

# PREFERENZA COMUNITARIA, *ACQUIS COMMUNAUTAIRE* E NUOVI IMPEGNI INTERNAZIONALI DELLA COMUNITÀ EUROPEA IN MATERIA AGRARIA

di  
**PAOLO BORGHI**

SOMMARIO: 1. La «preferenza comunitaria»: principio permanente in un contesto transitorio? - 2. Le applicazioni del principio prima del Trattato di Amsterdam - 3. La sopravvivenza, l'attuale portata del principio ed i riferimenti a esso in recenti atti della CE: *acquis* comunitario e Trattato di Amsterdam - 4. (*segue*): preferenza comunitaria, GATT e *World Trade Organization*

1. Il Trattato sottoscritto ad Amsterdam dai rappresentanti dei Governi dei Paesi dell'Unione Europea il 2 ottobre 1997 ha tra l'altro messo mano — com'è noto — a una complessa operazione di riordino dell'impianto del Trattato istitutivo della Comunità europea, operazione da tempo necessaria e, forse, non più rinviabile. Le successive stratificazioni di norme, accumulatesi nei decenni di progressiva integrazione comunitaria e nel continuo processo (svoltosi di pari passo) di revisione, modifica e integrazione del Trattato — soprattutto ad opera dell'Atto Unico Europeo del 1986, e dell'accordo firmato a Maastricht nel 1992 — avevano ormai sconvolto, infatti, l'originaria linearità del testo siglato a Roma nel 1957.

In concomitanza con tale esigenza di rinumerazione, davvero imprescindibile per ridare coerenza al sistema, vi era — tutt'altro che secondaria — la necessità di eliminare materialmente dal Trattato un certo numero di articoli o paragrafi ormai, di fatto, già virtualmente scomparsi perché dichiaratamente o implicitamente transitori, e quindi non più suscettibili in concreto di applicazione, in quanto dettati unicamente quale strumento per la prima fase di realizzazione del mercato comune: in sostanza articoli (o parti di articolo) la cui funzione era già esaurita sia sul piano storico che giuridico.

La materia agraria, e in specie il Titolo II della parte terza, rubricato «Agricoltura», è stato fortemente interessato da tale opera selettiva, poiché gli artt. 44, 45 e 47 (vecchia numerazione) apparivano ormai obsoleti, supponendo una fase «embrionale» del mercato dei prodotti agricoli, ancora fondata prevalentemente su organizzazioni nazionali di mercato, e quindi caratterizzata da uno sviluppo limitato e *in fieri* dell'OCM. Le ragioni per ritenere superato il ruolo di quelle norme, dunque, emergono senza che occorranو troppe lunghe spiegazioni.

Basti qui rammentare che l'art. 44 prevedeva l'istituzione di un sistema di prezzi minimi *ad opera degli Stati membri*, stabilendo che ogniquale volta i prezzi di determinati prodotti scendessero a un livello inferiore a questi ultimi, le relative importazioni potessero essere sospese o ridotte *tout court*; in alternativa, gli Stati erano autorizzati a consentire dette importazioni *sub condicione*, ossia purché si effettuassero a un prezzo superiore a quello minimo.

Per comprendere la *ratio* della norma occorre considerare quali contraccolpi sulle economie nazionali potevano derivare dalla abolizione progressiva dei dazi doganali intracomunitari, dall'adozione di una tariffa doganale comune verso l'esterno, e dalla riduzione, fino all'eliminazione, delle possibili forme di restrizioni commerciali (soprattutto

quantitative) nei delicati settori dei prodotti agricoli di cui all'Allegato II (ora I) <sup>(1)</sup>. La creazione dell'OCM per quasi tutti i prodotti di quest'ultimo elenco aveva però ormai tolto alla disposizione — dettata con riferimento al solo periodo transitorio — gran parte della sua funzione <sup>(2)</sup>.

Nonostante anche il paragrafo 2 dell'art. 44 Tratt. CEE letteralmente sembrasse dover seguire la sorte, storicamente superata e quindi transitoria, di tutta la disposizione in cui era contenuto <sup>(3)</sup>, da tempo la Corte di giustizia aveva enucleato dalla sua parte finale, relativamente alla materia agraria, il principio detto della «preferenza comunitaria», isolandone dal contesto della norma l'ultima frase, che recitava: «I prezzi minimi non devono essere applicati in modo da ostacolare lo sviluppo di una preferenza naturale tra gli Stati membri».

A tale proposizione la Corte riconosceva, infatti, la funzione di esprimere un principio ben più ampio, generale e permanente dell'ordinamento comunitario, seppur dotato tuttavia di una valenza specifica più pregnante per il settore agrario <sup>(4)</sup>, e pertanto (diversamente dal resto della norma) non destinato ad esaurirsi con la fine della fase transitoria.

L'idea della sua perdurante vigenza come principio dell'intero Trattato (quindi, non limitato alla sola materia agraria) si è fondata anzitutto sulla convinzione che — secondo la Corte — i fini espressi dall'art. 39, Tratt. CEE (oggi 33), vadano perseguiti con atti che possono comprendere ogni misura necessaria a tali scopi (tra cui, in specie, le protezioni verso il mercato esterno, quali dazi doganali e prelievi): il Giudice comunitario ne inferì che «detti obiettivi, essendo intesi a garantire gli interessi tanto degli agricoltori quanto dei consumatori, possono non essere raggiunti tutti simultaneamente e interamente. Nel ponderare detti interessi, il Consiglio deve, se del caso, tener conto a favore degli agricoltori del principio detto della “preferenza comunitaria”, che è *uno dei principi del Trattato e che, in materia agricola, è espressamente menzionato nell'art. 44.2*» [corsivo nostro, *n.d.r.*] <sup>(5)</sup>.

Come dire: la preferenza comunitaria è principio di portata generale, ma mentre per la materia agricola è «espressamente menzionato» — e subito si vedrà cosa ciò possa significare, secondo la dottrina — per i restanti settori esso esisterebbe ed opererebbe, pur rimanendo implicito.

Se, dunque, l'art. 44.2, Tratt. CEE, era certamente *l'unica* norma del Trattato a *nominare* il principio <sup>(6)</sup>, diveniva difficile negare che quest'ultimo, pur non vincolando

---

<sup>(1)</sup> OLMI, *Politique agricole commune*, in *Commentaire Mégret*, 2<sup>ème</sup> ed., Bruxelles, 1991, pp. 55-56; RIESENFELD, *Commentary on article 44*, in *The Law of the European Economic Community, A Commentary on the EEC Treaty*, by H. Smit and P. Herzog, New York, 1984, p. 2-425.

<sup>(2)</sup> OLMI, *Art. 44*, in *Commentario CEE*, a cura di Quadri, Monaco, Trabucchi, I, Milano, 1965, p. 341; RIESENFELD, *Commentary*, cit., p. 2-427.

<sup>(3)</sup> Così COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da Costato, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 1997, p. 56; OLMI, *op. ult. cit.*, p. 348, addirittura, ritiene che la previsione dovesse avere una efficacia limitata «al periodo precedente la definizione da parte del Consiglio dei criteri obiettivi previsti dall'art. 44, par. 3», ciò che il Consiglio fece con la decisione 4 aprile 1962, «relativa ai prezzi minimi», in *GUCE* 30 1962, p. 995.

<sup>(4)</sup> COSTATO, *op. cit.*, p. 56; SNYDER, *Diritto agrario della Comunità europea*, Milano, 1990, p. 20.

<sup>(5)</sup> Sent. 13 marzo 1968, in causa 5/67, *W. Beus GmbH*, in *Racc.*, 1968, p. 113.

<sup>(6)</sup> COSTATO, *op. cit.*, p. 56. Peraltro, la Corte anche in materia agraria lo ha talora utilizzato senza richiamare espressamente l'art. 44: cfr. la sent. 2 giugno 1976, *Kurt Kampffmeyer Mühlenvereiigung KG e altri*, in cause riunite 56-60/74, in *Racc.*, 1976, p. 711.

esclusivamente la politica agricola <sup>(7)</sup>, presentasse caratteri affatto peculiari e specifici per il diritto agrario comunitario <sup>(8)</sup>, anche considerata la prevalenza — secondo la Corte — delle finalità dell'art. 39, Tratt. CEE (ora 33), sull'art. 110 (ora 131), in base al criterio di specialità <sup>(9)</sup>: ne si poteva forse desumere, quindi, che in materia agraria la preferenza fosse più stringente e inderogabile rispetto a quanto avrebbe consentito l'applicazione del solo art. 110, Tratt. CEE <sup>(10)</sup>.

Quanto ai prodotti non agricoli, per essi la preferenza comunitaria era rispettata e applicata senza che nel farlo le Istituzioni si fondassero su una norma chiaramente enunciata <sup>(11)</sup>: se oggi, dopo l'integrale abrogazione dell'art. 44 CEE, il discorso può impostarsi — come vedremo tra breve — in termini piuttosto simili anche per il settore agricolo (rimasto anch'esso, come gli altri, privo di una menzione espressa del principio), va tuttavia sottolineato che già prima del Trattato di Amsterdam il combinato disposto degli artt. 18 e 110.1, non incontrando limiti come quelli fissati dall'art. 39, Tratt. CEE, prefigurava, in prospettiva futura, un progressivo superamento della preferenza comunitaria, dato che poneva alla Comunità l'obiettivo della graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e della riduzione delle barriere doganali <sup>(12)</sup>. L'abrogazione dell'art. 18, Tratt. CEE, non sembra aver mutato in modo sostanziale i termini del pro-

---

<sup>(7)</sup> OLMÍ, voce *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Digesto*, 4ª ed., *Discipline pubblicistiche*, vol. I, Torino, 1987, p. 144.

<sup>(8)</sup> Ossia, per gli scambi di prodotti agricoli, qualunque ne sia la destinazione, essendo il criterio adottato dalla Comunità sempre fondato sull'elenco di cui all'Allegato I del Trattato: si v. la dir. 91/266/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, emanata sulla base dell'art. 43 CEE, che modificava le dirr. 72/461/CEE (relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di carni fresche) e 72/462/CEE (relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali delle specie bovina, suina, ovina e caprina, di carni fresche o di prodotti a base di carne di provenienza dai paesi terzi), in GUCE L 134 del 29 maggio 1991, e che «per mantenere la preferenza comunitaria» ritiene «opportuno applicare le stesse agevolazioni negli scambi intracomunitari di ghiandole e organi, compreso il sangue, destinati all'industria farmaceutica» (4º considerando).

<sup>(9)</sup> Sent. 5 maggio 1981, in causa 112/80, *Dürbeck*, in *Racc.* 1981, p. 1095; cfr. anche COSTATO, *op. cit.*, p. 56 s.; accentua — tra queste finalità — l'importanza di assicurare un equo livello di vita agli agricoltori, OLMÍ, voce *Agricoltura in diritto comunitario*, p. 145.

<sup>(10)</sup> Ne era conferma il richiamo congiunto, nei regolamenti che disciplinano l'OCM, sia a quest'ultima disposizione che all'art. 39, secondo COSTATO, *op. cit.*, p. 57. Al riguardo la Corte (sent. 5 maggio 1981, *Dürbeck*, cit.) ebbe occasione di evidenziare che «L'art. 110 del Trattato, il quale dispone che gli Stati membri “intendono contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali”, non può interpretarsi nel senso che esso vieti alla Comunità di adottare ... qualsiasi misura atta ad inficiare gli scambi coi Paesi terzi, anche quando, come nel caso di specie, l'adozione d'una misura del genere è richiesta dall'esistenza, nel mercato della Comunità, d'un rischio di perturbazione grave atto a mettere in pericolo le finalità di cui all'art. 39 del Trattato, e quando essa trova la sua giustificazione giuridica in disposizioni del diritto comunitario». I numerosi richiami della Commissione alla preferenza comunitaria, ad es., nella Comunicazione «Programma pluriennale per la realizzazione dell'unione doganale» [doc. 379Y0331(01)], in GUCE C 1984 del 31.3.1979, p. 2, sono sempre fatti in termini assai generali, non certo limitati al mercato agricolo.

<sup>(11)</sup> Così COSTATO, *op. cit.*, p. 56 s.; ID., *Il Trattato di Amsterdam e il diritto agrario comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, pp. 126-127.

<sup>(12)</sup> Si v. però la cit. Comunicazione della Commissione «Programma pluriennale per la realizzazione dell'unione doganale», dove, per assicurare una maggiore garanzia di protezione dell'economia europea all'esterno e una maggiore fluidità negli scambi all'interno, la preferenza comunitaria costituisce oggetto di numerose iniziative degli organi comunitari, ed è considerata anche quale fine della armonizzazione delle procedure doganali.

blema.

In realtà, fra la nozione di «preferenza comunitaria» com'era espressa per la materia agraria nel cit. art. 44.2, e quella più generale costituente «uno dei principi del Trattato»<sup>(13)</sup>, potevano individuarsi talune ulteriori differenze concettuali di rilievo. Si richiami, al riguardo, il testo della parte finale dell'abrogato art. 44.2, Tratt. CEE: ivi, la preferenza comunitaria letteralmente si configura come necessità di *non avvantaggiare* nei rapporti commerciali i paesi terzi rispetto agli Stati membri, e quindi di *non ostacolare* lo sviluppo (spontaneo, si direbbe) di una preferenza «naturale» fra questi ultimi.

La pregnanza attribuita dalla dottrina all'aggettivo «naturale» evidenzia che la preferenza *ex art. 44.2* dovrebbe essere di per sé l'automatico effetto della contiguità geografica fra gli Stati membri<sup>(14)</sup>: ma, se tutto si esaurisse in questi termini, ne deriverebbe un significato di portata piuttosto limitata e con connotazione prevalentemente negativa come mero *non facere*<sup>(15)</sup>; l'idea di una preferenza legale vera e propria quale quella, invece, spesso utilizzata dalle istituzioni comunitarie (v. *infra*), consistente in regole protettive di privilegio tese ad incoraggiare gli scambi intracomunitari e a penalizzare, viceversa, quelli con i Paesi terzi, non parrebbe trovare aggancio nella lettera di tale disposizione<sup>(16)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Così la cit. sent. 13 marzo 1968, in causa 5/67, *Beus*.

<sup>(14)</sup> OLMI, *Art. 44*, in *Commentario CEE*, cit., p. 347: «dove la maggior penetrazione, le minori spese di trasporto, ecc.».

<sup>(15)</sup> Analogo significato negativo emergeva dal 10° considerando della cit. dec. 4.4.1962, emanato in attuazione dell'art. 44.3, Tratt. CEE, secondo il quale «i prezzi minimi *non devono porre in condizioni di svantaggio* le importazioni in provenienza dagli Stati membri a beneficio delle importazioni dello stesso prodotto in provenienza da paesi terzi» (corsivo nostro, n.d.r.). La Corte, ad esempio, ha applicato un'accezione del genere nella sent. 22 marzo 1983, *Leonelli*, in causa 88/82, in *Racc.*, 1983, p. 1061, che adombra anche notevoli punti di contatto fra preferenza comunitaria e divieto di discriminazione fra gli operatori della Comunità: la pronuncia riguardava l'art. 15 della dir. 71/118/CEE del Consiglio, che in deroga al reg. (CEE) n. 123/67, stabiliva che i controlli sanitari sulle importazioni da Paesi terzi di carni fresche di volatili da cortile e i relativi diritti *non dovessero essere più favorevoli* di quelli previsti dalla direttiva stessa per gli scambi intracomunitari, onde non sfavorire gli importatori di carni di origine comunitaria rispetto ai loro concorrenti che importano carne da Paesi terzi. La Corte precisò che l'obbligo di sottoporre le importazioni dai Paesi terzi a disposizioni severe e onerose almeno quanto quelle risultanti dalla direttiva non incombe solo ai Membri già conformati alle disposizioni di questa. In caso contrario, i prodotti dei Paesi terzi potrebbero entrare nella Comunità attraverso uno Stato membro non ancora conformatosi alla direttiva, e circolare liberamente senza essere assoggettati a oneri di controllo sanitario: ciò sfavorirebbe le importazioni dagli Stati membri che si sono adeguati alla direttiva — in contrasto col principio della preferenza comunitaria — sia rispetto ai prodotti dello Stato membro di cui si tratta, sia ai prodotti provenienti dai Paesi terzi e importati nella Comunità attraverso tale Stato membro. Si v. anche il Parere dell'Avvocato generale Lenz del 14 ottobre 1987 (in *Racc.*, 1988, p. 855), reso nella causa 68/86 avente ad oggetto la dir. 85/649/CEE (GUCE L 382, del 31.12.1985, p. 228) relativa a un programma di controlli su ormoni e sostanze tireostatiche nelle carni importate: secondo l'Avvocato generale detti controlli devono, sì, garantire che tali importazioni, quando provenienti da Paesi terzi, non beneficino di un trattamento più favorevole dei prodotti comunitari, ma tale problema, se necessario, dev'essere affrontato attraverso una adeguata configurazione dei meccanismi delle organizzazioni di mercato (che regolano anche le importazioni da Paesi terzi), poiché all'adozione di provvedimenti fondamentali per l'uniformazione del mercato non si può pensare di rinunciare per motivi di rispetto della preferenza comunitaria.

<sup>(16)</sup> Peraltro, il principio non fu privo di temperamenti, secondo la giurisprudenza, la quale ritenne che esso non vietasse in modo assoluto di disciplinare gli scambi intracomunitari con norme addirittura meno favorevoli rispetto a quelle che regolano i rapporti con i Paesi terzi, se le situazioni cui

In realtà, la Corte si era espressa in modo abbastanza chiaro sull'esistenza di un principio preferenziale *generale*: d'altra parte, escluderne l'esistenza sarebbe stato come negare i naturali obiettivi di una unione doganale in sviluppo, che mira a proteggersi verso l'esterno<sup>(17)</sup>; inoltre, lo stesso inciso che chiudeva il par. 1 dell'art. 44, non considerando in alcun modo i dazi doganali nel meccanismo di fissazione dei prezzi minimi in caso di opzione per l'apertura condizionata delle frontiere, individuava implicitamente — ma chiaramente — un vero e proprio regime giuridico di favore per il prodotto di provenienza comunitaria<sup>(18)</sup>.

Per tali ragioni, è stato altresì supposto che il principio espresso nell'art. 44.2 potesse rappresentare non la semplice espressione, valevole per la materia agraria, di quello generale, bensì un principio analogo ma «a sé», qualcosa di più e di tipicamente appartenente alla materia del commercio agricolo: una preferenza speciale per i prodotti dell'agricoltura, naturale e geografica, cui quella generale già implicita nel Trattato *si agguingerebbe*, con reciproco rafforzamento<sup>(19)</sup>.

2. Lungi dal riguardare in modo esclusivo i soli rapporti con gli Stati esterni alla Comunità<sup>(20)</sup>, il principio della preferenza comunitaria costituì, ad esempio, la *ratio*

---

dette norme vanno applicate, e quindi i presupposti di fatto della loro applicazione, siano tra loro incomparabili (sent. 24 giugno 1970, in causa 73/69, *H. Oehlmann & Co.*, in *Racc.* 1970, p. 467).

<sup>(17)</sup> OLMÍ, *Art. 44*, in *Commentario CEE*, cit., p. 347; SCHIAVONE, *Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, 1966, p. 204, ritiene che un carattere spiccatamente «preferenziale» sia tipico piuttosto delle c.d. zone di libero scambio, che rappresentano uno stadio di integrazione meno intensa fra Stati commercialmente uniti. Per una analisi dell'impatto economico degli accordi e delle unioni fra Stati aventi natura preferenziale v. MCCALLA, *Negoziato GATT, blocchi regionali e commercio agricolo* (trad. Mastrostefano), in *La Questione agraria*, n. 53, 1994, p. 7 ss.; FABBRICOTTI, *Gli accordi di integrazione economica regionale ed il GATT/OMC. I parametri normativi e l'opera del CRTA*, in *Dir. del comm. intern.*, 2000, p. 281 ss.

<sup>(18)</sup> Si noti quale importanza rivesta la «provenienza», non l'origine dei prodotti, comprendendosi così nell'ambito operativo della preferenza comunitaria anche quei prodotti che ### originari di paesi esterni alla Comunità ### si trovino all'interno di Stati membri «in libera pratica»: v. OLMÍ, *Art. 44*, in *Commentario CEE*, cit., pp. 341-342, il quale affermava che, pur non essendo l'art. 9.2 Tratt. CEE testualmente applicabile alla Parte II del Titolo II, la norma in esso contenuta è principio generale della circolazione delle merci nella Comunità, inerente alla stessa nozione di «unione doganale», sicché, in mancanza di una eccezione espressa a tale principio, esso non poteva non valere anche per l'art. 44.2 (l'Autore richiamava, a conferma, una «Dichiarazione interpretativa» dell'art. 44, e l'art. 7 della dec. 4.4.1962, cit., che distingueva i prodotti in base alla provenienza, e non all'origine); in senso conf., MÉGRET, *Art. 44*, in MÉGRET, LOUIS, VIGNES, WAELBROECK, *Le droit de la Communauté économique européenne*, II, *Agriculture*, Bruxelles, 1970, pp. 36-37 (anch'egli si richiama alla cit. Dichiarazione interpretativa).

<sup>(19)</sup> OLMÍ, *Art. 44*, in *Commentario CEE*, cit., p. 338; OLMÍ, *Politique agricole commune*, in *Commentaire Mégret. Le droit de la CEE*, vol. II, 2<sup>ème</sup> ed., Bruxelles, 1991, pp. 56-57, il quale, parlando della preferenza comunitaria in senso generale, afferma: «cette préférence s'ajoutait à la "préférence naturelle" qui, en vertu de l'article 44 § 2, devait être préservée dans l'établissement de tout régime de prix minima»; recentem. v. BIANCHI, *Il Trattato di Amsterdam: implicazioni giuridiche sulla PAC*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2000, p. 513 s.

<sup>(20)</sup> Essa, però, è stata applicata anche per estendere la protezione a prodotti di Paesi aventi passate relazioni coloniali o attuali accordi commerciali con Stati membri: ad es. alla produzione di zucchero grezzo di canna proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare, in considerazione della particolare importanza di tale produzione per quei territori [Dec. 80/183/CEE della Commissione, del 7 dicembre 1979, relativa ad una procedura a norma dell'articolo 85 del trattato CEE (affare IV/29.266 ed altri accordi per la fornitura di zucchero di canna), in *GUCE L 39* del 15.02.1980, p. 64]; cfr. anche, sul tema, la

dell'art. 55 dell'Atto di adesione di Danimarca, Irlanda, Norvegia e Regno Unito <sup>(21)</sup>, quale criterio-guida per il graduale passaggio degli aderenti dallo *status* di Paesi terzi a quello di Stati membri <sup>(22)</sup>. Gli «importi compensativi adesione», di cui ai regg. (CEE) 229/73 <sup>(23)</sup> e 269/73 <sup>(24)</sup>, fondati sul citato Atto di adesione ebbero, fra gli altri scopi, quello di garantire il rispetto della preferenza comunitaria durante la fase transitoria nei rapporti commerciali tra la Comunità originaria ed i nuovi aderenti, fino a quando questi ultimi non ne furono divenuti parte a tutti gli effetti: le norme sulla perdita di merci per caso fortuito o forza maggiore si applicavano pertanto anche al pagamento dei menzionati importi, per non rendere tali scambi più vantaggiosi di quelli con Stati membri <sup>(25)</sup>.

Taluno <sup>(26)</sup> è, anzi, giunto ad affermare che la preferenza comunitaria *implicasse* la necessità di un sistema di restrizioni all'importazione sui prodotti provenienti dai paesi terzi, necessità che pareva addirittura trovare conferma nell'art. 7, dec. 4 aprile 1962, cit.

Certamente più efficaci per un'attuazione del principio erano le misure doganali applicate nell'ambito dell'OCM prima del reg. (CE) 3290/94 del Consiglio, del 22 dicembre 1994 <sup>(27)</sup>, il quale ha adeguato le regole del mercato agricolo comunitario agli obblighi internazionali assunti con la firma del complesso Trattato di Marrakech (del 15 aprile 1994), e in specie dell'Accordo sull'agricoltura (di seguito: «Accordo agricolo») che ne fa parte. Dette misure, com'è noto, erano costituite principalmente dai prelievi all'importazione — veri e propri dazi variabili fissati periodicamente dalla Commissione in base alla differenza fra il prezzo intracomunitario e il prezzo franco-frontiera, così da riuscire sempre a colmare il divario fra quest'ultimo e il primo, normalmente più elevato <sup>(28)</sup> — o

---

Relazione speciale n. 2/93 della Corte dei Conti europea, concernente il territorio doganale della Comunità e i regimi di scambio connessi, corredata delle risposte della Commissione, in GUCE C 347 del 27.12.1993, p. 1, punto 4.11.

<sup>(21)</sup> Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei Trattati, in GUCE L 73 del 27.3.1972, p. 14 (annesso al Trattato di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda, del Regno di Norvegia e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alla CEE ed alla CEEA). Si v. anche gli artt. 33 e 91, nonché l'art. 1 del Prot. n. 16, annesso a tale Atto. Ma si v. anche l'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica Portoghese e agli adattamenti dei Trattati, in GUCE L 302 del 15.11.1985, p. 29 (artt. 32 e 191), e, per un caso relativo all'applicazione di tale Atto in tema di preferenza comunitaria, la sent. 20 ottobre 1987, *Spagna c. Commissione*, in causa 119/86, in *Racc.*, 1987, p. 4121.

<sup>(22)</sup> Sent. 11 luglio 1978, in causa 6/78, *Union Française de céréales*, in *Racc.* 1978, p. 1675; sul significato della preferenza comunitaria nell'art. 55 del cit. Atto di adesione v. anche la sent. 4 febbraio 1975, *Compagnie Continentale France*, in causa 169/73, in *Racc.*, 1975, p. 117.

<sup>(23)</sup> Reg. (CEE) del Consiglio, del 31 gennaio 1973, in GUCE L 27 del 1.2.1973, p. 25.

<sup>(24)</sup> Reg. (CEE) della Commissione, del 31 gennaio 1973, in GUCE L 30 del 1.2.1973, p. 73.

<sup>(25)</sup> Sent. 11 luglio 1978, in causa 6/78, *Union Française de céréales*, cit.

<sup>(26)</sup> MEGRET, *Art. 44*, in MEGRET, LOUIS, VIGNES, WAELEBROECK, *Le droit etc.*, cit., p. 35; cfr. anche OLMÍ, *Art. 44*, in *Commentario CEE*, cit., p. 348.

<sup>(27)</sup> In GUCE L 349 del 1994. La maggior efficacia ai fini della tutela della preferenza comunitaria non era, peraltro, stata priva di costi per la Comunità nelle sedi negoziali internazionali: v. il parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale sul tema «Contratto, agricoltura e società», in GUCE C 393 del 31.12.1994, p. 86: «il sistema dei prelievi variabili applicato all'importazione nella CEE di prodotti agricoli è stato ammesso, in occasione del *Dillon Round* (1961-1962), del *Kennedy Round* (1964-1967) e del *Tokyo Round II* (1973-1979), solo in cambio di talune concessioni che sviscerano la preferenza comunitaria la quale, insieme all'unicità dei mercati ed alla solidarietà finanziaria, costituisce uno dei tre principi su cui poggia la PAC».

<sup>(28)</sup> «I prelievi hanno lo scopo di garantire, mediante la soppressione delle differenze fra i prezzi praticati all'esterno e all'interno della Comunità, il rispetto della preferenza comunitaria, nonché la rea-

al limite da tasse compensative ad aliquota fissa a carico di chi avesse importato a prezzo inferiore a quello minimo <sup>(29)</sup>.

Ugualmente, la preferenza comunitaria poteva dirsi meglio salvaguardata e perseguita da un ricorso più libero e più massiccio alle restituzioni all'esportazione, strumento assai utile per la penetrazione e l'espansione commerciale, al punto da essere stato fatto oggetto, nel cit. Accordo agricolo, di precisi obblighi di riduzione progressiva. Non può, tuttavia, ignorarsi come il principio sia sempre stato ritenuto più attinente all'*import* che all'*export*: si v. il 9° considerando del reg. (CEE) 19/62 del Consiglio, del 4 aprile 1962 <sup>(30)</sup>, sulla prima attuazione dell'OCM nel settore dei cereali, dove la preferenza comunitaria era menzionata con esclusivo riferimento alle importazioni. La Corte, comunque, sottolineò che l'esigenza di limitare tale significato alle sole importazioni era, più che una limitazione intrinseca del principio, la diretta conseguenza del tenore letterale del considerando in questione, e della particolare situazione del mercato dei cereali all'epoca del reg. 19/62, cit., sembrando così sottintendere che detto limite non fosse generale, ma valesse solo nell'applicazione di tale normativa <sup>(31)</sup>.

Appare quindi ovvio che la sorte del principio di preferenza comunitaria, dopo il coordinamento fra il diritto comunitario e l'Accordo agricolo ad opera del cit. reg. 3290/94 (col quale si è provveduto a uniformare per tutte le OCM il regime degli scambi coi Paesi terzi, prevedendosi l'applicazione dei dazi fissi della tariffa doganale comune in

---

lizzazione delle finalità della politica agricola comune», secondo C. giust. CEE, 26 marzo 1987, *Coopérative agricole d'approvisionnement des Avironns*, in *Racc.*, 1987, p. 1525, la quale esamina questo profilo con specifico riguardo ai prelievi nel settore dei cereali. La Corte espressamente affermò che della preferenza comunitaria si dovesse tener conto nel calcolo dei prezzi franco-frontiera (persino ai fini della fissazione dei prelievi *intracomunitari*, quando ancora l'attuazione del mercato comune non era pienamente realizzata: sent. 10 gennaio 1973, in causa 55/72, *Gesellschaft für Getreidehandel AG*, in *Racc.*, 1973, p. 15). Poiché, inoltre, eventuali sospensioni temporanee dei prelievi all'importazione, in relazione a determinati prodotti provenienti da Paesi terzi, potevano permettere alle imprese della Comunità di superare eventuali limiti quantitativi di importazione imposti dal diritto comunitario, nonché di approvvigionarsi a prezzo inferiore a quello del prodotto proveniente da Stati membri, affinché ciò non si traducesse in una violazione del principio della preferenza comunitaria (mediante l'accumulo di scorte a basso prezzo da utilizzare a lungo in tempi successivi) si impose di fissare a dette imprese un termine per la lavorazione che non consentisse la formazione di riserve di prodotto (sent. 29 aprile 1982, in causa 147/81, *Merkur Fleisch-Import GmbH*, in *Racc.* 1982, p. 1389).

<sup>(29)</sup> Nella sent. 11 febbraio 1988, *The National Dried Fruit Trade Association*, in causa 77/86, in *Racc.*, 1988, p. 757, la Corte evidenziò la finalità precipua di tasse compensative del genere, a tutela della preferenza comunitaria e non aventi scopo sanzionatorio; analogam. la sent. 5 luglio 1988, *Central-Import Münster GmbH & Co. KG*, in causa 291/86, in *Racc.*, 1988, p. 3679.

<sup>(30)</sup> In GUCE 30 1962, p. 933.

<sup>(31)</sup> Sent. 27 ottobre 1971, in causa 6/71, *Rheinmühlen Düsseldorf*, in *Racc.* 1971, p. 823; altrove la Corte, nel sottolineare l'intimo legame fra preferenza comunitaria e protezione della produzione agricola comunitaria, fa espresso riferimento tanto ai prelievi (dunque alle importazioni) quanto alle restituzioni (quindi alle esportazioni): cfr., ad es., le due sentt. 15 ottobre 1980, *Société coopérative "Providence agricole de la Champagne"*, in causa 4/79, in *Racc.*, 1980, p. 2823, e *SARL Maï series de Beauce*, in causa 109/79, *ibidem*, p. 2883; v. anche la sent. 5 marzo 1980, *Butter- und Eier-Zentrale Nordmark eG*, in causa 38/79, in *Racc.*, 1980, p. 643, per la quale «sarebbe incompatibile con il principio della preferenza comunitaria il fatto di rifiutare all'esportatore comunitario il versamento della restituzione a seguito del perimento della merce durante il trasporto per causa di forza maggiore. Infatti, detto esportatore verrebbe a trovarsi, tanto se abbia subito tale perdita quanto se si sia assicurato contro tale rischio, in una situazione di svantaggio, sotto il profilo concorrenziale, rispetto ai venditori dei paesi terzi, risultato che, per l'appunto, il sistema delle restituzioni è inteso ad evitare».

luogo del soppresso sistema dei prelievi: c.d. tariffazione) <sup>(32)</sup>, si sia imposta all'attenzione degli interpreti, costretti a porne seriamente in dubbio la sopravvivenza o ad ammetterne quanto meno una notevole attenuazione.

Il problema — colto dalla stessa Corte di giustizia, come si avrà modo di vedere tra breve — sorge prima di tutto per considerazioni di ordine sistematico. Dal punto di vista strettamente testuale, in effetti, se la prima parte dell'art. 44.2, Tratt. CEE, poteva ragionevolmente considerarsi caduca, riferita com'era ai regimi nazionali di prezzi minimi (o a regimi comunitari) antecedenti alla creazione dell'OCM, l'ultima parte di esso — quella che per l'appunto menziona la preferenza comunitaria — non pareva di per sé espressa in modo tanto ristretto da risultare inapplicabile anche nell'ambito dell'OCM: anche quest'ultima, infatti, si basa sovente su prezzi garantiti mediante l'intervento comunitario — perciò normalmente chiamati «prezzi d'intervento» ma, di fatto, sempre prezzi minimi <sup>(33)</sup> — i quali sono mediamente collocati a un livello più elevato rispetto ai prezzi correnti sul mercato mondiale. Dunque, il fatto che l'art. 44.2 Tratt. CEE, collegasse l'operatività del principio all'esistenza di prezzi minimi lo rendeva applicabile anche all'OCM, e fu sostanzialmente questo elemento — oltre ad una sicura funzionalità al raggiungimento degli obiettivi *ex art.* 39 — che consentì alla Corte di «salvare» il principio dalla transitorietà, attribuendogli un compito permanente.

D'altronde, avendola qualificata «principio fondamentale del Trattato», la Corte aveva ampiamente utilizzato la preferenza comunitaria come criterio interpretativo degli atti giuridici comunitari <sup>(34)</sup>, fra cui in primo luogo quelli adottati per la definizione e l'attuazione della PAC <sup>(35)</sup>, e ciò sin dalla sua prima enucleazione.

Ebbene, ancor prima dell'intervento abrogativo del Trattato di Amsterdam, con argomenti che risentono profondamente del mutato contesto internazionale in materia di commercio di prodotti agricoli, la Corte medesima era però sembrata sminuire non poco la portata del principio. Con la sent. 14 luglio 1994, in causa 353/92, *Grecia c. Consiglio*, in *Racc.* 1994, I, p. 3411, essa affermava che la preferenza comunitaria «sebbene rappresenti un elemento che le istituzioni comunitarie possono prendere in considerazione nell'ambito della politica agricola comune, può pesare sulle loro decisioni soltanto dopo che siano stati valutati tutti i fattori economici che influenzano il commercio mondiale», e che «tale preferenza non ha in alcun caso il carattere di un presupposto legale, la cui violazione comporti l'illegittimità del provvedimento considerato». Su questa base, la Corte di giustizia ha negato ad un governo il potere di far valere una violazione del principio da parte del Consiglio <sup>(36)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> Su questi aspetti v. COSTATO, in *Trattato breve ecc.*, cit., p. 447, il quale, nonostante le dette modifiche, ritiene ancora sostanzialmente rispettata la preferenza comunitaria.

<sup>(33)</sup> COSTATO, in *Trattato breve ecc.*, cit., p. 57; basti pensare al riguardo, a titolo di esempio, al settore cerealicolo e a quello lattiero caseario.

<sup>(34)</sup> Si v. le sentenze fin qui citate.

<sup>(35)</sup> GILSDORF - PRIEBE, *Art. 39*, in GRABITZ/HILF, *Kommentar zur Europäische Union*, München, 1994, n. marg. 33, 7

<sup>(36)</sup> In ciò la Corte si richiamava alle Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs del 9 marzo 1994, punti 78-82 (in *Racc.*, 1994, p. I-3411), le quali rappresentano forse la più completa teorizzazione che sia dato rinvenire nei documenti ufficiali *contro* l'esistenza di un principio *giuridico* di preferenza comunitaria. Secondo l'Avvocato generale, infatti, l'idea che il diritto comunitario imponga un trattamento preferenziale a favore dei prodotti comunitari è infondata, poiché la preferenza comunitaria rientrerebbe piuttosto «nell'ambito delle scelte politiche»: sarebbe, cioè, dubbio che l'art. 44 Tratt. CE possa costituire il fondamento del principio generale della preferenza comunitaria, mentre dalla cit. sent. *Beus*,

Occorre tenere presente, in verità, che la pronuncia affronta un caso del tutto particolare: quello della soia. Quest'ultima, in base ad accordi internazionali conclusi in sede di *Kennedy Round* del GATT, era stata fin dal 1966 esclusa dall'applicazione di dazi doganali <sup>(37)</sup>, tanto che da tempo, oramai, gli effetti pratici del rispetto della preferenza comunitaria venivano assicurati con tutt'altri strumenti, non daziari e non più legati al prezzo del prodotto — soprattutto aiuti diretti ai produttori — divenuti paradigma delle misure «disaccoppiate» dal reddito, come tali apprezzati in sede di *Uruguay Round* <sup>(38)</sup>.

Nondimeno, pur nella necessità di contestualizzare la sentenza, rimane il senso di una maggiore difficoltà interpretativa, che la Corte ha indubitabilmente incontrato nel pronunciarsi subito dopo la firma dell'Accordo agricolo di Marrakech, e che prima di tale momento non sembrava avvertita in modo altrettanto sensibile.

Altre Istituzioni comunitarie, peraltro, e specialmente il Parlamento europeo nell'ambito della procedura di consultazione, nel breve lasso di tempo che è intercorso fra il 1994 (anno di nascita della WTO, e di emanazione del cit. reg. (CE) n. 3290) e la firma di Amsterdam, hanno continuato a riferirsi alla preferenza comunitaria come a una nozione tutt'altro che superata:

– ora come ad uno degli obiettivi propri anche del nuovo orientamento della PAC <sup>(39)</sup>;

---

in causa 5/67, (la quale si sarebbe limitata a considerare non illegittima la normativa comunitaria che privilegia, entro certi limiti e in base ad un criterio politico, i produttori comunitari) non potrebbe inferirsi l'obbligo della CE di garantire un trattamento preferenziale. Benché, com'è noto, la maggior parte delle OCM abbia nella pratica privilegiato i prodotti della Comunità, può dirsi — sempre stando all'Avvocato generale — che la Corte abbia riconosciuto legittima la preferenza comunitaria nell'ambito della PAC (specialmente con riguardo agli atti di adesione), ma non che le abbia attribuito carattere di presupposto legale la cui violazione comporti l'illegittimità del provvedimento considerato: «Essa si è limitata ad affermare che, in alcune circostanze, non è da considerarsi illegittimo un trattamento preferenziale concesso alla produzione comunitaria».

<sup>(37)</sup> Interessante, soprattutto per l'approfondimento delle recenti revisioni dell'accordo sulla soia avvenute in sede *Uruguay Round*, lo studio di AMES - GUNTER - DAVIS, *Analysis of the U.S. - European Community Oilseeds Agreement*, Athens, 1996. Si v. anche, sul punto, il cit. parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale su «Contratto, agricoltura e società», nel cui accenno a «talune concessioni che svigoriscono la preferenza comunitaria la quale ... costituisce uno dei tre principi su cui poggia la PAC» (in cambio del mantenimento del sistema dei prelievi variabili) appare piuttosto chiara un'allusione alle concessioni tariffarie in tema di soia.

<sup>(38)</sup> E, al tempo stesso, oggetto di annose controversie in sede GATT, originate dall'accusa statunitense di un loro utilizzo distorto da parte della CEE: le più note ed importanti furono quelle concluse con il *Panel report* del 25 gennaio 1990 «*European Economic Community - Payments and subsidies paid to processors and producers of oilseeds and related animal-feed proteins*» (L/6627 - 37S/86) e con il susseguente «*Follow-up on the panel report "European Economic Community - Payments etc."*» (DS28/R - 39S/91), siglato il 31 marzo 1992 dal *Panel* e mai formalmente adottato dal Consiglio del GATT, sia per ragioni di opportunità politica (essendo imminente la firma del Trattato di Marrakech con cui si rinegoziava l'Accordo Generale e il commercio dei prodotti agricoli), sia per l'altrettanto imminente successione degli organi dell'istituenda *World Trade Organization* a quelli del GATT. Gli aiuti diretti al reddito vengono contrapposti alla preferenza comunitaria dalla Risoluzione del Parlamento europeo sugli orientamenti per la procedura di bilancio 1996 - Sezione III - Commissione, in GUCE C 109 del 1.5.1995, p. 46

<sup>(39)</sup> «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso (COM(95)0331 - C4-0405/95 - 95/0203(CNS))» primo considerando, nel testo introdotto dal Parlamento europeo nell'ambito della procedura di consultazione (emendamento n. 1 della «Risoluzione legislativa» in GUCE C 17 del 22.1.1996, p. 190). La più recente proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso (COM/2000/0278 def. - CNS 2000/0151), in

– ora per ribadire la necessità che se ne tenga conto nel ridisegnare l’OCM per tutti i settori produttivi agricoli, al fine di evitare che il mercato comunitario di uno o più prodotti subisca o rischi di subire gravi turbative, tali da compromettere gli obiettivi dell’art. 39, e ciò finché la turbativa o la minaccia di turbativa non sia scomparsa <sup>(40)</sup>;

– ora per evidenziare la necessità di istituire, a tutela del settore ortofrutticolo <sup>(41)</sup>, meccanismi tali da incoraggiare e garantire la preferenza comunitaria, «senza pregiudicare il rispetto degli impegni assunti nell’ambito del GATT», sia per mantenere le tradizioni culturali culinarie e gastronomiche sia, soprattutto, quale condizione per «assicurare lo sviluppo delle aziende ortofrutticole e dell’industria di trasformazione, i cui costi di produzione sono assai superiori rispetto ai concorrenti internazionali» <sup>(42)</sup>;

---

GUCE C 311 E del 31.10.2000, p. 330, richiama anch’essa la necessità del rispetto della preferenza comunitaria, ma non in termini altrettanto estesi.

<sup>(40)</sup> Così la Risoluzione sulla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all’organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (COM(95)0434 - C4-0505/95 - 95/0247(CNS))», in GUCE C 96 del 1.4.1996, p. 240. Ma v. anche la Risoluzione sulla «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi (COM(96)0177 - C4-0321/96 - 96/0120(CNS))», in GUCE C 277 del 23.9.1996, p. 26; la Risoluzione sulla «Proposta di regolamento del Consiglio che fissa il prezzo indicativo del latte e il prezzo di intervento del burro e del latte scremato in polvere per il periodo dal 1° luglio 1995 al 30 giugno 1996 (COM(95)0034 - C4-0067/95 - 95/0045(CNS))», in GUCE C 151 del 19.6.1995, p. 204; la Risoluzione sulla «Proposta di regolamento del Consiglio che fissa, per il periodo dal 1° luglio 1995 al 30 giugno 1996, il prezzo di base e la qualità tipo dei suini macellati (COM(95)0034 - C4-0071/95 - 95/0047 (CNS))», in GUCE C 151 del 19.6.1995, p. 209).

<sup>(41)</sup> Settore che è il meno protetto dalla preferenza comunitaria, secondo la Risoluzione COM(95)0434 appena citata.

<sup>(42)</sup> Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente l’evoluzione e le prospettive della politica comunitaria nel settore degli ortofrutticoli (COM(94)0360 - C4-0094/94), in GUCE C 56 del 6.3.1995, p. 184. Ivi il Parlamento europeo, indicando le «Grandi linee» della futura OCM ha sostenuto che «per garantire la continuità e lo sviluppo del settore di fronte alla costante diminuzione della preferenza comunitaria, occorre istituire incentivi pubblici e aiuti finanziari sufficienti per i produttori, per i centri di ricerca comunitari sugli ortofrutticoli, ecc.» e ha chiesto «che venga posto un freno al progressivo smantellamento della preferenza comunitaria, con particolare riferimento alle importazioni da paesi con cui l’UE ha stipulato o stipulerà accordi preferenziali di commercio» specie se paesi a basso costo di manodopera; la Commissione, secondo il Parlamento europeo dovrebbe garantire la preferenza comunitaria dotandosi «di un quadro giuridico e di un sistema di verifica dei mercati per tutti i prodotti di importanza economica e sociale che le consenta di intervenire rapidamente per sostenere il mercato di questi prodotti nell’eventualità di una crisi grave». Tali profili sono poi sviluppati nella parte IV della Risoluzione, dedicata proprio ad «Aspetti esterni: GATT, accordi commerciali e preferenza comunitaria» (punti 26 e seguenti), dove l’Assemblea di Strasburgo traccia le linee guida per una miglior definizione e garanzia della preferenza comunitaria: monitoraggio e calcolo della preferenza; sistema di constatazione dei prezzi per prodotti di importanza economica e sociale; verifica permanente dei mercati e calcolo delle quotazioni medie per ciascuna origine e per ciascun prodotto sui mercati rappresentativi; necessità di garantire la protezione consentita dagli accordi GATT, decrescente nel tempo, senza incorrere in riduzioni aggiuntive a quelle negoziate, e di assicurare l’affidabilità del sistema; prudenza nella stipulazione di accordi commerciali bilaterali e nella concessione di preferenze tariffarie (punto, questo, ribadito anche nella Risoluzione sulla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all’organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (COM(95)0434 - C4-0506/95 - 95/0248(CNS))», in GUCE C 96 del 1.4.1996, p. 269); necessità che la Commissione assicuri la compensazione accordata nell’ambito dei negoziati dell’*Uruguay Round* e dovuta alla riduzione del livello di protezione alle frontiere esterne, oltre che ad altri fattori ivi individuati; necessità di compensare le minori restituzioni all’esportazione im-

– ora per rilevare l’assenza in taluni settori di una preferenza comunitaria, e per tale ragione chiedere al Consiglio «di pronunciarsi a favore di una compensazione finanziaria per le perdite di reddito imputabili» a tale mancanza <sup>(43)</sup>;

– ora per lamentare la scarsa considerazione del principio nell’ambito delle concessioni reciproche rispetto a Paesi con cui la CE ha concluso accordi di associazione, o nell’ambito di accordi commerciali <sup>(44)</sup>.

3. Dubbi ancora maggiori ha portato — com’era ovvio che avvenisse, trattandosi di una modifica delle norme scritte, o meglio di una eliminazione testuale dell’unica enunciazione espressa del principio in tutto il Trattato — la «ricodificazione» operata dal Trattato di Amsterdam, con la quale è stato espunto il riferimento alla «preferenza naturale» fra gli Stati membri, eliminando per intero il cit. art. 44 dal Trattato CE e, quindi, di fatto ignorando quel «distinguo» operato dalla costante giurisprudenza della Corte fra una parte transitoria e una parte permanente della disposizione.

Occorre riconoscere che ben prima del testo di Amsterdam, già il 20 novembre 1996, il Parlamento europeo aveva approvato una proposta di risoluzione sullo studio della Commissione «Strategie alternative per lo sviluppo di relazioni in campo agricolo tra l’Unione europea e i paesi associati in vista di una futura adesione» (CSE(95)0607-C4-0023/96) <sup>(45)</sup>, nella quale esplicitamente chiedeva che «in sede di attuazione ... siano applicati i principi della politica agricola comune ossia la solidarietà finanziaria, la preferenza comunitaria e l’unità del mercato».

Di più: la stessa Conferenza dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri dell’Unione, riunita ad Amsterdam per la firma del Trattato omonimo, non ha mancato di spiegare le ragioni dell’eliminazione testuale del principio, affermando che «l’abrogazione dell’articolo 44 del trattato che istituisce la Comunità europea, che contiene un riferimento alla preferenza naturale tra gli Stati membri nel quadro della fissazione dei prezzi minimi durante il periodo transitorio, non ha alcuna incidenza sul principio della preferenza comunitaria quale definito dalla giurisprudenza della Corte di giusti-

---

poste dal GATT con adeguate misure di promozione commerciale e altri incentivi, per potersi mantenere sui mercati esterni e avvalersi delle nuove possibilità offerte dal GATT alle esportazioni; ecc.

<sup>(43)</sup> Cfr. la Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo riguardante il «Documento di riflessione sulla situazione dell’apicoltura europea» (GUCE C 43 del 20.2.1995, p. 130). Su tale base il Parlamento europeo, nell’art. 1 *bis*, par. 1, della «Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce le regole generali di applicazione delle azioni intese a migliorare la produzione e la commercializzazione del miele» (COM(96)0596 - C4-0031/97 - 96/0282(CNS)), come risultante dalla Risoluzione legislativa adottata nell’ambito della procedura di consultazione (in GUCE C 200 del 30.6.1997, p. 140) si espresse in favore dell’erogazione di premi compensativi annui agli apicoltori.

<sup>(44)</sup> Si v. la Risoluzione sull’accordo di pesca con il Marocco, in GUCE C 308 del 20.11.1995, p. 139, dove il Parlamento europeo (punto 9) esprime la sua preoccupazione per il futuro del settore ortofrutticolo comunitario alla luce delle contropartite offerte al Marocco nel quadro del negoziato parallelo sull’accordo di associazione, contropartite che lasciano inapplicato il principio della preferenza comunitaria in questo settore nonché nel connesso settore conserviero, vista l’importanza di questa industria per i Paesi iberici (specie il Portogallo) e considerate le possibili ripercussioni in tema di occupazione. Cfr. anche la «Risoluzione sulle prospettive della politica agricola comune (PAC) e le ripercussioni di taluni accordi commerciali sugli agricoltori dell’Unione europea», in GUCE C 65 del 4 marzo 1996, p. 159 (specialm. il considerando D e il punto 6).

<sup>(45)</sup> In GUCE C 20 del 20.1.1997.

zia» (trad. non uff.)<sup>(46)</sup>. Tale enunciato appare del tutto coerente con quanto per altro verso affermato nella «Dichiarazione sull'articolo 10 del Trattato di Amsterdam» per la quale l'abrogazione e la soppressione di talune disposizioni obsolete, e l'adattamento di altre, «non pregiudicano l'*acquis* comunitario».

In altri termini, la preferenza comunitaria farebbe parte a pieno titolo del patrimonio<sup>(47)</sup> (in francese, appunto, «*acquis*») di principi giuridici e politici, rinvenibili nelle norme, ed enucleati e interpretati dalla giurisprudenza<sup>(48)</sup>, infine consolidati dalla prassi delle Istituzioni della Comunità, che ogni Stato membro è chiamato a rispettare e che ogni nuovo aderente è chiamato ad accettare al momento dell'ingresso nella CE, patrimonio così definito: «L'«*acquis* comunitario» corrisponde alla piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione europea. Esso è in costante evoluzione ed è costituito: dai principi, dagli obiettivi politici e dal dispositivo dei trattati; dalla legislazione adottata in applicazione dei trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; dalle dichiarazioni e dalle risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione; dagli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune; dagli atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni; dagli accordi internazionali conclusi dalla Comunità e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione»<sup>(49)</sup>.

Anzi, la «Dichiarazione sull'art. 10» di cui sopra evidenzia come il mantenimento e lo sviluppo di tale *acquis*, ai sensi dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (versione dopo-Amsterdam, corrispondente all'art. B del Trattato dell'Unione nella versione di Maastricht) restino pur sempre tra i principali obiettivi dell'Unione europea, anche quale metro per verificare l'eventuale necessità di revisione delle politiche comunitarie<sup>(50)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> Cfr. GUCE C 340 del 10.11.1997.

<sup>(47)</sup> Di «patrimonio delle realizzazioni» parla CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Roma, 1993, p. 34.

<sup>(48)</sup> CURTI GIALDINO, *op. cit.*, p. 34 s., propone di ricavarne la nozione:

– dai vari atti di adesione succedutisi nel tempo, i quali precisano quale sia il «corpus» normativo che i nuovi membri devono accettare: trattati e altri atti vincolanti; decisioni e accordi dei Rappresentanti dei governi riuniti in Consiglio; dichiarazioni, risoluzioni o altre prese di posizione del Consiglio; convenzioni con Stati membri o Paesi terzi; ecc.

– dal 5° e 6° considerando del parere della Commissione 19 gennaio 1972 relativo al primo allargamento della Comunità (la c.d. «parte diffusa» dell'*acquis*: finalità politiche dei trattati; decisioni di ogni tipo e scelte effettuate in materia di potenziamento della Comunità), il quale cita anche le pronunce riguardanti l'efficacia cogente del diritto comunitario, la sua diretta applicabilità, il suo primato sul diritto statale e l'uniformità della sua interpretazione (c.d. *acquis* giurisprudenziale, per il quale l'A. rinvia anche al parere della Corte n. 1/91 del 14 dicembre 1991, *Spazio economico europeo*, in *Racc.*, 1991, p. I-6079, punto 21).

<sup>(49)</sup> Si cita la definizione proposta dalla stessa CE sul proprio sito internet (europa.eu.int), e che si avvicina molto a quella proposta da DEGRYSE, *Dictionnaire de l'Union Européenne. Politiques - Institutions - Programmes*, Bruxelles, 1995, p. 5, secondo il quale funzione essenziale sarebbe quella di evitare una «dilution progressive des réalisations de la CE» nelle fasi di allargamento della stessa, ossia di adesione di nuovi Stati alla Comunità, come ha precisato di recente anche il Parlamento europeo nel documento CSE(95)0607-C4-0023/96 sopra citato; nonché nelle fasi di progressiva estensione dei poteri della Comunità a settori prima esclusi, e quindi in passato gestiti attraverso mere forme pattizie di cooperazione tra i governi degli Stati membri su singole materie (ad esempio la Politica Estera e di Sicurezza Comune, o P.E.S.C.: cfr. CURTI GIALDINO, *op. cit.*, p. 35).

<sup>(50)</sup> Per l'art. 2, Tratt. UE, infatti, l'Unione si prefigge di «mantenere integralmente l'*acquis* comunitario e svilupparlo al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente trattato allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e

Per questo ordine di ragioni la attuale vigenza della preferenza comunitaria, come facente ormai parte dell'*acquis communautaire*, è stata sottolineata anche dalla dottrina<sup>(51)</sup>, mentre un analogo principio è stato dichiarato estraneo, invece, al Trattato CEEA: cfr. dec. 93/428/EURATOM<sup>(52)</sup>.

Conclusivamente, malgrado taluni importanti argomenti di tipo ermeneutico (sia testuali che sistematici) debbano necessariamente condurre a una riflessione aggiornata sulle ragioni e i limiti della sopravvivenza del principio, significativo è un altro dato letterale innegabile: a tutt'oggi sono ancora abbastanza frequenti i riferimenti alla «preferenza comunitaria» negli atti, normativi, preparatori e politici, della CE.

Alla preferenza comunitaria si è spesso richiamato, di recente, ad esempio il Comitato Economico e Sociale:

– nel suo parere del 4 luglio 1998 in merito alla «Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)» (98/C 407/35)<sup>(53)</sup>;

– nel parere — reso ai sensi degli artt. 36 e 37, Tratt. CE, il 19 ottobre 2000<sup>(54)</sup> — in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso» e alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 1251/1999, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, per includervi il riso», nel quale la preferenza comunitaria è apertamente annoverata fra i principi generali cui ancora oggi si ispira l'OCM riso (ed anche quella dei cereali: punto 3.2)<sup>(55)</sup>;

– nel parere in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, il Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e il Regolamento (CE) n. 2202/96 che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi»<sup>(56)</sup>, dove — non senza richiamare all'attenzione le crisi del settore, imputate anche al «minor ricorso al sistema di preferenza comunitaria» derivante dalla stipula di accordi bilaterali di libero scambio (punto 2.2.) — si raccomanda alla Commissione di tenere particolarmente presente, nell'applicazione delle regole dell'OCM di settore, il rispetto di detta preferenza (punto 4.2.1, lett. g);

– nel parere del medesimo Comitato del 29 marzo 2000 sulla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il reg. (CEE) n. 404/93 relativo all'organizzazione co-

---

delle istituzioni comunitarie». Per altri importanti riferimenti testuali si v. l'art. 3 del Tratt. UE, per il quale «l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, rispettando e sviluppando nel contempo l'*acquis comunitario*». Dell'*acquis* parlava anche il «Protocollo sulla politica sociale» (Protocollo n. 14 allegato al Trattato di Maastricht), abrogato dal Trattato di Amsterdam.

<sup>(51)</sup> COSTATO, *Il Trattato di Amsterdam ecc.*, cit., pp. 126-127.

<sup>(52)</sup> In GUCE L 197/93 del 6 agosto 1993. Cfr. anche la sent. Corte giust. 11 marzo 1997, in causa C-357/95, *Empresa Nacional de Urânio SA (ENU) c. Commissione*, in *Racc.*, 1997, p. I-1329, punto 23.

<sup>(53)</sup> In GUCE C 407 del 28.12.1998, p. 210.

<sup>(54)</sup> In GUCE C 14 del 16.1.2001.

<sup>(55)</sup> Si v. altresì la proposta di tale regolamento [doc. COM(2000) 278 def.], la cui Relazione preliminare della Commissione in tema di importazioni tiene conto dell'esigenza di garantire la preferenza comunitaria.

<sup>(56)</sup> In GUCE C 14 del 16.1.2001.

mune dei mercati nel settore della banana»<sup>(57)</sup>, modifica resa necessaria dalle recenti pronunce degli organi di conciliazione della WTO. Ivi, il Comitato censura la proposta della Commissione perché essa «contraddice apertamente la preferenza concessa ai produttori comunitari» (oltre che dei paesi ACP), e conclude che esso «non potrebbe in alcun caso accettare che la preferenza comunitaria, pilastro fondamentale della PAC, venga smantellata per il venir meno della garanzia di accesso al mercato per le produzioni comunitarie».

Così pure il Comitato delle Regioni, nel suo parere CdR 273/98 fin<sup>(58)</sup>, nel quale esso «ritiene che l'abbandono unilaterale delle misure di politica dei mercati e dei prezzi, ancora possibili nell'ambito delle attuali normative dell'OMC, e la conseguente rinuncia alla protezione esterna, costituiscano concessioni eccessive ai rimanenti membri dell'OMC, in cambio delle quali non vengono richieste contropartite adeguate e concrete, come il riconoscimento ed il rispetto del principio di preferenza comunitaria nonché del carattere distintivo che presenta buona parte dell'agricoltura europea grazie alla sua multifunzionalità».

Ma analogo discorso potrebbe farsi per la Commissione, nell'elaborare le proposte di regolamento *ex art.* 37.2 Tratt. CE<sup>(59)</sup>, per il Consiglio (nell'approvare e far proprie le proposte della Commissione), e per i richiami — nelle recenti controversie, anche interne alla Comunità, inerenti l'OCM banane<sup>(60)</sup> — degli organi della CE alla necessità di salva-

---

<sup>(57)</sup> In GUCE C 140 del 18.5.2000. Lo stesso reg. (CEE) n. 404/93 del Consiglio, del 13 febbraio 1993, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (in GUCE L 47 del 25 febbraio 1993) al 3° considerando pone tra i principi base dell'OCM in questione la preferenza comunitaria. Il considerando è richiamato nella sent. del Tribunale di primo grado 11 dicembre 1996, in causa T-521/93, *Atlanta AG e altri*, in *Racc.*, 1996, p. II-1707, nonché nelle Conclusioni dell'Avvocato generale Elmer del 24 giugno 1997, in causa C-122/95 (in *Racc.*, 1998, I-973).

<sup>(58)</sup> In GUCE C 93 del 6.4.1999 p. 1, e concernente i seguenti temi: «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione»; «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo»; «Proposte di regolamento (CE) del Consiglio relative alla riforma della politica agricola comune»; «Regolamento (CE) del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune»; «Regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento n. 1766/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali e che abroga il Regolamento (CEE) n. 2731/75 che fissa la qualità tipo del frumento tenero, della segala, dell'orzo, del granturco e del frumento duro»; «Regolamento (CE) del Consiglio che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi»; «Regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine»; «Regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»; «Regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»; «Regolamento (CE) del Consiglio che stabilisce norme comuni ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune»; «Regolamento (CE) del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)».

<sup>(59)</sup> Vedasi, a titolo di esempio, la cit. proposta di regolamento relativo all'OCM riso (COM/2000/0278 def. - CNS 2000/0151), dell'ottobre 2000.

<sup>(60)</sup> Sulla complessa vicenda dell'OCM banane, sia per gli aspetti comunitari che internazionali, v. MANSERVISI, *L'organizzazione comune di mercato nel settore delle banane*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 73 ss.; ID., *Il nuovo modello di OCM delle banane nel conflitto tra interessi comunitari e nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 105 ss.; ID., *La Relazione dell'Appellate Body e l'adeguamento dell'Ocm delle banane agli obblighi internazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 177 ss.; KOMURO, *The EC Banana Regime and Judicial Control*, in *Journal of World Trade*, 2000, p. 1 ss.

guardare la preferenza comunitaria e alla sua perdurante necessità per garantire i fini della politica agricola comune <sup>(61)</sup>.

4. Sembra, dunque, certo che la preferenza comunitaria, tanto più ora che è venuto meno anche il riferimento testuale, non possa più — se mai ha potuto — tradursi in una protezione incondizionata e assoluta dell'agricoltura europea, dovendo essere oggi necessariamente collocata in un quadro giuridico internazionale assai più complesso di quanto non fosse anche soltanto all'inizio degli anni '90, grazie agli obblighi assunti dalla CE verso gli altri Stati firmatari dell'Accordo agricolo annesso all'Atto finale di Marrakech istitutivo della WTO, con i notevoli limiti che ne derivano <sup>(62)</sup>.

Si tratta di impegni aventi particolare importanza ed estensione, ma è opportuno precisare che, più ampiamente, tutti gli obblighi della CE derivanti dagli accordi commerciali internazionali prevedono un progressivo e generalizzato decremento di dazi o di misure equivalenti alla frontiera. Deve quindi ritenersi preclusa la possibilità di attribuire al principio una accezione tale da giustificare ogni genere di protezione <sup>(63)</sup>; peraltro, si tratta di verificare caso per caso i singoli profili di compatibilità o di contrarietà, poiché l'esistenza nelle unioni doganali di regimi preferenziali, da un lato, è fenomeno normale e pressoché inevitabile; dall'altro non contrasta necessariamente in modo diretto con regole del GATT (in specie con l'art. XXIV), alla cui stregua il graduale superamento di un tale sistema può avvenire solo in un quadro di rigorosa reciprocità <sup>(64)</sup>.

Il diritto agrario comunitario, accanto a settori interamente assistiti da regimi di prezzi fissati dall'OCM, ne conosce altri nei quali il sostegno si realizza con aiuti alla produzione o al reddito (ad es. semi oleosi e proteaginosi, tabacco, lino, canapa), ed altri con regime misto (cereali). Anzi, stando alle più recenti tendenze del diritto che regola il commercio internazionale dei prodotti agricoli, sempre maggiore dovrà essere il ricorso a tipi di intervento comunitario fondati sull'aiuto al reddito, aventi il pregio di non incentivare — in quanto *decoupled* — la produzione di eccedenze e di limitare, pertanto, sia i costi di queste ultime per il bilancio della Comunità, sia i problemi commerciali connessi al loro smaltimento sul mercato mondiale <sup>(65)</sup>.

La dottrina ha avuto modo di sottolineare come il regime di aiuti per oleaginose e

---

<sup>(61)</sup> Ad es., nella sua ord. 29 giugno 1993, in causa C-280/93 R (in *Racc.*, 1993, p. I-3667), la Corte (punto 49) tiene conto dei rilievi del Consiglio, e di Francia, Spagna, Portogallo e Regno Unito, preoccupati che un regime differenziato per la Germania negli scambi di banane con i Paesi terzi, ponendo quest'ultimo Stato membro al di fuori del meccanismo della preferenza comunitaria, possa nell'immediato compromettere gli sbocchi di mercato delle banane comunitarie, e portare con sé squilibri sociali nelle zone vocate a tale produzione.

<sup>(62)</sup> MATTEI (a cura di), *La politica agraria della CEE*, Torino, 1986, p. 182 ss. La sottoscrizione del cit. Atto finale, infatti, implica l'automatica accettazione «in blocco» anche di tutti gli accordi multilaterali ad esso allegati, esclusi soltanto quattro trattati, detti «plurilaterali», fra i quali — di interesse agraristico — quello sulle carni bovine e quello sui prodotti lattiero caseari, la cui accettazione era facoltativa: cfr. l'art. II, parr. 2 e 3 dell'Atto istitutivo della WTO.

<sup>(63)</sup> COSTATO, *Il Trattato di Amsterdam ecc.*, cit., p. 127.

<sup>(64)</sup> EECKHOUT, *The European Internal Market And International Trade: A Legal Analysis*, Oxford, 1994, p. 342 ss.

<sup>(65)</sup> Il Comitato economico e sociale, nel cit. parere sulla «Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)» (98/C 407/35), afferma che «a partire dalla riforma agricola del 1992 si ricorre maggiormente alle misure di sostegno sotto forma di pagamenti diretti, mentre si è sensibilmente ridotta la preferenza comunitaria» rinviando in merito alle decisioni dell'*Uruguay Round* del GATT.

proteaginoso — ancor prima della riforma della PAC del 1992, fortemente influenzata nei contenuti dalla imminente firma dell'Accordo WTO — trovasse proprio la sua ragion d'essere in impegni antiprotezionistici derivanti dal GATT <sup>(66)</sup>, soprattutto dal citato accordo sulla soia del 1966 e dalle non lievi difficoltà della sua attuazione. D'altra parte, giova ribadire che tali regimi furono oggetto di un lungo contenzioso tra USA e CE (il *Panel L6627*, cui già si è fatto un cenno, li ritenne largamente elusivi degli impegni internazionali, perché capaci di vanificare nella sostanza gli effetti liberalizzanti degli obblighi di eliminazione dei dazi). La vertenza, di fatto, fu risolta solo in sede di trattativa *Uruguay Round* <sup>(67)</sup>, la cui fase conclusiva fu fortemente influenzata, con riguardo ai prodotti agricoli, dagli esiti di questa *querelle*: gli USA, infatti, dalla condanna del regime di sostegno comunitario trassero argomenti di forza per la loro posizione già notevolmente critica verso l'Europa, accusata di utilizzare lo strumento dell'aiuto al reddito dei produttori di piante oleose e proteaginoso in modo tale da vanificare nella sostanza i benefici dell'esenzione tariffaria negoziata nel 1966, reintroducendo sotto mentite spoglie il forte protezionismo che si era viceversa impegnata ad abolire sul piano daziario.

L'istituzione della World Trade Organization (WTO) — com'è noto — ha comportato una serie di rilevanti novità nelle regole che presiedono al commercio internazionale dei prodotti agricoli, sia per la presenza di un accordo specifico di settore, da tempo ormai invocato per l'insufficienza delle norme generali del GATT; sia per la sempre maggior «giuridicizzazione» della risoluzione dei conflitti commerciali fra gli Stati firmatari, ormai affidata al giudizio di un organo che — lungi dal limitarsi a un'opera di mediazione politica — ha, embrionalmente, i caratteri propri di una vera e propria giurisdizione <sup>(68)</sup>.

Ciò ha implicazioni notevoli in ordine al diritto della CE e all'esercizio di talune prerogative sovrane (*in primis*, la potestà normativa), demandato dagli Stati membri a quest'ultima, il cui ordinamento — pur perdurando l'orientamento della Corte di giustizia contrario alla tesi di una diretta e immediata applicabilità delle norme GATT <sup>(69)</sup> — dovrà pur adeguarsi a quanto pattuito in sede multilaterale: qualche dubbio sulla stessa sopravvivenza (o sugli attuali limiti) del principio della «preferenza comunitaria» può dunque derivare dal fatto che del medesimo *acquis* fanno parte altresì i principi del diritto internazionale di fonte pattizia.

Anzitutto, si rammenti a quali risultati concreti è pervenuto l'Accordo

---

<sup>(66)</sup> COSTATO, in *Trattato breve ecc.*, cit., p. 434.

<sup>(67)</sup> ANANIA - DE FILIPPIS - SCOPPOLA, *Le implicazioni dell'accordo Gatt per l'agricoltura e le politiche agrarie dell'Unione Europea*, in ANANIA - DE FILIPPIS (a cura di), *L'accordo Gatt in agricoltura e l'Unione Europea*, Milano, 1996, p. 290 ss.; PAEMEN - BENSCH, *Du GATT à l'OMC. La Communauté européenne dans L'Uruguay Round*, Leuven, 1995, p. 210 s.

<sup>(68)</sup> Cfr. JACKSON, *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*, London, 1998, p. 59 ss., il quale evidenzia il significato e i vantaggi dei sistemi di risoluzione delle controversie «rule-oriented» rispetto a quelli «negotiation-oriented»; LIGUSTRO, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova, 1996, specialm. p. 473 ss.

<sup>(69)</sup> Sent. 23 novembre 1999, in causa C-149/96, *Repubblica Portoghese vs. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. I-8395. Sul tema: BERKEY, *The European Court of Justice and Direct Effect for the GATT: a Question Worth Revisiting*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 626 ss.; TESAURO, *I rapporti tra la Comunità europea e l'OMC*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Milano, 1998, p. 986 ss.; ZONNEKEYN, *The Status of WTO Law in the EC Legal Order*, in *Journal of World Trade*, 2000, p. 111 ss.

sull'agricoltura in materia di accesso al mercato comunitario <sup>(70)</sup>: esso prevede tra l'altro l'esenzione da dazi di almeno il 3% dei quantitativi assorbiti dal mercato (c.d. «consumo interno») nel periodo di riferimento 1986-1990 (c.d. *contingenti tariffari* a dazio zero), la riduzione dei diritti doganali su importazioni di prodotti agricoli, in media del 36% entro il 2000, con un minimo del 15% per ogni prodotto <sup>(71)</sup>, oltre alla già menzionata *tariffazione*, con divieto di mantenimento, adozione o ripristino di misure diverse dai dazi (art. 4.2 dell'Accordo agricolo).

Le nuove tariffe vengono oggi calcolate in base a prezzi d'intervento mediamente superiori a quelli fissati in seguito alla riforma della PAC del 1992, cui deve aggiungersi l'ulteriore impegno della CE a ridurre complessivamente il sostegno interno e le sovvenzioni — nel linguaggio comunitario: «restituzioni» — alle esportazioni (artt. 6 ss. dell'Accordo Agricolo, e suo all. 3).

D'altra parte, l'Accordo contempla:

a) la possibilità di un *trattamento speciale*, consistente nell'eventuale inapplicabilità (di solito limitata nel tempo) degli obblighi di riduzione dei dazi per prodotti agricoli di base e relativi lavorati e/o preparati (in svariati casi e a svariate condizioni: qualora le importazioni del prodotto siano inferiori al 3% del consumo interno; qualora vengano attuate efficaci misure di riduzione della produzione; qualora non vi siano sovvenzioni all'esportazione; purché sia garantito un contingente a dazio zero pari ad almeno il 4% del consumo interno: cfr. all. 5);

b) una *clausola di salvaguardia* (art. 5), che consente l'applicazione di diritti doganali addizionali in base a scaglioni, laddove i prezzi di importazione scendano di oltre il 10% al di sotto di un certo livello di riferimento, o in caso di aumento anomalo delle importazioni <sup>(72)</sup>.

Che ci si trovi di fronte a due linee di tendenza in certo senso divergenti sembra più volte constatato dalla stessa Comunità <sup>(73)</sup>; al tempo stesso, i recenti frequenti richiami

---

<sup>(70)</sup> Sui contenuti dell'Accordo agricolo ampia è la letteratura: a titolo esemplificativo e senza pretesa di esaustività si v. ANANIA, *L'agricoltura nell'accordo conclusivo dell'Uruguay Round*, in ANANIA - DE FILIPPIS (a cura di), *L'accordo Gatt in agricoltura e l'Unione europea*, cit., p. 151 ss.; BRAUN, *L'Accordo Agricolo del Trattato di Marrakech*, in *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Atti del Convegno (Firenze, 8-9 novembre 1996), a cura di Rook Basile e Germanò, Milano, 1998, p. LORVELLEC, *Back to the Fields after the Storm: Agriculture in the European Union after the Uruguay Round Agreements*, in *Drake Journal of Agricultural Law*, 1997, p. 411 ss.

<sup>(71)</sup> Si v. gli artt. 4, 6 e 9 dell'Accordo agricolo, nonché il suo Allegato 5, e il documento MTN.GNG/MA/W/24, del 20 dicembre 1993, «Modalità per la definizione degli impegni vincolanti specifici nell'ambito del programma di riforma» [quest'ultimo pubbl. in italiano in ANANIA - DE FILIPPIS (a cura di), *L'accordo Gatt in agricoltura e l'Unione Europea*, cit., p. 489 ss.].

<sup>(72)</sup> Si v. MAH, *Reflections on the Special Safeguard Provision in the Agreement on Agriculture of the WTO*, in *Journal of World Trade*, 1999, p. 297 ss. Sulle clausole di salvaguardia, in generale, v. BESTAGNO, *Le clausole di salvaguardia economica nel diritto internazionale*, Milano, 1998, *passim*.

<sup>(73)</sup> Ad es., nella «Relazione della Commissione sugli incontri regionali organizzati dalla Commissione nel 1998-1999 sulla politica comune della pesca dopo il 2002» (doc. COM(2000) 14 def.), ove si dichiara la necessità di «trovare il giusto mezzo fra la preferenza comunitaria e gli obblighi dell'OMC»; ma già nella citata «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (COM(95)0434 - C4-0505/95 - 95/0247(CNS))», come emendata dal Parlamento europeo, ove è detto (considerando 17 *ter*) che «la conclusione dei negoziati commerciali multilaterali dell'*Uruguay Round* e di altri accordi preferenziali con paesi terzi va a detrimento della preferenza comunitaria e del reddito degli agricoltori, creando difficoltà sui mercati», e che

(pur se più temperati) al principio, paiono il segno di una sua perdurante vitalità, al punto che, a tutt'oggi, essa sembra mantenere il suo ruolo di «pilastro tradizionale della PAC» (insieme alla unicità del mercato e alla solidarietà finanziaria), sulla cui base deve continuare il perseguimento di una politica dei prezzi e dei mercati «senza pregiudizio per l'adeguamento dell'agricoltura e della società europea alla situazione attuale e agli impegni internazionali dell'Unione nonché al suo futuro ampliamento»<sup>(74)</sup>.

Da un lato, l'esigenza di sempre maggiore apertura dei mercati e di progressiva liberalizzazione, unitamente alla eliminazione delle barriere non tariffarie (ovvero degli strumenti tradizionalmente più efficaci a fini protezionistici) in favore del dazio fisso è, in qualche modo, orientata a un futuro superamento della «preferenza comunitaria»<sup>(75)</sup>, almeno nel senso pregnante che le era stato attribuito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per alcuni decenni: «preferenza», lo si è visto, può significare anzitutto *favor* per una spontanea ed automatica fruizione dei vantaggi della contiguità geografica, ma anche un vero e proprio regime differenziato, e quest'ultima accezione presenta dubbia compatibilità con il principio di non discriminazione che regge la disciplina dei rapporti commerciali fra le Nazioni<sup>(76)</sup>.

D'altro lato, e nonostante ciò, che la preferenza comunitaria non possa essere ritenuta totalmente in contrasto con il sistema GATT-WTO lo si può evincere dalla stessa disciplina del GATT, tuttora in vigore nel testo rinegoziato nel 1994: l'aspetto del principio di non discriminazione qui specificamente coinvolto è la c.d. «clausola del trattamento nazionale», o *NTC (National Treatment Clause)*, espressa nell'art. III GATT, il quale di per sé imporrebbe agli Stati contraenti l'obbligo di non applicare ai prodotti importati né a quelli nazionali tasse od altre imposizioni interne, leggi, regolamenti ecc. «in maniera da proteggere la produzione nazionale» (par. 1); di non colpire né direttamente né indirettamente con tasse o altre imposizioni i prodotti provenienti<sup>(77)</sup> dal territorio di

---

«nei vari settori oggetto della riforma della PAC ... l'impatto delle conclusioni dell'*Uruguay Round* richiede sforzi supplementari per migliorare la competitività e far fronte alla riduzione della preferenza comunitaria»; nella «Risoluzione sulla crisi nel settore del riso», in GUCE C 132 del 28.4.1997, p. 319, un «deterioramento della preferenza comunitaria» può dirsi «dovuto all'esito dell'*Uruguay Round*» e «alle pressioni degli Stati Uniti in seno all'OMC»; la Risoluzione sulla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 404/93 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (COM(98)0004 - C4-0046/98 - 98/0013(CNS))», in GUCE C 210 del 6.7.1998, p. 110, menziona la preferenza comunitaria come uno degli impegni da contemperare con gli obblighi GATT.

<sup>(74)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla revisione della politica agricola comune (AGENDA 2000 - Primo volume, Capitolo III) (COM(97)2000 - C4-0522/97), in GUCE C 210 del 6.7.1998, p. 180 (punto 8).

<sup>(75)</sup> Nel parere in merito a «Le conseguenze regionali della riforma della PAC» CdR 17/96, in GUCE C 129 del 2.5.1996, p. 15, il Comitato delle regioni denuncia «il pericolo che la preferenza comunitaria, un pilastro centrale della PAC, venga vieppiù sacrificata a favore degli interessi internazionali della liberalizzazione dell'agricoltura e del settore alimentare. Si afferma la tendenza ad un'integrazione dell'agricoltura comunitaria nella crescente economia globale che avviene sotto l'egida ed in funzione degli interessi delle grandi potenze economiche».

<sup>(76)</sup> Basti considerare che, ad esempio, «il principio generale della preferenza comunitaria fa sì che il rischio di perturbazioni [del mercato, n.d.r.] possa essere valutato con criteri diversi a seconda che il prodotto provenga da uno Stato membro o da un Paese terzo» (sent. 22 gennaio 1976, *Balkan-Import Export GmbH*, in causa 55/75, in *Racc.*, 1976, p. 19). Sul principio di non discriminazione è ancora fondamentale la trattazione di SCHIAVONE, *op. cit.*

<sup>(77)</sup> Si noti che anche qui, come nell'art. 44 Tratt. CEE, ciò che rileva è la provenienza, non l'origine dei prodotti.

altri Stati contraenti in misura superiore a quanto applicato ai prodotti nazionali similari (par. 2); di non sottoporre i prodotti di provenienza estera (ma sempre da Stati firmatari) a trattamento meno favorevole di quello accordato ai prodotti nazionali similari (par. 3); oltre a una serie di altre prescrizioni più complesse (per le quali si rinvia al testo della disposizione <sup>(78)</sup>).

A parte le numerose eccezioni e riserve che già prevede lo stesso art. III, è poi l'art. XXIV GATT a consentire una precisa eccezione a tale clausola <sup>(79)</sup> per le unioni doganali (quale è la CE) e per le zone di libero scambio, espressamente statuendo che «le disposizioni del presente capitolo non dovranno essere interpretate nel senso che vietino: a) la concessione di vantaggi da parte di una parte contraente a paesi limitrofi per facilitare il traffico di frontiera»: già da questo potrebbe desumersi una legittimazione per la c.d. «preferenza naturale» di cui si è ampiamente detto. Si aggiunga che all'art. XXIV:4 le parti contraenti riconoscono che è auspicabile sviluppare una integrazione più stretta fra le economie dei Paesi che costituiscono le unioni doganali, e che queste ultime devono «avere per obiettivo di facilitare il commercio tra i territori costitutivi e non quello di frapporre ostacolo al commercio di altre parti contraenti con questi territori».

A ciò si aggiunga che:

– i contingenti tariffari a dazio zero concernono una percentuale tutto sommato ancora limitata (anche se non certo irrilevante) del consumo interno del prodotto;

– i dazi permangono comunque, in prospettiva, ancora in vigore, mentre per non pochi prodotti agricoli di rilievo — in specie gli ortofrutticoli, tradizionalmente meno tutelati — la tariffa negoziata è ancora piuttosto elevata <sup>(80)</sup>;

– sono presenti nello stesso Accordo agricolo (oltre che nel GATT) importanti eccezioni alla tendenza liberalizzante, quali appunto il c.d. trattamento speciale e la clausola di salvaguardia.

Ciò detto, la preferenza comunitaria non sembra divenuta — nonostante i necessari temperamenti — del tutto incompatibile con il diritto internazionale né, in concreto, può dirsi che essa non sia stata sostanzialmente rispettata nella trattativa dell'*Uruguay*

---

<sup>(78)</sup> Sulla *NTC* come uno dei due sotto-principi fondamentali in cui si articola, all'interno del GATT, quello generale di non discriminazione, v. FLORY, *Le G.A.T.T., Droit international et commerce mondial*, Paris, 1968, p. 13 ss.; SCHIAVONE, *op. cit.*, p. 66 s.

<sup>(79)</sup> Sull'art. XXIV GATT come eccezione al principio di non discriminazione (e quindi anche alla *NTC*, in quanto sua fondamentale espressione) v. COCCIA, voce *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*, in *Digesto*, 4<sup>a</sup> ed., *Discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1991, p. 112 s.; GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978, p. 163 s.

<sup>(80)</sup> Per la maggior parte dei prodotti ortofrutticoli — salve alcune rilevanti eccezioni, come gli asparagi freschi (36%), mele fresche (35,7% o 50%, secondo periodi e prezzi d'entrata), uva da tavola (35,9-36,1%), noci in guscio (50%) e sgusciate (36%), succhi d'arancia (35,7%) — la CE ha concordato riduzioni daziarie minori (in media attorno al 20%). Inoltre, nella «Relazione speciale n. 2/99 sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali, corredata delle risposte della Commissione (presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)», in GUCE C 192 dell'8 luglio 1999, la concessione negoziata in sede di attuazione degli impegni dell'*Uruguay Round* secondo cui i dazi all'importazione dei cereali non porteranno i prezzi di questi ultimi, quando vengano importati, al di sopra del 55% del prezzo di intervento per essi previsto dall'OCM, salvaguarda la preferenza comunitaria (questo punto era stato riconosciuto in passato anche da C. giust. CEE, sent. 17 dicembre 1981, *Ludwigshafener Walzmühle Erling KG e altri*, in cause riunite 197-200, 243, 245 e 247/80, in *Racc.*, 1981, p. 3211). Circa l'impatto economico dell'Accordo agricolo, più in generale, sulle produzioni mediterranee, v. CORAZZA, *I prodotti mediterranei e l'Accordo Agricolo*, in *Misure incentivanti e disincentivanti ecc.*, cit., p. 63 ss.

*Round*, e nei concreti impegni che ne sono derivati per la CE <sup>(81)</sup>.

Anzi, alla luce degli aspetti sin qui trattati sembra potersi ritenere che, se ancora la preferenza comunitaria potrà avere un ruolo nel nuovo contesto internazionale, esso sarà sempre più strumentale:

– a una transizione più «morbida» da una Comunità «*inward looking*» ad una Comunità «*outward looking*» <sup>(82)</sup>, e quindi da una politica commerciale agricola tradizionalmente ancora molto protezionistica ad un mercato più aperto, onde contenere nella Comunità gli inevitabili effetti sul reddito dei produttori, sull'occupazione nel settore e sulle tensioni «sociali» che potrebbero derivarne <sup>(83)</sup>;

– alle situazioni di eccezionalità del mercato dei prodotti agricoli (che sono il riflesso delle particolari «esposizione a rischio» dei produttori del settore) e, all'interno di tale settore, alle peculiari esigenze dei sottosectori più fragili, aspetti che fanno parte della struttura più intima del sistema produttivo agricolo, e che difficilmente potranno mai ritenersi totalmente superabili;

– infine — futura possibile «emergenza economica» — alla prevedibile necessità di colmare gli squilibri che conseguiranno in modo diretto al futuro allargamento (ormai sempre più probabile) prima dell'Unione europea, e poi, in prospettiva, della stessa Comunità, a economie di mercato relativamente giovani.

---

<sup>(81)</sup> Cfr. il Supplemento di parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale in merito a «L'incidenza degli accordi dell'*Uruguay Round*», in GUCE C 393 del 31.12.1994, p. 200: premesso che per prodotti quali ortofrutticoli, agrumi, tabacco, vino, olio d'oliva, ecc., la preferenza comunitaria è già stata ampiamente smantellata attraverso una serie di altri accordi della CE con Paesi terzi (mentre il sostegno del mercato interno è debole), il Comitato ritiene che l'Accordo agricolo dell'*Uruguay Round* lasci tuttavia «un certo margine d'azione all'Unione europea per quanto riguarda la preferenza comunitaria, lo sviluppo delle esportazioni non sovvenzionate e la strutturazione dei sistemi nazionali di sostegno». Rispetto al tema che qui interessa, in particolare, «la concezione comunitaria della tariffazione e della particolare clausola speciale di salvaguardia (articolo 5 dell'accordo agricolo) garantisce, fino a nuovo ordine, il mantenimento di una certa preferenza comunitaria. È di importanza fondamentale che tale particolare clausola di salvaguardia sia recepita nel diritto comunitario, stabilendo precise modalità di applicazione che garantiscano l'impiego automatico e l'efficacia della clausola stessa».

<sup>(82)</sup> Si utilizza qui l'incisivo lessico di SCHIAVONE, *op. cit.*, p. 195, il quale peraltro — citando BYÉ, *Relations économiques internationales*, Paris, 1965, p. 351 — osserva che «in ogni unione [sottinteso: doganale] si ritrova sempre il conflitto di queste due opposte tendenze».

<sup>(83)</sup> Cfr. la cit. ord. della Corte di giust. 29 giugno 1993, in causa C-280/93 R.