



UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE
CENTRO DI RICERCHE SULLA COOPERAZIONE

Working Paper n. 4

Gruppo di lavoro coordinato da Antonella Sciarrone Alibrandi
(Università Cattolica del Sacro Cuore)

Quali norme per il commercio equo e solidale?

Ricerca su "Il commercio equo e solidale.
Analisi e valutazione di un nuovo modello di sviluppo"

Milano, giugno 2006 (*working progress*)

VERSIONE PROVVISORIA ANCORA OGGETTO DI INTEGRAZIONE E DI REVISIONE

**UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE
CENTRO DI RICERCHE SULLA COOPERAZIONE**

Working Paper n. 4

Quali norme per il commercio equo e solidale?

Gruppo di lavoro coordinato da Antonella Sciarrone Alibrandi
(Università Cattolica del Sacro Cuore)

Milano, giugno 2006 (*working progress*)

Ricerca su "Il commercio equo e solidale.
Analisi e valutazione di un nuovo modello di sviluppo"

VERSIONE PROVVISORIA ANCORA OGGETTO DI INTEGRAZIONE E DI REVISIONE

CENTRO DI RICERCHE SULLA COOPERAZIONE

Comitato Direttivo:

prof. Gian Paolo Barbetta
dott. Franco Caleffi
prof. Vincenzo Cesareo
prof. Francesco Cesarini (Direttore)
dott. Antonio Cicchetti
prof. Michele Grillo
prof.ssa Cristiana Schena

*Obiettivo della ricerca dal titolo “**Il commercio equo e solidale. Analisi e valutazione di un nuovo modello di sviluppo**”, condotta in collaborazione con il Dipartimento di Economia Politica dell’Università degli Studi di Milano-Bicocca, è fornire una prima valutazione quantitativa dell’impatto delle attività di commercio equo in Italia e presso i produttori dei paesi in via di sviluppo. La ricerca analizza anche le relazioni tra il commercio equo ed i mercati di alcune materie prime alimentari (caffè e banane) e propone alcune riflessioni relative al miglioramento della regolazione e delle norme sul fenomeno, al fine di promuoverne la diffusione.*

La ricerca è sostenuta da: Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri, Compagnia di San Paolo, Assessorato alla Cultura della Provincia di Milano, ACRI, Fondazione Cassa di Risparmio di Parma, Fondazione Cassa di Risparmio di Piacenza-Vigevano e Comune di Milano.

SOMMARIO

Linee guida della ricerca e sintesi delle conclusioni raggiunte (Antonella Sciarrone Alibrandi)

Sezione I

Il commercio equo e solidale nella prospettiva della normazione sovranazionale

Capitolo Primo

Il diritto comunitario e il commercio equo e solidale

(Melissa Marinini)

1. Il commercio equo e solidale e i principi del diritto comunitario
2. La politica dell'Unione Europea e il commercio equo e solidale
3. La Risoluzione del Parlamento europeo del 1998 e la Comunicazione della Commissione del 1999
4. La rinascita dell'interesse: la proposta di Risoluzione del Parlamento del 2006

Capitolo Secondo

La disciplina internazionale del commercio e il commercio equo e solidale

(Francesco Bestagno)

Introduzione e piano del lavoro

1. L'assenza di competenza dei singoli Stati comunitari in materia di politica commerciale
2. Caratteri generali della struttura e del diritto dell'OMC; la posizione dei PVS in seno all'OMC
3. I limiti posti dal diritto dell'OMC alla possibilità di incentivare o ostacolare gli scambi internazionali di specifici prodotti; l'assenza di una "clausola sociale" nel diritto dell'OMC
 - 3.1. Il divieto di discriminazione esterna; la possibilità di un trattamento tariffario preferenziale a favore dei PVS
 - 3.2. Il divieto di restrizioni fondate su *standard* unilateralmente imposti
 - 3.3. Il divieto di discriminazione interna tra prodotti "similari"
 - 3.4. La nozione di similarità e la controversa rilevanza di aspetti sociali e ambientali
4. Il trattamento tariffario preferenziale dei PVS nel diritto dell'OMC
 - 4.1. Lo schema di preferenze generalizzate dell'UE attualmente in vigore
 - 4.2. I tre Regimi applicabili nel Regolamento in vigore
5. Considerazioni inerenti alla rilevanza, nel quadro del GSP dell'UE, delle istanze promosse dal Movimento del Commercio Equo e Solidale e a possibili riforme del GSP in senso più favorevole al CeeS.

Sezione II

Ricognizione comparativa dei diversi approcci sino ad oggi adottati riguardo alla regolazione del commercio equo e solidale

Capitolo Primo

La scelta della autoregolamentazione: le diverse tipologie di norme volontarie

(Melissa Marinini)

1. Introduzione
2. Le Carte dei criteri
 - 2.1. La Carta italiana dei criteri del commercio equo in sintesi
 - 2.2. I soggetti del Commercio Equo e Solidale alla luce della Carta italiana dei criteri
- 2.3. Agices
- 2.4. I criteri fondamentali
3. La strada della certificazione
 - 3.1. Rioces: nasce in Italia il marchio sulla filiera

Capitolo Secondo

La certificazione ufficiale di prodotto. La legge belga in tema di “social label”

(Melissa Marinini)

1. La legge belga del 27 febbraio 2002 in tema di “social label”

Capitolo Terzo

Il riconoscimento normativo del commercio equo e solidale: l’esperienza francese tra l’art. 60 della l. 2 agosto 2005, n. 882 e il sistema di standardizzazione AFNOR

(Melissa Marinini)

1. Introduzione
2. L’art. 60 della legge del 2 agosto 2005, sulle piccole e medie imprese
3. Il sistema di standardizzazione proposto da AFNOR
 - 3.1. Principio I: l’equilibrio della relazione commerciale.
 - 3.2. Principio II: l’accompagnamento delle organizzazioni dei produttori e dei lavoratori.
 - 3.3. Principio III: l’informazione e la sensibilizzazione dei consumatori, dei clienti e più in generale del pubblico sul commercio equo e solidale.
4. Legislazione e processo di standardizzazione: un breve confronto
5. Il parere dell’autorità Antitrust francese sulla legislazione in tema di commercio equo e solidale

Sezione III

Il commercio equo e solidale nell’esperienza giuridica italiana

Capitolo Primo

Il commercio equo e solidale nella legislazione nazionale

(Antonella Sciarone Alibrandi)

1. Il commercio equo e solidale tra occasioni mancate...
2. (segue) .. e norme frammentarie.
3. Le numerose proposte di legge presentate in materia: un'analisi ricognitiva
 - 3.1. Introduzione
 - 3.2. La via della certificazione di prodotto
 - 3.3. La via del riconoscimento soggettivo
 - 3.4. La riconduzione del CE alla disciplina della cooperazione allo sviluppo
 - 3.5. La via delle agevolazioni fiscali
 - 3.6. La proposta di legge elaborata da Agices

Capitolo Secondo

Il commercio equo e solidale nella legislazione regionale

(Antonella Sciarone Alibrandi)

1. Considerazioni introduttive
2. La legge regionale Toscana del 17 febbraio 2005, n. 24 e la legge regionale Abruzzo del 28 marzo 2006, n. 7.
3. L'art. 26 della legge regionale Friuli Venezia Giulia del 5 dicembre 2005, n. 29
4. I progetti di legge ancora in cantiere

Capitolo Terzo

Profili tributari delle organizzazioni e delle attività del commercio equo e solidale: proposte per una legislazione incentivante

(Maurizio Logozzo)

1. Linee guida della ricerca in ambito tributario.
2. Lo stato attuale del sistema italiano: la legislazione tributaria sostanzialmente ignora le attività di commercio equo e solidale
3. L'indagine comparatistica con particolare riguardo al sistema del Regno Unito
4. Profili generali delle agevolazioni fiscali: le agevolazioni di carattere soggettivo e le agevolazioni di carattere oggettivo
5. La compatibilità delle agevolazioni con il diritto comunitario
6. La promozione del commercio equo e solidale secondo i valori espressi dalla Carta Costituzionale
7. Proposte per una legislazione incentivante
 - 7.1. Le agevolazioni soggettive
 - 7.2. Le agevolazioni oggettive

Linee guida della ricerca e sintesi delle conclusioni raggiunte.

Il commercio equo e solidale si è andato sviluppando nel mondo occidentale nel corso degli ultimi quaranta anni, in risposta alla crescente consapevolezza del fatto che i vantaggi derivanti dagli scambi e dall'espansione del commercio non sono equamente ripartiti tra tutti i Paesi e tra i vari strati della popolazione di ciascun Paese.

Esso persegue due obiettivi che ben presto sono stati percepiti come intimamente connessi al punto tale da potersi reputare inseparabili: fornire opportunità di sviluppo a produttori e lavoratori su piccola scala nei PVS, nonché influenzare il sistema di commercio internazionale e le imprese private affinché si indirizzino maggiormente verso lo sviluppo sostenibile.

Il fenomeno nasce come espressione dell'iniziativa privata (talvolta – ma non necessariamente – accompagnata dal sostegno finanziario di governi ed organizzazioni internazionali), circostanza questa che dà ragione del suo presentarsi contrassegnato da elevata multiformità. Originariamente settore di nicchia, nel corso di pochi decenni il Ces ha, però, conosciuto una notevole evoluzione grazie al concorso di molteplici fattori: dalla progressiva estensione delle aree geografiche coperte, nonché del quantitativo e delle tipologie dei beni commerciati, alla creazione di strutture operanti al di là dei confini di un singolo Stato, per giungere, non da ultimo, anche all'utilizzo dei canali della grande distribuzione.

Il moltiplicarsi dei soggetti coinvolti, la loro eterogeneità nonché l'aggregazione dei medesimi in forme organizzative più complesse, ha cominciato a rendere sentita l'esigenza di una cornice regolamentare.

Esigenza alla quale, in un primo momento, il settore ha ritenuto di rispondere attraverso forme di autodisciplina che hanno condotto, per varie strade, alla elaborazione di molteplici serie normative di carattere volontario. Nell'ambito del descritto fenomeno di autoregolamentazione, si sono andate peraltro a distinguere due diverse modalità di approccio.

Una prima strada ha condotto alla elaborazione, su scala europea e nazionale, delle c.d. Carte dei criteri, ovvero documenti volti ad individuare una serie di requisiti necessari per connotare determinati soggetti quali organizzazioni del commercio equo e, di conseguenza, consentire la loro iscrizione in appositi registri (si pensi, a mo' di esempio, alla Carta dei criteri elaborata in Italia da Agices e alla istituzione del Registro noto come Rioces). Strada questa – è bene chiarirlo subito – segnatamente idonea a coprire la commercializzazione dei prodotti del commercio equo attraverso il c.d. percorso integrato (o filiera integrale), nel quale i prodotti sono importati da organizzazioni del Cees e distribuiti soprattutto in negozi specializzati (Worldshops o Botteghe del mondo).

Una seconda strada percorsa ha portato invece alla stesura di norme volontarie armonizzate relative a sistemi di certificazione, in base ai quali i prodotti del commercio equo vengono etichettati da organismi certificatori privati specializzati, in questo modo garantendo la conformità dei prodotti medesimi a determinati standard e il rispetto, nella catena di produzione, dei principi propri del settore in discorso (si tratta per intenderci innanzitutto del sistema di certificazione messo in piedi da FLO – Fair Trade Labelling Organizations

International -, che attribuisce l'etichetta "Fairtrade" ai prodotti ritenuti conformi ai c.d. Fair trade standards). Prospettiva quest'ultima più consona ad attagliarsi alla commercializzazione dei prodotti del Cees attraverso la grande distribuzione, o comunque con il coinvolgimento di soggetti estranei al settore in discorso.

La strada della regolamentazione effettuata in via esclusiva mediante autodisciplina ha però ben presto mostrato i suoi limiti, primi fra tutti quello di una certa autoreferenzialità o, in altri termini, di una non sufficiente distinzione tra soggetti chiamati a controllare e soggetti destinatari dell'attività di controllo; nonché quello di una non sufficiente univocità degli standards attraverso ai quali vengono oggi connotati prodotti e soggetti del Cees.

A ciò si aggiunga che, in assenza di un quadro giuridico ufficiale di riferimento, la progressiva espansione dei contorni dell'attività di commercio equo e solidale ha messo in luce ulteriori fattori di rischio: in particolare, l'eventualità che a tale concetto possano fare riferimento abusivamente imprese che entrino in questo settore di mercato senza rispettarne i criteri (eventualità particolarmente probabile nel caso in cui siano previste forme di sostegno o comunque di incentivazione per i soggetti del Cees), con conseguente riduzione dei benefici per i produttori dei PVS, diminuzione della trasparenza per i consumatori e violazione del loro diritto ad un'informazione appropriata sui prodotti. Proprio quest'ultimo profilo, ovvero quello della necessità di misure adeguate ad assicurare che i consumatori siano garantiti rispetto alla conformità dei beni acquistati ai criteri caratterizzati il Cees, appare anzi uno di quelli su cui si pone maggiormente l'accento nell'odierno dibattito internazionale.

Come ulteriore esigenza di regolazione, da collocarsi però su un piano del tutto diverso da quelle appena rappresentate, viene poi da più parti indicata la promozione del commercio equo quale strumento particolarmente efficace per il raggiungimento degli obiettivi propri della cooperazione allo sviluppo. Promozione che potrebbe essere effettuata attraverso la predisposizione di misure incentivanti vuoi di natura oggettiva (ovvero direttamente riferite ai prodotti del Cees: si pensi, ad esempio, a dazi doganali preferenziali), vuoi di natura soggettiva (ovvero destinate ai soggetti del Cees: si pensi, ad es., ad un regime fiscale agevolato che si può spingere sino ad esenzioni fiscali su determinate tipologie di reddito).

In conseguenza dell'emersione di così numerose istanze di protezione giuridica, negli ultimi anni si è venuta a creare una vera e propria convergenza di opinioni fra le istituzioni, gli organismi di settore, le associazioni dei consumatori a proposito della necessità di una regolamentazione ufficiale del fenomeno del commercio equo, sia pure nell'ambito di posizioni piuttosto variegata in ordine al "taglio" che un intervento pubblico di regolazione deve presentare.

Anche in ragione di tale diversità di opinioni, è il caso dunque di interrogarsi su quale sia la strategia normativa più efficace al fine di regolamentare il fenomeno del commercio equo e solidale.

Da quest'angolo visuale, un primo rilievo attiene alla circostanza che il fenomeno in discorso presenta caratteristiche tali da non prestarsi ad essere esaustivamente disciplinato in via esclusiva da una regolamentazione di tratto nazionale, ovvero operativa solo entro i confini di un singolo Stato.

Varie sono le ragioni che giustificano l'affermazione appena resa.

In primo luogo, basta osservare la catena del valore relativa al settore dell'equo e solidale per rendersi conto che esso fisiologicamente travalica la dimensione territoriale del singolo Stato, spalmandosi su diverse realtà geografiche molto distanti fra loro.

A ciò si aggiunga, inoltre, che la possibilità per il legislatore nazionale di adottare provvedimenti tesi a favorire gli scambi dei prodotti del commercio equo e solidale non può che essere valutata alla luce dei vincoli derivanti dalle norme internazionali e comunitarie in tema di commercio internazionale. Da un lato, rientrano, infatti, nella competenza dell'UE in materia di politica commerciale pressoché tutte le misure volte a disciplinare gli scambi internazionali di merci, e quindi anche quelli con i PVS; dall'altro, la stessa UE è condizionata nella sua politica commerciale dagli obblighi vigenti tra i membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Ciò vale, in particolare,

Nella parte del lavoro dedicata ai profili di diritto internazionale e comunitario si è fornito un quadro delle istituzioni e delle norme internazionali che entrano in gioco nel temperamento della promozione dello sviluppo sostenibile e delle istanze sociali con la disciplina dei rapporti commerciali.

Al riguardo si sono menzionati il ruolo e l'opera dell'OIL, dell'OMC, e l'importanza centrale di convenzioni internazionali in materia di diritti umani, di diritti dei lavoratori, di buon governo e in materia ambientale. Sebbene non vi sia una totale coincidenza tra le istanze promosse dal Movimento del CEEs e quanto è previsto in tali convenzioni, tuttavia è un dato rilevante l'importanza riconosciuta a questi accordi, a vario titolo, come parametro di riferimento (ad esempio per la ricostruzione di *core labour standards*).

Si è posto infatti in luce come nel diritto dell'OMC sia attribuita rilevanza fondamentale all'esistenza di *multilateral benchmarks* perché possano avere rilevanza alcuni *standard* di tutela sociale o ambientale nella disciplina delle relazioni commerciali internazionali. In assenza di una "clausola sociale" nel diritto dell'OMC, fortemente osteggiata dai PVS, è necessario il riferimento a parametri di tal genere perché siano prese in considerazione esigenze di natura extra-economica nell'adozione di misure volte a favorire o limitare il commercio internazionale.

Il diritto dell'OMC impedisce in linea generale di adottare dazi doganali diversi sulle merci importate dagli altri Paesi membri, nonché di adottare misure interne discriminatorie tra "prodotti simili" nazionali ed esteri. Sono soprattutto alcuni PVS a opporsi a misure, volte a disciplinare le importazioni o il trattamento interno delle merci importate, fondate su istanze sociali o ambientali.

Tuttavia si è rilevata, malgrado la resistenza specialmente dei Paesi asiatici, l'esistenza di una tendenza dei Paesi industrializzati, delle organizzazioni non governative, della dottrina di diritto del commercio internazionale a promuovere interpretazioni delle norme rilevanti (principalmente dell'art. III e XX del GATT), in modo da consentire misure commerciali di restrizione degli scambi con Paesi che non offrano adeguate garanzie nel senso indicato dalle convenzioni menzionate.

Nella diversa prospettiva della promozione delle istanze di progresso sociale di cui ci occupiamo – più che dell'adozione di sanzioni per le violazioni di *standard* minimi di tutela – si sono illustrati i più importanti strumenti di incentivazione del commercio con i Paesi che a tali *standard* si adeguino, e in particolare i Sistemi di preferenze generalizzate (GSP).

A quest'ultimo riguardo, si è visto come l'ultimo GSP della UE, entrato in vigore il 1 gennaio 2006, abbia adottato un approccio fondato sulla "condizionalità" delle concessioni tariffarie. L'ammissione a beneficiare di consistenti vantaggi tariffari, o la revoca degli stessi, è infatti condizionata al rispetto da parte dei PVS di una serie di convenzioni internazionali (specie dell'ONU o dell'OIL) nelle materie sopra menzionate, e soprattutto all'accertamento da parte di organizzazioni internazionali dell'esistenza o meno di un contesto di violazioni dei diritti tutelati dalle convenzioni stesse.

Il giudizio di fondo su tale Sistema è positivo, anche alla luce dei limiti "strutturali" dello strumento del GSP in sé, e del fatto che l'ordinario sistema di applicazione dei dazi doganali non sembra offrire spazio per una riforma ed un'evoluzione maggiormente orientata alla promozione delle istanze sociali e dello sviluppo sostenibile.

PARTE DA COMPLETARE

SEZIONE PRIMA
IL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE NELLA
PROSPETTIVA DELLA NORMAZIONE SOVRANAZIONALE

CAPITOLO PRIMO

IL DIRITTO COMUNITARIO E IL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE

(Melissa Marinini)

1. Il commercio equo e solidale e i principi del diritto comunitario

Negli ultimi anni l'Unione Europea (UE) ha dimostrato un interesse crescente riguardo al Commercio Equo e Solidale (Ceas, in inglese Fair Trade, FT), come effetto della sempre maggiore attenzione rivolta agli aspetti sociali della globalizzazione che permea il commercio internazionale¹.

Questo approccio è coerente con gli obiettivi che la Comunità si prefiggeva già all'epoca della sua istituzione; infatti l'art. 2 del Trattato CE prevede che l'Unione Europea (UE) promuova *“uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale,[...] il miglioramento della qualità dell'ambiente, il miglioramento del tenore e delle qualità della vita”* ed ancora all'art. 131 stabilisce che l'obiettivo della politica commerciale comune è di *“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”*.

Dopo un lungo iter legislativo, il 29 ottobre 2004, i Leader dei paesi dell'UE hanno sottoscritto il Trattato e l'Atto finale che stabiliscono una Costituzione per l'Europa. Essa per entrare in vigore dovrà essere ratificata da tutti gli Stati membri².

Molti dei principi perseguiti e difesi dal Fair Trade trovano riscontro nell'atto.

Innanzitutto si afferma che l'Unione si fonda sul rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze.(art I -2). Ancora più rilevante è il fatto che questi valori permeano gli obiettivi che l'UE persegue nelle relazioni con il resto del mondo. L'art I

¹ Questa crescente sensibilità è testimoniata ad esempio dal fatto che all'interno delle istituzioni comunitarie si utilizza caffè equo (sebbene non esclusivamente) ed in alcune anche tè. Questo fatto trova la sua origine nella Risoluzione dell'8 ottobre 1991 adottata dal Parlamento Europeo, la quale promuoveva il sostegno dei piccoli coltivatori di caffè del Terzo Mondo attraverso l'introduzione di criteri etici nella scelta dei fornitori per l'approvvigionamento delle strutture dell'Unione.

² Il trattato costituzionale non è in vigore; gli Stati membri stanno procedendo a ratificarlo tramite referendum oppure mediante approvazione parlamentare. I referendum svoltosi in Francia e nei Paesi Bassi hanno dato esito negativo; ciononostante in occasione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 i capi di stato e di governo hanno deciso di proseguire tale processo, stabilendo che nel primo trimestre del 2006 si incontreranno nuovamente per valutare i dibattiti emersi in seno ad ogni singola nazione e decidere come procedere.

E' evidente che, almeno a livello teorico, l'adozione del Trattato rappresenterebbe un passo significativo nel cammino verso un miglioramento delle condizioni dei Paesi in via Sviluppo e anche il CEES troverebbe in questo modo un riconoscimento implicito a livello istituzionale e normativo.

– 3, co. 4 prevede che l'UE debba contribuire *“alla pace e alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”*.

La seconda parte della Costituzione è la Carta di Nizza, cioè la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione; essa ispira e influenza tutte le decisioni dell'UE, anche in materia politico-economica. Ai nostri fini rileva richiamare che il titolo I della parte II riguarda il diritto alla dignità umana essa è *“inviolabile[...], e deve essere rispettata e tutelata”* (art. II – 61).

L'art II - 72 norma la libertà di riunione e di associazione. Questo diritto è garantito ad ogni livello, e *“segnatamente in campo politico, sindacale e civico”*. Pertanto ogni persona può *“fondare sindacati e aderirvi per la difesa dei suoi interessi”*³.

In materia di lavoro inoltre la Carta di Nizza aggiunge che *“ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”*, nonché *“a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite”*(art. II - 91).

L'art. II - 83, co. 1, stabilisce che in tutti i campi (compresi occupazione, lavoro e retribuzione) debba essere assicurata la parità tra uomini e donne⁴. Il secondo comma aggiunge inoltre che la *“parità di trattamento non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici volti a favorire il sesso sottorappresentato”*. La previsione riprende l'art. 141 del Trattato CE, par. 4, che ha individuato tra le misure di cui sopra quelle volte a facilitare l'esercizio di un'attività professionale, o a prevenire o compensare determinati svantaggi nella carriera.

L'articolo seguente tutela i diritti del minore a cui devono essere garantite la protezione e le cure necessarie per il suo benessere (art. II - 84)⁵.

Infine al capo IV della parte III vengono precisati gli orientamenti in materia di cooperazione allo sviluppo. Essa *“viene condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'unione. [...]L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo. L'Unione e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi da essi concordati nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti”* (art. III – 316).

Questa norma costituisce una solida base giuridica affinché si realizzi una politica coerente che permetta la realizzazione degli obiettivi che si prefigge la cooperazione allo sviluppo.

Le norme sin qui richiamate tutelano gli stessi diritti che le organizzazioni del CEES cercano di far rispettare nell'esercizio della loro attività attraverso l'applicazione: del *prezzo equo* che garantisce una retribuzione dignitosa, la parità di retribuzione tra uomini e donne; del *rispetto dei diritti dei lavoratori* (Convenzioni OIL); del *rispetto del diritto dei minori*; di un *rapporto*

³ Quanto espresso dalla norma si basa sull'art. 11 della Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori.

⁴ La disposizione si basa sull'art. 2, 3, par. 2 e 141, par. 3 del Trattato CE e si ispira all'art. 16 Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori.

⁵ L'art. II – 84 si basa sulla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, ratificata da tutti gli stati membri ed in particolare sugli articoli 3, 9, 12, 13.

diretto tra organizzazioni Fair Trade e produttori allo scopo di evitare intermediazioni speculative; della *democrazia organizzativa*; del *rispetto dell'ambiente e promozione dello sviluppo sostenibile*.

2. La politica dell'Unione Europea e il commercio equo e solidale

Un sistema di mercato liberale difficilmente permette ai PVS di condividere con quelli sviluppati i benefici del commercio internazionale⁶.

Per questo motivo la politica commerciale dell'UE, oltre che perseguire la liberalizzazione degli scambi, dovrebbe impegnarsi, in armonia con i valori sopra presentati, a migliorarne l'equità, attraverso la formulazione a livello internazionale di regole che favoriscano l'accesso al mercato dei paesi in via di sviluppo (PVS) e che garantiscano il rispetto dell'ambiente, della sicurezza alimentare nonché la conservazione del patrimonio culturale.

In questa prospettiva si è svolta un'intensa attività politica finalizzata alla promozione di iniziative finalizzate a ridurre le disuguaglianze tra Nord e Sud del Mondo. Tra queste rientra il Commercio equo e solidale, che quindi si iscrive negli obiettivi più ampi che l'UE si prefigge in materia di cooperazione allo sviluppo.

Il 19 gennaio 1994 il Parlamento Europeo (PE) ha adottato la Risoluzione sulla *“promozione del commercio equo e solidale tra Nord e Sud”*⁷. In tale documento si invita la Comunità Europea e gli stati membri ad *“inserire organicamente il CEES nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo”* e a sostenerne finanziariamente e riconoscerne giuridicamente l'attività nonché le relative organizzazioni⁸. Nel corso del medesimo anno anche la Commissione ha predisposto una *“Nota sul Commercio Alternativo”* nella quale ha manifestato l'intenzione di favorire il CEES, nonché la volontà di istituire un gruppo di lavoro sull'argomento, a riprova della sensibilità istituzionale verso le iniquità esistenti in campo sociale⁹.

⁶ Dagli anni novanta l'Agenzia delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) redige annualmente il Rapporto sullo sviluppo umano. In questo documento viene introdotto il cosiddetto Indice di sviluppo umano (ISU) che prende in considerazione il reddito, il grado di longevità e il grado di istruzione di ciascun paese. Esso permette di individuare in termini economico-matematici il grado di sviluppo delle singole nazioni.

Nel Rapporto del 1999, dedicato al tema della globalizzazione, l'organismo internazionale mette in luce le profonde disuguaglianze fra paesi ricchi e poveri, evidenziando l'emarginazione di questi ultimi dal mercato internazionale.

Contestualmente si riconosce l'efficacia dell'azione del commercio equo nella promozione dei diritti fondamentali.

Anche il Rapporto del 2003 conferma la presenza di queste disuguaglianze evidenziando che tra gli anni 70 e 90 la differenza tra paesi ricchi e poveri si è acuita più che in ogni epoca precedente. In UNDP, Rapporto 1999 sullo sviluppo umano. La globalizzazione, Rosenberg & Sellier, Torino 1999.

Ulteriore critica sugli effetti della globalizzazione viene “espressa” da Joseph Stiglitz, consigliere economico dell'ex presidente americano Bill Clinton, numero due dal 1997 al 2001 della Banca mondiale, nonché premio Nobel nel 2001. L'economista dichiara *“credo che la globalizzazione possa essere un'opportunità per aumentare il benessere di tutti, ma è necessario ripensare a fondo il modo in cui è stata gestita. Bisogna rivedere gli accordi commerciali internazionali che hanno contribuito all'eliminazione delle barriere al libero scambio e le politiche imposte ai paesi in via di sviluppo”*. In Joseph E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino 2002.

⁷ PE, A3- 0373/93, PE 206.396, Bruxelles, 19/01/1994.

⁸ Nel testo della Risoluzione viene proposto di concedere alle Alternative trade organization (ATO) una quota equa delle risorse del fondo europeo allo sviluppo.

⁹ Accanto a questi documenti l'UE ha svolto un'intensa attività normativa volta a premiare i produttori dei PVS che si impegnano a rispettare requisiti minimi in ambito sociale e ambientale, che ha condotto all'elaborazione

Nel 1996¹⁰ il Comitato Economico e Sociale ha espresso un parere positivo sul movimento del commercio equo e solidale in Europa¹¹, ha esortato la Commissione ad introdurre un'apposita voce di bilancio per finanziarne l'attività e si è soffermato in particolare sulla questione dei marchi di garanzia, ovvero quei segni distintivi posti a tutela dei consumatori.

Questi documenti mostrano come l'UE abbia inquadrato il fenomeno del CEES all'interno della cooperazione allo sviluppo e abbia individuato la necessità di un intervento normativo nell'ambito della certificazione, in linea con il pensiero che in quegli anni caratterizzava anche la maggioranza degli operatori del commercio equo cioè che la loro attività fosse completamente distinta da quella degli operatori economici tradizionali.

3. La Risoluzione del Parlamento europeo del 1998 e la Comunicazione della Commissione del 1999

Il 2 luglio 1998 il Parlamento Europeo ha approvato all'unanimità la Risoluzione A 4 – 198/98 sul “*Commercio Equo e Solidale*”¹², cui ha fatto seguito nel 1999 l'omonima Comunicazione della Commissione al Consiglio¹³.

del sistema UE di preferenze tariffarie generalizzate (SPG), istituito dai regolamenti del Consiglio n. 3281/1994 (per il settore industriale) e n. 1256/1996 (per il settore agricolo).

¹⁰ In questi stessi anni si manifesta una divergenza di vedute tra UE e USA sul tema dell'equità degli scambi commerciali: scoppia il cosiddetto “conflitto delle banane”.

I paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) beneficiavano di dazi e contingenti tariffari preferenziali e di altri privilegi in base al Regolamento CE n. 404/1993 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana. Il trattamento di favore riconosciuto ai produttori tradizionali, che prima dell'entrata in vigore di tali disposizioni risultavano assolutamente estromessi da un mercato monopolizzato di fatto da tre multinazionali statunitensi, suscitò la reazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o WTO) che riteneva tale trattamento non completamente conforme alle norme sulla concorrenza e al regime delle importazioni.

La normativa Comunitaria venne modificata con l'introduzione del Regolamento CE n. 1637/1998 che riduceva il regime preferenziale; ciononostante gli USA si opposero anche alla nuova disciplina. La guerra commerciale tra UE e USA si è risolta solo con l'introduzione del regolamento CE 856/1999 che ha stravolto la disciplina previgente. Esso prevede l'introduzione graduale di un sistema di licenze e di una tariffa doganale al fine di aprire maggiormente il mercato europeo ad altri produttori, riducendo le disposizioni preferenziali riconosciute ai fornitori ACP.

I più recenti accordi in materia (2001) prevedono una divisione in licenze del mercato delle banane per cui il 17% è riservato ai “nuovi operatori”, categoria in cui rientrano le organizzazioni Fair Trade, mentre il rimanente 83% è a disposizione delle grandi multinazionali con un meccanismo di quote che ridurrà ulteriormente i privilegi dei paesi ACP.

L'economia di questi ultimi ne risentirà pesantemente ed anche il Fair Trade vedrà le sue possibilità di sviluppo compresse entro la soglia percentuale ad esso assegnata.

A tale proposito Guadagnucci afferma: “*è una contraddizione aperta in seno al sistema: i sostenitori di un'economia solidale chiedono meno vincoli al mercato, mentre le multinazionali, schierate sul fronte ideologico del liberismo, non vogliono rinunciare alle misure protezionistiche. E' uno dei tanti paradossi della globalizzazione economica. Per il Commercio Equo è anche una sfida su un territorio di confine, oltre il recinto storico del Fair Trade*”. In L. Guadagnucci, F. Gavelli, *La crisi di crescita. Le prospettive del commercio equo e solidale*, Feltrinelli, Milano, 2004, p. 50-51.

¹¹ CES, 538/96 E/as “European Fair Trade marking”.

¹² PE, A 4 – 198/98, Bruxelles, 2/07/1998, sul “Commercio Equo e solidale”

¹³ COM (1999) 619, Bruxelles, 29.11.1999.

In questi atti il Fair Trade viene sottoposto ad un'approfondita ricognizione e si riconosce l'efficacia della sua azione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo; vengono altresì messe in luce alcune problematicità di carattere giuridico che meritano attenzione.

Il commercio equo e solidale permette ai produttori del Sud del mondo di penetrare un mercato che altrimenti li emarginerebbe e contribuisce al raggiungimento degli obiettivi che si prefigge l'art. 177 del Trattato CE, favorendo: *“lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati; l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale ; la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo”*.

Tale possibilità di accesso è assicurata mediante numerosi meccanismi tra cui spicca il concetto di prezzo equo. Questo rappresenta *“una congrua remunerazione del lavoro apportato, della competenza, delle risorse a cui va aggiunta una giusta quota del profitto globale”*¹⁴, ottenuta mediante l'impegno degli operatori del CEES a pagare ai produttori dei PVS un prezzo che consenta anche l'interiorizzazione dei costi sociali ed ambientali nel tentativo di promuovere localmente il rispetto di alcuni diritti in materia di lavoro, igiene e protezione ambientale, che le difficoltà economiche contribuiscono a rendere disattesi. La Commissione evidenzia inoltre l'importanza della certezza dei pagamenti. Una percentuale di quanto dovuto dalle organizzazioni di Fair Trade ai produttori spesso viene anticipata, permettendo a questi ultimi di avviare la produzione. A ciò si aggiunga che gli importatori del CEES privilegiano forme contrattuali pluriennali che garantiscono la stabilità dei redditi facilitando così la pianificazione e gli investimenti.

Riconosciuti i meriti di questa realtà, sia il PE sia la Commissione hanno messo in evidenza alcuni problemi che andrebbero risolti al fine di assicurare che sotto la bandiera del commercio equo e solidale non si nascondano abusi o strumentalizzazioni: innanzitutto non esiste alcuna definizione giuridica del concetto di Fair Trade e mancano criteri comuni che permettano di individuare con certezza *“cosa costituisca commercio equo e solidale”*.

A questo proposito la Risoluzione A4 – 198/98, punto 10 *“ritiene che il c.e.s., per non dare adito ad abusi, dovrebbe perlomeno rispettare i seguenti criteri:*

- *acquisti diretti: società europee che importano direttamente da organizzazioni di produttori locali senza intermediari, diverse dalle organizzazioni di esportazioni costituite a vantaggio di tali prodotti, fatta eccezione per le organizzazioni che, in ragione della loro situazione particolare, non possono esportare senza intermediari,*

- *un prezzo equo formato dal prezzo corrente di mercato, laddove esista, più un premio c.e.s., ferma restando che tale prezzo non può scendere al di sotto di una certa soglia,*

- *pagamento parziale anticipato, se richiesto dal produttore,*

manca di monopoli di importazione o vendita, per garantire libero accesso ai prodotti c.e.s. a organismi commerciali e punti vendita,

trasparenza dei prezzi, informando il consumatore sul prezzo effettivamente ottenuto dal produttore,

- *relazioni stabili e di lunga durata con i produttori,*

condizioni di produzione che rispettino le convenzioni OIL in caso di impiego di salariati,

¹⁴ COM (1999) 619, Bruxelles, 29.11.1999.

- nessuna discriminazione tra uomini e donne e nessun ricorso al lavoro infantile,
- rispetto dell'ambiente, protezione dei diritti dell'uomo e, in particolare, dei diritti delle donne e dei bambini nonché rispetto dei metodi di produzione tradizionali che favoriscono lo sviluppo economico e sociale,
- rispetto dello sviluppo endogeno e sostegno all'autonomia delle popolazioni locali".

Il tentativo di determinare i criteri distintivi dell'attività commerciale svolta dal CEES è sicuramente pregevole, ma si deve rilevare che in questa sede il PE non si occupa di individuare i requisiti dei soggetti Fair Trade. La Risoluzione anche nei punti successivi non fa alcun cenno alla certificazione sulla filiera mentre sottolinea l'importanza della creazione di un marchio comune sul prodotto¹⁵.

La mancanza di una definizione comune di commercio equo e solidale è stata avvertita anche dalle organizzazioni del settore. Le principali di queste {Network of European World Shops (NEWS)¹⁶, European Fair Trade Association (EFTA)¹⁷, International Federation for Alternative Trade (IFAT)¹⁸, Fair Trade Labelling Organisations International (FLO)¹⁹} nel 1998 hanno fondato il coordinamento informale delle reti del commercio equo, FINE, che solo nel 2001 ha raggiunto una definizione comune del Fair Trade che *"è un partenariato commerciale basato sul dialogo, la trasparenza e il rispetto, che mira a una maggiore equità nel commercio internazionale. Contribuisce allo sviluppo sostenibile offrendo migliori condizioni commerciali a produttori svantaggiati e lavoratori, particolarmente nel Sud, garantendone i diritti. Le organizzazioni del commercio equo con il sostegno dei consumatori, sono attivamente impegnate a supporto dei produttori, in azioni di sensibilizzazione e in campagne per cambiare le regole e pratiche del commercio internazionale convenzionale"*.

Tale definizione è manifestamente inadeguata dal punto di vista giuridico: nulla è detto sulla natura dell'attività, sull'organizzazione e sull'oggetto. Questa lacuna non permette al giurista di desumere da tale testo, ad esempio, se l'attività di commercio equo sia attività d'impresa. Parimenti, non si occupa di descrivere quale struttura organizzativa, forma giuridica, o come debba essere gestito il patrimonio, delle organizzazioni del CEES.

Anche chi cerca di affrontare tale problema dal punto di vista funzionale, cioè stabilendo dei requisiti da soddisfare perché un prodotto possa essere dichiarato proveniente dal CEES, non ha ancora raggiunto appieno il suo obiettivo. In questo ambito si iscrivono infatti le iniziative in materia di marchi. Questi ultimi dovrebbero favorire la penetrazione nel mercato ai piccoli produttori, e/o garantire l'intera filiera produttiva, nonché rendere riconoscibili i prodotti ai

¹⁵ PE, A 4 – 198/98, Bruxelles, 2/07/1998, punto 15.

¹⁶ NEWS è un'organizzazione che raggruppa le federazioni delle botteghe del mondo di 13 paesi europei.

¹⁷ EFTA è l'organizzazione che rappresenta 12 importatori di 9 paesi Europei. Svolge attività: di scambio di informazioni che riguardano produttori e progetti di cooperazione; di coordinamento di campagne comuni; di advocacy verso le istituzioni europee per ottenere un riconoscimento del CEES come opportunità di sviluppo per i PVS. Per approfondimenti si veda www.eftafairtrade.org.

¹⁸ IFAT riunisce a livello mondiale le organizzazioni del CEES, è l'organismo internazionale che si occupa di certificare il rispetto di criteri di economia equa e solidale per prodotti filiere ed organizzazioni Fair Trade. Tale organizzazione ha introdotto il marchio di garanzia FTO, di cui possono fregiarsi tutti gli associati che rispondono ai criteri e al sistema di monitoraggio IFAT. Per approfondimenti si veda www.ifat.org.

¹⁹ FLO è l'organizzazione internazionale di standardizzazione e certificazione del Fair Trade, garantisce che i prodotti venduti ovunque nel mondo con il marchio "Fairtrade", commercializzati da un'organizzazione locale, siano conformi agli standard del CEES.

consumatori²⁰, che, certi dei controlli effettuati dagli organi di certificazione, potrebbero svolgere acquisti consapevoli.

L'argomento è diventato di estrema importanza, poiché dalla fine degli anni ottanta i prodotti equi e solidali hanno avuto accesso alla grande distribuzione, e ciò ha acuito l'esigenza di distinguere dette merci dalle altre.

Negli anni c'è stato un proliferare di marchi non sempre accompagnato dall'applicazione di criteri uniformi e trasparenti, pertanto sia il Parlamento Europeo sia la Commissione, negli atti appena analizzati, hanno incoraggiato misure che conferiscano maggiore credibilità agli organismi di certificazione e hanno suggerito di distinguere questi ultimi dalle organizzazioni che commerciano i prodotti.

Mossa forse anche da questa esigenza FLO, che coordina a livello internazionale diciassette marchi di garanzia, ha introdotto nel 2003 il marchio unico internazionale "Fairtrade".

La Commissione Europea²¹ ha indicato inoltre i soggetti che tradizionalmente sono impegnati in questa attività: alcune Organizzazioni non governative (ONG o NGO), nonché associazioni caritative o religiose, che spesso si sono in seguito trasformate in società commerciali, e le "botteghe del mondo", cioè i negozi che effettuano la vendita diretta²².

Questi soggetti si sono spesso avvalsi di sostegni stanziati dall'UE per finanziare attività in favore dei PVS: si pensi in proposito al Regolamento n. 1658/98 del Consiglio²³ del 17 luglio 1998, relativo al *"cofinanziamento con le organizzazioni non governative di sviluppo (ONG) europee di azioni nei settori che interessano i paesi in via di sviluppo (PVS)"*²⁴.

In merito alla politica di sostegno ai progetti del CEES il PE, nella Risoluzione A4 – 198/98, ha messo in luce l'esigenza di sostenere non solo quei progetti che rientrano nell'ambito del

²⁰ Un'indagine tra i consumatori svolta l'anno successivo da Eurobarometro ha dimostrato che l'11% della popolazione UE aveva acquistato prodotti del CEES ed era disposta a pagarli anche ad un prezzo più oneroso rispetto alle medie di mercato.[0]

²¹ COM (1999) 619, Bruxelles, 29.11.1999.

²² Può capitare che non tutti gli attori coinvolti nel commercio di un prodotto equo e solidale siano a loro volta organizzazioni CEES. La presenza dei marchi di garanzia sul prodotto ha infatti permesso l'introduzione di queste merci nei canali tradizionali (ad esempio la grande distribuzione), allargando la sfera degli stakeholder.

²³ Regolamento n. 1658/98 del Consiglio del 17 luglio 1998, in G.U. n. L 213 del 30/07/1998

²⁴ In questo contesto, possono accedere ai fondi stanziati solo quelle ONG che soddisfano alcune condizioni fondamentali: devono essere organizzazioni autonome; non avere fini di lucro; devono avere sede in uno stato membro; disporre di risorse finanziarie di origine prevalentemente europea (art. 3, 1 co., Reg. n. 1658/98). A questi presupposti si aggiungono alcuni requisiti supplementari per poter ottenere il cofinanziamento: la capacità di mobilitare la solidarietà dell'opinione pubblica europea, l'esperienza e la competenza, la capacità di gestione amministrativa e finanziaria, la capacità di sostenere azioni in materia di sviluppo e la natura dei collegamenti con i partner dei paesi interessati (art. 3, 2 co., Reg. n. 1658/98).

Tale disciplina prevede la possibilità di cofinanziare tre tipi di azioni: 1) le azioni sul campo svolte da tali organizzazioni nei paesi in via di sviluppo finalizzate alla lotta alla povertà (art. 1 Reg. n. 1658/98), attraverso la promozione dello sviluppo locale, rurale e urbano nei settori sociali ed economici, nonché tramite lo sviluppo delle risorse umane, in particolare mediante azioni di formazione, e il sostegno istituzionale ai partner locali nei Paesi in via di sviluppo (art. 2 Reg. n. 1658/98); 2) azioni di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica europea sui problemi dello sviluppo e nelle relazioni tra questi ultimi e i paesi industrializzati (art. 1 Reg. n. 1658/98). Tra queste il Consiglio pone l'accento su quelle che si prefiggono come obiettivi l'interdipendenza tra gli stati membri e i paesi in via di sviluppo, la mobilitazione dell'opinione pubblica europea su un migliore equilibrio Nord-Sud, la collaborazione tra ONG, nonché la partecipazione attiva dei paesi in via di sviluppo (art. 2, co. 2, Reg. n. 1658/98); 3) azioni di sostegno alla cooperazione e al coordinamento tra ONG degli stati membri e istituzioni comunitarie.

cofinanziamento alle ONG, ma anche quelli che promanano dalle ormai numerose realtà associative, cooperative ecc., purché rispettino pienamente i criteri che elenca esplicitamente nel sopra citato punto 10 del documento.

La Comunicazione del 1999²⁵ menziona, tra quelle che hanno beneficiato di contributi economici, gli organismi di certificazione dei marchi di commercio equo e solidale; le botteghe del mondo per le attività promozionali; l'EFTA per spese di patrocinio, ricerca, sensibilizzazione e promozione²⁶.

La politica commerciale dell'UE pertanto prevede misure speciali applicabili anche alle organizzazioni che svolgono attività di Fair Trade.

Va evidenziato che l'Unione si impegna a garantire che gli accordi stipulati in favore dei PVS siano compatibili con le regole stabilite dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o WTO). A questo proposito si rileva che, in una comunicazione alla Commissione per lo Sviluppo e la Cooperazione, il Direttore generale dell'OMC ha affermato la compatibilità tra il sostegno dei governi al CEES e la disciplina internazionale del commercio²⁷, purché questo non crei discriminazione tra i paesi in via di sviluppo²⁸.

4. La rinascita dell'interesse

Negli ultimi anni l'azione politica delle istituzioni Europee a favore del commercio equo e solidale sembra essersi rallentata: a fronte delle dichiarazioni astratte²⁹, si trovano sempre meno impegni concreti.

Le organizzazioni Fair Trade hanno quindi rinnovato il loro impegno di advocacy, avanzando numerose richieste: esplorare la fattibilità di misure di supporto incluse preferenze commerciali (compatibili con quanto enunciato dall'OMC), nonché altre facilitazioni per le

²⁵ COM (1999) 619, Bruxelles, 29.11.1999.

²⁶ Altri sussidi sono stati concessi ad alcune ONG che svolgevano attività nel campo del commercio equo solidale, nonché ad associazioni di produttori nei paesi in via di Sviluppo (linea di Bilancio B7- 6000 e B7 – 6200).

Nelle linee di bilancio B5 – 1000 e B5 - 1050 la Comunità ha stanziato € 140000 per sostenere tre progetti inerenti il consumo socialmente responsabile che comprende anche alcune iniziative Fair Trade; nella linea di Bilancio B7 – 3000 ha stanziato € 990000 per un progetto a favore dei bambini impiegati nell'industria di tappeti del Pakistan; progetti analoghi sono stati approvati nella linea di bilancio B 7 – 7070 per il Nepal e l'India;

si rinvia inoltre al Regolamento (CE) n. 856/1999 del 22 aprile 1999 (G.U. L. 108 del 27 aprile 1999, pag. 2) che prevede alcune misure di sostegno ai produttori di banane dei paesi dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico

²⁷ Si ricorda infatti che la dichiarazione di Marrakesh del 15 aprile del 1994 in seguito alla quale è stato adottato e aperto alla firma l'atto istitutivo dell'OMC prevede tra le finalità dell'organizzazione di: *“elevare il tenore di vita, garantire la piena occupazione [...] consentendo un utilizzo ottimale delle risorse mondiali in conformità con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, nell'intento di proteggere e preservare l'ambiente in modo compatibile con le esigenze delle nazioni nei diversi stadi dello sviluppo economico; riconoscendo inoltre che occorrono sforzi positivi per ottenere che i paesi in via di sviluppo, specialmente i meno avanzati, possano partecipare alla crescita del commercio internazionale in proporzione commisurata alle necessità del loro sviluppo economico”*.

²⁸ Si veda la PE, A 4 – 198/98, Bruxelles, 2/07/1998, AE, AF.

²⁹ Oltre ai documenti comunitari già analizzati ricordiamo che la Risoluzione del Consiglio *“Educazione allo sviluppo e sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea a favore della cooperazione allo sviluppo”*, in Bollettino UE 11-2001, punto 1.6.47 ha ribadito l'importanza del CEES e la possibilità di promuoverne l'attività richiamando i succitati finanziamenti.

organizzazioni Fair Trade nei mercati interni, quali ad esempio l'esenzione riguardo all'imposta sul valore aggiunto³⁰.

In seguito a tali azioni, subito prima dell'incontro interministeriale dell'OMC a settembre 2003, il Parlamento Europeo ha approvato il rapporto di Luisa Morgantini su commercio e sviluppo. Il documento ribadisce la necessità di favorire l'introduzione di regole volte a democratizzare il mercato internazionale. A questo proposito, si sottolinea l'importanza del commercio equo e solidale, che propone un modello alternativo di mercato, che consente a questi paesi di sviluppare le loro economie. Con questo atto il Parlamento Europeo chiede inoltre alla Commissione di sostenere finanziariamente le imprese e le associazioni che praticano e promuovono il Fair Trade.

Ulteriori richiami all'attività di commercio equo e solidale sono rintracciabili nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, del dicembre 2003, sull'attuazione degli impegni assunti dopo il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD)³¹ tenutosi a Johannesburg. L'UE ha svolto un ruolo di primaria importanza nell'ambito dei negoziati del vertice e si è impegnata, con gli altri Paesi partecipanti, a *“promuovere i modelli di produzione e di consumo sostenibile, con i paesi sviluppati che assumono un ruolo guida e tutti i paesi che beneficiano del processo”*³².

Il documento sottolinea che il commercio equo e solidale fornisce un contributo in termini di tutela ambientale e sociale, e che il programma di sviluppo sostenibile può essere perseguito attraverso una politica commerciale più inclusiva ed equa. L'Unione ritiene che, per concretizzare tali impegni, si debba: *“- consolidare il risultato favorevole allo sviluppo dell'Agenda di Doha per lo sviluppo; - valorizzare il contributo del commercio allo sviluppo sostenibile tramite azioni complementari; - garantire il sostegno reciproco tra commercio, ambiente e la dimensione sociale della globalizzazione; - incoraggiare l'interazione e la cooperazione tra OMC e le organizzazioni internazionali competenti a sostegno dell'obiettivo comune di uno sviluppo sostenibile”*³³ e si ripropone di inserire tali questioni nell'ambito dei negoziati bilaterali e regionali³⁴, di incoraggiare lo scambio di prodotti ecocompatibili, con una particolare propensione per quelli provenienti dai paesi in via di sviluppo. Per il raggiungimento di un tale risultato la Commissione manifesta espressamente l'intenzione di basarsi sulle iniziative già presenti nel comparto privato, tra cui menziona il CEES.

³⁰ Esse propongono inoltre di rivedere le direttive europee sulle forniture pubbliche, poiché l'attuale versione non lascia spazio a considerazioni socio-etiche per la scelta dei fornitori. In merito, si evidenzia che tali considerazioni erano presenti nella proposta elaborata dal Parlamento Europeo e sarebbe stato il Consiglio a depennarle nella stesura finale.

Ciò limita fortemente, a detta di FINE, la possibilità per le autorità locali e i governi di tutta Europa di promuovere il FT negli acquisti pubblici.

³¹ COM (2003) 829, Bruxelles, 23/12/2003, *“Il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile un anno dopo: attuazione degli impegni assunti”*.

³² COM (2003) 829, Bruxelles, 23/12/2003.

³³ COM (2003) 829, Bruxelles, 23/12/2003.

³⁴ La politica commerciale dell'Unione Europea si articola su due livelli: 1) livello “bilaterale e regionale”: scambi tra UE e singoli partner commerciali o con gruppi di paesi che costituiscono un blocco commerciale unico in una determinata regione, 2) livello “multilaterale”: insieme di regole concordate a livello internazionale da tutti i paesi membri dell'OMC.

Nella Comunicazione della Commissione sulle “*catene di prodotti agricoli di base, dipendenza e povertà – Proposta di piano d’azione a livello UE*”³⁵, del febbraio 2004, è reperibile una ricognizione sulla ricaduta negativa causata dalla continua diminuzione e fluttuazione dei prezzi dei prodotti agricoli di base sul reddito e sui salari degli occupati nel settore agricolo dei PVS. Tale situazione si ripercuote negativamente anche sulle condizioni sanitarie della popolazione rurale e compromette le misure adottate per ridurre la povertà. La Commissione ritiene che vadano elaborate delle strategie che permettano a questo settore di superare questo momento di estrema vulnerabilità. Dopo aver illustrato la politica che l’UE e gli stati membri sono invitati ad adottare per rispondere al problema, la comunicazione si sofferma sulle pratiche che, se adottate dagli operatori economici privati, potrebbero aiutare a sostenere i Paesi interessati. Ribadendo anche in questo contesto l’impossibilità degli imprenditori locali di competere con le grandi imprese operanti nel settore, si propone che vengano incentivati gli investimenti esteri diretti per promuovere lo sviluppo della produzione (e che i governi dei PVS debbano predisporre un sistema normativo idoneo ad incoraggiarli). Inoltre si sottolinea che anche le multinazionali potrebbero giocare un ruolo pregnante in merito alla produzione sostenibile, se si conformassero, oltre che alle leggi locali, anche agli orientamenti dell’OCSE e alle dichiarazioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

A questo proposito va segnalata la crescente mobilitazione in materia di responsabilità sociale delle imprese³⁶, tema per sua natura connesso con quello del commercio equo e solidale. Molte imprese infatti hanno adottato dei codici di condotta che, almeno apparentemente, esprimono l’intenzione di conformarsi ai principi che promanano dai citati enti sovranazionali. Questi codici non sono vincolanti giuridicamente e non sostituiscono la legislazione e la contrattazione collettiva vigente³⁷.

Anche il movimento Fair Trade è citato nel documento: la Commissione gli attribuisce due meriti in particolare: l’aver introdotto negli scambi il concetto di responsabilità socioeconomica e l’aver rilanciato il dibattito a livello dei consumatori.

La Commissione inoltre propone il miglioramento delle attività di sensibilizzazione a largo spettro riguardo le iniziative commerciali eque, etiche e sostenibili e la verifica della possibilità di pervenire ad una definizione a livello comunitario di “*criteri e orientamenti*”

³⁵COM (2004) 89, Bruxelles, 12/02/2004.

³⁶ Per un approfondimento si veda COM (2002) 347 relativa alla “*Responsabilità sociale delle imprese allo sviluppo sostenibile*” del 2 luglio 2002. Cfr. anche COM (2001) 416 “*Promozione delle norme fondamentali del lavoro e miglioramento della governance sociale nel quadro della globalizzazione*” del 2 luglio 2001.

COM.(2001) 366, Bruxelles, 18/07/2001, Libro verde, promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese.

³⁷ Tale diffidenza è supportata da un esame svolto dall’OIL su 200 codici di condotta che ha accertato che meno del 33% fanno riferimento agli standard di base previsti da quest’ultima, il 45% tutela solo il lavoro infantile (ma con differenze sostanziali sull’età minima) e solo il 15% fa riferimento alla libertà di associazione.

Nonostante la proliferazione dei codici di condotta (solo negli USA, l’80% delle società ne ha adottato uno), la mancanza di uniformità delle condizioni in esse contenute e ancor più il loro carattere non vincolante, ne fa delle semplici dichiarazioni di intenti. Perché un tale approccio pervenga ad effettivi risultati sarebbe auspicabile che venisse supportato da riforme legislative ad hoc. In Efta, La sfida del Fair Trade in Europa, 2001-2003, Efta 2001.

Per ulteriori approfondimenti sul tema si può rinviare anche ai recenti tentativi di uniformare i codici di condotta. Tale risultato si otterrebbe conformandosi agli standard previsti da SA 8000 (equivalente “etico” dello standard di qualità ISO 9000) introdotto nel 1997 negli USA dal Council on Economic Priorities Accreditation Agency (CEPAA), oggi Social Accountability International (SAI). Anche questa proposta non è vincolante per le imprese essa si fonda infatti sull’adesione volontaria ai suddetti standard. (in WWW.SA-intl.org). Una proposta analoga è stata formulata dall’Institute for Social and Ethical Accountability, nel Regno Unito che ha creato lo Standard AA 1000.(in www. Accountability.org.uk).

riguardanti regimi commerciali equi ed etici (applicati dalla società civile, dalle imprese o dal governo), in collaborazione con gli stati membri e con le principali parti interessate”.

Infine nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale Europeo *“Coerenza delle politiche per lo sviluppo. Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM)”*³⁸, la Commissione asserisce che gli aiuti e i finanziamenti che si possono disporre a favore dei PVS non sono da sé soli sufficienti alla realizzazione degli obiettivi che i paesi sviluppati si sono prefissati al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile³⁹, ma è necessario che ad essi si accompagni *“la coerenza delle politiche dei paesi industrializzati”*⁴⁰. Pertanto l’UE si impegna espressamente a riflettere su come *“le politiche diverse da quelle di aiuto possano agevolare il conseguimento degli OSM da parte dei PVS”*⁴¹. La Commissione individua inoltre delle azioni concrete: tra queste l’UE si impegna a rafforzare il suo sostegno al CEES, *“come strumento per lo sviluppo sostenibile e la riduzione della povertà”*⁴².

Va comunque ribadito che impegni di tal genere erano già stati presi dalla Commissione e a tutt’oggi non ci sono stati riscontri. Eppure qualcosa si sta evolvendo nel modo in cui l’UE guarda al Fair Trade. Se dapprima considerava questo fenomeno come una via altra rispetto al commercio tradizionale, da sostenere per la sua meritevolezza, ma da trattare come fenomeno di nicchia inquadrato nell’ambito della cooperazione allo sviluppo, ora sembra voler avvicinare queste due mondi (CEES da un lato ed economia capitalistica dall’altro), favorendo il trasferimento negli accordi multilaterali sul commercio di parte di quei principi di cui il CEES si fa portavoce.

Parallelamente le organizzazioni del CEES hanno modificato la loro posizione nei confronti dell’economia capitalistica. L’iniziale volontà di estraniarsi nettamente da questa, già parzialmente stemperata con l’introduzione dei prodotti Fair Trade nella grande distribuzione, si è evoluta. Infatti la presenza delle principali organizzazioni del CEES al *round* di Hong Kong dell’OMC (2005), testimonia questa nuova impostazione secondo cui è necessario uscire dalla nicchia per sedere ai tavoli istituzionali e chiedere di cambiare le regole del commercio internazionale.

³⁸ COM (2005) 134 final, 12/04/2005.

³⁹ Si veda il paragrafo 1.4 del presente documento e la nota 26.

⁴⁰ COM (2005) 134 final, 12/04/2005, 3.

⁴¹ COM (2005) 134 final, 12/04/2005, 4.

⁴² COM (2005) 134 final, 12/04/2005, 15

CAPITOLO SECONDO

LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE DEL COMMERCIO E IL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE

di Francesco Bestagno

*Introduzione e piano del lavoro**

La possibilità di adottare provvedimenti volti a favorire gli scambi dei prodotti del commercio equo e solidale deve essere valutata alla luce dei vincoli che derivano dalle norme internazionali e comunitarie sul commercio internazionale. Da un lato, infatti, le misure relative all'accesso al mercato italiano dei prodotti non comunitari sono di competenza dell'Unione europea⁴³. D'altro lato, l'UE è condizionata nella sua politica commerciale dagli obblighi vigenti tra i membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

Il presente rapporto si propone innanzitutto, nel Paragrafo 1, di illustrare in che misura manchi una competenza normativa in capo al legislatore italiano per adottare provvedimenti volti a favorire il commercio dei prodotti del Commercio equo e solidale (CEeS). Rientrano infatti nella competenza comunitaria in materia di politica commerciale pressoché tutte le misure volte a disciplinare gli scambi internazionali di merci, e quindi anche quelli con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS), ai quali principalmente si rivolge il Movimento del Commercio Equo e Solidale.

Da tale competenza deriva la partecipazione della UE all'OMC in qualità di membro originario, e il conseguente assoggettamento della stessa UE ai vincoli del diritto dell'OMC. Per tale ragione nel Paragrafo 2 si porrà l'accento sul ruolo che gioca l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nella disciplina e nella regolamentazione del commercio

* Principali abbreviazioni utilizzate:

CEeS: Commercio Equo e Solidale

DSB: Organo di Soluzione delle Controversie dell'OMC

ECOSOC: Comitato economico e sociale delle Nazioni Unite

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GSP: Sistema di Preferenze Generalizzate

GSP-Plus: regime di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo

MFN: Nazione più favorita

NU: Nazioni Unite

LDCs: *Least-Developed Countries*

OIL: Organizzazione internazionale del lavoro

OMC: Organizzazione Mondiale del Commercio

PVS: Paesi in via di sviluppo

TDC: Tariffa Doganale Comune

UE: Unione europea

WTO: *World Trade Organization*

⁴³ Si usa per semplicità in questo rapporto l'espressione "Unione europea", con l'avvertenza che si dovrebbe a rigore fare riferimento all'azione della "Comunità europea" nella politica commerciale, in quanto questa materia rientra nel pilastro comunitario dell'UE (il c.d. "primo pilastro"); formalmente, ad esempio, è la Comunità europea ad essere membro dell'OMC e ad essa i testi normativi dell'OMC fanno riferimento.

mondiale, con particolare riferimento alla posizione dei PVS all'interno del Multilateral Trade System che l'OMC gestisce.

Proprio dal c.d. “sistema multilaterale degli scambi”, ossia essenzialmente dalla disciplina del commercio internazionale concordata tra i membri dell'OMC, derivano i limiti più significativi alla discrezionalità comunitaria nella politica commerciale, anche per quanto riguarda le questioni qui in esame. Nel Paragrafo 3 si intende porre in evidenza come sia difficile considerare compatibili col diritto dell'OMC provvedimenti nazionali o comunitari volti a favorire i prodotti del Commercio Equo e Solidale: un eventuale trattamento più favorevole rispetto a “prodotti similari” nazionali o stranieri (quale ad esempio un dazio doganale preferenziale, o regime fiscale agevolato) si porrebbe infatti facilmente in contrasto con i divieti di discriminazione previsti dal diritto dell'OMC (quale il c.d. “divieto di discriminazione interna” previsto in particolare dall'articolo III del GATT).

Una specifica prospettiva nella quale la questione merita di essere affrontata riguarda la possibilità di ricorrere allo strumento dei dazi doganali per favorire il commercio dei prodotti del commercio equo e solidale. L'imposizione di dazi più bassi può consentire infatti la commercializzazione sul mercato interno a un prezzo inferiore rispetto ai prodotti assoggettati al dazio ordinario. Nel Paragrafo 4 si analizzeranno i limiti entro i quali il diritto dell'OMC ammette un trattamento tariffario preferenziale a favore dei PVS, in deroga al divieto di discriminazione esterna di cui all'art. I del GATT. Come vedremo, questa ipotesi si realizza principalmente all'interno di “Schemi di Preferenze Generalizzate” (GSP), adottati unilateralmente dai Membri più sviluppati del OMC. Con particolare attenzione allo schema adottato di recente dall'UE, si verificherà nel Paragrafo 5 in quale misura, e con quali limiti strutturali, in esso trovino accoglimento alcune delle esigenze di tutela proprie del Movimento del Commercio Equo e Solidale, nonché eventuali prospettive di riforma.

1. L'assenza di competenza dei singoli Stati comunitari in materia di politica commerciale

Nel valutare la possibilità di sottoporre, alle autorità nazionali, specifiche proposte per l'adozione di provvedimenti in materia di commercio equo e solidale, occorre tenere presente che la materia degli scambi commerciali con i Paesi non comunitari è riservata alla Commissione CE e alle altre Istituzioni comunitarie, in quanto rientra nella competenza esclusiva dell'UE.

È quest'ultimo un effetto dell'instaurazione dell'unione doganale comunitaria, completata nel 1968: essa implica l'istituzione di un'uniforme protezione doganale rispetto alle merci provenienti dai Paesi terzi (artt. 18 ss.), attraverso la progressiva sostituzione delle tariffe nazionali con la tariffa doganale comune (TDC)⁴⁴. Dalla circostanza che i prodotti originari degli Stati terzi, una volta entrati nel territorio comunitario, godono della stessa libertà di circolazione spettante alle merci comunitarie discende la necessità di identiche condizioni di importazione in tutti gli Stati membri affinché non si determinino distorsioni nel mercato interno⁴⁵.

Alla creazione di un territorio doganale comunitario si accompagna quindi l'esigenza di una politica il più possibile coordinata e uniforme nei confronti degli scambi con i Paesi non membri. Dall'esclusività della politica commerciale comune, oltre che (sul piano concreto) dall'abolizione delle frontiere interne, deriva la limitazione della possibilità per i singoli Stati membri di gestire autonomamente il trattamento tariffario e commerciale delle merci non comunitarie, salvo su specifica autorizzazione della Commissione⁴⁶. A parere della Corte di giustizia comunitaria, infatti, il riconoscimento di concorrenti competenze degli Stati membri ostacolerebbe quell'unitarietà dell'azione delle Istituzioni che è indispensabile al perseguimento dell'interesse globale della Comunità nelle relazioni commerciali con i Paesi terzi⁴⁷.

⁴⁴ V. il Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, in *GUCE* L256/1987, modificato da ultimo dal Regolamento (CE) n. 493/2005 in *GUCE* L82/2005.

⁴⁵ Sul regime comune applicabile alle importazioni, ossia sul complesso di norme che disciplinano in modo uniforme l'accesso al mercato comunitario delle merci originarie dei Paesi terzi, ci si permette di rinviare a F. BESTAGNO, *Le clausole di salvaguardia economica nel diritto internazionale*, Milano, 1998, pp. 111-145; sui recenti aggiornamenti della normativa comunitaria, v. A. SANTAMARIA, *Limiti alle importazioni dalla Cina fra clausole di salvaguardia ed interventi a tutela della concorrenza*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 317 ss.

⁴⁶ Cfr. in particolare l'art. 133 del Trattato CE, per un'elencazione esemplificativa e non tassativa delle misure rientranti nella politica commerciale comunitaria, che si estende a misure e accordi di liberalizzazione degli scambi, alla stipulazione di accordi tariffari e commerciali, e all'adozione di misure di difesa commerciale. Sull'argomento ci si permette di rinviare a F. BESTAGNO, *La politica commerciale comune*, in AA.VV., *Elementi di diritto comunitario, parte speciale*, a cura di U. DRAETTA, Milano, 1995, pp. 133-148; v. anche i commenti agli artt. da 131 a 134 del Trattato CE di A. LANG, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, diretto da F. POCAR, Padova, 2001, p. 562 ss., nonché di G. CONTALDI ed E. CANNIZZARO, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. TIZZANO, Milano, 2004, p. 750 ss.

⁴⁷ Cfr. il parere dell'11 novembre 1975, 1/75, *Local Cost Standard*, nonché la sentenza del 15 dicembre 1976, 41/76, *Donckerwolcke*, rinvenibili nel sito della Corte di Giustizia delle Comunità europee, www.curia.eu.int.

A tale competenza consegue la partecipazione della UE all'OMC in qualità di membro originario, anche se pure gli Stati comunitari godono dello status di membro in forza di alcune competenze condivise con la UE in materia di servizi e proprietà intellettuale⁴⁸. Al riguardo, l'unica norma che, nel diritto comunitario o nel diritto dell'OMC, disciplina la membership congiunta della UE e degli Stati comunitari all'OMC è la previsione secondo la quale alla UE spetta un numero di voti pari al numero degli Stati membri⁴⁹.

Ai funzionari della Direzione Generale Trade della Commissione viene concretamente rimessa la maggioranza delle decisioni inerenti alle attività dell'OMC, mentre gli Stati comunitari svolgono nella prassi una sorta di ruolo di supporto e di consultazione in merito alla posizione da adottare in seno agli organi dell'OMC stessa⁵⁰. Nella prassi ordinaria dei lavori in seno all'OMC, i delegati degli Stati membri dell'UE si riuniscono preventivamente nel c.d. "Comitato 133" (che prende il nome dall'articolo del Trattato CE sulla politica commerciale comune) e in tale sede raggiungono una posizione comune; in seno agli organi dell'OMC sono però i rappresentanti della Commissione UE a prendere la parola per conto degli Stati comunitari. A fronte della capacità di coordinamento tra le posizioni degli Stati comunitari che si è sviluppata in seno all'OMC, la politica commerciale comune è stata considerata il modello – forse irraggiungibile nell'integrazione comunitaria prossima ventura – per la cooperazione europea nelle relazioni esterne⁵¹.

Alla luce della situazione sopra descritta, si deve quindi rimarcare come le autorità del potere legislativo o esecutivo italiano difettino della competenza per adottare provvedimenti direttamente volti ad incentivare le importazioni di prodotti con le caratteristiche del CEEs (o per converso, volti a ostacolare i flussi dei prodotti che non rispettino determinati standard sociali o ambientali): qualunque provvedimento unilaterale di tale natura sarebbe infatti incompatibile con la competenza esclusiva comunitaria in materia di politica commerciale. È solo all'UE, pertanto, che potrebbero essere correttamente presentate delle proposte in tal senso.

2. Caratteri generali della struttura e del diritto dell'OMC; la posizione dei PVS in seno all'OMC

⁴⁸ Questa "ripartizione delle competenze" deriva dal noto Parere della Corte di giustizia comunitaria sulla partecipazione della CE all'OMC, n. 1/94, del 15 novembre 1994, in *Raccolta di giurisprudenza della Corte di Giustizia*, 1994, p. 5267 ss.

⁴⁹ Art. IX dell'Accordo istitutivo dell'OMC: "nelle riunioni della Conferenza dei ministri e del Consiglio generale, ogni membro dell'OMC disporrà di un voto. Qualora le Comunità europee esercitino il loro diritto di voto, esse disporranno di un numero di voti pari al numero dei loro Stati membri che sono membri dell'OMC".

⁵⁰ Cfr. P. ECKHOUT, *External Relations of the European Union, Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, 2004, p. 225. Per converso, è stato notato che anche gli Stati terzi riconoscono il ruolo centrale della Commissione nelle trattative, e tendono a ignorare la "ripartizione delle competenze" tra CE e Stati comunitari, cfr. A. VAN DEN HOVEN, *The European Union as an International Economic Actor*, in *European Union Enlargement*, a cura di N. NUGENT, Houndmills, 2004, p. 223.

⁵¹ Cfr. l'opinione dell'allora Direttore Generale della Direzione Generale per il Commercio internazionale della Commissione europea (c.d. "DG Trade"), M.P. CARL, *European Union Law Essay: From Common Market to European Union: The New Europe's Place in the Trading World*, in *Fordham International Law Journal*, n. 26, 2002, p. 36 ss., spec. p. 53.

Qualunque studio volto ad valutare la situazione del commercio mondiale nella prospettiva del CEEs non può prescindere dalla conoscenza del ruolo giocato dall'Organizzazione Mondiale del Commercio con riguardo allo svolgimento degli scambi su scala globale.

L'OMC costituisce l'organizzazione internazionale nella quale è promossa e disciplinata la cooperazione tra gli Stati in materia commerciale, sulla base di una serie di precise regole giuridiche (contenute negli Accordi vigenti in seno all'OMC, tra i quali ha un ruolo centrale l'Accordo GATT52) volte a garantire che lo sviluppo del commercio su scala globale avvenga in modo leale e non discriminatorio. L'insieme di istituti, regole e organi che l'OMC gestisce è comunemente noto come il "sistema commerciale multilaterale" (Multilateral Trade System); nel quadro di esso, l'OMC costituisce "la cornice istituzionale comune per lo svolgimento delle relazioni commerciali tra i suoi membri, nelle questioni relative agli Accordi [dell'Uruguay Round]"⁵³.

Circa un centinaio di Paesi membri dell'OMC sono classificabili come PVS, su di un totale di 149 membri. All'interno di questo gruppo, 32 Paesi hanno lo status formale di "Least-Developed Countries" riconosciuto dalle Nazioni Unite. La lista completa dei 50 LDCs è determinata dal Comitato Economico e Sociale delle NU (ecosoc) sulla base di criteri quali il reddito nazionale annuo pro-capite⁵⁴; una serie di parametri "sociali" quali il grado di alfabetizzazione, scolarizzazione, salute e nutrizione; una serie di indicatori di vulnerabilità economica quali l'instabilità della produzione agricola o degli scambi con l'estero o la scarsa differenziazione nei settori produttivi.

Il ruolo svolto dall'OMC nel favorire lo sviluppo dei PVS è controverso, in quanto le opinioni non sono univoche nel ritenere che alla liberalizzazione del commercio internazionale conseguano benefici per i Paesi la cui economia nazionale è meno sviluppata (PVS). Ci si limita in questa sede a presentare i principali profili giuridici della questione, tenendo presente che ovviamente l'eliminazione o la riduzione delle barriere a difesa dei mercati nazionali espone l'economia di ogni Stato ad una più elevata concorrenza internazionale, il che si può rivelare dannoso per i settori produttivi meno competitivi e per l'economia dei paesi meno sviluppati.

Non rientra però nei compiti dell'OMC la realizzazione di interventi - ad esempio di sostegno dei prezzi delle esportazioni, o di finanziamento diretto - a favore dei membri che versino in

⁵² I vari Accordi allegati all'Accordo istitutivo dell'OMC formano parte integrante dello stesso, e sono quindi vincolanti per tutti i membri. Tali Accordi sono indicati, e sono noti, con varie espressioni, che hanno sostanzialmente il medesimo significato: "*Uruguay Round Agreements*"; "*Multilateral Trade Agreements*"; "*WTO Agreements*".

⁵³ Art. II, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, stipulato a Marrakesh il 15 aprile 1994. Il testo dell'Accordo istitutivo, come tutti i testi normativi vigenti in seno all'OMC, è rinvenibile sul sito dell'OMC: www.wto.org, nella sezione "*Legal Texts*".

In generale sull'OMC, tra i lavori in lingua italiana v.: E. GREPPI, voce *W.T.O.*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2000, p. 718 ss.; G. ADINOLFI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio: profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002; L. ROSSI (a cura), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna, 2003; G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2^a ed., 2004; F. BESTAGNO, *Organizzazione Mondiale del Commercio*, in AA.VV., *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, 2^a ed., a cura di U. DRAETTA-M. FUMAGALLI, Milano, 2005, pp. 183 ss.; G. VENTURINI, G. COSCIA, M. VELLANO, *Le nuove sfide per l'Organizzazione Mondiale del Commercio a dieci anni dalla sua istituzione*, Milano, 2005.

⁵⁴ Nel 2003 il parametro di riferimento per rientrare nella categoria era un reddito pro-capite inferiore ai 750 \$ annui; per i criteri di identificazione degli LDCs, v. <http://www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc/ldc%20criteria.htm>.

una situazione di crisi dovuta all'andamento del commercio internazionale⁵⁵. Una distinzione di fondo tra l'OMC e le altre principali organizzazioni internazionali che operano in campo economico risiede infatti nella peculiare natura delle sue attività: le risorse a disposizione dell'Organizzazione sono destinate ad essere impiegate semplicemente nella gestione della struttura istituzionale, e non in operazioni finanziarie a beneficio degli Stati membri⁵⁶.

Gli Accordi vigenti in seno all'OMC tengono tuttavia conto sotto diversi aspetti delle specifiche esigenze dei PVS, non tanto prevedendo misure di sostegno finanziario (la qual cosa, come si è detto, non rientra tra le funzioni dell'Organizzazione), quanto piuttosto stabilendo a loro favore un certo grado di flessibilità nell'applicazione degli Accordi, in modo da consentire un graduale adattamento dei settori produttivi nazionali alla concorrenza internazionale⁵⁷. Come vedremo nei paragrafi che seguono, è ad esempio consentito ai Paesi sviluppati di concedere un "Preferential Treatment", alle merci originarie di tali Paesi, in deroga al principio di parità di trattamento delle importazioni che vige in seno all'OMC. Molte risorse sono dedicate all'assistenza tecnica ai PVS, affinché essi possano partecipare alla vita dell'Organizzazione su un piano di parità effettiva con gli altri membri⁵⁸.

Il problema prioritario delle relazioni commerciali con i PVS, che resta di centrale importanza nel Round negoziale attualmente in corso, è rappresentato dal grado di chiusura delle economie dei Paesi sviluppati nei confronti dei prodotti originari dei PVS. In settori nei quali le esportazioni da parte dei PVS potrebbero essere competitive – in particolare nel settore agricolo - gli Stati industrializzati mantengono politiche protezionistiche, utilizzando tutti gli strumenti tradizionali di protezione (dazi doganali elevati, contingenti quantitativi all'importazione e forti sovvenzioni alla produzione interna). L'unica possibilità perché anche i PVS possano aspirare a beneficiare dell'espansione economica trainata dalle esportazioni - che la liberalizzazione degli scambi comporta per la maggior parte degli Stati membri dell'OMC – è l'impegno da parte degli altri membri a ridurre e progressivamente eliminare le barriere che impediscono l'accesso al loro mercato dei prodotti dei Paesi in via di sviluppo.

In merito a possibili evoluzioni del sistema multilaterale degli scambi in una direzione più favorevole ai PVS, ogni progresso è subordinato ai negoziati che vengono condotti su base

⁵⁵ Negli Accordi dell'*Uruguay Round* si rinviengono, peraltro, regole apposite per le ipotesi di difficoltà economiche nazionali. In tali situazioni il ruolo dell'OMC non è di intervenire sul piano finanziario, bensì di favorire la cessazione di eventuali comportamenti pregiudizievoli posti in essere da altri membri, nonché di fornire assistenza tecnica allo Stato in difficoltà o consentire a quest'ultimo di adottare misure temporanee di protezione dei propri prodotti.

⁵⁶ Per usare le parole della Corte di giustizia comunitaria, l'OMC dispone "solo di un bilancio di funzionamento e non di uno strumento di azione finanziaria", parere 1/94, del 15 novembre 1994, cit.

⁵⁷ Tra i vari esempi di regime giuridico speciale a beneficio dei PVS si può ricordare la previsione di periodi transitori entro i quali tali Paesi non sono vincolati dagli obblighi stabiliti in via generale (ad esempio, è loro consentito di erogare sovvenzioni che per gli altri membri dell'OMC sono invece vietate), o la possibilità che i loro prodotti siano esentati da misure di difesa commerciale degli altri membri (ad esempio dalle misure di salvaguardia).

⁵⁸ Accade di frequente, ad esempio, che nei vari organi dell'OMC questi Paesi incarichino esperti stranieri scelti con il supporto dell'Organizzazione per la loro competenza, i quali agiscono a pieno titolo in veste di rappresentanti governativi, nell'interesse e per conto di tali Stati. L'assistenza tecnica è volta anche a fornire consulenza giuridica ai PVS nel quadro del sistema di soluzione delle controversie (c.d. *Dispute Settlement Body*, o DSB), per consentire loro di reagire ad eventuali violazioni delle regole dell'OMC o per rispondere ai reclami di cui siano destinatari. La possibilità di rivolgersi a un organo quale il DSB pone a disposizione anche dei PVS uno strumento per sottoporre eventuali controversie commerciali ad una trattazione pubblica e obiettiva.

multilaterale e che attualmente si svolgono nel quadro del ciclo negoziale conosciuto col nome di “Doha Round”, aperto nel 2001 in Qatar. Lo svolgimento di negoziati tra i membri riveste infatti un carattere fondamentale per il funzionamento e il progresso del sistema multilaterale degli scambi, in quanto l’OMC non è dotata di competenze normative generali, e ogni nuovo impegno in capo ai suoi membri può essere assunto soltanto su base volontaria.

Nel quadro del negoziato in corso del c.d. “Doha Round” sono stati assunti di recente impegni potenzialmente di grande portata. Al termine della Conferenza Ministeriale riunitasi ad Hong Kong nel dicembre 2005 è stata adottata una Dichiarazione che inter alia prevede una serie di scadenze entro le quali i Paesi sviluppati dovrebbero eliminare le sovvenzioni all’esportazione nel settore agricolo (2013) e le sovvenzioni all’esportazione del cotone (2006), con la parallela concessione dell’accesso senza quote o dazi al mercato dei Paesi sviluppati a favore del cotone originario dei Least–Developed Countries.

Soprattutto, per quanto concerne i dazi sui prodotti provenienti dai Least–Developed Countries, entro il 2008 i Paesi industrializzati dell’OMC dovrebbero concedere il “duty–free and quota–free access on a lasting basis”. La portata di questa concessione appare tuttavia notevolmente limitata in concreto, alla luce del fatto che la Dichiarazione di Hong Kong consente di circoscrivere l’impegno al 97% dei prodotti. La possibilità riservata ai Paesi sviluppati di individuare un 3 % di prodotti all’interno della propria tariffa doganale, sui quali mantenere in vigore il dazio della MFN, può avere in realtà un grave impatto per i Least–Developed Countries. Infatti, i prodotti esclusi dal dazio zero saranno probabilmente proprio quelli che i PVS possono concretamente esportare, e in particolare i pochi prodotti competitivi sul mercato internazionale, in settori che però siano reputati “sensibili” dai vari Paesi sviluppati⁵⁹.

3. I limiti posti dal diritto dell’OMC alla possibilità di incentivare o ostacolare gli scambi internazionali di specifici prodotti; l’assenza di una “clausola sociale” nel diritto dell’OMC

Il diritto dell’OMC pone dei limiti rilevanti alla possibilità di adottare misure volte a incentivare il commercio dei prodotti del Commercio Equo e Solidale, o, per converso, a disincentivare il commercio dei prodotti che non rispettino determinati standard “sociali”.

Dal primo punto di vista, analizzeremo (nel par. 4) ipotesi di vantaggi tariffari concessi ai PVS a condizione del rispetto di determinati requisiti di carattere sociale. All’interno del par.

⁵⁹ Come sottolinea l’organizzazione non governativa Oxfam: “The spotlight was almost entirely on the USA and Japan, since the EU and Canada have already unilaterally agreed DFQF [duty-free, quota-free] packages. DFQF will be provided for all LDCs on a ‘lasting basis’ by 2008 for at least 97 per cent of all products (...) Three per cent comprises some 330 tariff lines, when 20-25 tariff lines currently account for some two thirds of Bangladesh’s total exports. The USA insisted on a ceiling of 97 per cent of tariff lines precisely because it allows it to protect its textile and garment sectors from imports from countries such as Bangladesh, Cambodia, and Nepal (which earlier in the meeting it tried to exclude altogether). That figure also allows Japan to continue to protect rice, fish, and leather goods and footwear”. Cfr. il testo “What happened in Hong Kong?”, *Oxfam Briefing Paper*, n. 85, dicembre 2005, Oxfam International, p. 15: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bp85_hongkong.htm.

3, invece, si vedrà come l'interpretazione prevalente delle norme dell'OMC (e, più specificamente, del GATT) consideri inammissibile l'adozione di misure nazionali di restrizione al commercio sulla base di considerazioni "etiche o sociali".

Sotto quest'ultimo profilo, restrizioni consistenti nell'aumento dei dazi doganali si porrebbero in contrasto col divieto di discriminazione esterna di cui all'art. I GATT (infra, 3.1), mentre restrizioni consistenti nel contingentamento delle importazioni sarebbero vietate ai sensi dell'art. XI GATT. Provvedimenti di tal genere, adottati per sanzionare il mancato rispetto di standard sociali o ambientali, potrebbero essere giustificati solo se la tutela di diritti dei lavoratori e dell'ambiente rientrassero tra le ragioni di interesse generale contemplate nell'"eccezione generale" dell'art. XX GATT; vedremo come l'interpretazione restrittiva di questo articolo sembri lasciare spazio di recente ad alcune aperture in questa direzione (infra, 3.2).

L'ipotesi di regolamentazioni interne o misure fiscali più gravose, volte a differenziare il trattamento di specifici prodotti – ad esempio realizzati in violazione di diritti sociali – è invece prima facie in contrasto con il divieto di discriminazione interna di cui all'art. III GATT. La possibilità di adottare un diverso regime fiscale o commerciale sul mercato interno, per alcuni prodotti, si potrebbe configurare solo nel caso in cui si dimostrasse che questi non hanno carattere di "similarità" con altre merci identiche – nella produzione delle quali tali diritti siano stati invece rispettati –; va quindi affrontato il problema dell'eventuale estensione della nozione di "similarità" anche a considerazioni di ordine etico o sociale (infra, 3.3).

Su un piano più generale, si deve sottolineare che l'intero dibattito inerente alla legittimità nel diritto dell'OMC di misure giustificate da ragioni sociali dipende, in definitiva, dall'assenza negli Accordi dell'OMC di una "clausola sociale".

Più volte, infatti, i PVS hanno respinto proposte volte ad introdurre nella disciplina internazionale del commercio una disposizione che vincolasse gli Stati a rispettare degli standard minimi di tutela dei lavoratori⁶⁰. La preoccupazione dei PVS concerne il rischio che una clausola di tal genere sia usata a fini protezionistici, con il risultato di impedire ai PVS di beneficiare dei vantaggi comparati relativi ai minori costi della forza-lavoro.

L'Accordo istitutivo dell'OMC riconosce, tuttavia, come obiettivo comune la promozione dei diritti dei lavoratori, e prevede la necessità di cooperare con l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che è evidentemente riconosciuta come organismo di riferimento per la garanzia di tali diritti. Questi obiettivi sono stati riaffermati con maggiore evidenza in occasione della prima della Conferenza ministeriale dell'OMC (Singapore, 1996), con l'adozione di una Dichiarazione che però dei puntuali impegni vincolanti a carico degli Stati membri⁶¹; né si è giunti a risultati più avanzati in occasione delle successive riunioni

⁶⁰ Sul punto v. S. SANNA, *Diritti dei lavoratori e disciplina del commercio nel diritto internazionale*, Milano, 2004, p. 228 ss.

⁶¹ *Singapore Ministeriale Declaration*, 13 dic. 1996, doc. WT/Min(96)/DEC, par. 4: "We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration".

periodiche della Conferenza. Alla Conferenza ministeriale di Doha del 2001, che ha aperto il c.d. “Doha Development Round”, ad esempio, si sono semplicemente confermati gli obiettivi enunciati in precedenza.

Sembra tuttavia interessante, nella prospettiva di questo lavoro, il richiamo contenuto in queste dichiarazioni ai “core labour standards” internazionalmente riconosciuti, e al ruolo dell’OIL nella loro promozione. Ne emerge infatti una comune consapevolezza della rilevanza dell’opera dell’OIL e dell’esistenza di standard internazionali di protezione dei lavoratori. E’ pur vero che questi parametri non coincidono in pieno con le istanze promosse dal Movimento del Commercio Equo e Solidale, e non esauriscono l’intero spettro delle istanze stesse. Tuttavia, il riconoscimento di parametri internazionali di tutela di diritti fondamentali – che corrispondono in parte nel contenuto e nello spirito a quanto propugnato dal Movimento del CEeS - è un dato di grande rilevanza.

L’importanza di questo riconoscimento si può infatti cogliere considerando che è costante nella prassi applicativa degli accordi dell’OMC – come vedremo – il richiamo a fare ricorso a “multilateral benchmarks” per evitare misure commerciali basate su standard unilateralmente determinati da parte dei singoli Stati. Pertanto, l’esistenza di un consenso in merito all’autorevolezza e alla condivisibilità del contenuto degli accordi internazionali promossi dall’OIL, è un indispensabile punto di partenza perché si possa aprire in futuro la possibilità che a violazioni dei core labour standards siano ammesse risposte sanzionatorie (la cui natura e portata dovrà essere sindacata caso per caso) compatibili con i divieti sanciti dal diritto dell’OMC.

3.1. Il divieto di discriminazione esterna; la possibilità di un trattamento tariffario preferenziale a favore dei PVS

Tra i principi fondamentali del diritto dell’OMC, riveste un ruolo centrale il principio che vieta di differenziare il trattamento tariffario delle importazioni provenienti dai vari Paesi membri dell’OMC stessa. Questo principio – noto come clausola della Nazione più favorita (“Most-Favoured-Nation Clause” o “MFN Clause”) – è sancito nell’articolo I dell’Accordo GATT del 1947, ed è oggi ricompreso nell’Accordo GATT del 1994 che vincola i membri dell’OMC⁶². Ai sensi di questo articolo, deve essere automaticamente esteso a tutti gli altri membri il miglior trattamento che uno Stato membro concede alle merci originarie di un qualsiasi altro membro.

Il trattamento non discriminatorio previsto dall’articolo riguarda il dazio che ogni membro dell’OMC deve applicare – per l’appunto senza differenze in linea di principio – alle importazioni originarie degli altri Stati membri, dazio che è definito “MFN Duty”.

⁶² V. l’art. I.1 del GATT del 1947 (oggi in vigore in seno all’OMC all’interno del GATT del 1994): “*General Most-Favoured-Nation Treatment*: With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties”.

Tale regola incontra alcune eccezioni⁶³, tra le quali vanno ricordate, nel quadro di questo studio, le differenti ipotesi di trattamento tariffario preferenziale a favore dei PVS che verranno affrontate nel Paragrafo 4. Al riguardo, si può sin d'ora sottolineare che le preferenze che possono essere concesse ai PVS mirano a incentivare le esportazioni di determinate categorie generali di prodotti da tali Paesi, ma non operano distinzioni tra merci identiche, ossia ad esempio tra prodotti che rispettino determinati standard e prodotti che non li rispettino: le preferenze sono infatti concesse per settori e per tipi di prodotti, secondo la codificazione e la nomenclatura (cioè le “linee tariffarie”) adottate con il sistema armonizzato di classificazione tariffaria delle merci, posto dalla Convenzione di Basilea del 1983⁶⁴.

3.2. Il divieto di restrizioni fondate su standard unilateralmente imposti

Accanto alla suddetta mancanza di incentivi alle importazioni di specifici prodotti, si deve osservare, per converso, che in linea di principio non sembra neppure consentito adottare misure volte ad ostacolare le importazioni di prodotti che non rispettino determinati standard etici, sociali o ambientali.

A questo riguardo, infatti, ci si deve richiamare alla giurisprudenza sviluppata in merito alla possibilità di adottare misure restrittive del commercio (in deroga all'articolo XI GATT, che vieta le restrizioni quantitative), giustificandole sulla base delle esigenze di pubblico interesse contemplate dall'art. XX GATT (la c.d. “General Exception”). Senza addentrarci nell'esame della giurisprudenza sull'articolo, occorre qui osservare che le controversie più interessanti ai nostri fini hanno riguardato la legittimità di misure di restrizioni degli scambi giustificate da ragioni di carattere ambientale. In particolare, si trattava di misure volte ad ostacolare l'importazione di prodotti il cui processo produttivo determinava danni ambientali⁶⁵.

Il principio che ispira la giurisprudenza inerente al GATT, e poi al diritto dell'OMC, a questo riguardo, si fonda sull'idea che l'art. XX del GATT, in quanto eccezione alla libertà del commercio internazionale, vada interpretato restrittivamente. In questa prospettiva, gli standard da impiegare, per valutare la sussistenza di un pubblico interesse ad ostacolare determinati scambi, devono essere il più possibile di carattere multilaterale. L'idea di fondo, in sintesi, è di cercare di evitare il più possibile che uno Stato voglia imporre agli altri Stati determinati standard unilaterali, ricorrendo a misure di restrizione del commercio.

Viceversa, standard internazionalmente accettati (nel diritto internazionale pattizio o consuetudinario) potrebbero – eccezionalmente – giustificare l'adozione di misure di restrizione degli scambi. L'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC, ad esempio, ha adottato un'interpretazione ampia della nozione di “protezione delle risorse naturali esauribili” (una delle giustificazioni di cui all'art. XX GATT) estendendola anche alla

⁶³ L'eccezione principale, in concreto, all'art. I GATT è rappresentata dalla possibilità di concedere un trattamento “preferenziale” nel contesto di accordi regionali di integrazione economica (zone di libero scambio e unioni doganali), ai sensi dell'art. XXIV del GATT.

⁶⁴ *International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System*, reperibile al sito della World Customs Organization, <http://www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/conventions.html>.

⁶⁵ I casi più noti riguardano il tonno che veniva pescato con reti che comportavano un rilevante pericolo anche per i delfini, o gamberetti la cui pesca creava considerevoli pericoli per le testuggini marine. Si noti che anche in questa giurisprudenza è entrata in gioco la distinzione tra *product-related measures* e *process-based measures*, di cui parleremo però nei paragrafi successivi.

protezione di specie animali, dando rilievo alla circostanza che tali specie siano protette da convenzioni internazionali. Il caso riguardava misure statunitensi che restringevano le importazioni di gamberetti, pescati con metodi che ponevano gravemente in pericolo la vita di tartarughe marine protette dalla Convenzione c.d. “CITES”⁶⁶.

L’esistenza di convenzioni internazionali (o di altre norme internazionali di fonte diversa) potrebbe quindi rappresentare un valido multilateral benchmark per determinare se sussistono esigenze di natura extra-economica atte a giustificare misure di restrizione degli scambi commerciali⁶⁷.

Ad oggi, tuttavia, non risulta che concretamente questa linea di ragionamento sia stata adottata per considerare legittime misure di restrizione del commercio fondate su considerazioni inerenti al trattamento dei lavoratori, o al rispetto dei diritti umani, o altre considerazioni di carattere etico o sociale. L’unico caso che può costituire un interessante precedente riguarda il blocco delle importazioni dalla Birmania adottato dagli Stati Uniti nel 2003 per gravi e ripetute violazioni dei diritti dell’uomo e dei lavoratori. La misura degli USA non ricevette critiche di rilievo in seno all’OMC da parte degli altri membri, non fu neppure menzionata nei rapporti periodici che l’OMC prepara in merito a ciascun membro, e fu anzi sostanzialmente appoggiata dagli esperti della materia e dalle organizzazioni non governative. Questo atteggiamento di acquiescenza, se non di aperto sostegno, è derivato dal fatto che la misura statunitense si ricollegava all’adozione in seno all’OIL, per la prima volta nella storia dell’Organizzazione, di un atto che autorizzava e invitava i membri ad adottare misure per indurre la Birmania ad ottemperare alle ripetute Raccomandazioni ad essa indirizzate dall’OIL stessa, a fronte di ripetute violazioni. Ciò che rende il caso degno di nota ai nostri fini è proprio l’autorità riconosciuta – anche nel contesto del Multilateral Trade System – alla valutazione multilaterale operata dall’OIL delle responsabilità di uno Stato nella violazione dei diritti dei lavoratori⁶⁸.

3.3. Il divieto di discriminazione interna tra prodotti “similari”

⁶⁶ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, doc. WT/DS58/AB/R, del 12 ottobre 1998, par. 121 ss. L’eccezione che l’Organo di Appello considerò rilevante nel caso di specie è contenuta nell’art. XX, lett. g), ed è relativa alla conservazione delle risorse naturali esauribili. Determinante, nel quadro dell’interpretazione adottata nel Rapporto, fu il dato per cui le specie in pericolo erano internazionalmente previste nell’Allegato I alla Convenzione internazionale CITES (Convention on International Traffic in Endangered Species), che impone agli Stati contraenti di bloccare le importazioni di specie animali da proteggere.

In concreto, però, l’Organo di Appello considerò che le misure specifiche degli USA fossero da condannare, sia perché era mancato qualunque tentativo serio di una conciliazione da parte degli USA con India, Malesia, Pakistan e Thailandia, sia perché le misure erano concretamente applicate con modalità incompatibili con il principio di non discriminazione ribadito nel preambolo del medesimo art. XX, poiché trattavano in modo diverso Paesi nei quali prevalevano le medesime condizioni.

⁶⁷ Su varie forme in cui Accordi multilaterali in materia ambientale potrebbero essere richiamati nel quadro di controversie commerciali internazionali innanzi agli organi dell’OMC, specie come “*international standards*” utili per integrare o interpretare norme del diritto dell’OMC, v. M.J. TREBILCOCK, R. HOWSE, *The Regulation of International Trade*, 3^a ed., 2005, London, New York, spec. p. 547 ss.

⁶⁸ Sulla vicenda del *Burma Freedom and Democratic Act* del 2003, e per una sua valutazione, v. M.J. TREBILCOCK, R. HOWSE. *op. cit.*, pp. 568-569.

Un secondo principio del diritto dell'OMC che entra in gioco nella prospettiva di questo studio comporta l'obbligo di garantire la parità di trattamento nel diritto interno ai prodotti interni e ai prodotti importati sul mercato nazionale⁶⁹.

In altri termini, gli Stati membri dell'OMC sono tenuti a riservare alle merci importate il "trattamento nazionale" che nel diritto interno riguarda i "prodotti simili", e non possono applicare ai prodotti importati tasse interne più elevate, o regolamentazioni differenti, rispetto a quelle applicate ai prodotti nazionali analoghi.

L'applicazione e l'interpretazione di questo principio ha implicazioni problematiche di notevole portata. Nel quadro di questo studio occorre sottolineare che – almeno allo stato attuale – appaiono illegittimi eventuali provvedimenti nazionali volti a ostacolare il commercio di prodotti realizzati in violazione di determinati standard etici, sociali o ambientali. È infatti aperto il problema, al quale deve però risponderci in linea di massima in senso negativo, della legittimità di misure commerciali volte a penalizzare prodotti realizzati con processi produttivi che non siano conformi ad esempio alle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, o di tutela dei lavoratori. Sono soprattutto alcuni PVS a opporsi a consentire che considerazioni di ordine non commerciale (i c.d. non-trade concerns), quali le istanze sociali o ambientali, possano essere assunte a punto di riferimento da parte dei singoli Paesi per disciplinare le importazioni o il trattamento interno delle merci importate.

Eventuali misure interne discriminatorie, giustificate da considerazioni di tal genere, ricadrebbero infatti nel divieto dell'art. III GATT, poiché realizzerebbero una diversità di trattamento tra "prodotti simili". E, sino ad oggi, non si riconosce che due prodotti, che per le loro caratteristiche fisiche appaiono identici, possano essere considerati diversi e non "simili" in ragione delle diverse modalità con le quali sono stati realizzati, ossia in concreto in ragione del rispetto o meno di determinati standard nella loro produzione⁷⁰. Vi sono però degli indizi di un possibile cambiamento in tale direzione, che si analizzano nelle pagine che seguono.

3.4. La nozione di similarità e la controversa rilevanza di istanze sociali e ambientali

⁶⁹ Art. III del GATT 1947 (oggi vigente nel GATT 1994): "*National Treatment on Internal Taxation and Regulation*: 1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production. 2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1" (...)

⁷⁰ Si noti che il problema della nozione di "similarità", che per ragioni di chiarezza qui si è scelto di affrontarlo in questo paragrafo, riguarda non solo l'interpretazione e l'applicazione dell'art. III, ma anche del principio di non discriminazione esterna (appunto tra prodotti "simili") di cui al menzionato art. I. La distinzione tra *product-related measures* e *process-based measures*, ossia inerenti rispettivamente alle caratteristiche del prodotto in sé, o alle modalità di realizzazione del prodotto stesso, è stata tracciata in modo chiaro nel rapporto inerente al caso, cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, delle restrizioni statunitensi all'importazione di tonno: *United States – Restrictions on Imports of Tuna (Tuna/Dolphin I)*, report of the Panel, che si può leggere in *International Legal Materials*, 30/1991, al punto 5.11.

La distinzione tra prodotti che sono simili (e quindi devono essere trattati allo stesso modo) e prodotti che simili non sono, è stata tracciata dalla giurisprudenza dell'OMC, e prima ancora da quella del GATT71. Come accennato, non è tradizionalmente assunto ad indice di similarità/differenza il diverso processo produttivo di un determinato bene: appaiono quindi in linea di principio incompatibili con i divieti di discriminazione le c.d. "process-based measures", ossia misure che pongano ostacoli al commercio di prodotti in considerazione delle modalità di realizzazione dei medesimi.

Ai sensi di questa giurisprudenza, sarebbero invece consentite misure fondate sulle caratteristiche finali del prodotto al consumo (c.d. "product-related measures"), in quanto i criteri di differenziazione utilizzabili sono relativi al prodotto in sé considerato. Gli elementi indicati come fattori di differenziazione tra prodotti sono relativi alle caratteristiche intrinseche del prodotto, alla finalità di utilizzazione, alla classificazione tariffaria, alla percezione dei consumatori72.

In questa prospettiva, di per sé il fatto che un prodotto sia fabbricato in violazione di norme sociali minime in materia di lavoro, o con l'impiego di lavoro minorile, o causando danni ambientali, non si riflette sulle caratteristiche finali del prodotto73.

Un auspicabile sviluppo futuro potrebbe portare a riconoscere una nozione di similarità maggiormente aperta a considerazioni socio-ambientali. In questa direzione alcuni hanno ritenuto di poter individuare uno spiraglio in una recente pronuncia dell'Organo di Appello dell'OMC nel caso c.d. "Asbestos"74: nel quale venne in considerazione la legittimità di misure restrittive adottate dalla Francia su prodotti contenenti amianto, per la loro riconosciuta cancerogenicità 75. L'Organo di Appello ritenne che non ci fosse un trattamento discriminatorio tra prodotti simili, considerando che non ci fosse similarità tra fibre contenenti amianto e fibre non contenenti amianto. Secondo quanto affermato nel Rapporto: "la prova di un rischio per la salute associato ad un determinato prodotto può rilevare nell'esame della similarità ai sensi dell'art. III GATT 1994"76.

La pronuncia nel caso Asbestos ha sollevato molte critiche da parte di PVS, specie del continente asiatico, timorosi che essa possa aprire la porta a considerazioni di valori extra-economici nella valutazione della similarità dei prodotti77. In realtà, la pronuncia non pare

⁷¹ Sul punto v. MUSSELLI, *Alla ricerca di un difficile equilibrio tra commercio e diritti sociali: la nozione di "similarità" dei prodotti ex art. III del GATT*, in *Dir. del comm. int.*, 2001, p. 873 ss.; C. DORDI, *La discriminazione commerciale nel diritto internazionale*, Milano, 2002, p. 135 ss.; S. SANNA, *op. cit.*, p. 188 ss.

⁷² Cfr. I. MUSSELLI, *op. cit.*, pp. 886–887.

⁷³ Si noti che l'unica norma che fa espresso riferimento alle condizioni di lavoro nella realizzazione di un bene è l'art. XX, lett. e) del GATT, nella parte in cui consente restrizioni all'importazione di prodotti realizzati nelle prigioni.

⁷⁴ *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, Report of the Appellate Body*, doc. WT/DS135/AB/R, del 12 marzo 2001.

⁷⁵ La Francia aveva vietato l'importazione alla frontiera di prodotti in cemento contenenti amianto, invocando, sul piano comunitario, le ragioni di tutela della salute pubblica previste dall'art. 30 del Trattato CE (articolo direttamente ispirato al menzionato art. XX del GATT). In seno all'OMC la controversia venne sollevata, però, nei confronti della CE e non della Francia, per la menzionata forma di rappresentanza nei confronti dei Paesi comunitari che alla CE spetta in seno all'OMC.

⁷⁶ *Asbestos, Report of the Appellate Body*, cit., par. 113.

⁷⁷ Dal punto di vista tecnico, una delle critiche si fonda sul fatto che le esigenze ambientali o di pubblico interesse sono contemplate nel GATT nell'art. XX più volte citato, il quale però rappresenta un'eccezione non al principio di trattamento nazionale di cui all'art. III, ma al diverso principio che vieta le restrizioni quantitative ai sensi dell'art. XI GATT.

dotata di una portata così innovativa: gli elementi indicati come rilevanti sono comunque inerenti alle caratteristiche del prodotto in sé considerato (quale, nel caso di specie, la sua tossicità intrinseca). L'atteggiamento dei consumatori riguardo al prodotto entra in gioco, nella prospettiva dell'Organo di Appello, solo se tali caratteristiche intrinseche si riflettano nella percezione dei consumatori in modo tale da alterare oggettivamente le condizioni competitive sul mercato nazionale del prodotto medesimo⁷⁸.

Tuttavia, si tratta di uno spunto che sembra indicare una via interessante: ci si può cioè chiedere se l'evoluzione futura della nozione di similarità potrà portare ad una maggiore rilevanza dei profili sociali o ambientali, qualora la giurisprudenza OMC riconoscesse che questi aspetti si riflettono in misura determinante sulla percezione che i consumatori hanno del prodotto. In questa ipotesi, si potranno forse in futuro giustificare misure fondate specificamente sul rispetto di determinati standard sociali nel processo di produzione, considerando che i consumatori non ritengono simili i prodotti realizzati con o senza il rispetto di tali standard. Occorrerebbe, in altri termini, dimostrare che l'atteggiamento dei consumatori è tale da considerare come reciprocamente non concorrenti e non sostitutivi, nel mercato, prodotti realizzati nel rispetto o in contrasto con determinati parametri di carattere etico, sociale o ambientale.

4. Il trattamento tariffario preferenziale dei PVS nel diritto dell'OMC

Nella prospettiva dell'incentivazione del commercio con i PVS, l'adozione di dazi più favorevoli rappresenta uno dei metodi più importanti. Il dazio rappresenta infatti uno dei tradizionali e più comuni strumenti di protezione economica; nel diritto dell'OMC, anzi, esso tendenzialmente dovrebbe essere l'unico mezzo di protezione ammesso⁷⁹. Il dazio doganale, in qualità di "price-based measure", incrementa i costi gravanti sulle merci importate e ha pertanto normalmente l'effetto di determinarne l'aumento del prezzo sul mercato di importazione, riducendone la competitività rispetto ai prodotti locali concorrenti⁸⁰. È evidente che, per converso, garantire un trattamento tariffario più favorevole a determinate merci comporta minori costi di importazione e un conseguente incremento di competitività delle merci stesse sul mercato di importazione.

Come si è visto, il trattamento tariffario delle merci importate all'interno dell'OMC deve essere ispirato al principio della Nazione più favorita, e quindi non è in linea di principio consentito a un membro dell'OMC di imporre selettivamente dazi più favorevoli, o più gravosi, sulle merci provenienti da specifici altri membri.

È peraltro una caratteristica di tutto il sistema multilaterale degli scambi, a partire dal GATT del 1947, la presenza di numerose deroghe ed eccezioni, che consentono ai membri

⁷⁸ Cfr. I. MUSSELLI, *op. cit.*, p. 888 ss.; C. DORDI, *op. cit.*, p. 173 ss.; S. SANNA, *op. cit.*, p. 192 ss.

⁷⁹ Le restrizioni quantitative sono infatti vietate, ai sensi dell'art. XI dell'Accordo GATT. Questo principio, tuttavia, incontra diverse deroghe negli articoli successivi (v. ad esempio gli artt. XII, XIX, XX, XXI del GATT).

⁸⁰ Sugli effetti protezionistici dei dazi doganali e sulla differenza rispetto alle restrizioni quantitative, cfr. per tutti: J.H. JACKSON, *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations*, 1^a ed., London 1989, p. 166 ss.; V. DI CHIARA, *L'antidumping nella politica commerciale della CEE*, Padova, 1990, p. 81.

dell'OMC di perseguire determinate politiche economiche e commerciali nazionali sottraendosi, in genere temporaneamente, ad alcuni degli obblighi assunti.

Nel quadro di questo studio va ricordata l'esistenza di deroghe ispirate all'esigenza di favorire l'accesso al mercato dei Paesi sviluppati dei prodotti originari dei PVS. Si tratta in concreto di "trattamenti preferenziali", cioè dell'esenzione tariffaria o dell'imposizione di dazi più bassi (preferenziali, per l'appunto) rispetto al dazio ordinariamente garantito agli altri membri dell'OMC (che è il dazio "della Nazione più favorita", o MFN-Duty): il trattamento preferenziale è quindi più favorevole rispetto al trattamento della MFN⁸¹.

Una prima forma di concessione unilaterale di trattamento preferenziale consiste nella stipulazione di accordi internazionali tra Paesi sviluppati e PVS, nei quali i Paesi sviluppati offrono un'esenzione da dazi, o dazi più favorevoli, su base non reciproca⁸². L'esempio più importante consiste probabilmente nell'Accordo di Cotonou⁸³, che lega l'UE al gruppo dei Paesi c.d. "ACP" (Africa-Caraibi-Pacifico), e che rappresenta l'ultima tappa in ordine di tempo della prassi di trattati di cooperazione avviata dagli anni sessanta nei rapporti con ex-colonie di Stati comunitari, poi consolidata negli anni settanta con le c.d. Convenzioni di Lomé. L'aspetto peculiare di questa forma di cooperazione è la discrezionalità nell'ammissione al trattamento preferenziale da parte del Paese sviluppato che abbia promosso l'accordo, il cui gradimento nei confronti del PVS è fondamentale per la stipulazione del trattato. Non si intende qui dare conto del contenuto dei principali accordi, o in particolare dell'Accordo di Cotonou, poiché si tratta di accordi molto ampi che disciplinano in generale la cooperazione allo sviluppo e le relazioni economiche, ben al di là degli aspetti strettamente legati al commercio. Sembra interessante però ricordare come l'Accordo di Cotonou sopra menzionato preveda la possibilità di misure contro lo Stato partner che sia riconosciuto responsabile di violazioni di elementi essenziali dell'Accordo, quali i diritti umani e i principi dello Stato di diritto⁸⁴.

⁸¹ Sull'argomento, cfr. ad esempio M. CREMONA, *Neutrality or Discrimination? The WTO, the EU and External Trade*, in *The EU and the WTO, Legal and Constitutional Issues*, in *The EU and the WTO, Legal and Constitutional Issues*, a cura di G. DE BÚRCA – J. SCOTT, Oxford, 2001, p. 151 ss., a p. 178.

⁸² Uno strumento di questo tipo posto in essere da parte degli Stati Uniti, che qui ci limitiamo a menzionare, è l'*African Growth and Opportunity Act* ("AGOA"), che concerne alcuni Paesi africani.

⁸³ Accordo di Cotonou del 23 giugno 2000, in G.U.C.E. L317/2000, p. 353.

⁸⁴ Sugli "elementi essenziali" la cui violazione può giustificare tali misure, v. l'art. 9 dell'Accordo di Cotonou: "1. La cooperazione è orientata verso uno sviluppo durevole incentrato sull'essere umano (...). Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, compreso il rispetto dei diritti sociali fondamentali, la democrazia fondata sullo Stato di diritto e un sistema di governo trasparente e responsabile sono parte integrante di uno sviluppo durevole. 2. Le parti fanno riferimento ai loro obblighi e impegni internazionali relativi ai diritti dell'uomo. (...) Le parti ribadiscono che la democratizzazione, lo sviluppo e la tutela delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo sono elementi connessi tra loro, che si rafforzano a vicenda. (...) Il rispetto dei diritti dell'uomo, i principi della democrazia e lo Stato di diritto, sui quali si fonda il partenariato ACP-UE, ispirano le politiche interne e internazionali delle parti e costituiscono gli elementi essenziali del presente accordo. 3. In un contesto politico e istituzionale che rispetta i diritti dell'uomo, i principi della democrazia e lo Stato di diritto il buon governo è la gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie ai fini di uno sviluppo equo e duraturo. Esso comporta procedure decisionali chiare da parte delle pubbliche autorità, istituzioni trasparenti e soggette all'obbligo di rendere conto, il primato del diritto nella gestione e nella distribuzione delle risorse e il potenziamento delle capacità per elaborare e attuare misure volte in particolare a prevenire e combattere la corruzione. (...)". Sulle misure che

Pare più appropriato soffermarsi invece in questo studio sulla deroga generale rappresentata dai c.d. “Sistemi di Preferenze Generalizzate” (Generalized Systems of Preferences, “GSP”), ossia i regimi di preferenze (soprattutto di natura tariffaria) che alcuni Paesi “donatori”, membri del WTO, concedono unilateralmente a favore delle merci provenienti dai PVS.

Si tratta di un istituto la cui disciplina giuridica è molto frammentaria e poco dettagliata, in ragione della sua affermazione attraverso un percorso non lineare. Il meccanismo in esame venne istituito con una decisione dell’UNCTAD del 1970⁸⁵, che prevedeva la possibilità di concedere, su base volontaria e temporanea, un trattamento tariffario preferenziale non reciproco, a favore dei Paesi in via di sviluppo. Si noti sin d’ora che non venne precisato un modello unico di GSP, né un sistema multilaterale di preferenze generalizzate, rimettendo così alla discrezionalità degli Stati sviluppati la scelta dell’adozione di uno schema di preferenze e la definizione del contenuto del medesimo.

Il Sistema si poneva originariamente in contrasto con il menzionato articolo I del GATT, e quindi necessitava di una deroga (waiver) per poter essere applicato, che venne concessa dalle Parti Contraenti del GATT nel 1971, con durata di dieci anni⁸⁶. Ad essa fece seguito nel 1978 una disciplina più dettagliata, e con carattere permanente, comunemente nota come “clausola di abilitazione” (Enabling Clause), che specifica in maniera più puntuale le condizioni della deroga, e ne amplia la portata (ad esempio consentendo anche preferenze non tariffarie)⁸⁷. La clausola di abilitazione è oggi parte del diritto dell’OMC, in quanto è ricompresa a pieno titolo nel GATT del 1994, attualmente in vigore in seno all’OMC stessa. È opportuno precisare che ci si trova in presenza comunque di un istituto con natura eccezionale rispetto alla menzionata clausola generale del trattamento della Nazione più favorita (art. I GATT).

Nel corso degli anni, diversi Paesi hanno adottato vari schemi di preferenze generalizzate, conformi al modello originario dell’UNCTAD, ma in larga misura differenziate sulla base delle scelte discrezionali dei Paesi donatori per quanto concerne le condizioni di ammissione allo schema. La clausola di abilitazione infatti non pone obblighi stringenti in capo ai Paesi donatori, e ad esempio lascia alla loro discrezione la determinazione di quali Paesi siano da considerare potenziali beneficiari⁸⁸.

A fronte di questa situazione, l’Organo di soluzione delle controversie dell’OMC (DSB), come vedremo, è stato chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità di alcuni requisiti di schemi di preferenze generalizzate con l’Enabling Clause e quindi con il diritto dell’OMC. Il

possono essere adottate – da intendersi come forme di sospensione di benefici derivanti dall’Accordo “proporzionate alla violazione” –, v. gli articoli 96 e 97 dell’Accordo di Cotonou, cit., e l’“Accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri (...) relativo ai provvedimenti da prendere ed alle procedure da seguire per l’applicazione dell’accordo di partenariato ACP-CE”, in GUCE, cit., p. 376, Allegato I. Sul tema v. F. RASPADORI, *Diritti umani e cooperazione allo sviluppo nella Convenzione di Cotonou: la clausola di condizionalità “quasi perfetta”*, in *I diritti dell’uomo, cronache e battaglie*, 2/2004, p. 5 ss.

⁸⁵ UNCTAD, doc. TD/B/AC.5/34.

⁸⁶ *Waiver Decision on the Generalized System of Preferences*, 25 giugno 1971, GATT doc. L/3545, in BISD 18S/24.

⁸⁷ Decisione del 28 novembre 1978, *Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*, GATT doc. L/4903, che si può rinvenire in www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tokyo_enabling_e.doc.

⁸⁸ Cfr. J.H. JACKSON, *The World Trading System, Law and Policy of the International Economic Relations*, 2^a ed., Cambridge 2002, p. 323 ss.

punto di riferimento fondamentale al riguardo è rappresentato dalla controversia India–CE, definita con il Rapporto dell’Organo di Appello del 7 Aprile 2004⁸⁹.

La controversia riguardava il precedente sistema GSP della UE, il quale era suddiviso in vari regimi preferenziali ripartiti a seconda dei parametri impiegati per la concessione del trattamento preferenziale, ossia parametri economici, o relativi alla tutela dei diritti dei lavoratori o dell’ambiente, o della lotta alla droga. Proprio il regime speciale di lotta contro la produzione e il traffico di droga fu al centro della controversia con l’India, in quanto esso – che era stato originariamente concepito a favore di Paesi dell’America Latina impegnati in politiche di lotta alla produzione e al traffico di droga – venne esteso dalla UE al Pakistan nel 2002, e diede un notevole incentivo alle esportazioni pakistane nell’UE90.

L’India, dopo aver contestato in più occasioni il Regime speciale comunitario in questione (dalla cui applicazione era esclusa), fece ricorso al Sistema di soluzione delle Controversie dell’OMC, ottenendo un primo rapporto favorevole da parte del Panel di esperti nominato ad hoc⁹¹, e un secondo rapporto favorevole da parte dell’Organo di Appello che era stato adito dalla UE, con la dichiarazione dell’incompatibilità tra il Regime speciale con la Enabling Clause.

Senza entrare nello specifico, l’interesse delle decisioni in questione risiede in particolare nella soluzione data alla questione se gli Stati donatori siano tenuti a riservare ai Paesi beneficiari un trattamento formalmente identico, o viceversa se siano ammissibili trattamenti discriminatori tra i PVS nel quadro degli schemi GSP. In entrambe le decisioni (le quali pure differiscono sotto alcuni profili) venne riconosciuto che i Regimi GSP devono essere conformi alla menzionata Enabling Clause, in particolare non creando discriminazioni arbitrarie tra i potenziali beneficiari.

Ai sensi soprattutto della decisione dell’Organo di Appello, un Paese membro dell’OMC è comunque autorizzato a concedere delle preferenze tariffarie supplementari ai prodotti provenienti da diversi Paesi beneficiari, a condizione che di tale trattamento possano beneficiare tutti i Paesi che si trovino in condizioni analoghe⁹². Le eventuali difformità di

⁸⁹ *European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, Appellate Body Report*, 7 aprile 2004, doc. WT/DS246/R. Su questa controversia v. J.H. MATHIS, *Benign Discrimination and the General System of Preferences (GSP)*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2004, p. 289 ss.; S. SANNA, *op. cit.*, p. 251 ss.; C. DI TURI, *Il sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea dopo la controversia con l’India sul regime speciale in tema di droga*, in *Riv. Dir. Int.*, 2005, p. 721 ss.; G.M. GROSSMAN, A.O. SYKES, *A preference for development: the law and economics of GSP*, in *World Trade Review*, 4/2005, p. 41 ss.; A. LIGUSTRO, *L’Organizzazione mondiale del commercio condanna lo Schema di preferenze generalizzate della Comunità europea per il carattere discriminatorio del “regime droga”*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2005-I, p. 432 ss.

⁹⁰ Sul punto v. F. MARTINES, *I sistemi di preferenze generalizzate, la normativa comunitaria e il diritto dell’OMC*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 287 ss., a p. 297 ss. L’estensione fu motivata dall’appoggio politico fornito dal Pakistan dopo gli attentati dell’11 settembre 2001 e in occasione del conflitto con l’Afghanistan.

⁹¹ Il rapporto del *Panel* è del 28 ottobre 2003, doc. WT/DS246/R.

⁹² È interessante ricordare che la soluzione più rigida, nel senso del divieto di discriminazioni, adottata dal *Panel* in prima istanza aveva suscitato il timore che i Paesi donatori fossero disincentivati dal mantenere in vigore i GSP o dall’adottarne di nuovi; cfr. sull’argomento A. LIGUSTRO, *op. cit.*, p. 441, nonché R. HOWSE, *La mort du SGP? La décision du Groupe spécial dans le différend Inde – UE sur l’application de préférences en matière de médicaments*, e Id., *Une décision de l’Organe d’appel sauve le SGP,...du moins pour le moment*, in diversi numeri del 2004 della pubblicazione mensile *Passerelles entre le commerce et le développement durable*, a cura

trattamento devono essere giustificate da differenze obiettive nei “development needs” particolari dei Paesi beneficiari. Ai fini del presente studio, è interessante sottolineare soprattutto che la decisione comporta che ogni eventuale condizione o standard richiesto ai Paesi beneficiari sia fondato su parametri obiettivi, trasparenti e non-discriminatori (sulla base dell’esigenza di evitare condizioni unilateralmente definite, quindi con una chiara preferenza per il richiamo a multilateral benchmarks).

4.1. Lo schema di preferenze generalizzate dell’Unione europea attualmente in vigore

L’UE ha riformato il proprio GSP adottando nel 2005 un nuovo regolamento, destinato ad operare dal 2006 al 2008, ma che rappresenta la prima tappa di un programma più generale per il decennio 2006–2015⁹³. L’adozione del nuovo strumento era già in programma, per la prevista scadenza dello schema previgente⁹⁴, ma nei contenuti essa è stata evidentemente condizionata dall’esito della menzionata controversia con l’India inerente al precedente schema GSP dell’UE.

Nel quadro di questo studio ci si sofferma in particolare sulla rilevanza accordata nel recente regolamento ad istanze proprie anche del Movimento del Commercio Equo e Solidale: la tutela dei diritti dei lavoratori e la tutela dei diritti umani – oltre che la lotta alla droga, alla corruzione e all’inquinamento – sono prese in considerazione soprattutto nel regime cosiddetto “GSP-Plus” (ossia il “regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo”) di cui parleremo per ultimo, ma hanno rilevanza in tutti i regimi previsti⁹⁵.

Il nuovo GSP si articola infatti in tre Regimi preferenziali, che comportano diversi gradi di preferenze tariffarie⁹⁶: il Regime generale, il Regime “GSP-Plus”, e il Regime per i Least-Developed Countries. Destinatari delle preferenze indicate in questi tre regimi sono 179 Paesi elencati nell’allegato I del regolamento in esame (che qui di seguito indicheremo come “Paesi beneficiari”).

Le preferenze consistono, a seconda dei casi, in riduzioni tariffarie o nell’esenzione totale dal dazio per l’importazione nell’UE dei prodotti che sono indicati nell’allegato II del regolamento. Si tratta di un elenco che comprende circa 7200 prodotti, con un incremento di circa 300 prodotti (specie relativi ai settori agricoli e ittici) rispetto al previgente GSP.

dell’ICTSD, *International Centre for Trade and Sustainable Development*, disponibile (anche nella versione in lingua inglese *Bridges Between Trade and Sustainable Development*) sul sito www.ictsd.org.

⁹³ Reg. CE 980/2005 del 27 giugno 2005 “relativo all’applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate”, in *GUUE*, L169/2005. Cfr. la comunicazione della Commissione del 7 luglio 2004, COM(2004) 461 def., “Paesi in via di sviluppo, commercio internazionale e sviluppo sostenibile: il ruolo del sistema delle preferenze generalizzate (SPG) della Comunità per il decennio 2006/2015”, rinvenibile sul sito dell’UE: www.europa.eu.int.

⁹⁴ Sul GSP comunitario precedentemente in vigore (reg. 2501/2001 del 10 dicembre 2001, in *GUCE* L347/2001) v. F. MARTINES, *op. cit.*, p. 296 ss.

⁹⁵ Sul punto v. il paragrafo che segue.

⁹⁶ Si noti che le preferenze tariffarie comportano un dazio preferenziale, o la sospensione totale del dazio, rispetto al dazio della TDC per i Paesi membri dell’OMC, ossia in definitiva rispetto al “dazio della Nazione più favorita”.

All'interno di questo elenco, appare fondamentale la distinzione tra “prodotti sensibili e non sensibili”: nella categoria dei “prodotti non sensibili” rientrano le merci per le quali la UE ha reputato possibile in linea di massima liberalizzare l'importazione da parte di tutti i Paesi beneficiari – nel “Regime generale” –, poiché la loro importazione comporta un impatto economico limitato sul mercato dei prodotti comunitari similari. Viceversa, la “sensibilità” di altri prodotti dipende dalla valutazione da parte dell'UE del rischio che la loro importazione abbia un impatto negativo sui prodotti comunitari concorrenti, e per l'importazione di tali prodotti (per l'appunto i “prodotti sensibili”) il GSP prevede vari livelli di riduzione del dazio, a seconda del regime applicabile.

Sul piano concreto, il GSP della UE consente l'accesso preferenziale al mercato comunitario di un volume di importazioni pari a più di 40 miliardi di €, che appare superiore alla somma di tutte le importazioni che beneficiano dei GSP di USA, Canada e Giappone⁹⁷.

Va infine tenuto presente che malgrado l'apertura del GSP a ben 179 Paesi, tra cui anche Paesi di grandi dimensioni quali Cina e India, il Regolamento prevede un meccanismo per limitare la concessione dei benefici ai soli prodotti che non superino determinate soglie delle importazioni nella UE. In forza della c.d. “graduazione” delle preferenze, non possono beneficiare delle preferenze previste dal Regime generale o dal c.d. “GSP-Plus” i prodotti provenienti da un Paese beneficiario che superino il 15% delle importazioni nell'UE dei prodotti dello stesso settore originari dei Paesi beneficiari (la soglia è abbassata al 12,5 % per i tessili e abbigliamento)⁹⁸. La più rilevante conseguenza concreta di questa limitazione consiste nell'esclusione dell'applicazione del trattamento preferenziale per la grande maggioranza dei prodotti importati dalla Cina, nonché per i prodotti tessili provenienti dall'India⁹⁹.

4.2. I tre Regimi applicabili nel Regolamento in vigore

Il Regime generale rappresenta il nucleo principale del GSP, e riguarda tutti i Paesi beneficiari. Questo regime pone le regole generali del GSP, e si fonda in definitiva sulla distinzione tra prodotti non sensibili e sensibili: come si è detto, i prodotti “non sensibili” sono esenti da dazio; per i prodotti “sensibili” si ha una riduzione dei dazi ad valorem della

⁹⁷ Cfr. il Comunicato stampa della Commissione del 21 dicembre 2005, che riporta dati relativi al 2004, in <http://europa.eu.int/comm/trade>.

⁹⁸ Art. 14.1, reg. 980/2005: “Le preferenze tariffarie di cui agli articoli 7 e 8 sono abolite per i prodotti originari di un paese beneficiario appartenenti a un determinato settore quando il valore medio delle importazioni comunitarie provenienti da tale paese dei prodotti appartenenti al settore in questione, a cui si applica il regime di cui beneficia il paese suddetto, superi per tre anni consecutivi, sulla base dei più recenti dati disponibili al 1o settembre 2004, il 15 % del valore delle importazioni comunitarie degli stessi prodotti da tutti i paesi e territori elencati nell'allegato I. La soglia fissata per ciascuno dei settori XI (a) e XI (b) è del 12,5 %”.

⁹⁹ Cfr. il comunicato dell'*International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD), *L'UE adotta un nouveau Système de Préférences Généralisées (SPG)*, vol. 4, n. 7, del 30 giugno 2005, in www.ictsd.org/africoddev/edition/synthese/05-06-30/surlefill.htm.

tariffa doganale comune (in generale del 3,5 di punti percentuali, mentre per i tessili e il vestiario la riduzione è del 20% del dazio della TDC) 100.

Il Regime speciale a favore dei paesi meno sviluppati, viene disciplinato per ultimo all'interno del GSP, ma in questa sede se ne anticipa la trattazione per dedicare maggiore spazio più avanti al c.d. "GSP-plus", che è più affine alle problematiche del Commercio Equo e Solidale. Questo Regime concerne per l'appunto i Paesi che le Nazioni Unite definiscono "Least-Developed Countries" ("LDCs"), e comporta la sospensione totale dei dazi della TDC su tutti i prodotti originari di tali Paesi, ad eccezione delle armi e delle munizioni: si tratta di una strategia di aiuto che era già in vigore in precedenza, ed era nota come "EbA", acronimo per "Everything but Arms". Tuttavia, per alcuni prodotti (determinate categorie di riso, banane e zucchero), l'importazione nell'UE non è "duty-free", ma beneficia solo di una riduzione progressiva del dazio, finalizzata alla sospensione totale.

Come si è già osservato, la lista degli LDCs è determinata dal Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ecosoc), il quale può aggiornare la lista; ciò determina l'effetto di mutare i beneficiari del Regime nel quadro del Regolamento in esame¹⁰¹.

Il Regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo, denominato anche "GSP-Plus", comporta la sospensione dei dazi della TDC su tutti i circa 7200 prodotti, sensibili e non, elencati nell'allegato del regolamento in esame¹⁰². L'accesso in esenzione dai dazi ai prodotti originari dei Paesi beneficiari, che il Regime speciale garantisce, riguarda in definitiva i prodotti sensibili, posto che l'importazione dei prodotti non sensibili è già liberalizzata ai sensi del regime generale.

Questo regime ha come destinatari solo i Paesi che possono rientrare nella categoria dei "paesi vulnerabili", a condizione che assumano precisi impegni nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e del buon governo. Il primo requisito, cioè la qualificazione di un Paese come "vulnerabile", concerne il basso reddito, il basso livello di esportazioni verso la UE, il fatto che le esportazioni riguardino un numero molto ridotto di prodotti¹⁰³.

Il meccanismo mira a promuovere "lo sviluppo sostenibile e il buon governo" attraverso la "condizionalità" dell'ammissione al trattamento preferenziale, ossia subordinando la possibilità di beneficiare delle preferenze al rispetto di determinati standard. Si noti che il Regime in esame rimpiazza il regime speciale di lotta contro la produzione e il traffico di

¹⁰⁰ Articolo 7.1, reg. 980/2005: "I dazi della tariffa doganale comune sui prodotti elencati nell'allegato II come prodotti non sensibili sono totalmente sospesi, ad eccezione degli elementi agricoli". I dazi specifici sui prodotti sensibili sono ridotti del 30%.

¹⁰¹ Art. 12.7, reg. 980/2005: "I paesi che le Nazioni Unite depennano dall'elenco dei paesi meno sviluppati vengono depennati anche dall'elenco dei beneficiari del presente regime".

¹⁰² Art. 8.1, reg. 980/2005: "I dazi *ad valorem* della tariffa doganale comune su tutti i prodotti elencati nell'allegato II originari di un paese incluso nel regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo sono sospesi. 2. I dazi specifici della tariffa doganale comune sui prodotti di cui al paragrafo 1 sono interamente sospesi, tranne quelli sui prodotti a cui si applicano anche dazi *ad valorem*".

¹⁰³ Art. 9.3, reg. 980/2005: "Sono definiti paesi vulnerabili quelli: a) che la Banca mondiale non abbia classificato per tre anni consecutivi come paesi ad alto reddito e i cui cinque settori principali delle loro importazioni coperte dall'SPG nella Comunità rappresentino più del 75 % in valore di tutte le loro importazioni coperte dall'SPG e b) le cui importazioni coperte dall'SPG nella Comunità rappresentino meno dell'1 %, in valore di tutte le importazioni coperte dall'SPG nella Comunità".

droga che era in vigore ai sensi del previgente Regolamento 2501/2000, e che era stato oggetto dei ricorsi dell'India in seno all'OMC, di cui si è parlato in precedenza¹⁰⁴.

Al fine, verosimilmente, di conformarsi alla pronuncia del DSB nel caso India-UE, il Regolamento fa riferimento a standard internazionali: i Paesi che intendano beneficiare del trattamento preferenziale in questione devono dimostrare di rispettare un ampio numero di Convenzioni internazionali. In concreto, il Regolamento subordina il trattamento tariffario preferenziale alla ratifica ed effettiva attuazione di otto convenzioni dell'ONU in materia di diritti umani e di otto convenzioni della OIL (quelle che esprimono i c.d. "core labour standards"). Inoltre, è necessaria la ratifica e l'attuazione di almeno sette trattati all'interno di una lista che comprende sette convenzioni in materia di tutela dell'ambiente, tre convenzioni sulla lotta alla droga e una in materia di corruzione. Di tutte le convenzioni riportate è comunque richiesta la ratifica ed effettiva applicazione entro il 2008.

La violazione o l'abrogazione delle disposizioni interne di adattamento alle Convenzioni può essere causa di revoca temporanea del trattamento preferenziale¹⁰⁵.

La lista completa delle 27 convenzioni menzionate è contenuta nell'allegato III del Regolamento; per quanto riguarda le c.d. "Convenzioni essenziali ONU/OIL sui diritti umani e sul diritto del lavoro", che devono essere state tutte ratificate ed essere applicate per poter beneficiare del GSP, nella Parte A dell'allegato da un lato è compresa una serie di strumenti adottati nel quadro delle Nazioni Unite: i due Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali; le Convenzioni sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e di discriminazione nei confronti delle donne; le Convenzioni in materia di tortura e genocidio; la Convenzione sui diritti del fanciullo; la Convenzione internazionale sulla lotta e la repressione dell'apartheid. D'altro lato, una serie di Convenzioni OIL, ossia la n. 138, concernente l'età minima per l'ammissione al lavoro; la n. 182 concernente le forme più gravi di lavoro minorile; la n. 105 e la n. 29 sul lavoro forzato; la n. 100 e la n. 111 sul divieto di discriminazioni sul lavoro o nelle professioni, in particolare per quanto concerne la manodopera femminile; la n. 87 e la n. 98 in materia di diritti sindacali.

Le c.d. "Convenzioni relative ai principi ambientali e di buon governo", che devono essere state adottate in numero non inferiore a sette (e con l'impegno di una imminente adozione delle rimanenti) sono elencate nella Parte B dell'allegato, e consistono in sette Convenzioni di tutela ambientale (in materia di diversità e sicurezza biologica; di trattamento dei rifiuti o degli inquinanti organici; di cambiamenti climatici e tutela dello strato di ozono)¹⁰⁶, nonché,

¹⁰⁴ Per questa ragione, il GSP-Plus ha rimpiazzato il Regime previgente entrando in vigore in anticipo rispetto agli altri due Regimi (quello Generale e quello per gli LDCs), ossia a far data dal 1° luglio 2005.

¹⁰⁵ La possibilità di revoca temporanea delle preferenze può dipendere o da gravi violazioni delle convenzioni, al pari che per gli altri due Regimi (v. nel par. che segue le varie violazioni che possono dar luogo alla revoca), o, in particolare, dall'ipotesi in cui "la legislazione nazionale non ingloba più le convenzioni di cui all'allegato III che sono state ratificate ..., o se tale legislazione non è effettivamente applicata" (art. 16, reg. 980/2005).

¹⁰⁶ Sono le sette Convenzioni seguenti: Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono; Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento; Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti; Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione; Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica; Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico.

come si è detto, in tre Convenzioni in materia di lotta alla produzione e al traffico degli stupefacenti¹⁰⁷, e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

Appare apprezzabile la scelta comunitaria di far riferimento a parametri internazionali sia per quanto concerne gli strumenti normativi (ossia fondamentalmente le Convenzioni stipulate nel quadro delle Nazioni Unite o degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite), sia per quanto riguarda la verifica del rispetto delle Convenzioni medesime: il Regolamento fa infatti dipendere eventuali decisioni di ritiro dei benefici derivanti dal GSP dalle valutazioni degli organi di controllo internazionali operanti in ordine ai trattati medesimi¹⁰⁸.

In definitiva, dal quadro delle convenzioni che entrano in considerazione emerge evidentemente l'attenzione per un "concetto integrale di sviluppo sostenibile"¹⁰⁹, che non è circoscritto ai profili strettamente economici ma si estende ai bisogni globali di questi Paesi, ed è saldamente ancorato a standard obiettivi e comunemente accolti sul piano internazionale.

Per quanto concerne una valutazione complessiva del GSP dell'UE come incentivo per il rispetto di determinati standard di tutela dei diritti dell'uomo, dei diritti dei lavoratori, di buon governo o di tutela dell'ambiente, va rilevato che a queste esigenze sono ispirati tutti e tre i Regimi sopra descritti, e non solo il "GSP-Plus". È infatti comune ai tre Regimi la possibilità di una revoca delle preferenze, con conseguente ripristino del dazio della TDC, in presenza di condotte illecite gravi e sistematiche da parte di un Paese beneficiario, quali ad esempio la violazione delle convenzioni internazionali elencate nel GSP-Plus¹¹⁰. Il fatto che le Preferenze generalizzate non siano concesse in maniera definitiva e irrevocabile consente alla Commissione di far leva sul suo potere di controllo per estendere o ridurre il numero dei Paesi beneficiari del GSP-Plus¹¹¹.

Una critica al sistema GSP dell'UE può nascere dalla presenza nel Regolamento esaminato di una clausola di salvaguardia generale di cui la UE può avvalersi nei confronti dei prodotti dei PVS che si rivelino "troppo competitivi". Infatti, il regolamento consente alla UE di ristabilire i dazi della TDC sui prodotti importati "a condizioni tali da danneggiare o da minacciare di danneggiare gravemente un produttore comunitario di prodotti simili o

¹⁰⁷ Le tre Convenzioni delle Nazioni Unite sono: la Convenzione unica sugli stupefacenti (1961); la Convenzione sulle sostanze psicotrope (1971); la Convenzione contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (1988).

¹⁰⁸ Cfr. l'art. 16, reg. 980/2005: "I regimi preferenziali di cui al presente regolamento possono essere temporaneamente revocati, nei confronti di tutti o di alcuni prodotti originari di un paese beneficiario, per una delle seguenti ragioni: a) violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle convenzioni [ONU/OIL sui diritti umani e sul diritto del lavoro], sulla base delle conclusioni dei pertinenti organismi di controllo; b) esportazione di prodotti realizzati nelle carceri; c) gravi carenze dei controlli doganali in materia di esportazione o di transito di droga (sostanze illecite o precursori) o inosservanza delle convenzioni internazionali in materia di riciclaggio del denaro; d) pratiche commerciali sleali, gravi e sistematiche, che hanno ripercussioni negative per l'industria comunitaria e che non sono state affrontate dal paese beneficiario. Per le pratiche commerciali sleali che sono vietate o passibili di azione legale ai sensi degli accordi OMC l'applicazione del presente articolo è basata su una decisione anteriore in tal senso dell'organo competente dell'OMC; e) violazioni gravi e sistematiche degli obiettivi delle organizzazioni o delle intese regionali in materia di pesca di cui la Comunità fa parte, relativamente alla difesa e alla gestione delle risorse alieutiche".

¹⁰⁹ Preambolo del reg. 980/2005, cit., considerando n. 7.

¹¹⁰ Art. 16, reg. 980/2005, il cui testo si può leggere in nota nel paragrafo precedente.

¹¹¹ Cfr. il Comunicato stampa della Commissione del 21 dicembre 2005, cit., nel quale si annuncia l'estensione del GSP-Plus a 15 nuovi Paesi vulnerabili, ossia a cinque Paesi Andini, a sei Paesi centro-americani, alla Moldavia, alla Georgia, alla Mongolia e allo Sri Lanka.

direttamente concorrenti”¹¹². Si tratta di una disposizione con una tipica funzione “precauzionale”, in quanto è evidentemente volta a limitare il rischio che l’accesso libero o preferenziale garantito alle merci originarie dei Paesi beneficiari possa danneggiare i produttori comunitari concorrenti. È evidente, però, che l’eventuale applicazione concreta di misure di salvaguardia potrà ridurre i benefici che dovrebbero derivare dall’apertura del mercato comunitario nel regime GSP. Del resto, indipendentemente dall’adozione di tali misure, la semplice presenza di questa clausola è idonea a danneggiare i Paesi beneficiari¹¹³, poiché espone gli esportatori al rischio di vedere ostacolate le loro esportazioni verso la UE qualora i loro prodotti divengano effettivamente in grado di competere e anzi di prevalere sui prodotti concorrenti comunitari¹¹⁴. A ciò si collega un grado di incertezza che può disincentivare le imprese straniere dall’investire in tali Paesi.

Sul piano della portata concreta delle preferenze accordate va tuttavia segnalato un fenomeno più generale che è attualmente all’attenzione dell’OMC: la c.d. “erosione delle preferenze” (Non-Reciprocal Preference Erosion), che ha l’effetto di ridurre concretamente l’efficacia della concessione di trattamenti preferenziali¹¹⁵. L’“erosione della preferenza” deriva concretamente dal fatto che anche i negoziati multilaterali condotti in seno all’OMC tendono alla liberalizzazione del commercio internazionale attraverso la riduzione generalizzata dei dazi doganali applicati tra gli Stati membri dell’OMC. In altri termini, l’evoluzione del sistema multilaterale degli scambi implica una riduzione generalizzata dei dazi c.d. “della Nazione più favorita” (“MFN Duty”). Ora, posto che le preferenze tariffarie dell’UE consistono appunto in una tariffa preferenziale rispetto alla TDC applicata agli altri membri dell’OMC, l’abbassamento dei dazi di quest’ultima comporta una parallela riduzione di vantaggi legati alle concessioni preferenziali: si riduce infatti il margine di preferenza garantito ai PVS beneficiari.

5. Considerazioni inerenti alla rilevanza, nel quadro del GSP dell’UE, delle istanze promosse dal Movimento del Commercio Equo e Solidale e a possibili riforme del GSP in senso più favorevole al CEEs

Nel raffronto tra l’approccio del CEEs e quello del Sistema di preferenze generalizzate di recente approvato dall’UE, va innanzitutto rilevato un limite proprio del Movimento del CEEs, che qui ci permettiamo di sottolineare e che non è proprio del GSP. Il Commercio Equo e Solidale, infatti, fa leva sulla promozione del commercio di beni importati nei Paesi

¹¹² Art. 21, reg. 980/2005.

¹¹³ Sui problemi legati alla presenza di clausole di questo tipo, specie in strumenti internazionali relativi alle relazioni economiche tra Paesi con un differente grado di sviluppo, ci si permette nuovamente di rinviare a F. BESTAGNO, *Le clausole di salvaguardia*, cit., pp. 43–49.

¹¹⁴ L’inserimento di clausole di questo tipo è prassi abituale nelle relazioni esterne commerciali comunitarie, e sul punto merita di essere riportata (con i dovuti adattamenti) la seguente considerazione: “The safeguards provisions suggest that the liberal access promised ... may only be honoured if [i Paesi terzi siano] relatively unsuccessful at exporting to the European Union”, S. PEERS, *An Ever Closing Waiting Room?: The Case for Eastern European Accession to the European Economic Area*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 187 ss., alle pp. 200–201.

¹¹⁵ Su questo problema, cfr. ad esempio l’*Oxfam Briefing Paper* n. 82, del dicembre 2005, *Blood on the Floor*, p. 29 ss., reperibile a: www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bp82_blood.htm.

sviluppati, a condizione che siano stati prodotti nel rispetto di determinate garanzie. A ciò si collega però il rischio che i benefici di tali iniziative riguardino solo i settori industriali dei PVS che siano aperti all'esportazione. Ora, in tali Paesi le imprese che esportano sono normalmente quelle che hanno una struttura più organizzata; ma va tenuto presente che restano fuori dalle iniziative del CEES i più vasti settori dell'economia interna dei PVS che sono destinati al mercato interno, nei quali spesso operano imprese non regolari e nei quali quindi più si avvertono esigenze di tutela.

Il tipo di incentivo utilizzato nel GSP fa invece riferimento agli standard rispettati nei processi di produzione nel complesso delle attività economiche e dell'intero ordinamento giuridico interno dei PVS beneficiari. In altri termini, il GSP della UE prende in considerazione il rispetto di determinati standard internazionali non solo in ordine a ciò che forma oggetto di importazione nel nostro territorio. La scelta di offrire incentivi commerciali sulla base di valutazioni della situazione complessiva degli ordinamenti interni degli Stati beneficiari appare idonea ad incentivare il rispetto dei diritti dell'uomo e dei lavoratori, e il rispetto dell'ambiente, anche nei settori produttivi che siano rivolti solo al mercato nazionale.

Per quanto concerne la rilevanza, nel quadro del GSP dell'UE, delle istanze promosse dal Movimento del CEES, il nuovo GSP ha il pregio di ancorare l'ammissione o la revoca al trattamento tariffario preferenziale a parametri "multilaterali", ossia al rispetto di determinate convenzioni internazionali, e all'accertamento da parte delle organizzazioni internazionali competenti. Sebbene il contenuto di tali Convenzioni internazionali non corrisponda totalmente ai parametri del Commercio Equo e Solidale, il giudizio sul nuovo GSP della UE deve essere, a parere di chi scrive, positivo, e anzi – alla luce del quadro giuridico che regola i Sistemi di preferenze generalizzate nel diritto e nella prassi dell'OMC – è probabilmente uno dei risultati più avanzati che si possa ipotizzare.

Nel ragionare su possibili ipotesi o proposte di riforma del GSP dell'UE, occorre infatti considerare che vi sono alcuni limiti, di ordine "strutturale", che rendono difficile che il GSP possa essere "modellato" in senso più conforme alle istanze del Movimento del CEES.

In primo luogo, sulla base di quanto previsto dal diritto dell'OMC (e in particolare dalla Enabling Clause), i prodotti che possono beneficiare degli incentivi dei Sistemi di preferenze sono solo i prodotti originari dei PVS. Ciò comporta che restino esclusi dal GSP eventuali prodotti che pure siano certificati come conformi agli standard del Commercio equo e solidale (in particolare perché realizzati con materie prime o componenti originari di PVS e prodotti in piena conformità a determinati standard "sociali"), ma abbiano ricevuto la lavorazione finale in aziende site sul territorio di Paesi industrializzati che sono esclusi dal GSP¹¹⁶; nel caso in questione il beneficio sarebbe solo indiretto, ossia relativo alle materie importate utilizzate per la realizzazione del prodotto finale. Questo limite, peraltro, allo stato attuale del diritto dell'OMC non presenta possibilità di intervento in una possibile riforma del GSP.

L'aspetto però che probabilmente rappresenta il limite più rilevante del GSP, nella prospettiva del Movimento del CEES, è costituito dal fatto che questo strumento non distingue tra i beni che in un dato Paese siano stati prodotti nel rispetto delle istanze del

¹¹⁶ Del resto, qualora tali aziende, operanti nel quadro di programmi di CEES, siano aziende di Paesi comunitari, i prodotti finiti sul territorio dell'UE non potrebbero beneficiare in quanto tali di alcun vantaggio grazie al GSP, poiché per definizione esso consiste solo in vantaggi di tipo tariffario applicati ai prodotti importati.

CEeS, e quelli che invece non diano garanzie in tal senso. Si è visto infatti che la valutazione che porta all'ammissione al GSP dipende da un giudizio complessivo Paese per Paese, che non riguarda la produzione di specifici beni. Pertanto, i prodotti che formano oggetto dell'incentivazione all'importazione sono tutti i prodotti originari dai Paesi beneficiari, senza distinzioni, e non solo i prodotti delle singole aziende che effettivamente e stabilmente rispettino gli standard sociali e ambientali propugnati dal Movimento del CEeS.

A chi scrive sembra poco realistico ipotizzare proposte di riforma del GSP dell'UE finalizzate a offrire un (ulteriore) trattamento tariffario preferenziale alle singole aziende che abbiano una (ipotetica e futura) certificazione internazionale "sociale". La questione va affrontata sotto due distinte prospettive: sul piano giuridico, della compatibilità con il diritto dell'OMC, e sul piano pratico, della attuabilità nel concreto operare delle amministrazioni doganali nazionali.

Dal punto di vista giuridico, si è visto (supra, par. 4) che l'Organo di Soluzione delle controversie dell'OMC ha precisato che eventuali differenze nelle preferenze devono essere giustificate da differenze obiettive nei "development needs" dei singoli Paesi beneficiari, e devono essere basate su parametri obiettivi, trasparenti e non-discriminatori.

Per quanto riguarda appunto le "esigenze di sviluppo", sembra chiaro che i valori promossi dal Movimento del CEeS sono improntati esclusivamente a favorire lo sviluppo dei PVS sulla base di obiettivi di sostenibilità ambientale e di tutela della dignità del lavoro e delle persone. Peraltro, la pronuncia del DSB che si è analizzata, nel caso India/UE, sembra fare riferimento ad una differenziazione del trattamento concesso ai diversi Paesi, e non tanto a trattamenti tariffari diversi tra aziende interne al singolo Paese.

Se anche questo possibile ostacolo potesse essere superato sul piano interpretativo, resterebbe l'esigenza di ancorare la differenza di trattamento a un multilateral benchmark, ossia a standard di tutela sociale e ambientale internazionalmente condivisi. Sotto questo profilo, esistono evidentemente dei parametri internazionali autorevoli, come si è più volte evidenziato, consistenti in Convenzioni multilaterali quali le Convenzioni in materia ambientale, le Convenzioni generali in materia di diritti dell'uomo e le Convenzioni OIL. Tuttavia, un problema è posto allo stato attuale dai meccanismi di controllo sul rispetto di tali Convenzioni: essi, con evidenti e noti limiti per quanto concerne l'efficacia del "monitoraggio", impiegano criteri e meccanismi di controllo che portano a rilevare violazioni da parte dei Paesi contraenti, ma non paiono atti a operare un controllo azienda per azienda.

A monte di una riforma del GSP nel senso che si è ipotizzato dovrebbe quindi essere creato un sistema di "certificazione sociale", necessariamente basato su meccanismi internazionalmente riconosciuti. E con l'espressione "internazionalmente" si devono intendere meccanismi che siano riconosciuti a livello intergovernativo, e non fondati sulla adesione delle imprese su base volontaria¹¹⁷. Nell'eventualità – che non appare realizzabile a breve termine – che un numero sufficientemente ampio di Stati raggiungano un'intesa per la istituzione di un sistema internazionale di certificazione sociale, allora si potrebbe probabilmente porre realisticamente la questione di un GSP che conceda specifiche

¹¹⁷ Nel quadro dell'OIL si ha coscienza dell'importanza di programmi di *social labelling*, e a tal riguardo sono stati condotti studi in merito a progetti di certificazione contro lo sfruttamento del lavoro minorile. Si tratta peraltro di programmi che riguardano solo l'India e pochi altri Paesi, il cui approccio è molto diverso da quello sopra ipotizzato, in quanto sono fondati sull'adesione puramente volontaria delle imprese che mirano a segnalare al consumatore la qualità dei propri standard lavorativi aziendali.

preferenze tariffarie alle importazioni dei prodotti delle aziende certificate, ed eventualmente che escluda dalle preferenze i prodotti delle aziende non certificate.

Ma anche una volta che queste ipotesi si verificassero, si porrebbe allora il problema concreto della possibilità di applicare un Sistema basato su questi criteri da parte delle amministrazioni doganali. Sul piano pratico, infatti, si riscontrerebbero notevoli ostacoli, poiché il sistema doganale è strutturato in modo da operare ordinariamente applicando alle importazioni dazi che sono stabiliti non a seconda dell'azienda produttrice, bensì per categorie di prodotti e per gruppi di Paesi (o per singoli Paesi).

Da un lato, infatti, i dazi doganali si applicano a categorie di merci, come classificate sul piano internazionale¹¹⁸, sulla base della natura e delle caratteristiche dei prodotti, e non delle modalità della loro produzione. In astratto il sistema potrebbe anche essere radicalmente modificato, con la riformulazione integrale dei codici delle merci, in modo da stabilire codici diversi per le merci a seconda che nella loro produzione siano rispettati o meno i diritti dei lavoratori o altri standard sociali o ambientali. Tuttavia, posto che il sistema internazionale di classificazione delle merci è stabilito su base pattizia, una sua riforma dovrebbe essere decisa d'accordo con un numero di Paesi sufficientemente ampio da renderlo idoneo ad operare in concreto in modo efficace. E sembra un'ambizione poco realistica, ad oggi, l'idea che sia possibile ottenere un consenso di tal genere, vista la già menzionata opposizione da parte della maggioranza dei PVS ad una riforma del sistema commerciale in una prospettiva più aperta alle istanze sociali e ambientali.

D'altro lato, le tariffe doganali nazionali prevedono che i dazi siano stabiliti e amministrati "country by country": l'origine delle merci, in altri termini, è determinante per l'applicazione del dazio, posto che le tariffe doganali nazionali differenziano i dazi a seconda del Paese d'origine, e non a seconda dell'azienda esportatrice. Attualmente, solo in casi molto particolari gli Stati impongono dei dazi specifici all'importazioni di prodotti provenienti da determinate aziende, che vengono poi applicati "shipment by shipment". Ciò si verifica nelle peculiari ipotesi di alcune misure di difesa commerciale, in particolare nel caso dei dazi antidumping e antisovvenzioni, talora nel caso di contromisure a fini sanzionatori per pratiche commerciali illecite, e non invece nel caso delle misure di salvaguardia (le quali si applicano Paese per Paese).

L'adozione di misure differenziate a seconda dell'azienda di provenienza è correlata (necessariamente, ai sensi del diritto dell'OMC) allo svolgimento di complesse procedure di inchiesta sulla condotta della specifica azienda nel Paese dove essa è stabilita, a periodiche revisioni amministrative delle misure stesse nel Paese importatore, all'esame costante da parte dell'OMC, e a controlli doganali non solo sull'origine delle merci ma anche sulla provenienza aziendale. Si tratta di meccanismi complessi e costosi, che si discostano dalle procedure ordinarie. E pare difficile che si possa giungere ad una rivoluzione radicale dei meccanismi di controllo doganale, tale da rendere sistematici i controlli fondati sulla provenienza aziendale delle merci; a ciò si opporrebbe probabilmente anche la considerazione dell'incremento eccessivo dei costi a carico delle amministrazioni doganali.

Non è quindi ragionevole ipotizzare di proporre all'UE una riforma del GSP (più orientata secondo la prospettiva del Movimento del Commercio Equo e Solidale) volta ad escludere dal trattamento preferenziale singole merci di un Paese beneficiario, che non siano state

¹¹⁸ Cfr. *supra*, par. 3.1.

prodotte nel rispetto degli standard del CEEs, e viceversa a mantenere il regime preferenziale per le altre merci della stessa natura provenienti dallo stesso Paese, che siano certificate come conformi alle istanze del CEEs.

Alla luce della configurazione attuale dei meccanismi che intervengono nell'applicazione dei dazi doganali, il ritiro (*rectius* la revoca temporanea¹¹⁹) del beneficio o l'ammissione al trattamento preferenziale concerne necessariamente tutte le merci originarie di un Paese; per questo appare condivisibile l'approccio dell'ultimo Sistema di preferenze generalizzate della UE, che fa riferimento all'accertamento internazionale della commissione di violazioni - dei core labour standards, dei diritti umani fondamentali, o di determinati parametri di buon governo o di tutela ambientale - realizzate non in singole aziende produttrici, ma nel Paese beneficiario complessivamente considerato.

¹¹⁹ Cfr. l'art. 16 del reg. 980/2005, cit.

SEZIONE SECONDA

RICOGNIZIONE COMPARATIVA DEI DIVERSI APPROCCI SINO AD OGGI ADOTTATI RIGUARDO ALLA REGOLAZIONE DEL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE

CAPITOLO PRIMO

LA SCELTA DELLA AUTOREGOLAMENTAZIONE: LE DIVERSE TIPOLOGIE DI NORME VOLONTARIE

(Melissa Marinini)

1. Introduzione

Il commercio equo e solidale storicamente nasce “dal basso” attraverso l’impegno di numerose organizzazioni, che miravano a dimostrare la percorribilità di strade alternative all’approccio liberale del commercio internazionale costruendo da zero un modello totalmente separato da quest’ultimo. Questo approccio ha generato in un primo periodo posizioni che andavano dalla diffidenza al netto rifiuto di regolamentazioni del fenomeno che provenissero da entità esterne al movimento.

Gli attori del Fair Trade hanno quindi seguito la strada dell’autoregolamentazione, nel tentativo armonizzare i criteri e le finalità che ne connotavano l’attività.

Con l’evoluzione del fenomeno sempre più spesso si verificavano “contaminazioni” tra organizzazioni e prodotti Ces e altri canali del commercio tradizionale. Ciò ha incrementato ulteriormente l’esigenza di fare chiarezza ed ha portato alla creazione di veri e propri marchi sia sui prodotti sia sui soggetti.

All’interno di questo sistema possiamo quindi distinguere due vie che pur presentando ampie sovrapposizioni individuano due approcci concettuali diversi: da un lato la formulazione delle cosiddette **Carte dei Criteri**, finalizzate a definire in modo condiviso il fenomeno, per derivare dei criteri coerenti atti ad individuare i soggetti del Ces; dall’altro la **certificazione dei prodotti** e dei **soggetti** Fair Trade che permette l’uso dei relativi marchi.

Il culmine di questo sforzo condiviso è stata l’istituzione di organismi sopranazionali e nazionali di regolamentazione e controllo.

2. Le Carte dei Criteri

La necessità di individuare criteri comuni, che permettessero di dare maggiori garanzie ai consumatori, si concretizza nel 1998 nella “Carta europea delle Botteghe del Mondo” redatta da NEWS, che individua scopi, metodi, qualificazione dei soggetti e dei prodotti.

Questo documento l’anno successivo è diventato l’attuale “**Carta Europea dei Criteri del Commercio Equo e Solidale**” a seguito delle aggiunte inerenti definizioni e obiettivi di importatori, produttori¹²⁰.

Similmente nel 1999 tutti gli importatori italiani e molte delle Botteghe del Mondo presenti sul territorio nazionale hanno sottoscritto la “**Carta Italiana dei Criteri del Commercio**

¹²⁰ Questo risultato venne raggiunto per merito di FINE, sigla che indica il coordinamento informale tra FLO, IFAT, NEWS ed EFTA. Cfr. Cap. 1.

Per il testo integrale della Carta Europea si veda “*Fair Trade Criteria for European Worldshops, importers of Fair Trade products sold in European Worldshops, and suppliers/producers of Fair Trade products*” www.commercioequo.org.

Equo e Solidale¹²¹ che nel settembre 2005 è stata oggetto di una revisione più formale che sostanziale¹²².

Il documento cerca di armonizzare e sintetizzare la miriade di documenti redatti dalle singole Botteghe, nonché dai vari coordinamenti o associazioni di attori del Ces nazionali e internazionali.

Pur non avendo un approccio strettamente giuridico, questo documento può però essere utile al giurista, poiché individua obiettivi e criteri condivisi e fondanti l'attività oggetto di questa disamina.

Durante i lavori di discussione e redazione della prima Carta Italiana dei Criteri, le organizzazioni firmatarie hanno convenuto sulla necessità di costituire l'Assemblea Generale del Commercio Equo Italiano, un organismo informale volto a garantire il rispetto dei Criteri e a favorire il dibattito sul commercio equo, la creazione di gruppi di interesse comuni e le azioni verso le istituzioni attraverso un apposito tavolo politico¹²³.

Questo organismo nel 2002 ha deciso di darsi veste giuridica trasformandosi nell'Associazione Assemblea Generale Italiana del Commercio Equo e Solidale – AGICES.

2.1. La Carta italiana dei criteri del commercio equo in sintesi

Così come i Criteri Europei ai quali si ispira, la Carta Italiana¹²⁴ si occupa di definire il Ces e di individuarne gli obiettivi, i principi, nonché i soggetti, in termini ideali, organizzativi e programmatici.

La definizione è contenuta nel capitolo 1 che recita “*Il Commercio Equo e Solidale è un approccio alternativo al commercio convenzionale; esso promuove giustizia sociale ed economica, sviluppo sostenibile, rispetto per le persone e per l'ambiente, attraverso il commercio, la crescita della consapevolezza dei consumatori, l'educazione, l'informazione e l'azione politica. Il Commercio Equo e Solidale è una relazione paritaria fra tutti i soggetti coinvolti nella catena di commercializzazione: dai produttori ai consumatori*”.

Il documento elenca espressamente gli obiettivi del Ces: migliorare le condizioni di vita dei produttori dei paesi in via di sviluppo favorendone l'accesso ai mercati e garantendo il rispetto dei diritti umani. Attraverso azioni di *advocacy*, informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei consumatori, volte ad un rafforzamento della cooperazione tra “cittadini” di un mondo “globale” e alla crescita di un consumo critico e di nuovi modelli economici e di sviluppo che rispettino la dignità umana, le organizzazioni del Ces mirano ad orientare il sistema commerciale internazionale esercitando pressione sui Governi, sulle organizzazioni internazionali e sulle imprese, affinché riconoscano l'importanza di detti principi e li adottino nella pratica (Capitolo 2 della Carta Italiana dei Criteri)¹²⁵.

¹²¹ Per il testo integrale del documento si veda www.agices.org.

¹²² Per il testo integrale della nuova Carta Italiana si veda il sito www.assobdm.it

¹²³ Si veda www.commercioequo.org e www.agices.org.

¹²⁴ Nel seguito si fa riferimento alla Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale, approvata dall'Assemblea dei Soci AGICES, Chioggia (VE) – 16 aprile 2005.

¹²⁵ Il capitolo 2 della Carta Italiana dei criteri elenca i seguenti obiettivi:

1. Migliorare le condizioni di vita dei produttori aumentandone l'accesso al mercato, rafforzando le organizzazioni di produttori, pagando un prezzo migliore ed assicurando continuità nelle relazioni commerciali.

Le organizzazioni firmatarie¹²⁶, in base al Capitolo 3 della Carta, si impegnano a condividere e ad attuare nel proprio statuto o nella *mission* anche i seguenti criteri: la democrazia organizzativa; il prezzo equo; il prefinanziamento; la continuità nelle relazioni; il vincolo nella destinazione degli utili che vanno reinvestiti esclusivamente nell'attività produttiva e/o a beneficio dei lavoratori; la ricaduta sociale dello scambio commerciale a vantaggio della comunità in cui il produttore opera¹²⁷.

-
2. Promuovere opportunità di sviluppo per produttori svantaggiati, specialmente gruppi di donne e popolazioni indigene e proteggere i bambini dallo sfruttamento nel processo produttivo.
 3. Divulgare informazioni sui meccanismi economici di sfruttamento, tramite la vendita di prodotti, favorendo e stimolando nei consumatori la crescita di un atteggiamento alternativo al modello economico dominante e la ricerca di nuovi modelli di sviluppo.
 4. Organizzare rapporti commerciali e di lavoro senza fini di lucro e nel rispetto della dignità umana, aumentando la consapevolezza dei consumatori sugli effetti negativi che il commercio internazionale ha sui produttori, in maniera tale che possano esercitare il proprio potere di acquisto in maniera positiva.
 5. Proteggere i diritti umani promuovendo giustizia sociale, sostenibilità ambientale, sicurezza economica.
 6. Favorire la creazione di opportunità di lavoro a condizioni giuste tanto nei Paesi economicamente svantaggiati come in quelli economicamente sviluppati.
 7. Favorire l'incontro fra consumatori critici e produttori dei Paesi economicamente meno sviluppati.
 8. Sostenere l'autosviluppo economico e sociale.
 9. Stimolare le istituzioni nazionali ed internazionali a compiere scelte economiche e commerciali a difesa dei piccoli produttori, della stabilità economica e della tutela ambientale, effettuando campagne di informazione e pressione affinché cambino le regole e la pratica del commercio internazionale convenzionale.
 10. Promuovere un uso equo e sostenibile delle risorse ambientali.

¹²⁶ Una ricerca del CEIS Tor Vergata condotta da Becchetti, Paganetto e Adriani ha individuato nove potenziali effetti positivi attraverso cui il Ces potrebbe intervenire su specifici problemi di *market failure*: 1. effetto di aumento del benessere dei consumatori; 2. effetto di salario minimo; 3. effetto di stabilizzazione del prezzo di mercato; 4. effetti indiretti sul datore di lavoro con eccesso di potere sul mercato; 5. effetti di prefinanziamento sul razionamento del credito; 6. effetto dinamico sulla scolarizzazione e sulla crescita; 7. effetto sugli indicatori sociali; 8. effetto indiretto di selezione efficiente con aumento dei salari nel settore tradizionale; 9. servizi all'export. Per approfondimenti si veda il sito internet www.commercioequo.org

¹²⁷ Il testo integrale del capitolo 3 prevede che : Criteri generali adottati dalle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale

Le organizzazioni di Commercio Equo e Solidale si impegnano a condividere ed attuare, nel proprio statuto o nella *mission*, nel materiale informativo prodotto e nelle azioni, la definizione e gli obiettivi del Commercio Equo e Solidale. In particolare si impegnano a:

1. Garantire condizioni di lavoro che rispettino i diritti dei lavoratori sanciti dalle convenzioni OIL.
2. Non ricorrere al lavoro infantile e a non sfruttare il lavoro minorile, agendo nel rispetto della Convenzione Internazionale sui diritti dell'Infanzia.
3. Pagare un prezzo equo che garantisca a tutte le organizzazioni coinvolte nella catena di commercializzazione un giusto guadagno; il prezzo equo per il produttore è il prezzo concordato con il produttore stesso sulla base del costo delle materie prime, del costo del lavoro locale, della retribuzione dignitosa e regolare per ogni singolo produttore.
4. Garantire ai lavoratori una giusta retribuzione per il lavoro svolto assicurando pari opportunità lavorative e salariali senza distinzioni di sesso, età, condizione sociale, religione, convinzioni politiche.
5. Rispettare l'ambiente e promuovere uno sviluppo sostenibile in tutte le fasi di produzione e commercializzazione, privilegiando e promuovendo produzioni biologiche, l'uso di materiali riciclabili, e processi produttivi e distributivi a basso impatto ambientale.
6. Adottare strutture organizzative democratiche e trasparenti in tutti gli aspetti dell'attività ed in cui sia garantita una partecipazione collettiva al processo decisionale.
7. Coinvolgere produttori di base, volontari e lavoratori nelle decisioni che li riguardano.
8. Reinvestire gli utili nell'attività produttiva e/o a beneficio sociale dei lavoratori (p.e. fondi sociali).
9. Garantire un flusso di informazioni multidirezionale che consenta di conoscere le modalità di lavoro, le strategie politiche e commerciali ed il contesto socio-economico di ogni organizzazione.

I capitoli successivi della Carta, come meglio si approfondirà nel prossimo paragrafo, individuano i soggetti del Ces distinguendo da un lato produttori ed Esportatori, dall'altro le organizzazioni italiane del Ces differenziando i requisiti in base alle attività da esse svolte (requisiti validi per tutte le organizzazioni, requisiti su acquisto e importazione, requisiti sulla vendita all'ingrosso e al dettaglio).

La carta si conclude indicando le caratteristiche necessarie affinché i prodotti alimentari trasformati possano definirsi di commercio equo (capitolo 7).

2.2. I soggetti del Commercio Equo e Solidale alla luce della Carta italiana dei criteri

La filiera del commercio equo e solidale inizia con i produttori, di manufatti artigianali o di prodotti alimentari, che lavorano nei Paesi in via di sviluppo e vendono la loro merce, raramente passando per intermediari locali che operano da esportatori, a centrali di importazione nei Paesi avanzati, che la distribuiscono principalmente tramite la rete delle Botteghe del Mondo (World Shops).

Analizziamo i soggetti di questa filiera partendo dai più vicini ai consumatori finali, cioè le organizzazioni italiane del Ces che *“commercializzano prevalentemente prodotti del Commercio Equo e Solidale di organizzazioni di produzione e/o di esportazione e/o di altre organizzazioni di Commercio Equo e Solidale. [...]”* e *“condividono gli obiettivi del Commercio Equo e Solidale, rispettano i criteri elencati nel Capitolo 3 di questa Carta”* (capitolo 5).

Comuni a tutte sono i primi sette requisiti: *“1. Promuovere iniziative di economia solidale [...] 2. Sostenere le campagne di sensibilizzazione e pressione, condotte a livello nazionale ed internazionale, volte a realizzare gli obiettivi del Commercio Equo e Solidale. 3. Essere senza fini di lucro. 4. Inserire, appena possibile, personale stipendiato all'interno della struttura, garantendo un'adeguata formazione. 5. Valorizzare e formare i volontari e garantire loro la partecipazione ai processi decisionali. 6. Rendere disponibile alle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale, impegnandosi alla trasparenza, l'accesso alle informazioni riguardanti le proprie attività (commerciali e culturali). 7. Avviare e mantenere contatti diretti con esperienze marginali di autosviluppo, sia in loco che nei Paesi*

10. Promuovere azioni informative, educative e politiche sul Commercio Equo e Solidale, sui rapporti fra i Paesi svantaggiati da un punto di vista economico e i Paesi economicamente sviluppati e sulle tematiche collegate.

11. Garantire rapporti commerciali diretti e continuativi, evitando forme di intermediazione speculativa, escludendo costrizioni e/o imposizioni reciproche e consentendo una migliore conoscenza reciproca.

12. Privilegiare progetti che promuovono il miglioramento della condizione delle categorie più deboli.

13. Valorizzare e privilegiare i prodotti artigianali espressioni delle basi culturali, sociali e religiose locali perché portatori di informazioni e base per uno scambio culturale.

14. Cooperare, riconoscendosi reciprocamente, ad azioni comuni e a favorire momenti di scambio e di condivisione, privilegiando le finalità comuni rispetto agli interessi particolari. Per evitare azioni che indeboliscano il Commercio Equo e Solidale si impegnano, inoltre, in caso di controversie, a fare un percorso di confronto e di dialogo, eventualmente con l'aiuto di un facilitatore.

15. Garantire relazioni commerciali libere e trasparenti, promuovendo processi di sviluppo e coordinandosi nello spirito dell'art. 3.14.

16. Garantire trasparenza nella gestione economica con particolare attenzione alle retribuzioni

economicamente svantaggiati[...]” (capitolo 5). Seguono i requisiti specifici per le diverse attività: acquisto e importazione¹²⁸; vendita¹²⁹, vendita all’ingrosso¹³⁰.

Le organizzazioni italiane del Ces assumono quindi la connotazione *no profit* e, da una ricognizione empirica, emerge che esse sono costituite nella forma giuridica dell’associazione o della cooperativa o del consorzio.

La principale differenza tra l’ultima versione del documento e quella del ’99 risiede proprio nella descrizione dei soggetti italiani: questi sono definiti genericamente (organizzazioni italiane) e distinti a seconda delle attività svolte lungo la filiera laddove nel documento originale si faceva riferimento esplicito agli Importatori e alle Botteghe del Mondo, quale canale di vendita al dettaglio. Nel 2005 la dicitura “Botteghe del Mondo” è completamente assente dalla Carta, segno dei cambiamenti che stanno avvenendo nell’approccio all’autoregolamentazione, che sta passando da un’ottica esclusiva (requisiti stringenti, ritagliati sui soggetti “storici” del Ces) ad una inclusiva (regole più generiche e libertà di integrarle con requisiti aggiuntivi).

Dall’analisi empirica fin qui svolta si constata la presenza di soggetti piuttosto eterogenei che giuridicamente sono espressione del mondo cooperativo e dell’associazionismo.

2.3. Agices

¹²⁸ Nell’attività di acquisto e di importazione le Organizzazioni italiane di Commercio Equo e Solidale devono: 8. Offrire ai produttori, se da essi richiesto, il pre-finanziamento della merce, e favorire altre forme di credito equo o microcredito, qualora non esistano in loco possibilità di accesso a crediti. 9. Promuovere, anche attraverso la collaborazione reciproca, rapporti di continuità, per mantenere un clima di autentico scambio, per favorire una maggiore stabilità per gli sbocchi di mercato dei produttori, e per permettere un effettivo miglioramento delle condizioni di vita sul breve/medio/lungo periodo. 10. Fornire supporto alle organizzazioni di produzione ed esportazione: formazione, consulenze, ricerche di mercato, sviluppo di prodotti, feedback sui prodotti e sul mercato. 11. Assicurarsi che i principi del Commercio Equo e Solidale siano conosciuti e condivisi dai produttori e lavorare con questi per applicarli. 12. Favorire, laddove sussistano le condizioni, la lavorazione dei prodotti presso le organizzazioni di produttori e/o privilegiare l’acquisto o l’importazione di prodotti la cui lavorazione avviene anche parzialmente nei paesi di origine dei produttori. 13. Dare possibilità alle altre organizzazioni di Commercio Equo e Solidale di fare viaggi di conoscenza presso i produttori (e viceversa), rispettando i criteri del Turismo responsabile espressi nel documento “Turismo responsabile: Carta d’identità per viaggi sostenibili”. 14. Privilegiare i fornitori esterni al circuito del Commercio Equo e Solidale fra quelli organizzati in strutture no-profit, con finalità sociali e con gestione trasparente e democratica e che abbiano prodotti eco-compatibili e culturali. Non intraprendere relazioni commerciali con aziende che, con certezza, violino i diritti umani e dei lavoratori.

¹²⁹ Nell’attività di vendita le Organizzazioni italiane di Commercio Equo e Solidale devono: 15. Fornire ai consumatori tutto il materiale informativo disponibile, comprese le schede del prezzo trasparente. 16. Mantenersi costantemente informate sui prodotti che vengono venduti, verificando che vengano rispettati i criteri del Commercio Equo e Solidale. 17. Garantire ai consumatori sia in caso di distribuzione diretta che di distribuzione attraverso soggetti esterni, informazioni relative al Commercio Equo e Solidale, ai gruppi produttori che hanno realizzato il prodotto o fornito le materie prime, alla rete delle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale ed uno schema di prezzo trasparente, che fornisca almeno le seguenti informazioni: prezzo FOB pagato al fornitore, costo di gestione, importazione e trasporto, margine per la vendita. Tali informazioni possono essere indicate in percentuale od in valore assoluto, per singolo prodotto o per categoria di prodotti, o per paese di provenienza, o per gruppo di produttori.

¹³⁰ In caso di vendita all’ingrosso: 18. Vendere prevalentemente alle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale, ai canali di economia solidale, e/o di solidarietà sociale, gruppi di autoconsumo e/o gruppi informali di solidarietà. 19. Fornire alle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale informazioni sui prodotti e sui produttori attraverso schede informative che contengano il prezzo trasparente dei prodotti ed essere disponibili a fornire la documentazione di supporto.

In questo contesto di associazionismo e auto-aggregazione spicca l'Associazione Assemblea Generale Italiana del Commercio Equo e Solidale (AGICES), "depositaria" della Carta Italiana dei Criteri e del Registro Italiano delle Organizzazioni di Commercio Equo e Solidale (RIOCES, cfr. oltre).

L'Agices e il suo Registro assumono per questo studio una notevole importanza, in quanto esprimono lo sforzo di individuare standard concreti e verificabili che permettano di distinguere gli attori del commercio equo. Questa volontà nasce dall'intento di essere riconoscibili non solo dal consumatore ma anche dal legislatore nella prospettiva di un futuro riconoscimento giuridico.

Agices è un'associazione di categoria che nel suo Statuto si propone la finalità di promuovere, tutelare e rappresentare, i soggetti che si riconoscono nella Carta dei Criteri; è infatti depositaria della Carta e ha la responsabilità di gestirla, modificarla e controllarne il rispetto da parte dei soci.

Sono stati individuati "*standard d'azione concreti e verificabili che rappresentano la trasposizione operativa dei principi contenuti nella Carta dei Criteri*"¹³¹ ciò ha permesso di realizzare, il 6 giugno del 2004, uno tra gli scopi più importanti dell'Associazione: l'istituzione del Registro Italiano delle Organizzazioni di Commercio Equo e Solidale (RIOCES). Si è quindi concretizzata, seppur a livello embrionale, la volontà di stabilire un rapporto rigoroso e trasparente con tutti gli *stakeholders*.

E ciò consentirà alle organizzazioni ammesse al Registro di fregiarsi del logo e della dicitura "Iscritto al Registro AGICES" che ne identificherà e garantirà la filiera come equa e solidale.

Dalla Carta dei Criteri sono stati tratti due "regolamenti" uno costituito dai "criteri fondamentali" necessari per essere ammessi ad AGICES e l'altro dai "criteri importanti" che si aggiungono ai primi perchè i soci possano iscriversi al RIOCES.

Per non rendere il sistema eccessivamente intransigente è previsto un regime transitorio che permetta alle organizzazioni di adeguarsi nei termini prescritti.

2.4. I Criteri fondamentali

I criteri Fondamentali previsti sono i seguenti: 1) natura e finalità "non lucrativa"; 2) commercio equo e solidale nello scopo sociale; 3) struttura democratica e trasparente; 4) evidenza sui criteri di selezione dei soggetti convenzionali coinvolti nel processo produttivo; 5) attività effettiva e prevalenza negli acquisti da produttori del commercio equo e solidale; 6) prezzo ai consumatori: trasparenza e tutela delle organizzazioni di Commercio equo e solidale; 7) relazione commerciale "equa e solidale" con i produttori; 8) prodotti trasformati: trasparenza nelle percentuali in peso o valore di ingredienti del commercio equo; 9) priorità di vendita alle organizzazioni di commercio equo e solidale e/o ai canali di economia solidale; 10) canali distributivi esterni.

Pertanto, per essere ammessi ad Agices sarà necessario che l'ente sia costituito nella forma giuridica della cooperativa, dell'associazione o in una forma che giuridicamente rispetti la natura non lucrativa dell'ente. Il carattere *non profit* dovrà essere richiamato esplicitamente nello statuto o nell'atto costitutivo del soggetto che presenta domanda di ammissione ad Agices e dovrà trovare conferma sia nel divieto di distribuire utili o avanzi di gestione in misura superiore a quanto previsto dalla legge, sia nella previsione che, in caso di

¹³¹ Statuto Agices e Regolamento Interno

scioglimento dell'ente, il suo patrimonio venga devoluto ad enti che perseguono finalità analoghe.

Al fine di un'individuazione chiara dei soggetti che svolgono questa attività lo Statuto e/o l'Atto costitutivo dovranno prevedere espressamente che l'attività che viene svolta in prevalenza è quella di promozione e commercializzazione di prodotti Fair Trade.

Ad una forma giuridica piuttosto vincolante si accompagna l'esigenza che si tratti di strutture democratiche e trasparenti. Il che deve coinvolgere sia le modalità deliberative dell'assemblea nella formulazione dei piani strategici, sia l'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione dei piani operativi; si aggiunga inoltre che deve essere garantita trasparenza sia nell'ambito delle assunzioni del personale sia nelle determinazione delle retribuzioni. Trasparenza significa inoltre possibilità di accesso alle informazioni da parte degli *stakeholders*.

Oltre a ciò dovranno essere chiare ed evidenti le procedure adottate nella scelta dei fornitori e rivenditori appartenenti a canali del processo produttivo convenzionale. A questo riguardo Agices ritiene che coloro che abbiano tra i propri fornitori, soggetti sottoposti a campagne di boicottaggio debbano presentare al RIOCES la documentazione che dimostri di aver approfondito il problema e di "aver preso adeguate decisioni al riguardo".

Il coinvolgimento di distributori diversi dalle Botteghe del mondo, anche appartenenti alla grande distribuzione, vuole da un lato rispondere alla volontà di aumentare la quota di mercato del CES, dall'altro creare nuovi percorsi di collaborazione e corresponsabilizzazione. Per realizzare tali obiettivi, garantendo il rispetto dei principi equo solidali, sono stati adottati indicatori e strumenti che, consentendo una verifica periodica, forniscano un'analisi reale ed oggettiva del soggetto non-Ces coinvolto.

I Criteri Fondamentali ci permettono di verificare la natura equa e solidale delle organizzazioni accreditate, e, soprattutto, di distinguerle da tutti i soggetti con cui queste vengono in contatto e che vengono parzialmente coinvolti nel fenomeno del commercio alternativo, senza però abbracciarne totalmente l'approccio (ad es. alcune catene di supermercati).

3. La strada della certificazione

Le certificazioni si distinguono in: marchi sul prodotto e marchi sulle organizzazioni/filiera.

Va innanzitutto ricordato che negli ultimi anni numerose imprese *profit* distribuiscono prodotti equo solidali. Alcune centrali di importazione hanno infatti stipulato contratti con supermercati e negozi. La scelta di penetrare il mercato tradizionale ha condotto all'introduzione dei marchi di garanzia sui prodotti Fair Trade e all'esigenza di un dibattito comune per regolare il rapporto con i canali di vendita diversi da quelli equo e solidali.

I marchi sui prodotti del Ces hanno la funzione di renderli riconoscibili agli occhi del consumatore che potrà distinguerli dagli altri senza difficoltà¹³². Tuttavia l'introduzione di segni distintivi e i relativi processi di accreditamento e controllo ha sollevato non poche discussioni all'interno del mondo del CES: le strutture meno organizzate hanno spesso difficoltà a conformarsi ai requisiti burocratici; l'uso dei marchi potrebbe creare effetti di

¹³² Vicendevolmente la scelta equa e solidale negli acquisti distingue il consumatore, servendo da indicatore sociale, "misurando" l'attenzione dei consumatori su temi quali l'etica commerciale e l'attenzione all'ambiente, e nel contempo influenza il mercato e le sue regole in L. VERONESI, *Il supermercato si allarga*, in *Il Sole 24 ore*, 4 gennaio 2003.

“*brand*” che snaturerebbero gli intenti del commercio alternativo creando una deriva verso le metodologie di marketing più tradizionali¹³³.

Inoltre alcune organizzazioni ritengono riduttivo identificare un prodotto con un’etichetta. Il commercio equo e solidale è una filiera, una realtà complessa e dinamica che coinvolge anche i produttori, le centrali di importazione e i dettaglianti.

Questo è uno dei motivi per cui le organizzazioni del Ces ritengono estremamente importante distinguere il marchio sul prodotto da quello identificativo della filiera.

E’ necessario non confondere la presenza di un prodotto certificato con il commercio equo. Il fatto di distribuire prodotti solidali non fa del soggetto un soggetto necessariamente equo solidale e questo è ancor più evidente quando a rivenderli è il canale della grande distribuzione. E’ di primaria importanza stabilire in modo inequivocabile chi possa definirsi soggetto del Ces specialmente ai fini di un riconoscimento giuridico.

Questo problema è stato risolto a livello internazionale con l’introduzione di un doppio sistema di certificazione quello sul prodotto svolto da FLO e quello sulle organizzazioni svolto da IFAT.

Nel 1989 è nata IFAT che riunisce 270 organizzazioni CES intorno al *Code of practice* che determina i principi fondamentali ai quali ogni membro deve adeguarsi. Più di metà dei soci sono associazioni del Sud del Mondo, che producono principalmente **manufatti artigianali**.

I prodotti di artigianato presentano una differenziazione¹³⁴ e una rapidità del ciclo di vita elevati, che impediscono l’individuazione di standard specifici.

Pertanto IFAT ha scelto di certificare le organizzazioni piuttosto che il prodotto, ciò significa che alcuni vincoli in materia di condizione del lavoro, dei salari e dell’ambiente devono essere rispettati.

Nel 2004 essa ha introdotto il marchio FTO – *Fair Trade organisation* per identificare quelle organizzazioni che rispettano gli standard interni e i vincoli del sistema di monitoraggio con la finalità di creare un *brand* riconosciuto a garanzia di qualità.

Nei confronti degli importatori l’associazione richiede che la relazione commerciale con i produttori includa un’attività di consulenza inerente informazioni sul mercato e il miglioramento della gamma dei prodotti.

Si sottolinea che IFAT non dà alcuna indicazione quantitativa relativa al prezzo.

Il *Code of practice* e gli standard relativi¹³⁵ non sono elaborati in accordo con i sistemi di standardizzazione internazionale e sono espressi in modo approssimativo. Anche il processo di elaborazione di detti standard appare vago e ciò fa sì che un’adozione in campo giuridico, dell’approccio IFAT sia inopportuno.

Più stringente è il sistema di certificazione introdotto da FLO. L’ente nasce nel 1997 e riunisce 20 iniziative nazionali di marchio e oltre 400 organizzazioni di produttori di 50 paesi, con la finalità di gestire il marchio “Fairtrade”. Esso rappresenta un’etichetta di commercio equo e solidale per i prodotti agricoli di grande commercializzazione che siano relativamente standard (the, caffè, banane ...). Il suo logo è diffuso in diciannove paesi, praticamente tutto il mondo sviluppato.

¹³³ Per approfondimenti si rinvia a GUADAGNUCCI, *op. cit.*, 98.

¹³⁴ I prodotti artigianali si possono suddividere in numerosi sottosettori (legno, cuoio, metallo, tessile,...) e una miriade di articoli (con uno stesso materiale si possono fabbricare prodotti estremamente diversi, per non parlare dei prodotti che costituiti da materiali compositi).

¹³⁵ Sono previsti due standard: Standards for Fair Trade Organization, Standards for Fair Trade Support Organization and Fair Trade networks.

L'organizzazione garantisce al consumatore che i prodotti marchiati sono conformi agli standard fissati dallo *Standards and Policy Committee*. Quest'ultimo ha individuato due insiemi di regole: uno per i produttori e uno per gli altri attori.

Per i produttori si distinguono, con standard *ad hoc*, le organizzazioni dei piccoli agricoltori (proprietari) dalle altre situazioni in cui si fa uso di manodopera (es. piantagioni). A queste regole si aggiungono standard specifici di prodotto che integrano requisiti particolari in campo sociale, e ambientale (parte A e B). A questo livello il marchio FLO certifica l'organizzazione dei produttori.

Gli altri soggetti della filiera devono soddisfare i requisiti contenuti nella parte C degli standard specifici di prodotto che riguardano il prezzo d'acquisto, il prefinanziamento, le relazioni commerciali durevoli ecc...

In questo caso (tipicamente nei paesi occidentali) il marchio certifica le modalità di acquisto, vendita e trasformazione dei **prodotti**.

Il prezzo d'acquisto rappresenta la chiave del sistema FLO e per la sua fissazione l'organizzazione prevede che non possa essere inferiore agli importi che il comitato di standardizzazione prevede per ciascuna categoria di prodotto e area geografica.

Il comitato, in cui sono rappresentati sia i produttori, sia le delegazioni nazionali FLO, sia esperti esterni, consulta tutte le parti coinvolte e stabilisce un "prezzo di riferimento", determinato, tenendo conto del costo della vita, della produzione (in termini di tempo di lavoro e costo della manodopera) e degli investimenti necessari a breve e lungo termine e dei costi derivanti dal rispetto dei vincoli ambientali e sociali. Un "**premio di sviluppo**" rappresentato dal 15% dei costi di produzione si aggiunge al prezzo di riferimento per ottenere il prezzo FLO minimo.

Recentemente FLO, a garanzia delle regole sulla trasparenza, ha provveduto a separare giuridicamente l'organismo di certificazione (FLO-Cert Ltd) da quello che definisce gli standard (FLO eV).

Dall'analisi svolta si possono evidenziare tre differenze fondamentali tra FLO e IFAT:

1. FLO fissa con precisione il prezzo su prodotti standardizzati mentre IFAT non può che limitarsi a fissare principi generali sul prezzo equo per l'ampia gamma di prodotti di artigianato;
2. FLO certifica le organizzazioni dei produttori nei PVS e i prodotti commercializzati nei paesi occidentali, ma non certifica le organizzazioni nel Nord del mondo; IFAT certifica le organizzazioni dei produttori e gli attori commerciali;
3. FLO svolge un monitoraggio continuo affidandolo ad un'organizzazione *ad hoc*, mentre IFAT svolge solo controlli a campione e si basa essenzialmente sull'autovalutazione.

3.1. Rioces: nasce in Italia il marchio sulla filiera

Una delle più importanti novità introdotte da Agices è la creazione del logo "iscritto al registro Agices" di cui possono fregiarsi le organizzazioni iscritte al Rioces.

Si tratta di un marchio sulla filiera produttiva e non sul prodotto; esso attesta che gli enti che se ne fregiano sono realtà di commercio equo solidale rispettose della Carta Italiana dei criteri equo solidali e dei regolamenti attuativi. Di conseguenza i prodotti di un'organizzazione

iscritta a RIOCES sono equo e solidali perché l'intera catena produttiva e distributiva che li coinvolge è equa e solidale¹³⁶.

Per essere ammessi al RIOCES le organizzazioni devono soddisfare oltre ai sopracitati "criteri fondamentali" anche i seguenti "criteri importanti".

I soggetti che intendono iscriversi al registro devono essere necessariamente soci Agices mentre non è detto il viceversa. Si aggiunga inoltre che sono iscritti di diritto al Rioces i produttori e gli esportatori che sono soci IFAT e/o iscritti nei registri FLO e in regola con le procedure di monitoraggio previste dalle stesse.

I criteri importanti sono indicatori finalizzati all'ottenimento di un punteggio: si tratta quindi di criteri quantitativi. Per ottenere l'iscrizione sarà necessario superare una soglia minima (60%) individuata in funzione del massimo punteggio totale ottenibile¹³⁷. Viene puntualizzato nel Regolamento di Gestione del RIOCES che il Consiglio direttivo di Agices elaborerà una procedura di "accompagnamento" per le organizzazioni che non ottengono un punteggio sufficiente per aiutarle a superare tale *gap*.

Sia per i criteri fondamentali sia per quelli importanti le organizzazioni richiedenti dovranno compilare dei moduli di autovalutazione: si tratta di una vera e propria autocertificazione¹³⁸.

A ciò si allega copia della Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e solidale datata e sottoscritta dal legale rappresentante dell'organizzazione. Il modulo di autovalutazione per i criteri/indicatori fondamentali si conclude con una dichiarazione di responsabilità relativamente alle affermazioni e informazioni fornite e con un espresso impegno a fornire al Comitato di Gestione del Rioces la documentazione atta alla verifica delle stesse.

Se la procedura adottata si basasse esclusivamente sull'autovalutazione, le perplessità sarebbero molte. Preposto alla verifica del rispetto dei criteri di cui sopra è il Comitato di Gestione del Rioces¹³⁹; è lasciato alla sua discrezionalità il monitoraggio delle organizzazioni, laddove riceva segnalazione di inadempienze¹⁴⁰.

Allo stato attuale c'è una rilevante sovrapposizione tra il comitato di gestione di Rioces e gli operatori del CES. Ciò fa sì che dal punto di vista istituzionale il RIOCES possa essere visto come uno strumento di controllo "interno" la cui autorità e trasparenza dovrà essere valutata. Nel tempo sarebbe auspicabile l'introdurre un garante esterno¹⁴¹.

Il regolamento interno di Agices¹⁴² e il regolamento di gestione del Rioces¹⁴³ prevedono le procedure sanzionatorie¹⁴⁴ e indicano espressamente le cause di decadenza dallo *status* di

¹³⁶ Si veda *Agices e Rioces: regole comuni per il commercio equo*, in *chico notizie*, febbraio 2004.

¹³⁷ Al di sotto di detto punteggio vengono individuate due soglie: 1) soglia di esclusione: $N < 40\%$ del punteggio massimo; 2) soglia di "sospensione": $40\% \leq N < 60\%$ del punteggio massimo, dove N sta per il punteggio conseguito dal candidato.

¹³⁸ Per prendere visione dei moduli di autovalutazione sono rinvenibili al seguente link: <http://www.rioces.org/documenti/download/Regolamento%20Gestione%20Registro%20AGICES.rar>.

¹³⁹ Per approfondimenti si veda il punto 3. procedure di verifica del rispetto dei criteri (standard) definiti per ciascuna tipologia di soggetto.

¹⁴⁰ "Il Comitato di Gestione del Rioces decide, (...) se procedere al monitoraggio e alla verifica del rispetto dei Valori /Criteri Fondamentali ed Importanti da parte dell'ente Importatore o Bottega del Mondo: su segnalazione di ripetuti comportamenti scorretti, o ritenuti tali, del Consiglio Direttivo dell'Associazione; su segnalazione di ripetuti comportamenti scorretti, o ritenuti tali, di almeno due soci dell'Associazione (anche se non iscritti al Rioces); di propria iniziativa.

¹⁴¹ Ifat, che certifica le organizzazioni equo solidali a livello internazionale a tale proposito, ha elaborato un sistema di controllo caratterizzato da tre fasi: autovalutazione; controllo reciproco; verifiche esterne a campione da parte di Flo, fondato sul principio condiviso che è nell'interesse comune rispettare le regole. L. GUADAGNUCCI, op. cit., 100.

¹⁴² Si veda il cap. 3: Procedure sanzionatorie e motivi di decadenza da socio del regolamento interno di Agices.

socio e le cause di cancellazione dal registro determinate dal mancato rispetto dei valori/criteri fondamentali e/o importanti.

¹⁴³ Si veda il punto 5. procedure per la cancellazione dal Registro.

¹⁴⁴ In entrambi i regolamenti sono previste le seguenti sanzioni: il richiamo; la diffida, la sospensione, e rispettivamente l'espulsione dall'Associazione e/o la cancellazione dal registro.

CAPITOLO SECONDO

LA CERTIFICAZIONE UFFICIALE DI PRODOTTO. LA LEGGE BELGA IN TEMA DI “SOCIAL LABEL”

(Melissa Marinini)

1. La legge belga del 27 febbraio 2002 in tema di “social label”

Il parlamento Belga il 27 febbraio 2002 ha approvato una legge sulla promozione della produzione “socialmente responsabile”¹⁴⁵.

La norma introduce una certificazione ufficiale che contraddistingue le merci per la cui produzione vengono rispettati in ogni fase determinati criteri che comprendono come minimo il rispetto delle norme definite nelle convenzioni dell'OIL e in particolare: il divieto del lavoro forzato, il diritto alla libertà sindacale; il diritto di organizzazione e negoziazione collettiva; la proibizione di ogni discriminazione in materia di lavoro e remunerazione; il rispetto dell'età minima fissata per il lavoro minorile (art. 3).

Nel manuale¹⁴⁶ operativo sul processo di concessione del marchio, tra i motivi fondanti la sua introduzione è citato il tentativo di armonizzare i codici di condotta approntati da ciascuna società riguardo all'etica nel lavoro, ponendo come riferimento le citate convenzioni, unici documenti internazionali sull'argomento.

Essa non nasce per disciplinare nello specifico i prodotti del Ces; ciononostante essi sono automaticamente candidati all'uso del marchio, poiché il rispetto di queste stesse convenzioni è requisito necessario (ma non sufficiente) per tutte le organizzazioni dei produttori che vogliono vendere attraverso i canali Fair Trade.

La norma si occupa esclusivamente della certificazione dei prodotti e non delle imprese; la sua efficacia è strettamente connessa a un valido sistema di controllo, per questo motivo è stato istituito il *Comité pour une production socialement responsable*¹⁴⁷ che si occupa di analizzare le richieste di certificazione e di indicare le società indipendenti che operano gli accertamenti richiesti (*audit social*).

In realtà il controllo sull'adozione dei criteri prescritti dalla legge da parte delle imprese che vogliono utilizzare il marchio non è rigoroso, poiché, una volta ottenuta l'autorizzazione all'etichettatura, per tre anni l'azienda ha diritto al suo utilizzo anche qualora si discostasse dai criteri, senza il rischio di vedersi comminate sanzioni¹⁴⁸. L'unico effetto della violazione è il mancato rinnovo del diritto allo sfruttamento del marchio alla scadenza del suddetto periodo.

¹⁴⁵ Loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable (Moniteur belge du 26/03/2002)

¹⁴⁶ Manuel pour la demande du label social Belge in <http://www.social-label.be>

¹⁴⁷ Arrêté ministériel du 7 avril 2003 approuvant le règlement d'ordre intérieur du Comité pour une production socialement responsable (Moniteur belge du 28/08/2003).

¹⁴⁸ Arrêté ministériel du 4 avril 2003 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable (Moniteur belge du 28/08/2003).

La scelta belga inoltre non è adeguata a tutte quelle categorie di prodotti, si pensi al tessile, che hanno un ciclo di vita breve e incompatibile con i tempi di attesa della marchiatura.

Si deve sottolineare che, nonostante qualche debolezza, la norma ha il pregio di essere la prima sull'argomento. Per la prima volta la produzione socialmente responsabile ha ottenuto un riconoscimento pubblico ufficiale, seppur limitato al mercato nazionale belga. Successivamente alla promulgazione della legge, però, i pubblici poteri non hanno messo in atto una sufficiente attività di sostegno e promozione; inoltre il controllo è molto costoso e le domande di certificazione vengono evase lentamente, causando lunghi tempi di attesa. Il risultato è che, ad oggi, etichette private del mondo CES sono maggiormente riconosciute e sono più efficaci nell'attrarre il consumatore all'acquisto rispetto al "*label social*".

I sostenitori di quest'ultimo ritengono tuttavia che con il tempo la situazione cambierà e, così come le produzioni e i marchi biologici hanno avuto bisogno di quindici anni per conquistare una fetta rilevante del mercato, lo stesso accadrà per il "*label social*".

CAPITOLO TERZO

IL RICONOSCIMENTO NORMATIVO DEL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE: L'ESPERIENZA FRANCESE TRA L'ART. 60 DELLA L. 2 AGOSTO 2005, N. 882 E IL SISTEMA DI STANDARDIZZAZIONE AFNOR

(Melissa Marinini)

1. Introduzione

Quella belga è stata l'unica norma riconducibile alla materia oggetto di questa ricerca fino al 2005, quando la Francia ha approvato, all'interno della legge sulla piccola e media impresa, un articolo sul *commerce équitable*, maturato nel contesto del dibattito in corso da diversi anni, anche in sede istituzionale, riguardo alla definizione del CES e ai criteri che le organizzazioni devono rispettare.

Guy Hascoet, segretario di Stato francese per l'economia solidale dal 2000 al 2002, aveva dato molto spazio nel suo programma al commercio equo e solidale. Il suo interesse partiva dalla preoccupazione per la presenza di un eccessivo numero di marchi che minacciavano la credibilità del Fair Trade agli occhi dei consumatori.

Nel 2002 Hascoet aveva incaricato l'Agenzia francese di standardizzazione (AFNOR) di costituire un tavolo di lavoro sul commercio equo.

Il lavoro si stava protrahendo molto a lungo, anche perché il tentativo di AFNOR si basava sulla ricerca del consenso e della mediazione tra i numerosi attori del settore.

Parallelamente i parlamentari continuavano a lavorare sull'argomento. Nel giugno 2003 Yves Nicolin, presentava al Presidente dell'Assemblea nazionale una proposta di legge "*visant à promouvoir un commerce international équitable entre le Nord et le Sud*". Tale documento introduceva una certificazione sul prodotto. La norma prevedeva che si potessero individuare come di "*commerce équitable*" tutti i prodotti che rispondessero a determinati requisiti di produzione, acquisto e commercializzazione, previsti in un *référentiel*, e sottoposti al controllo di organismi di certificazione riconosciuti dal ministero dell'economia, del commercio, del lavoro e dell'ambiente. La proposta non ha avuto seguito e la sua scelta di introdurre un sistema fondato sulla *filière labellisée* è stata completamente abbandonata.

Infatti il 2 agosto 2005, con il lavoro di AFNOR ancora non terminato, e operando quella che ad alcuni è apparsa come una forzatura¹⁴⁹, il legislatore francese ha promulgato la citata legge n. 882¹⁵⁰ in favore della piccola e media impresa, che dedica l'art. 60 al commercio equo e solidale.

2. L'art. 60 della legge del 2 agosto 2005, sulle piccole e medie imprese

L'art. 60 della legge n.882/2005 recita:

"1. il commercio equo si inserisce nella strategia nazionale di sviluppo sostenibile.

¹⁴⁹ La vicenda non sembra priva di risvolti prettamente politici, nell'ambito della rivalità tra la sinistra e la destra francesi. Un quotidiano in quei giorni titolava infatti: "La sinistra l'ha voluta, la destra l'ha fatta".

¹⁵⁰ J.O n° 179, du 3 aout 2005, 12639.

II. All'interno delle attività del commercio, dell'artigianato e dei servizi, il commercio equo organizza scambi di beni e di servizi fra i Paesi sviluppati e i produttori svantaggiati dei Paesi in via di sviluppo. Questo commercio mira ad instaurare relazioni durevoli aventi per effetto di assicurare il progresso economico e sociale di questi produttori.

III. Le persone fisiche o giuridiche che vigilano sul rispetto delle condizioni sopra definite sono riconosciute da una commissione la cui composizione, le cui competenze ed i criteri di riconoscimento delle persone precitate sono definite da un decreto del Consiglio di Stato”.

L'articolo innanzitutto inserisce il commercio equo e solidale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e ne formula una definizione circoscrivendo la sua attività agli scambi di beni e servizi Nord/Sud. Il legislatore evidenzia che pur trattandosi di un'attività economica esso persegue delle finalità di carattere sociale. Nella nozione non c'è alcun riferimento al prezzo e nel suo complesso è piuttosto vaga; forse per questa ragione al terzo comma si rinvia ad un decreto che, per espressa previsione normativa, dovrebbe occuparsi di puntualizzare i criteri di riconoscimento delle organizzazioni che dovrebbero vigilare sul rispetto delle regole del Fair Trade, oltre che istituire la Commissione Nazionale del Commercio Equo e solidale (CNCE).

L'orientamento seguito dal legislatore per regolamentare il fenomeno è piuttosto inconsueto; infatti dalla lettura della norma sembra che non venga intrapresa né la strada della certificazione del prodotto né quella del riconoscimento dei soggetti. Il comma tre dell'art. 60 non parla dei requisiti degli attori Ces, di un loro riconoscimento o di un marchio ma esclusivamente delle persone fisiche e giuridiche che svolgono l'attività di vigilanza.

Le organizzazioni del Ces francesi riconoscono i meriti del legislatore che per primo ha iniziato a disciplinare la materia, ciononostante rivolgono alcune critiche alla soluzione adottata, che, troncando un dibattito durato tre anni, lega il fenomeno allo sviluppo sostenibile e lo limita alle relazioni commerciali con i Paesi in via di sviluppo. Il risultato sarebbe quindi una definizione evasiva e “terzomondista”; la norma, infatti sembra escludere i rapporti commerciali Nord-Nord che rispondono ai principi che ispirano il Fair Trade.

Il 3 maggio 2006 Renaud Dutreil, Ministro delle PMI, del Commercio, dell'Artigianato e delle Professioni Liberali, ha presentato al Consiglio dei Ministri il “*dispositif officiel de reconnaissance du commerce équitable*”, contenente i progetti del decreto “*relatif à la reconnaissance des personnes veillant au respect des conditions du commerce équitable*” e della circolare “*relative à l'activité de veille devant être exercée par les personnes physiques ou morales souhaitant être reconnues par la Commission nationale du commerce équitable*”.

Il decreto, come previsto dalla legge, istituisce la commissione nazionale del commercio equo (CNCE) che ha il compito di riconoscere le persone fisiche o giuridiche che vigilano sul rispetto delle condizioni del Ces (art. 1 projet de Décret).

Essa è composta da sei rappresentanti dei ministeri del commercio, ecologia, cooperazione, turismo, industria, commercio estero; due delegati interministeriali (“sviluppo sostenibile” e “innovazione, sperimentazione ed economia sociale”); quattro rappresentanti delle organizzazioni e federazioni del Ces; due provenienti da organizzazioni professionali coinvolte; due dalle associazioni dei consumatori, quattro da organizzazioni di solidarietà internazionale e due personalità “qualificate”.

L'art. 2 del *projet de Décret* individua sei criteri (I. Scopo; II. Indipendenza; III. Trasparenza; IV. Presenza presso i produttori nei PVS; V. Controlli effettuati sugli importatori; VI.

Accompagnamento e sensibilizzazione) a cui dovranno attenersi le organizzazioni di vigilanza per ottenere il riconoscimento¹⁵¹.

Poiché questi requisiti dettagliano il loro operato nei confronti degli attori della filiera del fair Trade, di fatto ci permettono di inferire le caratteristiche di tutte le OCE.

Le organizzazioni di vigilanza devono avere un duplice scopo: il miglioramento delle condizioni di vita di produttori dei PVS e il rafforzamento della capacità di azione e negoziazione delle organizzazioni dei produttori nei confronti del mercato e dei pubblici poteri (criterio I.). Esse devono inoltre essere indipendenti e non coinvolte direttamente nella filiera commerciale e svolgere attività di sensibilizzazione e informazione (II.). Devono rendere pubblico il loro metodo di valutazione e le decisioni conseguenti (III), essere direttamente presenti ed effettuare controlli presso le organizzazioni dei produttori (IV) e vigilare sul rispetto da parte degli importatori delle condizioni sul prezzo di acquisto, la continuità degli ordini e sul prefinanziamento (V). Infine vigilano sull'esistenza di azioni di accompagnamento ai produttori e di sensibilizzazione del pubblico (VI).

I criteri IV, V e VI sono stati oggetto di precisazione in seno alla progettata circolare *“relative à l'activité de veille devant être exercée par les personnes physiques ou morales souhaitant être reconnues par la Commission nationale du commerce équitable”*.

I dettagli contenuti nella circolare richiamano, talvolta pedissequamente, il documento redatto da AFNOR, AC X50-340 che è stato pubblicato prima della presentazione dei suddetti documenti e che verrà analizzato nel Paragrafo 0.

¹⁵¹ L'art. 2 del progetto di decreto recita: *“Pour reconnaître les personnes physiques ou morales qui veillent au respect des conditions du commerce équitable, la Commission se fonde sur les critères suivants :*

- I. Objectif : La personne physique ou morale a pour objectif, dans le respect des principes du développement durable, de permettre aux producteurs défavorisés des pays en développement d'améliorer leurs conditions de vie, et aux organisations de producteurs de renforcer leur capacité d'action et de négociation vis-à-vis des marchés et des pouvoirs publics.*
- II. Indépendance : La personne physique ou morale qui sollicite la reconnaissance veille au respect des conditions du commerce équitable, à l'exclusion de toute activité de production, de transformation ou de distribution de produits ou de services marchands relevant du commerce équitable. L'activité de la personne physique ou morale qui sollicite la reconnaissance comporte des actions d'information et de sensibilisation du public aux enjeux du commerce équitable.*
- III. Transparence : La personne physique ou morale qui sollicite la reconnaissance met à la disposition de toute personne qui en fait la demande l'ensemble des informations relatives à son mode de fonctionnement, concernant notamment les modalités de contrôle et de prise de décision suite aux contrôles du respect des conditions du commerce équitable.*
- IV. Présence auprès des producteurs dans les pays en développement : La personne physique ou morale veille à l'existence d'un système de contrôle effectif du respect des conditions du commerce équitable, y compris dans les pays où sont situés les producteurs. Ce contrôle porte sur la structure de l'organisation des producteurs, sur son caractère démocratique, et sur la transparence de la gestion des revenus générés par le commerce équitable, en vue d'atteindre les objectifs de développement économique, social et environnemental.*
- V. Contrôles effectués auprès des importateurs : La personne physique ou morale veille au respect par les importateurs de conditions minimales relatives au prix d'achat, à la continuité des commandes et à leur préfinancement.*
- VI. Accompagnement et sensibilisation : La personne physique ou morale veille à l'existence de prestations d'accompagnement des producteurs, visant à les renforcer dans leurs compétences techniques et économiques, dans leur organisation et dans leur capacité d'action et de négociation vis-à-vis des marchés et des pouvoirs publics, et de prestations de sensibilisation du public aux enjeux du commerce équitable.*

Les personnes physiques ou morales qui sollicitent la reconnaissance présentent à l'appui de leur demande un dossier dont les éléments sont définis par arrêté du ministre chargé du commerce. La commission est consultée pour avis sur toute modification de cet arrêté par le ministre chargé du commerce”.

Si stabilisce che le organizzazioni dei produttori devono avere una struttura democratica e trasparente e contribuire allo sviluppo economico e sociale dei produttori stessi e della loro Comunità. Per fare ciò chi vigila deve poter verificare come sono utilizzati i redditi generati. Inoltre deve coinvolgere i produttori nelle decisioni che li riguardano¹⁵².

I produttori dovranno inoltre perseguire lo sviluppo sociale ed ambientale e per dettagliarne le modalità il documento riprende i corrispondenti paragrafi di AFNOR¹⁵³.

Nel controllare gli importatori, gli enti di vigilanza devono tra l'altro verificare che il prezzo di acquisto copra il costo di produzione e permetta di remunerare soddisfacentemente i produttori, le loro famiglie e che rimanga un margine per il miglioramento dell'intera comunità. Ove possibile il prezzo dovrà essere maggiore o uguale a quello stabilito dalle federazioni internazionali del commercio equo¹⁵⁴.

La circolare, che nasce per fare chiarezza e specificare maggiormente alcuni punti del decreto, crea alcune perplessità. Essa, con un doppio salto logico, cambia il soggetto del vincolo prescritto (si richiede ad esempio che *i produttori* debbano essere strutturati, oppure che *gli importatori* debbano rispettare un piano di acquisti di lungo periodo), quando l'impianto generale del decreto intende stabilire i criteri che la CNCE deve considerare per valutare le domande di riconoscimento degli enti di vigilanza.

Ancor più problematica è l'individuazione pratica di chi siano i soggetti che potranno chiedere il riconoscimento, premesso che il decreto prevede espressamente che non possono svolgere attività di produzione, trasformazione o distribuzione dei prodotti o servizi Ces.

Inoltre non ci sono indicazioni di quali poteri possano esercitare gli enti controllanti nei confronti dei soggetti del Ces, che peraltro non sono individuati giuridicamente nell'intero impianto normativo approntato.

Si può concludere che, nonostante la Francia si vanti di essere stata la prima a regolare la materia, ancora molti sono i passi da fare in questa direzione per rendere organica e completa la disciplina.

3. Il sistema di standardizzazione proposto da AFNOR

Nel 2002 l'Agenzia francese di standardizzazione (AFNOR) è stata incaricata di costituire un tavolo di lavoro sul commercio equo all'interno della Commissione sulla Standardizzazione, insieme alla delegazione interministeriale per l'innovazione e l'economia sociale (DIES), coinvolgendo i membri della "piattaforma per il Commercio Equo", le associazioni dei consumatori, altre istituzioni pubbliche e la grande distribuzione, con il compito di individuare dei criteri standard che permettano di stabilire che cosa sia il Commercio Equo e solidale, e di conseguenza quali organizzazioni possano dichiarare di esserne parte.

L'AFNOR pubblica nel gennaio 2006, sicuramente sotto la spinta della promulgazione della legge 882/2005 (cfr. par. 0), il documento AC X50-340 dal titolo "*Commerce équitable – Les trois principes du commerce équitable – Les critères applicables à la démarche du commerce équitable*", con la finalità di stabilire un quadro di riferimento generale e le linee guida applicabili in Francia alle organizzazioni del Ces ("*Organisation du commerce équitable*", OCE) e alle altre parti coinvolte.

Il documento ha una spiccata finalità operativa e non è in sé vincolante né ha alcun valore normativo. Inoltre non mira a specificare le caratteristiche dei prodotti o servizi del CES, e

¹⁵² La circolare riprende AFNOR, 5.1.2.1.

¹⁵³ AFNOR, 5.1.2.2, 5.1.2.3.

¹⁵⁴ La circolare ricalca qui AFNOR, 5.1.1.

quindi neanche a determinare un sistema di regole finalizzato all'etichettatura dei prodotti, ma definisce i criteri che individuano il Commercio equo e solidale e le OCE, per garantire a tutti gli *stakeholders* che gli attori coinvolti perseguano gli obiettivi che il CES si prefigge.

In esso vengono definiti “*i principi e i criteri di natura economica, commerciale, sociale e ambientale*” che si applicano alla pratica del commercio equo, definito, in stretta analogia con la formula adottata da FINE, come “*un partenariato commerciale, tecnico e sociale, tra le OCE, le parti coinvolte, le organizzazioni dei produttori e/o di lavoratori, che è fondato sul dialogo, la trasparenza, il rispetto e la fiducia. Agisce in beneficio dei produttori svantaggiati e dei lavoratori, nonché delle loro famiglie, nei Paesi in via di sviluppo. Il Commercio Equo, mira all'equità delle relazioni commerciali e si iscrive in un processo di sviluppo durevole*”¹⁵⁵.

AFNOR sembra limitare il CES ai commerci Nord/Sud, ammettendo però che gli stessi principi possano ispirare determinati cambi Nord/Nord.

Il documento stabilisce che il commercio equo e solidale si basa su tre principi:

- I. L'equilibrio della relazione commerciale tra tutte le parti contraenti;**
- II. Il supporto alle organizzazioni dei produttori e/o ai lavoratori coinvolti nel commercio equo;**
- III. L'informazione e la sensibilizzazione dei consumatori, dei clienti, e più in generale del pubblico sul Ces.**

Direttamente da questi enunciati discende la definizione delle OCE, che si distinguono dagli operatori economici tradizionali proprio perchè la loro attività principale si basa sull'applicazione dei tre principi. Non è quindi lo scopo di lucro il discriminante, anzi AFNOR ammette esplicitamente che le OCE possano essere persone giuridiche *profit* o *non profit*.

Dalla definizione di Ces, formulata nel documento, discende la sua connotazione primariamente commerciale. Pertanto il contratto è il luogo dove i tre principi possono concretizzarsi ed è il fulcro del documento redatto dall'associazione. Esso può configurarsi come “*contratto commerciale unico*” oppure come l'insieme di “*un contratto quadro e delle singole transazioni ad esso riferite*”¹⁵⁶.

3.1. Principio I: l'equilibrio della relazione commerciale.

L'approfondimento di questo principio occupa la maggior parte del documento di AFNOR.

La relazione commerciale, per dirsi equa e solidale, deve innanzitutto essere equilibrata. A tal fine i contratti stipulati dalle OCE devono contenere, oltre alle clausole standard, condizioni aggiuntive che garantiscano il rispetto degli obiettivi perseguiti dal CES tra cui: il rispetto dei diritti sociali fondamentali sul lavoro e i requisiti di rispetto ambientale della sanità e della sicurezza, la messa a disposizione delle informazioni che facilitano i produttori nell'accesso al mercato, le modalità di controllo dell'applicazione dei criteri CES.

AFNOR elenca tredici clausole che ritiene formino il quadro di riferimento minimale che potrà essere adattato (ma non derogato) alle esigenze delle parti contraenti.

In particolare, gli obiettivi contrattuali dovranno perseguire con coerenza i principi e i criteri del CES e indicare le modalità di accompagnamento per lo sviluppo dell'organizzazione dei produttori (OP) e della loro comunità.

¹⁵⁵ AFNOR, *Commerce équitable – Les trois principes du commerce équitable – Les critères applicables à la démarche du commerce équitable*, AC X50-340, gennaio 2006, 8.

¹⁵⁶ AFNOR, *cit.*, 8.

Un'attenzione particolare è riservata alla determinazione del “prezzo equo”, considerato l'elemento più importante della relazione commerciale equa. Esso deve essere tale da permettere di riequilibrare i rapporti tra i produttori dei PVS e i gli importatori occidentali e di limitare l'impatto negativo sui guadagni dovuto alla fluttuazione sul mercato internazionale dei prezzi dei prodotti o servizi.

L'AFNOR ribadisce che esso deve permettere la copertura dei costi di produzione e di logistica con un margine che permetta non solo di soddisfare i bisogni fondamentali dei produttori e delle loro famiglie, ma anche di migliorare li loro tenore di vita, nonché di reinvestire nell'attività produttiva e di contribuire ai bisogni collettivi.

E' precisato che il prezzo deve essere almeno uguale al prezzo minimo di riferimento stabilito, prodotto per prodotto e area geografica per area geografica, “dalle federazioni internazionali del CES che raggruppano le OCE e le OP” . Inoltre deve essere compatibile con le norme UE e nazionali sulla concorrenza.

Tra le obbligazioni contrattualmente indicate, le OCE si impegnano a svolgere un'attività di controllo dell'intera filiera, svolgendo la funzione di garante del rispetto dei principi e criteri del CES. Assicurano altresì la trasparenza dei propri processi interni e della gestione degli utili.

Le associazioni dei produttori, oltre al rispetto dei criteri del CES, si impegnano a rispettare il principio della trasparenza e della non discriminazione della gestione democratica dell'attività di controllo e a far sì che gli utili siano ripartiti in coerenza con i criteri del CES (sviluppo economico e sociale / guadagni dei singoli lavoratori). Inoltre esse devono garantire ai loro dipendenti una retribuzione “maggiore della media regionale e del salario minimo legale (se esiste) per impieghi simili” e assicurare regolari pagamenti.

Si precisa che i produttori/lavoratori devono essere già costituiti in organizzazioni e che, qualora il contratto dovesse essere stipulato con un singolo produttore, lo si affiancherà in un “processo di strutturazione secondo modalità accettate pianificate e misurate”. AFNOR non chiarisce in cosa consista questa “strutturazione”, ma ragionevolmente dovrebbe riferirsi alla costituzione in forma societaria da parte del produttore.

3.2. Principio II: l'accompagnamento delle organizzazioni dei produttori e dei lavoratori.

Il secondo principio ha la finalità di garantire uno sviluppo durevole delle OP attraverso il potenziamento della loro autonomia e della capacità gestionale ed economico-produttiva, che permetta ad esse di pianificare azioni a livello sia locale sia internazionale e di diventare parti attive nella filiera del commercio equo e solidale.

Le azioni di accompagnamento elencate riguardano: la produzione e la commercializzazione dei prodotti, la strutturazione dal punto di vista gestionale delle OP, la partecipazione attiva al CES, l'aiuto nell'adeguamento ai requisiti del CES per le OP non ancora idonee.

Poiché queste azioni cambiano a seconda del tipo di filiera, AFNOR distingue qui tra filiera integrata e non integrata. Nella prima tutti gli attori dall'importatore al dettagliante sono organizzazioni Fair Trade per cui la responsabilità sull'applicazione dei tre principi è chiaramente definita, mentre la seconda include soggetti non appartenenti al settore e si basa quindi sulla vendita di prodotti etichettati con marchi CES ; in questo caso una OCE anche non direttamente implicata svolgerà una funzione di controllo sull'attività svolta.

In linea generale le azioni si inquadrano negli ambiti della formazione, consulenza, gestione pratica dei progetti e circolazione delle informazioni sui bisogni e sull'evoluzione dei mercati.

Nel caso della filiera non integrata esisterà una OCE che funge da mediatore tra le OP e i partner economici e che si fa carico delle attività citate per quanto riguarda gli aspetti commerciali, mentre per quelli strettamente legati alla produzione interverranno “coordinatori locali” di cui non viene specificata l’identità.

3.3. Principio III: l’informazione e la sensibilizzazione dei consumatori, dei clienti e più in generale del pubblico sul commercio equo e solidale.

In linea con l’approccio classico del CES AFNOR afferma che, poiché i consumatori sono l’ultimo anello della filiera del commercio equo e solidale ed è solo grazie ai loro acquisti consapevoli che si concretizzano i benefici ricercati, è indispensabile che essi dispongano di un’informazione “chiara affidabile e verificabile” che riguardi l’applicazione dei criteri del CES, la qualità dei prodotti/servizi e la determinazione del prezzo equo. Questo requisito deve essere realizzato sia nella filiera integrata sia in quella non integrata.

Altrettanto importanti sono le campagne di sensibilizzazione e le attività “istituzionali” (azioni di lobbying, sviluppo di proposte ufficiali...) volte a modificare le regole del commercio internazionale.

4. Legislazione e processo di standardizzazione: un breve confronto

Anche il documento redatto da Afnor, di cui si riconoscono indiscutibilmente i meriti, presenta delle mancanze.

Si deve premettere che tutte le regole stabilite nel documento non hanno carattere vincolante, ma la loro applicazione è lasciata alla discrezionalità delle organizzazioni; il quadro operativo descritto non è finalizzato infatti a nessuna forma di riconoscimento o certificazione e non sono previsti interventi di nessuna natura in caso di violazione dei principi. Anche la legge francese, che prevede la creazione di un’autorità di controllo, non fa alcun cenno ad un sistema sanzionatorio o comunque correttivo che le permetta di operare efficacemente.

Nonostante l’approccio di Afnor sia più tecnico di quello del legislatore alcune questioni rimangono aperte. Ci si domanda ad esempio quale soggetto debba redigere lo schema contrattuale base o il contratto quadro su cui si fonda la relazione economica equa e solidale; e se, dopo tanta attenzione dedicata alla determinazione del prezzo equo, esista un metodo economico che permetta precisamente di ricavarlo nel rispetto delle regole del CES e della concorrenza.

Gli operatori di settore speravano che a rispondere alle suddette lacune provvedesse il decreto, ma così non è stato.

5. Il parere dell’autorità Antitrust francese sulla legislazione in tema di commercio equo e solidale

Il Ministro francese dell’Economia ha richiesto al *Conseil de la Concurrence*, un parere sulla compatibilità delle pratiche del Ces con le regole sulla concorrenza con particolare riguardo alle tabelle di prezzo minimo per gli acquisti dai produttori (approccio FLO). L’autorità ha pubblicato il parere a marzo 2006¹⁵⁷.

¹⁵⁷ CONSEIL DE LA CONCURRENCE, in *Avis n. 06-A-07 du 22 mars* *Avis n° 06-A-07 du 22 mars 2006 relatif à l'examen, au regard des règles de concurrence, des modalités de fonctionnement de la filière du commerce équitable en France.*

Il documento, dopo un'analisi del contesto giuridico francese e comunitario¹⁵⁸, dei principali attori coinvolti e dei modelli del Ces (filiera integrata e filiera basata su marchi di prodotto) approfondisce il problema dal punto di vista dell'analisi di mercato.

I prodotti del Ces rappresentano ancora una quota molto limitata del mercato francese (il caffè del Fair Trade copre circa il 5% del mercato e tutti gli altri prodotti sono sotto all'1%), principalmente per il fatto che essi sono più cari del 5-15% rispetto a prodotti equivalenti della filiera tradizionale. Il tasso di crescita di tale quota è però in aumento specialmente come conseguenza dell'introduzione di questi prodotti nella grande distribuzione¹⁵⁹.

Dopo quest'analisi l'Autorità ammette che l'esistenza di accordi tra le organizzazioni per fissare un prezzo comune di acquisto potrebbe configurarsi come comportamento anti-concorrenziale, ma da un lato tali accordi hanno effetti, allo stato attuale, primariamente nei PVS e quindi esulano dalla giurisdizione dell'antitrust francese o europea, dall'altro, le organizzazioni occidentali sono libere di operare scelte concorrenziali sul marketing e sul prezzo al dettaglio, dato che il costo delle materie prime su cui hanno effetto gli accordi non incide per più del 20% (spesso meno del 10%) sul prezzo al dettaglio del prodotto.

L'autorità conclude dunque che, allo stato attuale, l'esistenza delle griglie di prezzo minimo non genera alcuna reale limitazione della concorrenza. Più delicato e meritevole di attenzione è, per il *Conseil de la Concurrence*, il problema della certificazione.

Nonostante i prodotti equi e solidali siano più cari, se ne riscontra una diffusione che sarebbe inspiegabile se, nell'acquisto, il consumatore non esprimesse la scelta di promuovere determinati valori a giustificazione del differenziale di prezzo.

D'altra parte i consumatori non hanno che i sistemi di certificazione a garanzia della loro scelta, ma la struttura attuale del fenomeno non garantisce sufficiente trasparenza. Perciò il *Conseil de la Concurrence* ritiene legittimo il tentativo di regolamentazione intrapreso dal governo (art. 60, l. 882/2005, istituzione della CNCE) ed auspica che le autorità pubbliche vigilino sul fatto che i sistemi di certificazione operino in modo competitivo.

D'altronde il *Conseil de la Concurrence* segnala che proprio i vincoli di legge sull'attività di certificazione potrebbero avere in Francia i maggiori effetti anticoncorrenziali, per esempio non riconoscendo (e di fatto eliminando) alcuni enti di controllo o limitando la competizione tra essi e quindi limitando il numero di "offerte di certificazione" sul mercato, oppure eliminando dal mercato prodotti marchiati da organismi che non vengono riconosciuti.

La CNCE dovrà quindi operare in modo da permettere sia di identificare gli operatori, sia di preservare sufficiente concorrenza nel settore impedendo l'emergere di un ente certificatore predominante. Su questo punto, quindi, il giudizio dell'autorità è sospeso.

¹⁵⁸ Il parere richiama l'art.60 della citata legge francese 2005-882 e l'art. L.420-1 del *code du commerce*. A livello comunitario cita la Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (99) 619 del 29 novembre 1999 e l'Art. 81 del Trattato CE (proibizione di accordi anticoncorrenziali).

¹⁵⁹ La grande distribuzione rappresenta in Francia tra l'80 e il 90% delle vendite di prodotti alimentari del Ces, in CONSEIL DE LA CONCURRENCE, *cit*, punto 15, 6.

SEZIONE TERZA

IL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE NELL'ESPERIENZA GIURIDICA ITALIANA

CAPITOLO I

LA RILEVANZA DEL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE ITALIANA

1. *Il commercio equo e solidale tra occasioni mancate...*

Nonostante la crescente diffusione dell'attività di commercio equo e solidale nel nostro Paese e la sua chiara vocazione al perseguimento di un'utilità sociale, il settore, a tutt'oggi, non è ancora stato oggetto di un provvedimento normativo *ad hoc* dotato di carattere di organicità (per quanto concerne la legislazione regionale v. però *infra*, Cap. II).

Al rilievo appena svolto, va peraltro aggiunta un'ulteriore considerazione: singolarmente, l'attività di commercio equo non è neppure mai stata presa in espressa considerazione da parte del legislatore italiano fra i diversi campi di attività, caratterizzati dal perseguimento di una particolare funzione sociale, il cui esercizio da parte di soggetti non *profit oriented* comporta l'assoggettamento ad un regime giuridico di favore (in termini di agevolazioni-incentivazioni di volta in volta diversamente declinate).

Così è a dirsi per i campi di attività entro i quali possono muoversi, in primo luogo, *ex d.lgs.* 4 dicembre 1997, n. 460, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), come pure tutta una congerie di altri enti quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le associazioni di promozione sociale, le ONG, etc.

La ragione più plausibile di quest'assenza risiede probabilmente ancora una volta nel retaggio dell'impostazione tradizionale che individuava il criterio distintivo fra società ed enti del libro primo del codice nella capacità all'esercizio dell'impresa. Apparendo, infatti, il commercio equo intrinsecamente contrassegnato dalla natura imprenditoriale, in particolare commerciale, dell'attività, ne era derivata la mancata menzione di tale settore negli interventi legislativi più sopra rammentati. Mancata menzione, peraltro, del tutto ingiustificata, data l'ormai scontata compatibilità tra la forma giuridica dell'associazione o della fondazione con l'esercizio dell'attività di impresa e venendo oggi la linea di confine tra società ed enti *non profit* comunemente tracciata in relazione allo scopo finale perseguito, rispettivamente indicato nel perseguimento di un fine egoistico (= di devoluzione ai soci dei risultati economici ottenuti con l'esercizio dell'impresa: art. 2247 c.c.) e, per converso, nella eterodestinazione dei risultati dell'attività dell'ente, normalmente sub specie del vincolo negativo di non distribuibilità degli utili, secondo un orientamento progressivamente recepito nella legislazione speciale.

A questa, come si è visto, nel fondo ingiustificata lacuna, sembrava destinata a porre rimedio la disciplina, di recentissima introduzione nel nostro ordinamento, dell'impresa sociale, alla quale, com'è noto, si è giunti per il tramite della legge delega del 13 giugno 2005, n. 118, *Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale* (in G.U. n. 153 del 4 luglio 2005), e il successivo decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, *Disciplina dell'impresa sociale, a norma della l. 13 giugno 2005, n. 118*.

Disciplina che, in forza dell'art. 1 del d.lgs. n. 155/2006, attribuisce alla nozione di “impresa sociale” una sorta di carattere trasversale, disponendo che possono acquisire tale qualifica *“tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale [...]”*. Il che significa, in altri termini, che tale disciplina sembra puntare - sia pur con un intervento normativo realizzato con una tecnica legislativa alquanto scarsa e non scevro dunque da molte ambiguità e contraddizioni - su una definizione per così dire oggettiva dell'impresa sociale, a prescindere, almeno come enunciazione di principio, dalla veste giuridica dell'ente titolare.

Proprio per le sue caratteristiche economico-giuridiche, l'impresa sociale era subito sembrata la categoria più appropriata per includere, se non *in toto* sicuramente per la più ampia parte, il complesso fenomeno del commercio equo e solidale.

Ciò però in realtà non è stato.

Innanzitutto, anche in questo recente intervento normativo, il legislatore si è mantenuto fedele all'opzione di fondo già percorsa in occasioni precedenti, che ruota attorno ad una nozione di “attività di utilità sociale” basata, da un lato, sull'identificazione di specifici settori di intervento e, dall'altro, su alcuni indici (primo fra tutti, l'eterodestinazione delle risorse), in presenza dei quali ritenere sussistente l'utilità sociale medesima.

A ciò si aggiunga che, in questa prospettiva, l'art. 2 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 (dando attuazione alla legge delega, ove si rimetteva completamente alla valutazione del legislatore delegato la necessaria individuazione delle “materie di particolare valore sociale”) è venuto ad elencare una lunga serie di beni e servizi di utilità sociale¹, fra i quali non è in alcun modo menzionata l'attività di commercio equo e solidale.

¹ “1. Si considerano beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei seguenti settori:

- a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002;
- c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001;
- d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;
- e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo;

La circostanza non può che stupire, tanto più se si pensa che – almeno stando a dichiarazioni rilasciate da diversi addetti ai lavori – la motivazione di una tale lacuna è, in un certo senso, paradossale, dovendosi rinvenire in null'altro che nella mancanza nel nostro ordinamento di una pregressa definizione di Cees, mentre tutte le materie individuate nell'appena menzionato art. 2 trovano, infatti, già in altre norme presenti nel sistema di diritto positivo una precisa definizione, per il commercio equo e solidale uno sforzo definitorio avrebbe dovuto essere compiuto dallo stesso legislatore delegato che ha preferito sottrarsi alla gravosa incombenza, lasciando, almeno per il momento, fuori dal campo di operatività dell'impresa sociale l'ambito che ci interessa.

Al di là del rilievo appena svolto e sempre per quanto concerne – data anche l'importanza della materia – la delimitazione effettuata dal legislatore delegato degli ambiti di operatività della impresa sociale, non ci si può, infine, in questa sede esimere da qualche considerazione ulteriore.

In primo luogo, specie in ragione del già rilevato ampio margine di discrezionalità riservato al legislatore delegato nel determinare l'estensione della categoria, sarebbe stato quantomeno auspicabile che il medesimo avesse dettato una sorta di formula di chiusura (come, ad esempio, quella, assai ricorrente, che si riferisce alle finalità altruistico-ideali dell'attività), tale da consentire un'integrazione della categoria stessa in sede interpretativa ed applicativa.

A ciò si aggiunga, poi, ancor più radicalmente, che, in tema di impresa sociale, rispetto a quella effettuata, di certo sarebbe stata preferibile una scelta legislativa – com'è ovvio a

h) formazione universitaria e post-universitaria;

i) ricerca ed erogazione di servizi culturali;

l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;

m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

“2. Indipendentemente dall'esercizio della attività di impresa nei settori di cui al comma 1, possono acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano:

a) lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), punti i), ix) e x), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, 5 dicembre 2002, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione;

b) lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g), del citato regolamento (CE) n. 2204/2002.

“3. Per attività principale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, si intende quella per la quale i relativi ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale. Con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa.

“4. I lavoratori di cui al comma 2 devono essere in misura non inferiore al trenta per cento dei lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa; la relativa situazione deve essere attestata ai sensi della normativa vigente.

“5. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui al presente articolo”.

livello di legge delega – di stampo diverso. Ovvero una scelta, sul modello statunitense, nella quale, identificati “a maglie larghe” i settori di svolgimento dell’attività stessa, l’enfasi venisse posta sulla destinazione integrale delle risorse al perseguimento della *mission* dell’ente.

Un’impostazione quale quella accennata da ultimo pare, invero, nel complesso preferibile, consentendo una flessibilità adeguata ad un contesto di riferimento in continuo movimento e risultando coerente con una scelta di regolazione promozionale del terzo settore. Né, sul punto, pare decisiva l’obiezione per la quale una definizione “a maglie larghe” potrebbe dar luogo a facili elusioni, potendosi al riguardo con facilità replicare che tale effetto è, in gran parte, scongiurato dalla centralità riservata dal modello alla destinazione integrale delle risorse allo scopo dell’ente.

2. (segue) ... e norme frammentarie.

In assenza di un intervento legislativo specifico, assai di recente però nel nostro ordinamento è entrata, anche se un po’ in sordina, una definizione di Ceas. Ciò per effetto di un decreto del Ministro delle attività produttive del 30 dicembre 2005², e quindi di un provvedimento che, sia pur di rango secondario sotto il profilo della gerarchia delle fonti, ha, a tutti gli effetti, natura normativa.

In particolare, il decreto specifica che “*Per attività di commercio equo e solidale si intende la vendita, effettuata anche con l’impiego di attività volontaria dei soci della cooperativa, di prodotti che le cooperative o loro consorzi acquistano direttamente da imprese di stati in via di sviluppo o da cooperative sociali di tipo b) ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381, con garanzia di pagamento di un prezzo minimo indipendentemente dalle normali fluttuazioni delle condizioni di mercato*”.

L’appena riferita definizione mostra evidente, già ad una prima lettura, la sua inattitudine a riferirsi in modo esaustivo all’intero fenomeno del commercio equo, riuscendo, tutt’al più, a coglierne solo alcuni aspetti particolari. Ciò dipende, invero, proprio dalla circostanza che il decreto in questione nasce con un obiettivo specifico ben preciso: vale a dire, l’individuazione - nel contesto del nuovo diritto delle società cooperative esito della riforma del 2003 - di “*regimi derogatori ai criteri per la definizione della prevalenza di cui all’art. 2513 del codice civile*”.

Com’è noto, infatti, tale riforma è andata ad incidere significativamente sulla disciplina generale delle cooperative, in particolare introducendo una bipartizione, ignota al codice civile del 1942, fra “società cooperative a mutualità prevalente” e altre società cooperative³. Le prime godono di tutte le agevolazioni previste per le società cooperative, le seconde invece non godono delle agevolazioni di carattere tributario (art. 223-*duodecies*, 6° comma, disp. att. cod. civ.), pur continuando a godere delle altre agevolazioni (ad es., finanziarie o lavoristiche).

² In G.U. n. 20 del 25 gennaio 2005.

³ In generale, sulla riforma del diritto delle società cooperative v. G.F. Campobasso, *Diritto commerciale*, 2, *Diritto delle società*, Torino, 2006, 6° edizione a cura di M. Campobasso, p. 578 ss.

Le società cooperative a mutualità prevalente sono tenute ad iscriversi in un apposito albo delle società cooperative, tenuto a cura del Ministero delle attività produttive, presso il quale depositano annualmente il proprio bilancio. In una distinta sezione dello stesso albo si iscrivono le altre società cooperative (artt. 2512, 2° comma, c.c. e 223-*sexiesdecies* disp. att. cod. civ., e d.m. 23 giugno 2004).

In via generale, elementi caratterizzanti le cooperative a mutualità prevalente sono: *a*) la presenza nello statuto di clausole che limitano la distribuzione di utili e riserve ai soci cooperatori (art. 2514 c.c.); *b*) la circostanza che la loro attività deve essere svolta prevalentemente a favore dei soci (cooperative di consumo), ovvero deve utilizzare prevalentemente prestazioni lavorative dei soci (cooperative di lavoro) o beni e servizi dagli stessi apportati (cooperative di produzione e lavoro) (art. 2513).

Regole speciali valgono, inoltre, per determinate tipologie di cooperative, che, indipendentemente dagli appena esposti requisiti, vengono dal legislatore considerate, in ragione della funzione dalle medesime perseguita, a mutualità prevalente *tout court*: e' questo, ad esempio, il caso delle cooperative sociali, le quali, *ex art. 111-septies*, disp. att. cod. civ., sono considerate a mutualità prevalente purché rispettino le norme della l. n. 381/1991. Esattamente in questa prospettiva si iscrive il più sopra richiamato d.m. 30 dicembre 2005, che tra le ulteriori deroghe previste per la definizione della mutualità prevalente a vantaggio di taluni tipi di cooperativa (cooperative di lavoro, agricole, finanziarie, giornalistiche, etc.) viene ad inserire anche le cooperative che svolgono attività di commercio equo.

Se questo è l'obiettivo perseguito dal decreto, ben si comprende allora perché dell'attività di commercio equo sia stata fornita una definizione così angusta: ad interessare il Ministero era infatti unicamente l'attività svolta dalle cooperative che si volevano ricondurre a quelle a mutualità prevalente.

Ciò non toglie, comunque, che, anche in questa limitata prospettiva, dell'attività di commercio equo e solidale sia stata fornita una descrizione alquanto impropria ed anche scarsamente in linea con la filiera commerciale del settore.

Innanzitutto, infatti, è assai raro che le cooperative acquistino le merci direttamente dai produttori dei PVS (e comunque non comune che ciò avvenga anche per tramite dei consorzi), rivolgendosi per solito a questo scopo alle centrali d'importazione.

Qualche fraintendimento potrebbe poi nascere da un'erronea interpretazione del termine "*prezzo minimo*", utilizzato nel decreto in luogo del termine "*prezzo equo*". Con quest'ultima espressione, infatti, nell'ambito dell'attività di commercio equo e solidale, si intende fare riferimento non ad un "*prezzo politico*", bensì ad un prezzo "*che garantisca a tutte le organizzazioni coinvolte nella catena di commercializzazione un giusto guadagno; il prezzo equo per il produttore è il prezzo concordato con il produttore stesso sulla base del costo delle materie prime, del costo del lavoro locale, della retribuzione dignitosa e regolare per ogni singolo produttore* (capitolo 3 Carta Italiana dei Criteri)".

Sempre a proposito della definizione contenuta nel decreto ministeriale in oggetto, merita infine segnalare che la medesima sembra non limitarsi ad inquadrare l'attività di commercio equo nell'ambito dei rapporti tra Paesi sviluppati e PVS (nella prospettiva dunque delle relazioni tra Nord e Sud del mondo), ricomprendendo invece le relazioni commerciali intrattenute dalle cooperative in discorso con cooperative sociali di tipo *b*) ai sensi della legge

8 novembre 1991, n. 381, e dunque in una prospettiva che, in quanto tale, prescinde anche da una dimensione internazionale.

3. *Le numerose proposte di legge presentate in materia: un'analisi ricognitiva.*

3.1. Introduzione.

In Italia, comde del resto inm pressoché tutti gli altri Paesi europei, il commercio equo e solidale è un fenomeno in notevole crescita. Proprio la sua capacità di “imporsi” in alternativa al commercio tradizionale – proprio grazie all’ingresso di prodotti della filiera nei canali della grande distribuzione – ha peraltro richiamato negli ultimi anni l’attenzione di parte della classe politica, che ha avvertito l’esigenza di inquadrarlo giuridicamente, da un lato allo scopo di consentire mirate iniziative di sostegno e incentivazione, dall’altro per rendere più trasparente e chiaro il fenomeno agli occhi del consumatore.

L’esigenza di regolamentare la materia, invero da ultimo fortemente avvertita anche dagli operatori del settore (sino a qualche tempo fa, invece, più propensi – come si è detto sopra – alla via della autoregolamentazione) ha portato ad elaborare numerose proposte di legge, nessuna delle quali, però, per svariate ragioni, non ultima quella della accentuata complessità del fenomeno, è riuscita sino ad oggi a giungere a compimento, traducendosi nell’approvazione di una disciplina *ad hoc*.

Ciò nonostante, ai fini dell’indagine che si sta qui conducendo riguardo ad una auspicabile normazione del settore, appare utile procedere ad una breve ricognizione delle diverse proposte che si sono susseguite, in particolare allo scopo di enucleare i diversi approcci che sono stati tentati per offrire regolamentazione al fenomeno del Cees.

Prima di addentrarci maggiormente nell’esame di tali proposte, appare comunque opportuna qualche considerazione di cornice.

Va anzitutto segnalato che, accnato ad un certo numero di proposte di legge a carattere nazionale, si rinvencono, specie negli ultimi anni, alcune proposte in ambito regionale: circostanza questa in sé foriera di problematiche specifiche di ripartizione di competenze, ai sensi dell’art. 117 Cost., e più in generale di coordinamento (ma sul punto v. *infra*). A ciò si aggiunga che nel panorama delle proposte di legge rinvenute sono compresenti alcune leggi delega, per loro natura schematiche, volte come sono ad individuare solo i principi e i limiti entro cui il Governo potrà emanare norme giuridiche, e vere e proprie proposte di legge, com’è ovvio formulate in modo più dettagliato. Alcuni interventi normativi sono poi progettati per disciplinare *ad hoc* il solo fenomeno del Cees, mentre altre lo vorrebbero regolamentare nell’ambito di materie più ampie. In questa seconda prospettiva, peraltro, talvolta il legame tra il fenomeno normato in generale e il Cees è quasi del tutto assente: emblematico in proposito pare il disegno di legge n. 1694 del 2002, intitolato “*Delega al Governo per il riordino del turismo termale, venatorio, sportivo, religioso, naturalistico, nonché del commercio equo e solidale*”. Tale disegno, che consta di soli tre articoli, infatti, sorprendentemente inserisce il *Fair Trade* in una delega dedicata innanzitutto al turismo,

invitando il Governo a riordinare complessivamente la materia, introducendone una definizione, promuovendone l'informazione e adottando agevolazioni fiscali (art. 2). E a conferma della totale estraneità del commercio equo rispetto al restante oggetto della legge delega basti osservare che nessuno dei principi direttivi contenuti del disegno di legge medesimo è in alcun modo riferibile al Cees.

Di fronte ad un panorama così variegato, a scopo di maggior chiarezza, la ricognizione verrà svolta non prendendo in considerazione i diversi progetti singolarmente, bensì per approcci normativi al fenomeno.

In particolare e con l'avvertenza che non è infrequente la compresenza nella medesima proposta di due approcci distinti, si possono individuare quattro approcci: la certificazione di prodotto; il riconoscimento soggettivo delle organizzazioni; la riduzione del Cees nell'alveo della cooperazione allo sviluppo e, infine, l'approccio volto all'incentivazione del Cees mediante agevolazioni fiscali.

In ordine temporale, le proposte di legge nazionale che verranno prese in esame sono quelle di seguito elencate:

1. proposta di legge n. 3892/2003, *“Disposizioni per favorire lo sviluppo sostenibile, incentivare il commercio equo e solidale e promuovere la responsabilità sociale delle imprese”*;
2. disegno di legge n. 4130/2003, *“delega al Governo in materia di fiscalità etica e di promozione dello sviluppo sostenibile”*;
3. disegno di legge n. 3091/2004 *“Norme a favore del commercio equo e solidale”*;
4. disegno di legge n. 2728/2005, *Riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo* (documento identico al precedente disegno di legge n. 1817/2002);
5. proposta di legge n. 3021/2005 *“Disciplina della cooperazione allo sviluppo equo e sostenibile”* (documento identico alla precedente proposta di legge n. 4311/2003).

3.2. La via della certificazione di prodotto.

Il 14 aprile 2003 è stata presentata alla Camera dei Deputati la proposta di legge n. 3892, intitolata *“Disposizioni per favorire lo sviluppo sostenibile, incentivare il commercio equo e solidale e promuovere la responsabilità sociale delle imprese”*.

I parlamentari hanno evidenziato la necessità di promuovere una dimensione etica dello sviluppo che valorizzi *“una competizione globale basata sulla qualità sociale, culturale e non solo economica”*, che favorisca la solidarietà con i paesi del Sud del mondo, in alternativa all'approccio meramente filantropico dei decenni passati, rivelatosi fallimentare.

Richiamando nella prefazione alla proposta di legge i valori e le finalità del *Fair Trade*, i deputati ribadiscono, grazie ad una parafrasi della Carta dei Criteri, i suoi pregi nella promozione della giustizia sociale ed economica, dello sviluppo sostenibile, del rispetto per le

persone e per l'ambiente, attraverso il commercio, l'educazione, l'informazione e l'azione politica.

L'art. 1 prevede che *“la Repubblica riconosce il valore sociale delle attività di produzione e di commercializzazione volte a ridurre progressivamente gli squilibri esistenti tra Paesi ricchi e Paesi poveri del mondo”*. Sembra si voglia premiare e riconoscere la finalizzazione “solidale” che un imprenditore può attribuire alla propria attività. Per espressa previsione dei proponenti, infatti, *“la presente legge[...] ha lo scopo di favorire e incentivare forme di commercio equo e solidale più indicate a promuovere la giustizia economica e sociale, lo sviluppo sostenibile nonché il rispetto per l'ambiente e per la dignità della persona umana”* (art. 1, comma 2).

La norma si riferisce ad ogni attività d'impresa, svolta sia da soggetti *profit*, sia dalle organizzazioni *fair trade*, che si prefiggono di promuovere uno sviluppo sostenibile, cooperando con i paesi del sud del Mondo. Nessun riconoscimento giuridico viene attribuito alle organizzazioni del Cees che si riconoscono nella Carta dei Criteri, e soprattutto non è stabilita espressamente alcuna distinzione tra queste e le imprese *profit* che, nell'ambito della loro attività, possono decidere di commerciare o produrre *anche* prodotti equi.

L'approccio scelto dai proponenti per disciplinare questa forma di commercio è, in particolare, l'introduzione del “marchio etico e sociale”.

Quest'ultimo attesta *“l'eticità del processo produttivo attraverso il quale il prodotto è stato realizzato”* (art. 8, comma 1).

Esso si configura come un marchio sul prodotto, ma i requisiti richiesti sconfinano a dettagliare anche caratteristiche dei soggetti coinvolti.

Il marchio potrà essere utilizzato da qualunque impresa, *profit* e *non*, che ne faccia richiesta, previo l'accertamento di alcuni requisiti: *“a) realizzazione e commercializzazione dei prodotti al fine di garantire ai produttori dei paesi in via di sviluppo un reddito maggiorato, nuovi sbocchi di mercato e di ripartire equamente i vantaggi degli scambi e dell'espansione del commercio tra tutti i Paesi e tra gli strati della popolazione e di ciascun Paese, favorendo uno sviluppo economico equilibrato e una crescita sostenibile; b) promozione di forme di commercio leale e di pratiche commerciali moralmente corrette, anche con riferimento al rispetto dei codici di condotta di imprese e di multinazionali operanti nei Paesi in via di sviluppo, finalizzate a dimostrare le responsabilità etiche e sociali nei confronti dei dipendenti e dei consumatori; c) creazione da parte delle imprese di condizioni favorevoli al fine di migliori tutele del lavoro, sociale e ambientale nei Paesi in via di sviluppo[...]; d) provenienza obbligatoria e diretta dei prodotti da produttori operanti nei Paesi in via di sviluppo e divieto di speculazione da parte degli intermediari. I produttori devono altresì, essere scelti tra quelle organizzati collettivamente e democraticamente e con minori possibilità di accesso al mercato; e) garanzia di realizzazione di un prodotto di qualità anche mediante l'uso di tecniche ecocompatibili e atti stimolare gli investimenti in attività di formazione; f) realizzazione e garanzia di un prezzo pagato ai produttori quale adeguata remunerazione del loro apporto di lavoro, di competenze e di risorse nonché di una giusta quota del profitto globale; g) impegno dei partecipanti al commercio equo e solidale a realizzare un prezzo equo e negoziato stabilito caso per caso”* (art. 8, comma 3).

La lettura di questo articolo evidenzia una grossa confusione dovuta al fatto che non si distinguono i vari attori coinvolti e quindi risulta difficoltoso attribuire i requisiti in capo a ciascuno di essi.

Per esplicita previsione dei proponenti, l'introduzione del marchio ha lo scopo di garantire il consumatore certificando che i prodotti da esso contrassegnati sono rispondenti ai suddetti requisiti (art. 9, comma 1).

Le imprese che hanno l'intenzione di utilizzare il marchio dovranno sottoscrivere un apposito protocollo di adesione, presso l'Autorità di Garanzia del marchio e se autorizzate verranno iscritte nell'apposito albo (artt. 9 e 10). Sembra di una certa rilevanza evidenziare che l'art. 10 prevede espressamente che tra i componenti dell'Autorità vi sia un membro di FLO.

La norma ha previsto, infine, un sistema repressivo in caso di utilizzo improprio del marchio. Ciascuna impresa si impegna *“a dichiarare, entro il 30 settembre di ciascun anno, la sussistenza delle condizioni attestate, nel medesimo protocollo, pena la decadenza e il divieto dell'uso del marchio stesso”* (art. 9, comma 8), ed inoltre è previsto che chiunque ne abbia interesse possa presentare un ricorso motivato contro l'uso del marchio da parte di imprese iscritte all'albo (l'art. 11).

Se da un lato si deve riconoscere ai deputati il merito di avere proposto un meccanismo di certificazione, va altresì evidenziato che l'argomento non è stato trattato in modo esaustivo.

Vengono introdotti termini quali: *“commercio leale”* e *“pratiche commerciali moralmente corrette”* ma poi segue il silenzio della norma in merito ad una definizione giuridica di termini di linguaggio comune che devono trovare parametri obiettivi e misurabili per essere individuabili oggettivamente. Si accenna in poche righe anche ai codici di condotta, ma senza che l'argomento venga adeguatamente approfondito.

Nella medesima prospettiva della proposta di legge fin qui analizzata si colloca poi il disegno di legge n. 3091 *“Norme a favore del commercio equo e solidale”*, comunicato alla presidenza del Senato il 3 agosto 2004. Questo brevissimo documento, che consta di soli due articoli, intende promuovere il Commercio Equo e Solidale, che viene definito richiamandosi nozione di FINE, come *“una partnership commerciale basata sul dialogo, la trasparenza e il rispetto, che mira ad una maggiore equità nel commercio internazionale. Contribuisce allo sviluppo sostenibile offrendo migliori condizioni commerciali a produttori svantaggiati e lavoratori, particolarmente nel Sud, e garantendone i diritti. Le organizzazioni del commercio equo, col sostegno dei consumatori, sono attivamente impegnate a supporto dei produttori, in azioni di sensibilizzazione e in campagne per cambiare regole e pratiche del commercio internazionale convenzionale”*.

L'art. 1 della proposta si limita ad introdurre agevolazioni fiscali sui prodotti che rispettano i *“criteri di certificazione Fair Trade”*. Il richiamo alla certificazione è certamente frettoloso e stringato: non esiste infatti *“la”* certificazione *Fair Trade*, ma una molteplicità di organismi che applicano criteri talvolta non condivisi da una parte del movimento⁴. La norma dovrebbe

⁴ Si pensi in merito al caso Nestlé a cui è stato concesso, dalla Fair Trade Foundation UK, l'utilizzo del marchio equo e solidale per l'etichettatura di una qualità di caffè solubile. Numerose organizzazioni del CEES hanno espresso il loro dissenso, poiché Nestlé è una delle società sottoposte a boicottaggio a causa delle sue reiterate violazioni della tutela dei diritti dei lavoratori, della libertà sindacale, della protezione dei minori, del codice

quindi indicare con precisione la modalità di certificazione oppure riconoscere giuridicamente l'operato di un ben individuato organismo privato di certificazione e controllo (per esempio FLO).

Inoltre, il disegno di legge si arrende, sin dall'inizio, di fronte all'eterogeneità dei soggetti del Cees e, attestando espressamente le difficoltà di una loro "categorizzazione o generalizzazione", non ne propone alcuna definizione.

Anche il d.d.l. del 24 settembre 2003, n. 4130, *"Delega al Governo in materia di fiscalità etica e di promozione dello sviluppo sostenibile"* accenna al sistema di "certificazione e di etichettatura" dei prodotti Cees.

Questa proposta, il cui carattere è eminentemente tributario, si occupa del Cees esclusivamente all'art. 2, comma 1, lettera c), punto 9).

Essa fa rientrare il commercio equo e solidale tra le attività che promuovono lo sviluppo sostenibile e prevede conseguenti attenuazioni *"al prelievo fiscale sul reddito derivante dall'importazione e dalla distribuzione di prodotti alimentari, artigianali ed agricoli [...]"*.

Per poter ottenere questi vantaggi sono percorribili due vie: nella prima, la garanzia di eleggibilità del prodotto è data da *"un sistema di certificazione ed etichettatura idoneo ad identificarne immediatamente la qualità"*⁵, nella seconda, la garanzia è data dall'adesione dei soggetti commerciali coinvolti ad AGICES e dalla loro iscrizione nel RIOCES.

Per quanto riguarda le facilitazioni al Cees, l'art. 2 risulta peraltro asimmetrico poiché, se da un lato ammette sgravi sul prelievo fiscale all'importazione di prodotti rispondenti a determinati requisiti, e resi riconoscibili da *un* (non meglio specificato) sistema di certificazione ed etichettatura, dall'altro stabilisce con precisione che tali sgravi si applicano similmente a prodotti non marchiati, ma importati e distribuiti da organizzazioni iscritte al RIOCES, rifacendosi quindi ad un unico ente di controllo e garanzia.

3.3. La via del riconoscimento soggettivo

La menzionata difficoltà nell'inquadrare giuridicamente gli attori coinvolti nel Cees ha fatto sì che solo una proposta di legge abbia sino ad ora tentato questa via (parallelamente a quella del marchio di prodotto) e cioè il citato d.d.l. del 24 settembre 2003, n. 4130, *"delega al Governo in materia di fiscalità etica e di promozione dello sviluppo sostenibile"*.

internazionale Oms/Unicef sulla commercializzazione dei sostituti del latte materno ecc... Si veda il sito internet www.agices.org in AGICES Comunica numero 5 – Novembre 2005.

⁵ Nell'introduzione della proposta di legge sono indicate le seguenti caratteristiche: i prodotti non devono implicare lo sfruttamento del lavoro minorile [...]; il lavoro locale, impiegato per la realizzazione dei prodotti, deve assicurare una giusta retribuzione e pari opportunità senza distinzioni di sesso, età, condizione sociale, religione o convinzioni politiche.

Le proposte facilitazioni fiscali sarebbero accordate ai prodotti certificati oppure “*in alternativa, i prodotti devono essere importati e distribuiti da organizzazioni rientranti nei parametri della Carta italiana dei criteri del commercio equo e solidale, aderenti all’associazione assemblea generale italiana del commercio equo e solidale ed inserite nell’apposito Registro italiano delle organizzazioni di commercio equo e solidale*” (art. 2 comma 1, lett. c).

Per la prima volta in un atto legislativo si fa riferimento ad AGICES e RIOCES. Se la proposta fosse diventata legge, i criteri da essi individuati avrebbero acquistato rilevanza normativa: sarebbero cioè divenuti parametro giuridico per identificare quei soggetti *Fair Trade* che il legislatore avesse voluto agevolare fiscalmente.

3.4. La riconduzione del Cees alla nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo.

Le organizzazioni del Cees svolgono un’attività di cooperazione con i PVS, nonché – almeno secondo taluni – con qualunque soggetto svantaggiato. Le finalità che si prefiggono richiamano quelle della cooperazione internazionale, nonostante a tutt’oggi la legge del 26 febbraio 1987, n. 49 sulla *Nuova disciplina della Cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo* non permetta a numerose organizzazioni *Fair Trade* di beneficiare degli aiuti e dei finanziamenti ivi previsti.

L’appena richiamato provvedimento normativo riconosce infatti espressamente un ruolo attivo nell’ambito della cooperazione esclusivamente alle organizzazioni non governative accreditate e cioè a quelle che hanno ottenuto il riconoscimento di idoneità *ex artt.* 28 e 29 della medesima l. 49/1987⁶.

In Italia tali organizzazioni possono rivestire esclusivamente la forma giuridica dell’associazione e della fondazione. L’art. 28 preclude alle società di capitali, nonché alle società cooperative, ivi comprese quelle sociali, il riconoscimento d’idoneità e tutti i vantaggi conseguenti; per sua espressa previsione infatti possono ottenere l’idoneità solo le ONG che risultino costituite ai sensi degli articoli 14, 36, 39 c.c.

E’ proprio questo requisito di forma che esclude numerose organizzazioni *Fair Trade*, costituite in forma cooperativa, dalla possibilità di ottenere l’accreditamento⁷.

⁶ Si deve chiarire che tali disposizioni individuano i requisiti necessari per diventare un’ONG con un rapporto privilegiato con il Ministero degli Esteri e con gli organi preposti a gestire le politiche di cooperazione allo sviluppo. Nulla vieta alle organizzazioni senza idoneità di operare comunque nei Paesi in via di sviluppo.

⁷ Questa opzione legislativa lascia perplessi almeno rispetto alle cooperative sociali. Queste aziende non profit, a differenza dalle società cooperative propriamente dette, non perseguono lo scopo mutualistico, bensì quello solidaristico mediante l’eterodestinazione dei risultati ottenuti. Le cooperative sociali coniugano infatti efficienza, mercato e solidarietà sociale. Per approfondimenti si rinvia ad ANDREAUS, *Le organizzazioni non governative. profili aziendalistici e problematiche gestionali*, Giuffrè, Milano

Il fine istituzionale delle ONG è quello di soddisfare i bisogni primari e in primo luogo la salvaguardia della vita umana, l’autosufficienza alimentare, la valorizzazione delle risorse umane, la conservazione del patrimonio

Negli ultimi anni si è però assistito ad un ripensamento dell'approccio politico legislativo inerente alla cooperazione internazionale, con un mutamento d'atteggiamento che sembra aprire nuovi spazi al *Fair Trade*.

In questa prospettiva, in particolare, il d.d.l. dell'8 marzo 2005, n. 2728 *Riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo* (che riproduce peraltro pedissequamente il d.d.l. del 3 settembre 2002, n. 1817), mette in luce la necessità di radicali cambiamenti nei meccanismi di decisione, attuazione e controllo in materia.

I cambiamenti di maggiore interesse, ai fini del presente lavoro, sembrano soprattutto quelli volti, da un lato, ad eliminare il privilegio alle sole ONG accreditate di accedere agli aiuti previsti per la cooperazione; dall'altro, a riconoscere esplicitamente il Cees tra le attività di cooperazione (art. 1, comma 3).

Eliminato l'istituto del riconoscimento delle ONG si ammette che possano richiedere contributi non solo le associazioni e le fondazioni, ma anche le organizzazioni costituite in forma cooperativa (art. 6, comma 1) che *ex art. 20, comma 2*, presentino le seguenti caratteristiche: “*a) avere tra i propri fini statutari la realizzazione di attività di cooperazione allo sviluppo; b) non risultare in alcun modo collegate con soggetti aventi fini di lucro, italiani e stranieri; c) poter dimostrare di avere svolto attività di cooperazione allo sviluppo negli ultimi due anni; d) svolgere attività di rendicontazione e presentare i rapporti di attività richiesti dalla presente legge; e) non avere al loro interno la presenza di soci sovventori; f)*

ambientale, l'attuazione e il consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e la crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo; nonché il miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ed il sostegno della promozione della donna (art. 1, l. 49/1987).

Riallacciandoci alla Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale si può constatare che gli obiettivi perseguiti dalle organizzazioni Fair Trade sono sussumibili nelle finalità che si propone la cooperazione allo sviluppo.

Le ONG possono svolgere anche attività commerciali senza fini di lucro, purché finalizzate ai fini istituzionali. In coerenza con tale principio tali organizzazioni dovranno essere indipendenti da qualunque ente pubblico o privato, italiano o straniero, avente scopo di lucro (art. 28, lett. c) – d), l. 49/1987).

La ratio della norma è finalizzata ad evitare abusi e distorsioni dell'attività nonché dell'utilizzo dei fondi a disposizioni di queste organizzazioni. Pertanto la legge richiede che tali enti diano adeguate garanzie sia di carattere strutturale sia di carattere occupazionale attraverso l'impiego di personale qualificato. Per lo più le risorse finanziarie delle ONG si basano su donazioni, finanziamenti e contribuzioni, per le quali è necessaria una trasparente rendicontazione.

A ciò si aggiunga che le ONG dovranno documentare una comprovata esperienza operativa e organizzativa di almeno tre anni in rapporto ai Paesi in via di sviluppo. Per garantire questa continuità temporale le organizzazioni dovranno rispettare non solo adeguati livelli di qualità ma anche condizioni di efficienza.

Infine per mantenere la qualifica dovranno sottoporsi a controlli periodici all'uopo stabiliti dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e dovranno presentare una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei progetti in corso.

Se si analizzano i risultati economici delle Ong, soffermandosi su quelle di minori dimensioni, si può constatare che difficilmente tali strutture sono in grado di produrre autonomamente ricchezza; è raro infatti che riescano a coprire i propri fabbisogni con una loro attività commerciale; in questo senso la cooperazione allo sviluppo si configura sicuramente come una voce di costo per il bilancio nazionale. Le aziende non profit che riescono nell'intento di perseguire fini umanitari in condizioni di economicità sono quasi esclusivamente le cooperative sociali, ma queste, come già accennato, non possono godere dei privilegi disposti per il mondo della Cooperazione Internazionale.

documentare che la presenza dei lavoratori non soci è inferiore a quella dei soci lavoratori, fatte salve le cooperative di consumo”.

Inoltre l’art. 7, comma 1, lett. e), prevede espressamente che rientrino nell’attività di cooperazione le iniziative che promuovono lo scambio commerciale equo e solidale tra l’Italia e i Paesi *partner*. A dimostrazione dell’interesse rivolto al Cees la proposta di legge gli dedica l’intero art. 25, nel quale la Repubblica riconoscerebbe tale attività tra quelle di cooperazione. Inoltre stabilisce che i soggetti del Cees siano iscritti, su propria richiesta, in appositi albi o registri tenuti a livello nazionale o regionale per poter beneficiare di agevolazioni fiscali ed esenzione delle tassa di importazione. Si specifica inoltre che potranno essere inseriti in detti elenchi le associazioni e le cooperative che, oltre a rispettare i requisiti richiesti dall’art. 20, *“sono costituite con atto pubblico ai sensi del codice civile; b) hanno come fine statutario lo svolgimento del commercio equo e solidale, nonché obiettivi di solidarietà internazionale e di cooperazione allo sviluppo; c) non risultano in alcun modo collegate con soggetti aventi fini di lucro, italiani o stranieri; d) possono dimostrare di aver svolto attività di commercio equo e solidale negli ultimi due anni; e) non hanno al loro interno la presenza di soci sovventori; f) documentano che la presenza dei lavoratori non soci è inferiore a quella dei soci lavoratori”.*

E’ importante sottolineare che la proposta ha la finalità di permettere ad un maggior numero di categorie di soggetti, comprendendo esplicitamente gli operatori del Cees, l’accesso ai benefici in favore degli enti che si occupano della cooperazione internazionale. E’ meritevole il tentativo di eliminare i privilegi di natura formale e di porre maggiore attenzione, in sede di valutazione delle richieste di sovvenzione, sulla qualità sostanziale degli operatori e dei progetti.

Un’altra proposta di legge che auspica una riforma della materia della cooperazione allo sviluppo è la n. 3021, del 8 marzo 2005 *“Disciplina della cooperazione allo sviluppo equo e sostenibile”* (identica invero alla precedente proposta n. 4311 del 25 settembre 2003).

Anche in questo documento viene riconosciuto l’apporto del Cees alla cooperazione allo sviluppo.

All’art. 16, comma 2 è prevista l’introduzione di un albo in cui verranno iscritte le organizzazioni del Cees che intendono beneficiare delle agevolazioni fiscali e delle esenzioni sui tassi di importazione. Potranno accedere all’albo tutte quelle organizzazioni che: 1) realizzano *“scambi commerciali con i produttori dei Paesi cooperanti, che tendono a valorizzare le produzioni, le tradizioni, e le culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive che si indirizzano all’obiettivo dello sviluppo sostenibile”*(art. 16 comma 1). 2) *“a) [...] possono documentare un triennio di esperienza operativa diretta in attività di commercio equo e solidale con produttori cooperanti; b) sono costituite con atto pubblico ai sensi del codice civile e hanno come fine statutario quello di svolgere commercio equo e solidale”* [art. 16, comma 2, lett. a) e b)].

Tutte le proposte di legge sopra richiamate non si limitano ad ammettere le organizzazioni del Cees tra i soggetti che possano ottenere i benefici un tempo riservati alle sole ONG accreditate, ma tentano di “codificare” il fenomeno e le condizioni necessarie all’accesso a dette facilitazioni. Vengono infatti disciplinati espressamente i requisiti che i soggetti *Fair Trade* devono avere nonché le procedure a cui devono attenersi, prescrivendo la loro iscrizione in appositi albi o registri.

Tuttavia, se si guarda la norma dal punto di vista dei soggetti del CE, si riscontrano due limiti: da un lato manca una definizione giuridicamente precisa dell'attività di commercio equo e dall'altro il quadro normativo in cui è inserito ne limita l'attività alle relazioni con i PVS.

3.5. La via delle agevolazioni fiscali.

Il panorama dei disegni di legge in tema di agevolazioni fiscali in favore del commercio equo e solidale non risulta molto ricco. Alcuni dei disegni di legge avanzati trascurano completamente i profili fiscali, altri se ne occupano assai marginalmente: solo uno dei progetti di legge propone un considerevole pacchetto di misure in tema di agevolazioni fiscali.

Il documento in discorso è la proposta di legge 3892 depositata alla Camera dei deputati il 14 aprile 2003 (On. Fioroni, Bindi, Franceschini), certamente l'unica che propone misure fiscali concrete: detrazioni fiscali per le famiglie per le spese effettuate per l'acquisto di prodotti equo-solidali, meccanismi premiali e incentivi per chi vende prodotti equo-solidali quali l'esclusione degli obblighi contabili e l'abbassamento dell'imposta sul reddito; nonché, aspetto che si ritiene il più rilevante nell'ambito della presente analisi, l'applicazione della minima aliquota IVA al 4%⁸.

Le altre proposte, pur talora facendo riferimento all'importanza di ricorrere alla leva fiscale, non presentano alcuna misura concreta a favore del commercio equo e solidale.

⁸ Precisamente la proposta di legge si compone di 13 articoli.

L'articolo 3 dispone per un diverso utilizzo dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in favore della cooperazione internazionale. L'articolo 4 riguarda il regime fiscale agevolato e incentivi in favore del commercio di prodotti equo-solidali. I meccanismi premiali previsti per chi intraprende una nuova attività sono l'esclusione degli obblighi contabili e l'abbassamento dell'imposta sul reddito. Inoltre viene prevista l'erogazione di un contributo annuo in favore di centri commerciali di prodotti equo-solidali di nuova istituzione sul territorio nazionale.

L'articolo 5 introduce una detrazione fiscale per le spese di prodotti equo-solidali, in favore dei singoli e delle famiglie.

L'articolo 6 riduce l'aliquota IVA sui prodotti equo-solidali dal 20 al 4 per cento.

L'articolo 7 istituisce un Fondo speciale, a copertura degli incentivi fiscali e dei contributi in favore del commercio equo e solidale.

Con gli articoli 8, 9, 10 e 11 sono istituiti il marchio di conformità etico e sociale per i prodotti equo-solidali e l'Autorità di garanzia preposta alla sua certificazione, prevedendo le norme per la sua regolamentazione.

L'articolo 12 prevede l'applicazione delle agevolazioni e degli incentivi vigenti in favore delle imprese, in via preferenziale, ai possessori del marchio etico sociale.

L'articolo 13 estende gli incentivi vigenti per l'industria ad altri soggetti, quali le ONLUS le cooperative sociali e i possessori del marchio di conformità etico sociale.

Fra queste, si può rammentare la proposta di legge, depositata presso la Camera dei Deputati il 2 luglio 2003, numero 4130⁹, che si occupa di interventi di “fiscalità etica” affermando solo

⁹ La relazione alla proposta di legge ricorda che soprattutto in questi ultimi anni l'Unione europea ha elaborato un articolato sistema di strategie a breve e lungo termine, invitando i Paesi membri a rafforzare la coerenza delle proprie politiche ponendo al centro delle priorità uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, economico e sociale.

In tale quadro, si ricorda che una delle raccomandazioni ricorrenti provenienti dalla Commissione europea è quella di superare un approccio verticale e settoriale dei problemi ecologici, adottandone uno orizzontale, che tenga conto dell'importanza della politica fiscale, della politica di spesa, e dell'efficacia degli strumenti economici per raggiungere obiettivi ambientali.

Partendo da tali premesse si afferma che per sollecitare la modifica dei comportamenti dei produttori e dei consumatori in senso favorevole all'ambiente, gioca un ruolo cruciale e si potrebbe dire dirimente, la fiscalità etica, la quale rappresenta, a ben vedere, lo strumento più efficace rimasto in capo agli Stati nazionali per orientare il mercato verso nuovi, più efficienti e concorrenziali, modelli di produzione.

Non è un caso, infatti, che nelle democrazie avanzate si assista, in questi ultimi anni, ad un crescente interesse nei confronti dell'utilizzo della leva fiscale a finalità ambientali: molti Paesi hanno introdotto o sono in procinto di introdurre articolati sistemi di incentivi, agevolazioni e disincentivi diretti a strutturare un nuovo tipo di imposizione capace di tener conto del valore, aliene economico, delle risorse naturali.

In tale prospettiva, la fiscalità etica, intende strutturare in maniera più compiuta, viene considerata dalla teoria economica come uno tra gli strumenti maggiormente apprezzabili sia sul piano dell'efficacia ambientale sia su quello dell'efficienza economica, in quanto consente attraverso l'internalizzazione dei costi ambientali nei prezzi di mercato, di ridurre l'entità dell'inquinamento prodotto (con conseguente riduzione dei costi economici) correggendo, altresì, le distorsioni esistenti sul mercato per l'uso eccessivo delle risorse naturali, nonché le distorsioni della concorrenza derivanti dagli indebiti vantaggi competitivi dell'inquinamento per le aziende che producono con minori livelli di internalizzazione dei costi.

Sotto un altro profilo, ancor più rilevante, la ridefinizione degli incentivi e disincentivi economici di natura fiscale è l'unica strategia da adottare per avviare un reale processo di «dematerializzazione dell'economia», attraverso un progressivo spostamento delle basi imponibili dall'uso del lavoro al prelievo di risorse naturali; è questo ciò che la teoria economica definisce «doppio dividendo», ovvero un riequilibrio dell'incidenza della tassazione diretta sul lavoro - considerata unanimemente come un freno alla crescita e all'occupazione - a favore di una imposizione indiretta «intelligente», capace di colpire la capacità contributiva, i consumi voluttuari e i beni recanti esternalità negative, incorporando, al contempo, i costi inerenti l'ambiente e le risorse nei prezzi di mercato dei beni e dei servizi e garantendo, in tal modo, la possibilità di una crescita, parallela alla diminuzione delle pressioni sull'ambiente, della domanda di lavoro a livello dell'intero sistema economico.

In questo senso, la proposta di legge si pone come complementare alla legge 7 aprile 2003, n. 80, approvata dal Parlamento, recante la delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale intendendo completare il disegno riformatore, secondo una impostazione diversa e per certi versi contrapposta ad una concezione meramente neutrale del sistema fiscale e, più in generale, dell'attività economico-finanziaria dello Stato. Infatti il sistema fiscale, oltre le funzioni tradizionali, sia oggi chiamato ad orientare, in modo più incisivo, i processi economici e di consumo, per far fronte alle grandi sfide dell'epoca contemporanea. Tra queste, come si è visto, assume un ruolo cruciale la sostenibilità dello sviluppo e, in primis, la lotta ai cambiamenti climatici e, segnatamente, al surriscaldamento del pianeta. La stessa proposta di legge con l'articolo 1 impegna il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti la riforma fiscale etica ed interventi in materia di sviluppo sostenibile fra i quali incentivi per il commercio equo e solidale diretti ad attenuare il prelievo fiscale sul reddito derivante dall'importazione e dalla

molto genericamente in merito al commercio equo e solidale la necessità della “*previsione di una disciplina tributaria agevolativa per il commercio equo e solidale, diretta ad attenuare il prelievo fiscale sul reddito derivante dall'importazione e dalla distribuzione di prodotti alimentari, artigianali ed agricoli provenienti dai Paesi in via di sviluppo*”.

Anche tutti gli altri progetti presentanti mostrano questo grave limite: dichiarazioni di principio non supportate da nessuna proposta fiscale concreta. Il progetto di legge 4311 del 25 settembre 2003, anch'esso presentato alla Camera dei deputati, all'articolo 16, intende incoraggiare il valore del commercio equo e solidale, prevedendo l'iscrizione ad un apposito Albo per le organizzazioni che promuovono tali attività, iscrizione che darebbe diritto ad agevolazioni fiscali stabilite dal Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con il Ministro degli affari esteri.

Il progetto di legge n. 3021 dell'8 marzo 2005, presentato invece al Senato della Repubblica – premettendo che la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione ha posto i presupposti per un superamento delle incomprensioni e dei burocraticismi del passato e apre le porte a nuove opportunità e alla possibilità di un ruolo più generale delle istituzioni decentrate nelle politiche di cooperazione – afferma la necessità di generare un'economia di mercato funzionante che possa incontrare i bisogni delle popolazioni povere, sia in quanto produttori che in quanto consumatori. La relazione precisa l'importanza di un quadro macroeconomico stabile, di una finanza pubblica sana e trasparente, di istituzioni efficienti e di un sistema fiscale valido che garantisca un'equa distribuzione del reddito nonché auspica adeguati investimenti nelle risorse umane e nelle politiche sociali.

Da ultimo si ricorda anche il progetto di legge 1817, presentato il 22 ottobre 2001 alla Camera dei Deputati, volto ad affermare il principio secondo il quale la cooperazione deve essere parte della politica estera italiana.¹⁰

distribuzione di prodotti alimentari, artigianali ed agricoli provenienti dai Paesi in via di sviluppo, sulla base dei seguenti criteri: i prodotti non devono implicare sfruttamento del lavoro infantile e minorile, in conformità alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge n. 176 del 1991; il lavoro locale, impiegato per la realizzazione dei prodotti, deve assicurare una giusta retribuzione e pari opportunità senza distinzioni di sesso, età, condizione sociale, religione, convinzioni politiche; i prodotti oggetto del commercio equo e solidale devono essere riconoscibili dal consumatore finale mediante un sistema di certificazioni ed etichettatura idoneo a identificarne. Sul punto si rileva come il protezionismo agricolo, le barriere fiscali e doganali della maggior parte dei Paesi dell'Occidente impediscano, o comunque ostacolino, l'accesso al mercato dei prodotti provenienti dai Paesi in via di sviluppo. Si pone pertanto l'esigenza, di carattere sostanzialmente etico di superare queste barriere.

¹⁰ La relazione a tale legge afferma infatti che la cooperazione, infatti, costituisce, a ben vedere, una delle basi fondamentali della politica estera del nostro Paese nei confronti dei Paesi delle periferie del pianeta, ispirata al fondamentale principio pacifista ed internazionalista di cui all'articolo 11 della nostra Costituzione. Trova spazio, in questo quadro, l'attribuzione a regioni ed enti locali di poteri di iniziativa e di attuazione nel campo della cooperazione cosiddetta decentrata, da condurre, ovviamente, nel rispetto delle finalità della legge e degli indirizzi generali di politica estera approvati dal Parlamento e dal Governo (articoli 3 e 23), con la previsione di un'apposita commissione paritetica, destinata a garantire una gestione, per quanto possibile coordinata e concordata, degli interventi. Analogo intento chiarificatore perseguono gli articoli 5 e 6, dedicati, rispettivamente, ai partners e agli esecutori della cooperazione, mentre gli articoli 7 e 8 disegnano, rispettivamente, l'oggetto e le modalità della politica di cooperazione.

3.6. La proposta di legge elaborata da Agices.

Alla Fiera nazionale del commercio equo e solidale svoltasi a Milano dal 19 al 21 maggio 2006, Agices, Assobottegehe e Transfair Italia hanno annunciato che presenteranno al nuovo Parlamento una proposta di legge elaborata in modo concertato dalle organizzazioni di settore.

Il documento ha l'obiettivo di definire giuridicamente il CEES e i soggetti che operano nel settore, poiché il riconoscimento soggettivo è la condizione necessaria affinché lo Stato sostenga e promuova il movimento. Si cerca inoltre di evitare che il legislatore spogli le organizzazioni del loro ruolo di controllo sui "contenuti" del Cees.

Alla ricerca di una definizione sintetica di Commercio equo e solidale, vengono introdotte due nuove categorie su cui si fonda l'intero impianto normativo: a) la filiera sul prodotto (art. 2); b) la filiera integrale (art. 3).

Il Cees viene definito all'art. 2 come *“un'attività di cooperazione economica svolta con produttori di beni e/o servizi di aree economicamente svantaggiate del mondo organizzati in forma collettiva allo scopo di consentire, accompagnare e migliorare il loro accesso al mercato, quando l'attività sia realizzata mediante accordi di durata pluriennale che prevedano i seguenti requisiti: a) il pagamento di un prezzo equo; b) misure a carico del committente per il graduale miglioramento della qualità del prodotto e/o del servizio realizzati dal produttore o dei suoi processi produttivi ovvero a favore dello sviluppo della comunità locale cui il produttore appartiene; c) il progressivo miglioramento degli standard ambientali della produzione; d) la trasparenza della filiera anche nei confronti dei terzi”*.

Il focus della definizione di CEES si incentra su quello che viene definito dagli addetti ai lavori come il “rapporto originario” ossia il rapporto tra il produttore e il primo partner. Esso è caratterizzato da un'attività di “cooperazione economica” che implica un rapporto paritario tra le parti della relazione commerciale stipulata, che potrà coinvolgere, sia produttori del Nord sia del Sud del Mondo purché appartenenti ad aree “economicamente svantaggiate”. Tale attività potrà essere svolta da qualunque organizzazione che sia volta a realizzare gli scopi descritti nell'articolo e che ne rispetti tutti i requisiti, senza che siano richiesti ulteriori caratteristiche soggettive.

I commerci che avvengono nel rispetto di questa definizione, senza ulteriori requisiti, identificano la categoria della *Filiera di prodotto* (art. 4).

Nella *filiera integrale*, invece, sono previsti vincoli più rigorosi: i soggetti, oltre ad essere organizzati in forma collettiva, devono essere *no profit* e avere una struttura democratica (art. 3, comma 1).

“Nella filiera integrale, si considera altresì commercio equo e solidale l'attività diversa da quella di cui all'art. 2, se è svolta da organizzazioni diverse da quelle che hanno partecipato a tali accordi, ma aventi i requisiti di cui al comma 1 del presente articolo e quando essa consista:

a) nella distribuzione all'ingrosso o al dettaglio di prodotti e/o servizi oggetto di accordi aventi il contenuto descritto all'art. 2, se è accompagnata:

- dalla illustrazione della ripartizione del prezzo tra i diversi soggetti che hanno partecipato alla catena produttiva del bene e/o servizio

- dalla illustrazione dello stesso accordo di cui all'art. 2;

- dalla indicazione della filiera produttiva, con particolare riguardo alla provenienza del prodotto e ai soggetti che hanno partecipato alla trasformazione.

b) nella educazione, divulgazione e informazione sui temi oggetto della presente disciplina,

c) nella formazione degli operatori e dei produttori svolta tanto in Italia che all'estero" (art. 3, comma 2).

In coerenza con queste premesse sono considerati prodotti del CEES quelli *"realizzati, importati e distribuiti nella filiera integrale a norma dell'art. 2 e 3 ovvero nella filiera di prodotto a norma del solo articolo 2"*.

Il sostegno dello Stato si esplica in due tipi di iniziative volte a favorire e a promuovere: 1) i prodotti *Fair Trade*; 2) le organizzazioni della filiera integrale anche attraverso il coordinamento e il finanziamento di progetti.

La definizione di prodotti Cees *ex art. 4* consente che siano favorite le merci che transitano sia per la Filiera di prodotto (etichettate), sia per quella Integrale (etichettate e non).

Presso il ministero delle attività produttive è istituito l'Albo degli operatori, ristretto alle organizzazioni della filiera integrale¹¹. E' inoltre previsto nell'Albo un "secondo livello" riservato alle organizzazioni maggiormente rappresentative e di certificazione (art 8)¹². E' altresì definita un "Autorità" che gestisce l'Albo (art. 9).

¹¹ Hanno diritto di essere iscritti i soggetti che hanno i seguenti requisiti:

a) hanno per oggetto sociale il Commercio Equo e Solidale;

b) hanno un fatturato che proviene per almeno il settanta per cento dalle attività di cui agli artt. 2 o 3, comma 2;

c) sono organizzazioni senza fini di lucro;

d) hanno una struttura sociale a base democratica e aperta;

12 1. L'albo contiene una sezione di "secondo livello" riservata all'iscrizione allo stesso delle associazioni maggiormente rappresentative delle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale, nonché degli enti privati che svolgono attività di certificazione della filiera di prodotto.

2. Hanno diritto di essere iscritte alla sezione di "secondo livello" le associazioni che hanno come scopo statutario la promozione e il sostegno del Commercio Equo e Solidale attraverso la verifica del rispetto della filiera integrale e che non svolgono attività commerciale, se non in via limitata e residuale e al solo fine di coprire i costi di gestione.

Le associazioni devono possedere i seguenti requisiti:

a) una base sociale di almeno 70 iscritti complessivamente presenti in almeno 5 regioni italiane

b) un registro cui gli associati possono aderire solo a condizione del rispetto dei criteri della filiera integrale

c) un regolamento che disciplini la filiera integrale in osservanza di quanto stabilito dagli artt. 2 e 3 della presente legge

L'iscrizione all'Albo è la *conditio sine qua non* per poter fruire delle azioni di sostegno previste all'art. 5.

Il testo inserisce il concetto di “diritto all'iscrizione”, l'Autorità dovrà quindi limitarsi ad accertare la presenza dei requisiti e, in presenza di questi, provvedere all'iscrizione.

In questa proposta il tentativo di mantenere in capo alle organizzazioni il controllo sui contenuti è garantita dalla previsione che su nove membri che costituiscono l'Autorità dell'Albo sette vengano scelti tra gli enti iscritti nella sezione riservata.

d) un sistema di vigilanza interno

e) una struttura democratica

3. Hanno altresì diritto di essere iscritti alla sezione di “secondo livello” gli enti che hanno come scopo statutario la certificazione dei prodotti del Commercio Equo e Solidale che non svolgono attività commerciale, se non in via limitata e residuale e al solo fine di coprire i costi di gestione.

Tali enti devono possedere i seguenti requisiti:

- una base sociale di almeno 15 enti presenti in almeno 3 regioni italiane
- un registro dei licenziatari cui le imprese possono aderire solo per quei prodotti che rispettano i criteri di cui all'art. 2
- un marchio registrato
- un regolamento che disciplini la filiera in osservanza di quanto stabilito dall' art. 2 della presente legge
- una struttura democratica

4. L'iscrizione alla sezione di secondo livello dell'albo degli operatori del Commercio Equo e Solidale è consentita solo a condizione della espressa accettazione del potere di vigilanza dell'Autorità.

CAPITOLO SECONDO

IL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

(Antonella Sciarrone Alibrandi)

1. *Considerazioni introduttive.*

Se, come si è visto, ad oggi sul piano della legislazione nazionale il commercio equo e solidale è ancora sostanzialmente un fenomeno sconosciuto, non altrettanto può dirsi per quanto concerne la legislazione regionale.

Anche in quest'ambito, infatti, in particolare nell'ultimo anno, si è assistito ad una forte crescita di interesse, che è però giunta, segnatamente in due Regioni, a tradursi nell'emanazione di provvedimenti specifici in materia.

Ciò è accaduto in particolare in Toscana ove è stata emanata la Legge regionale del 17 febbraio 2005, n. 24 *“Disposizioni per il sostegno alla diffusione del commercio equo e solidale in Toscana”* (pubblicata in); nonché, assai di recente, in Abruzzo, ove è stata emanata la Legge regionale del 28 marzo 2006, n. 7: *“Disposizioni per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo”*.

Per completezza, inoltre, va fatta menzione anche della Legge regionale del Friuli Venezia Giulia del 5 dicembre 2005, n. 29 *“Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 <<Disciplina organica del turismo>>”*. In questo caso, infatti, nell'ambito di un provvedimento ad oggetto assai più ampio, si rinviene una norma, l'art. 26, che – peraltro riprendendo integralmente quanto disposto dall'art. 23 della oggi abrogata Legge regionale del Friuli Venezia Giulia 19 aprile 1999, n. 8 *“Normativa organica del commercio in sede fissa”*¹³ - rivolta a disciplinare, sia pure in una prospettiva piuttosto limitata, il fenomeno del commercio equo.

Prima di addentrarci ad esaminare, sia pur brevemente, il contenuto delle leggi regionali sin qui menzionate, sembra opportuno invero svolgere qualche considerazione di carattere generale in merito all'opportunità ed ai limiti di una legislazione di carattere regionale nella materia che ci occupa.

Com'è noto, la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni è stata completamente ridisegnata dalla riforma dell'art. 117 della Costituzione, intervenuta ad opera

¹³ L'art. 23 aveva trovato attuazione nel relativo D.P.G.R. Friuli Venezia Giulia del 1 marzo 2000, n. 062.

della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel segno di una restrizione degli ambiti in cui la potestà legislativa statale è esclusiva, con conseguente ampliamento delle aree che rientrano nella competenza, esclusiva o concorrente, delle Regioni. Nella prospettiva dell'art. 117, peraltro, vengono a rivestire un ruolo chiave al fine di delimitare le rispettive potestà legislative due elenchi di materie, predisposti dal legislatore al secondo e terzo comma della disposizione in discorso.

Una scelta legislativa di tal fatta, però, come è stato già più volte evidenziato dalla dottrina specialistica, rischia di creare non pochi problemi con riferimento a fenomeni per propria natura destinati a porsi al crocevia di plurime materie, alcune delle quali – si immagini – di legislazione esclusiva statale, altre di legislazione concorrente, se non addirittura di legislazione esclusiva regionale.

E questo è quanto potenzialmente può accadere con riferimento al commercio equo e solidale, che, come si è già avuto modo di mettere in luce, viene ad interessare una molteplicità di ambiti che vanno – in via di assoluta semplificazione – dalla cooperazione allo sviluppo ed ai rapporti internazionali, alla disciplina del commercio, alla tutela della concorrenza, alla protezione del consumatore.

A ciò si aggiunga poi che alcune delle materie in discorso presentano dei confini di estrema delicatezza, la cui corretta e precisa individuazione da parte del legislatore regionale diventa indispensabile per non incorrere in un giudizio di illegittimità costituzionale.

In particolare, ai fini della presente indagine, ciò vale per la cooperazione allo sviluppo, declinata nei ben noti termini della cooperazione decentrata. Ora, è vero che da anni – e dunque da ben prima della riforma dell'art. 117 Cost. – la legislazione regionale è presente in tale materia, in sintonia con le vigenti normative nazionali ed internazionali, nonché nel rispetto delle prerogative stabilite dall'art. 2, commi 4 e 5, della l.n. 49/1987. D'altro canto, però, l'intervento regionale in proposito deve trovare svolgimento nel rispetto dei principi fondamentali espressamente stabiliti a riguardo con le leggi dello Stato o da esse dedotti, nonché soprattutto nel rispetto delle competenze statali in materia di politica estera e di rapporti internazionali di cui alla lett. a) del comma secondo dell'art. 117 Cost.¹⁴.

2. *La legge regionale Toscana del 17 febbraio 2005, n. 24 e la legge regionale Abruzzo del 28 marzo 2006, n. 7.*

Venendo ora ad esaminare un po' più nel dettaglio le leggi regionali sino a questo momento emanate, va innanzitutto evidenziato che è stata la Toscana la prima regione ad approvare una legge interamente dedicata al commercio equo e solidale, in particolare con l'obiettivo di

¹⁴ Da quest'angolo visuale merita, peraltro, di essere segnalata la recentissima sentenza della Corte Costituzionale n. 211/2006 che ha ritenuto costituzionalmente illegittime alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 “*Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento*”, proprio in materia di cooperazione internazionale, in quanto destinate ad incidere nella politica estera internazionale in contrasto con la riserva esclusiva di competenza statale.

sostenere e agevolare l'attività dei soggetti del Cees in quanto ritenuta funzionale agli obiettivi regionali di cooperazione decentrata allo sviluppo.

Ad essa ha, di recente, fatto seguito la Regione Abruzzo, intervenuta con legge regionale n. 7 del 28 marzo 2006 *“Disposizioni per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo”* (pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 23, del 14 aprile 2006). Si tratta, peraltro, di un provvedimento normativo che sostanzialmente ricalca il testo toscano, ponendosi nella medesima linea di una legislazione di sostegno e di incentivazione: ciò giustifica dunque una trattazione congiunta delle due leggi.

Una caratteristica saliente di entrambi i testi normativi qui richiamati è la forte rilevanza attribuita al sistema di autoregolamentazione cui le organizzazioni di settore hanno negli ultimi anni dato vita. E' in forza di un richiamo esplicito ad AGICES, RIOCES e alla Carta italiana dei Criteri a venire, infatti, formulata sia la definizione dei soggetti del Cees (art. 1 di entrambe le leggi) e la determinazione dei loro criteri di riconoscimento (art. 3 di entrambe le leggi), sia la determinazione dei criteri di riconoscimento dei prodotti (art. 2 ancora una volta di entrambe le leggi).

In particolare, i soggetti del Cees vengono definiti come *“le imprese e i soggetti senza fini di lucro, che conformano la loro attività ai contenuti della “Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale [...]”* (art. 1). Per individuare tali soggetti, l'art. 3 prevede l'istituzione di un registro regionale del commercio equo e solidale nel quale potranno essere ammesse – previa domanda - le organizzazioni che esercitano tale attività in forma stabile sul territorio toscano. Nel determinare le modalità del suo funzionamento e di iscrizione, si terrà conto delle attività svolte da AGICES nella gestione del RIOCES. La considerazione riservata al RIOCES è inoltre ribadita dal fatto che nelle more della costituzione del registro regionale l'iscrizione al primo la sostituisce, valendo ad attribuire ai suoi iscritti il beneficio della priorità *“nell'accesso agli aiuti ed agli investimenti”*, nonché di altre misure di sostegno volte a rafforzare la loro attività.

Con riferimento ai prodotti, è invece prevista l'istituzione di un disciplinare che determinerà i requisiti per l'individuazione delle merci eque e solidali, sempre richiamandosi all'attività svolta sul punto dalle Associazioni del CEES maggiormente rappresentative sul territorio regionale.

L'impianto normativo di entrambe le leggi prevede, peraltro, un completamento ad opera di un regolamento attuativo (da emanarsi - secondo quanto disposto dall'art. 10 della legge toscana e dall'art. 2 di quella abruzzese - entro 180 giorni dall'entrata in vigore delle rispettive leggi) che dovrà disporre: *“a) l'istituzione ed il funzionamento del disciplinare di prodotto [...]; b) i criteri e le modalità per l'iscrizione, sospensione e revoca al registro regionale del commercio equo e solidale [...]”*.

Va segnalato, infine, che entrambe le leggi si sottraggono ad un tentativo di definizione dell'attività di commercio equo e solidale, richiamandosi, anche a questo scopo, alle previsioni delle norme volontarie, che peraltro, come si è già avuto modo di rilevare, non presentano, sotto il profilo giuridico, un soddisfacente grado di tecnicismo.

3. L'art. 26 della legge regionale Friuli Venezia Giulia del 5 dicembre 2005, n. 29.

E' giunto ora il momento di prendere in considerazione il più sopra menzionato art. 26, comma 1, della legge Regionale del Friuli Venezia Giulia, n. 29/2005 (che peraltro è una riproduzione fedele dall'art. 23 della oggi abrogata Legge regionale del Friuli Venezia Giulia 19 aprile 1999, n. 8, in tema di "*Normativa organica del commercio in sede fissa*").

Al riguardo, va innanzitutto osservato che tale norma contiene, al contrario delle leggi regionali esaminate nel § precedente, una definizione di commercio equo, sia pure estremamente lacunosa e insoddisfacente. Ai sensi dell'appena richiamata disposizione, infatti, "*Per commercio equo e solidale si intende la vendita al dettaglio dei beni [...] provenienti esclusivamente dai Paesi in via di sviluppo, secondo i criteri contenuti nella risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 1994 (Risoluzione sulla promozione del commercio equo e solidale fra Nord e Sud), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. C 044 del 14 febbraio 1994*".

Già ad una sommaria lettura di tale nozione, appare evidente la sua inidoneità a riferirsi al fenomeno del commercio equo nella sua interezza, cogliendone invece solo un frammento. Ciò peraltro non stupisce posto che la preoccupazione del legislatore regionale friulano era unicamente quella di individuare, nella prospettiva limitata di una disciplina del commercio, i soggetti esercenti attività di commercio al dettaglio di prodotti equo e solidali.

Anche in questo caso, cioè, come già si è avuto modo di osservare più sopra con riguardo al decreto ministeriale Attività produttive del 30 dicembre 2005, il legislatore offre una definizione del fenomeno del commercio equo dettata da una particolare e specifica esigenza di normazione, più o meno inconsapevolmente però esprimendosi in termini generali e contribuendo dunque ad incrementare la confusione regnante in proposito.

In tal modo, viene a crearsi l'equivoca sovrapposizione tra Botteghe del Mondo e, più in generale, i soggetti del commercio equo e solidale, di cui le prime non sono altro che un sottoinsieme. Di conseguenza, ad oggi i requisiti di forma previsti al comma 2 dell'art. 26 per i soggetti del commercio equo sono applicabili esclusivamente ai dettaglianti¹⁵.

Sempre con riguardo alla legge friulana, merita, infine, rammentare una peculiarità di quest'ultima: ovvero il riconoscimento ufficiale della denominazione "Botteghe del Mondo". Tale denominazione viene, infatti, conferita – previa domanda dei soggetti interessati, corredata da dettagliata documentazione - con decreto del Direttore centrale attività produttive, previa verifica dei requisiti previsti, "*agli esercizi ove si effettui la vendita al dettaglio di beni che, almeno per l'80 per cento del volume d'affari, facciano parte del circuito del commercio equo e solidale*" (art. 26, comma 4)¹⁶.

¹⁵ L'art 26, comma 2, recita : "*Le attività del commercio equo e solidale possono essere svolte esclusivamente da associazioni di volontariato, ONLUS, associazioni e cooperative senza fine di lucro e altri enti non commerciali, con l'osservanza delle disposizioni concernenti gli esercizi di vicinato e di quelle relative al possesso dei requisiti soggettivi di cui agli articoli 5, 6, 7 e 10. Le attività del commercio equo e solidale non possono essere svolte da imprese individuali e società*".

¹⁶ Più precisamente, l'art. 26, ultimo comma, prevede che la domanda di conferimento della denominazione di «Bottega del Mondo» vada presentata alla Direzione centrale attività produttive, completa di tutti i dati identificativi del soggetto di cui al comma 2, incluso il possesso dei requisiti morali e professionali, nonché di

Da quest'angolo visuale, dunque, mentre in qualsiasi altra regione d'Italia la denominazione "Botteghe del mondo" ha una connotazione esclusivamente privatistica, valendo ad indicare la partecipazione dell'esercizio in questione ad un determinato network, in Friuli essa assume una valenza pubblicistica. E ciò in un certo senso sulla falsariga di uno degli approcci che oggi viene auspicato al fine di regolamentare il settore in questione, ovvero l'approccio che mira ad un riconoscimento ufficiale dei soggetti che svolgono attività di commercio equo e solidale.

Proprio il rilievo appena formulato induce, infine, ad un'ulteriore considerazione a proposito dell'opportunità di legiferare a livello regionale nel settore dell'equo e solidale. Sembra infatti opportuno, non trattandosi di un fenomeno in modo integrale riconducibile alla legislazione regionale esclusiva, che a tali interventi normativi si accompagni comunque una sorta di legislazione-quadro nazionale che offra criteri guida unitari e condivisi.

In mancanza di detti criteri il rischio evidente è quello del proliferare di norme locali incoerenti tra loro, con conseguente incremento di confusione all'interno di un fenomeno per sua natura già piuttosto disorganico.

4. *I progetti di legge in cantiere.*

Anche nell'ambito della legislazione regionale, come si è già evidenziato con riguardo alla legislazione nazionale, gli anni in corso si caratterizzano per intense riflessioni in ordine all'opportunità di dotare di una disciplina *ad hoc* il settore del Cees. Riflessioni che hanno originato, oltre alle leggi regionali sin qui esaminate, anche alcune proposte di legge in cui iter non è ancora giunto a compimento, delle quali si cercherà qui di seguito di dare breve conto.

Le proposte di legge regionale rinvenute sono fondamentalmente ascrivibili a due impianti uno prodotto dal partito della Margherita e l'altro dei Verdi; La Margherita ha redatto un documento che è stato presentato con differenze minimali in Lombardia (*Interventi in favore dello sviluppo della "rete del Commercio equo e solidale" in Lombardia*, novembre 2005), Piemonte (*Interventi in favore dello sviluppo della rete del commercio equo e solidale*, maggio 2006) e Veneto (*Interventi in favore dello sviluppo del commercio equo e solidale in Veneto*). La proposta dei Verdi "interventi regionali a favore del commercio equo e solidale" è stata presentata in Lombardia nel marzo 2006.

Elemento comune a entrambi gli impianti è la modesta rilevanza giuridica.

tutti i dati identificativi dell'esercizio per il quale si intende ottenere la denominazione. Alla domanda vanno allegati, in particolare, copia dell'atto costitutivo e dello statuto, nonché dichiarazione sostitutiva di atto notorio, dove si attesta di essere a conoscenza delle prescrizioni regionali vigenti in materia di commercio equo e solidale. La domanda si considera accolta per silenzio assenso, se il provvedimento negativo non viene comunicato entro il termine perentorio di sessanta giorni decorrente dalla data di presentazione della domanda stessa. In caso di accertamento definitivo della non conformità degli atti presentati alle disposizioni contenute nel presente articolo, la Direzione centrale attività produttive provvede con atto motivato di diniego, da comunicarsi al soggetto che ha inoltrato la domanda.

I redattori del primo documento fin dalla relazione sottolineano la necessità di inquadrare giuridicamente il fenomeno del Commercio Equo e solidale per esigenza di chiarezza.

Le proposte della Margherita non definiscono in nessun articolo il Cees, le sue organizzazioni, e quali siano i prodotti *Fair Trade*. Solo in modo estremamente vago all'art. 1 individuano alcuni ambiti in cui si svolge l'azione del Commercio Equo e Solidale. Ad esempio il testo presentato in Lombardia stabilisce che la Regione *“riconosce il ruolo da questo svolto: nella creazione di un'economia solidale, in particolare nel miglioramento dell'accesso al mercato dei produttori svantaggiati dei paesi del Sud del Mondo; nell'approccio alternativo al commercio convenzionale finalizzato all'estensione della giustizia ed equità sociale ed economica, dello sviluppo sostenibile ed ecocompatibile, e dei sistemi di partecipazione consapevole; nella diffusione di scambi basati sul rispetto delle persone e, soprattutto, della loro dignità; nel sostegno alle forme di microcredito, alla finanza etica e alla cooperazione sociale”*¹⁷.

In merito ai prodotti si limitano a stabilire che sarà la Regione a determinare i criteri per distinguere le merci CEES, ma nulla di più.

L'art. 4 prevede l'istituzione del “Coordinamento regionale della Rete del Commercio Equo e solidale” (“Consulta regionale del commercio equo e solidale” nella versione presentata in Veneto), che ha come scopo principale il sostegno del Cees, nonché lo svolgimento, sulla base dell'autorizzazione della legge delega regionale, di un controllo di qualità sulle modalità organizzative relative all'attività svolta dagli enti iscritti.

L'iscrizione all'Albo è la *conditio sine qua non* per ottenere contributi regionali, e stipulare convenzioni per la vendita dei prodotti con gli enti locali, le aziende sanitarie ecc. (art. 5). Nell'albo possono essere inserite solo le organizzazioni senza scopo di lucro che svolgono stabilmente l'attività di commercio equo (art. 5, 2 comma). Nell'identificazione dei soggetti il documento presentato in Veneto specifica ulteriormente che essi possono essere sia associazioni sia imprese.

La Regione stabilirà i criteri e requisiti per l'iscrizione, le modalità di gestione e funzionamento dell'albo, nonché opererà il controllo sugli enti iscritti.

Nel marzo 2006 i consiglieri regionali del partito dei Verdi hanno presentato il progetto di legge *“interventi regionali a favore del commercio equo e solidale”*. Nella relazione che apre il documento è evidente la finalità di sostenere il movimento attraverso un riconoscimento da parte della Regione della sua importanza sociale; d'altro canto salta all'occhio il fatto che il testo sembra considerare esclusivamente quelle relazioni commerciali che intercorrono con i Paesi in via di sviluppo (Nord/Sud) non menzionando minimamente quelle Nord/Nord. Sempre nella premessa al progetto il CEES viene descritto come *“una realtà associativa e di volontariato lombarda”* e come *“forma di cooperazione internazionale a favore dei Paesi del Sud del mondo”*.

Successivamente l'art. 2 definisce il Commercio Equo come: *“un approccio alternativo al commercio convenzionale; esso promuove giustizia sociale ed economica, sviluppo sostenibile, rispetto per le persone e per l'ambiente, per la crescita della cultura del consumo responsabile.*

¹⁷ La versione piemontese è identica, mentre quella veneta è più concisa, comunque senza differenze concettuali rilevanti.

Si qualifica per relazione paritaria fra tutti i soggetti coinvolti nella catena di commercializzazione: produttori, lavoratori, importatori e consumatori, botteghe del mondo senza scopo di lucro". Questo articolo non è altro che una sintesi del capitolo 1 della Carta Italiana dei criteri e porta con sé tutte le sue inadeguatezze. La sua genericità però in questa sede sembra non escludere le relazioni Nord/Nord che nella relazione sono state trascurate. A ciò si aggiunga che all'art. 6, nella descrizione dei progetti di commercio equo o solidale, sono indicati non solo quelli che hanno come destinatari i PVS ma anche i *"programmi di sviluppo e di lotta all'esclusione sociale sul territorio regionale"*.

Anche in questo progetto è previsto un Albo a cui possono aderire: 1) i soggetti che *"promuovono iniziative per lo sviluppo"* del CEES di cui all'art. 2 *"aventi una rappresentanza sociale a livello regionale ed un'organizzazione decentrata sul territorio in almeno tre province della Lombardia"*; 2) *"soggetti che promuovono prevalentemente prodotti del commercio equo e solidale"* (art. 5, comma 1). Ad un primo comma piuttosto vago nell'individuazione dell'attività che deve essere svolta: *"promozione di iniziative del Cees"* o *"promozione dei suoi prodotti"* ne segue un secondo che cerca di essere più puntuale individuando quattro requisiti necessari ai fini dell'iscrizione: *"a) il fatturato deve provenire per almeno il settanta per cento dalla vendita di prodotti del commercio equo e solidale; b) essere organizzazioni senza fini di lucro; c) avere una struttura sociale a base democratica e aperta; d) aderire alla Carta Italiana dei criteri del commercio equo e solidale ed essere iscritti all'AGICES"*. Il secondo comma sembra peraltro ampliare l'inquadramento dal punto di vista formale che era stato descritto nella relazione al progetto.

Comunque, finché l'albo regionale non sarà operativo i diritti conseguenti all'iscrizione saranno riconosciuti ai soggetti *"operativi da almeno tre anni"* che *"autocertifichino di possedere i requisiti richiesti"* dal documento.

Gli enti ammessi all'albo potranno presentare all'assessorato i loro progetti che potranno essere oggetto di patrocinio, cofinanziamento o partecipazione diretta da parte della Regione (art. 8). Per tali contributi viene stanziato un apposito capitolo di bilancio *"spese per contributi ad investimenti e al cofinanziamento di progetti di cooperazione allo sviluppo tramite commercio equosolidale"* (art. 11).

CAPITOLO TERZO

PROFILI TRIBUTARI DELLE ORGANIZZAZIONI E DELLE ATTIVITÀ DEL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE: PROPOSTE PER UNA LEGISLAZIONE INCENTIVANTE

(Maurizio Logozzo)

1. *Linee guida della ricerca in ambito tributario.*

Il presente capitolo intende mettere in evidenza quali sono le prospettive per una possibile legislazione tributaria che ponga un quadro normativo favorevole e incentivante relativamente alle organizzazioni e alle attività del commercio equo e solidale¹⁸.

¹⁸ Il decreto del Ministero delle Attività Produttive del 30 dicembre 2005 in materia di cooperative a mutualità prevalente definisce il commercio equo-solidale “come la vendita, effettuata anche con l’impiego di attività volontaria dei soci della cooperativa, di prodotti che le cooperative o loro consorzi acquistano direttamente da imprese di Stati in via di sviluppo, con garanzia di pagamento di un prezzo minimo indipendentemente dalle normali fluttuazioni delle condizioni di mercato”.

Il commercio equo e solidale è stato definito (BECCHETTI, PAGANETTO in *Finanza etica, commercio equo e solidale: la rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale*, Roma, 2003) “una modalità di relazione commerciale tra i produttori del Sud del mondo e i consumatori finali del Nord, alternativa a quella tradizionale. I prodotti del commercio equo e solidale identificano quei prodotti alimentari e di artigianato realizzati (almeno in parte) nei paesi in via di sviluppo e venduti nei paesi industrializzati, che possiedono una serie di caratteristiche peculiari che qualificano il loro processo di produzione e di scambio. I produttori di commercio equo e solidale devono avere come primari scopi:

- 1) pagare un prezzo equo ai produttori locali;
- 2) offrire agli impiegati opportunità di miglioramento;
- 3) promuovere le pari opportunità di lavoro per tutte le persone, in particolare per i più svantaggiati;
- 4) realizzare procedure ambientalmente sostenibili;
- 5) essere disponibili ad accettare la responsabilità pubblica;
- 6) costruire relazioni commerciali di lungo periodo tra produttori e importatori;
- 7) fornire condizioni lavorative sane e sicure nel contesto locale;

In altri interventi del presente lavoro viene sottolineato il valore e la portata sempre più rilevante delle iniziative di commercio equo e solidale in un'ottica di sviluppo sostenibile e cooperazione internazionale in favore dei cosiddetti paesi del “sud del mondo”. Considerata la travagliata storia dei finanziamenti “a pioggia” delle attività di cooperazione a favore dei Paesi meno sviluppati, è forse giunto il momento di progettare una nuova linea di azione che abbia quale perno la leva fiscale.

Si vuole, infatti, qui delineare una nuova scelta di campo con due protagonisti, i consumatori e lo Stato, consapevoli di attuare un disegno comune: favorire un nuovo modello di mercato che sostenga la cooperazione internazionale ed in particolare le attività di commercio equo e solidale.

8) procurare assistenza finanziaria e tecnica ai produttori qualora fosse possibile.

Analizziamo in maggiore dettaglio ciascuno di questi punti:

- il prezzo equo, ovvero tale da consentire ai lavoratori e alle loro famiglie di soddisfare i bisogni essenziali e un livello di vita dignitoso. Il prezzo viene preferibilmente concordato dal produttore e dall'importatore e non imposto sulla base del potere di mercato degli importatori tradizionali, come normalmente avviene.

- la piena dignità del lavoro. Questo criterio richiede la sostenibilità sociale del processo produttivo, sottolineando in particolare l'importanza di caratteristiche quali un ambiente di lavoro salubre e la non discriminazione di alcuni gruppi della popolazione. Attraverso di esso il commercio equo e solidale assicura la creazione di un canale privilegiato di accesso ai consumatori di quei prodotti che garantiscono condizioni migliori ai lavoratori;

- la democrazia nell'ambiente di lavoro. I prodotti con il marchio del commercio equo e solidale provengono, infatti, generalmente da comunità, villaggi e cooperative attenti alla reale partecipazione alle decisioni di tutti i lavoratori all'interno dell'impresa produttrice, in modo da favorire una loro responsabilizzazione e un maggiore coinvolgimento nell'attività produttiva. Particolare attenzione è inoltre rivolta al limite massimo delle differenze retributive tra i diversi gruppi di lavoratori all'interno dell'impresa;

- il prefinanziamento dei partner commerciali del Sud del mondo. Al momento in cui viene effettuato l'ordine, l'importatore anticipa generalmente fino al 50% del pagamento complessivo, riducendo il rischio che vincoli finanziari e problemi di accesso al credito possano bloccare l'attività produttiva. Grazie a questo meccanismo, il commercio equo e solidale cerca di intervenire su uno dei vincoli più delicati dello sviluppo nelle aree rurali del Sud del mondo, cioè la difficoltà di ottenere credito da parte di piccoli produttori privi di garanzie patrimoniali;

- la sostenibilità ambientale. Per garantire il rispetto di questo requisito il commercio equo e solidale privilegia i processi produttivi a basso impatto ambientale, evita di ricorrere all'importazione di materie prime scarse e difficilmente riproducibili, ricorre sempre più spesso all'agricoltura biologica;

- l'investimento in beni pubblici locali. L'applicazione di questo principio di solidarietà dà priorità a progetti nei quali il surplus ricavato dai produttori locali, grazie ai maggiori introiti derivanti dallo scambio equo e solidale, deve essere destinato a investimenti che incrementino la produzione di beni pubblici locali di rilevante impatto sociale;

- la trasparenza. Il criterio della trasparenza implica che il consumatore sia consapevole e pienamente informato circa la destinazione di ogni componente del prezzo pagato per il prodotto. A tal fine la gran parte dei prodotti sono accompagnati da schede che, in dettaglio, riportano la composizione delle varie voci di spesa che vanno a comporre il loro costo finale”.

Nella prospettiva di una politica che favorisca una legislazione tributaria agevolativa, il consumatore diventa protagonista consapevole («coscienza critica») di una scelta etica (acquistando un prodotto equo e solidale, partecipa direttamente allo sviluppo economico di paesi svantaggiati). Lo Stato è altrettanto protagonista di una scelta incentivante in un'ottica di realizzazione del principio di sussidiarietà, attraverso la sostituzione di una politica di intervento diretto (dimostratasi dispendiosa ed inefficiente) con una politica di intervento “mediato”, che, oltre a non aggravare sul lato delle spese la finanza pubblica, potenzialmente assicura uno sviluppo esponenziale di tale tipo di commercio.

Infatti, ad un minore gettito fiscale, corrisponderebbe un risparmio di spesa con il vantaggio che una politica fiscale incentivante non risulta limitativa, potendo assicurare il superamento dei limiti di spesa pubblica destinata a tali finalità.

Ragionando in questa prospettiva, nel presente studio, si è iniziato con l'indagare lo stato attuale della legislazione tributaria relativa alla materia sia nel panorama nazionale sia nel panorama delle legislazioni straniere.

Raccolti gli esigui risultati della ricerca sul piano della legislazione interna e dell'indagine comparata, l'odierno l'analisi si è spostata sul piano teorico, vagliando l'efficacia dello strumento dell'agevolazione fiscale e le varie tipologie pratiche di agevolazioni fiscali senza trascurare la compatibilità delle stesse con la normativa comunitaria.

La conclusione dello studio, dopo un attento vaglio dei bilanciamenti dei valori espressi dalla Carta Costituzionale, conclude con la simulazione di alcune proposte relative ad una legislazione, che incentivi lo sviluppo del fenomeno del commercio equo-solidale.

2. Lo stato attuale del sistema italiano: la legislazione tributaria sostanzialmente ignora le attività di commercio equo e solidale.

L'attuale tendenza delle legislazioni statali in tema di politica tributaria si muove sul piano di una concorrenza fiscale tesa a ridurre al massimo il prelievo fiscale e a concedere alcune agevolazioni fiscali allo scopo specifico di incentivare ed attrarre i capitali esteri per migliorare gli assetti produttivi interni¹⁹.

Una minima parte della spesa pubblica è destinata a scopi di così detta solidarietà internazionale ovvero ad incentivare in via diretta lo sviluppo nei Paesi del c.d. sud del mondo.

Nell'ambito di tale impiego della spesa pubblica (e solo in detto ambito), in sostituzione a politiche di sovvenzioni dirette, da ultimo, viene proposto a più voci l'ipotesi di un nuovo metodo di sostegno allo sviluppo delle realtà produttive dei Paesi del sud del mondo, che si incentrerebbe sul sostegno del commercio equo e solidale come forma di aiuto indiretto alle realtà imprenditoriali locali di tali Paesi.

Nonostante il fatto che il commercio equo e solidale sia una iniziativa viva e presente nel

¹⁹ Cfr. V. TANZI, *Globalizzazione e sistemi fiscali*, Arezzo, 2002, 36 ss.

nostro Paese e stia avendo una rapida e significativa diffusione tra i consumatori (con tassi di crescita del fatturato interessanti e quote di mercato per alcuni prodotti niente affatto trascurabili), attualmente la legislazione tributaria italiana sostanzialmente ignora il fenomeno del commercio equo-solidale.

Le imprese che operano nel settore non beneficiano di alcuna agevolazione né sotto il profilo oggettivo né sotto quello soggettivo, ossia del reddito derivante dall'attività commerciale in concreto svolta (se non come si vedrà nel seguito, per le sole cooperative che godano di una parziale detassazione degli utili destinati a riserve indivisibili)

Il reddito prodotto dalle imprese che operano nel settore è assoggettato quindi alla ordinaria imposizione sui redditi a seconda della forma giuridica assunta dal soggetto passivo d'imposta.

La veste giuridica dei soggetti operanti nel settore è rappresentata perlopiù da società cooperative o associazioni non riconosciute.

Nei confronti di ambedue le categorie menzionate trova applicazione l'IRES, con una differenziazione sostanziale:

- le società cooperative costituiscono enti di natura commerciale, sicché il loro reddito complessivo, da qualsiasi fonte provenga, è considerato reddito di impresa ed è determinato apportando all'utile o alla perdita risultante dal conto economico, relativo all'esercizio chiuso nel periodo d'imposta, le variazioni in aumento o in diminuzione conseguenti all'applicazione dei criteri espressamente previsti dalla legge tributaria (artt. 81 e 83 D. P.R. n. 917/1986).

Tuttavia, occorre sottolineare che di recente, a livello governativo, si è manifestata una particolare attenzione per il fenomeno del commercio equo-solidale con riflessi in ambito fiscale per le sole società cooperative che si occupano della materia .

Difatti, il Decreto Ministeriale 30 dicembre 2005 del Ministero delle attività produttive ha riconosciuto, per la prima volta nel nostro ordinamento, la figura del commercio equo-solidale, considerando le cooperative attive nel settore come “cooperative a mutualità prevalente” indipendentemente dal rispetto dei requisiti di cui all'art. 2513 cod. civ..

Da tale equiparazione discende un limitato beneficio fiscale, ossia la parziale non imponibilità, ai fini IRES, del reddito imponibile delle società cooperative e dei loro consorzi, qualora tale reddito sia destinato a riserve indivisibili (a condizione che sia esclusa la possibilità di distribuire tali riserve tra i soci, sotto qualsiasi forma, sia durante la vita dell'ente, che all'atto dello scioglimento).

Si tratta di una forma di agevolazione prevista in generale per tutte le società cooperative dall'art. 12 legge 16 dicembre 1977, n. 904. L'applicazione di tale agevolazione è stata, tuttavia, limitata fortemente dall'art. 1, comma 460 e 464, l. 30 dicembre 2004 n. 311 (Legge Finanziaria per il 2005), in quanto ha concesso il beneficio di cui all'art. 12 soltanto in relazione al 30% degli utili netti annuali, fatta eccezione per le cooperative a mutualità prevalente (tra cui le cooperative del commercio equo-solidale) e loro consorzi , per le quali la quota di reddito esente da tassazione (in quanto destinata a riserva indivisibile) ammonta al 70%.

- gli enti di tipo associativo costituiscono enti non commerciali nei confronti dei quali si applica un regime fiscale sostanzialmente analogo a quello previsto per le persone fisiche. Di fatti, il reddito complessivo è formato dalla somma algebrica delle singole categorie di

reddito, con la precisazione che le somme versate dagli associati o partecipanti a titolo di quote o contributi associativi non concorrono a formare il reddito complessivo (art. 143 e 148 D.P.R. n. 917/1986). Le attività del commercio equo-solidale danno luogo ad un reddito d'impresa che si somma ai redditi di altra natura. In virtù del fatto che il regime fiscale è accostato a quello delle persone fisiche, per gli enti non commerciali i proventi derivanti da talune operazioni, che sarebbero produttive di reddito per le cooperative, non sono assoggettate ad alcuna imposizione (ad esempio la plusvalenza derivante dalla alienazione di un bene immobile). In ogni caso, va considerato che la presenza di attività commerciali svolte con carattere prevalente rispetto alle altre attività svolte dall'ente in osservanza delle proprie finalità istituzionali determina la perdita del beneficio sopra menzionato e la riconduzione del reddito complessivo dell'ente a quello di impresa.

Ciò posto, un mutamento di direzione, ovvero la previsione di incentivi fiscali mirati ad influire sul comportamento del consumatore in misura tale da sviluppare il commercio equo e solidale, potrebbe condurre non solo ai benefici solidaristici sopra cennati, ma anche ad aumentare il pluralismo dei soggetti attori nei processi produttivi in ambito internazionale, nonché ad aumentare l'offerta di beni e servizi sui mercati.

Come sempre, però, le politiche di intervento vanno calibrate e valutate nei loro aspetti di equità e di efficienza.

Quando, infatti, la legislazione è incentivante, e quindi lo strumento fiscale incide favorevolmente sullo sviluppo del settore, aumentano fortemente le propensioni agli abusi ossia ad ottenere le agevolazioni per “falsi” prodotti equi e solidali, con un triplice svantaggio:

- a) di perdita del gettito fiscale dovuto a comportamenti fraudolenti;
- b) di distorsioni della concorrenza all'interno del fenomeno del commercio equo -solidale;
- c) di disparità di trattamento tra falsi operatori del commercio equo-solidale e attori normali del mercato.

D'altro lato, una disciplina troppo rigida, volta a prevenire i possibili abusi, rischia di svantaggiare i “veri” prodotti equo-solidali, cioè quelli realizzati nel pieno rispetto di una lunga serie di adempimenti finalizzati alla promozione dello sviluppo sostenibile dei Paesi del terzo mondo.

Certamente, la combinazione di una disciplina di favore e di un'assenza di abusi richiede comunque la predisposizione di un adeguato sistema i controlli, eventualmente mediante l'istituzione di una apposita *authority* del settore.

La politica ha manifestato negli ultimi anni una particolare attenzione per il fenomeno del commercio equo-solidale.

In Parlamento sono stati avanzati numerosi disegni di legge in materia. In tale ambito, però, il profilo della leva fiscale risulta assai ristretto essendo il più delle volte trascurato l'assetto tributario. Solo uno dei progetti di legge ha proposto un considerevole pacchetto di provvedimenti in tema di agevolazioni fiscali. (il riferimento è alla proposta di legge 3892 depositata alla Camera dei deputati il 14 aprile 2003 On. Fioroni, Bindi, Franceschini) basato su detrazione fiscale per le famiglie per le spese sostenute nell'acquisto di prodotti equo-solidali, meccanismi premiali e incentivi per chi vende prodotti equo-solidali (del tipo

esclusione degli obblighi contabili e riduzione dell'aliquota relativa all'imposta sul reddito), nonché l'applicazione della minima aliquota IVA al 4% ai prodotti in questione²⁰.

3. L'indagine comparatistica con particolare riguardo al sistema del Regno Unito.

L'indagine comparatistica in materia tributaria non ha portato a risultati apprezzabili.

Nella maggior parte dei Paesi europei il fenomeno non è riconosciuto per nulla e solo in qualche Paese sono previste delle lievi forme di agevolazione fiscale.

Così, ad esempio, in Olanda (ove mancano particolari forme di esenzione fiscale) è previsto un vantaggio fiscale per i soggetti che investono in fondi per lo sviluppo di progetti di *fair trade* (deduzione del 2,5% sulla somma investita).

In ambito europeo, il fenomeno del commercio equo e solidale è conosciuto ed agevolato fiscalmente in maniera strutturata solo nel Regno Unito.

La ricerca, pertanto, in assenza di altri riferimenti, si è incentrata sulla disamina di tale sistema, che si caratterizza per essere il più avanzato a livello europeo poiché riconosce valore di "pubblico interesse" al fenomeno del commercio equo e solidale.

Tale sistema dovrebbe costituire il modello di riferimento per concretizzare delle proposte che riconoscano la particolarità sociale, anche nel nostro sistema, del fenomeno del commercio

²⁰ Precisamente la proposta di legge si compone di 13 articoli.

L'articolo 3 dispone per un diverso utilizzo dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in favore della cooperazione internazionale. L'articolo 4 riguarda il regime fiscale agevolato e incentivi in favore del commercio di prodotti equo-solidali. I meccanismi premiali previsti per chi intraprende una nuova attività sono l'esclusione degli obblighi contabili e l'abbassamento dell'imposta sul reddito. Inoltre viene prevista l'erogazione di un contributo annuo in favore di centri commerciali di prodotti equo-solidali di nuova istituzione sul territorio nazionale.

L'articolo 5 introduce una detrazione fiscale per le spese di prodotti equo-solidali, in favore dei singoli e delle famiglie.

L'articolo 6 riduce l'aliquota IVA sui prodotti equo-solidali dal 20 al 4 per cento.

L'articolo 7 istituisce un Fondo speciale a copertura degli incentivi fiscali e dei contributi in favore del commercio equo e solidale.

Con gli articoli 8, 9, 10 e 11 sono istituiti il marchio di conformità etico e sociale per i prodotti equo-solidali e l'Autorità di garanzia preposta alla sua certificazione, prevedendo le norme per la sua regolamentazione.

L'articolo 12 prevede l'applicazione delle agevolazioni e degli incentivi vigenti in favore delle imprese, in via preferenziale, ai possessori del marchio etico sociale.

L'articolo 13 estende gli incentivi vigenti per l'industria ad altri soggetti, quali le ONLUS le cooperative sociali e i possessori del marchio di conformità etico sociale.

equo e solidale (ovviamente, tenuto conto di quelle che sono le categorie giuridiche e gli istituti presenti nella nostra legislazione).

Con una recente riforma del 27 maggio 2004, nel Regno Unito il fenomeno del "commercio equo nei confronti dei produttori del terzo mondo" è stato inserito tra gli scopi che possono essere perseguiti da quelle particolari persone giuridiche che sono le *charity* (enti fiscalmente agevolati, che possono essere in qualche modo accostate alle ONLUS del sistema italiano, anche se si differenziano sotto più profili).

Le due più importanti organizzazioni di commercio equo e solidale presenti nel Regno Unito sono la *Traidcraft* e la *Oxfam Fair Trade Company*. Esse hanno forma di società a responsabilità limitata e sono riconosciute come *charity*.

La *charity* è un istituto presente nei Paesi di *common law*, che potrebbe essere paragonata nella nostra legislazione ad un'associazione o fondazione riconosciute. Per ottenere lo *status* di *charity*, infatti, gli enti che sollecitano tale riconoscimento sono sottoposti al giudizio di una apposita commissione, la *Charity Commision*, che ha il compito di valutare se lo scopo perseguito dagli enti richiedenti il riconoscimento è *charitable* (volto al pubblico interesse). In caso positivo viene permessa l'iscrizione ad uno speciale registro delle *charity*.

Gli scopi a cui deve essere diretta una *charity* sono tassativamente prestabiliti dalla legge. Tra questi figura anche il commercio equo e solidale.

Le *charity*, per essere tali, devono avere le seguenti caratteristiche:

- a. avere scopo di pubblica utilità conforme a quelli previsti dalla legge;
- b. non avere scopo di lucro;
- c. non avere fini politici in senso stretto.

Le forme giuridiche che le *charity* possono assumere sono le seguenti: associazione, *trust*, società a responsabilità limitata; semplici associazioni di fatto. Per identificare quali associazioni, società, *trust* possono essere definite *charity* e quindi, essere iscritte nello speciale registro e beneficiare delle speciali agevolazioni fiscali, occorre considerare il loro scopo.

Nonostante le *charity* non abbiano scopo di lucro, producono, ugualmente, redditi imponibili, dedicandosi ad attività di raccolta fondi.

In ogni caso le *charity* godono di varie esenzioni che sono elencate nell'*Income and Corporation Tax* 1988, di seguito "ICTA". In particolare, le *charity* beneficiano, in qualsiasi forma giuridica si manifestino, dei seguenti vantaggi fiscali:

a.- esenzione delle tassazioni dei redditi derivanti da attività non commerciali. Il reddito derivante dalle attività non commerciali svolte dalla *charity* è esente dalla tassazione ai sensi della Sezione 505 dell'ICTA. Per attività non commerciali svolte da una *charity* e dalle quali deriva un reddito non tassabile, si intendono le attività cosiddette di "*primary purpose trading*". In particolare, una *charity* può vendere beni (merci, terreni, edifici, titoli) donatigli per il proprio scopo senza che ciò sia considerato attività commerciale ordinaria. Su queste vendite si applica l'IVA, ma a tasso zero se i beni sono venduti nei *charity shops* o aste o eventi simili. Tuttavia, se i beni donati sono modificati o migliorati prima della vendita, i *profitti* ottenuti dalla loro vendita sono trattati come *profitti* da attività ordinaria, quindi tassabili;

b) esenzione fiscale sui redditi fondiari. La Sezione 505 (1) (a) ICTA 1998 prevede un'esenzione fiscale per redditi fondiari, a condizione che essi abbiano uno scopo *charitable*, anche se il reddito fondiario si realizza al di fuori del territorio nazionale;

c) esenzione delle imposte sugli interessi annuali riscossi, o altrimenti, pagamenti annuali ricevuti, dividendi ed altre distribuzioni, oneri sulla proprietà, pagamenti da un istituto di carità ad un'altro. La Sezione 505 (1) (a) ICTA 1998 prevede l'esenzione per le sopraindicate voci, anche al di fuori del Regno Unito;

d) esenzioni dalle plusvalenze realizzate dall'acquisto di Buoni Tesoro o Titoli di stato. e) esenzione sui *capital gains*. Per *capital gains* si intende ogni *profitto* derivante dal trasferimento di capitali, azioni, fondi. Gli utili da capitale delle attività patrimoniali possedute dalla *charity* sono esenti da tassazione ai sensi della Sezione 256 del *Taxation of Chargeable Gains* 1992 di seguito "TCGA";

f) esenzione sulla tassazione del reddito derivante da attività commerciali. Le *charities* britanniche godono, inoltre, di esenzioni fiscali specifiche per i *profitti* (redditi ed utili da capitale) derivanti dallo svolgimento di attività commerciali nelle seguenti fattispecie:

- 1) se le attività commerciali sono svolte in osservanza delle finalità istituzionali della *charity* e consentono un diretto perseguimento di dette finalità;
- 2) se le attività commerciali sono realizzate principalmente da beneficiari della *charity*;
- 3) se le attività commerciali consistono nella realizzazione di piccole lotterie.

Tali attività costituiscono il "*primary purpose trading*", che include, per esempio, la vendita di pubblicazioni relative alla causa supportata dalla *charity*. I redditi da investimento, gli interessi e gli affitti ricevuti sono considerati come entrate derivanti dalla gestione patrimoniale della *charity* e non attività di commercio in senso stretto, quindi sottratti ad ogni forma di tassazione.

Nel "*primary purpose trading*" rientra anche la vendita di beni donati, che viene considerata come una sorta di conversione di beni donati in liquidità, quindi di fatto il provento di una donazione non viene tassato (Sezione 256 TGCA).

Va rilevato che oltre i benefici concessi, i redditi e gli utili da capitale derivanti invece da attività commerciali, non correlate alle finalità istituzionali della *charity* (*unrelated business activity*), non godono invece di nessuna agevolazione fiscale.

Esercitare un'attività commerciale è quindi per una *charity* molto rischioso; la perdita dello status *charitable* è sempre possibile porte qualora le attività svolte si allontanino dallo scopo dell'ente.

Ad esempio, la vendita di merce donata non è considerata commerciale, mentre è considerata tale la vendita di beni ordinari.

Tuttavia, le autorità britanniche considerano l'attività commerciale come un modo per la *charity* di ottenere un beneficio finanziario, un modo per raccogliere fondi per il loro scopo. Non potendo, però, svolgere direttamente attività commerciali, le *charity* si accordano con società commerciali, associandosi ad esse o permettendo ad esse di utilizzare nome e logo: in tal caso entrambi gli enti traggono benefici da questi accordi.

Tuttavia, è sempre possibile per la *charity* evitare la tassazione diretta delle attività commerciali non correlate alle finalità istituzionali, costituendo una società partecipata

interamente o in parte dalla *charity* stessa. Infatti, la società commerciale scontrerà l'imposta sulle società, la quale colpirà i suoi *profitti* secondo le stesse regole delle società commerciali; tuttavia, i suoi *profitti* imponibili potranno godere (in capo alla società commerciale) di un abbattimento fino a zero se gli stessi vengono donati alla *charity*. Tale importo, tra l'altro, in quanto donazione, non è soggetto a tassazione nemmeno in capo alla *charity*.

In alcuni casi la *charity* svolge attività commerciale attraverso una *joint venture* con un *partner* commerciale, a cui concede l'uso del nome e del logo in cambio della donazione di parte dei *profitti* derivanti dalla vendita di beni. Tuttavia, per realizzare ciò la *charity* deve concedere l'utilizzo del nome e del logo tramite una licenza in cambio però del pagamento di un prezzo; in particolare, le *charity* accantonano parte della donazione derivante dalla vendita da parte del *partner* commerciale come prezzo della licenza.

Con la riforma del 27 maggio 2004, non solo sono stati ampliati i fini cui può tendere una *charity*, ma è stata istituita anche una nuova figura, la *Community Interest Company*. La CIC è un status che può essere concesso alle imprese sociali che svolgono attività commerciali, ma che utilizzano i propri *profitti* e beni per uno scopo di pubblica utilità; in tale istituto si rispecchiano pienamente gli esercenti del commercio equo-solidale, che con i *profitti* delle attività commerciali tentano il recupero delle aree svantaggiate.

Lo status di *Community Interest Company*, però, non può concorrere con quello di *charity*, quindi, la CIC non può godere dei relativi benefici fiscali.

Tuttavia, l'essere una *community interest company* piuttosto che una *charity* comporta: la totale libertà di svolgere attività commerciale come qualsiasi società; la possibilità che i membri del consiglio possano essere remunerati; una definizione di interesse pubblico più ampia.

Al fine di diventare *community interest company* le società richiedenti sono soggette al vaglio di una apposita autorità nominata dal Ministero del Commercio. Va comunque rammentato che le CIC vengono supportate dal Governo per il tramite di *development finance institutions*.

Il sostegno è dato dal fatto che coloro che investono in questi organismi finanziari, i quali a loro volta sono i soggetti finanziatori delle CIC, ottengono uno sgravio fiscale del 5% all'anno denominato "*Community investment Tax Relief*"

Ovviamente, l'esistente osmosi legislativa tra gli stati anglosassoni consente di rilevare brevemente che anche negli Stati Uniti esistono le *charity* e che esse godono delle agevolazioni previste dall'articolo 501 dell'*Internal Revenue Code*: esenzione dalla tassazione federale sui *profitti*; esenzione dalle tasse sui redditi da proprietà immobiliari; esenzione dalle imposte sulle donazioni. Anche per le *charity* statunitensi, il godimento di particolari benefici fiscali è subordinato al perseguimento di scopi ben definiti. E' previsto, inoltre, che sui *profitti* delle attività non correlate direttamente a questi scopi le imposte vengano pagate senza il beneficio di alcuna agevolazione.

4. *Profili generali delle agevolazione fiscali: le agevolazioni di carattere soggettivo e le agevolazioni di carattere oggettivo.*

Una seria promozione del commercio equo e solidale non potrà essere realizzata se non mediante una politica che utilizzi lo strumento delle agevolazioni fiscali.

Le imposte, infatti, possono essere preordinate a fini extra-fiscali, essere cioè non tanto dirette a procurare un'entrata allo Stato, ma ad altri fini rispetto ai quali esse assumono un profilo strumentale.

Tale profilo strumentale consiste in questo: la struttura ordinaria dell'imposta viene modificata in vista dello scopo politico che si vuole perseguire.

Si ha così la funzione disincentivante e incentivante dell'imposizione.

L'imposta viene impiegata come disincentivo quando, ad esempio, vengono colpiti certi consumi allo scopo di scoraggiarli, senza vietarli; vengono colpite certe importazioni allo scopo di proteggere la produzione nazionale di determinati prodotti.

In relazione al profilo incentivante, qui lo scopo della legge tributaria si realizza proprio quando l'imposta non viene applicata. Nella politica economica (soprattutto con riguardo ad alcuni settori, come quello dell'assistenza, della beneficenza, della istruzione, della cultura, dello sport, della promozione umana, ecc.) l'imposta può essere applicata con funzione di incoraggiamento, di incentivo.

In tali campi le forme di imposizione sono agevolative, introducono un trattamento che è eccezionale rispetto al regime ordinario che una certa attività dovrebbe subire.

La forma piena di agevolazione è proprio l'esenzione, consistente in una norma eccezionale che sottrae a tassazione persone o beni che dovrebbero essere tassati secondo la regola. Le esenzioni sono pertanto eccezioni alla regola, secondo la quale quel bene o quella persona dovrebbero essere tassate.

L'esenzione riguarda, dunque, soggetti e fatti pur tassabili secondo la *ratio* di un tributo, ma che con norma eccezionale vengono sottratti a tassazione per scopi agevolativi, per finalità extrafiscali che l'ordinamento ritiene prevalenti, anche a tempo determinato, rispetto all'interesse fiscale.

Le agevolazioni svolgono una funzione di incentivo per finalità extra fiscali, sostenendo particolari soggetti o situazioni, incentivando ed incoraggiando determinate posizioni ed attività. L'esistenza di un trattamento tributario, che rispetto a quello ordinario è derogatorio e più favorevole, si giustifica solo al fine di raggiungere uno scopo promozionale.

Sul piano della legittimità costituzionale, il primo problema che si pone è relativo al procedimento di formazione della disposizione agevolativa, e consiste innanzitutto nell'individuazione della fonte abilitata a dettarla. Infatti, in una concezione che isoli le norme agevolative da quelle tributarie, può dubitarsi dell'applicabilità alle prime della riserva relativa di legge, di cui all'art. 23 Cost., prevista per le seconde. Al riguardo è oggi prevalente la tendenza dottrinale a considerare anche il mondo delle agevolazioni come parte integrante dell'ambito tributario, ed è coerente, quindi, pensare che pure le agevolazioni, in particolare quelle il cui effetto è di escludere radicalmente l'imposizione, trovino nel rispetto della riserva di legge il presupposto formale indispensabile. Trattandosi di riserva relativa, può farsi ricorso a modalità applicative mediante l'istituto del regolamento, purché legittimato da una sufficiente delimitazione, prevista dalla normativa primaria.

Quanto al merito delle scelte, i parametri costituzionali che condizionano il legislatore sono dati dal principio di capacità contributiva e da quello di eguaglianza, posti in stretta correlazione tra loro. La dottrina e la giurisprudenza convergono circa la compatibilità di principio tra l'art. 53 Cost. e le previsioni di agevolazioni ed esenzioni dettate anche da ragioni extrafiscali, ponendo come condizione che la disciplina agevolativa, in quanto derogatoria di un dovere (quello di concorrere alla spesa pubblica, che ha carattere generale), debba avere necessariamente una giustificazione in altri principi costituzionali equiordinati, se non addirittura prevalenti, rispetto a quello sancito dall'art. 53.

In genere, quindi, la leva fiscale potrebbe essere utilizzata in funzione promozionale dell'azione statale tendente alla rimozione delle disuguaglianze anche di fatto.

Sulla legittimità di norme agevolative di tal fatta vi è sostanziale concordia, alcuni autori sostengono che la norma agevolativa si giustifichi solo mediante un preventivo accertamento della ridotta capacità contributiva evidenziata dalla fattispecie che si intende agevolare²¹. Altre posizioni sostengono, invece, che le motivazioni extrafiscali giustifichino un onere fiscale più lieve a favore di situazioni di fatto che pure evidenziano capacità contributiva non minore rispetto a quelle tassate in modo ordinario dovendosi verificare ragionevolezza ed equità del trattamento derogatorio, soprattutto alla luce dell'art. 3 Cost.

Va poi rilevato che il giudizio di costituzionalità sulle disposizioni agevolative è in effetti molto limitato.

L'amministrazione statale per prassi non solleva questioni di costituzionalità.

Il contribuente dal suo canto non ha in generale interesse a sollevare questioni che potrebbero comportare la caducazione di norme che lo favoriscono.

Nell'ipotesi in cui il dubbio di costituzionalità dovesse sorgere in capo ad un giudice nell'ambito di un contenzioso, quest'ultimo, ove anche ritenesse incostituzionale un'agevolazione, non potrà di regola sottoporla al giudizio della Corte per evidente difetto di rilevanza. E' indubitabile che la controversia da decidere in genere non tenderà mai a mettere in discussione la legittimità dell'agevolazione.

Per queste ragioni, rispetto alle disposizioni agevolative, la Corte Costituzionale è in genere interrogata su ipotesi di ampliamento dell'ambito di applicazione di un trattamento di favore e sulla sua possibile estendibilità a casi non previsti dalla disposizione. Da ciò deriva che ove effettivamente risulti leso il principio di eguaglianza, la Corte provvede pronunciarsi con sentenze additive che hanno l'effetto di dichiarare illegittima la disposizione denunciata «nella parte in cui non prevede».

Ciò posto, per chiarezza di esposizione, occorre dare concretezza alla nozione di agevolazione procedendo ad una classificazione dei tipi di provvedimento agevolativi esistenti.

Le agevolazioni fiscali possono essere in vario modo classificate, distinguendosi in primo luogo quelle che comportano un completo esonero dal pagamento del tributo (e in taluni casi anche dall'osservanza degli oneri formali) da quelle il cui effetto è di concedere un abbattimento del dovuto, operando direttamente sull'imposta già determinata (riduzioni d'imposta, crediti d'imposta, detrazioni) ovvero, a monte, sull'aliquota applicabile, ovvero,

²¹ BASILAVECCHIA, *Agevolazioni esenzioni ed esclusioni* (Diritto Tributario), in *Riv. dir. trib.*, 2002, p. 421 ss.

ancora più a monte, sulla determinazione della base imponibile (deduzioni, riduzioni, franchigie, abbattimenti alla base, forfettizzazioni)²².

Le agevolazioni possono consistere innanzitutto in esenzioni, che sono precisamente enunciati normativi, i quali sottraggono all'applicazione del tributo ipotesi che dovrebbero esservi soggette in base alla definizione generale del presupposto.

La conseguenza di una esenzione è la non applicazione di una imposta: ma talvolta il legislatore esenta una fattispecie da una imposta perché prevede l'applicazione di un'altra imposta. Ad esempio, vi sono dei proventi che sono esenti dalle normali imposte sul reddito, ma sono assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta. Le esenzioni, dunque, possono comportare tanto l'esonero da qualsiasi imposta, quanto l'applicazione di un'altra imposta; e solo se l'applicazione dell'altra imposta comporta un minore onere economico per il contribuente si può affermare che un simile trattamento abbia natura agevolativa.

Per individuare le fattispecie esenti, si possono seguire due criteri, uno di tipo logico, uno di tipo nominalistico. In base a quello logico, sono esenzioni tutti i casi che sono in rapporto di deroga rispetto alla norma che definisce il presupposto (quale che sia la terminologia usata dal legislatore). Oltre a tale criterio, non possono non essere considerate esenzioni quelle che il legislatore qualifica (e disciplina) espressamente come tali, quale che sia il rapporto logico tra caso esentato e disciplina generale.

La distinzione, poi, tra esenzioni soggettive e oggettive è una distinzione ovvia se assunta come mera classificazione. Si tratta, invece, di una distinzione utile e significativa se intesa in altro senso, e cioè se per esenzione oggettiva si intende quella che, essendo riferita ad un dato cespite, opera anche se muta la proprietà del cespite. Invece, una esenzione soggettiva non opera più quando muta la proprietà del cespite.

Delimitato in tal modo il campo di indagine, le esenzioni sono quindi eccezioni rispetto alla regola, e più precisamente come deroghe, per eccezione, rispetto alla disciplina normale del tributo: deroghe, in quanto sottraggono alla tassazione determinate situazioni che, in assenza della disposizione di esonero, sarebbero sottoposte alla disciplina della fattispecie tipica; eccezioni, in quanto la deroga, rispetto alla norma generale di imposizione, è espressione di una ragione che è in conflitto con la *ratio* del tributo.

Anche previsioni di applicazioni con aliquote ridotte per determinati presupposti si risolvono in sostanza in esenzioni parziali, in quanto per una determinata ragione extrafiscale viene applicato un trattamento fiscale di favore.

Le esenzioni si differenziano, invece, dalle esclusioni perché le prime costituiscono una deroga rispetto alla disciplina generale del tributo, mentre le esclusioni risultano da enunciati con cui il legislatore chiarisce i limiti di applicabilità del tributo, senza derogare a quanto risulta dagli enunciati generali. Le esenzioni vengono così distinte dalle esclusioni, in quanto mentre queste ultime, nel circoscrivere in via negativa l'ambito di applicabilità del tributo, ne specificano i principi ispiratori, adattandoli alle diverse situazioni di fatto, le esenzioni invece vi si contrappongono. Ed anzi, i motivi che le giustificano, per quanto legittimi sotto altri aspetti: economici, sociali o politici, e per quanto ammissibili sotto il profilo costituzionale, restano estranei al diritto tributario.

²² Per approfondimenti vedasi BASILAVECCHIA, *op. cit.*

Altro tipo di agevolazione sono le sovvenzioni che hanno lo scopo di raggiungere finalità di ordine economico e sociali, di cui un'elencazione si trova nella Costituzione, e che sono parimenti a base dei contenuti dell'extrafiscalità.

Sul piano degli schemi attuativi dei tributi, esclusioni, esenzioni ed agevolazioni operano in modo molto diverso, in relazione alla varietà delle previsioni con le quali il legislatore ne dispone l'applicazione. In generale, uno dei tratti caratteristici delle agevolazioni fiscali, rispetto a forme di sovvenzione ad esse equivalenti, è dato dall'automatismo, ossia dalla operatività immediata del beneficio, a prescindere dall'emanazione di un provvedimento amministrativo di concessione che presupponga la valutazione di sussistenza, previa istruttoria, dei requisiti previsti dalla legge per l'operare del meccanismo agevolativo.

Nella generalità dei casi, dunque, è particolarmente evidente che la disciplina delle agevolazioni, sul piano formale, non assume una propria autonomia rispetto alle procedure applicative dei singoli tributi cui le agevolazioni sono riferite, così che la responsabilità dell'applicazione del trattamento agevolativo incomberà, in prima battuta, sul contribuente o sull'ente impositore, a seconda che si tratti, o meno, di tributo al quale si applichi l'adempimento volontario del contribuente e la cosiddetta autoliquidazione.

5. La compatibilità delle agevolazioni con il diritto comunitario.

Un ulteriore scoglio per la concessione di una agevolazione fiscale è rappresentato dal rispetto del diritto comunitario.

In effetti, la concessione di una agevolazione fiscale può andare ad incidere in maniera rilevante sulla libera concorrenza.

Lo scopo perseguito dalla legislazione comunitaria è essenzialmente quello di garantire parità di condizioni tra i soggetti che svolgono attività autonome a carattere economico all'interno della Comunità, evitando che taluni di essi possano giovare, a differenza di altri, di aiuti di Stato. Detti aiuti possono essere di diretta derivazione statale o secondaria, quando vengono da parte delle autonomie locali.

Se, alla luce di tale impostazione, lo scopo principale delle norme fiscali contenute nel Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea era quello di inibire aggravii di tassazione a carico di prodotti stranieri e di imprese non residenti, l'emergere, con l'Unione Europea, con la realizzazione del mercato comune e della moneta unica, del problema della concorrenza fiscale tra Stati pone oggi la valutazione dei trattamenti agevolativi in primissimo piano nell'attenzione degli organismi comunitari.

Nell'ordinamento comunitario, peraltro, il concetto di agevolazione fiscale si presenta indistinto, in quanto assorbito da quello più ampio di aiuto di Stato, ed assume rilevanza non in astratto, ma solo in quanto la sua applicazione sia in grado di arrecare turbative alla parità di condizioni tra imprese.

Per quanto riguarda i prodotti del commercio equo e solidale, il problema della concorrenza, che si profila a livello comunitario, concerne esclusivamente quelle categorie di prodotti del commercio equo-solidale che siano simili a prodotti comunitari. In tal caso, è presente il

rischio che l'accesso agevolato all'interno del Territorio UE dei prodotti equo-solidali, potrebbe determinare distorsioni al principio comunitario della libera concorrenza qualora i singoli Stati UE nell'ambito della loro discrezionalità legislativa, riservino ad essi un trattamento fiscale agevolato.

Il superamento di tale problematica passa attraverso la considerazione di due circostanze.

La prima consiste nel fatto che la stessa Commissione Europea ha già dimostrato di voler attuare un piano di incentivo e sviluppo del commercio equo e solidale redigendo, in ricezione di una risoluzione del Parlamento Europeo, un'apposita comunicazione (datata 29 novembre 1999) al Consiglio Europeo sul commercio equo e solidale,.

In detto importante documento, precisamente nella sua introduzione, si afferma chiaramente che il commercio equo e solidale costituisce un esempio dello sviluppo raggiungibile mediante le relazioni commerciali e mediante il miglioramento delle opportunità commerciali, allo scopo di facilitare la convergenza fra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo e di migliorare l'integrazione di quest'ultimi nell'economia mondiale.

Il documento sostiene inoltre che tali iniziative danno ai consumatori l'opportunità di contribuire al raggiungimento di uno sviluppo sociale ed economico sostenibile nei Paesi in via di sviluppo attraverso le loro preferenze di acquisto.

Sul versante più pragmatico, la stessa Unione Europea ha attuato con apposito regolamento dei regimi preferenziali per quanto riguarda l'importazione di prodotti dai Paesi meno sviluppati, che si sostanziano in riduzioni tariffarie o nella totale esenzione dai dazi doganali²³.

Sulla base dei rilievi esposti, sembra chiaro che la tendenza della politica comunitaria è diretta a valorizzare il commercio equo e solidale, elevandolo ad interesse pubblico comunitario, che, in quanto tale, ammette trattamenti derogatori rispetto a quelli previsti in linea ordinaria.

6. La promozione del commercio equo e solidale secondo i valori espressi della Carta Costituzionale.

Sul versante costituzionalistico è indubbio che lo sviluppo del commercio equo e solidale trovi conforto soprattutto nell'art. 2 Cost.

Detta norma ha sicuramente un carattere universale fondante un'etica generale della Repubblica: un dovere di solidarietà che superi il carattere limitativo della nazionalità. In altre parole, il dovere di solidarietà si pone indubbiamente anche nei confronti di quei soggetti operanti al di fuori dei confini nazionali ed in particolare, per quello che qui interessa specificamente, dei Paesi definiti "sud del mondo".

Si capisce che l'utilizzo di una politica fiscale che riconosca agevolazioni alle attività di commercio equo e solidale (attività da promuovere e tutelare anche al fine di sostenere un

²³ In ordine a tale problematica si veda la relazione di BESTAGNO *"La disciplina internazionale del commercio e il commercio equo e solidale"*.

ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni ex art. 11 della Cost.) trovi piena copertura nel dettame costituzionale in considerazione.

Altra importante premessa è costituita dal fatto che il riconoscimento di agevolazioni tributarie nell'ambito del commercio equo e solidale non deroga al principio di capacità contributiva, di cui all'art. 53 Cost., bensì ne costituisce un'attuazione, atteso che, tale tipo di commercio, è attività meritevole di particolare tutela e promozione da parte dell'ordinamento.

È, infatti, applicazione del dovere di solidarietà e della qualificazione solidaristica della capacità economica, poter prevedere forme agevolate di imposizione.

E ciò in piena coerenza con il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, per promuovere il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, in un'ottica sovranazionale.

Tali principi infatti, rappresentano principi fondamentali di uguaglianza e promozione umana che la Repubblica ha il compito di perseguire senza alcuna limitazione territoriale.

In tale prospettiva, la tutela in particolare della cooperazione, ben può qualificare l'attitudine economica indicando una capacità contributiva diversa a parità di ammontare. In effetti, l'espressione capacità contributiva implica una valutazione sull'idoneità a contribuire secondo la forza economica. E la valutazione dell'idoneità qui profilata risulta mitigata dalla protezione dei valori solidaristici presenti nelle norme costituzionali richiamate.

Le agevolazioni tributarie al commercio equo e solidale sono dunque legittime alla luce di un'interpretazione sistematica dell'art. 53 e dell'art. 2 della Costituzione, sia per la loro intrinseca utilità economica, sia per la loro conformità alle scelte di valore e di promozione della Costituzione a tutela degli interessi collettivi.

A ciò si deve aggiungere che correzioni ad esternalità negative di mercato globale, privo di autorità capaci di controllare le anomalie negative che dallo stesso vengono a generarsi (quale è indubbiamente lo sfruttamento dei lavoratori sottosalarati e costretti a lavorare in condizione disumane nei Paesi del terzo mondo), si collocherebbero, comunque, in piena sintonia anche con la portata programmatica dell'art. 41, comma 2, Cost. che sancisce che l'iniziativa privata seppur libera non può recare danno alla sicurezza e alla libertà e alla dignità umana.

7. Proposte per una legislazione incentivante.

Il fine della presente trattazione è quello di delineare in via del tutto indicativa i possibili interventi che la legislazione tributaria può realizzare a sostegno del commercio equo e solidale.

Spetta al legislatore, nell'ambito della sua discrezionalità politica e nei limiti soprattutto delle disponibilità della finanza pubblica, individuare le situazioni che meritano il riconoscimento di un sistema agevolativo in quanto rispondenti ad una valida *ratio*.

Da qui, come si è visto, la legittimità di un differente trattamento tributario rispetto a fenomeni considerati meritevoli di particolare tutela da parte del legislatore: in tali situazioni il principio di uguaglianza, per giurisprudenza costante della Corte Costituzionale, non verrebbe leso in quanto esso si riferisce a fattispecie identiche o simili, mentre rientra nella valutazione discrezionale del legislatore trattare diversamente situazioni considerate tra loro non omogenee.

Al fine di non frustrare l'efficacia dell'azione incentivante della legislazione fiscale è però necessario che a livello normativo esista, in via prodromica, un organico riconoscimento legislativo del valore del commercio equo e solidale e degli interessi di utilità sociale ad esso sottesi.

In altri termini, occorre una legge che, prima ancora delle norme fiscali, riconosca il commercio equo-solidale come interesse pubblico: solo ciò spiegherebbe la ratio delle agevolazioni fiscali.

Il presupposto di una politica di intervento a favore del commercio equo e solidale passa attraverso l'attuazione da parte del legislatore dei seguenti punti:

- 1.- il riconoscimento del commercio equo e solidale come parte integrante di una cooperazione socialmente ed ecologicamente sostenibile fra Nord e Sud del mondo, che comporti il sostegno agli organismi che sia a livello nazionale che internazionale svolgono una attività di promozione e sviluppo in tal senso;
- 2.- l'affermazione del valore del commercio equo e solidale come forma di cooperazione volta a realizzare scambi commerciali con i produttori dei Paesi del Sud del mondo, che tendano a valorizzarne le produzioni, le tradizioni e le culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive che si indirizzano all'obiettivo dello sviluppo sostenibile;
- 3.- la salvaguardia e tutela di tutti i soggetti coinvolti nei processi produttivi e distributivi di tali attività, con particolare riguardo alla tutela dei lavoratori che prestano la loro opera in tale ambito;
- 4.- la previsione di un sistema di certificazione univoco e controllato, che attesti i processi produttivi sin dall'origine delle merci del circuito del commercio equo e solidale, e la registrazione in appositi albi tenuti a livello nazionale o regionale dei soggetti esercenti attività di commercio equo e solidale e relativo controllo degli stessi.

Sulla base di una capillare attuazione dei punti programmatici espressi (che ricalcherebbe in un certo modo il riconoscimento di interesse pubblico alla diffusione del commercio equo - solidale come effettuata nell'esperienza del Regno Unito), può secondariamente trovare attuazione una politica fiscale incentivante sia sotto il profilo delle agevolazioni soggettive (cioè dei soggetti che praticano tale forma di commercio o in caso di donazioni, dei soggetti donanti), sia sotto il profilo delle agevolazioni oggettive (cioè delle attività in concreto svolte), che delle agevolazioni doganali.

7.1. Le agevolazioni soggettive.

Le agevolazioni di tipo soggettivo possono esplicarsi in maniera multiforme, potendo operare sia sul versante dell'imposta, ovvero più a monte, sulla determinazione della base imponibile

e sulla semplificazione degli obblighi relativi agli adempimenti di carattere formale.

a.- Quanto alle agevolazioni che operino direttamente sull'imposta, si potrebbe prevedere che il reddito prodotto da soggetti, i quali commercializzano prodotti equo-solidali, sconti un'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito con un'aliquota che si discosti considerevolmente da quella prevista in via ordinaria, sia pur limitata ad alcuni periodi di imposta al fine di incoraggiare l'entrata nel mercato di nuovi operatori del settore. Ovviamente, queste agevolazioni non potranno essere previste per le società di capitali.

Premesso che tali forme di agevolazioni possono essere le più varie, si potrebbe pensare ad una riduzione alla metà dell'aliquota IRES ordinaria (cioè 16,5%) come previsto per le cooperative di produzione e lavoro. Tale beneficio dovrebbe avere applicazione sia nei confronti degli enti a carattere associativo (in relazione al reddito di impresa prodotto) sia in relazione alle società cooperative che svolgono attività di commercio equo e solidale. A tal proposito si tenga presente che in forza del DM 30/12/2005 del Ministero delle Attività Produttive, già le società cooperative del settore beneficiano di una forma di detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile più estesa rispetto a quella prevista in favore delle società cooperative in generale.

Per i soggetti che iniziano l'attività, limitatamente ai primi tre periodi di imposta, potrebbe essere prevista l'esenzione o una ulteriore riduzione dell'aliquota purchè il reddito prodotti non superi una determinata soglia (ad es. €50.000,00, come stabilito per contribuenti minimi persone fisiche).

b.- Quanto alla determinazione della base imponibile, potrebbe essere prevista la deduzione, entro una certa soglia limite, dal reddito complessivo di qualsiasi soggetto passivo delle imposte sul reddito (sia persone fisiche che enti collettivi) delle somme erogate a titolo liberale in favore degli organismi che svolgono l'attività di promozione e sviluppo del commercio equo e solidale. A tal proposito, si rammenta che l'art. 10, lett. g), D.P.R. n. 917/1986, consente già la deduzione dei versamenti effettuati in favore delle organizzazioni non governative (ONG), riconosciute idonee ai sensi dell'art. 28 della legge n. 49/1987, fissando la soglia di deducibilità nella misura non superiore al 2% del reddito complessivo dichiarato dal soggetto erogante.

La previsione di dedurre dal reddito, sia pur in modo parziale, una donazione di danaro pone, nel quadro di un'imposta progressiva, qual è l'IRPEF, un problema di equità dell'agevolazione, dato che essa favorisce i contribuenti ad alto reddito, che dunque pagano aliquote marginali più elevate.

Esiste però un meccanismo che permette di ovviare in parte al problema in questione: si tratta della detrazione di imposta fissata in una percentuale (minima) della donazione, sistema questo che è adottato in un gran numero di Paesi tra cui anche l'Italia con riguardo alle detrazioni delle liberalità nei confronti delle ONLUS. Questo sistema è però meno favorevole per i soggetti beneficiari, dato che determina un minore incentivo alla donazione per i contribuenti più abbienti. E' perciò spiegato il favore generale dato al sistema della deduzione dal reddito delle erogazioni liberali da parte dei soggetti che operano nel settore in questione.

c.- Quanto alle semplificazioni degli adempimenti formali di carattere fiscale, i soggetti ammessi al regime agevolato potrebbero essere esonerati dagli obblighi di registrazione e di tenuta delle scritture contabili, rilevanti ai fini dell'imposta sui redditi, dell'imposta regionale

sulle attività produttive e dell'IVA, nonché dalle liquidazioni e dai versamenti periodici rilevanti ai fini IVA (ciò per un periodo di tempo limitato).

Si rammenta che l'ipotesi della previsione dell'utilizzo di istituti quale quello dell'8 per mille del gettito totale dell'IRPEF non è tecnicamente possibile mancando un soggetto di riferimento unitario del relativo settore. A ciò va aggiunto che tale strumento è da ritenersi inefficace in quanto, trattandosi di forma prettamente sovvenzionatoria, non è coerente con la finalità di un incremento dei consumi e, quindi, di diffusione dei prodotti propri del commercio equo-solidale.

7.2. Le agevolazioni oggettive.

Premessa l'importanza delle agevolazioni di tipo soggettivo, è preferibile, comunque, favorire, un regime fiscale agevolativo di carattere oggettivo.

La ragione è data dalla non trascurabile circostanza che non sono solo le organizzazioni tipiche ed esclusive del settore (ad es. Botteghe del Mondo) che si occupano di commercializzare i prodotti equo-solidali, ma anche la grande distribuzione, rappresentata da soggetti come le società per azioni (nello specifico proprietarie di catene di supermercati, organizzazioni tipicamente *for profit*). Verso questi ultimi soggetti, agevolazioni di tipo soggettivo non sono configurabili.

Il profilo dell'agevolazione oggettiva si rivela come più incisivo sul fenomeno dell'accrescimento delle quote di mercato di spettanza del commercio equo-solidale.

E' quindi evidente che la maggiore promozione delle attività di commercio equo-solidale, proprio al fine di indurre un maggior numero di consumatori all'acquisto di tali prodotti, dovrebbe avvenire per il tramite della riduzione delle imposte indirette sui consumi, ossia dell'IVA: tale riduzione, diminuendo il prezzo complessivo al momento del consumo finale dei prodotti equo-solidali, aumenterebbe la competitività sul mercato dei prodotti stessi.

Il problema che si pone con riguardo all'IVA è il seguente: adottare un sistema di esenzione oppure prevedere l'applicazione di un'aliquota ridotta?

La semplice esenzione dall'imposta, quale ad esempio l'attribuzione ai soggetti agevolati dello *status* di non contribuente ai fini IVA, non annulla totalmente il carico del tributo in questione.

Difatti, per effetto dell'esenzione, gli enti agevolati non sono obbligati ad applicare l'IVA sulle loro cessioni, e quindi non hanno alcun gravame sul loro volume d'affari. Tuttavia, permane in capo ai medesimi soggetti agevolati l'onere dell'IVA pagata sugli acquisti, in quanto l'IVA pagata a monte non è detraibile (così, ad esempio, per un ente che distribuisce caffè l'esenzione dall'IVA comporterebbe la non applicazione dell'IVA sul prezzo del caffè venduto, ma l'ente non avrebbe la possibilità di portare in detrazione l'IVA sugli acquisti effettuati).

Il trattamento fiscale più favorevole, quindi, consiste non nell'esenzione *tout court*, ma nell'assoggettamento all'IVA con un'aliquota in misura ridotta. In tal modo, l'ente agevolato applica l'aliquota ridotta sulle sue cessioni, ma mantiene il diritto alla detrazione dell'imposta pagata sugli acquisti. Se si tiene presente che il non assoggettamento all'imposta, cioè l'esenzione, lascia intero l'onere dell'IVA pagata sugli acquisti, mentre l'applicazione di

un'aliquota ridotta permette la detrazione dell'imposta "a monte", allora la previsione di un'aliquota ridotta costituisce un trattamento più favorevole che non l'esenzione *tout court*.

In base alle previsioni dell'ordinamento nazionale l'aliquota ridotta potrebbe essere quella prevista nella misura minima, cioè il 4% sul prezzo del prodotto.

L'IVA è un'imposta di origine comunitaria, sicché le normative nazionali che disciplinano l'imposta devono osservare le norme comunitarie che dettano i principi basilari del tributo.

In effetti, le previsioni di cui all'art. 12 Direttiva CEE. n 77/388/CEE (c.d. VI Direttiva, in materia di IVA), paragrafo 3, lett. a), prevedono un'aliquota IVA minima in una misura non inferiore al 5% solo per i prodotti menzionati nell'apposito allegato H della medesima Direttiva.

La legislazione italiana, quindi, per alcuni prodotti risulta non allineata all'aliquota minima prevista dal diritto comunitario (è, addirittura, più bassa).

Ciò posto, va comunque sottolineato che sotto il profilo qualitativo i prodotti di cui allegato H della Direttiva IVA (quindi, i prodotti rispetto ai quali è possibile un'aliquota agevolata) comprendono quasi tutta la gamma dei prodotti del commercio equo-solidale (in particolare i prodotti agro-alimentari, manifattura tessile a bassa trasformazione, piccolo artigianato).

La necessaria tendenza alla costruzione di un assetto armonizzato e unificato, anche al fine di non dare luogo ad un problema di distorsione della concorrenza a livello comunitario, farebbe quindi propendere per una previsione eccezionale (giustificata da precisi accordi a livello comunitario) di un'aliquota IVA pari al 5% in tutti gli Stati dell'Unione Europea per i prodotti del commercio equo-solidale. E ciò in occasione della nuova Direttiva CEE in materia di IVA (già elaborata in bozza), della cui emanazione si parla già da qualche anno.

Sarebbe questo un rilevante risultato, quanto alla incentivazione di una politica comunitaria tesa ad una efficace cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

In conclusione, allo stato della legislazione attuale, si deve ritenere che dal punto di vista pratico, una seria ed efficace legislazione incentivante debba prevedere l'applicazione al prezzo dei prodotti del commercio equo-solidale dell'aliquota minima esistente nel nostro ordinamento, ovvero quella del 4%.

Working paper già pubblicati:

1) Emilio Colombo- Patrizio Tirelli,

Il mercato delle banane e il commercio equo e solidale, giugno 2006.

2) Emilio Colombo- Patrizio Tirelli,

Il mercato del caffè e il commercio equo e solidale, giugno 2006.

3) Gian Paolo Barbetta,

Il commercio equo e solidale in Italia, giugno 2006.

dott.ssa Alessandra Zanolli (Segreteria)

Università Cattolica del Sacro Cuore

Via Necchi, 5

20123 Milano MI – Italy

tel. 02-7234.2466

cooperazione.ricerche@unicatt.it

www.unicatt.it/crc