
Lo stallo del negoziato WTO e il processo di riforma delle politiche agrarie dell'Unione Europea

Giovanni Anania¹

Il negoziato commerciale multilaterale nel *Doha Development Agenda* (Dda) round del WTO è ormai da molti mesi in un evidente stato di stallo. Le ricorrenti dichiarazioni dei Paesi più potenti della terra, sia tra i Paesi sviluppati sia tra quelli in via di sviluppo più grandi, di voler rapidamente portare a conclusione il negoziato – come quella di novembre a Washington in occasione della riunione del G20, quella di 24 Paesi ai margini del *World Economic Forum* di Davos in gennaio o quella alla conclusione della riunione del G7 a Roma a febbraio – non generano più alcun ottimismo; appaiono per quello che sono: dichiarazioni in cui non credono nemmeno coloro che le sottoscrivono, cui non seguono quegli strappi nelle loro posizioni negoziali che sarebbero necessari per aprire la strada alla conclusione del round.

Il negoziato è fermo ormai da molti mesi, dal fallimento della riunione dello scorso luglio a Ginevra, quando

¹ Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria; ganania@unical.it. In questa nota vengono presentati alcuni primi risultati di una ricerca co-finanziata dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Programma di Ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale 2007 su "Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato WTO") (<<http://www.ecostat.unical.it/anania/pue&piec.htm>>).

si è tenuta la più lunga (nove giorni) riunione negoziale ad alto livello della storia del WTO (formalmente non si è trattato di una Ministeriale, ma molti Paesi erano rappresentati dai loro ministri). Per capire perché il negoziato sia oggi fermo è utile analizzare i perché del fallimento della riunione di Ginevra.

Per prima cosa, c'è da dire che, alla vigilia della riunione, non regnava certo un forte ottimismo sulla possibilità che essa potesse riuscire a colmare la distanza tra le diverse posizioni negoziali che ancora esisteva su alcuni degli elementi più importanti del negoziato conclusivo del round. Pascal Lamy, che per il suo ruolo di Direttore generale del WTO pubblicamente non può che essere ottimista, ha dichiarato, alla vigilia della riunione, che la probabilità che si potesse giungere ad un accordo era di poco al di sopra del 50%.

Non c'è dubbio, però, che, nel corso della maratona di luglio, si sia riusciti a fare passi avanti significativi su alcune delle questioni aperte nel negoziato agricolo: sulla percentuale di riduzione del “sostegno interno” da parte degli Stati Uniti (anche se molti osservatori ritengono che l'accettazione da parte di questi di una riduzione del sostegno interno incompatibile con il nuovo Farm Bill sia da considerarsi un bluff, motivato dalla necessità di mostrare disponibilità ad accettare un vincolo potenzialmente “doloroso”, ben sapendo però che non si sarebbe trovato un accordo su altri temi negoziali); sulla percentuale di riduzione delle tariffe più alte, quelle al di sopra del 75%; sull'introduzione di un valore massimo per le tariffe; sulla determinazione del numero dei prodotti “sensibili” (cioè dei prodotti per i quali sarà possibile applicare una riduzione delle tariffe minore di quella prevista dall'accordo); sui prodotti “speciali” (analoghi ai prodotti “sensibili”, ma riservati ai soli Paesi in via di sviluppo); sui prodotti da includere tra quelli “tropicali” (cioè sui prodotti di interesse specifico per i Paesi in via di sviluppo, tra quelli tropicali, cui applicare una riduzione delle tariffe maggiore e più rapida rispetto a quanto previsto dall'accordo); sulle misure per ridurre il problema dell'“erosione delle preferenze commerciali”; sul problema delle banane. Al contrario, nessuna ipotesi condivisa di accordo è emersa nel negoziato agricolo per quanto riguarda: la “semplificazione” delle tariffe (cioè la trasformazione in tariffe *ad valorem* – espresse, cioè, come una percentuale del valore delle merci importate, ad esempio il 12% – di tutte le tariffe specifiche – espresse, cioè, in una somma per unità importata, ad esempio 3,5 € per tonnellata – o espresse come somma di una componente *ad valorem* ed una componente specifica); il Meccanismo speciale di salvaguardia (MSS), di cui dirò tra poco; e l'“iniziativa sul cotone” (la decisione presa nel 2004 di ridurre tutte le forme di sostegno per il cotone di più e più rapidamente di quanto previsto dall'accordo). Passando agli altri tavoli negoziali, si è rimasti molto lontani da un accordo anche al tavolo TRIPS sul tema delle denominazioni di origine per i vini e gli alcolici (meno che meno sull'estensione di questo accordo, quale che sia e quando verrà, anche agli altri prodotti agro-alimentari), ed a quello dell'Accesso di mercato per i prodotti non agricoli (NAMA) sulla riduzione delle tariffe per questi prodotti.

Il negoziato è stato interrotto quando è emersa l'impossibilità di trovare un accordo sulla questione del Meccanismo speciale di salvaguardia. Vale la pena chiarire qual è l'oggetto del contendere e quali le posizioni emerse. Il MSS dà la possibilità, ai soli Paesi in via di sviluppo, di aumentare una tariffa quando si ha una riduzione dei prezzi e/o un aumento delle importazioni tali da mettere a serio rischio i produttori interni. Un meccanismo simile – la Clausola speciale di salvaguardia (CSS) – era stato introdotto, ma solo per alcuni prodotti, dall'accordo conclusivo dell'Uruguay round. Il MSS prevede che la tariffa possa essere aumentata addirittura al di sopra del livello massimo previsto oggi (cioè, al di sopra di quello massimo che verrà comunque ridotto con l'accordo conclusivo del Dda round). Per quanto questo possa apparire sorprendente, prima della riunione di Ginevra il tema del MSS non era stato praticamente oggetto di negoziazione. Che si trattasse di uno dei temi in grado di far fallire il negoziato era però chiaro a tutti: alla vigilia dell'incontro, l'India aveva dichiarato che il MSS era un tema legato alla povertà ed alla stessa sopravvivenza dei suoi contadini e che, pertanto, si trattava di una questione per lei "non negoziabile". La proposta dell'India era che il MSS potesse essere applicato in presenza di un aumento delle importazioni del Paese di un dato prodotto del 10% e che la tariffa massima applicabile in questo caso divenisse pari al 140% di quella massima applicabile oggi, cioè quella risultante dall'accordo conclusivo dell'Uruguay round. All'estremo opposto, la posizione negoziale degli Stati Uniti era che il MSS potesse essere applicato solo in presenza di un aumento ben più consistente (+40%) delle importazioni. Il negoziato sul MSS si è protratto per quattro giorni (dal 25 al 29 luglio) durante i quali le posizioni di India e Stati Uniti sono rimaste ferme. Il 28 luglio l'India si è dichiarata disponibile ad accettare una proposta di compromesso di Lamy che prevedeva che il MSS scattasse sulla base della decisione di un panel (invece che sulla base di un aumento delle importazioni) che sancisse il fatto che gli sviluppi delle condizioni di mercato avevano determinato un danno serio, verificabile in maniera oggettiva, per la sopravvivenza degli abitanti del Paese. Gli Stati Uniti l'hanno rifiutata; non solo, ma si sono anche opposti a interrompere il negoziato sul MSS per passare a negoziare altri temi su cui non c'era ancora un accordo, tornando al MSS più avanti. A quel punto era evidente che gli Stati Uniti, preoccupati degli effetti mediatici dell'atteso reciproco accollarsi delle responsabilità del fallimento del negoziato in vista, non volevano rischiare che la riunione potesse interrompersi sull'impossibilità di raggiungere un accordo su un tema in cui essi si potessero venire a trovare in una difficile posizione negoziale "difensiva" – come sull'"iniziativa sul cotone" o in quello sulle denominazione di origine – preferendo, invece, che la rottura avvenisse su un tema negoziale che li vedeva impegnati in una posizione "offensiva".

Ma torniamo per un attimo al MSS. Intanto c'è da chiarire subito che non si tratta affatto di una questione meramente tecnica. Un aumento delle importazioni del 10% è quanto è lecito attendersi dall'accordo, sostanzialmente già raggiunto, sull'accesso al mercato, che, presumibilmente, determinerà per molti dei Paesi con un profilo tariffario più elevato, alme-

no per alcuni prodotti, una riduzione non marginale delle tariffe agricole applicate; quindi, il MSS proposto dall'India si tradurrebbe nella possibilità per i Paesi in via di sviluppo, al verificarsi di condizioni di mercato sostanzialmente attese come risultato dell'accordo, di riportare le tariffe applicate ad un livello addirittura molto al di sopra di quelle massime applicabili oggi, con l'effetto, quindi, di delineare un accordo conclusivo del round che, invece di far aumentare l'accesso ai mercati, lo farebbe ridurre. Il MSS si configurerebbe, quindi, più come un meccanismo di salvaguardia rispetto agli effetti attesi, ancorché indesiderati, dell'accordo, che rispetto al verificarsi di un aumento dell'accesso di mercato interno al di là di quello che sarebbe lecito attendersi. In questo senso, la posizione degli Stati Uniti appare quindi giustificata. Oltretutto, un aumento delle importazioni, di per sé, non vuol dire affatto problemi per il mercato interno; ad esempio, in presenza di un aumento della domanda interna, un aumento delle importazioni si avrebbe assieme ad un aumento del prezzo sul mercato interno ed avrebbe l'effetto di difendere i consumatori interni contenendo tale aumento (e, ovviamente, riducendo i benefici dell'aumento del prezzo per i produttori interni). In altre parole, la preoccupazione di tutelare i produttori agricoli interni più poveri, che è l'unica cui l'India sembra dare importanza, dovrebbe tradursi in un MSS la cui applicazione è legata ad una riduzione del prezzo sul mercato interno piuttosto che, come richiesto dall'India, ad un aumento delle importazioni. D'altro canto, paradossalmente, il negoziato a Ginevra non ha mai toccato la questione di quale dovesse essere la riduzione del prezzo sul mercato interno che farebbe scattare il MSS (la CSS scatta in presenza di un aumento delle importazioni e/o di una diminuzione del prezzo interno). C'è anche da dire che, sebbene il mancato accordo sul MSS sia stato presentato come il risultato di uno scontro tra Stati Uniti ed India, né gli uni, né l'altra erano isolati nel difendere le loro posizioni. Accanto all'India, c'erano la Cina e molti Paesi poveri importatori netti di alimenti; in particolare, la Cina aveva un interesse ad un MSS quale quello proposto dall'India probabilmente maggiore di quello di quest'ultima: nel negoziato di accesso della Cina al WTO (la Cina è diventata membro solo nel 2001) questa ha dovuto accettare massimali tariffari molto vicini alle tariffe effettivamente applicate, mentre i massimali dell'India sono stati auto-determinati da questa dopo l'Uruguay round e sono stati fissati molto al di sopra delle tariffe effettivamente applicate, con il risultato che i tagli che verranno determinati dall'accordo conclusivo del Dda round "morderanno" molto più per la Cina che non per l'India. D'altro canto, anche gli Stati Uniti non erano i soli a volere un MSS molto meno generoso di quello proposto dall'India: accanto a loro, tra gli altri, c'erano anche molti tra i Paesi in via di sviluppo più ricchi esportatori netti di alimenti, che non volevano vedere cancellate dal MSS le opportunità di aumentare le loro esportazioni verso mercati di Paesi quali la Cina e l'India. Quindi, il conflitto sul MSS, lungi dall'essere un testa a testa tra Usa e India, assume anche una rilevante dimensione Sud-Sud.

Vale la pena di dire qualcosa anche sul negoziato sulle denominazioni di origine. La *Dichiarazione conclusiva* della Conferenza ministeriale di Doha del 2001 stabilisce che l'ac-

cordo conclusivo del Dda round dovrà includere impegni per la tutela delle denominazioni di origine (“indicazioni geografiche” nel linguaggio WTO) per i vini e gli alcolici; nonostante le richieste di molti Paesi (l’Unione europea in testa) non c’è, invece, intesa sul fatto che l’accordo conclusivo del round debba contenere impegni analoghi anche per le denominazioni relative agli altri prodotti agro-alimentari. Nella riunione di luglio dello scorso anno a Ginevra, quello delle denominazioni di origine è stato uno dei temi negoziali sui quali non si è riusciti a fare alcun passo in avanti: da un lato, un gruppo di Paesi – gli Stati Uniti, ma anche, tra gli altri, Argentina, Australia, Canada, Cile e Giappone – a proporre un registro delle denominazioni, limitato soltanto a quelle di vini ed alcolici, la cui tutela da parte dei Paesi membri rimarrebbe comunque facoltativa, su base volontaria; dall’altro, un più nutrito numero di Paesi – l’Unione Europea, ma anche, tra gli altri, Ecuador, India e Svizzera – a proporre un registro delle denominazioni, per tutti i prodotti agro-alimentari, la cui tutela da parte dei Paesi membri del WTO sarebbe obbligatoria. Nei sette anni di negoziati, dalla Ministeriale di Doha ad oggi, le posizioni sul tema delle denominazioni di origine sono ancora quelle iniziali! A Ginevra, i negozianti statunitensi hanno esplicitamente dichiarato e con una fermezza inusuale, di non avere alcun mandato per una estensione nell’ambito del DDA round agli altri prodotti agro-alimentari di quanto verrà deciso per vino ed alcolici e, quindi, la loro indisponibilità anche soltanto a discutere della questione. La domanda da porsi è: sarebbe stato possibile per i Commissari Mandelson e Fischer Boel tornare da Ginevra con un accordo conclusivo del round che non comprendesse un’efficace tutela delle denominazioni geografiche per tutti i prodotti agro-alimentari? La mia risposta a questa domanda è no. Al di là dell’effettiva importanza concreta di una tutela multilaterale per tutte le nostre denominazioni di origine, su cui si può discutere, la questione è diventata politicamente troppo sensibile (anche come risultato delle legittime ed efficaci pressioni esercitate dal nostro Paese) perché per molti Paesi membri (compreso il nostro) potesse essere politicamente accettabile una riduzione non trascurabile delle tariffe di alcuni prodotti agricoli (in cambio di un’apertura commerciale per i prodotti non agricoli da parte dei Paesi in via di sviluppo più grandi e di quelli più ricchi) senza portare a casa un risultato difendibile sulle denominazioni di origine. Il no fermo (e credibile) da parte degli Stati Uniti vuole dire, quindi, che il tema delle denominazioni era tra quelli sui quali, a meno di un improbabile clamoroso passo indietro da parte dell’Unione Europea, la riunione di Ginevra era destinata a prendere atto dell’impossibilità di trovare un accordo.

Comunque, se è vero che la rottura è avvenuta negoziando il MSS, non ci sono dubbi che, denominazioni di origine a parte, ci si sarebbe sicuramente trovati davanti all’impossibilità di trovare una soluzione condivisa anche nel negoziato sull’“iniziativa sul cotone” e in quello NAMA. Se India, Cina ed Indonesia hanno esplicitamente espresso la loro indisponibilità a cercare una soluzione di compromesso sul MSS e nel negoziato NAMA, gli Usa si sarebbero mostrati altrettanto inflessibili nei negoziati sull’“iniziativa sul cotone” e in quello

NAMA (oltre che sulle denominazioni di origine). In sostanza, alcune delle richieste “offensive” più importanti per alcuni Paesi coincidevano con questioni “difensive” sulle quali altri Paesi non erano disponibili a fare un passo indietro; e viceversa. È interessante sottolineare come su molti temi i gruppi di Paesi contrapposti contengano tanto Paesi sviluppati sia Paesi in via di sviluppo. La conclusione è che non esistevano le condizioni per poter raggiungere un accordo “forte”, cioè un accordo reso possibile dal fatto che tutti fossero disponibili a concessioni rispetto alle richieste “offensive” degli altri e, quindi, un accordo in grado di costringere a modificare, in maniera non particolarmente marcata, ma comunque sicuramente apprezzabile, le politiche distorsive del commercio in essere. Ma non è stato possibile neanche raggiungere un accordo “debole”, cioè un accordo reso possibile dal fatto che tutti fossero disponibili a fare un passo indietro nelle loro richieste “offensive”, rendendo possibile un accordo tale da consentire a ciascuno di non dover modificare in maniera apprezzabile le proprie politiche (e, d’altro canto, che non consente di ottenere i cambiamenti sperati in quelle degli altri). In sostanza, non esisteva la forte e diffusa determinazione politica necessaria a far emergere un compromesso. Alcuni dei Paesi erano sinceramente disponibili a fare quanto necessario per chiudere un accordo, per altri, il “non accordo” era da preferire tanto ad un accordo “debole” che ad un accordo “forte” che li costringesse a fare concessioni in aree considerate sensibili. Tra i Paesi disponibili a trovare un accordo di compromesso includevi anche l’Unione Europea, sicuramente disponibile a sottoscrivere un accordo “debole”, ma forse anche pronta a sottoscriverne uno relativamente “forte”, scambiando una significativa riduzione della protezione alla frontiera per alcuni prodotti agricoli sensibili con una riduzione apprezzabile delle tariffe per i prodotti non agricoli da parte dei Paesi in via di sviluppo più grandi e più ricchi. Sul tavolo negoziale a Ginevra la pressione politica perché si arrivasse ad un accordo sembrava soprattutto legata ai Paesi meno sviluppati (per i quali dall’accordo sarebbero comunque derivati solo benefici), ed a quelli, in via di sviluppo e non, esportatori netti di alimenti non troppo spaventati da un accordo NAMA relativamente forte. Non abbastanza da costringere tutti a trovare una convergenza su un’ipotesi di compromesso.

Naturalmente le negoziazioni multilaterali, formalmente almeno, non falliscono mai: se non si riesce a trovare un accordo semplicemente si continua a negoziare, o a far finta di negoziare ma, di fatto, rimanendo in surplace in attesa di tempi (negoziati) migliori. Il tentativo di organizzare una Conferenza ministeriale in dicembre, sull’onda della dichiarazione del G20 del mese prima, si è arenato di fronte all’evidenza che, dietro a quella dichiarazione, non esisteva neanche la determinazione politica necessaria per poter convocare una riunione negoziale che avesse un minimo di credibilità.

Di fatto, dopo luglio non è successo nulla che abbia modificato il quadro negoziale. L’attesa delle elezioni presidenziali negli Stati Uniti, prima, e dell’avvio della nuova Amministrazione poi, hanno ridotto ulteriormente i margini per riavviare il negoziato. Né oggi, dopo l’insediamento del Presidente Obama, le aspettative sono molto diverse. L’atteggiamento della

nuova Amministrazione USA e del Congresso nei confronti dei processi di liberalizzazione commerciale multilaterale e regionale non appare ancora chiaro: al di là del posizionamento del “candidato” Obama in campagna elettorale (che è stato di piena condivisione del Farm Bill approvato dal Congresso e, sul fronte del commercio internazionale, di grande attenzione alla domanda di protezionismo da parte delle componenti più deboli del sistema produttivo statunitense, preoccupate della competizione estera), nelle decisioni del Presidente Obama prevarranno le spinte protezionistiche su quelle guidate dagli interessi dei settori più competitivi sui mercati internazionali? Il Congresso concederà al presidente la Trade Promotion Authority? Dalle nomine compiute dal neo-Presidente americano (l'ex sindaco di Dallas, Ron Kirk, a responsabile del Commercio estero, e l'ex governatore dello Iowa, Tom Vilsack, a responsabile dell'Agricoltura) sembrerebbe emergere un team non apertamente anti-liberalizzazione commerciale, ma comunque probabilmente orientato più dagli interessi “difensivi” che da quelli “offensivi”, più dalla necessità di difendere la quota del mercato interno in mano ai produttori interni che di conquistarne di nuove all'estero. Tra l'altro, nonostante gli ottimi e solidi rapporti che ci si può attendere tra Congresso ed Amministrazione, non è difficile prevedere un atteggiamento più protezionistico da parte del primo rispetto alla seconda. Quindi, i segnali che vengono dall'altro lato dell'Atlantico non sono per ora incoraggianti.

La decisione in ottobre del Commissario al Commercio estero Peter Mandelson, responsabile del negoziato WTO per l'Unione Europea, di dimettersi per accettare di entrare a far parte del Governo Brown nel Regno Unito, non ha certo aiutato il riavvio del negoziato. La Commissione UE scadrà nel 2009 e la nuova non sarà confermata che in autunno: gli altri Paesi giudicheranno credibile avviare un negoziato con una Commissaria che da qui a qualche mese potrebbe non essere confermata? Nel maggio del 2009 si terranno elezioni anche in India: questo Paese sarà disponibile, prima di allora, ad assumere scelte negoziali che potrebbero risultare impopolari, o a modificare le posizioni assunte in campagna elettorale immediatamente dopo le elezioni? Nonostante le dichiarazioni del G20 di novembre, quella in gennaio dei Ministri riuniti a Davos in occasione del World Economic Forum e quella al termine del G7 a febbraio, tutto lascia presagire che nel 2009 nel negoziato del DDA round non succederà granché. Bisognerà aspettare la fine del 2009 per scrutare l'orizzonte alla ricerca di segnali di mutamento nel clima negoziale in grado di far ripartire (veramente) il negoziato; segnali che, peraltro, potrebbero benissimo non materializzarsi.

Un risultato dello stallo prolungato nel negoziato è un inasprimento del ricorso al sistema di risoluzione delle dispute nel WTO: il Brasile, già in autunno, ha avviato le procedure per applicare le sanzioni cui ha diritto come risultato della conclusione a suo vantaggio della disputa con gli Stati Uniti sul cotone; Brasile e Canada assieme hanno annunciato la loro intenzione di aprire una disputa a tutto campo contro gran parte delle politiche di sostegno in agricoltura degli Stati Uniti; Ecuador e Stati Uniti hanno riaperto lo scontro con l'Unione Europea sul suo regime di importazione per le banane. E questo non è che l'inizio...

Come se non bastasse, a tutto questo bisogna oggi aggiungere gli effetti della crisi economica e finanziaria. Essa ha due effetti sul negoziato. Il primo è di spostare l'attenzione e le energie di molti Paesi sui problemi di breve periodo determinati dalla crisi, facendo passare in secondo piano il negoziato multilaterale. Il secondo effetto è quello di ridare fiato, in ciascun Paese, alle istanze protezionistiche che trovano terreno fertile nei gravi problemi causati dalla contrazione della domanda, soprattutto nell'aumento della disoccupazione. Questo vuol dire un clima non certo favorevole né al riavvio del negoziato né, se questo ripartisse, alla disponibilità di molti Paesi alla liberalizzazione delle loro politiche.

Paradossalmente, c'è anche un effetto positivo della crisi sul ruolo svolto dal WTO e, quindi, sul negoziato, ma questo è rimasto sin qui del tutto ignorato: in una situazione che ha fatto emergere con chiarezza la colpevole inadeguatezza delle politiche di regolazione del funzionamento dei mercati finanziari a tutela dei cittadini, il WTO emerge come un'istituzione che ha dato prova in questi anni di essere in grado di garantire l'applicazione delle regole che i Paesi membri si sono date, tutelando soprattutto i Paesi più deboli; oltretutto, non bisognerebbe mai dimenticare che il WTO si è dotato di meccanismi di funzionamento caratterizzati in senso fortemente democratico: è l'unica tra le istituzioni multilaterali più importanti in cui le decisioni debbano essere prese all'unanimità.

Ma l'attenzione dei Paesi è oggi altrove ed il clima politico generale non è certo favorevole ad una liberalizzazione degli scambi e ad una riforma delle politiche interne distorsive del commercio internazionale. Quindi, per il riavvio del negoziato meglio aspettare che il grosso degli effetti negativi della crisi finanziaria si siano riassorbiti ed il clima torni ad essere di ottimismo e di fiducia nei mercati.

Una domanda che molti si pongono è quali siano le implicazioni dello stallo del negoziato per il processo di riforma delle politiche dell'Unione Europea rilevanti per l'agricoltura. La mia risposta a questa domanda è: praticamente nessuna. Le decisioni di modifica della politica agricola comune (PAC) che si sono succedute in questi anni, dall'avvio del Dda round ad oggi, hanno certamente tenuto conto del negoziato WTO in corso, ma non sono state condizionate in maniera significativa da questo. Le modifiche che l'Unione Europea ha via via apportato alla PAC sono state dettate da motivazioni interne, legate all'esigenza di renderla più efficace e più equa, non per prepararla al possibile esito del negoziato WTO; se mai, questo è stato indicato da taluni, strumentalmente, come un vincolo ineludibile che imponeva scelte in una certa direzione, ...ma questa era la direzione lungo la quale ci si voleva incamminare, a prescindere dal negoziato multilaterale in corso. La stessa cosa dobbiamo attenderci per il futuro.

Vediamo però, entrando un po' più nello specifico, i legami tra la mancata conclusione del negoziato WTO ed il processo di riforma della PAC.

Per quanto riguarda i sussidi all'esportazione, l'Unione Europea ha già accettato di eliminarli progressivamente, naturalmente se si raggiungerà un accordo che porti alla conclusione

del DDA round. Intanto, l'Unione Europea li sta continuando ad utilizzare (e, se necessario, continuerà ad utilizzarli), ma in maniera non solo molto più contenuta che in passato, ma anche molto più contenuta rispetto a quanto consentito dall'accordo conclusivo dell'Uruguay round. Prescindendo da quello che è successo lo scorso anno a causa dell'improvviso aumento dei prezzi di molti prodotti agricoli, il minor impiego, nel tempo, dei sussidi all'esportazione è da mettere in relazione con il progressivo riavvicinamento dei prezzi comunitari a quelli mondiali come risultato della riduzione del sostegno accoppiato che si è avuta in questi anni a seguito della riforma Fischler del 2003, dell'implementazione dell'iniziativa Everything But Arms del 2001 (che renderà inutilizzabile lo strumento dei sussidi all'esportazione per riso e zucchero) e della cancellazione dei sussidi all'esportazione contenuta nelle riforme delle Organizzazioni Comuni di Mercato di olio d'oliva, ortofrutticoli e vino. La riforma del sistema delle quote latte porterà, nel giro di qualche anno, ad una riduzione dei prezzi interni dei prodotti lattiero-caseari, riducendo la necessità di ricorrere ai sussidi all'esportazione. Infine, nel 2006, la spesa per i sussidi all'esportazione è stata pari a circa il 5% di quella complessiva per le politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale dell'Unione Europea; in presenza di pressioni per una riduzione delle risorse finanziarie complessivamente a disposizione di queste politiche, crescono quelle degli interessi interni all'agricoltura per utilizzare le risorse oggi assorbite dai sussidi all'esportazione per finanziare altri strumenti della PAC (per esempio per contenere i possibili tagli dei pagamenti diretti alle aziende, o per finanziare nuovi strumenti). Quindi, in prospettiva, è lecito attendersi che, indipendentemente dall'esito del DDA round, l'Unione Europea arriverà ad eliminare i sussidi all'esportazione (o ne restringerà fortemente l'uso, limitandolo a situazioni di mercato realmente eccezionali).

Anche per le politiche di sostegno interno, il mancato accordo nel DDA round non avrà alcuna conseguenza. Così come il progressivo disaccoppiamento del sostegno – sino alla cancellazione, con l'Health check, delle forme residue di sostegno accoppiato – è stato dettato da motivazioni del tutto interne, anche il dibattito che si sta già avviando sul futuro delle politiche per l'agricoltura e le aree rurali “oltre il 2013” – una condizionalità più efficace? una modulazione più marcata? una PAC radicalmente modificata negli obiettivi (realmente) perseguiti? una PAC radicalmente rinnovata negli strumenti? – sarà centrato su argomentazioni tutte legate agli interessi dei diversi stakeholder interni. D'altro canto, le riforme che si sono succedute dal 2003 ad oggi mettono l'Unione Europea al riparo sia dal possibile esito di dispute WTO sulla legittimità delle sue politiche interne di sostegno all'agricoltura, sia dalla necessità di modificarle come risultato di un eventuale accordo conclusivo del round.

Un po' diversa la situazione per quanto riguarda la protezione del mercato interno dalle importazioni. In questo caso, ci sono due aspetti da considerare. Il primo è quello delle implicazioni dell'eventuale chiusura del round. Infatti, se si arrivasse ad un accordo e questo dovesse essere relativamente “forte” (che, in questo caso, vorrebbe dire con una componente relativa ai prodotti “sensibili” non troppo generosa, né in termini di numero di prodotti de-

finibili come tali, né in termini di riduzione delle relative tariffe ed introduzione/espansione delle quote all'importazione a tariffa ridotta), esso si tradurrebbe per alcuni prodotti specifici in una riduzione non trascurabile della protezione del mercato interno (ad esempio, per alcune carni). Se, al contrario, l'accordo fosse relativamente "debole" (cioè la componente relativa ai prodotti "sensibili" consentisse di evitare l'aumento apprezzabile delle importazioni per tutti i prodotti effettivamente sensibili), o non si arrivasse ad alcun accordo, allora non si avrebbe alcuna modifica del grado di protezione attuale dei mercati agro-alimentari dell'Unione Europea, almeno per quanto riguarda le importazioni che non avvengono nell'ambito di accordi commerciali di tipo preferenziale. D'altro canto l'Unione Europea non ridurrebbe certo unilateralmente la sua protezione tariffaria rilevante su base multilaterale.

Il secondo aspetto da considerare è, invece, quello dell'evoluzione, indipendentemente dall'esito del negoziato WTO, degli accordi commerciali dell'Unione Europea. Infatti, l'Unione Europea, parallelamente al negoziato multilaterale nel Dda round, ha continuato, in questi anni, una politica di espansione e rafforzamento dei suoi accordi commerciali bilaterali e regionali che prevedono una riduzione della protezione alla frontiera su base preferenziale unilaterale (come nel caso dell'iniziativa EBA) o reciproca (come nel caso degli Economic Partnership Agreements). Indipendentemente da quanto succederà nel Dda round, l'Unione Europea continuerà nel suo processo di allargamento (quanto meno ai Paesi dei Balcani, ma l'allargamento alla Turchia resta in agenda), di progressiva integrazione commerciale con i Paesi del Mediterraneo e con i "vicini" sul confine orientale (nell'ambito della European Neighborhood Policy), di stipula di accordi bilaterali e regionali (negoziati sono aperti con i Paesi del Mercosur, del Medio Oriente, dell'America Centrale, della Comunità Andina, con l'India, la Cina e la Russia). Si tratta di un processo che (ha determinato in questi anni e) determinerà una significativa, progressiva apertura dei mercati interni alle importazioni agro-alimentari.

In conclusione, il messaggio di questa nota è che il negoziato WTO ed il suo possibile esito non hanno costituito in passato, e non c'è motivo per cui debbano costituire in futuro, un vincolo per le decisioni sul futuro delle politiche dell'Unione Europea per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Non resta che augurarci che si sviluppi al più presto un dibattito ampio, franco, informato ed approfondito sulle "politiche che vorremmo" per rispondere in maniera equa ed efficace alle domande dei sistemi agricoli e delle aree rurali del nostro Paese, un dibattito che ci metta in condizione di intervenire con efficacia e tempestività nel non facile processo che ci aspetta che porterà, prima, nel prossimo anno, alle decisioni relative alla revisione del bilancio dell'Unione Europea e, più avanti, a disegnare le politiche per l'agricoltura e lo sviluppo delle aree rurali "oltre il 2013".