebbe potuto essere egualmente, o più efficacemente, perseguito attraverso misure alternative.

Secondo il Panel, la previsione della possibilità di commercializzare i prodotti derivanti dalla caccia praticata dalle comunità *Inuit* e da altre comunità indigene (*IC exception*) si pone altresì in contrasto con la clausola della nazione più favorita di cui all'art. I:1 dell'Accordo GATT; l'Unione finirebbe per garantire ai prodotti originari della Groenlandia (dunque, provenienti pressoché prevalentemente dalle comunità *Inuit* stanziate sul territorio di tale Paese) un vantaggio che invece non sarebbe accordato ai corrispondenti prodotti provenienti dal Canada e dalla Norvegia. Con riguardo, poi, all'eccezione relativa ai prodotti della caccia per esigenze legate alla gestione sostenibile delle risorse marine (*MRM exception*), il Panel ha riscontrato una violazione della clausola della parità di trattamento di cui all'art. III:4, per il fatto che da essa deriverebbe un trattamento meno favorevole dei prodotti importati rispetto agli analoghi prodotti originari dei territori all'interno dell'UE.

Le suddette previsioni della normativa europea non rientrerebbero, dunque, nelle "*General exceptions*" di cui all'Art. XX(a) del GATT '94. Tale previsione, fatto salvo il principio di non discriminazione, consente deroghe al fine di adottare misure necessarie per la protezione della morale (*«necessary to protect public morals»*); nel caso di specie, però, non sarebbe soddisfatto l'essenziale pre-requisito relativo al rispetto del generale principio di non discriminazione (*«not applied in a manner that would constitute arbitrary or unjustified discrimination where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade»*). Il Panel, infine, ha riscontrato una violazione dell'art. 5.1.2 dell'Accordo TBT. Rigettate, invece, le contestazioni relative alla presunta violazione degli Art. XI:1 del GATT, nonché dell'art. 4.2 dell'Accordo Agricolo (fatta valere dalla Norvegia).

Il 24 gennaio 2014, la Norvegia e il Canada hanno notificato al *Dispute Settlement Body* la loro decisione di ricorrere in appello avverso la decisione del Panel; lo stesso ha fatto, il 29 gennaio 2014, l'Unione europea.