CAMERA DEI DEPUTATI N. **3506**-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Ai sensi dell'articolo 79, comma 6, del regolamento)

presentata alla Presidenza il 10 luglio 1997

(Relatore: **RIVOLTA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 2 aprile 1997 (v. stampato Senato n. 1870)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(DINI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO E DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIAMPI)

E CON IL MINISTRO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

(PINTO)

—

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'aiuto alimentare del 1995, fatta a Londra il 5 dicembre 1994

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 3 aprile 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Commissione affari esteri e comunitari ha approvato il disegno di legge n. 3506 con l'applicazione dell'articolo 79, comma 6, del regolamento, adottando la relazione al disegno di legge presentato dal Governo al Senato, che viene allegata.

RIVOLTA, *Relatore.*

ALLEGATO

1. Il recente Accordo sul commercio dei cereali del 1995 rappresenta il punto di arrivo di un lungo e difficile percorso iniziato da vari Paesi nel lontano 1942 con la creazione del Consiglio internazionale del grano e proseguito con l'adozione da parte degli stessi Paesi di un accordo internazionale sul grano nel 1949, al fine di trovare dei meccanismi idonei per favorire la stabilità di mercato dei cereali, nonchè per contribuire alla sicurezza alimentare mondiale con l'invio in dono di derrate eccedentarie in Paesi importatori, a basso reddito e con acuto *deficit* alimentare e nutrizionale.

Dal lontano 1942 ad oggi, gradualmente, si è venuta costruendo una rete di obblighi internazionali con l'obiettivo di pervenire all'instaurazione di precise regole di salvaguardia al fine di un adeguamento delle procedure nazionali dei Paesi aderenti ai compiti necessari per l'attuazione di un corretto mercato internazionale dei cereali.

Per motivi di sana gestione e di politica commerciale, i Paesi esportatori hanno avvertito l'esigenza di tenere sotto controllo il flusso dei cereali anche per distinguere fra transazioni commerciali e quelle non commerciali. Tutto ciò è diventato ancor più importante alla luce delle raccomandazioni avanzate dall'Organizzazione mondiale del Commercio (*WTO – World Trade Organization*), che ha sottolineato la necessità di non utilizzare « aiuti alimentari nazionali » per aggirare obblighi in materia di sovvenzioni alle esportazioni. In mancanza di un oculato controllo internazionale l'aiuto alimentare – ed i benefici ad essi collegati – potrebbe essere utilizzato quale mezzo per perpetrare frodi, riconducibili essenzialmente a operazioni commerciali mascherate da aiuti alimentari.

Fu nell'ambito del *Kennedy Round* (1964-1967) organizzato dall'ex GATT (l'attuale Organizzazione mondiale del commercio), che iniziò la procedura internazionale per regolare l'invio in dono delle eccedenze cerealicole, che si concretizzò nel 1967 con l'approvazione di uno specifico accordo internazionale costituito espressamente da due convenzioni distinte, ma strettamente connesse tra loro: la prima per disciplinare a livello mondiale il commercio del grano, la seconda per regolare il flusso dell'aiuto alimentare in cereali ai Paesi in via di sviluppo.

Tale accordo del 1967, col passare del tempo, è stato riveduto, rinnovato, aggiornato, prorogato più volte per approdare all'approvazione di un accordo internazionale sul grano del 1980, e, successivamente, di quello del 1986, ratificato dall'Italia con legge 8 maggio 1989, n. 208.

Le disposizioni dell'Accordo internazionale sul grano del 1986, costituito come il precedente da un lato dalla Convenzione sul commercio del grano e dall'altro dalla Convenzione sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo, sono decadute il 30 giugno 1995.

Il nuovo accordo è stato attualizzato e intitolato « Accordo internazionale sui cereali del 1995 », entrato in vigore il 1º luglio 1995 e

comprendente – come per il previgente accordo – due strumenti giuridici:

a) la « Convenzione sul commercio dei cereali del 1995 »;

b) la « Convenzione sull'aiuto alimentare del 1995 ».

2. Il primo di tali strumenti (Convenzione sul commercio dei cereali) persegue finalità – come avanti scritto – di carattere essenzialmente commerciale ed ha recepito, tra l'altro, le implicazioni dell'ultimo negoziato GATT (*Uruguay Round*).

Con tale Convezione i Paesi aderenti (importatori ed esportatori) hanno inteso stabilire una più stretta cooperazione nel campo del commercio del grano e di altri cereali allo scopo di non creare turbative di mercato, nonchè di fornire un reale quadro di riferimento per lo scambio di informazioni e di assicurare l'eliminazione di ostacoli agli scambi commerciali e di ogni eventuale pratica sleale: tutto ciò nell'interesse di tutti gli Stati aderenti alla Convenzione, in particolare dei Paesi in via di sviluppo membri.

Nella Convenzione in parola sono, inoltre, definite e classificate le operazioni di acquisto di cereali, distinguendo le normali transazioni commerciali da quelle speciali (vendite a credito a tasso di interesse agevolato, operazioni di permuta, eccetera) e sono state impartite direttive riguardo le transazioni a condizioni di favore al fine di evitare che tutte le operazioni portino pregiudizio ad altri Stati membri.

In tale contesto viene previsto lo scambio di informazioni e consultazioni con istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, nonchè con l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC – WTO).

La ratifica di tale Convenzione, per quanto attiene ai Paesi membri della CEE, appartiene per intero alle attribuzioni esclusive (economiche e commerciali) dell'Unione europea.

Sono quindi i competenti organi istituzionali dell'Unione (Commissione europea e Consiglio) a provvedere, tra l'altro, allo svolgimento delle appropriate procedure di firma ed approvazione della Convenzione. Gli Stati membri dell'Unione europea non possono ratificare la Convenzione in parola, poichè l'eventuale avvio da parte di uno di essi – e quindi anche dalla singola Parte italiana – di una procedura di ratifica di un accordo di competenza esclusiva dell'Unione constituirebbe una violazione del diritto comunitario e della giurisprudenza costante della Corte di Giustizia della Comunità europea: in tale ottica, pertanto, la Commissione della Comunità agisce in nome di tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

3. Diversa è la situazione concernente il secondo strumento giuridico, cioè la Convenzione sull'aiuto alimentare del 1995 che prevede il dono (articolo III, comma 4) di una cospicua fornitura di cereali (circa 7.300.000 tonnellate metriche) ai Paesi in via di sviluppo a titolo di aiuto alimentare da parte degli attuali 23 Paesi firmatari della stessa Convenzione (Argentina, Australia, Canada, USA, Giappone, Svizzera, Norvegia, Unione europea in quanto tale, nonchè ciascun Stato membro della stessa Unione europea).

Tale diversità concerne in primo luogo una norma sostanziale alla quale gli Stati aderenti non possono derogare, disponendo che l'entrata in vigore della Convenzione sul commercio dei cereali, di cui al punto

2 della presente relazione, dispiega i propri effetti sull'efficacia, la validità è l'operatività della Convenzione sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo, per cui l'entrata in vigore della prima Convenzione è giuridicamente necessaria per l'esistenza e l'attuazione della seconda Convenzione (articolo XXII).

In altre parole, l'adesione e il recepimento degli Stati firmatari della Convenzione sull'aiuto alimentare non fa sorgere alcun diritto-dovere sia tra gli stessi Stati firmatari della Convenzione stessa sia tra i presunti Stati beneficiari, nella misura in cui la prima Convenzione, quella cioè sul commercio dei cereali, non emani efficacia.

Un'altra diversità della Convenzione in esame riguarda il ruolo degli Stati aderenti, membri dell'Unione europea e i loro rapporti con Bruxelles.

In tale contesto, la Comunità europea partecipa ai lavori del Comitato per l'aiuto alimentare con sede in Londra – organo interno istituito nell'ambito della stessa Convenzione (articoli dal IX al XV) – congiuntamente con i suoi Stati membri che hanno diritto autonomo di parola. La Comunità si considera a tutti gli effetti parte della Convenzione stessa, con i diritti e gli obblighi che ne derivano. Quindi, non solo la Comunità, ma anche gli Stati membri della Comunità europea sono Parti contraenti e, dunque, membri di fatto di questa Convenzione, apportando ciascuno un loro diretto contributo.

Ciò risulta chiaramente dall'articolo III, comma 4, dell'atto in questione, che identifica come membri « la Comunità e i suoi Stati membri », che si impegnano congiuntamente a contribuire per una quantità annua minima globale di 1.755.000 tonnellate in equivalente grano.

La ripartizione di tale ammontare minimo tra i singoli Paesi della Comunità europea e la stessa Comunità viene deciso in ambito comunitario in sede di Consiglio e di Commissione.

La natura mista della Convenzione rende, pertanto, necessaria l'attivazione delle appropriate procedure nazionali di firma e ratifica, provvedendo gli organi comunitari di Bruxelles per la parte di loro competenza (articolo II, comma 2).

In tale ottica, ciascun Paese della Comunità europea, nonchè, la stessa Comunità in quanto tale risultano Parti contraenti della Convenzione proprio per il carattere particolare – e a volte complementare – delle politiche di cooperazione allo sviluppo intraprese da ciascun Paese aderente alla Convenzione stessa. Infatti, nessuna disposizione del trattato dell'Unione europea permette alle istituzioni comunitarie di imporre a ciascuno Stato membro l'ammontare di un dono quale adesione ad una Convenzione ovvero in favore di una organizzazione internazionale.

4. La Convenzione sull'aiuto alimentare del 1995 si propone come finalità il conseguimento, grazie al nuovo sforzo collettivo della Comunità internazionale, dell'obiettivo stabilito dalla Conferenza mondiale dell'alimentazione, che indicò a suo tempo una fornitura annuale ai Paesi in via di sviluppo di un aiuto alimentare pari almeno a 10 milioni di tonnellate di cereali idonei al consumo umano (articolo I).

In tale ottica, l'attuale Convenzione si distingue dalla precedente del 1986 in quanto le disposizioni in essa contenute sono state estese a tutti i cereali oltrechè al riso (articoli II, comma 1), e ad una quantità

limitata di leguminose (articolo III, comma 3). Tutto ciò al fine di sopperire alle necessità degli stessi Paesi in via di sviluppo, nonchè di temperare tra l'altro le conseguenze sfavorevoli di eventuali rialzi dei prezzi mondiali dei cereali sulle loro precarie economie.

Con la nuova Convenzione, entrata in vigore il 1º luglio 1995, gli Stati aderenti si sono impegnati pertanto a fornire a titolo di aiuto alimentare una quantità minima di 7.320.000 tonnellate di cereali ogni anno, di cui 1.755.000 tonnellate metriche quale contributo della Comunità europea e dei suoi Stati membri (articolo III, comma 4).

Nella Convenzione, ora aperta alla ratifica, il contributo quantitativo globale, sia della Comunità in quanto tale, sia dei suoi Stati membri, è identico a quello del 1986 (tonnellate metriche 1.670.000), cui si aggiungono 85.000 tonnellate fornite dall'Austria (20.000 tonnellate metriche), dalla Svezia (40.000 tonnellate metriche) e dalla Finlandia (25.000 tonnellate metriche), che prima della loro entrata nell'Unione europea facevano parte della Convenzione a titolo individuale.

Il contributo globale dell'Unione europea è dunque di 1.755.000 tonnellate metriche annue, di cui il 55 per cento a carico del bilancio comunitario, lasciando il restante 45 per cento a carico degli Stati membri.

L'Italia sino al 1994-1995 ha coperto una parte di questo 45 per cento con l'equivalente di 95.400 tonnellate metriche di cereali annue, fermo restando tuttavia l'ulteriore contributo italiano alle finanze della Comunità con il quale l'Italia ha sostenuto e sostiene in percentuale anche la quota parte degli aiuti comunitari.

In conformità all'articolo XVII, l'Italia ha firmato « per *consensus* » presso la sede delle Nazioni Unite a New York, in data 30 giugno 1995, la nuova Convenzione sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo ed ha chiesto, ai sensi dell'articolo XVIII, una proroga per il deposito dello strumento di ratifica in aderenza alle proprie procedure interne istituzionali che, per gli stessi motivi, non permettono all'Italia l'applicazione provvisoria della stessa Convenzione (articolo XIX).

Gli articoli XXI e XXII stabiliscono un collegamento della Convenzione sull'aiuto alimentare con quella sul commercio dei cereali nel senso che, prevedendo per la prima una durata di tre anni (30 giugno 1998) con possibilità di proroga per periodi successivi non superiori a due anni, la sua scadenza definitiva dovrà coincidere con quella della seconda Convenzione.

La Convenzione sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo del 1995 è stata firmata singolarmente da: Germania, Francia, Grecia, Lussemburgo, Belgio, Gran Bretagna, Danimarca, Spagna, Portogallo, Irlanda, Olanda, Svezia, Finlandia, Austria, Italia, Unione europea, Argentina, Australia, Canada, Stati Uniti, Giappone, Norvegia, Svizzera.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione sull'aiuto alimentare del 1995, fatta a Londra il 5 dicembre 1994.

ART. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo XXI della Convenzione stessa.

ART. 3.

1. In attuazione del programma di aiuto alimentare dell'Unione europea a favore dei Paesi in via di sviluppo, l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) è incaricata di provvedere, secondo le norme comunitarie emanate o che saranno emanate, alla fornitura a tali Paesi della quota di partecipazione italiana.

ART. 4.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 70 miliardi per ciascuno degli anni1997, 1998 e 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. La somma prevista al comma 1 è iscritta nello stato di previsione dell'AIMA, che vi attribuisce evidenza contabile per la

copertura della quota di finanziamento a carico del bilancio nazionale.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

DDL13-3506A
Lire 500