

L'impatto dell'*Inflation Reduction Act* nelle relazioni commerciali tra Stati Uniti ed Unione europea nel contesto del diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

di Valeria Di Comite

Title: The Impact of the *Inflation Reduction Act* on the commercial relationship between the US and the EU within the World Trade Organization Law

Keywords: WTO, Domestic Subsidies, Inflation Reduction Act, Transatlantic commercial relationship, EU Green Deal Industrial plan

1. – L'approvazione da parte del Congresso statunitense dell'*Inflation Reduction Act* (IRA), firmato dal Presidente Joe Biden lo scorso 26 agosto 2022, ha destato la preoccupazione di numerosi Stati e dell'Unione europea per i rilevanti effetti distorsivi che l'attuazione di questa normativa protezionistica potrebbe avere nel corso dei prossimi anni sul commercio internazionale. È evidente la sua forza attrattiva di investimenti esteri in settori strategici, come quello della produzione di auto elettriche, che già tende a riflettersi sulle scelte di importanti aziende interessate a spostare i propri impianti produttivi proprio negli USA.

Nel suo appassionato discorso, reso al momento della firma, il Presidente Biden ha sottolineato: «Look, the bill I'm about to sign is not just about today, it's about tomorrow. It's about delivering progress and prosperity to American families». Inoltre, riferendosi agli incentivi previsti egli ha puntualizzato: «The Inflation Reduction Act invests \$369 billion to take the most aggressive action ever – ever, ever, ever – in confronting the climate crisis and strengthening our economic – our energy security» (Remarks by President Biden At Signing of H.R. 5376, The Inflation Reduction Act of 2022, www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/16/remarks-by-president-biden-at-signing-of-h-r-5376-the-inflation-reduction-act-of-2022/).

L'adozione dell'*Inflation Reduction Act* è stata politicamente strategica ai fini del sostegno elettorale ai democratici, in vista delle *mid-term elections* del novembre 2022, per questo motivo ne sono stati enfatizzati gli scopi di carattere sociale ed ambientale. Da una parte, si è evidenziato l'obiettivo di introdurre rilevanti misure di carattere sociale a sostegno del lavoro e della salute, limitando i costi assicurativi e quelli dei medicinali a carico dei pazienti; dall'altra, sono stati sottolineati gli obiettivi di natura ambientale finalizzati ad affrontare il problema del cambiamento climatico, riducendo i costi per i consumatori e rafforzando la sicurezza energetica degli Stati Uniti. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto esso è stato definito come un: «(...) historic commitment to build a new clean energy economy, powered by American innovators, American workers, and American manufacturers, that will create good-paying union jobs and cut the pollution that is fueling the climate crisis and driving environmental injustice» (cfr. *Building a Clean Energy Economy, A Guide*

Book to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action, The White House, Washington, January 2023, www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf).

Con l'*IRA* si favorisce lo sviluppo di tecnologie finalizzate alla riduzione delle emissioni, puntando su innovazione tecnologica e *green economy*, nel contesto di una più ampia strategia di politica economica tesa a far risollevarsi e a rafforzare l'economia statunitense ma facendo leva su pratiche protezionistiche. In questa stessa direzione si muovono, infatti, anche altri rilevanti atti normativi adottati nell'ultimo biennio come il *Build Back Better Act* (BBB Act approvato il 27 settembre 2021) e il *CHIPS and Science Act* (approvato il 9 agosto 2022) nonché la scelta del Presidente di invocare il *Defense Production Act* per rafforzare la capacità nazionale di produrre *clean energy technology* (v. www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/06/fact-sheet-president-biden-takes-bold-executive-action-to-spur-domestic-clean-energy-manufacturing/). L'obiettivo statunitense è dunque quello di favorire l'industria interna e di attrarre investimenti stranieri in settori strategici, compreso quello energetico, per poter garantire l'autosufficienza nella produzione di beni essenziali per la riduzione di emissioni ma anche per sviluppare adeguate competenze tecnologiche. Una particolare rilevanza hanno, infatti, gli investimenti in settori, come quello dei veicoli commerciali elettrici, in cui l'assenza di adeguate competenze tecnologiche mette a rischio la continuità della *supply-chain* produttiva a causa della dipendenza da specifiche componenti prodotte in altri Stati (sulla strategia della Presidenza Biden rispetto alle regole del commercio internazionale cfr. A. Ligustro, *America is Back: la presidenza Biden e il nuovo "ordine" mondiale*, in *DPCE Online*, 2/2021, XI ss.; Id., *America is Back ... to America First? La politica estera statunitense nel primo anno di presidenza Biden, tra censure e continuità con l'era Trump*, in *DPCE Online*, 4/2021, XI ss.).

Al fine di realizzare i suindicati obiettivi, l'*Inflation Reduction Act* stabilisce numerosissime misure tra cui una serie di sovvenzioni interne che a causa dei loro conclamati effetti discriminatori potranno alterare gli equilibri commerciali internazionali in modo incompatibile con le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (nel prosieguo OMC). Per questo motivo la normativa statunitense ha suscitato le proteste di numerosi membri della stessa Organizzazione, compresa l'Unione europea, anche nell'ambito delle riunioni del *Trade Policy Review Body*, del 14 e 16 dicembre 2022, aventi ad oggetto la quindicesima revisione delle politiche commerciali statunitensi (v. il documento WT/TPR/S/434 – *United States concluding remarks of chairperson*, consultabile al link www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp534_crc_e.htm).

Sulla base di questa premessa, ci sembra opportuno valutare la compatibilità della nuova normativa statunitense con le regole del commercio internazionale e, a tal fine, consideriamo utile approfondire uno degli aspetti che sono stati maggiormente dibattuti, quello delle sovvenzioni agli autoveicoli elettrici, evidenziando quali sono le pertinenti regole della OMC sulle sovvenzioni e quali possono essere le conseguenze giuridiche di una loro violazione. Infine, ci soffermeremo sui risvolti che l'approvazione dell'*IRA* e, in particolare, la concessione di sovvenzioni agli autoveicoli elettrici "made in Nord America" sta avendo nei rapporti commerciali tra USA e UE.

2. – L'*Inflation Reduction Act* ha il grande pregio di mettere al centro dei suoi obiettivi la lotta al cambiamento climatico manifestando la volontà di rispettare gli impegni internazionali stabiliti con la Convenzione di Parigi del 2015 che il Presidente Biden ha scelto di ratificare nuovamente (lo strumento di ratifica depositato il 20 febbraio 2021 segna una rottura con l'indirizzo politico di Trump che, al contrario, il 4 novembre 2019 aveva denunciato il trattato). Con lo scopo di

ridurre drasticamente le emissioni di gas serra, l'ampio e complesso testo normativo dell'IRA introduce ingenti finanziamenti strutturati in diverse tipologie di aiuti a imprese e cittadini. Tuttavia, molte delle misure che perseguono questi obiettivi ambientali mal si conciliano con le regole del commercio internazionale (sulla necessità di contemperare questi due ambiti cfr. *Climate Change and International Trade*, World Trade Report 2022, disponibile *online*). Alcune di queste misure consistono in forme di sostegno interno, rivolte sia alle imprese sia ai singoli consumatori, che per le modalità con cui sono concepite *prima facie* appaiono contrarie al principio del trattamento nazionale, uno dei principi di base del sistema normativo su cui si fonda l'OMC (sul principio cfr. P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, 112 ss.; D. Carreau, P. Juillard, *Droit international économique*, 5 ed., Paris, 2013, 222 ss.; C. López-Jurado Romero de la Cruz, P. Martín Rodríguez, *La regulación material del comercio internacional*, in L.M. Hinojosa Martínez, J. Roldán Barbero, *Derecho internacional económico*, Valencia, 2022, 82 ss.).

Alcune tra le misure previste dall'IRA stabiliscono, ad esempio, sgravi fiscali per l'acquisto al dettaglio di prodotti efficienti sotto il profilo energetico in modo da rendere "climatizzate" le abitazioni, si tratta sia di diversi elettrodomestici (forni, asciugatrici, lavastoviglie...), sia di pannelli solari e pompe di calore. Per illustrare le modalità di funzionamento delle sovvenzioni maggiormente contestate, esemplare è il caso delle automobili elettriche che peraltro ha destato forti preoccupazioni e rimostranze dell'Unione europea (oltre che di altri Stati, in cui hanno sede importanti produttori del settore, come la Korea e il Giappone).

Negli Stati Uniti erano già previste agevolazioni fiscali per l'acquisto di autoveicoli elettrici ma a seguito dell'approvazione dell'IRA esse sono state modificate e condizionate alla circostanza che gli autoveicoli siano prodotti nel rispetto di requisiti che riguardano il luogo di origine sia del veicolo sia di sue determinate componenti, secondo modalità che potrebbero ritenersi incompatibili con il principio del trattamento nazionale e con le regole dell'Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* – nel prosieguo Accordo SCM), facente parte dell'Allegato 1A all'Accordo istitutivo dell'OMC (tutti gli Accordi negoziati nel corso dell'*Uruguay Round* e firmati il 15 aprile 1994 a Marrakech sono liberamente consultabili online al seguente link www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).

La normativa preesistente, risalente al 2008, prevedeva un credito di imposta per un massimo di 7500 dollari per gli acquirenti di autoveicoli elettrici ma senza condizionarlo all'origine del bene (Section 30D *dell'Internal Revenue Code*); di conseguenza, negli USA si era registrato un notevole aumento di importazioni di veicoli prodotti in Cina a discapito della produzione nazionale (Ch. Benoit, *The Inflation Reduction Act Sparks Trade Disputes: What Next?*, *American Affairs*, 2022, VI, 4, 68 ss.; americanaffairsjournal.org/2022/11/the-inflation-reduction-act-sparks-trade-disputes-what-next/). Con la nuova normativa si è, dunque, deciso di condizionare la sovvenzione all'uso preferenziale di beni nazionali o originari da Paesi con cui gli USA hanno concluso accordi di libero scambio (www.irs.gov/credits-deductions/credits-for-new-electric-vehicles-purchased-in-2022-or-before).

A seguito della modifica introdotta con l'IRA, per poter godere della sovvenzione di 7.500 dollari, sin dal 17 agosto 2022 (ossia il giorno successivo a quello della firma) bisognava già soddisfare una prima condizione: l'assemblaggio finale dell'autoveicolo elettrico doveva essere realizzato in Nord America (USA o Canada o Messico). Tra gli altri criteri previsti per beneficiare del credito di imposta si segnala il requisito che il veicolo sia acquistato per uso proprio (principalmente negli USA) e non per la rivendita o il noleggio dello stesso. Inoltre, i veicoli prodotti da una determinata casa automobilistica terminano di essere eleggibili per la

sovvenzione qualora il produttore abbia raggiunto la quota di vendita negli USA di 200.000 veicoli elettrici. Dal 1° gennaio 2023 altre due condizioni devono essere soddisfatte per ottenere la sovvenzione: per poter beneficiare dei primi 3750 dollari di credito è necessario rispettare il requisito dell'origine dei materiali che compongono le batterie elettriche; b) per ricevere i successivi 3750 dollari vanno rispettate le percentuali di *critical minerals* presenti nel prodotto finale che siano estratti o trasformati negli Stati Uniti o in uno dei loro partner commerciali. Per di più, l'uso preferenziale di questi componenti aumenta proporzionalmente nel corso degli anni: per i *critical minerals* è del 40% nel 2023, del 50% nel 2024, del 60% nel 2025, del 70% nel 2026 e dell'80% dal 2027; mentre per le altre componenti delle batterie elettriche la proporzione è di più del 50% nel 2023 e diventa del 100% dal 2029. È del tutto esclusa la possibilità di ottenere l'incentivo fiscale qualora tra le componenti dell'autoveicolo siano presenti minerali (dal gennaio 2025) o altri materiali (dal gennaio 2024) provenienti dalla Cina (cfr. L. Hyo-young, *The U.S. Inflation Reduction Act (IRA) of 2022: Issues and Implications*, IFANS Focus, Upload Date 2022-11-14, www.ifans.go.kr/knda/com/fileupload/FileDownloadView.do?).

Nel caso dell'acquisto di automobili lo sgravio fiscale può giungere quindi sino a 7500 dollari qualora si rispettino tutti i requisiti normativi introdotti con l'IRA. La precisa individuazione delle singole automobili che potranno essere oggetto di tali aiuti sarà determinata "in corso d'opera" con linee guida attuative che, in considerazione delle modalità stabilite dall'IRA, necessitano di essere aggiornate nel tempo. Per poter accedere al credito di imposta è necessario verificare che ogni "singolo veicolo" soddisfi i criteri previsti (per questo motivo, sulla pagina del sito del *Department of Energy* relativa agli *Electric Vehicles with Final Assembly in North America*, è stato predisposto un sistema interattivo che attraverso la digitazione del *Vehicle Identification Number* verifica se l'acquisto del bene può essere sovvenzionabile).

Il requisito del "made in Nord America", in base al quale l'automobile elettrica deve essere assemblata negli USA o in Messico o in Canada, è previsto espressamente dalla normativa, per questo motivo si pone la questione se questa sovvenzione possa considerarsi condizionata all'uso preferenziale di beni nazionali in violazione del principio del trattamento nazionale oramai incorporato nelle disposizioni dell'Accordo SCM e precisamente nell'art. 3, par. 1 lett. b). Un ulteriore problema deriva dalla circostanza che la misura è condizionata all'utilizzo di specifiche componenti che devono avere origine negli USA o in Stati "amici" venendo quindi a creare un trattamento discriminatorio tra merci importate anche altri settori merceologici (quello delle batterie elettriche e dei *critical minerals*).

3. – Le misure previste dall'*Inflation Reduction Act* orientate ad agevolare l'acquisto di beni finalizzati a massimizzare l'efficienza energetica e a ridurre le emissioni di gas serra, a nostro parere, rientrano in modo palese nel concetto di sovvenzione definito dall'art. 1 dell'Accordo SCM, in quanto si configurano come misure finanziate con risorse pubbliche, trattandosi di rinunce a entrate fiscali (par. 1, lett. a, 1, comma iii), che offrono vantaggi alle imprese produttrici (par. 1, lett. b). Anche il requisito del carattere specifico della sovvenzione, previsto dall'art. 2 dell'Accordo SCM, può considerarsi soddisfatto, trattandosi esclusivamente di imprese produttrici di determinati beni con caratteristiche ben definite (sulla nozione di sovvenzione nel GATT 1947 e poi nell'OMC, cfr. E. Triggiani, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989, 47 ss.; V. Di Comite, *La nozione di sovvenzione nell'OMC alla luce dell'interpretazione offerta dai panels e dall'Organo di appello*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2005, 245 ss.; G.E. Luengo Hernández de Madrid, *El derecho de las subvenciones en la OMC*, Madrid-Barcelona, 2006, 35 ss.; K. Adamantopulos, M.J. Pereyra, *EU Anti-Subsidy*

Law and Practice, London, 2007, 118 ss.; L. Rubini, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford, 2009).

Tuttavia, per poter valutare in concreto quali misure agevolative dell'IRA siano contrarie alle regole dell'OMC sulle sovvenzioni è necessario procedere a una più puntuale analisi delle singole misure. Soffermandoci sul caso delle sovvenzioni agli autoveicoli elettrici – che ha suscitato le proteste dell'Unione europea in quanto sede di importanti imprese di tale settore – può essere utile sottolineare che in futuro potranno presentarsi più controversie in funzione del settore merceologico di riferimento: da un lato, quello degli autoveicoli e, dall'altro, quello delle batterie elettriche e delle loro diverse componenti.

Con riferimento al mercato dei veicoli elettrici si pone la questione se gli sgravi fiscali possano qualificarsi come “sovvenzioni vietate” ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. b), dell'Accordo SCM che prevede il divieto per le «sovvenzioni condizionate, singolarmente o nel quadro di altre condizioni generali, all'uso preferenziale di merci nazionali rispetto a prodotti importati». Il problema nasce dalla circostanza che la misura statunitense seppur “condizionata di diritto” all'uso preferenziale di prodotti nazionali consente il medesimo trattamento anche ai veicoli assemblati in altri Stati. Per questo motivo, non è certo che l'art. 3, par. 1, lett. b), dell'Accordo SCM sia applicabile, giacché la disposizione si riferisce testualmente ai soli beni prodotti nello Stato concedente. Non ci sembra, quindi, di poter affermare con certezza che questa sovvenzione possa qualificarsi come “condizionata di diritto” al requisito del *local content*; questione che potrebbe eventualmente affrontarsi qualora sia effettivamente presentato un reclamo all'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC (*Dispute Settlement Body* – DSB). In ogni caso, secondo l'Organo di appello l'art. 3, par. 1, lett. b) dell'Accordo SCM è applicabile anche quando le sovvenzioni sono “condizionate di fatto” all'uso preferenziale di prodotti nazionali; di conseguenza, qualora il requisito previsto dall'IRA venisse concretamente applicato in modo da favorire essenzialmente gli autoveicoli assemblati negli USA, la misura potrebbe comunque qualificarsi come una sovvenzione vietata (su tale aspetto v. *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/DS142/AB/R, rapporto dell'Organo di appello del 31 maggio 2000, su cui cfr. V. Di Comite, *Le sovvenzioni e le misure compensative nell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2009, 22 ss.). Anche la condizione che una parte delle componenti del bene sovvenzionato sia prodotta negli Stati Uniti, oppure sia originaria da uno degli Stati con cui vigono accordi di libero scambio o Stati che siano considerati dagli USA “eleggibili” ai fini della concessione della sovvenzione, solleva il problema della compatibilità della normativa statunitense con le regole sul commercio internazionale.

In definitiva, qualora si ritenesse che queste misure sfuggano all'applicazione automatica dell'art. 3, par. 1, lett. b) dell'Accordo SCM, in quanto lo sgravio fiscale è accordato anche rispetto a veicoli assemblati in Canada o in Messico o in altri specifici Stati, bisognerà valutare se le sovvenzioni siano *de facto* condizionate all'uso preferenziale di beni statunitensi, attraverso un'analisi della loro concreta attuazione. In caso di risposta negativa si potranno invocare le disposizioni relative alle “sovvenzioni passibili di azione legale”.

È utile ricordare che nella sistematica originaria dell'Accordo SCM le regole sulle sovvenzioni erano organizzate in tre differenti regimi giuridici, secondo il c.d. *traffic light approach*: sovvenzioni “vietate” (luce rossa); sovvenzioni “passibili di azione legale” (luce arancione); e sovvenzioni “non passibili di azione legale” (luce verde). La prima comprende esclusivamente le sovvenzioni “condizionate ai risultati di esportazione” e quelle “condizionate all'uso preferenziale di prodotti nazionali” (c.d. *import-substitution subsidies*). Invece, nell'ultimo regime giuridico, che non è più in vigore da oltre venti anni, rientravano misure tassativamente individuate tra cui anche quelle finalizzate all'adeguamento di impianti produttivi a

nuovi obblighi in materia ambientale (cfr. V. Di Comite, *Le sovvenzioni e le misure compensative nell'Organizzazione mondiale del commercio*, cit., 202 ss.). La categoria delle sovvenzioni “non passibili di azione legale” era stata elaborata con carattere residuale rispetto a quelle “rosse” e quelle “verdi”. Attualmente, essa comprende tutte le sovvenzioni interne, qualificate come specifiche ai sensi dell'art. 2 dell'Accordo SCM, che abbiano effetti pregiudizievoli per il commercio internazionale. Di conseguenza, attualmente è possibile presentare reclami avverso tutte le tipologie di sovvenzioni disciplinate nell'Accordo SCM (che *ratione materiae* non riguarda le sovvenzioni ai prodotti agricoli e della pesca regolate da altri due diversi accordi), con la rilevante differenza che nel caso di misure rientranti nella categoria delle sovvenzioni vietate il Membro reclamante non deve provare di aver subito un danno, mentre in caso di sovvenzioni “passibili di azione legale” su di esso graverà l'onere di tale prova.

Le sovvenzioni “passibili di azione legale”, secondo l'art. 5 dell'Accordo SCM, non possono provocare effetti pregiudizievoli agli altri Membri dell'OMC e in particolare alle industrie di Paesi che tradizionalmente esportavano i prodotti verso lo Stato concedente. L'art. 5 dell'Accordo SCM individua diverse ipotesi di “effetti pregiudizievoli” e accorda una speciale rilevanza al concetto di “grave pregiudizio” definito dall'art. 6. In particolare, ai sensi dell'art. 3, par. 3, lett. a) dell'Accordo SCM “può sussistere” un grave pregiudizio quando «la sovvenzione ha l'effetto di dirottare o impedire le importazioni di un prodotto simile di un altro Membro nel mercato del Membro sovvenzionante». In una situazione come quella prevista dalla norma, dunque, la sovvenzione avrebbe un effetto analogo a quello di una barriera all'entrata.

Qualificare i diversi aiuti fiscali introdotti con l'IRA statunitense come sovvenzioni vietate, ai sensi dell'art. 3 dell'Accordo SCM, o come sovvenzioni “passibili di azione legale” disciplinate dall'art. 5 dell'Accordo SCM, implica notevoli differenze non solo in relazione all'onere della prova ma anche rispetto alle forme di reazione che lo Stato leso potrà adottare nel contesto della OMC. Nel primo caso, infatti, trattandosi di sovvenzioni vietate è possibile fare ricorso alla procedura “speciale” e “accelerata” prevista dall'art. 4 dell'Accordo SCM che non solo riduce in modo sensibile i tempi rispetto alla procedura generale (salvo diversa espressa indicazione tali “termini” sono sempre dimezzati) ma ha altresì conseguenze differenti in relazione al contenuto della decisione in cui si accerta l'esistenza della sovvenzione vietata. Infatti, in una siffatta ipotesi, secondo l'art. 4, par. 7, dell'Accordo SCM il *panel* deve raccomandare che il Membro concedente “revochi” la sovvenzione senza indugio (*shall recommend that the subsidizing Member withdraw the subsidy without delay*), specificando il termine entro il quale la sovvenzione deve essere ritirata. L'interpretazione del termine *withdraw* è stata oggetto di più controversie, tuttavia, in un solo caso si è deciso di chiedere allo Stato soccombente di ottenere il rimborso della sovvenzione all'impresa interessata, scelta che ha suscitato vive critiche dei Membri in seno al DSB e della dottrina. Il *report* fu comunque adottato grazie alla regola dell'*inverted consensus*. Secondo il *panel* le peculiarità del caso giustificavano la richiesta di rimborso ma la sua posizione è stata contestata perché contraria al principio che in seno all'OMC bisognerebbe stabilire solo *prospective remedies* (cfr. *Australia – Leather II – WT/DS126/RW*, *report* del *compliance panel* del 21 gennaio 2000, su cui sia consentito un rinvio a V. Di Comite, *Le sovvenzioni e le misure compensative nell'Organizzazione mondiale del commercio*, cit., 328 ss.).

La procedura “speciale” e “accelerata” stabilita dall'art. 4 dell'Accordo SCM trova applicazione esclusivamente quando si contesta una sovvenzione vietata; pertanto, qualora oggetto del reclamo siano anche altre misure o qualora si sollevino ulteriori questioni giuridiche, sarà necessario ricorrere alla procedura prevista dall'art. 7 per contestare le sovvenzioni “passibili di azione legale”, oppure

alla procedura generale stabilita dall'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (*Dispute Settlement Understanding* – DSU, in merito al funzionamento di tale meccanismo si veda per tutti A. Ligustro, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova, 1996; M. Vellano, *L'Organo d'appello dell'OMC*, Napoli, 2001).

Per quanto concerne le sovvenzioni “passibili di azione legale”, la procedura è simile a quella generale e quando è accertata l'esistenza di effetti pregiudizievoli, il Membro soccombente deve rimuoverli o deve revocare la sovvenzione (shall take appropriate steps to remove the adverse effects or shall withdraw the subsidy). In questa situazione, quindi, lo Stato sovvenzionante ha la facoltà di scegliere le modalità per dare esecuzione alla decisione del DSB che adotta i *report* dei *panel* e dell'Organo di appello. Infine, regole speciali riguardano altresì il livello delle contromisure che possono essere autorizzate in caso di mancata esecuzione della risoluzione del DSB in cui si “raccomanda” di ritirare la sovvenzione vietata. Secondo il tenore letterale dell'art. 4, par. 10, dell'Accordo SCM, le contromisure devono essere “adeguate” (*appropriate countermeasures*), laddove in caso di sovvenzioni “passibili di azione legale”, ai sensi dell'art. 7, par. 9, dello stesso Accordo, le contromisure sono «commisurate al grado e alla natura degli effetti pregiudizievoli di cui sia accertata l'esistenza» (*commensurate with the degree and nature of the adverse effects determined to exist*); mentre la regola generale dell'art. 22, par. 4, della DSU stabilisce che il livello della sospensione di concessioni o di altri obblighi debba essere «equivalente al livello dell'annullamento o del pregiudizio dei vantaggi» (*shall be equivalent to the level of the nullification or impairment*) subito dagli Stati lesi. Ciò implica che anche un eventuale arbitrato, instaurato sulla base dell'art. 22, par. 6, della DSU per contestare il livello delle contromisure, avrebbe un mandato diverso a seconda della natura della misura oggetto della controversia.

Gli organi di soluzione delle controversie si sono espressi in più occasioni in merito alla diversa portata delle regole procedurali e alle differenti conseguenze delle risoluzioni del DSB in caso di sovvenzioni vietate o “passibili di azione legale” rispetto alle regole generali (v. *Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, *report* dell'Organo di appello WT/DS412/AB/R e WT/DS426/AB/R, del 6 maggio 2013, par. 5.7, che conferma la tesi sulle diverse conseguenze giuridiche in caso di applicazione dell'Accordo SCM. Sebbene nel caso concreto si ritenne non provato l'elemento del vantaggio per cui si esclude che si trattasse di una sovvenzione e si applicarono le regole generali. In merito al mandato dell'arbitro in casi concernenti il livello delle contromisure v. *Brazil — Aircraft* – Art. 22.6 DSU and Art. 4.11 SCM Arbitration decision WT/DS46/ARB del 28 agosto 2000; *US — Upland Cotton*, Art. 22.6 DSU and Art. 7.10 SCM Arbitration decision WT/DS267/ARB, del 31 agosto 2009; *EC and certain Member States — Large Civil Aircraft* Art. 22.6 DSU Arbitration decision WT/DS316/ARB, del 2 ottobre 2019, parr. 3.2-3.5; *US — Large Civil Aircraft (2nd complaint)*, Art. 22.6 DSU, Arbitration decision WT/DS353/ARB, 13 October 2020, parr. 3.3-3.4. Su questi due ultimi casi cfr. M. Buccarella, *Airbus vs Boeing: tra i due litiganti il terzo gode*, in *DPCE online*, 3/2019, 2301 ss.; Id., *Il caso Airbus-Boeing: una nuova tappa della guerra dei dazi tra USA e UE*, in *DPCE online*, 1/2020, 1045 ss.).

Sebbene le importanti differenze tra le specifiche forme di reazione dovrebbero avere significativi risvolti giuridici qualora l'Unione europea o altri Membri dell'OMC decidessero in futuro di presentare reclami al DSB per contestare le misure dell'IRA, invero, in questo momento storico, la questione rimane più astratta che concreta. Infatti, è tuttora irrisolto il problema del funzionamento del meccanismo di soluzione delle controversie, paralizzato dalla mancata nomina dei membri dell'Organo di appello per il veto statunitense (per le complesse conseguenze di tale situazione cfr. G. Sacerdoti, *Sopravviverà*

l'Organizzazione Mondiale del Commercio alla sfida di Trump? Riflessioni sulla crisi del multilateralismo, un «global public good» da difendere, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Numero speciale/2019, Bologna, 2019, 685-699; A. Ligustro, *Biden Foreign Trade Policy: The Return to Multilateralism?*, in *DPCE online*, Numero speciale/2023, a cura di G.F. Ferrari, *The American Presidency after two years of President Biden*, 124-138). La spinosa questione del blocco della nomina è stata affrontata anche durante la dodicesima Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione tenutasi dal 12 al 17 giugno 2022 e si auspica una soluzione per il 2024 (www.wto.org/english/news_e/news22_e/dsb_30jun22_e.htm).

Alla luce di queste considerazioni, le proteste avanzate da alcuni Membri dell'OMC, che hanno manifestato l'intenzione di presentare reclami davanti al DSB, non riescono ad avere effetti dissuasivi rispetto alla scelta statunitense di attuare le ingenti sovvenzioni progettate nell'*Inflation Reduction Act* e considerate dall'amministrazione Biden politicamente strategiche dal punto di vista interno per rafforzare la produzione e per risollevare l'economia nazionale. Sarà interessante analizzare come questo ingente piano di incentivi statunitense sarà concretamente attuato e valutare – qualora siano presentati reclami al DSB (come ci sembra ipotizzabile) – quali posizioni assumeranno gli organi di soluzione delle controversie in merito alla natura delle misure statunitensi.

4. – L'approvazione dell'*Inflation Reduction Act* non ha mancato di procurare tensioni anche nel dialogo tra Unione europea e Stati Uniti per l'impatto negativo che gli incentivi possono avere nel corso del tempo sull'industria europea. Dopo la difficile epoca di Trump, con l'amministrazione di Biden, le relazioni commerciali tra i due *partner* sembravano orientate a riallacciarsi all'insegna del rispetto del diritto del commercio internazionale, come risulta dal *Joint Statement* dei rappresentanti di USA ed UE rilasciato lo scorso 16 maggio 2022, in occasione della seconda riunione del *Trade and Technology Council* (TTC) tenutasi a Parigi (reperibile *online* www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/TTC-US-text-Final-May-14.pdf).

Nello *Joint Statement* si affermava espressamente: «We recognize the importance of an open and fair multilateral rules-based system and the need to reform the WTO». Per questo motivo ci si impegnava a cercare insieme proposte orientate a realizzare tale riforma nel contesto della dodicesima Conferenza Ministeriale dell'OMC (che come già ricordato si è tenuta lo scorso giugno) e si riteneva utile: «to take effective action to address trade-distortive non-market policies and practices, including through our trilateral cooperation with Japan (...)» (punto 9).

Nella stessa Dichiarazione congiunta, con specifico riferimento alle azioni concrete da intraprendere per favorire la transizione verde si era esplicitamente riconosciuto il comune interesse a ottenere vantaggi per lavoratori, imprese e consumatori «in an open global market based on fair competition» e, a tal fine, si progettava di incentivare commercio e sviluppo di beni e tecnologie finalizzati a raggiungere «our common and global climate and environment goals», lavorando insieme per ridurre il livello di emissioni (*greenhouse gas* – GHG) in un'ampia gamma di beni e servizi. Si manifestava altresì l'intenzione di cooperare nella ricerca di «lifecycle GHG assessment methodologies, including carbon foot printing, green public procurement, and electric vehicle charging infrastructure and interoperable connection, which can help to reduce energy dependency on fossil fuels and support energy autonomy (...)» (punto 13). Peraltro, sempre nel *Joint Statement* del 16 maggio si reiterava l'intenzione di intensificare: «our work to resolve trade disagreements to our mutual advantage, reduce unnecessary barriers to bilateral trade and investment, and strive to prevent new ones from emerging. We will instead seek to create new opportunities for trade and investment. We regard each

other as trustworthy and reliable trade, technology, and investment partners as well as security partners. We will continue to seek amicable solutions to our differences on trade and to ensure that transatlantic trade flows reflect and promote our many shared interests and values» (punto 14).

Nel mese di maggio si riconosceva, dunque, la reciproca utilità di sforzi comuni per incentivare una transizione verde in grado di portare benefici alle economie di entrambi i *partner*, nel rispetto delle regole internazionali e senza nuove barriere al commercio internazionale. Sulla base di queste premesse, l'adozione da parte degli Stati Uniti di un ingente sistema di aiuti condizionato all'uso preferenziale di beni nazionali, o originari da Paesi selettivamente identificati dagli stessi USA, è da subito apparsa come una mancata promessa rispetto a un'azione congiunta diretta a favorire una sempre maggiore e leale cooperazione bilaterale.

Il dissenso manifestato dall'Unione europea – che si è fatta portavoce della propria industria anche del settore delle automobili elettriche – ha indotto all'istituzione di una *US-EU Task Force on the Inflation Reduction Act* che dal 25 ottobre 2022 sta affrontando le problematiche poste dall'approvazione ed applicazione del piano di incentivi. La questione è stata trattata anche nell'ambito della successiva riunione del TTC tenutasi a Washington (DC) il 5 dicembre 2022 (www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council/). Nel *Joint Statement* di dicembre si annuncia una nuova *Transatlantic Initiative for Sustainable Trade* il cui obiettivo è supportare le azioni dei due partner finalizzate ad affrontare il cambiamento climatico per un futuro “verde e sostenibile”. Nella Dichiarazione si indica: «We also took stock of the work of the dedicated U.S.-EU Task Force on the Inflation Reduction Act and noted the preliminary progress made. We acknowledge the EU's concerns and underline our commitment to address them constructively. We underline the TTC's role in achieving this and in supporting a successful and mutually supportive green transition with strong, secure, and diverse supply chains that benefit businesses, workers, and consumers on both sides of the Atlantic».

I negoziati bilaterali su questo spinoso *dossier* continuano a tenersi con regolarità e stanno conducendo alla soluzione di alcuni aspetti controversi; si è giunti a fine gennaio a un'intesa diretta a garantire alle auto elettriche originarie dall'UE il medesimo trattamento accordato alle auto assemblate in Nord America.

In considerazione del comune interesse a favorire la transizione verso un'economia “pulita”, nel recentissimo incontro del 10 marzo 2023, il Presidente degli Stati Uniti Joe Biden e la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen hanno cercato di superare le tensioni causate dall'approvazione dell'IRA evidenziando che i lavori della Task force proseguono per avvicinare i diversi approcci e rafforzare le catene produttive. Nel *Joint Statement* rilasciato a seguito dell'incontro tenutosi a Washington, in particolare, si è dato atto delle trattative orientate a rendere i *critical materials* e le batterie provenienti dall'UE eleggibili ai fini degli incentivi previsti dall'*Inflation Reduction Act*. Si è deciso, altresì, di coordinare i rispettivi programmi di incentivi per rafforzare gli investimenti nel settore dell'energia pulita e a tal fine è stato lanciato il c.d. *Clean Incentives Dialogue* che sarà strutturato all'interno dell'*EU-US Trade and Technology Council*. In definitiva, appare che il negoziato bilaterale tra i due partner stia facendosi strada con vigore, a discapito delle regole multilaterali, provocando un'ulteriore frammentazione del sistema normativo che invece il con c.d. *Single Undertaking* dell'*Uruguay Round* si sperava di impedire.

5. – Dal lato dell'Unione europea, la preoccupazione che l'attuazione delle sovvenzioni statunitensi potrà provocare ingenti pregiudizi all'industria del vecchio continente ha avuto una grande eco e il tema è oggetto di un ampio dibattito

pubblico anche nel Parlamento europeo. Nella sessione plenaria del 14 dicembre 2022 sono intervenuti il Presidente di turno del Consiglio dell'UE, Mikuláš Bek, e la Vicepresidente della Commissione europea, Margrethe Vestager, per rispondere alle questioni presentate da numerosi parlamentari (il processo verbale della sessione è disponibile *online*, europa.eu). Il problema è stato trattato anche in seno al Consiglio europeo del 15 dicembre, tuttavia, nelle “conclusioni” si ha solo traccia di tale dibattito a cui è dedicato un laconico punto in cui è testualmente indicato che si è tenuta una discussione sulle relazioni transatlantiche (EUCO 34/22, punto 28). Maggiori informazioni si possono avere grazie alle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e dalla Presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen, nel corso della sessione plenaria del Parlamento europeo dello scorso 18 gennaio 2023, avente ad oggetto il resoconto della suddetta riunione del Consiglio europeo. Dalle parole dei due Presidenti emerge con chiarezza sia l'idea di negoziare con gli USA per far includere anche i prodotti dell'Unione tra quelli che godono dei vantaggi previsti dall'IRA, sia la necessità di trovare una risposta unilaterale sul versante europeo; motivo per cui il Consiglio europeo di dicembre ha dato alla Commissione il mandato di individuare adeguate proposte. Nel corso del dibattito, la Presidente Von der Leyen, riprendendo il discorso pronunciato durante il *World Economic Forum* di Davos del 17 gennaio (disponibile *online* ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232), ha annunciato di voler affrontare le sfide che si pongono sul piano internazionale, causate anche alla crisi energetica generata dalla guerra russa all'Ucraina, contemperando questa esigenza con quella della transizione verde e della competitività. La Presidente ha puntualizzato che la scelta degli USA di approvare l'IRA si fonda anche sulla consapevolezza dell'elevatissimo valore di mercato della produzione dell'energia pulita. Le stime citate nel suo intervento sono quelle fornite dall'Agenzia internazionale dell'energia, secondo cui il mercato «for mass-manufactured clean energy tech will be worth around USD 650 billion a year» dal 2030. Anche la risposta europea, quindi, dovrà tener conto di tale aspetto: la Presidente propone dunque di elaborare il «Green Deal Industrial Plan» che poggerà su quattro pilastri. Il primo riguarda una semplificazione del quadro normativo esistente per favorire *velocità* e *accesso* (*speed and access*). La Commissione sta quindi già predisponendo una normativa con procedure più snelle per le imprese che stabiliscono nuovi impianti “puliti” (*new clean-tech production sites*). Il secondo pilastro concerne gli incentivi e i finanziamenti europei per la *clean-tech production*: da un lato, si intende rendere flessibili le regole UE sugli aiuti di Stato, anche in questo ambito (regole ispirate alla flessibilità erano già state elaborate a seguito della crisi del 2008 nonché per le conseguenze del COVID-19 e per affrontare la crisi energetica); dall'altro si intende stabilire una “soluzione ponte” per finanziamenti europei immediati nel settore *clean-tech*, utilizzando i fondi già stanziati nell'ambito dei programmi RePower-EU e InvestEU, per poi introdurre con la revisione del bilancio pluriennale un *European Sovereignty Fund*. Il terzo pilastro pone al centro del piano europeo le persone e le competenze: bisogna formare i lavoratori del futuro per un lavoro più qualificato (con tale obiettivo, ad esempio, si è istituita un'*European Battery Academy*). Il quarto pilastro attiene al commercio con i Paesi terzi. La Commissione desidera portare avanti la sua ambiziosa «trade agenda for clean-tech, to deliver net-zero globally»; quindi si continueranno a negoziare nuovi accordi commerciali con Australia, Cile, Messico, Nuova Zelanda e si cercherà di progredire nei negoziati con India, Indonesia e Mercosur.

La risposta dell'Unione europea alla sfida lanciata con l'approvazione dell'*Inflation Reduction Act* appare quindi orientata a una rivisitazione della propria politica industriale e a un aumento di incentivi europei e nazionali per favorire una

transizione verde e, al contempo, per rafforzare l'economia della medesima Unione europea.

6. – *L'IRA* statunitense e la recentissima risposta dell'Unione europea ci portano a trarre delle conclusioni un po' pessimistiche sulla tenuta del sistema giuridico dell'OMC. L'approvazione di una normativa ampia e articolata da parte del principale attore sullo scenario del commercio internazionale che in modo esplicito stabilisce un programma di ingenti sussidi interni, con chiari effetti distorsivi per il commercio internazionale (desumibili già *prima facie* dal tenore letterale delle norme), non può non far riflettere sulla circostanza che in questo momento storico il multilateralismo non sembra di certo una priorità.

Sicuramente, il tallone di Achille di tutto il sistema OMC è proprio quel meccanismo che era stato comunemente considerato "il gioiello della corona". La paralisi della fase dell'appello ha compromesso l'intero funzionamento del meccanismo di soluzione delle controversie e, di conseguenza, ha fatto venir meno l'effetto dissuasivo nell'attuazione di misure contrarie alle regole multilaterali. Regole che, per come sono strutturate, nel caso di sovvenzioni vietate avrebbero avuto un'inevitabile efficacia.

In mancanza di un meccanismo di garanzia pienamente operativo le forme di reazione che i Membri dell'Organizzazione attuano sono essenzialmente quelle di negoziati bilaterali (che però compromettono l'unità del sistema); o quelle delle contromisure (ma senza autorizzazione da parte del DSB!); o, infine, nel caso di sovvenzioni le c.d. contro-sovvenzioni (che però a loro volta potrebbero essere non conformi alle regole internazionali). In conclusione, ogni forma di reazione porta al di fuori delle regole dell'OMC, e i Membri si sentono legittimati a fare ricorso all'autotutela, per cui sembra prendere concretamente forma la tesi del *fall-back* che riconduce all'applicazione delle regole generali del diritto internazionale (su tale tesi cfr. A. Ligustro, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale*, cit., 276 ss.; G. Adinolfi, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001, 319 ss.; L. Gradoni, *Regime Failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009).

In questa situazione si corre il rischio di innescare una perversa corsa alle sovvenzioni che, come emerge anche dalla posizione dell'Unione intenzionata a incentivare sensibilmente il settore della *clean-tech*, può avere effetti controproducenti rispetto a una visione globale dell'economia e del commercio. Bisogna quindi augurarsi che con una rinnovata volontà politica si intenda negoziare in modo fruttuoso una riforma delle regole dell'OMC e innanzitutto del meccanismo di soluzione delle controversie, per superare la sua attuale paralisi e affrontare le nuove sfide del commercio internazionale. Certo nell'attuale scenario politico internazionale questo proposito, purtroppo, non appare realistico.

Valeria Di Comite
Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli studi di Bari Aldo Moro
valeria.dicomite@uniba.it

