



## **Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e PAC. Cosa ci aspetta?**

**Giovanni Anania**

Working paper n. 3  
Maggio 2007



*Il "Gruppo 2013 - Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati" è un'iniziativa di analisi e discussione che opera all'interno del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso da Coldiretti.*

*L'obiettivo generale del "Gruppo 2013" è produrre contributi di riflessione e di approfondimento sui temi dello sviluppo agricolo e territoriale e delle relative politiche, nonché sulle questioni del commercio e delle relazioni economiche internazionali. Più in particolare, il "Gruppo 2013" si propone di contribuire al dibattito sull'evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell'Unione Europea, sia nel contesto dell'attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.*

*Del "Gruppo 2013", coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).*

*Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Arianna Giuliodori e Stefano Leporati.*

*I contributi del "Gruppo 2013" sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.*

## Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e PAC. Cosa ci aspetta? <sup>1</sup>

Giovanni Anania\*

### 1. Introduzione

Il futuro del Doha Development Agenda (DDA) round del WTO rimane incerto. Sarà mai raggiunto un accordo? Se il round si concluderà con successo, quando avverrà? L'accordo sull'agricoltura sarà "ambizioso", o porterà solo una modesta, o addirittura nessuna, liberalizzazione del commercio agro-alimentare?

Nello stesso periodo in cui nei negoziati multilaterali non si registravano passi in avanti, le politiche agricole e per lo sviluppo rurale dell'UE cambiavano, e lo facevano nella direzione desiderata dalla maggior parte dei paesi terzi (benché, forse, non alla velocità che essi avrebbero voluto). La riforma Fischler della Politica Agricola Comunitaria (PAC) del 2003, che ha "disaccoppiato" totalmente la maggior parte del sostegno pubblico goduto dall'agricoltura Europea, è stato il passaggio più importante nel processo di riforma della PAC avviato all'inizio degli anni '80. Il processo di riforma non si è però fermato nel 2003; da allora le politiche relative a tutti i settori non toccati dalla riforma hanno subito, o stanno subendo, cambiamenti analoghi, e ulteriori rilevanti modifiche delle politiche saranno prese in esame nel prossimo futuro, anche per le politiche che già sono state riformate.

Questo lavoro offre un'analisi del passato e del futuro della riforma della PAC e dei negoziati agricoli nel DDA round del WTO e dei legami tra i due processi paralleli: le decisioni relative alla riforma della PAC e gli sviluppi nelle posizioni negoziali dell'UE nel round. La prima parte, dedicata al passato, analizza i recenti cambiamenti della PAC e delle preferenze commerciali dell'UE verso i paesi in via di sviluppo, e l'evoluzione negli anni del negoziato WTO. La seconda parte del lavoro discute, invece, i possibili ulteriori cambiamenti della PAC e le prospettive dell'evoluzione degli accordi commerciali che coinvolgono l'UE nel prossimo futuro, cosa potrebbe, o potrebbe non succedere nel DDA round del WTO, e perché.

---

<sup>1</sup> Il lavoro è una versione aggiornata e leggermente rivista della relazione invitata tenuta alla 51<sup>ma</sup> Conferenza annuale dell'*Australian Agricultural and Resource Economics Society* (Queenstown, Nuova Zelanda, 13-16 febbraio 2007). La ricerca i cui risultati sono presentati in questo lavoro è stata realizzata nell'ambito del progetto di ricerca "Agricultural Trade Agreements (TRADEAG)", finanziato dalla Commissione Europea (*Specific Targeted Project*, Contratto n. 513666). Alcune delle considerazioni sulle prospettive del negoziato WTO riprendono quelle apparse in Anania (2006). Si ringraziano Fabrizio De Filippis, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Luca Salvatici e Margherita Scoppola per i loro utili commenti ad una precedente versione.

\* Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria. E-mail: ganania@unical.it

## 2. La riforma Fischler della PAC

La PAC è stata oggetto di un continuo processo di riforma fin dai primi anni '80. A quel tempo la pressione per la riforma proveniva quasi interamente da preoccupazioni riguardanti il suo costo di bilancio, che sembrava crescere al di fuori di qualsiasi possibilità di controllo e stava rapidamente diventando insostenibile. Nel corso degli anni sono entrate in gioco altre forze, come risultato di una maggiore e più diffusa consapevolezza dell'inefficacia della PAC anche nel raggiungere i suoi (datati) obiettivi; della sua inadeguatezza rispetto alle nuove domande di politiche derivanti tanto dai successivi allargamenti dell'UE quanto dai rapidi cambiamenti intervenuti nelle agricolture e nelle aree rurali europee; della iniquità della distribuzione del sostegno da essa generata; dello sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e dei danni ambientali da essa indotti; della crescente pressione internazionale per una riduzione dei suoi effetti distorsivi e, infine, a causa della crescente competizione con gli altri settori per l'uso delle risorse finanziarie del bilancio comunitario.

Il processo di riforma della PAC non si è sviluppato nel tempo ad una velocità costante e, fino a poco tempo fa, le riforme non si sono estese in modo coerente a tutti i settori. Dopo una serie di aggiustamenti delle politiche (tra i quali l'introduzione delle quote di produzione per zucchero e latte, del set aside volontario e degli "stabilizzatori automatici" volti a mantenere la spesa di bilancio di ciascun settore entro limiti prefissati), spesso decisi sotto la pressione di problemi di bilancio contingenti, il primo cambiamento strutturale nell'assetto della PAC si è avuto con la riforma MacSharry del 1992; questa, tra le altre cose, ha ridotto significativamente il prezzo di sostegno per carni bovine e seminativi e ha introdotto pagamenti "compensativi" parzialmente disaccoppiati. La riforma MacSharry ha legato una fetta consistente del sostegno garantito dalla PAC alle scelte di allocazione produttiva delle superfici piuttosto che alla produzione, a "cosa" piuttosto che a "quanto" prodotto dalle aziende. La riforma di Agenda 2000 del 1999 ha fatto fare un ulteriore passo in avanti alla riforma MacSharry, con un'ulteriore riduzione del prezzo di sostegno per carni bovine e seminativi e un aumento dei pagamenti "compensativi" parzialmente disaccoppiati<sup>2</sup>, un aumento delle quote latte e una riduzione del prezzo di sostegno per i prodotti lattiero-caseari (ma, in questo caso, posticipando di alcuni anni l'applicazione delle riforme).

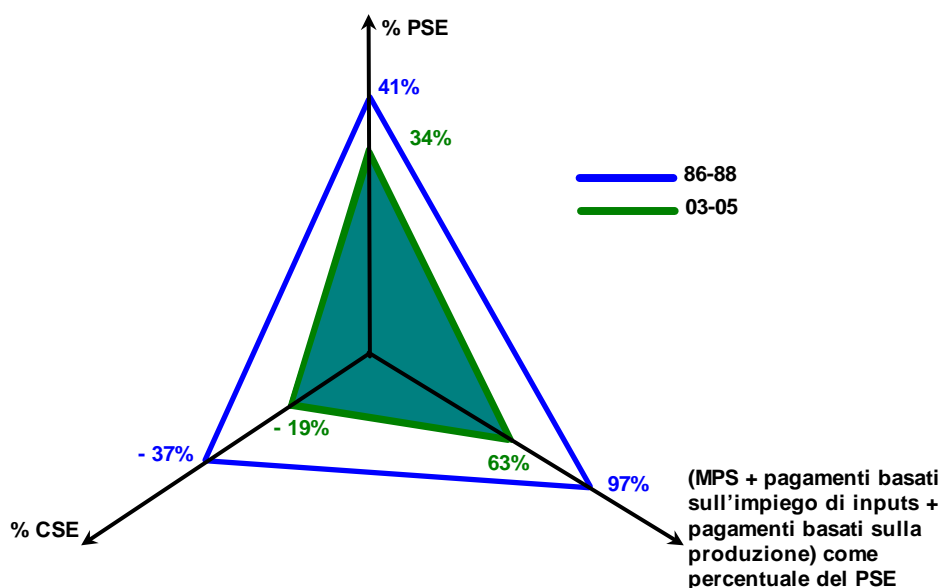
Questi cambiamenti delle politiche non sono stati marginali, né in termini di riduzione del sostegno, né in termini di riduzione degli effetti distorsivi della PAC. Nella Figura 1 sono rappresentati i cambiamenti nel sostegno della PAC nei 17 anni compresi tra il 1986-88 e il 2003-05 - cioè da prima della riforma MacSharry del 1992 a immediatamente prima dell'applicazione della riforma Fischler del 2003 - usando indicatori calcolati annualmente dall'OECD<sup>3</sup>; vengono utilizzati tre indicatori: il Producer Support Estimate percentuale (%PSE); il Consumer Support Estimate percentuale (%CSE); la somma del sostegno legato agli interventi più distorsivi della produzione e del commercio come quota del PSE<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Tuttavia, a differenza della riforma MacSharry del 1992, questa volta l'aumento dei pagamenti diretti è stato inferiore all'ammontare necessario a compensare pienamente le imprese agricole dell'ulteriore riduzione del sostegno dei prezzi.

<sup>3</sup> OECD, vari anni.

<sup>4</sup> Il %PSE è "il valore monetario dei trasferimenti lordi annui dai consumatori e dai contribuenti ai produttori agricoli, misurato a livello aziendale, derivante da politiche che sostengono l'agricoltura" calcolato come quota dei ricavi aziendali lordi. Il %CSE è "il valore monetario dei trasferimenti lordi annui ai (dai) consumatori di prodotti agricoli, misurato a livello aziendale, derivante da politiche che sostengono l'agricoltura" calcolato come quota della spesa al consumo a livello aziendale; se negativo, il CSE misura il costo delle politiche agricole a carico dei

Figura 1 – Evoluzione del sostegno della PAC tra il 1986-88 ed il 2003-05.



Legenda: PSE: Stima del sostegno dei produttori (*Producer Support Estimate*).  
CSE: Stima del sostegno dei consumatori (*Consumer Support Estimate*).  
MPS: Sostegno dei prezzi di mercato (*Market Price Support*).

Fonte: OECD.

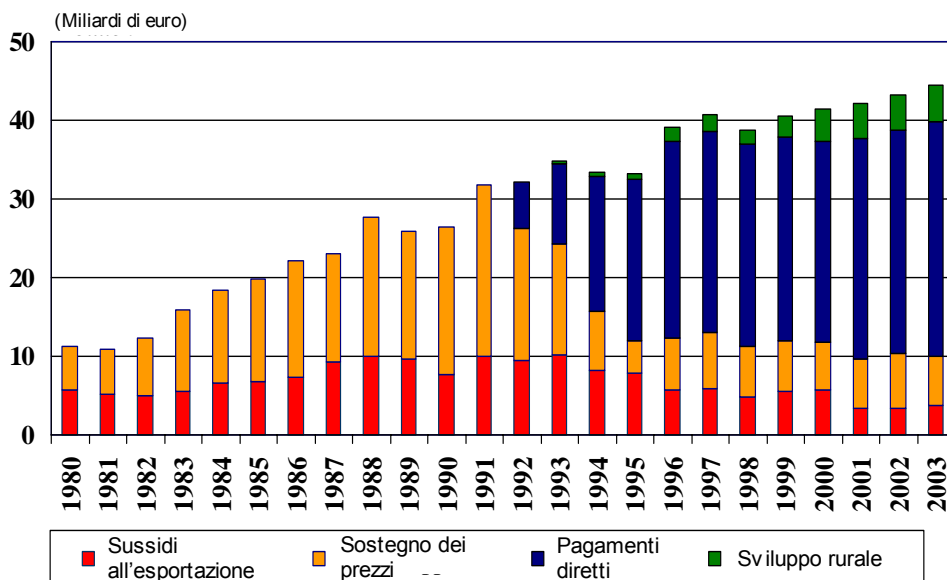
L'evoluzione della PAC in quegli anni ha avuto come effetti una riduzione del sostegno accordato al settore agricolo (che è diminuito dal 41% dei ricavi lordi delle aziende al 34%), una riduzione della tassazione implicita dei consumatori (per ogni euro speso in alimenti dai consumatori comunitari la tassazione implicita derivante dalle politiche agricole si è ridotta dal 37 al 19%), una riduzione dell'effetto distorsivo della PAC sulla produzione e gli scambi internazionali, dovuta in particolar modo alla modifica della sua strumentazione (la quota del sostegno legata agli strumenti di intervento più distorsivi si è ridotta dal 97 al 63%). Gli effetti della riforma della PAC in quegli anni sono stati più pronunciati in termini di riduzione dei suoi effetti distorsivi e di tassazione implicita dei consumatori, che non in termini di riduzione del sostegno alle imprese agricole. La Figura 2 mostra i cambiamenti nell'ammontare e nella composizione della spesa della PAC tra il 1980 e il 2003. Dal 1980 al 1992 la spesa per la PAC, che era, a quel tempo, pienamente accoppiata alla produzione, è aumentata rapidamente; la riforma MacSharry del 1992 e Agenda 2000 nel 1999 hanno introdotto, prima, e poi aumentato i pagamenti diretti "parzialmente disaccoppiati", e ridotto fortemente le misure di sostegno diretto dei prezzi di mercato; come conseguenza della riduzione del sostegno dei prezzi, si è abbassata anche la spesa per sussidi all'esportazione; negli stessi anni si è avuta anche una graduale espansione delle risorse finanziarie destinate alle politiche di sviluppo rurale.

Quando fu introdotta la riforma di Agenda 2000 fu deciso anche che ci sarebbe stata una "Revisione di medio termine" della sua efficacia; a quel tempo nessuno anticipò che que-

consumatori, derivante da prezzi di mercato più alti e altri oneri a carico dei consumatori. Le "forme di sostegno più distorsive della produzione e del commercio" sono qui date dal "sostegno dei prezzi di mercato", dai "pagamenti basati sulle quantità prodotte" e dai "pagamenti basati sulle quantità di fattori impiegate", così come definiti dall'OECD.

sta revisione di medio termine avrebbe finito per essere la tappa in assoluto più importante del processo di riforma della PAC, la riforma Fischler del giugno 2003<sup>5</sup>.

Figura 2 – Evoluzione della spesa della PAC tra il 1980 ed il 2003.



Fonte: Commissione UE.

L'elemento saliente della riforma Fischler è stato l'introduzione del Pagamento Unico Aziendale (PUA). In breve, ogni azienda riceve un pagamento annuale uguale alla media dei pagamenti diretti relativi a seminativi e carni che ha ricevuto nel periodo di riferimento 2000-2002 (oltre, più tardi, a quelli decisi ma non ancora applicati per il latte), a prescindere da cosa produce, purché le superfici usate ogni anno per far valere i diritti al PUA non siano destinate alla produzione di orto-frutta e colture permanenti, oppure siano lasciate incolte (in questo caso a condizione che le superfici vengano mantenute in buone condizioni agronomiche). Dopo la riforma del giugno 2003 anche i pagamenti diretti per olio d'oliva, tabacco, cotone, zucchero e alcuni di quelli per le banane sono stati disaccoppiati e inclusi nel PUA, e la terra usata per produrre questi prodotti è divenuta eleggibile per far valere i diritti al PUA<sup>6</sup>.

Ai paesi membri dell'UE-15 è stata offerta l'opzione, indicata col termine "regionalizzazione", di pagare a tutti gli agricoltori, non importa cosa abbiano prodotto o producano, lo stesso aiuto forfetario per ettaro (ottenuto dividendo tutti i pagamenti effettuati in quella regione nel periodo di riferimento per la relativa superficie agricola). Laddove il PUA sia stato basato sui pagamenti storici specifici ricevuti da ciascuna azienda la scelta è stata evidentemente quella di "congelare" la distribuzione del sostegno; dove, invece, è stata applicata l'opzione della "regionalizzazione" ha avuto luogo una redistribuzione del sostegno tra le aziende<sup>7</sup>. I 10 nuovi paesi membri che hanno fatto il loro ingresso nell'UE nel 2004, così come Bulgaria e Romania entrate nel gennaio del 2007, non hanno avuto

<sup>5</sup> De Filippis (2004) offre un'analisi dettagliata della riforma e della sua applicazione in Italia.

<sup>6</sup> E' questo il motivo per cui si fa spesso riferimento alle riforme Fischler, piuttosto che alla riforma Fischler.

<sup>7</sup> Regno Unito, Finlandia e Germania hanno deciso di adottare progressivamente l'opzione della "regionalizzazione", mentre Danimarca e Svezia hanno deciso in favore di un sistema ibrido (parte dei pagamenti è basato su pagamenti storici specifici per azienda, parte sono pagamenti forfetari ad ettaro).

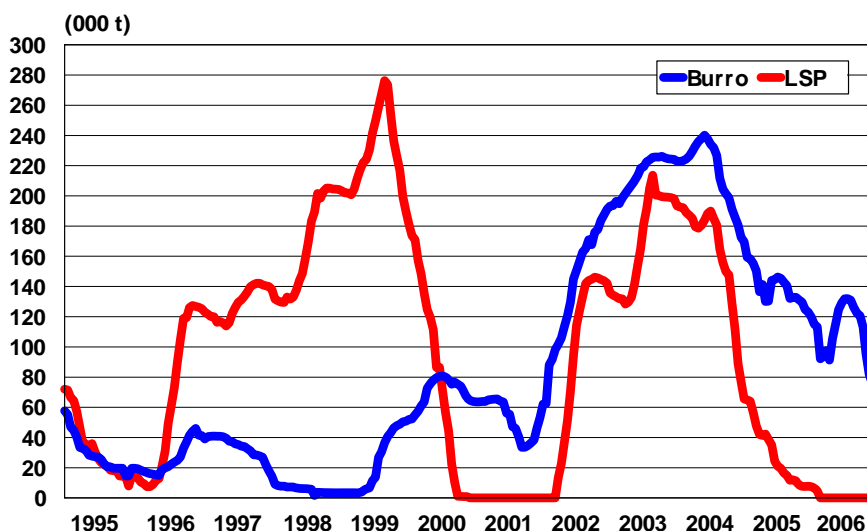
scelta: in questo caso si applicano i pagamenti forfetari ad ettaro, indipendentemente da cosa le imprese abbiano prodotto o producano.

La riforma Fischler comprende altri due importanti elementi: il trasferimento alle politiche di sviluppo rurale fino al 5% delle risorse finanziarie da distribuire come pagamenti alle aziende (questo trasferimento è chiamato “modulazione”, perché esso non è uniforme tra tutte le aziende; infatti, € 5.000 del pagamento diretto di ciascuna azienda sono esclusi dal prelievo necessario per realizzare il trasferimento di risorse)<sup>8</sup>, il fatto che, al fine di ricevere il PUA al quale hanno diritto, le aziende devono conformarsi ad una serie di Regolamenti comunitari in vigore che riguardano la sicurezza alimentare, la protezione ambientale, il benessere animale e il mantenimento della terra non coltivata in buone condizioni agronomiche (a tutto questo ci si riferisce come alla “condizionalità”).

La riforma Fischler del 2003 contiene anche rilevanti decisioni riguardanti il settore lattiero-caseario, che modificano quelle prese nel 1999 con Agenda 2000 ma che non erano state ancora applicate: le quote latte sono state confermate fino al 2015, ma il prezzo di sostegno per i prodotti lattiero-caseari è stato drasticamente ridotto, tagliando progressivamente i prezzi di intervento per burro e latte scremato in polvere, rispettivamente, del 25 e 15% entro il 2007/08 e limitando dal 2008 i ritiri di mercato di burro a 30.000 tonnellate. Le aziende lattiero-casearie sono state parzialmente compensate per la riduzione dei prezzi di intervento attraverso pagamenti diretti disaccoppiati che confluiranno nel PUA. Il motivo e l’impatto di queste decisioni sono evidenti se si considera l’evoluzione degli stock pubblici di prodotti lattiero-caseari accumulati come conseguenza dell’intervento (Figura 3).

Nel 2003 sia gli stock di burro che quelli di latte scremato in polvere detenuti in mani pubbliche superavano le 200.000 tonnellate; la progressiva riduzione dei prezzi di intervento ha determinato una riduzione dell’ammontare dei prodotti lattiero-caseari rimossi dal mercato e accumulati negli stock pubblici.

Figura 3 – Unione Europea. Scorte pubbliche di intervento per burro e latte scremato in polvere (LSP) (gennaio 1995 – dicembre 2006).

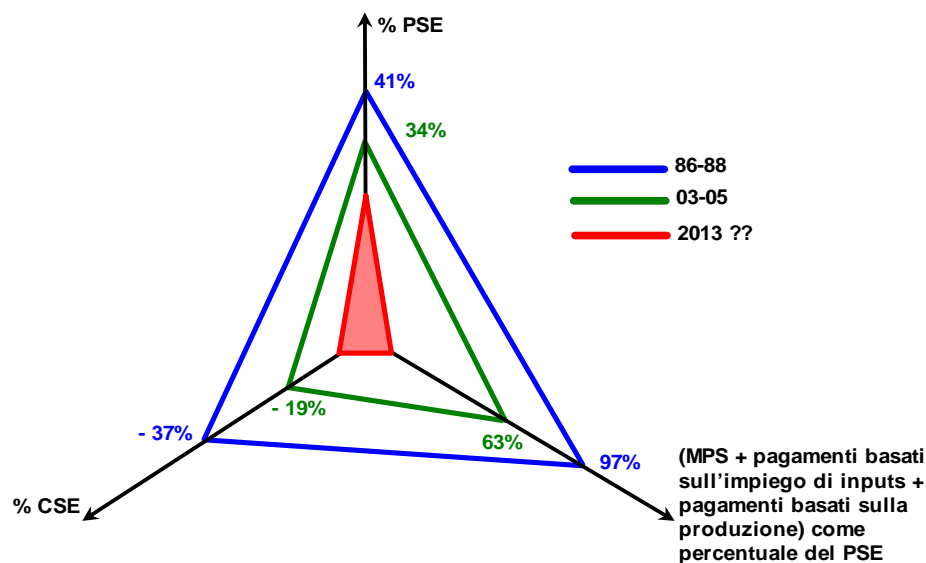


Fonte: Commissione UE.

<sup>8</sup> La possibilità data ad un paese di applicare la “modulazione” su base volontaria era stata introdotta come parte di Agenda 2000; la riforma Fischler l’ha resa obbligatoria.

Le riforme Fischler sono importanti da molti punti di vista: disaccoppiando la maggior parte del sostegno della PAC<sup>9</sup> esse hanno indotto un riorientamento al mercato dei prezzi interni e delle decisioni produttive degli agricoltori comunitari e, di conseguenza, hanno prodotto una significativa riduzione delle distorsioni sul mercato interno e su quello mondiale associate alla PAC; inoltre, esse hanno aiutato a ridurre la pressione dell'agricoltura europea sulle risorse ambientali e hanno aumentato l'efficienza del sostegno ai redditi agricoli. Se la riforma MacSharry ha modificato il sostegno legato alla PAC rendendolo da "totalmente accoppiato", legato a "quanto" l'azienda produce, a "parzialmente accoppiato" legato a "cosa" l'azienda produce, la riforma Fischler ha "disaccoppiato" il sostegno legandolo alle "attività produttive agricole e di cura delle superfici". Ci si attende che nel 2013 il PUA assorba tra il 90 ed il 95% della spesa della PAC relativa al sostegno dei prezzi e dei redditi (il "I pilastro" della PAC, mentre le politiche di sviluppo rurale ne costituiscono il "II pilastro"). La Figura 4 ci dà un'idea di come potrebbe apparire la Figura 1 intorno al 2013 come conseguenza delle riforme Fischler; queste riforme influenzeranno il livello di sostegno, la tassazione implicita dei consumatori associata alla PAC e i suoi effetti distorsivi, ma, così come è stato per i cambiamenti delle politiche che si sono avuti negli anni '90, l'impatto sarà molto più pronunciato in termini di riduzione degli effetti distorsivi della PAC che in termini di riduzione del sostegno alle aziende agricole<sup>10</sup>.

Figura 4 – Probabile evoluzione del sostegno della PAC tra il 1986-88 ed il 2013.



Legenda: PSE: Stima del sostegno dei produttori (*Producer Support Estimate*).  
CSE: Stima del sostegno dei consumatori (*Consumer Support Estimate*).  
MPS: Sostegno dei prezzi di mercato (*Market Price Support*).

Fonte: OECD.

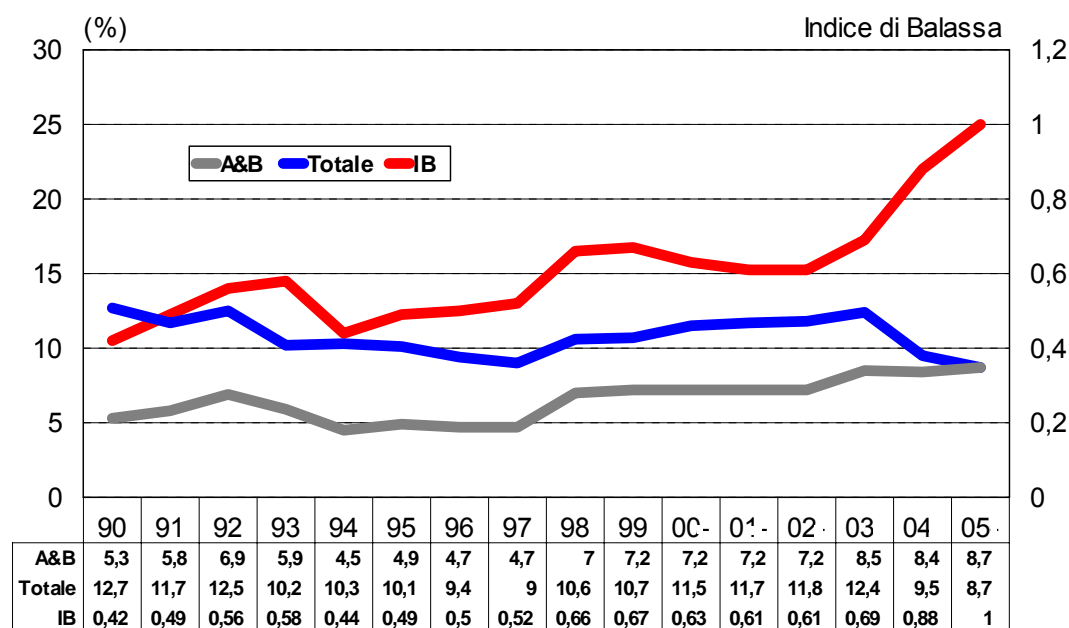
<sup>9</sup> Alcuni pagamenti sono rimasti accoppiati per rispondere a preoccupazioni di ordine ambientale e socio-economico (questi includono pagamenti per grano duro, riso e frutta in guscio); inoltre, i paesi hanno potuto scegliere di non includere nel PUA una frazione di alcuni pagamenti diretti.

<sup>10</sup> Analisi delle riforme MacSharry, Agenda 2000 e Fischler della PAC, delle loro motivazioni come pure degli impatti attesi sono in Bascou, Londero e Münch (2006), DATAR-ARL (2003), Carbone e Sorrentino (2002 e 2005), De Benedictis, De Filippis e Salvatici (1994), De Filippis (2004), Frandsen e Walter-Jørgensen (2006), henke (2002), Ingersent, Rayner e Hine (1998), ISMEA (2004), Moyer e Josling (2002); analisi settoriali dei loro effetti di mercato includono Anania (2001), Bouamara Mechemache e Réquillart (2000), Conforti e Rapsomanikis (2005), Gohin e Bureau (2006), Guyomard, Baudry e Carpentier (1996), Moro e Sckokai (1999), OECD (2004); Oude Lansink e Peerlings (1996), Sckokai e Moro (2006), van Meijl e van Tongeren (2002), nei lavori di Arfini, Donati, Moro, Sckokai, Soregaroli e Zuppiroli in Anania (2005), e in molti dei contributi in Arfini (2005) e Casini (2005).



Ma i cambiamenti della PAC si sono tradotti in maggiori importazioni? Consideriamo, ad esempio, l'Australia e la Nuova Zelanda. Le Figure 5 e 6 ci danno un'informazione sintetica dell'evoluzione, tra il 1990 ed il 2005, delle esportazioni agro-alimentari<sup>11</sup> di questi due paesi verso l'UE. La quota delle esportazioni agro-alimentari complessive australiane dirette verso l'UE-15 è aumentata significativamente negli ultimi 15 anni, mentre, allo stesso tempo, la quota delle esportazioni australiane totali verso l'UE su quelle dirette verso tutte le destinazioni è diminuita. Come conseguenza, il rapporto tra le due quote, che ci dà l'indice di Balassa (1965)<sup>12</sup>, è aumentato, suggerendo che è successo qualcosa che ha fatto aumentare la competitività specifica delle esportazioni agro-alimentari australiane sul mercato comunitario. Questo non sembra però essere il caso della Nuova Zelanda, per la quale, invece, le quote delle esportazione totali ed agro-alimentari sembrano muoversi assieme e rimanere relativamente stabili negli anni. Guardando a cosa è successo alle esportazioni verso l'UE di Australia e Nuova Zelanda è lecito sollevare qualche dubbio sul fatto che le significative modifiche delle politiche interne che si sono avute nell'UE negli anni '90 abbiano indotto cambiamenti di una qualche rilevanza in termini di aumentato accesso al mercato comunitario.

Figura 5 – Australia. Esportazioni totali ed esportazioni di alimenti e bevande verso l'UE-15 in percentuale delle esportazioni verso tutte le destinazioni; indice di Balassa (1990-2005).

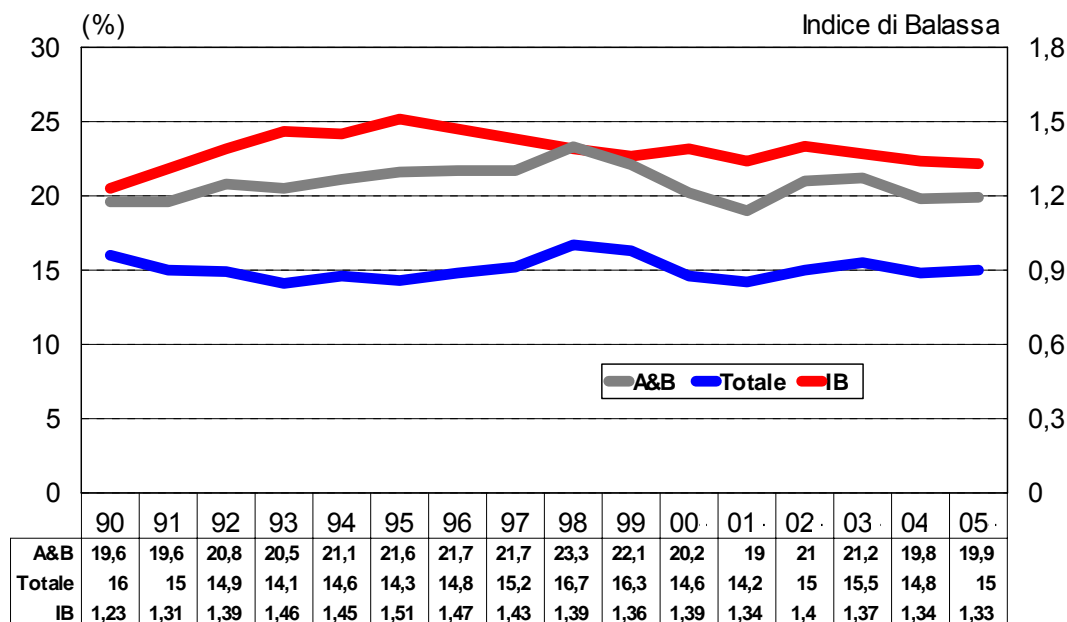


Fonte: COMTRADE.

<sup>11</sup> Codici SITC 0 (Alimenti e animali vivi) e 11 (Bevande).

<sup>12</sup> L'indice di Balassa è un indice di vantaggio comparato settoriale rivelato; quando è inferiore a uno indica uno svantaggio comparato del paese nel settore considerato, mentre valori superiori a uno sono associati all'esistenza di un vantaggio comparato.

Figura 6 – Nuova Zelanda. Esportazioni totali ed esportazioni di alimenti e bevande verso l'UE-15 in percentuale delle esportazioni verso tutte le destinazioni; indice di Balassa (1990-2005).



Fonte: COMTRADE.

Ma ci si aspettava che i cambiamenti nella PAC dovessero far aumentare le importazioni dell'UE? Oltre all'introduzione dell'iniziativa EBA, i cui effetti sono stati fin qui limitati (ma la cui efficacia va valutata su un orizzonte temporale più lungo), negli ultimi 15 anni, o giù di lì, le novità nelle politiche commerciali dell'UE sono state quasi del tutto confinate ai tre successivi allargamenti, dall'UE a 12 all'UE a 27 paesi membri, e ai loro effetti di "diversione del commercio", cioè in termini di minori importazioni dai paesi terzi<sup>13</sup>. L'osservato (parziale) riorientamento al mercato dei prezzi interni dell'UE come conseguenza delle successive riforme delle politiche si è tradotto soprattutto in un aumento del consumo e dell'utilizzazione da parte dell'industria alimentare di produzione interna. Infatti, a causa della riduzione dei prezzi interni, in assenza di una parallela riduzione della protezione alla frontiera, le modifiche delle politiche interne, *ceteris paribus*, hanno di fatto provocato una riduzione della competitività relativa di prezzo delle importazioni sul mercato comunitario.

Ciononostante, i benefici derivanti ai paesi terzi dalle progressive riforme della PAC sono reali e significativi, sebbene siano in gran parte limitati a prezzi mondiali più alti e ad una minore competizione da parte dell'UE sui mercati terzi come conseguenza della riduzione della sua offerta di esportazione<sup>14</sup> per quei prodotti che sono stati fin qui più direttamente toccati dal processo di riforma.

La PAC che esce dalle riforme Fischler non è certamente né una politica efficace né una politica efficiente: malgrado l'opzione della "regionalizzazione" e la "modulazione" essa non ha cambiato significativamente la distribuzione del sostegno tra gli agricoltori nei pa-

<sup>13</sup> L'Articolo XXIV del GATT prevede che l'effetto di "diversione del commercio" debba essere compensato attraverso concessioni commerciali negoziate bilateralmente. Tuttavia, anche se queste concessioni fossero pienamente compensative dell'effetto statico di riduzione del commercio derivante dall'allargamento, esse non lo sono da un punto di vista dinamico.

<sup>14</sup> Incluse le esportazioni sussidiate e le vendite sul mercato mondiale degli stock pubblici accumulati come risultato degli acquisti per le azioni di intervento.

esi dell'UE-15, distribuzione che rimane fortemente distorta e ingiustificabile sul terreno dell'equità sociale; nonostante l'elevato ammontare di risorse che essa ancora assorbe, appare incapace di fornire risposte adeguate alle differenti – questa volta legittime anche da un punto di vista sociale – domande di politiche che emergono dalle agricolture dei paesi dell'UE-15, da un lato, e dei nuovi Stati membri, dall'altro. Le marcate incoerenze e le contraddizioni ancora presenti nella PAC sono il prezzo pagato negli anni per riuscire ad aggregare il consenso necessario a rendere possibile il cambiamento delle politiche<sup>15</sup>.

La velocità alla quale si è avuto il cambiamento delle politiche può non essere quella auspicata da molti al di fuori dell'UE, ma rimane il fatto che negli ultimi 15 anni la PAC si è mossa nella direzione giusta, senza brusche frenate o inversioni di marcia (al contrario di quello che si è avuto, ad esempio, negli USA).

### 3. Gli accordi commerciali preferenziali dell'UE

L'UE ha in essere un gran numero di accordi commerciali preferenziali bilaterali, regionali e multilaterali, che includono sia concessioni unilaterali che reciproche (OECD, 2005); il sovrapporsi e le marcate differenze nella profondità e nell'ampiezza delle preferenze commerciali concesse dall'UE fa sì che spesso ci si riferisca alla sua politica commerciale preferenziale, per segnalarne visivamente la complessità, come ad un "piatto di spaghetti".

Le importazioni agro-alimentari dell'UE dai paesi in via di sviluppo costituiscono più del 60% del totale e solo il 20% di queste entra nell'UE a una tariffa NPF (Nazione Più Favorita) maggiore di zero (la quota delle importazioni agro-alimentari degli USA dai paesi in via di sviluppo, ad esempio, è del 47%, anche se praticamente tutte queste importazioni non sono soggette ad alcun prelievo tariffario (Bureau, Chakir e Gallezot, 2006).

Mentre in passato le conclusioni cui pervenivano le valutazioni dell'efficacia delle politiche commerciali preferenziali erano piuttosto scettiche sulla significatività della loro efficacia nell'aumentare le esportazioni dei paesi in via di sviluppo, gli studi più recenti tendono a concordare sul fatto che gli effetti sono, sì minori di quelli attesi, ma, tuttavia, sono positivi e significativi (Bureau, Chakir and Gallezot, 2006; Cardamone, 2007; Candau and Jean, 2005; OECD, 2005). Inoltre, le preferenze commerciali andrebbero valutate in un contesto dinamico, poiché il grado di utilizzazione delle concessioni commerciali preferenziali aumenta col crescere nel tempo della capacità dei paesi in via di sviluppo di aggirare le barriere non tariffarie, quali gli standard qualitativi minimi (pubblici e privati).

I più importanti regimi di preferenza commerciale dell'UE sono EBA, SPG (il Sistema di Preferenze Generalizzate) e "SPG plus", e quelli nell'ambito degli accordi di Cotonou e degli accordi di partenariato Euro-Mediterraneo. L'iniziativa EBA (*Everything But Arms*) del 2001 è quella che fa le concessioni più ampie e più profonde; essa concede accesso al mercato comunitario senza alcun prelievo tariffario e senza limiti quantitativi alle importazioni "diverse da armi e munizioni" provenienti dai 50 paesi meno sviluppati del mondo, compresi i prodotti agricoli considerati "sensibili" dall'UE<sup>16</sup>. Non tutti i prodotti agro-alimentari beneficiano delle preferenze concesse nell'ambito dei regimi SPG e "SPG

<sup>15</sup> I meccanismi di "political economy" che stanno dietro il processo decisionale delle riforme della PAC sono analizzati in Daugbjerg and Swinbank (2007), Moyer and Josling (2002), Mahé and Roe (1996), and Pokrivcak, Crombez and Swinnen (2006).

<sup>16</sup> L'applicazione per le banane iniziò nel 2002 ed è stata completata nel 2006.

plus”, benché questo ultimo, introdotto nel 2006, espanda significativamente il ventaglio dei prodotti agro-alimentari coperti dallo schema preferenziale. Nell’accordo di Cotonou del 2000 tra l’UE e 78 paesi ACP (Africa, Carabi, Pacifico) la maggior parte delle tariffe preferenziali per i prodotti agro-alimentari sono fissate pari a zero, ma esistono esclusioni e restrizioni quantitative sulle importazioni a condizioni preferenziali per i prodotti agro-alimentari comunitari ritenuti “sensibili”. Infine, gli accordi bilaterali di associazione che l’UE ha firmato con molti paesi mediterranei<sup>17</sup> nell’ambito del processo di Barcellona del 1995 hanno come obiettivo rendere il mar Mediterraneo un’area di libero scambio entro il 2010; tuttavia, il commercio di prodotti agro-alimentari è escluso dal processo di liberalizzazione e gli accordi bilaterali contengono solo poche concessioni preferenziali aggiuntive (Alvarez-Coque, 2002; Alvarez-Coque *et al.*, 2006).

#### 4. L’UE e i negoziati WTO sull’agricoltura, da Seattle alla “sospensione”

##### 4.1 Da Seattle (1999) a Doha (2001)

La III Conferenza Ministeriale del WTO tenutasi a Seattle alla fine del 1999 che avrebbe dovuto lanciare il nuovo round si è conclusa con un fallimento; tuttavia l’agricoltura non è stata tra le ragioni principali del mancato raggiungimento dell’accordo. Seattle sarà ricordata soprattutto per i manifestanti che, in numero inaspettato, hanno bloccato la città facendo sentire le loro voci, portando all’attenzione di un pubblico di dimensioni mondiali molte questioni socialmente rilevanti che, di solito, non trovano spazio nei negoziati multilaterali<sup>18</sup>. Malgrado il fallimento, per via dell’impegno contenuto nell’accordo dell’Uruguay round del 1994 di far partire un nuovo ciclo di negoziati multilaterali su agricoltura e servizi entro la fine del 1999, i negoziati in queste due aree partirono comunque, almeno formalmente; in realtà per un po’ non successe nulla, poiché i paesi non vollero avviare i negoziati prima che venisse concordata una agenda più ampia, che avrebbe permesso *trade-off* tra “benefici” e “costi” derivanti dagli impegni nelle differenti aree negoziali. L’accordo per iniziare un nuovo round di negoziati che andasse oltre l’agricoltura e i servizi si ebbe nel novembre 2001 alla Ministeriale di Doha. La circostanza che questa abbia avuto luogo solo due mesi dopo gli eventi dell’11 settembre giocò certamente un ruolo sul fatto che fu trovato un accordo, poiché nessun paese voleva assumersi la responsabilità di un altro fallimento in un contesto così drammatico per le relazioni internazionali. Il round fu etichettato “*Agenda di Doha per lo sviluppo*” (*Doha Development Agenda*) e i paragrafi di apertura della Dichiarazione finale contengono un linguaggio pro-sviluppo abbastanza forte: “*Il commercio internazionale può giocare un ruolo cruciale nel promuovere lo sviluppo economico e ridurre la povertà. ....La maggior parte dei membri del WTO sono paesi in via di sviluppo. Noi ci sforziamo di mettere i loro bisogni e i loro interessi al centro del Programma di Lavoro negoziale definito con questa Dichiarazione*”<sup>19</sup>. Quanto di questa forte accentuazione dei temi legati allo sviluppo economico dei paesi più poveri fosse genuina, e quanto fosse la solita retorica dei paesi sviluppati, necessaria per assicurarsi il sostegno dei paesi meno sviluppati e di quelli in via di sviluppo per la Dichiarazione finale della Ministeriale e permettere, così, la partenza del round, è una questione

<sup>17</sup> Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Autorità Palestinese e Tunisia; l’accordo con la Siria è in fase di negoziazione.

<sup>18</sup> Benché i dimostranti comprendessero anche parecchi gruppi di interesse le cui preoccupazioni erano legate esclusivamente ai propri (tutt’altro che generali!) interessi particolari.

<sup>19</sup> WTO (2001, p.1).

aperta. Ciononostante, la Dichiarazione ha certamente aumentato le aspettative dei paesi in via di sviluppo riguardo al loro ruolo nel negoziato e nella stesura dell'accordo finale.

Il DDA round fu lanciato con un'agenda negoziale molto limitata; questioni rilevanti, e potenzialmente molto controverse, che pure in precedenza erano state discusse come possibili temi per la negoziazione - quali commercio internazionale e standard di lavoro e commercio internazionale e ambiente - furono lasciate fuori dall'agenda del round; la decisione sulla possibile inclusione dei cosiddetti "temi di Singapore"<sup>20</sup> fu invece rimandata alla Ministeriale successiva<sup>21</sup>.

#### 4.2 Da Doha (2001) a Cancun (2003)

I veri negoziati, quindi, partirono solo dopo la Ministeriale di Doha, sebbene lentamente. Nel luglio 2002 la Commissione Europea produsse la "Comunicazione" che diede inizio alla revisione di medio termine di Agenda 2000; nel frattempo veniva progressivamente implementata anche l'iniziativa comunitaria EBA del 2001. Questi sviluppi nelle politiche comunitarie resero possibile per l'UE nel gennaio del 2003, benché in ritardo rispetto alla scadenza concordata, mettere sul tavolo la sua proposta negoziale relativa all'agricoltura; questa includeva:

- (a) una riduzione tariffaria del tipo di quella utilizzata nell'Uruguay round (riduzione media delle tariffe del 36% con una riduzione tariffaria minima del 15%), con,
  - (i) un accesso esente da dazi e quote per le esportazioni provenienti dai paesi meno sviluppati verso i paesi sviluppati e verso i più avanzati tra quelli in via di sviluppo,
  - (ii) importazioni agricole a dazio zero dei paesi sviluppati dai paesi in via di sviluppo pari ad almeno il 50% delle loro importazioni totali dagli stessi paesi;
- (b) una riduzione del 45% della spesa per sussidi alle esportazioni e tagli "sostanziali" del volume delle esportazioni sussidiate<sup>22</sup>;
- (c) una riduzione del 60% del sostegno interno ricadente nella "scatola gialla", lasciando invariata la "scatola blu"<sup>23</sup>.

La scadenza del 31 marzo 2003 per il raggiungimento di un accordo sugli impegni in agricoltura (le "modalities") contenuta nella Dichiarazione di Doha non fu rispettata. Nel giugno 2003 l'UE approvò la riforma Fischler la quale, come discusso più sopra, risultò essere, non solo molto più di una messa a punto della riforma di Agenda 2000, ma anche il passaggio più importante nel processo di progressiva riforma della PAC. È importante valutare i tempi dell'introduzione dell'iniziativa EBA e della riforma Fischler rispetto a quelli dei negoziati nel DDA round. Se questi cambiamenti nelle politiche dell'UE fossero stati parte di una efficace strategia negoziale essi sarebbero stati introdotti verso la fine, o

<sup>20</sup> Questi sono: "commercio e investimenti", cioè l'introduzione di un quadro di riferimento per assicurare condizioni trasparenti, stabili e prevedibili per gli investimenti esteri di lungo periodo; "commercio e politica della concorrenza"; "trasparenza negli approvvigionamenti pubblici"; "facilitazione del commercio" cioè misure per facilitare il movimento, il rilascio e lo sdoganamento delle merci.

<sup>21</sup> Per un'analisi delle primissime fasi del negoziato e della Ministeriale di Doha si veda De Filippis (2002).

<sup>22</sup> Per avere un riferimento per valutare questa proposta, l'accordo dell'Uruguay round aveva ridotto del 21% il volume delle esportazioni sussidiate e del 36% la spesa per sussidi alle esportazioni.

<sup>23</sup> Non molto tempo dopo, nel luglio 2003, l'UE propose di ridurre anche il sostegno ricadente nella "scatola blu" del 60%, il che equivale a proporre l'eliminazione della "scatola blu" e dell'esenzione dagli obblighi di riduzione del sostegno che essa assicura.

dopo la conclusione, del round, per utilizzare la significativa riforma delle politiche commerciali ed interne che essi implicano come parte delle offerte finali dell'UE nel round. Al contrario, le due decisioni furono prese sulla base di considerazioni di politica interna (la riforma Fischler) e legate alle relazioni internazionali (l'iniziativa EBA), indipendentemente dalle dinamiche dei negoziati WTO. Da questo punto di vista era evidente che tutti gli altri paesi avrebbero considerato la liberalizzazione associata a queste riforme come data, e non avrebbero concesso all'UE nessun credito nel negoziato per il loro contributo alla riduzione delle distorsioni dei mercati agricoli. Nondimeno, questo ha reso possibile per l'UE – contrariamente a quanto successo nell'Uruguay round, quando la riforma MacSharry della PAC fu decisa durante le ultime fasi dei negoziati<sup>24</sup> – di esprimere nel DDA round proposte sull'agricoltura responsabili e credibili, piuttosto che largamente retoriche come nel passato.

Nell'agosto 2003, come risultato di una esplicita richiesta fatta nella Mini-Ministeriale di Montreal del mese precedente, l'UE e gli USA presentarono una proposta congiunta per un accordo quadro, con l'obiettivo di fornire una base per la discussione nell'imminente Ministeriale di Cancun. Questa proposta fu seguita dopo solo sette giorni da una proposta da parte di una aggregazione di paesi che rappresentava una novità nei negoziati multilaterali, il G-20, un gruppo di paesi in via di sviluppo di medie e grandi dimensioni, la maggior parte dei quali esportatori di prodotti agro-alimentari<sup>25</sup>. La proposta congiunta UE-USA era, per la verità, ben congegnata per poter costituire la possibile base di un accordo a Cancun: non conteneva nessun elemento che definisse l'ampiezza della liberalizzazione del commercio derivante dagli impegni da decidere, ma si limitava solo ad indicare le formule di riduzione da usare (l'ampiezza della liberalizzazione sarebbe stata definita dai parametri che sarebbero stati inseriti nelle formule, che sarebbero stati negoziati solo in una fase successiva, e non era in alcun modo condizionata dalle formule prescelte). Un approccio simile fu utilizzato anche nella proposta del G-20, con l'eccezione degli impegni relativi al sostegno interno. Tutto ciò volle dire che in vista della Ministeriale di Cancun ci si ritrovò sul tavolo due proposte alternative che non potevano però essere valutate comparativamente per determinare quale delle due fosse associabile ad una liberalizzazione del commercio più marcata (esse erano entrambe proposte su *come* ridurre le distorsioni del commercio, non *di quanto*); certamente, la forte differenza tra le richieste del G-20 e quelle di molti dei paesi sviluppati sarebbero però emerse nel momento in cui il negoziato si fosse spostato sulla discussione dei parametri da inserire nelle formule prescelte.

La Ministeriale di Cancun si chiuse senza che si potesse raggiungere un accordo<sup>26</sup>. La battuta d'arresto avvenne sui "temi di Singapore". Sebbene l'UE avesse accettato di non includere nell'agenda del round i due temi più controversi dal punto di vista dei paesi in via di sviluppo – "commercio e investimenti" e "commercio e politiche della concorrenza" – l'Unione Africana, un'aggregazione di alcuni tra i paesi più poveri nel mondo, e Giappone e Corea del Sud rimasero fermi nel chiedere, la prima, che *nessuno* tra i temi di Singapore fosse incluso nell'agenda dei negoziati, e, gli ultimi due, che *tutti* i temi fossero in-

<sup>24</sup> Per un'analisi del negoziato nell'Uruguay round e dell'Accordo sull'agricoltura si veda Anania e De Filippis (1996).

<sup>25</sup> Inizialmente i paesi erano 16, ma il loro numero cambiò nel tempo fino a raggiungere ad un certo punto 22; tuttavia, ad essi ci si riferisce ancora come al G-20. Il gruppo include Argentina, Brasile, Cile, Cina, Egitto, India, Indonesia, Messico, Pakistan, Paraguay, Filippine, Sudafrica e Venezuela.

<sup>26</sup> Per un'analisi dettagliata dei primi anni del negoziato e della Ministeriale di Cancun si veda De Filippis e Salvatici (2003).

clusi. Una volta che l'UE aveva accettato di non richiedere che "commercio e investimenti" e "commercio e politiche della concorrenza" fossero inclusi nell'agenda del round, la posizione dei paesi in via di sviluppo di non accettare i due rimanenti, i quali erano di gran lunga meno rilevanti, non aveva nessuna giustificazione plausibile, se non quella di volere far fallire la Ministeriale senza cercare un possibile compromesso. Infatti, l'UE non poteva certo accettare di escludere *tutti* i temi di Singapore dall'agenda negoziale del round, perché questo avrebbe ridotto fortemente la credibilità delle sue posizioni negoziali in futuro, e questo era chiaro a tutti.

L'agricoltura non fu la causa del fallimento della Ministeriale, ma avrebbe potuto probabilmente esserne la ragione se si fosse arrivati a discuterne. Le opinioni su cosa sarebbe potuto succedere in questo caso sono diverse. Se il negoziato a Cancun si fosse spostato sulle questioni agricole è improbabile che l'UE avrebbe mostrato la stessa flessibilità avuta sui "temi di Singapore". D'altro canto, se i paesi in via di sviluppo avessero mostrato la stessa rigidità negoziale sui sussidi all'esportazione in agricoltura mostrata sui "temi di Singapore" nessun accordo sarebbe stato possibile sull'agricoltura, poiché l'UE non era certamente pronta, almeno allora, ad accettare una loro eliminazione.

Per la prima volta nella storia del WTO, a Cancun il conflitto si ebbe tra i paesi sviluppati ed i paesi in via di sviluppo (con qualche comportamento opportunistico tra i paesi sviluppati...), piuttosto che tra paesi sviluppati. I paesi in via di sviluppo decisero di prendere sul serio il fatto che il round si dovesse sviluppare attorno ad una agenda negoziale centrata sullo sviluppo, così come sancito nella Dichiarazione finale della Ministeriale di Doha, e costrinsero i paesi sviluppati a venire allo scoperto, chiedendo molto di più di quanto molti di essi fossero pronti a concedere e, così facendo, portarono la Ministeriale al fallimento; con in mente una strategia che guardava lontano, vollero dare un segnale forte che i tempi erano cambiati e che erano pronti ad esercitare il potere negoziale dei più grandi e più sviluppati tra di loro, che derivava dal loro aumentato peso economico e dal nuovo scenario delle relazioni internazionali. Dall'altra parte, i paesi sviluppati, inclusa l'UE, arrivarono a Cancun pronti per un negoziato non diverso dal solito, sottovalutando ampiamente la complessità e le difficoltà del nuovo clima negoziale che si apprestavano a dover affrontare<sup>27</sup>.

#### **4.3 Da Cancun (2003) a Ginevra (2004)**

Per parecchi mesi dopo la ministeriale di Cancun non successe nulla. Gli USA presero progressivamente le distanze dalla proposta congiunta che avevano definito assieme all'UE e provarono a spostare (o, meglio, inviarono segnali che essi erano pronti a spostare...) la loro attenzione dai negoziati multilaterali agli accordi commerciali regionali.

Fu deciso di far ripartire il negoziato dall'agricoltura, superando l'impasse sui "temi di Singapore". L'approccio negoziale non cambiò rispetto a quello emerso prima della Ministeriale di Cancun e i paesi ricominciarono a discutere delle formule, lasciando per dopo i negoziati sui parametri. Oggettivamente questa scelta complicò il processo negoziale, perché i paesi non erano in grado di valutare "costi" e "benefici" di ciò che veniva proposto e, quindi, di prendere decisioni; i negoziati furono lunghi e divennero frustranti, anche poiché divenne chiaro che le possibilità di raggiungere un accordo erano piuttosto scarse.

<sup>27</sup> Un'analisi delle prime fasi del negoziato e della Ministeriale di Cancun dal punto di vista degli interessi dei paesi in via di sviluppo è in Cuffaro (2003).

Al contrario, l'approccio utilizzato nell'Uruguay round era stato di negoziare contemporaneamente le formule e i parametri, permettendo una valutazione comparata delle diverse proposte. Due ipotesi possono aiutare a spiegare cosa successe dopo Cancun: la prima è che tutti i maggiori attori dei negoziati concordarono (se non esplicitamente, almeno implicitamente) di negoziare prima soltanto le formule, spostando così avanti nel tempo le fasi conclusive del negoziato, a causa della percezione diffusa che non vi fossero al momento le condizioni politiche per il raggiungimento di un accordo; la seconda ipotesi è che la strategia negoziale fu indotta da alcuni dei maggiori attori, i quali, a quel tempo, non erano disposti ad affrontare le fasi finali del negoziato, che ritenevano avrebbero potuto vederli in seria difficoltà.

Il 31 dicembre 2003 giunse a scadenza la "clausola di pace" contenuta nell'Accordo dell'Uruguay round sull'agricoltura; questo aprì la porta alla possibilità che molti strumenti delle politiche agricole dell'UE, inclusi i sussidi alle esportazioni, potessero essere giudicati illegali sulla base delle regole del WTO (Steiberg e Josling, 2003). Nel maggio 2004 Pascal Lamy e Franz Fischler – a quel tempo, rispettivamente, Commissari UE per il Commercio Estero e per l'Agricoltura – scrissero una lettera a tutti i loro colleghi dei paesi membri del WTO per informarli che l'UE era pronta ad accettare che solo un "tema di Singapore" fosse incluso nell'agenda dei negoziati ("agevolazioni del commercio", chiaramente il meno controverso di tutti), e, soprattutto, che l'UE era pronta ad includere nell'accordo finale la data per l'eliminazione dei sussidi alle esportazioni, purché la stessa cosa si avesse anche per tutte le forme indirette di sussidio delle esportazioni.

L'UE era la principale protagonista sul banco degli imputati nel dibattito riguardante i sussidi all'esportazione (la sua spesa per sussidi all'esportazione incide per circa il 90% sul totale della spesa di tutti i paesi) e la loro eliminazione era stata indicata come una priorità per la conclusione del round dalla maggior parte degli altri paesi. A causa dell'importanza attribuita da molti al fatto che l'accordo finale dovesse includere l'impegno ad eliminare i sussidi all'esportazione in agricoltura e per via della rigidità mostrata da alcuni paesi in via di sviluppo sui "temi di Singapore", la mossa dell'UE è stata cruciale per consentire la ripresa dei negoziati. Essa non fu, invece, una mossa efficace se considerata da un punto di vista negoziale; infatti, non solo essa venne fatta troppo presto nei negoziati, ma fu anche "regalata", senza ottenere niente in cambio dagli altri paesi; per esempio questa avrebbe potuto essere una ghiotta occasione per l'UE per ottenere l'estensione a tutti i prodotti alimentari del negoziato in corso al tavolo TRIPS per l'introduzione di un registro delle denominazioni di origine protette per vini e bevande alcoliche.

A questo punto i negoziati ripresero slancio. Nel Consiglio Generale della fine di luglio 2004 a Ginevra fu raggiunto un "accordo quadro" per far ripartire i negoziati (WTO, 2004). Per la verità, il più importante risultato raggiunto a Ginevra fu il fatto stesso di aver sottoscritto un accordo, *per sé*; infatti, questo costituì un forte segnale politico che confermava la legittimazione del WTO come istituzione dopo il fallimento della Ministeriale di Cancun<sup>28</sup>. Peraltro, l'"accordo quadro" non comprendeva nessuna decisione rilevante sui temi

<sup>28</sup> Nelle settimane immediatamente successive alla Ministeriale di Cancun molti sostennero che, a causa del suo meccanismo decisionale, basato sul consenso di tutti i paesi membri, era impossibile per il WTO funzionare nel nuovo quadro delle relazioni internazionali. Pascal Lamy, che sarebbe diventato il suo Direttore Generale (una possibilità che egli evidentemente non contemplava a quell'epoca...) lasciò Cancun definendo il WTO una istituzione "medioevale"; pochi giorni dopo si corresse e affermò che in effetti il WTO non era una istituzione "medioevale", ma, piuttosto, un'istituzione "neolitica"....



negoziali ed era molto meno ambizioso dell'accordo che, prima dell'inizio della Ministeriale, molti pensavano avrebbe potuto essere raggiunto a Cancun usando come base la proposta congiunta UE-USA; non solo l' "accordo quadro" non forniva nessun dettaglio sulle formule da usare per definire gli impegni, ma comprendeva invece numerose eccezioni da includere nelle "modalities", destinate a consentire ai paesi sviluppati di proteggere le loro politiche per i prodotti considerati "sensibili" dagli impegni che sarebbero stati definiti nell'accordo finale. Non fu senza ragione che si decise di non menzionare nell' "accordo quadro" la data finale attesa per il round...

#### **4.4 Da Ginevra (2004) alla "sospensione" dei negoziati (2006)**

Malgrado numerosi incontri politici ad alto livello, che hanno visto ogni genere di riunione di gruppo e bilaterali, nei mesi immediatamente successivi all' "accordo quadro" del luglio 2004 non accadde nulla che potesse aiutare ad identificare un terreno comune su cui trovare una soluzione alle numerose questioni in sospeso nei negoziati agricoli. Alla fine di luglio 2005 Tim Groser, a quel tempo presidente della Commissione negoziale sull'agricoltura, non solo non fu capace di produrre l'attesa "prima approssimazione" delle modalities, ma, anzi, dovette ammettere che i negoziati sull'agricoltura erano in una situazione di stallo (WTO, 2005a). Malgrado le evidenti difficoltà e le crescenti preoccupazioni sulle possibilità che il round non si stesse avviando alla conclusione in un orizzonte temporale ragionevole (Anania e Bureau, 2005), sembrò che i negoziati acquistassero di nuovo velocità nell'autunno del 2005, in preparazione della Ministeriale di Hong Kong; fu questo, probabilmente, il momento nel round in cui furono fatti effettivamente degli sforzi, a livello sia politico che tecnico, per cercare di trovare un terreno comune per un possibile accordo. In ottobre l'UE fece un ulteriore passo in avanti nella sua posizione negoziale offrendo una riduzione del 70% del suo sostegno ricadente nella "scatola gialla" (chiedendo però al contempo una riduzione del 60% per quello degli USA, una riduzione di una dimensione tale che, unita al taglio dell'80% proposto per il sostegno de minimis, gli USA non erano in condizione di accettare) e un taglio del 60% delle sue tariffe superiori al 90%, ma prevedendo una generosa identificazione di prodotti "sensibili" e proponendo per essi un incremento molto ridotto della riduzione della protezione. Infatti, la proposta comunitaria per i prodotti "sensibili" prevedeva: che potessero essere identificate come "sensibili" fino all'8% delle linee tariffarie (una percentuale fissata ad un livello volutamente elevato per preconstituire margini di negoziazione per una possibile percentuale finale sensibilmente più bassa); che per essi la riduzione delle tariffe fosse di un ammontare compreso tra due terzi ed un terzo di quello che sarebbe stato applicato se la linea tariffaria non fosse stata identificata come "sensibile"; che il volume delle quote a tariffa ridotta (QTR) fossa calcolata come percentuale delle importazioni correnti, piuttosto che del consumo come nell'Accordo sull'Agricoltura dell'Uruguay Round (URAA) (la qual cosa, a meno che la percentuale non superi il 100%, nei fatti significa nessuna espansione dell'accesso al mercato, ma semplicemente la trasformazione di una fetta del ricavo tariffario in una rendita della quota, vale a dire il trasferimento di risorse finanziarie dai bilanci dei paesi membri ad agenti privati, la maggior parte dei quali localizzati nei paesi esportatori)<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Prima della "sospensione" del luglio 2006 l'UE fece trapelare la sua disponibilità ad accettare che il volume delle QTR per i prodotti "sensibili" fosse pari al 2,5-3% del consumo interno.

Gli sforzi negoziali non produssero però alcun risultato; divenne infatti evidente che non esisteva nessun terreno comune tra i livelli di “ambizione” degli accordi che, a quel tempo, la maggior parte degli attori più importanti consideravano come accettabili, sia tra i paesi sviluppati che tra quelli in via di sviluppo. Comunque, fu deciso di evitare di far concludere una seconda Ministeriale di seguito con un fallimento, e di approvare ad Hong Kong una dichiarazione che segnalasse che i paesi stavano lavorando assieme per trovare una soluzione all’evidente impasse nei negoziati, anche se era chiaro a tutte le parti che non era possibile prevedere se e quando sarebbe stato possibile trovare una soluzione politica a questa impasse. I soli passi avanti nei negoziati sull’agricoltura contenuti nella Dichiarazione Ministeriale finale di Hong Kong (WTO, 2005b) furono l’accordo per fornire accesso a dazio zero e senza vincoli quantitativi, anche se con alcune limitazioni, alle esportazioni dai paesi meno sviluppati, e l’accordo sulla “data finale” di tutte le forme di sussidio delle esportazioni in agricoltura, che fu fissata al 31 dicembre 2013<sup>30</sup>. La Dichiarazione prevedeva che le “modalities” in agricoltura fossero completate entro aprile 2006, i “prospetti” (“schedules”) entro la fine di luglio dello stesso anno e il DDA round entro la fine del 2006, scadenze che ben pochi giudicavano potessero essere rispettate; i risultati di un sondaggio realizzato dall’Università di Adelaide nel gennaio 2006 mostrano che solo il 2% dei negoziatori credeva fosse possibile avere le “modalities” per aprile e nessuno di loro credeva che il round avrebbe potuto concludersi entro il 2006. Dopo la Ministeriale non successe molto; lo stallo era chiaramente politico e non successe nulla che potesse modificare la situazione consentendo improvvisamente, ed inaspettatamente, di superare l’impasse. Non a caso, dopo la Ministeriale ci fu un evidente rallentamento degli incontri tecnici e politici e i paesi divennero soprattutto interessati ad evitare di ritrovarsi nella scomoda condizione di poter essere indicati come responsabili del fallimento in vista. Così, senza che nessuno si mostrasse sorpreso, alla fine di luglio il Consiglio Generale prese atto del fatto che non era stato fatto alcun progresso verso il raggiungimento di un accordo e che i negoziati erano – se non formalmente, di fatto – sospesi. Peraltro, è legittimo affermare che il fallimento dei negoziati aveva avuto luogo nel dicembre 2005, nelle settimane che precedettero la Ministeriale di Hong Kong, quando emerse un consenso per posticipare l’esplicitazione del fallimento ad una data successiva al solo scopo di ridurre il suo “clamore mediatico” e, di conseguenza, contenere il suo impatto tanto sulle relazioni internazionali che sul futuro del WTO come istituzione.

#### **4.5 Quali sono per l’UE le principali questioni “difensive” e “offensive” nei negoziati agricoli?**

Partiamo dalle questioni “difensive”.

Il costo per l’UE dell’eliminazione dei suoi sussidi all’esportazione non è molto elevato. Usando le parole di Hoeckman e Messerlin (2006, p. 208), l’UE sta “*vendendo ai suoi partner nel WTO un bene che si sta ‘svalutando’ rapidamente*”. Metà della spesa comunitaria per sussidi all’esportazione nel periodo 95/96-02/03 era associata a due gruppi di prodotti soltanto, lattiero-caseari (33,3%) e carne bovina (18,4%); se a questi aggiungiamo i sussidi alle esportazioni per grano e cereali foraggeri, zucchero e prodotti trasforma-

<sup>30</sup> In realtà questa decisione non fu un risultato della Ministeriale; alla fine dell’incontro del G8 dei primi di luglio 2005, Tony Blair e il Presidente George Bush dichiararono alla stampa che era stato raggiunto un accordo per porre termine ai sussidi alle esportazioni dal 2010, benché la dichiarazione ufficiale finale congiunta non contenga alcun riferimento a questa decisione e la Commissione UE non abbia mai confermato (né smentito...) l’esistenza di un tale accordo.

ti, la spesa raggiunge il 90% del totale. Nello stesso periodo la spesa complessiva dell'UE per sussidi all'esportazione era pari a meno del 50% di quella massima consentita dall'URAA (28% nel 01/02, aumentata a 42% nel 02/03 soprattutto come risultato del rafforzamento dell'euro); se non teniamo conto della spesa per i sussidi all'esportazione per riso e zucchero – che, a causa di EBA, non potranno più essere utilizzati<sup>31</sup> – la percentuale scende al 37,8%; occorre poi tenere anche conto dell'impatto della riforma Fischler sui sussidi all'esportazione per i prodotti lattiero-caseari: la riduzione dei prezzi di intervento, i limiti stringenti imposti al volume dei ritiri di burro e l'aumento delle quote di produzione del latte determineranno una riduzione dei prezzi interni (nel 02/03 i sussidi all'esportazione per i soli prodotti lattiero-caseari erano pari al 50% della spesa comunitaria complessiva per sussidi all'esportazione; quelli per riso e zucchero costituivano un altro 10%).

Figura 7 – Unione Europea. Forza vincolante degli impegni sul volume delle esportazioni sussidiate e sulla spesa in sussidi all'esportazione derivanti dall'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round (95/96 – 02/03).

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	Spesa in sussidi massima consentita a partire dal 2000/01 (milioni di euro)
Grano									1289,7
Cereali foraggeri									1046,9
Riso									36,8
Semi di ravizzone									27,7
Olio d'oliva									54,3
Zucchero									499,1
Burro									947,8
Latte scremato in polvere									275,8
Formaggi									341,7
Altri prodotti lattiero-caseari									697,7
Carni bovine									1253,6
Carni suine									191,3
Carni avicole									90,7
Uova									43,7
Vino									39,2
Ortofrutticoli freschi									52,8
Ortofrutticoli trasformati									8,3
Tabacco									40,2
Alcol									96,1
Prodotti contenuti in trasformati									415,0

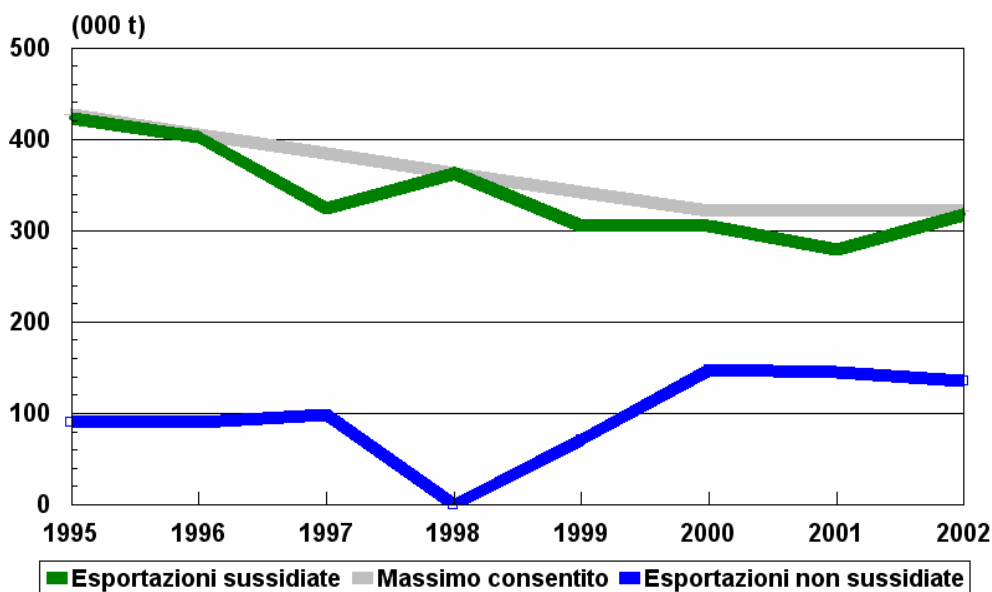
Fonte: Notifiche dell'UE al WTO.

Sebbene consentiti dall'URAA, l'UE ormai da parecchi anni non sta utilizzando sussidi all'esportazione per olio d'oliva, tabacco e semi di ravizzone. La forza vincolante in questi anni degli impegni contenuti nell'URAA relativi alle esportazioni sussidiate ed alla spesa per sussidi all'esportazione è visualizzata nella Figura 7, dove il rosso significa che in quell'anno almeno uno dei due vincoli (sul volume delle esportazioni sussidiate e sulla spesa in sussidi) si è rivelato stringente, "giallo" che almeno uno è stato prossimo ad essere stringente, e "verde" che nessuno dei due vincoli ha costituito un problema. In tutti i casi in cui almeno uno dei due vincoli si è rivelato stringente si è avuta una pressione verso il basso sul prezzo interno; peraltro, nella maggior parte dei casi, in aggiunta alle

<sup>31</sup> L'implementazione dell'iniziativa EBA per zucchero e riso ha avuto inizio nel 2006 e sarà completata nel 2009.

esportazioni sussidiate, si hanno esportazioni non sussidiate, e queste sembrano aumentare quando le prime subiscono gli effetti degli impegni dell'URAA, facendo emergere qualche dubbio sul fatto che i sussidi all'esportazione siano oggi una condizione necessaria per rendere competitive le esportazioni comunitarie sul mercato mondiale<sup>32</sup>. Le Figure 8, 9 e 10 mostrano le esportazioni sussidiate e non sussidiate per "formaggi", "altri prodotti lattiero-caseari" e "frutta fresca e ortaggi", tre degli aggregati di prodotti che più spesso si sono trovati a fare i conti con i vincoli sui sussidi all'esportazione.

Figura 8 – Unione Europea. Formaggi: esportazioni sussidiate e non sussidiate; esportazioni sussidiate massime consentite (95/96 – 02/03; 000 t).

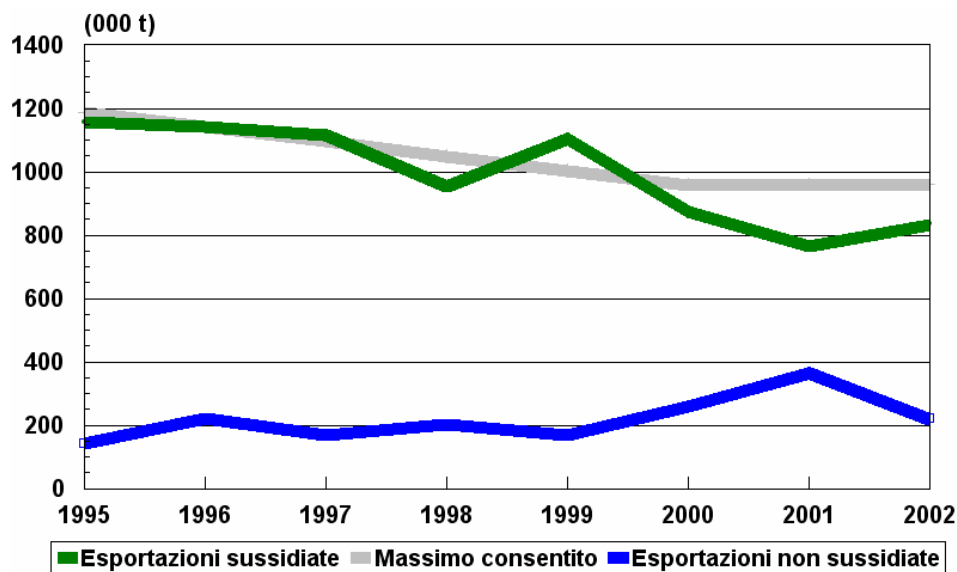


Fonte: Notifiche dell'UE al WTO.

Nel 2004 la spesa per i sussidi all'esportazione costituiva il 7,4% del bilancio comunitario per le politiche agricole e per lo sviluppo rurale; a causa dei forti vincoli cui il bilancio della PAC è soggetto e della possibilità che essi diventino ancora più stringenti in futuro, cresce la pressione interna per spostare le risorse finanziarie attualmente assorbite dai sussidi all'esportazione verso altri strumenti della PAC.

<sup>32</sup> Swinbank (2005) solleva il problema di un possibile impatto negativo dell'eliminazione dei sussidi all'esportazione per la competitività dell'industria dei prodotti trasformati.

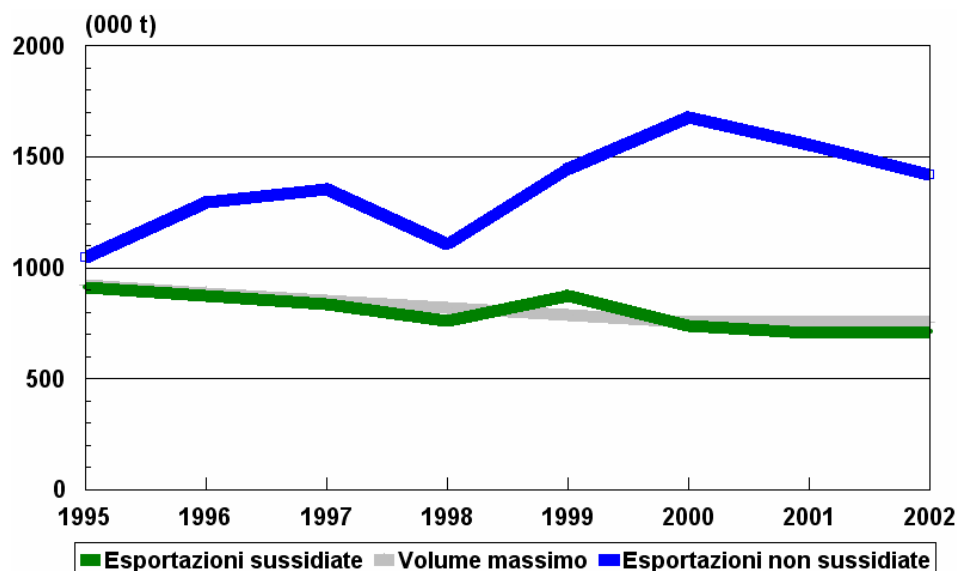
Figura 9 – Unione Europea. Altri prodotti lattiero-caseari: esportazioni sussidiate e non sussidiate; esportazioni sussidiate massime consentite (95/96 – 02/03; 000 t).



Fonte: Notifiche dell'UE al WTO.

La proposta della Commissione del gennaio 2007 di riforma dell'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) per l'ortofrutta fresca e trasformata prevede l'immediata abolizione dei sussidi all'esportazione per questi prodotti, indipendentemente dal futuro del DDA round e dai tempi che l'accordo, se mai ci sarà, prevederà per l'eliminazione dei sussidi all'esportazione<sup>33</sup>.

Figura 10 – Unione Europea. Prodotti orto-frutticoli freschi: esportazioni sussidiate e non sussidiate; esportazioni sussidiate massime consentite (95/96 – 02/03; 000 t).

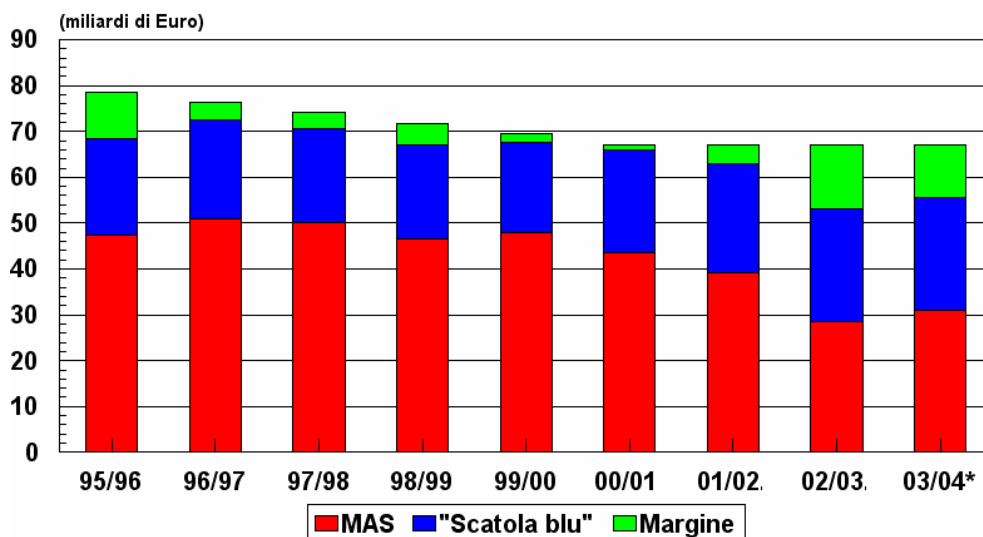


Fonte: Notifiche dell'UE al WTO.

<sup>33</sup> "Per l'ortofrutta, sono stati analizzati l'impatto e il ruolo delle restituzioni all'esportazione. Il loro impatto economico è considerevolmente diminuito. Infatti, le esportazioni con restituzione rappresentano meno di un terzo delle esportazioni totali. Il valore delle restituzioni alle esportazioni è compreso tra lo 0,8 e l'8,9% del prezzo dei prodotti in questione. Perciò si ritiene che si possa fare un uso migliore delle risorse finanziarie allocate a questo strumento e si propone di abolire le restituzioni all'esportazione." (CEC, 2007, p.6).

La Figura 11 mostra il sostegno interno dell'UE che ricade nelle scatole "gialla" (la Misura aggregata del sostegno, MAS) e "blu" tra il 95/96 (quando parti l'applicazione dell'URAA) e il 03/04 (vale a dire prima dell'implementazione della riforma Fischler, che si è avuta a partire dal 2005) ed il sostegno massimo consentito nella scatola "gialla" nell'ambito dell'URAA. Benché a questo punto la questione sia irrilevante, può essere comunque interessante il fatto che in tutti questi anni la somma del sostegno comunitario contenuto nelle scatole "gialla" e "blu" sia rimasta al di sotto del livello della MAS massima consentita, il che significa che l'UE avrebbe soddisfatto i suoi impegni relativi al sostegno interno anche se l'esenzione dagli obblighi di riduzione del sostegno costituita dalla scatola "blu" non fosse esistita. Nel 00/01 e 01/02 la MAS era il 65 ed il 59% del sostegno massimo consentito, mentre nel 02/03 e 03/04, come conseguenza dell'applicazione di Agenda 2000, è restata ben al di sotto del 50%<sup>34</sup>. La riforma Fischler del 2003 e le riforme introdotte successivamente delle OCM per il tabacco, l'olio d'oliva, il cotone, le banane e lo zucchero, muoveranno tra il 2005 ed il 2009 progressivamente la maggior parte del sostegno della PAC che oggi ricade nelle scatole "gialla" e "blu" nel PUA; le decisioni attese relativamente alle riforme delle OCM per il vino e per i prodotti ortofrutticoli sposteranno altro sostegno oggi ricadente nella scatola "gialla" nel PUA. È ragionevole ipotizzare che nel 2013 tra il 90 ed il 95% della spesa per il "I pilastro" della PAC sarà assorbito dal PUA. La "modulazione" sposterà ancora un po' di sostegno dalla scatola "gialla" alla scatola "verde" e gli allargamenti dell'UE del 2004 e 2007, a causa del fatto che la spesa di bilancio massima consentita per la PAC non è stata (e non sarà) ritoccata, determineranno un'ulteriore riduzione del sostegno nell'UE-15.

Figura 11. Impegni di riduzione del sostegno interno: MAS notificata, sostegno che ricade nella "scatola blu" e margini rispetto alla MAS massima consentita dall'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round (1995/96 – 2003/04).



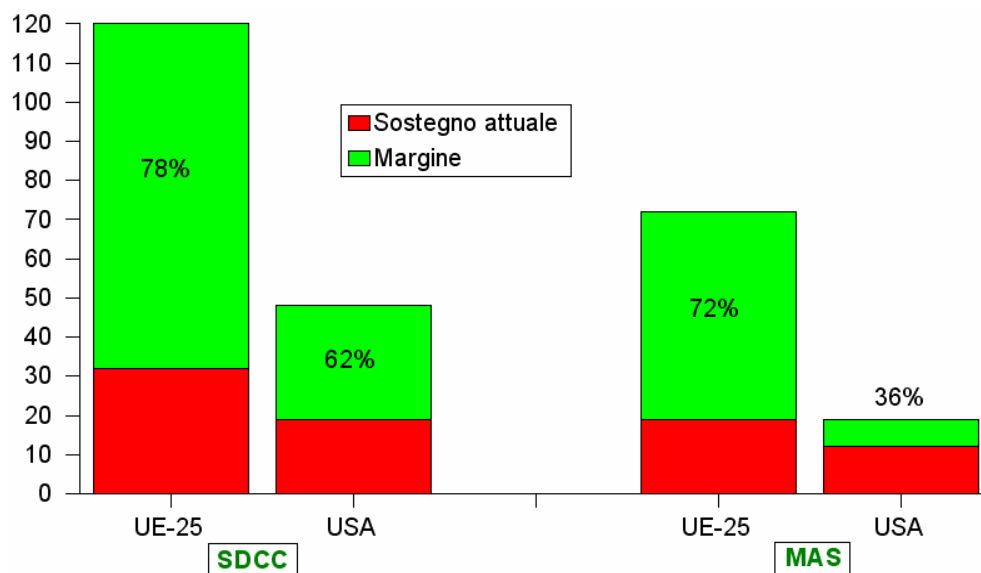
\* la notifica 2003/04 include il sostegno erogato successivo all'allargamento compresi i pagamenti diretti a tutti e 25 i paesi membri; il sostegno legato alla differenza tra prezzi interni e prezzi internazionali di riferimento è calcolato considerando la produzione dell'UE-25 e sull'intero periodo di 12 mesi.

Fonte: Notifiche dell'UE al WTO.

<sup>34</sup> La MAS notificata dall'UE nel 03/04 si riferisce all'UE-25, mentre l'impegno massimo consentito è ancora quello per l'UE-15 (perché gli impegni per l'UE-25, ora UE-27, non sono ancora stati definiti). Questo significa che la MAS per la sola UE-15 è una percentuale ancora più piccola di quella massima consentita.

Questo spiega perché, nella misura in cui si può ipotizzare che il sostegno legato al PUA ricada nella scatola “verde”, l’UE fosse nella posizione di poter proporre nell’ottobre del 2005 una riduzione del 70% del suo sostegno interno ricadente nelle scatole “gialla” e “blu”. Nella Figura 12 sono rappresentate le stime di ICONE dei margini residui sia per il sostegno distorsivo del commercio complessivo (*Overall Trade-Distorting Support*) (SDCC) che per il sostegno che ricade nella sola scatola “gialla” (la MAS) per l’UE (nel 2008) e gli USA (nel 2004); i cambiamenti delle politiche che sono stati già decisi consentono all’UE di applicare tagli del 78 e 72% del suo SDCC e della sua MAS senza dover realizzare nessuna ulteriore riforma<sup>35</sup>.

Figura 12 – Unione Europea e USA. Proiezioni del “Sostegno distorsivo del commercio complessivo” (SDCC), del sostegno nella “scatola gialla” (MAS) e dei margini di riduzione possibili senza modifiche aggiuntive delle politiche. (2004 per gli USA, 2008 per l’UE; miliardi di euro e di dollari).



Fonte: ICONE.

Inoltre, i cambiamenti che è possibile prevedere nel prossimo futuro per la PAC (discussi più avanti) implicheranno una ulteriore riduzione del sostegno ed un aumento della quota della spesa che ricadrà nel PUA; questo permetterà all’UE di accettare tagli anche più elevati del suo sostegno interno misurato da SDCC e MAS.

Ma il PUA è realmente uno strumento il cui sostegno è del tutto disaccoppiato dalla produzione? La risposta a questa domanda è no, per più di una ragione. Quella più evidente è il fatto che agli agricoltori non è permesso coltivare ortofrutta e colture permanenti, tranne l’olivo, sulle superfici che possono essere utilizzate per richiedere il PUA cui hanno diritto; questo vincolo, da solo, rende il sostegno fornito attraverso il PUA non completamente disaccoppiato. Peraltro, anche se questa restrizione non esistesse, il PUA non sarebbe comunque uno strumento pienamente disaccoppiato. Infatti, per esempio, essendo una entrata certa per l’impresa, esso modifica la distribuzione dell’incertezza del suo reddito complessivo, e, per questa via, influenza le decisioni produttive di quegli agri-

<sup>35</sup> Una conclusione simile è raggiunta in Brink (2005) e Martin e Anderson (2006), mentre un giudizio leggermente meno ottimistico è espresso in Butault e Bureau (2006). Westhoff, Brown e Hart (2005) giustamente suggeriscono che stime puntuali del sostegno possono risultare fuorvianti nel valutare il rispetto atteso degli impegni WTO e che, invece, sarebbe meglio usare la distribuzione stimata del sostegno atteso.

coltori che non sono neutrali al rischio (Sckokai e Moro, 2006). Il fatto è che non esistono strumenti di sostegno del reddito pienamente disaccoppiati; è necessario giudicare le politiche in termini del loro grado di disaccoppiamento, non sulla base del fatto che esse siano totalmente disaccoppiate o meno. Il PUA non è pienamente disaccoppiato, ma certamente è uno strumento di sostegno molto più disaccoppiato e molto meno distortivo del mercato di quanto non fossero i pagamenti diretti parzialmente disaccoppiati collegati all'uso della terra introdotti nella PAC nel 1992 con la riforma MacSharry.

Al tempo della riforma Fischler e anche dopo l'UE ha tranquillamente ipotizzato che il PUA fosse abbastanza disaccoppiato da poter legittimamente essere incluso nella scatola "verde"<sup>36</sup>, finché la conclusione nel 2005 della disputa WTO sul cotone aperta dal Brasile contro gli Stati Uniti non ha inviato un messaggio chiaro e di segno completamente diverso (Matthews, 2006; Swinbank, 2005; e Swinbank e Tranter, 2005). Infatti, come spiegato più sopra, gli agricoltori possono richiedere il PUA al quale hanno diritto solo fin tanto che coltivano qualunque cosa vogliano, *ad eccezione di ortaggi e colture permanenti differenti dall'olivo*, analogamente a quanto si aveva per i pagamenti agli agricoltori statunitensi che sono stati ritenuti – tra le altre cose, anche su questa base – contrari alle regole del WTO nella disputa sul cotone. Questo, ovviamente, rende la classificazione in termini di "scatole WTO" del PUA una questione molto sensibile per l'UE; la strategia adottata per affrontarla è duplice: rimuovere le restrizioni esistenti sull'uso della terra nelle regole che governano il PUA (questa rimozione è inclusa nella proposta del gennaio 2007 di riforma dell'OCM per i prodotti ortofrutticoli), e assicurare che la "revisione e le chiarificazioni" della definizione della scatola "verde", che sono parte dei negoziati in corso, consentano di colorare decisamente di verde, se così si può dire, il PUA, mettendolo al riparo dai rischi di dispute.

Gli impegni relativi all'accesso al mercato sono l'area che solleva le maggiori preoccupazioni "difensive" dell'UE. Nonostante le riforme che sono state decise, è ancora necessaria una, sia pur minore, protezione alla frontiera per difendere il sostegno dei prezzi di mercato legato agli strumenti di politica interna diversi dal PUA<sup>37</sup> che ancora esistono.

Naturalmente la protezione alla frontiera può anche avere un effetto sul sostegno dei redditi delle imprese *per sé*, indipendentemente da quello degli strumenti di politica interna; questo effetto è oggi più rilevante che nel passato, come conseguenza delle riforme delle politiche interne realizzate<sup>38</sup>. Prezzi di intervento più bassi comporteranno una ridu-

<sup>36</sup> Per poter essere collocate nella scatola "verde" le misure di sostegno interno non devono essere pienamente disaccoppiate, ma esse "devono soddisfare il requisito essenziale di non avere effetti distortivi, o, al più, di avere effetti distortivi minimi, sul commercio internazionale o sulla produzione" (Accordo sull'Agricoltura, Allegato 2, paragrafo 1).

<sup>37</sup> Sarebbe anche necessaria per difendere l'efficacia e l'utilizzabilità dei sussidi all'esportazione, ma questo ruolo della protezione alla frontiera diventerà irrilevante nel momento in cui, se si raggiungerà un accordo, i sussidi all'esportazione saranno progressivamente eliminati.

<sup>38</sup> Il livello relativo degli strumenti di politica interna e alla frontiera è cruciale per valutare se e dove si avverterà l'impatto di un cambiamento in uno degli strumenti delle politiche. Consideriamo, per esempio, un paese che sostiene i suoi produttori imponendo una tariffa sulle sue importazioni e garantisce un prezzo minimo di mercato attraverso il ritiro a questo prezzo di tutta l'offerta interna eccedente il consumo, così come fa l'UE con il suo "intervento". Ipotizziamo che il prezzo mondiale sia 100, la tariffa sia 30, il prezzo di intervento sia 125 e che il prezzo interno nello scenario di partenza sia 130; in questo caso la domanda interna è soddisfatta dalla produzione interna e dalle importazioni e nessuna produzione è rimossa dal mercato al prezzo di intervento. Consideriamo ora la situazione in cui il prezzo di intervento è ridotto a 115; nella rappresentazione semplificata del mercato considerata, l'equilibrio non cambia, poiché il prezzo interno rimane uguale a 130 ed è determinato solamente dalla protezione alla frontiera. Se la tariffa viene ridotta da 30 a 20, il sostegno del prezzo di mercato interno si riduce, visto che il prezzo scende a 120, consumo e importazioni aumentano mentre la produzione interna si riduce; anche in questo caso ancora nessuna produzione è venduta all'intervento a 115. Infine, nel caso (evidentemente molto improbabile) che la tariffa venga ridotta a 10, il prezzo interno di mercato scende a 110,



zione dei prezzi interni, benché presumibilmente non della stessa entità; quote di produzione per il latte più alte e forti vincoli alla quantità di burro che può essere ritirata dal mercato al prezzo di intervento imporranno un'ulteriore pressione verso il basso sui prezzi interni per i prodotti lattiero-caseari. L'entità delle riduzioni di prezzo e, quindi, dell'impatto sui redditi aziendali, dipenderà ora in maniera cruciale dal livello della protezione alla frontiera.

Nell'accesso al mercato la questione principale per l'UE non è la definizione degli estremi degli intervalli, le "bande", sulla base dei quali raggruppare le tariffe, e del coefficiente di riduzione di queste da applicare all'interno di ognuna di esse, ma il trattamento riservato ai prodotti "sensibili": *quanti saranno? quanto sarà bassa la riduzione delle tariffe applicate al di fuori della quota? quanto saranno ampie le quote? quanto saranno basse le tariffe all'interno della quota?* Molti studi richiamano l'attenzione sul fatto che le decisioni prese riguardo ai prodotti "sensibili" determineranno, da sole, gran parte dell'entità della riduzione della protezione dei mercati, che è anche l'area dalla quale ci si attende la maggior parte degli effetti derivanti dall'accordo sull'agricoltura (Anderson e Martin 2005, Anderson, Martin e van der Mensbrugge 2006, Cluff e Vanzetti 2005, Jean, Laborde e Martin 2006, Martin e Anderson 2006, e Vanzetti e Peters 2007). L'ultima proposta ufficiale presentata dall'UE, quella dell'ottobre 2005, sebbene ancora distante da quanto l'UE potrebbe eventualmente accettare alla conclusione del round, implicava un ridottissimo aumento dell'accesso al mercato per i prodotti "sensibili" (e consentiva di classificare come "sensibili" un numero di gran lunga troppo alto di linee tariffarie). La proposta dell'UE più recente, ma informale, quella del giugno 2006, avrebbe prodotto un taglio medio complessivo delle tariffe prossimo al 50% (i dati menzionati da fonti diverse sono 48,3 e 51%)<sup>39</sup>, lasciando peraltro invariato il taglio del 60% da applicarsi alle linee tariffarie superiori al 90% contenuto nella proposta precedente; questa proposta prevederebbe il 5% come percentuale massima di linee tariffarie che possono essere auto-designate come prodotti "sensibili" ed un volume delle quote a tariffa ridotta determinato come percentuale delle importazioni (piuttosto che del consumo, come nella proposta precedente).

L'"accordo quadro" del 2004 stabilisce che *"sarà considerata la questione dell'erosione tariffaria"* (WTO, 2004, paragrafo 44)<sup>40</sup>, che molti interpretano come un impegno, nel caso in cui questa disposizione non sia già contenuta nell'accordo preferenziale, di abbassare le tariffe preferenziali di quanto necessario per mantenere invariati i margini preferenziali<sup>41</sup>. A causa della rilevanza delle tariffe più basse nel determinare il grado di protezione del mercato, nel caso in cui l'accordo esiga che le tariffe preferenziali siano ridotte così da lasciare invariati i margini preferenziali, questo potrebbe determinare, nel breve termine e, in misura più marcata, nel medio termine, un incremento delle importazioni comunitarie di prodotti specifici dai paesi in via di sviluppo che beneficiano di un trattamento commerciale preferenziale che, potenzialmente, potrebbe essere più grande dell'incremento delle importazioni dai paesi sviluppati. E' per questa ragione che

---

internamente sono consumate solo importazioni, mentre il prezzo interno alla produzione sostenuto dalla politica diminuisce solo di 5 e l'intera produzione è venduta al prezzo di intervento (115, che è più alto del prezzo sul mercato interno) e finisce negli stock pubblici.

<sup>39</sup> I tagli tariffari medi sono certamente un indicatore facile da comprendere e da "vendere" alla pubblica opinione così come ai *policy maker*; la loro utilità come indicatori sintetici dell'impatto di una riduzione tariffaria sull'accesso ai mercati rimane però discutibile.

<sup>40</sup> Sulla questione dell'erosione delle preferenze nel contesto del round si veda Bouët, Fontagné e Jean (2006).

<sup>41</sup> C'è anche chi si spinge fino a chiedere che sia concessa una compensazione a quei paesi le cui tariffe preferenziali sono già a zero o così basse da non poter essere ridotte di un ammontare tale da lasciare invariato il margine preferenziale.

l'impegno a considerare nell'accordo l'effetto negativo sui paesi beneficiari dell'"erosione delle preferenze" risultante dalla riduzione delle tariffe NPF è una questione "difensiva" importante per l'UE. I negoziati su di essa, peraltro, non sono ancora partiti.

Quanto sarebbe preoccupante per gli interessi "difensivi" delle agricolture europee e della PAC un accordo sull'agricoltura nel DDA non lontano dalle proposte che sono oggi sul tavolo? La risposta è *non molto*, ma probabilmente più di quanto molti, dentro e fuori l'UE, tendono a credere (e di quanto taluni vorrebbero far credere).

I paesi membri dell'UE non siedono al tavolo dei negoziati, ma sono rappresentati dalla Commissione Europea, che negozia entro i limiti di un mandato specifico definito dai paesi membri. Nel caso dei negoziati sull'agricoltura questo mandato è molto rigido; esso dice che l'accordo deve essere compatibile con le riforme della PAC che sono state già decise. Il problema è cosa debba intendersi con quel "compatibile". Se significa che l'accordo non deve costringere l'UE a intraprendere nessuna riforma ulteriore delle sue politiche e non deve determinare un aumento delle sue spese di bilancio, allora le offerte presentate dalla Commissione rimangono certamente nei limiti del mandato che le è stato conferito. Se, invece, "compatibile" significa che l'accordo, non solo non deve rendere necessari ulteriori cambiamenti della PAC, ma deve anche lasciare invariati i redditi delle imprese agricole, allora le proposte più recenti della Commissione, e, tra queste, in particolare quelle relative all'accesso al mercato, potrebbero non essere compatibili con il mandato ricevuto. Uso il condizionale perché, sebbene la riduzione proposta delle tariffe sembri implicare un abbassamento della protezione del mercato in alcuni dei settori oggi più protetti, e, quindi, una riduzione dei prezzi di mercato e dei redditi agricoli, non sapere cosa dirà l'accordo sui prodotti "sensibili" rende impossibile valutare l'ampiezza dell'effettiva apertura di mercato e, quindi, della pressione verso il basso sui prezzi e sui redditi agricoli. Se la protezione alla frontiera si riducesse significativamente, a causa dei più bassi prezzi di intervento e dei limiti sui volumi che possono essere ritirati dal mercato a questi prezzi, ciò si tradurrà in una significativa riduzione del sostegno al prezzo interno, e l'impatto dell'accordo sarà interamente a carico dagli agricoltori (piuttosto che del bilancio comunitario, come risultato di maggiori ritiri dal mercato ai prezzi di intervento).

Spostando l'attenzione ora alle questioni "offensive", essendo l'UE il maggior esportatore mondiale di prodotti agro-alimentari (e migliorando ogni anno la sua posizione netta), il suo interesse nei negoziati sull'agricoltura è ottenere un maggiore accesso ai mercati esteri e mantenere un clima "sereno" e prevedibile per gli scambi internazionali (mantenendo così bassi i costi di transazione).

Un problema "offensivo" importante per l'UE – più importante di quanto molti nei paesi centro-settentrionali dell'UE e fuori dell'UE siano portati a credere – è quello della concessione di una protezione multilaterale alle denominazioni di origine per i prodotti agro-alimentari (o indicazioni geografiche (IG) nel linguaggio del WTO). Da una prospettiva europea (meglio, dell'Europa meridionale) la questione è ovvia e non richiederebbe molte spiegazioni; i prodotti agro-alimentari in Europa sono spesso intimamente legati all'ambiente fisico e culturale nei quali sono prodotti e sempre più i consumatori considerano l'origine del prodotto come un attributo qualitativo *per sé*. E' per questa ragione che nei primi anni '90 l'UE ha introdotto un Regolamento per proteggere le denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari. L'obiettivo è proteggere la volontà dei consumatori di comprare un prodotto tradizionale strettamente legato ad una specifica area di produzio-

ne, fornendo loro una garanzia pubblica che ciò che essi stanno comprando è ciò che essi intendono comprare e per cui sono disposti a pagare di più (l'origine è tipicamente una caratteristica qualitativa di tipo "fiducia" e le condizioni necessarie affinché la fiducia si possa sviluppare spesso non sono soddisfatte, con il risultato, in assenza di una regolamentazione pubblica o di una certificazione volontaria, della scomparsa del prodotto di qualità). Sebbene da allora vi siano state molte dispute interne (le più conosciute sono probabilmente quelle intorno all'uso delle denominazioni "Feta" e "Tokaj"), l'introduzione del Regolamento non sollevò una significativa opposizione, poiché nessuno pensò che potesse significare proteggere interessi specifici diversi da quelli dei consumatori. Al contrario, la domanda dell'UE di concedere protezione multilaterale alle denominazioni di origine è stata giudicata da molti come un tentativo per introdurre barriere protezionistiche prive di giustificazione. Impedire l'uso di denominazioni di origine che sono diventate nomi generici (come può essere il caso del formaggio "Parmesan" negli USA) o di denominazioni che sono state coperte da marchi commerciali (come per il "Parma ham" in Canada) è fuori discussione. L'obiettivo dell'UE è evitare che produttori distanti da una specifica localizzazione fisica traggano benefici usando il nome di quel posto – che è stato riconosciuto dal Regolamento comunitario come identificativo di un prodotto specifico, per via delle caratteristiche agroambientali locali come pure del know-how produttivo tradizionale – tentando di indurre i consumatori a credere che i loro prodotti abbiano qualcosa a che fare con quel luogo, sfruttando ingiustificatamente il valore economico di un altro prodotto e la reputazione di altri.

Questa è una questione che è salita e ridiscesa più volte nelle priorità negoziali dell'UE. La Dichiarazione di Doha includeva l'introduzione nell'agenda dei negoziati TRIPS di un registro delle denominazioni di origine protette per il vino e le bevande alcoliche, mentre la questione dell'estensione di questo registro a tutti i prodotti alimentari è rimasta tra quelle indicate esplicitamente come quelle su cui non è stato sin qui raggiunto il consenso. I negoziati TRIPS per l'introduzione di un registro per le denominazioni di origine protette per vino e bevande alcoliche sono fermi ormai da anni; l'UE (assieme ad altri) propone l'introduzione di un registro di denominazioni che godono di protezione multilaterale da parte di tutti i membri del WTO, mentre USA, Australia e Nuova Zelanda (assieme ad altri) propongono un registro di denominazioni che verrebbero protette dai paesi su base volontaria, cioè solo da parte di quei paesi che vogliono che siano protette anche le proprie denominazioni. L'UE ha sempre cercato di inserire questa questione nell'agenda dei negoziati agricoli; questo sia perché le denominazioni di origine sono viste come uno strumento di valorizzazione di mercato per i prodotti alimentari differenziati sulla base delle loro caratteristiche qualitative, e sia perché l'UE ha valutato che sarebbe stato più facile ottenere una protezione multilaterale delle denominazioni di origine nell'ambito di un compromesso nei negoziati agricoli. Nel settembre 2003, immediatamente prima della Ministeriale di Cancun, l'UE ha lanciato una proposta per includere nell'accordo agricolo la concessione di protezione multilaterale alle sue 41 Denominazioni di Origine Protetta di maggior valore (piuttosto che per tutte le, attuali e future, denominazioni protette)<sup>42</sup>, ma questa proposta ricevette pochissima attenzione. Lanciando questa proposta l'UE ha però certamente indebolito la sua posizione negoziale al tavolo TRIPS, dove, contemporaneamente, chiedeva la protezione multilaterale per *tutte* le sue denominazioni di origine.

<sup>42</sup> Le denominazioni protette (DOP e IGP) per prodotti agro-alimentari nell'UE sono più di 700, e più di 200 denominazioni sono attualmente in fase di (possibile) registrazione.

## 5. Cosa ci aspetta?

### 5.1 Quale futuro per la PAC?

Malgrado i cambiamenti radicali nella strumentazione della PAC introdotti dalle riforme Fischler, essi non hanno delineato una PAC destinata a durare a lungo. Per valutare i cambiamenti nella PAC che potrebbero aversi nei prossimi anni e che potrebbero modificare sia il livello di sostegno goduto dagli agricoltori che gli strumenti usati bisogna considerare diversi possibili sviluppi interni: i futuri allargamenti dell'UE; le riforme già in cantiere per le OCM per il vino e l'ortofrutta; la "full review" del 2008/09 della spesa comunitaria e le iniziative per la "semplificazione" e l' "health check" ("il controllo dello stato di salute") della PAC.

Dall'1 gennaio 2007 l'UE comprende Romania e Bulgaria, paesi grandi con settori agricoli che rappresentano ancora una componente notevole delle loro economie; in Bulgaria e Romania, nel 2004, la quota dell'agricoltura nel PIL era, rispettivamente, dell'8,2 e 12,2%, contro l'1,6% dell'UE-25; la quota degli occupati agricoli sul totale era del 10,7 e 32,6%, contro il 5% nell'UE-25. Come risultato delle decisioni prese nell'ottobre 2002, i costi di bilancio della introduzione progressiva tra il 2007 ed il 2016 della PAC in questi due paesi dovranno essere finanziati nell'ambito del massimale di bilancio della PAC concordato a quel tempo. A meno che non si abbiano tagli nelle spese legate agli strumenti di sostegno dei prezzi di mercato (e alcuni certamente ci saranno), questo significa che i pagamenti relativi al PUA nei paesi dell'UE-25 dovranno probabilmente essere ridotti negli anni a venire per rendere disponibili le risorse finanziarie necessarie a finanziare l'applicazione della PAC nei due nuovi paesi membri; questa riduzione è stimata intorno al 3%.

Sebbene i negoziati per l'allargamento alla Turchia sembrino, almeno per il momento, in una fase di stallo, è probabile che l'allargamento a molti dei paesi dei Balcani si materializzerà nella prossima decade o giù di lì (sebbene le difficoltà con la Turchia potrebbero condizionare la velocità di questo processo).

L'UE sta decidendo in questi mesi come riformare le sue politiche per il vino ed i prodotti ortofrutticoli, e una decisione finale è attesa, rispettivamente, per l'inverno 2007/08 e per la tarda primavera/primi d'autunno 2007. Le proposte di riforma della Commissione, così come nel caso delle riforme che si sono avute negli anni recenti in altri settori che non erano stati toccati dalla riforma Fischler del giugno 2003 (come tabacco, olio d'oliva, cotone e zucchero), sono coerenti con quest'ultima, e includono, tra le altre cose, il disaccoppiamento degli attuali pagamenti per i prodotti ortofrutticoli trasformati (che sono totalmente accoppiati) e l'eliminazione delle distillazioni come mezzo per sostenere il prezzo interno del vino rimuovendo l'eccesso di produzione dal mercato (nel 03/04 questa pratica ha interessato l'8,5% del vino prodotto nell'UE, ma soltanto due anni prima aveva raggiunto il 14,3%).

Erano in molti a ritenere che, a parte le riforme già programmate per il vino ed i prodotti ortofrutticoli, non ci si sarebbe stata nessuna altra riforma della PAC, almeno per un po' di tempo, per permettere la piena implementazione delle riforme Fischler (per le disposizioni relative ai prodotti lattiero-caseari questo avverrà solo nel 2008/09), così da lasciarli il tempo di mostrare i loro effetti. Certamente, invece, non sarà così. Quando nel di-

cembre 2005 il Consiglio Europeo ha approvato le “Prospettive finanziarie” per il periodo 2007-2013, l'accordo ha incluso la decisione di realizzare nel 2008/09 una “*revisione completa, di ampio spettro, coprendo tutti gli aspetti della spesa UE, inclusa la PAC.*”, non solo, ma che “*Sulla base di tale revisione, il Consiglio Europeo può prendere decisioni su tutti i temi coperti dalla revisione*” (Consiglio dell'Unione Europea, 2005, p.32); sulla base dell'esperienza di quanto è successo con la “revisione di medio termine” di Agenda 2000, era chiaro che questo significava aprire alla possibilità di una riforma ulteriore delle politiche, sia direttamente che indirettamente, attraverso un significativo cambiamento delle allocazioni finanziarie per le politiche agricole. Tuttavia, la pressione per ulteriori cambiamenti della PAC non provengono solo dall'esterno dell'agricoltura, ma anche dal suo interno. Il Commissario per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale, Marianne Fischer Boel, ha lanciato nel 2006 due iniziative, una per la “semplificazione” della PAC, l'altra per effettuare al 2008 un “controllo sul suo stato di salute” (“*health check*”). Malgrado il fatto che le due iniziative siano state presentate come indipendenti l'una dall'altra, è chiaro che non lo sono. Il Commissario ammette che la “semplificazione” che ha in mente ha due facce, una *tecnica* l'altra *politica*; in linea di principio, la semplificazione è di natura tecnica, centrata attorno alla proposta di creare una OCM unica al posto delle 21 esistenti, una per ogni settore, riducendo al minimo le differenze nelle regole e negli strumenti di intervento utilizzati nei differenti settori; tuttavia, cancellare le differenze “non necessarie” tra le OCM esistenti significa ridisegnare le attuali politiche; le modifiche da apportare, ovviamente, non possono non avere un forte contenuto politico. La proposta iniziale del Regolamento per l'introduzione di una unica organizzazione comune per tutti i mercati agricoli è stata presentata dalla Commissione nel dicembre 2006.

L'iniziativa per il controllo dello stato di salute della PAC è stata presentata come un mezzo per valutare la necessità di ulteriori cambiamenti, in linea di principio da introdurre non prima del 2013; in pratica, però, i cambiamenti potrebbero aver luogo molto prima, con la possibile eccezione dell'eliminazione delle quote latte, che la riforma Fischler ha esteso fino al 2015. Comunque, per lasciare agli agricoltori il tempo sufficiente per effettuare i necessari aggiustamenti, se le quote dovessero essere abolite nel 2015, la decisione dovrebbe essere presa ben prima (probabilmente incrementando progressivamente le quote tra ora ed il 2015, rendendole così per quella data non più vincolanti e, quindi, prive di valore).

Nell'ambito delle due iniziative, tra il 2007 ed il 2008 tutte le principali componenti dell'attuale PAC saranno sottoposte ad un esame accurato; le opzioni di riforma che sono già state nominate comprendono: l'eliminazione del set aside, dell'intervento per i cereali<sup>43</sup> e delle quote latte; la revisione degli obblighi della condizionalità, l'aumento della percentuale di “modulazione” obbligatoria, il pieno disaccoppiamento di tutti i pagamenti alle imprese (che implicherebbe l'eliminazione delle eccezioni al disaccoppiamento consentite dalla riforma Fischler e, in aggiunta, rimuovendo con la riforma dell'OCM per l'ortofrutta l'obbligo a non coltivare prodotti ortofrutticoli e colture permanenti sulle superfici utilizzate dagli agricoltori per far valere i loro diritti al PUA); rendere obbligatoria la “regionalizzazione” (vale a dire sostituire i pagamenti alle imprese basati sui pagamenti che esse hanno ricevuto in passato con pagamenti per ettaro forfetari, di uguale valore per tutte le a-

<sup>43</sup> L'intervento per i cereali esiste per frumento tenero, grano duro, mais, sorgo e orzo (attualmente il prezzo di intervento è 101,3 €/t per tutti i cereali), mentre quello per la segale è stato eliminato nel 2003. Nel dicembre 2006 la Commissione ha proposto l'eliminazione del prezzo di intervento per il mais.

ziende della regione); mettere un “tetto” ai pagamenti aziendali, ad un estremo, e cancellare quelli al di sotto di una certa soglia, all’altro.

La giustificazione della decisione del Commissario Fischer Boel di lanciare un piano di revisione della PAC di tale portata è probabilmente duplice: il fatto che la riforma Fischler non ha comunque generato (e non avrebbe potuto generare) una PAC capace di rispondere in maniera efficace alle domande di politiche di una agricoltura europea diversificata e in rapido cambiamento; la necessità di prepararsi agli “attacchi” interni alle risorse finanziarie destinate alle politiche agricole che avrà luogo nel 2008/09 con la “revisione” delle spese di bilancio, arrivando all’appuntamento con una PAC migliore dal punto di vista collettivo e, quindi, più facilmente difendibile.

Se i cambiamenti più rilevanti nell’agenda del Commissario diventeranno realtà, avremo una PAC più equa (come risultato della “regionalizzazione”) e più orientata al mercato (come risultato dell’eliminazione delle quote latte e dell’intervento per i cereali), e una riduzione del sostegno alle imprese (come risultato del riorientamento al mercato e dell’aumento della “modulazione”)<sup>44</sup>.

Questo produrrebbe una PAC significativamente migliore, ma non ancora la PAC di cui si sarebbe bisogno. Una discussione della PAC di cui ci sarebbe bisogno esula dallo scopo di questo lavoro, ma se si volesse guardare oltre il 2013 emergerebbe il problema della giustificabilità sociale in una prospettiva di medio termine del PUA, anche “regionalizzato”, e della necessità di politiche innovative, tese, ad esempio, ad aiutare le aziende e, più in generale, i sistemi agro-alimentari, in maniera selettiva, a fronteggiare una variabilità dei prezzi e dei redditi che ci si attende fortemente aumentata, e a realizzare gli aggiustamenti strutturali necessari per operare efficacemente in scenari di mercato divenuti più competitivi.

Infine, le agricolture europee e i mercati agro-alimentari del futuro saranno certamente influenzati dalle decisioni relative alla necessità di aumentare l’uso di biocarburanti per fronteggiare la crisi energetica e del cambiamento climatico. La Commissione ha recentemente proposto di introdurre una quota obbligatoria di biocarburante del 10% negli impieghi complessivi di carburanti per il trasporto nell’UE dal 2020 (questa percentuale è oggi dell’1%). Se i carburanti fossili usati per il trasporto fossero sostituiti solo da biocarburante prodotto internamente (il che è ovviamente improbabile, ma può costituire un’ipotesi utile per avere uno scenario estremo di riferimento) un’ampia quota della superficie agricola in Europa dovrebbe essere dedicata alla produzione di colture per biocarburante. L’OECD (2006) ha stimato che per produrre nell’UE biocarburanti pari al 10% dei suoi attuali consumi di energia per il trasporto sarebbe necessario il 43% della superficie agricola attualmente dedicata alla produzione di cereali, semi oleosi e barbabietola da zucchero. Schenkel (2007) suggerisce che sostituire nel 2020 il 10% del consumo atteso di carburanti fossili con biocarburanti assorbirebbe il 38% della superficie agricola europea; uno studio commissionato dalla Commissione Europea stima che raggiungere l’obiettivo di una quota del 5,75% di biocarburante negli usi interni di carburante per trasporto nel 2010 assorbirebbe, se il 58% del biocarburante necessario fosse prodotto internamente, il 4% della superficie agricola complessiva dell’UE-25 (Scenar 2020, 2007).

<sup>44</sup> La riduzione del sostegno potrebbe in qualche modo essere moderato dalla decisione di rinazionalizzare parzialmente le politiche agricole, permettendo ai paesi membri di sostenere i propri agricoltori con risorse prelevate dai bilanci nazionali.

## 5.2 Quale futuro per gli accordi commerciali preferenziali dell'UE?

Due sviluppi negli accordi commerciali preferenziali dell'UE sembrano particolarmente rilevanti per l'apertura dei mercati agro-alimentari comunitari: gli Accordi di Partenariato Economico (*Economic Partnership Agreements*) (APE) che l'UE sta negoziando con i paesi ACP, e l'evoluzione del processo di Barcellona nella Politica Europea di Vicinato (*European Neighbourhood Policy*) (PEV).

Le preferenze commerciali unilaterali attualmente concesse ai paesi ACP dall'UE come parte dell'accordo di Cotonou sono rese legittime nell'ambito del WTO dalla concessione dell'autorizzazione ad una "eccezione" al principio della NPF, autorizzazione che scadrà però alla fine del 2007. Nel settembre 2002 sono partiti i negoziati per sostituire dal 2008 l'accordo di Cotonou con un insieme di accordi tra l'UE e sei aggregazioni regionali di paesi ACP, con l'obiettivo di estendere le preferenze a tutti i prodotti e renderle reciproche (al fine di rispettare l'art. XXIV del GATT), creando di fatto un'area di libero scambio tra l'UE e ciascuno dei sei insiemi di paesi. È improbabile che un accordo venga raggiunto entro il 1 gennaio 2008, ed è possibile che negli accordi la liberalizzazione del commercio dei prodotti agro-alimentari sia soggetto, ancora una volta, a limitazioni. Ciononostante, l'approfondimento e l'ampliamento delle preferenze concesse ai paesi ACP determinerà un significativo aumento delle esportazioni agro-alimentari da quelli tra loro più sviluppati verso l'UE, grazie alla loro competitività potenziale nella produzione di beni agro-alimentari ed agli effetti attesi degli investimenti diretti all'estero che la liberalizzazione degli scambi commerciali potrebbe indurre in questi paesi.

La strategia Euro-Mediterranea dell'UE è stata parzialmente modificata nel momento in cui le relazioni con i paesi mediterranei sono state incluse nella più generale PEV, coinvolgendo sotto lo stesso ombrello anche "vicini" del confine orientale, come Bielorussia, Georgia, Lituania e Ucraina. Nonostante la PEV sembri mettere meno enfasi sulle questioni commerciali rispetto al passato, nondimeno, la piena implementazione degli accordi nell'ambito dei programmi Euro-Mediterranei e "*liberalizzare i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati e della pesca con i partner Mediterranei*" sono parte dell'agenda; sono cinque i paesi Mediterranei che hanno già completato i loro "piani d'azione" nell'ambito del nuovo quadro definito dalla PEV<sup>45</sup>. I paesi Mediterranei sono competitivamente più forti dei paesi ACP sul mercato comunitario; se il processo di liberalizzazione progredisce come pianificato e se nei prossimi anni una significativa, anche se non completa, ulteriore liberalizzazione degli scambi commerciali agro-alimentari nel Mediterraneo diventasse una realtà, questo vorrebbe dire una ulteriore riduzione del grado di protezione dei mercati comunitari dei prodotti agro-alimentari.

Il quadro dei futuri sviluppi degli accordi di integrazione regionale dell'UE non è certo limitato a quelli che ricadono negli APE e nella PEV, ma include anche altri negoziati per accordi potenzialmente di grande portata, quali quelli con il Mercosur, la Russia, la Cina e l'India.

In tutti questi casi, l'aumento dei margini preferenziali determinerà benefici ai paesi preferiti, riducendo però al contempo la competitività relativa sui mercati comunitari delle esportazioni non preferite; questo significa che l'aumento dell'apertura dei mercati non si

<sup>45</sup> Israele, Giordania, Marocco, Autorità palestinese e Tunisia.

tradurrà in benefici per tutti i partner commerciali. Inoltre, il modo in cui la questione dell'“erosione delle preferenze” sarà affrontata nell'accordo finale del DDA round è già stato indicato più sopra come una delle principali questioni “difensive” dell'UE nel negoziato.

### **5.3 Quale futuro per i negoziati WTO?**

Contrariamente a quanto avvenuto dopo il fallimento della Ministeriale di Cancun, la “sospensione” dei negoziati nel luglio 2006 non è stata seguita da accesi scambi di accuse reciproche su chi fosse responsabile del fallimento; la ragione di ciò è da ricercare soprattutto nel fatto che, al contrario di quello che era successo a Cancun, questa volta il fallimento non è stato una sorpresa per nessuno. Per discutere del futuro del negoziato, può essere utile, per prima cosa, discutere brevemente le ragioni del perché non è stato possibile trovare un accordo<sup>46</sup>.

*I negoziati sono falliti a causa della inflessibilità dell'UE?...degli USA?...di entrambi? Secondo me la posizione negoziale dell'UE non è stata la causa della “sospensione”. La “sospensione” è stata determinata soprattutto dalla impossibilità degli USA di accettare le richieste legate agli impegni di riduzione del sostegno interno che venivano da molti paesi in via di sviluppo e sviluppati, compresa l'UE. Questa impossibilità per gli USA era determinata da preoccupazioni di politica interna, derivanti dalla sensitività delle questioni agricole in prossimità delle “elezioni di medio termine” del novembre 2006, elezioni che si presentavano chiaramente come difficili per l'Amministrazione, la quale, di conseguenza, non aveva alcun motivo per rendersi la vita ancora più difficile prendendo decisioni impopolari; ciò era chiarissimo a tutti gli attori nei negoziati. All'epoca gli USA si sono difesi (anche se, per la verità, senza troppa convinzione...) accusando l'UE di essere lei responsabile della “sospensione” con il suo rifiuto ad accettare riduzioni tariffarie più marcate.*

Negli anni l'UE ha progressivamente offerto tagli tariffari più consistenti, arrivando ad offrire con la sua ultima proposta, quella del giugno 2006, un taglio tariffario medio complessivo vicino al 50%. Senza conoscere le disposizioni specifiche da applicare ai prodotti “sensibili” è però impossibile valutare la riduzione effettiva della protezione dei mercati associata alle proposte (e questo è vero per tutte le proposte, non solo per quella dell'UE); ciononostante, l'offerta più recente dell'UE sembra essere tale da determinare riduzioni significative nella protezione del mercato attualmente concessa ad alcuni prodotti specifici. Tuttavia, l'impossibilità per gli USA, a quel tempo, di assumere qualsiasi decisione sugli impegni di riduzione del loro sostegno interno ha impedito che i negoziati nell'area dell'accesso al mercato potessero arrivare allo stadio negoziale finale sui prodotti “sensibili”.

*Alcune delle posizioni negoziali erano troppo ambiziose? Le decisioni del WTO devono essere raggiunte attraverso il consenso, vale a dire, per raggiungere un accordo è necessario che ciascuno dei 150 paesi membri trovi la proposta di accordo sul tavolo preferibile all'alternativa di un non accordo. E questa è solo una condizione necessaria; infatti i paesi possono trovare la proposta vantaggiosa rispetto al non accordo e decidere comunque di non accettarla, puntando a raggiungere un accordo ancora più vantaggioso*

<sup>46</sup> Per un'analisi dettagliata dell'evoluzione del negoziato sino alla Ministeriale di Hong Kong si veda De Filippis e Salvatici (2006).



continuando a negoziare. Tutto ciò ovviamente rende il processo negoziale molto difficile, ancora di più adesso che molti paesi in via di sviluppo, inclusi alcuni tra quelli meno sviluppati, sono diventati attivi partner negoziali. La “sospensione” dei negoziati rende legittimo porsi la domanda se la liberalizzazione degli scambi commerciali contenuta nelle proposte fatte dal G-20 e da alcuni dei paesi sviluppati fosse troppo ambiziosa<sup>47</sup>, vale a dire identificava un possibile accordo finale che non era compreso nell’insieme degli accordi possibili (quello degli accordi preferiti all’opzione del non-accordo) di alcuni dei paesi; l’elenco di questi paesi si potrebbe estendere ben oltre gli USA e, forse, l’UE, per includere numerosi paesi del gruppo del G-10 come pure alcuni dei paesi in via di sviluppo più protezionisti, i quali hanno tenuto un atteggiamento opportunistico nei negoziati, facendosi scudo delle posizioni assunte dagli USA. D’altra parte, è vero anche l’opposto: quello che gli USA avrebbero potuto considerare, almeno in quel momento, un accordo per loro possibile, non era abbastanza ambizioso da essere accettabile, almeno in quel momento, da molti altri paesi.

*E’ stata l’agricoltura la causa della “sospensione”?* I negoziati sull’agricoltura non sono stati la sola ragione della “sospensione” del round. È vero che la situazione in cui si trovavano i negoziati sull’agricoltura era, da sola, capace di bloccare il raggiungimento di un accordo finale complessivo, ma i negoziati erano molto lontani da una conclusione anche sugli altri tre tavoli negoziali: servizi, TRIPS e NAMA. Nel TRIPS, come già detto, i negoziati sulla introduzione di un registro multilaterale per le indicazioni geografiche per vino e bevande alcoliche, senza nemmeno parlare dell’estensione del registro a tutti i prodotti alimentari..., erano in situazione di stallo (e lo erano da anni, con tutti i paesi che non hanno mostrato alcun segnale di volersi muovere di un millimetro dalle loro posizioni negoziali iniziali); nei negoziati NAMA non esisteva alcun accordo nemmeno soltanto sulla formula da usare per calcolare le riduzioni tariffarie. Anche se fosse stata trovata una soluzione alle questioni agricole, non credo che sarebbe stato possibile trovare rapidamente un accordo in questi altri tavoli negoziali. Tutti i negoziati, non solo quelli sull’agricoltura, erano al momento della “sospensione” nel luglio 2006 lontani da una soluzione accettabile da tutti.

*Cosa è fallito, il negoziato o il WTO?* I fallimenti nei negoziati non sono certamente una novità nel WTO – Bruxelles nel 1990 nell’Uruguay round; Seattle nel 1999 e Cancun nel 2003 sono tutti esempi di Ministeriali conclusi con un fallimento – e non sono un problema *per sé*. Il problema è dato dal fatto che il fallimento di Cancun prima, e la “sospen-

<sup>47</sup> Cosa si deve intendere per “livello di ambizione” di una proposta o, alla fine, dell’accordo? Quello che io giudicherei un accordo ambizioso dovrebbe includere: una riduzione dei livelli *attuali* (non di quelli massimi consentiti) del sostegno interno e di protezione dei mercati (inclusi i livelli futuri determinati da decisioni di riforma delle politiche che sono già state prese, ma che si applicheranno più avanti), l’eliminazione di *tutte* le forme di sussidio delle esportazioni, un Trattamento Speciale e Differenziato (*Special and Differential Treatment*) (TS&D) per i paesi meno sviluppati *efficace*, e un TS&D *molto meno generoso* per i paesi in via di sviluppo più sviluppati (tra le altre ragioni, per permettere che possano essere goduti i benefici associati all’aumento del commercio Sud-Sud), una soluzione all’ “iniziativa sul cotone” che soddisfi le richieste di riforma delle politiche dei paesi meno sviluppati coinvolti (quindi, non soltanto risorse per assistenza tecnica e finanziaria), e l’introduzione di un registro che fornisca un’*efficace* protezione multilaterale alle indicazioni geografiche tanto per vino e bevande alcoliche, *che per gli altri prodotti alimentari*. All’estremo opposto, un accordo con un basso livello di ambizione sarebbe per me quello capace soltanto di consolidare le riforme delle politiche che i paesi hanno già deciso di intraprendere sulla base di considerazioni prevalentemente interne; tuttavia, anche un accordo di questo tipo non sarebbe privo di valore, poiché assicurerebbe che riforme significative delle politiche che hanno già avuto luogo non possano essere cancellate in futuro, metterebbe in salvo la legittimità ed il ruolo del WTO, il quale costituisce comunque un importante strumento di riduzione dei costi di transazione nelle dispute di commercio internazionale, e assicurerebbe un funzionamento dei mercati internazionali dei prodotti agro-alimentari relativamente tranquillo e prevedibile.

sione” dei negoziati ora sono il segnale che forse sono le regole che governano il processo decisionale del WTO, principalmente il fatto che le decisioni debbano essere prese con il consenso di tutti i 150 paesi membri, a rappresentare la fonte principale dei problemi, per via di una distribuzione del potere al tavolo dei negoziati multilaterali che si è modificata nel tempo, con un ruolo più importante e determinante assunto da alcuni dei paesi in via di sviluppo; e questo senza considerare le evidenti tensioni che caratterizzano oggi il quadro delle relazioni internazionali. Mentre l’Uruguay round, alla fine, fu portato a termine grazie ad un accordo bilaterale tra gli USA e l’UE (cui ci si riferisce come all’“accordo di Blair House”), che fu poi “multilateralizzato”, questo non sarà certamente possibile nel DDA round. L’accordo, se mai ci sarà, dovrà emergere da un consenso raggiunto in un complesso scenario multi-polare di aggregazioni di interessi negoziali, che negli ultimi stadi potrebbe vedere tra gli attori determinanti anche paesi in via di sviluppo in aggiunta a quelli più grandi e più dinamici. In un quadro così complesso per le relazioni internazionali, una regola decisionale basata sul consenso fornisce a qualsiasi paese l’opportunità di bloccare un accordo a meno che non siano soddisfatti i propri interessi specifici. Questo legittima le preoccupazioni sulla necessità di un cambiamento delle regole che governano il WTO.

*Un accordo entro aprile?* All’inizio dell’autunno del 2006 erano in molti a sostenere che un accordo avrebbe potuto essere raggiunto entro aprile di quest’anno, consentendo così all’Amministrazione USA di ottenere una breve estensione della *Trade Promotion Authority* (TPA), e l’approvazione dell’accordo da parte del Congresso prima della scadenza della TPA. Anche prescindendo dai problemi negoziali che avrebbero dovuto essere risolti nei pochi mesi tra le elezioni statunitensi di medio termine di novembre 2006 e aprile 2007, le probabilità di un accordo in questa finestra di tempo erano scarse. Infatti, questo avrebbe significato che i negoziati avrebbero dovuto avere luogo contemporaneamente alla discussione sul Farm Bill (per entrare in vigore nel 2008 deve essere approvato prima delle semine del settembre 2007). Dubito che l’Amministrazione USA (o, qualsiasi altro governo...) possa essere disponibile a negoziare, contemporaneamente, impegni multilaterali e decisioni di politica interna che potrebbero essere vincolate da quegli impegni. I legami tra i due negoziati sono evidenti e il buon senso politico consiglierebbe di prendere prima le decisioni sul Farm Bill, senza dover subire (esplicitamente, almeno) la pressione proveniente dai negoziati multilaterali. Oltretutto, una chiusura del negoziato nei primi mesi del 2007 non era ben vista nemmeno in Francia, per evitare complicazioni con le elezioni Presidenziali di maggio. Questo significa che il raggiungimento di un accordo entro aprile non era una ipotesi plausibile.

Cosa potrebbe succedere ora nel DDA round? Dopo la “sospensione” molti attori importanti hanno ribadito la necessità di riprendere i negoziati e si sono avuti molti incontri per cercare di trovare un modo per superare l’impasse (o, forse, per poter dire che sono stati fatti sforzi in tale direzione...). In realtà non è che sia successo molto e, almeno fino ad ora, non sono stati fatti passi in avanti significativi. La nota prodotta il 30 Aprile da Crawford Falconer, il presidente della Commissione negoziale sui temi agricoli, si limita a cercare di individuare quello che viene definito il “centro di gravità” delle diverse proposte sul tappeto (costituito, di fatto, dagli elementi dell’accordo finale sui quali si è informalmente realizzata negli ultimi mesi una qualche convergenza tra alcuni dei paesi, compresi USA, UE e Brasile), ma non riuscendo a fare alcun passo in avanti su molti temi controversi (compresi quelli del trattamento da riservare ai prodotti “sensibili” e del TS&D per

i paesi in via di sviluppo) e, per forza di cose, dovendo ignorare completamente molti altri temi che saranno parte dell'accordo finale (perché così già deciso a Doha o ad Hong Kong) semplicemente perché la negoziazione su di essi è a ancora oggi lungi dall'aver raggiunto un sufficiente livello di maturazione.

*I negoziati ripartono dopo l'approvazione del Farm Bill?* L'approvazione del Farm Bill renderà possibile per gli USA tornare ai negoziati nella condizione di poter prendere impegni. Tuttavia, il nuovo Farm Bill definirà anche lo spazio degli accordi possibili che gli USA saranno disposti a sottoscrivere; mentre è plausibile che grandi attori sulla scena dei negoziati multilaterali tengano conto dei negoziati nel definire le loro decisioni di riforma delle politiche interne, sarebbe ingenuo ipotizzare che essi possano sottoscrivere un accordo che implichi cambiamenti delle loro politiche da realizzare successivamente all'accordo come conseguenza di questo. Quindi, il nuovo Farm Bill renderà possibile la conclusione del round, ma, allo stesso tempo, sarà determinante per definire il suo possibile livello di "ambizione". Il problema a questo punto diventerà l'accettabilità di quel livello di "ambizione" da parte degli altri paesi. Prevedere il contenuto del nuovo Farm Bill è assai difficile; introdurrà cambiamenti rilevanti negli strumenti usati per sostenere l'agricoltura statunitense, introducendo strumenti meno distorsivi, o si avranno cambiamenti solo marginali rispetto al *Farm Security and Rural Investment Act* (FSRIA) del 2002? Alcune delle proposte avanzate sin qui (soprattutto dal mondo della ricerca, non dai portavoce dei grandi interessi coinvolti ....) propongono un disaccoppiamento e una più equa distribuzione del sostegno tra le imprese ed i settori, ma è il caso di ricordare come anche il dibattito che ha preceduto l'approvazione del FSRIA fosse iniziato con proposte di riforma innovative... Inoltre, l'importanza che rivestono gli stati "rurali", sia per i democratici che per i repubblicani, nelle elezioni presidenziali del 2008 rende più probabile un Farm Bill non troppo diverso da quello attuale rispetto ad uno, invece, caratterizzato da scelte politiche innovative in grado di cambiare ammontare e distribuzione del sostegno (Blandford, 2006; Thompson, 2006).

*I negoziati ripartono dopo le elezioni Presidenziali USA del 2008?* Indipendentemente dai contenuti del nuovo Farm Bill, i negoziati ripartiranno solo se il Congresso acconsentirà ad estendere la TPA. La qual cosa non può essere data per scontata; al contrario, potrebbe succedere che il Congresso a maggioranza democratica che è uscito dalle elezioni di medio termine dello scorso novembre neghi questa estensione, preferendo invece dare la "fast track negotiating authority" alla nuova Amministrazione che emergerà dalle elezioni Presidenziali del 2008. In questo caso la "sospensione" diventerà molto lunga, troppo lunga, forse, perché gli altri paesi possano accettare di rimanere così a lungo *en surplace* nei negoziati.

*Una impasse politica ha bisogno di una soluzione politica.* La "sospensione" è stata causata non dalle difficoltà di trovare una soluzione tecnica sulle formule e sui parametri, ma da una evidente impasse politica dovuta alla distanza che separava gli insiemi degli accordi che, almeno in quel momento, i principali attori nei negoziati trovavano politicamente accettabili. Tra il luglio 2006 e l'inizio del 2007 non è successo granché. Nei primi mesi del 2007 alcuni dei paesi – compresi l'UE, gli USA ed il Brasile – hanno mandato segnali dell'emergere di una volontà politica di trovare un accordo, anche poco "ambizioso", per concludere il round e salvare il WTO; a questi segnali di cambiamento del clima politico attorno al negoziato sembra però associata una parziale convergenza solo su alcuni degli elementi principali dell'accordo. D'altro canto, se anche questa convergenza si estendes-

se anche ad altri aspetti dell'accordo, non è affatto detto che l'ipotesi di accordo finale che ne scaturirebbe sarebbe condivisa da tutti gli altri paesi. Nonostante tutto, quindi, la mia opinione è che probabilmente un accordo non sia affatto dietro l'angolo e che il tentativo in atto sembri piuttosto quello di tentare di convincere che sia possibile raggiungere in breve tempo un accordo finale al solo scopo di aiutare l'Amministrazione USA (a provare) ad ottenere dal Congresso l'estensione della TPA (senza la quale il negoziato non potrà che fermarsi).

*E' legittimo attendersi un forte aumento nelle dispute commerciali?* Non c'è dubbio che il principale impatto dell'Uruguay round sul commercio internazionale dei prodotti agro-alimentari sia legato, non tanto agli impegni contenuti nell'Accordo sull'Agricoltura relativi a sostegno interno, accesso ai mercati e sussidi all'esportazione, ma, piuttosto, al nuovo meccanismo per la risoluzione delle dispute. L'UE avrebbe comunque riformato la sua Organizzazione Comune di Mercato per lo zucchero (come risultato dell'iniziativa EBA e del fatto che si trattava di una politica irragionevole e inefficiente), ma la risoluzione della disputa WTO ha certamente giocato un ruolo nelle decisioni prese. La conclusione della disputa sul cotone contro gli USA ha inviato un chiaro messaggio all'UE riguardo alla difendibilità del PUA come uno strumento "disaccoppiato" che può essere collocato nella scatola "verde". Con la scadenza della "clausola di pace" nel dicembre 2003 la maggior parte degli strumenti della PAC potrebbero essere potenzialmente oggetto di disputa nel WTO. Tutto questo per dire che il meccanismo di risoluzione delle dispute del WTO è stato e rimarrà un elemento cruciale nella valutazione dell'efficacia del WTO nel determinare riforme delle politiche agricole<sup>48</sup>. È facile prevedere che se la "sospensione" finisse per essere troppo lunga il numero di dispute avviate dai più grandi e più dinamici tra i paesi in via di sviluppo aumenterà rapidamente. Se questo dovesse succedere, una possibile preoccupazione sarebbe che ciò farebbe crescere considerevolmente anche la pressione politica nei paesi sviluppati per riscrivere le regole del WTO con l'obiettivo di ridurre il potere impositivo nel processo di risoluzione delle dispute.

*Verso un fallimento definitivo del round e la riforma del WTO?* Per le ragioni discusse fin qui, l'ipotesi di un definitivo fallimento del round non può affatto essere esclusa, cioè, che non si materializzi la ripartenza (vera) dei negoziati dopo la "sospensione", o che i negoziati ripartano ma non venga raggiunto nessun accordo. Se i paesi membri fallissero nel condurre a termine il round, la questione della riforma del WTO diventerebbe ineludibile, riscrivendone le regole, o sostituendolo con una nuova istituzione multilaterale. La riforma del WTO senza sostituirlo con una nuova istituzione può essere operazione difficile; infatti, riscriverne le regole richiederebbe ancora il consenso di tutti i paesi membri ed è improbabile che coloro che hanno bloccato il raggiungimento di un accordo in questo round sarebbero disposti a riscrivere le regole del WTO in modo da impedire loro di rifare in fu-

<sup>48</sup> Dalla fine del 2006 al WTO sono state risolte 115 dispute. Le più importanti tra quelle che coinvolgono prodotti agro-alimentari includono quelle relative a bevande alcoliche (1996, 1999; Canada, UE e USA contro Cile, Giappone e Corea), banane (1997; Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico e USA contro l'UE), prodotti lattiero-caseari (1999, 2001, 2003; USA e Nuova Zelanda contro il Canada), carne trattata con ormoni (1998, 1999; USA e Canada contro l'UE), gamberi (1998; India, Malaysia, Pakistan e Thailandia contro gli USA), agnello (2001; Australia e Nuova Zelanda contro gli USA), glutine di grano (2001; UE contro gli USA), mele (2003, 2005; USA contro Giappone), esportazioni ed importazioni di grano del Canadian Wheat Board (2004; USA contro Canada), cotone (2005; Brasile contro gli USA), zucchero (2005; Australia, Brasile e Thailandia contro gli USA), indicazioni geografiche (2005; USA e Australia contro l'UE). Tra le dispute che non hanno coinvolto direttamente prodotti agro-alimentari è importante ricordare quella sulle *Foreign Sales Corporation* (2000, 2002, 2006; UE contro gli USA), che dà diritto all'UE di imporre tariffe per un valore di 4 miliardi di dollari sulle sue importazioni di vari prodotti dagli USA, un diritto che l'UE si è però astenuta fino ad ora dall'esercitare.

turo ciò che hanno appena fatto. E' questo il motivo per cui una nuova istituzione sarebbe forse la soluzione più semplice. Il nuovo WTO potrebbe essere basato su due insiemi di regole: regole "di base" applicate a tutti i paesi membri, e regole più restrittive, applicate con una "geografia variabile" solo tra quelli che accettano di introdurle. Questo significherebbe non solo la scomparsa del multilateralismo nella definizione delle regole che governano gli scambi commerciali internazionali, ma anche dell'unica istituzione veramente democratica tra tutte le principali organizzazioni internazionali economiche e finanziarie, dove le decisioni sono basate sul raggiungimento del consenso, in cui ogni paese, indipendentemente dal suo peso in termini demografici, economici o politici ha potere di veto nel processo decisionale; ovviamente, questo costituisce allo stesso tempo la forza e la debolezza del WTO così come lo conosciamo oggi. A questo punto una domanda che sembra ragionevole porsi è se una "globalizzazione senza regole" sia preferibile alla situazione attuale. Se il WTO venisse riformato è molto probabile che la sua riforma includerà una limitazione del suo potere impositivo nel meccanismo di risoluzione delle dispute. La mia opinione è che i paesi destinati ad essere più penalizzati da una riforma del WTO in questa direzione siano quelli in via di sviluppo con una significativa (attuale o potenziale) competitività delle loro esportazioni agro-alimentari che oggi godono di limitate preferenze commerciali, e, tra questi, soprattutto quelli meno sviluppati.

## 6. Conclusioni

Quattro sembrano essere le principali conclusioni che possono essere tratte dall'analisi sviluppata in questo lavoro.

Dai primi anni '90 la PAC è stata oggetto di riforme incisive, la più significativa delle quali è la riforma Fischler del giugno 2003. Questa riforma, e quelle che sono state introdotte successivamente lungo le stesse linee, ha indotto un riorientamento al mercato dei prezzi interni, riducendo fortemente le distorsioni nelle decisioni aziendali e la tassazione dei consumatori implicita nella PAC, e rendendo meno pronunciata la distanza tra prezzi interni e prezzi mondiali. Anche il sostegno alle aziende agricole si è ridotto, ma in misura minore e la PAC resta ancora lontana dall'essere una politica pubblica efficace ed efficiente. Il riorientamento al mercato dei prezzi interni non si è tradotto in un aumento dell'accesso al mercato, poiché la protezione alla frontiera negli stessi anni è rimasta invariata; l'effetto positivo di queste riforme per i paesi terzi esportatori, quindi, si è limitato alla pressione verso l'alto sui prezzi mondiali come risultato della contrazione dell'offerta di esportazione dell'UE indotta dalle modifiche introdotte nelle sue politiche interne. Perché i paesi esportatori possano godere pienamente degli effetti positivi delle riforme della PAC è necessaria una riduzione anche della protezione alla frontiera.

Le riforme della PAC sono state rilevanti e sono andate nella direzione "giusta" dal punto di vista dei negoziati WTO. Tuttavia, esse sono state introdotte prevalentemente sulla base di considerazioni interne. Se i negoziati fossero stati la principale forza trainante del processo di riforma della PAC, le riforme non sarebbero avvenute così presto nel round e ulteriori possibili cambiamenti non sarebbero stati annunciati con tanto clamore, inducendo gli altri partner ai tavoli dei negoziati a considerare queste riforme come scontate (in cambio di nessuna contropartita da parte loro!) e a chiedere concessioni ulteriori.

A differenza dell'Uruguay round, grazie alle successive riforme della PAC che sono state introdotte e all'iniziativa EBA, l'UE è stata in grado di assumere nei negoziati

sull'agricoltura del DDA round il ruolo di un attore responsabile e credibile. L'UE ha intrapreso azioni unilaterali per sbloccare i negoziati facendo superare loro alcuni *impasse* in cui si erano venuti a trovare, compresa la decisione di accettare che non fossero parte dell'agenda negoziale tre dei quattro "temi di Singapore" e offrendo unilateralmente che l'accordo finale includesse la data per l'eliminazione dei sussidi all'esportazione. Le proposte dell'UE si sono sviluppate significativamente nel corso dei negoziati sin qui: dalla proposta iniziale del gennaio 2003, all'offerta del maggio 2004 di eliminare i sussidi alle esportazioni, all'offerta di ottobre 2005, fino a quella di giugno 2006, che include: l'eliminazione dei sussidi all'esportazione entro il 2013; la riduzione del 70% del suo sostegno interno distorsivo del commercio massimo consentito; un taglio medio delle sue tariffe consolidate dell'ordine del 50% (i cui effetti, comunque, potrebbero essere significativamente mitigati dal trattamento, da concordare, riservato per i prodotti "sensibili"). Se l'accordo finale non si discostasse di molto da questa proposta esso porterebbe senza dubbio poca liberalizzazione delle politiche interne e commerciali dell'UE in aggiunta a quella determinata dalle riforme delle politiche che sono già state realizzate o che stanno per esserlo. Ma quale sarebbe stata la valutazione dell'"ambizione" dell'attuale offerta dell'UE se questa fosse stata una ipotesi avanzata nel 1999, all'inizio dei negoziati, su cosa avrebbe potuto essere l'accordo finale del round?

Sebbene il futuro dei negoziati rimanga incerto, ci si attende che la PAC sia interessata da ulteriori significativi cambiamenti nel prossimo futuro. Se il DDA si concluderà con un accordo, l'"ambizione" dell'accordo sull'agricoltura sarà in gran parte limitato dalle riforme della PAC (incluse, quelle che avranno luogo nel prossimo futuro) e dal nuovo Farm Bill statunitense; queste politiche contribuiranno a definire un livello di "ambizione" dell'accordo finale che alcuni potrebbero giudicare insufficiente e altri troppo marcato, lasciando così aperta la porta ad un fallimento definitivo del round senza che sia possibile trovare un accordo. D'altra parte, indipendentemente da quale sia la conclusione del round, la PAC vedrà ulteriori cambiamenti significativi e gli sviluppi ragionevolmente prevedibili negli accordi commerciali che coinvolgono l'UE, per i quali i negoziati sono già avviati, contribuiranno ad aumentare il grado di apertura dei mercati comunitari dei prodotti agro-alimentari.

## Riferimenti bibliografici

- Alvarez-Coque J.-M. G., M.L. Marti-Selva, V. Matinez-Gomez and M. Villanueva-Margalef (2006), *Modelling Euro-Mediterranean Agricultural Trade*, TRADEAG Working Paper No. 05/2006 (scaricabile da <http://tradeag.vitamib.com>).
- Alvarez-Coque J.-M. G. (2002), "Agricultural trade and the Barcelona Process: is full liberalization possible?", *European Review of Agricultural Economics*, (29), 3, agosto.
- Anania G. (2001), "Modelling the GATT "Agreement on agriculture". Assessing the compatibility of EU "Agenda 2000" with GATT Commitments for wheat", in T. Heckeleei, H.P. Witzke and W. Henrichsmeyer, (a cura di), *Agricultural sector Modelling and Policy Information Systems*, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- Anania G. (2005), a cura di, *La riforma delle politiche agricole dell'UE ed il negoziato WTO. Il contributo di alcune ricerche quantitative alla valutazione dei loro effetti sull'agricoltura italiana*, FrancoAngeli, Milano.
- Anania G. (2006), "Dopo la "sospensione" del negoziato WTO, cosa ci aspetta?", *Politica Agricola Internazionale*, n.4.
- Anania G. e De Filippis F. (1996), a cura di, *L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano.
- Anania G. e J.-C. Bureau (2005), "The negotiations on agriculture in the Doha Development Agenda Round: current status and future prospects", *European Review of Agricultural Economics*, (32), 4, dicembre.
- Anderson K. e W. Martin (2005), "Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda", *World Economy*, (28), 9, settembre.
- Anderson K. W. Martin e D. van der Mensbrugge (2006), "Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios", in K. Anderson and W. Martin, (a cura di), *Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC.
- Antimiani A., P. Conforti e L. Salvatici (2006), *Assessing Market Access: Do Developing Countries really Get a Preferential Treatment?*, TRADEAG Working Paper No. 14/2006 (scaricabile da <http://tradeag.vitamib.com>).
- Arfini F. (2005), *Modelling Agricultural Policies: State of the Art and New Challenges*, (a cura di), Proceedings of the 89<sup>th</sup> Seminar of the European Association of Agricultural Economists, MUP Editore, Parma.
- Bach M. and W. Martin (2001), "Would the right tariff aggregator please stand up?", *Journal of Policy Modeling*, (23), 6.
- Balassa B. (1965), "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", *Manchester School of Economics and Social Studies*, (33).
- Bascou P., P. Londero e W. Münch (2006), "Policy Reform and Adjustment in the European Union: Changes in the Common Agricultural Policy and Enlargement", in D. Blandford and B. Hill, (a cura di), *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*, CAB International, Wallingford UK.

- Blandford D. (2006), *What Next for U.S. Farm Policy?*, Presentazione al 2006 Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium, St. Petersburg (FL), 3-5 dicembre.
- Bouamra Mechemache Z. e V. Réquillart (2000), "Analysis of EU dairy policy reform", *European Review of Agricultural Economics*, (27), 4, dicembre.
- Bouët A., L. Fontagné e S. Jean (2006), "Is Erosion of Tariff Preferences a Serious Concern?", in K. Anderson e W. Martin, (a cura di), *Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC.
- Brink L. (2005), *WTO Constraints on U.S. and EU Domestic Support in Agriculture: Assessing the October 2005 Proposals*, International agricultural Trade Research Consortium (Iatrc), Working Paper # 05-3, dicembre.
- Bureau J.-C. e L. Salvatici (2004), "WTO Negotiations on Market Access: What We Know, What We Don't Know and What We Should", in G. Anania, M. Bohman, C. Carter e A. McCalla, (a cura di), *Agricultural Policy Reform and the WTO. Where Are We Heading?*, Edward Elgar, Cheltenham UK.
- Bureau J.-C., R. Chakir e J. Gallezot (2006), *The Utilization of EU and US Trade Preferences for Developing Countries in the Agri-Food Sector*, TRADEAG Working Paper No. 19/2006 (scaricabile da <http://tradeag.vitamib.com>).
- Butault J.-P. e J.-C. Bureau (2006), *WTO constraints and the CAP: Domestic Support in EU-25 Agriculture*, TRADEAG Working Paper No. 11/2006 (scaricabile da <http://tradeag.vitamib.com>).
- Carbone A. e Sorrentino A. (2002), "Reddito agricolo e processo di riforma della Pac", *QA La Questione Agraria*, 4.
- Carbone A. e Sorrentino A. (2005), "La politica europea per la qualità e la nuova Pac", *QA La Questione Agraria*, 4.
- Casini L. (2005), a cura di, "Riforma della Pac e multifunzionalità: l'agricoltura tra nuove sfide e nuove opportunità", numero monografico della *Rivista di Economia Agraria*, (LX), 2.
- CEC (Commission of the European Communities) (2007), *Proposal for a Council Regulation laying down specific rules as regards the fruit and vegetable sector and amending certain Regulations*, COM(2007) 17 final, Brussels, 24 gennaio.
- CEC (Commission of the European Communities) (2007), *Proposal for a Council Regulation laying down specific rules as regards the fruit and vegetable sector and amending certain Regulations*, COM(2007) 17 final, Brussels, 24 gennaio.
- Cluff M. e D. Vanzetti (2005), "Sensitive and Special Products: The Case of Dairy Products", *Commodity Market Review 2005-2006*, FAO, Rome.
- Conforti P. e G. Rapsomanikis (2005), "The impact of the European Union sugar policy reform on developing and least developed countries", *Commodity Market Review 2005-2006*, FAO, Rome.
- Council of the European Union (2005), *Financial Perspectives 2007-2013*, Brussels, 19 dicembre.



- Cuffaro N. (2003), "Il Wto dall'Uruguay round a Cancun: una lettura in chiave Nord-Sud", *QA La Questione Agraria*, 3.
- DATAR-ARL (2003), *Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe*, ARL, Studies in Spatial Development, 4, Hannover ([www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)).
- De Benedictis M., F. De Filippis e L. Salvatici (1994), "Nature and Causes of CAP: Changes in the 1980s and a Tentative Exploration of Potential Scenarios", in G. Anania, C.A. Carter e A. McCalla, (a cura di), *Agricultural Trade Conflicts and GATT. New Dimensions in U.S.-European Agricultural Trade Relations*, Westview Press, Boulder CO.
- De Filippis F. (2002), a cura di, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, FrancoAngeli, Milano.
- De Filippis F. (2004), a cura di, *Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 4, febbraio (scaricabile da <http://www.foruminternazionale.coldiretti.it/> ).
- De Filippis F. e Salvatici L. (2003), a cura di, *Un percorso difficile. Il negoziato agricolo nel Doha round del WTO*, PROCOM Edizioni, Roma.
- De Filippis F. e Salvatici L. (2006), a cura di, *Wto e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun*, Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 3, ottobre (scaricabile da <http://www.foruminternazionale.coldiretti.it/> ).
- Frandsen S. e A. Walter-Jørgensen (2006), "Review of the EU Common Agricultural Policy", in E. Diaz-Bonilla, S.E. Frandsen e S. Robinson, (a cura di), *WTO Negotiations and Agricultural Trade Liberalization. The Effect of Developed Countries' Policies on Developing Countries*, CAB International, Wallingford UK.
- Gohin A. e J.-C. Bureau (2006), "Modelling the EU sugar supply to assess sectoral policy reforms", *European Review of Agricultural Economics*, (33), 2, giugno.
- Guyomard H., M. Baundry e A. Carpentier (1996), "Estimating Crop Supply Response in the Presence of Farm Programmes: Application to the CAP", *European Review of Agricultural Economics*, (23), 4.
- Henke R. (2002), "Dalla riforma MacSharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac", *QA La Questione Agraria*, 2.
- Hoekman B. e P. Messerlin (2006), "Removing the Exception of Agricultural Export Subsidies", in K. Anderson e W. Martin, (a cura di), *Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC.
- Ingersent K. A., A. J. Rayner e R.C. Hine (1998), *The Reform of the Common Agricultural Policy*, eds, MacMillan Press, London.
- ISMEA (2004), *L'impatto della riforma PAC sulle imprese agricole e sull'economia italiana*, FrancoAngeli, Milano.
- Jean S., D. Laborde e W. Martin (2006), "Consequences of Alternative Formulas for Agricultural Tariff Cuts", in K. Anderson e W. Martin, eds, *Agricultural Trade Reform & the*

- Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC.
- Mahé L. e T. L. Roe (1996), "The political economy of the 1992 CAP reform", *American Journal of Agricultural Economics*, (78).
- Martin W. e K. Anderson (2006), "The Doha Agenda Negotiations on Agriculture: What Could They Deliver?", *American Journal of Agricultural Economics*, 88, (5).
- Matthews A. (2006), *Decoupling and the Green Box: International Dimensions of the Re-instrumentation of Agricultural Support*, paper presentato al 93<sup>a</sup> EAAE Seminar "Impact of Decoupling and Cross Compliance on Agriculture in the Enlarged EU", 22-23 settembre.
- Moro D. e P. Sckokai (1999), "Modeling the CAP Arable Crop Regime in Italy: Degree of Decoupling and Impact of Agenda 2000", *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, (53).
- Moyer W. and T. Josling (2002), *Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EU and US in the 1990s*, Aldershot, UK.
- OECD (various years), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, OECD, Paris.
- OECD (2004), *Analysis of the 2003 CAP Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Preferential Trading Arrangements in Agricultural and Food Markets. The Case of the European Union and the United States*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *Agricultural Market Impact of Future Growth in the Production of Biofuels*, OECD, Paris.
- Oude Lansink A. e J. Peerlings (1996), "Modeling the New EU Cereals Regime in the Netherlands", *European Review of Agricultural Economics*, (23), 2.
- Pokrivcak J., C. Crombez e J. F. M. Swinnen (2006), "The status quo bias and reform of the Common Agricultural Policy: impact of voting rules, the European Commission and external changes", *European Review of Agricultural Economics*, (33), 4.
- Scenar 2020 (2007), *Scenar 2020, Scenario study on agriculture and the rural world*, (Contract No. 30-CE-0040087/00-08), European Commission, Directorate General Agriculture and Rural Development, gennaio.
- Schenkel Y. (2007), *Energy as a driver for European agriculture and forest, bioenergy and bioproducts*, SCAR – Foresight in the field of agricultural research in Europe, EU Commission, DG Research, expert paper, mimeo.
- Sckokai P. e D. Moro (2006), "Modeling the Reforms of the Common Agricultural Policy for Arable Crops under Uncertainty", *American Journal of Agricultural Economics*, (88), 1, febbraio.
- Steinberg R. H. e T. E. Josling (2003), "When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies To WTO Legal Challenge", *Journal of International Economic Law*, 6, (2).
- Swinbank A. (2005), "Developments in the Doha Round and WTO dispute settlement: some implications for EU agricultural policy", *European Review of Agricultural Economics*, (32), 4, dicembre.

- Swinbank A. e R. Tranter (2005), "Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?", *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, (6), 1.
- Thompson R. (2006), "*The 2007 U.S. Farm Bill*", Presentation at the Swedish Academy of Agricultural Sciences, Stockholm, 16 gennaio.
- van Meijl H. e F.van Tongeren (2002), "The Agenda 2000 CAP reform, world prices and GATT-WTO export constraints", *European Review of Agricultural Economics*, (29), 4, dicembre.
- Vanzetti D. e R. Peters (2007), *Reviving the WTO negotiations on agriculture*, invited paper, 51 Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society (AARES), Queenstown, New Zealand, 13-16 febbraio.
- Westhoff P., S. Brown e C. Hart (2005), *When Point Estimates Miss the Point: Stochastic Modeling of WTO Restrictions*, Paper presentato al 2005 Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium, San Diego CA, 4-6 dicembre.
- WTO (2001), *Ministerial Declaration*, Doha, 14 novembre (WTO/MIN(01)/DEC/1).
- WTO (2004), *Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, 2 agosto (WTO/L/579).
- WTO (2005a), *Committee on Agriculture, Special session. Agricultural Negotiations: Status report II, Looking Forward the Hong Kong Ministerial, Assessment by the Chairman*, 1 agosto (TN/AG/19).
- WTO (2005b), *Doha Work Programme. Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005*, Hong Kong, 22 dicembre (WTO/MIN(05)/DEC).

### ***Pubblicazioni del Gruppo 2013***

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale, Linee guida per una buona gestione da qui al 2013* — Working paper n. 1, novembre 2006.

Fabrizio de Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della PAC: proposte per un'applicazione selettiva dell'art. 69* - Working paper n. 2, maggio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?* - Working paper n. 3, maggio 2007.