

NEGOZIATI COMMERCIALI MULTILATERALI,  
ACCORDI PREFERENZIALI E POLITICHE AGRICOLE  
DELL'UNIONE EUROPEA \*

di Giovanni Anania \*\*

### Introduzione

Il futuro del *Doha Development Agenda (Dda)* round del Wto rimane incerto: sarà mai raggiunto un accordo? Se vi sarà un accordo, quando avverrà? E l'Accordo sull'agricoltura, se accordo ci sarà, sarà "ambizioso", o porterà solo una modesta, o addirittura nessuna, liberalizzazione del commercio internazionale di prodotti agroalimentari?

Negli stessi anni in cui nei negoziati multilaterali non si registravano passi in avanti, le politiche agricole e per lo sviluppo rurale dell'Unione Europea (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

\* Il lavoro è una versione aggiornata ed ampiamente rivista della relazione invitata tenuta alla 51<sup>a</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). Una versione precedente del lavoro è circolata come *Working Paper 3/2007* del "Gruppo 2013" (<http://www.foruminternazionale.coldiretti.it/2013.htm>). Gli utili commenti di Fabrizio De Filippis, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Luca Salvatici, Margherita Scoppola e di due lettori anonimi della rivista mi hanno aiutato a migliorare versioni precedenti del lavoro.

\*\* Dipartimento di economia e statistica, Università della Calabria, [ganania@unical.it](mailto:ganania@unical.it).

QA – Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, 3, 2007

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 Fischler hanno subito, o stanno subendo, cambiamenti analoghi, e ulteriori rilevanti modifiche delle politiche saranno prese in esame nel prossimo futuro.

Questo lavoro punta ad offrire un'analisi del passato recente 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 politiche di preferenza commerciale dell'UE, e l'evoluzione negli stessi anni del negoziato Wto. La seconda parte del lavoro discute, invece, i possibili ulteriori passi nel processo di riforma della Pac, le prospettive dell'evoluzione degli accordi commerciali che coinvolgono l'UE, e cosa potrebbe, o potrebbe non succedere nel Dda round del Wto, e perché.

## **2. Le riforme 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, che sembrava crescere al di fuori di qualsiasi possibilità di controllo, diventando rapidamente 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 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 (Datar-Arl, 2003).

Il processo di riforma della Pac non si è sviluppato nel tempo ad una velocità costante e, fino soltanto a pochi anni fa, le riforme non hanno interessato in modo coerente 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 in ciascun settore entro limiti prefissati), spesso decisi sotto la pressione di problemi di bilancio contingenti, il primo cambiamento strutturale nell'as-

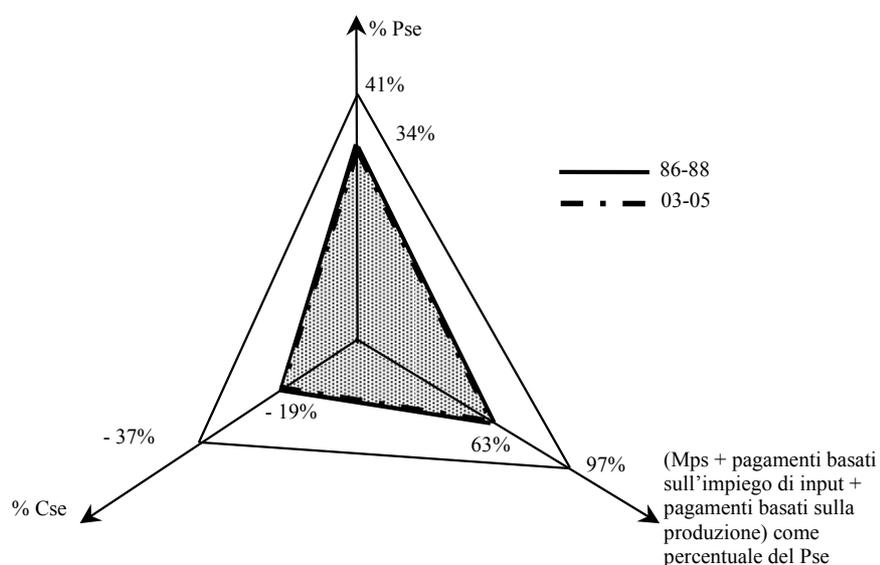
setto della Pac si è avuto nel 1992 con la riforma MacSharry; questa, tra le altre cose, ha ridotto significativamente il prezzo di sostegno per carni bovine e seminativi e ha introdotto pagamenti “compensativi” parzialmente disaccoppiati (De Benedictis, De Filippis, Salvatici, 1994). La riforma MacSharry ha legato una fetta consistente del sostegno garantito dalla Pac alle scelte di allocazione produttiva delle superfici invece che ai volumi prodotti, a “cosa”, piuttosto che a “quanto” prodotto dalle aziende. La riforma di Agenda 2000 del 1999 ha fatto fare un ulteriore passo in avanti, con un’ulteriore riduzione del prezzo di sostegno per carni bovine e seminativi e un aumento dei pagamenti “compensativi” parzialmente disaccoppiati, un aumento delle quote latte e una riduzione del prezzo di sostegno per i prodotti lattiero-caseari (in questo caso, posticipando però 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 della piena applicazione della riforma Fischler del 2003 – usando indicatori calcolati annualmente dall’Oecd (Oecd, vari anni); tre gli indicatori utilizzati: il *Producer Support Estimate* percentuale (%Pse); il *Consumer Support Estimate* percentuale (%Cse); e la somma del sostegno legato agli interventi più distorsivi della produzione e del commercio come quota del Pse<sup>1</sup>. 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%), e una riduzione dell’effetto distorsivo della Pac sulla produzione e gli scambi internazionali, dovuta alla modifica degli strumenti di sostegno utilizzati (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

1. 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 dei consumatori misurata a livello aziendale; se negativo, il %Cse misura il costo delle politiche agricole a carico dei 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.

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 2005; dal 1980 al 1992 la spesa, 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 il 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.

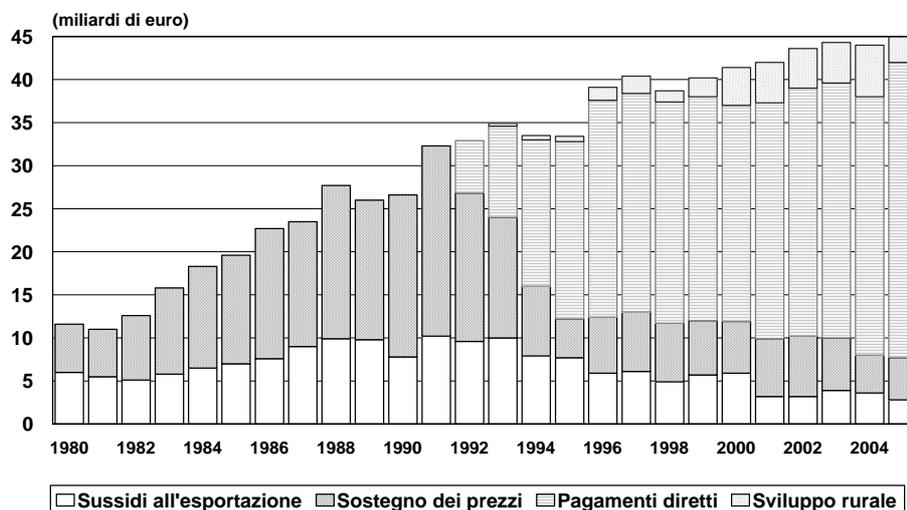
Fig. 1 – Evoluzione del sostegno della Pac tra il 1986-88 ed il 2003-05



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: elaborazioni su dati Oecd, vari anni.

Fig. 2 – Evoluzione della spesa della Pac tra il 1980 ed il 2005



Fonte: elaborazione su dati della Commissione delle CE (Commissione CE, vari anni).

Con la riforma di Agenda 2000 fu anche deciso che ci sarebbe stata una “revisione di medio termine” della sua efficacia; a quel tempo nessuno poteva prevedere che questa 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>2</sup>. L’elemento più importante della riforma Fischler è l’introduzione del Pagamento unico aziendale (Pua). In breve, ogni azienda ha acquisito il diritto a ricevere un pagamento annuale uguale alla media dei pagamenti diretti relativi a seminativi e carni ricevuti nel periodo di riferimento 2000-02 (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 siano coltivate per produrre qualunque cosa tranne orto-frutta e colture permanenti, o 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, ortofrutta e alcuni di quelli per le banane sono stati disaccoppiati e inclusi nel Pua, ed è diventato possibile utilizzare le relative superfici per far valere i diritti al pagamento unico aziendale<sup>3</sup>.

2. De Filippis (2004) offre un’analisi dettagliata della riforma e della sua applicazione in Italia.

3. È questo il motivo per cui si fa spesso riferimento alle riforme Fischler, piuttosto che alla riforma Fischler, anche se alcune di esse sono state promosse dall’attuale Commissario UE all’agricoltura ed allo sviluppo rurale, Marianne Fisher Boel.

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. 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 basata su pagamenti storici specifici per azienda, parte sono pagamenti forfetari ad ettaro); i 12 nuovi paesi membri che hanno fatto il loro ingresso nell'UE nel 2004 e nel 2007 non hanno avuto scelta, ed 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 destinate ai pagamenti alle aziende (questo trasferimento è chiamato "modulazione", perché, non essendo il prelievo uniforme in tutte le aziende, determina una modulazione dei tagli nei pagamenti, 5.000 euro del pagamento dovuto a ciascuna azienda sono infatti esclusi dal prelievo), e 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 degli animali 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 decisioni rilevanti riguardanti il settore lattiero-caseario, che modificano quelle prese nel 1999 con Agenda 2000: le "quote latte" sono state confermate fino al 2015, ma i prezzi di sostegno per i prodotti lattiero-caseari sono stati drasticamente ridotti, 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 con pagamenti diretti disaccoppiati confluiti nel Pua. Il motivo e l'impatto di queste decisioni sono evidenti se si guarda l'evoluzione degli stock pubblici di prodotti lattiero-caseari accumulati come conseguenza dell'intervento (fig. 3). Nel 2003 sia gli stock di burro che quelli di latte scremato in polvere detenuti in mani pubbliche superavano le 200.000 tonnellate.

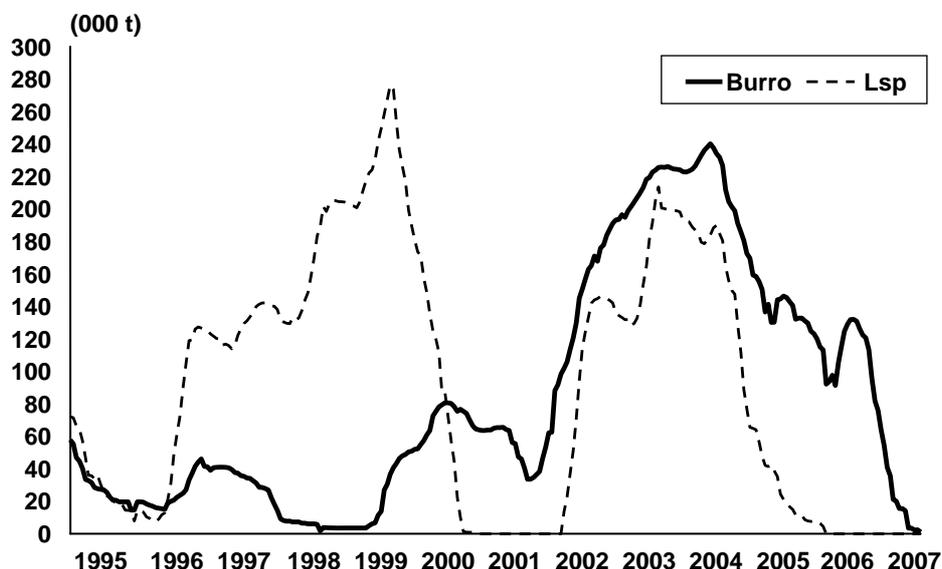
te; la progressiva riduzione dei prezzi di intervento ha determinato una riduzione dell'ammontare dei prodotti lattiero-caseari rimossi dal mercato e accumulati negli stock pubblici, fino ad arrivare al loro azzeramento (anche come risultato di prezzi di mercato particolarmente alti).

Le riforme Fischler sono importanti da molti punti di vista: disaccoppiando la maggior parte del sostegno della Pac<sup>4</sup> 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". Nel 2013 il Pua assorbirà tra il 90 ed il 95% della spesa dell'UE per il sostegno dei prezzi e dei redditi agricoli (il "I pilastro" della Pac, mentre le politiche di sviluppo rurale ne costituiscono il "II pilastro"). Le riforme Fischler hanno modificato 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 che non in termini di riduzione del sostegno alle aziende agricole<sup>5</sup>.

4. Alcuni pagamenti sono rimasti accoppiati per rispondere a preoccupazioni di ordine ambientale e socioeconomico (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.

5. 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), Carbone e Sorrentino (2002 e 2005), Datar-Arl (2003), 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), Bouamra 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), i lavori di Arfini, Donati, Moro, Sckokai, Soregaroli e Zuppiroli contenuti in Anania (2005), e molti dei contributi in Arfini (2005) e Casini (2005).

Fig. 3 – Unione Europea. Scorte pubbliche di intervento per burro e latte scremato in polvere (Lsp) (gennaio 1995-luglio 2007)



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione delle CE riportati in *AgraEurope Weekly* (vari numeri).

Gli effetti della riforma delle politiche per l'agricoltura sulle importazioni agroalimentari dell'UE sono stati assai limitati. Oltre all'introduzione dell'iniziativa *Everything But Arms* (Eba, su cui si tornerà più avanti) i cui effetti sono stati fin qui contenuti (ma la cui efficacia va valutata su un orizzonte temporale più lungo), negli ultimi anni 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 in termini di "diversione del commercio", cioè in termini di minori importazioni dai paesi terzi. Il parziale riorientamento al mercato dei prezzi interni dell'UE come conseguenza delle successive riforme delle politiche non si è accompagnato ad un aumento delle importazioni; esso 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 determinato 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 stati significativi, sebbene 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 esportazioni<sup>6</sup> per quei prodotti che sono stati fin qui più direttamente toccati dal processo di riforma.

Anche dopo le riforme Fischler la Pac 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 paesi dell'UE 15, distribuzione che rimane fortemente distorta e ingiustificabile sul terreno dell'equità sociale (Datar-Arl, 2003); nonostante l'elevato ammontare di risorse che essa ancora assorbe, appare incapace di fornire risposte adeguate alle differenti domande di politiche espresse 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 possibili i cambiamenti delle politiche che si sono avuti<sup>7</sup>.

La velocità alla quale il cambiamento delle politiche ha avuto luogo 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 negli stessi anni, 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<sup>8</sup> 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", ricorrendo ad un'espressione utilizzata per primo da Jagdish Bhagwati (1995).

Le importazioni agroalimentari dell'UE dai Paesi in via di sviluppo (Pvs) costituiscono più del 60% del totale e solo il 20% di queste entra nell'UE

6. Includo le esportazioni sussidiate e le vendite sul mercato mondiale degli stock pubblici accumulati come risultato degli acquisti per le azioni di intervento.

7. I meccanismi di *political economy* nel processo decisionale delle riforme della Pac sono analizzati in Daugbjerg e Swinbank (2007), Moyer e Josling (2002), Mahé e Roe (1996), e Pokrivcak, Crombez e Swinnen (2006).

8. Cioè nel margine della preferenza concessa e nel numero di prodotti cui la preferenza si applica.

soggetta a una tariffa Npf (Nazione più favorita) maggiore di zero (Bureau, Chakir, Gallezot, 2006).

Mentre in passato le conclusioni cui pervenivano le analisi dell'efficacia delle politiche commerciali preferenziali erano piuttosto scettiche sulla significatività della loro efficacia nell'aumentare le esportazioni dei Pvs, gli studi più recenti tendono a concordare sul fatto che gli effetti sono sì minori di quelli attesi, ma positivi e significativi (Bureau, Chakir, Gallezot, 2006; Landau, Jean, 2005; Cardamone, 2007; 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 Pvs di aggirare le barriere non tariffarie e di soddisfare gli standard qualitativi minimi (pubblici e privati).

I più importanti regimi di preferenza commerciale dell'UE sono quelli relativi all'iniziativa Eba, al Sistema generalizzato di preferenze (Sgp), a Sgp plus, ed a quelli nell'ambito degli accordi di Cotonou e degli accordi di partenariato euro-mediterraneo. L'iniziativa Eba 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 provenienti dai 50 paesi meno sviluppati del mondo "diverse da armi e munizioni", compresi i prodotti agricoli considerati "sensibili" dall'UE<sup>9</sup>. Non tutti i prodotti agroalimentari beneficiano delle preferenze concesse nell'ambito dei regimi Sgp e Sgp plus, benché questo ultimo, introdotto nel 2006, espanda significativamente il ventaglio dei prodotti agroalimentari coperti rispetto al regime Sgp. 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 agroalimentari sono poste uguali a zero, ma esclusioni e restrizioni quantitative esistono per le importazioni di prodotti agroalimentari ritenuti "sensibili". Infine, gli accordi bilaterali di associazione che l'UE ha sottoscritto con molti paesi mediterranei<sup>10</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 agroalimentari è escluso dal processo di liberalizzazione e gli accordi bilaterali contengono solo poche concessioni preferenziali aggiuntive (Alvarez-Coque, 2002; Alvarez-Coque *et al.*, 2006).

9. La progressiva implementazione dell'iniziativa Eba per le banane ha avuto inizio nel 2002 ed è stata completata nel 2006; quella per il riso e lo zucchero ha avuto inizio nel 2006 e sarà completata nel 2009.

10. Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Autorità palestinese e Tunisia; l'accordo con la Siria è in fase di negoziazione.

## 4. L'UE e i negoziati Wto sull'agricoltura, da Seattle a Potsdam

### 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 concluse con un fallimento; tuttavia l'agricoltura non fu tra le ragioni principali del mancato raggiungimento dell'accordo. Seattle sarà ricordata soprattutto per i manifestanti che, in numero inaspettato, hanno bloccato la città portando all'attenzione di un pubblico di dimensioni mondiali molte questioni socialmente rilevanti che, di solito, non trovano spazio nei negoziati multilaterali<sup>11</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 cominciare a negoziare prima che fosse stata concordata un'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 a soli due mesi dagli eventi dell'11 settembre giocò certamente un ruolo sul fatto che fu trovato un accordo, poiché nessun paese volle 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 propongono un linguaggio prosviluppo piuttosto 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» (Wto, 2001, p. 1).

Quanto di questa forte accentuazione dei temi legati allo sviluppo economico dei paesi più poveri fosse genuina, e quanto fosse, invece, 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 aperta. Il linguaggio contenuto nella Dichiarazione ha comunque certamen-

11. Va detto però che i dimostranti comprendevano anche molti gruppi di interesse le cui preoccupazioni erano legate esclusivamente ai propri, tutt'altro che generali, interessi particolari.

te aumentato le aspettative dei Pvs 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>12</sup> fu invece rimandata alla Ministeriale successiva<sup>13</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 consentirono all'UE nel gennaio del 2003, benché in ritardo rispetto alla scadenza concordata, di avanzare la sua proposta negoziale relativa all'agricoltura; questa includeva:

- a) una riduzione delle tariffe analoga a quella che si era avuta al termine dell'Uruguay round (riduzione media delle tariffe del 36% e una riduzione tariffaria minima del 15%);
- b) accesso esente da dazi e quote per le esportazioni dei paesi meno sviluppati verso i paesi sviluppati e verso i più avanzati tra quelli in via di sviluppo;
- c) importazioni agricole a dazio zero dei paesi sviluppati dai Pvs pari almeno al 50% delle loro importazioni totali dagli stessi paesi;
- d) riduzione del 45% della spesa per sussidi alle esportazioni e tagli “sostanziali” del volume delle esportazioni sussidiate<sup>14</sup>;

12. 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”; e “facilitazione del commercio” cioè misure per facilitare il movimento, il rilascio e lo sdoganamento delle merci.

13. Per un'analisi delle primissime fasi del negoziato e della Ministeriale di Doha si veda De Filippis (2002).

14. Per avere un riferimento per valutare questa proposta, è utile ricordare che l'accordo dell'Uruguay round aveva ridotto del 21% il volume delle esportazioni sussidiate e del 36% la spesa per sussidi alle esportazioni.

e) riduzione del 60% del sostegno interno compreso nella “scatola gialla”<sup>15</sup>, lasciando invariata la “scatola blu”<sup>16</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 in assoluto più importante nel processo di progressiva riforma della Pac.

È importante sottolineare i tempi dell’introduzione dell’iniziativa Eba e della riforma Fischler rispetto a quelli dei negoziati nel Dda round. Se questi cambiamenti nelle politiche fossero stati parte di una efficace strategia negoziale essi sarebbero stati introdotti verso la fine, o 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. Al contrario, le due decisioni furono prese sulla base di considerazioni di politica interna (la riforma Fischler), o 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 acquisita, e che non avrebbero concesso all’UE nessun credito nel negoziato per il loro contributo alla riduzione delle distorsioni dei mercati agricoli. Nondimeno, queste riforme hanno reso possibile per l’UE – contrariamente a quanto successo nell’Uruguay round, quando la riforma MacSharry fu decisa durante le ultime fasi dei negoziati<sup>17</sup> – avanzare nel Dda round proposte sull’agricoltura responsabili e credibili, piuttosto che largamente retoriche come in passato.

Nell’agosto 2003, come risultato di una esplicita richiesta fatta nella 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 di-

15. La “scatola gialla” contiene il sostegno interno distorsivo della produzione e del commercio che l’Accordo sull’agricoltura del 1994, al termine dell’Uruguay round, ha reso soggetto ad obblighi di riduzione, la “scatola blu” contiene il sostegno interno distorsivo della produzione e del commercio che quell’Accordo ha reso esente dagli obblighi di riduzione (per l’Unione Europea si tratta dei pagamenti diretti alle aziende introdotti con la riforma MacSharry della Pac), e la “scatola verde” contiene il sostegno che non è distorsivo della produzione e del commercio, o che ha effetti distorsivi minimi, che non è soggetto ad obblighi di riduzione (Anania, De Rose, 2002).

16. 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 prevede.

17. Per un’analisi del negoziato nell’Uruguay round e dell’Accordo sull’agricoltura si veda Anania e De Filippis (1996).

scussione nell'imminente Ministeriale di Cancun. Questa proposta fu seguita dopo solo sette giorni da una proposta da parte di un'aggregazione di paesi che rappresentava una novità nei negoziati multilaterali, il G20, un gruppo di Pvs di medie e grandi dimensioni, la maggior parte dei quali esportatori di prodotti agroalimentari<sup>18</sup>. La proposta congiunta UE-Usa era 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 ad indicare le formule di riduzione da usare (l'ampiezza della liberalizzazione sarebbe stata definita dai parametri che sarebbero stati inseriti nelle formule, che avrebbero dovuto essere 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 G20, con l'eccezione degli impegni relativi al sostegno interno. In vista della Ministeriale di Cancun ci si ritrovò così sul tavolo due proposte alternative che non potevano però essere valutate comparativamente per determinare quale delle due fosse associata ad una liberalizzazione del commercio più marcata (esse erano entrambe proposte sul "come" ridurre le distorsioni del commercio, non "di quanto"); naturalmente, la forte differenza tra le richieste del G20 e quelle di molti dei paesi sviluppati sarebbe emersa nel momento in cui il negoziato si fosse spostato sui parametri da inserire nelle formule prescelte.

La Ministeriale di Cancun si chiuse senza che si potesse raggiungere un accordo<sup>19</sup>. La battuta d'arresto si ebbe sui "temi di Singapore". Sebbene l'UE avesse accettato che non fossero inclusi nell'agenda del round i due temi più controversi dal punto di vista dei Pvs – "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 inclusi. 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 Pvs di non accettare i due rimanenti, di gran lunga quelli meno rilevanti, non aveva nessuna giustificazione plausibile, se non quella di volere far fallire la Ministeriale. Infatti, l'UE non poteva certo accettare di escludere "tutti" i temi di Singapore dall'agenda negoziale, perché

18. 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 continua a riferire ancora come al G20. Il gruppo include Argentina, Brasile, Cile, Cina, Egitto, India, Indonesia, Messico, Pakistan, Paraguay, Filippine, Sudafrica e Venezuela.

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

ciò avrebbe fortemente ridotto la credibilità delle sue posizioni negoziali più avanti nel round, e questo era chiaro a tutti.

L'agricoltura non fu la causa del fallimento della Ministeriale, ma avrebbe potuto esserlo 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 Pvs avessero mostrato sui sussidi all'esportazione in agricoltura la stessa rigidità negoziale mostrata sui "temi di Singapore" nessun accordo sarebbe stato possibile sull'agricoltura, poiché all'epoca l'UE non era certamente pronta ad accettare l'impegno per una loro eliminazione.

Per la prima volta nella storia del Wto, a Cancun il fallimento del negoziato fu causato da una rottura tra paesi sviluppati e Pvs (con qualche comportamento opportunistico tra i paesi sviluppati), piuttosto che tra paesi sviluppati. I Pvs 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, fecero fallire la Ministeriale; 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 di quelli più grandi e più sviluppati tra loro, che derivava da un aumentato peso economico e da un mutato scenario delle relazioni internazionali. Dall'altra parte, i paesi sviluppati, inclusa l'UE, arrivarono a Cancun aspettandosi un negoziato non diverso dal solito, sottovalutando ampiamente la complessità e le difficoltà del nuovo clima negoziale che si apprestavano ad affrontare<sup>20</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

20. Un'analisi delle prime fasi del negoziato e della Ministeriale di Cancun dal punto di vista degli interessi dei Pvs è in Cuffaro (2003).

emerso prima della Ministeriale di Cancun e i paesi ricominciarono a discutere delle formule, rinviando ad un secondo momento i negoziati sui parametri. Oggettivamente questa scelta complicò il processo negoziale, perché così facendo i paesi non erano in grado di valutare “costi” e “benefici” delle diverse proposte e, quindi, di prendere decisioni; i negoziati furono lunghi e divennero frustranti, anche perché divenne chiaro che le possibilità di raggiungere un accordo in questa fase erano piuttosto scarse. Al contrario, l’approccio utilizzato nell’Uruguay round era stato di negoziare contemporaneamente le formule e i parametri, permettendo così una valutazione comparata delle diverse proposte. Due ipotesi possono aiutare a spiegare cosa successe dopo Cancun: la prima è che tutti i maggiori attori nei negoziati fossero d’accordo (se non esplicitamente, almeno implicitamente) a 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 non erano disposti in quel momento 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 sull’agricoltura sottoscritto al termine dell’Uruguay round; 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 Wto (Steinberg, 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 (“facilitazione 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 contemporaneamente si avesse l’eliminazione anche di tutte le forme indirette di sussidio delle esportazioni.

Nel dibattito riguardante i sussidi all’esportazione l’UE era la principale protagonista sul banco degli imputati (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. La mossa dell’UE è stata cruciale per consentire la ripresa dei negoziati, considerando l’importanza attribuita da molti paesi all’obiettivo della eliminazione dei sussidi all’esportazione in agricoltura e per via della rigidità mostrata da alcuni Pvs sui “temi di Singapore”. Essa non fu, invece, una mossa efficace se la si considera dal punto di vista della strategia

negoziale dell'UE; non solo perché prematura nei negoziati, ma anche perché "regalata", realizzata, cioè, senza ottenere niente in cambio dagli altri paesi. Questa avrebbe potuto essere una ghiotta occasione per l'UE per ottenere, per esempio, l'estensione a tutti i prodotti alimentari del negoziato in corso al tavolo Trips per l'introduzione di un registro delle denominazioni di origine protetta 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 l'aver sottoscritto un accordo, "per sé"; questo costituì un forte, necessario, segnale politico di legittimazione del Wto come istituzione dopo il fallimento della Ministeriale di Cancun<sup>21</sup>. L'Accordo quadro non comprendeva nessuna decisione rilevante sui temi negoziali ed era molto meno ambizioso dell'accordo che ci si attendeva a Cancun sulla base della proposta congiunta UE-Usa; non solo l'Accordo quadro non forniva nessun dettaglio sulle formule da usare per definire gli impegni, ma comprendeva numerose eccezioni che avrebbero dovuto essere incluse 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, contrariamente al solito, di non menzionare nell'Accordo quadro alcuna data attesa per la conclusione del round.

#### 4.4. Da Ginevra (2004) a Potsdam (2007)

Malgrado numerose riunioni, sia di natura tecnica che di natura politica, 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. Un anno dopo, alla fine di luglio 2005 Tim Groser, all'epoca Presidente della Commissione negoziale sull'agricoltura, non solo non fu in grado di produrre l'attesa "prima approssimazione" delle *modalities*, ma, anzi, dovette ammettere che i negoziati sull'agricoltura erano in una situazio-

21. 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 un'istituzione "medioevale"; pochi giorni dopo si corresse e affermò che in effetti il Wto non era un'istituzione "medioevale", ma, piuttosto, un'istituzione "neolitica".

ne di stallo (Wto, 2005a). Malgrado le evidenti difficoltà e le crescenti preoccupazioni sulla possibilità che il round potesse non vedere una conclusione (Anania, Bureau, 2005), sembrò che i negoziati acquistassero di nuovo velocità nell'autunno del 2005, in preparazione della Ministeriale di Hong Kong; fu questa, probabilmente, una delle fasi del round in cui furono fatti effettivamente degli sforzi, a livello sia politico che tecnico, per cercare di trovare il 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 interno contenuto nella "scatola gialla" (chiedendo però al contempo una riduzione del 60% di quello degli Usa, una riduzione di dimensioni tali 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 al contempo una generosa identificazione di prodotti "sensibili" e proponendo per essi una riduzione della protezione molto ridotta; essa 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 compresa tra due terzi ed un terzo di quella che sarebbe stata applicata se la linea tariffaria non fosse stata identificata come "sensibile"; e che il volume delle quote a tariffa ridotta (Qtr) fosse calcolato come percentuale delle importazioni correnti, piuttosto che del consumo come nell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round<sup>22</sup> (nel luglio 2006 l'UE fece trapelare la disponibilità ad accettare un volume delle Qtr per i prodotti "sensibili" 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 la maggior parte degli attori più importanti, sia tra i paesi sviluppati che tra quelli in via di sviluppo, consideravano, almeno in quella fase, come accettabili. 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 si stava lavorando, assieme, per trovare una soluzione all'evidente impasse nei negoziati; era però chiaro a tutti che non era possibile prevedere se e quando sarebbe stato possibile trovare una soluzione politica a

22. A meno che questa percentuale non superi il 100%, ciò avrebbe voluto dire nessuna espansione dell'accesso al mercato, ma semplicemente la trasformazione di una fetta del ricavo tariffario in una rendita associata alla quota, vale a dire il trasferimento di risorse finanziarie dai bilanci dei paesi membri ad agenti privati, la maggior parte dei quali presumibilmente localizzati nei paesi esportatori.

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" per l'eliminazione di tutte le forme di sussidio delle esportazioni in agricoltura, che fu fissata al 31 dicembre 2013<sup>23</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, per la verità, 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 possibile avere le *modalities* per aprile e che nessuno di loro credeva che il round potesse concludersi entro il 2006. Lo stallo era chiaramente politico e dopo la Ministeriale non successe nulla in grado di modificare la situazione consentendo improvvisamente, ed inaspettatamente, di superare l'impasse. Al contrario, dopo la Ministeriale ci fu un rallentamento evidente 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 che non era stato fatto alcun passo in avanti 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 in questa fase si era avuto nel dicembre 2005, nelle settimane che precedettero la Ministeriale di Hong Kong, quando si decise di posticipare l'esplicitazione dell'impossibilità di trovare un accordo ad una data successiva al solo scopo di ridurre il "clamore mediatico" di un altro fallimento di una Ministeriale e di contenerne l'impatto tanto sulle relazioni internazionali che sul futuro del Wto come istituzione<sup>24</sup>.

Contrariamente a quanto avvenuto dopo il fallimento della Ministeriale di Cancun, la "sospensione" dei negoziati nel luglio 2006 non fu 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 fu una sorpresa per nessuno. All'inizio

23. 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) che tale accordo fosse stato raggiunto.

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

dell'autunno del 2006 erano in molti a sostenere che un accordo avrebbe potuto essere raggiunto entro l'aprile del 2007, 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 nuova scadenza della Tpa. Anche prescindendo dai problemi negoziali che avrebbero dovuto essere risolti in pochi mesi, 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 potere entrare in vigore nel 2008 questo deve essere approvato prima delle semine dell'autunno 2007). È improbabile 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 consiglia 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.

La riunione di Potsdam (18-21 giugno 2007) tra Brasile, India, Unione Europea e Stati Uniti è stata una tappa importante nel Doha round. Potsdam avrebbe potuto costituire per questo round quello che nel 1992 l'Accordo di Blair House tra Stati Uniti ed Unione Europea era stato per l'Uruguay round: un'intesa sugli elementi principali dell'accordo conclusivo tra alcuni degli attori del negoziato, che avrebbe potuto costituire la base del negoziato finale tra tutti i paesi membri del Wto. Al contrario, la riunione si è conclusa prima del previsto senza nessun accordo ed è stata definita da tutti, senza mezzi termini, un fallimento.

La rottura si è avuta sul negoziato agricolo, anche se la distanza tra le posizioni nel negoziato sulla riduzione delle tariffe per i prodotti non agricoli era altrettanto ampia. Stati Uniti ed Unione Europea hanno attribuito la responsabilità del mancato raggiungimento di un accordo all'intransigenza di Brasile ed India nel chiedere loro riduzioni più consistenti del sostegno interno e delle tariffe nel negoziato agricolo, senza essere disposti a fare concessioni analoghe in termini di riduzione delle loro tariffe per i prodotti agricoli (l'India) e per quelli non agricoli (entrambi i paesi). Brasile ed India hanno puntato l'indice soprattutto verso gli Stati Uniti, accusandoli di non aver voluto accettare una riduzione significativa del sostegno interno accordato ai loro produttori agricoli.

Di fatto due erano a Potsdam le ipotesi possibili di accordo, almeno in astratto: quella di un accordo "non ambizioso" e quella di un accordo "ambizioso". Con accordo "non ambizioso" si intende un accordo in cui gli impegni

sono solo apparentemente consistenti (ad esempio, nel caso dell'Unione Europea, una riduzione media delle tariffe del 50%, una riduzione del sostegno interno del 70%, l'eliminazione dei sussidi all'esportazione), ma che, di fatto, non determina la necessità di alcuna variazione apprezzabile delle politiche in essere. Un accordo "ambizioso", invece, è un accordo in grado di "costringere" molti paesi a modificare, sia pure di poco, le loro politiche. Quale potrebbe essere un accordo "ambizioso"? Un accordo in cui, per esempio, gli Stati Uniti accettassero di limitare rispetto a quello che si è avuto nel recente passato, il sostegno garantito ai loro agricoltori negli anni in cui i prezzi di mercato dovessero scendere di molto; l'Unione Europea accettasse una riduzione "effettiva" della protezione alla frontiera per i prodotti considerati più "sensibili"; i Pvs meno poveri accettassero di ridurre in maniera significativa le tariffe all'importazione per i prodotti agricoli e, soprattutto, quelle relative ai prodotti non agricoli.

Cosa ha impedito il raggiungimento di un accordo a Potsdam? Gli Stati Uniti non potevano sottoscrivere un accordo "ambizioso", un accordo, cioè, che limitasse il sostegno interno accordato ai loro agricoltori a non superare livelli che erano stati invece superati negli anni passati. Il negoziato interno sul nuovo *Farm Bill* stava entrando proprio in quei giorni nelle fasi più delicate; è improbabile che un paese che stia decidendo delle sue politiche interne sottoscriva nel mezzo di quel negoziato un accordo multilaterale che ponga un limite esogeno alle decisioni che si stanno prendendo sul fronte interno. Non è certo un caso che nel secondo giorno della riunione di Potsdam la Sottocommissione della Camera che stava lavorando al *Farm Bill* abbia approvato all'unanimità l'indicazione di non cambiare assolutamente nulla della parte del *Farm Bill* legata alle politiche di sostegno alle imprese. Gli Stati Uniti, quindi, non potevano sottoscrivere quello che può essere definito un accordo "ambizioso" e questo era chiaro a tutti.

Quello che è successo a Potsdam è che India e Brasile non hanno voluto sottoscrivere l'unica ipotesi di accordo concretamente possibile, quella di un accordo "non ambizioso". Due, a mio avviso, le interpretazioni che si possono dare per spiegare la loro scelta: una è che abbiano valutato che "nessun accordo" fosse per loro una soluzione preferibile ad un accordo "non ambizioso"; l'altra è che abbiano ritenuto che non sottoscrivendo un accordo "non ambizioso" a Potsdam avrebbero potuto ottenere un accordo per loro più vantaggioso in un secondo momento. L'Unione Europea era sicuramente pronta a sottoscrivere a Potsdam un accordo "non ambizioso", ma ha mandato segnali che indicavano la sua disponibilità a sottoscrivere anche un accordo (relativamente) "ambizioso", cioè che fosse pronta a concedere qualcosa in più di quello che i Paesi membri in cui gli interessi specificamente agricoli sono politicamente forti (la Francia in

prima linea) fossero disposti a concedere nel negoziato, ottenendo in cambio una maggiore riduzione delle barriere all'importazione per i prodotti non agricoli da parte dei Pvs meno poveri. In una dichiarazione congiunta al termine della riunione di Potsdam i Commissari UE Mandelson e Fischer Boel hanno dichiarato che l'UE aveva dato la sua disponibilità a tagliare la media delle sue tariffe agricole di più della metà. Fonti vicine al negoziato hanno fatto intendere che a Potsdam l'UE si sarebbe detta per la prima volta disponibile a ridurre del 70% le sue tariffe più alte<sup>25</sup>. È impossibile a questo punto valutare se l'Unione Europea abbia bluffato sapendo che, da un lato, gli Stati Uniti non potevano sottoscrivere un accordo "ambizioso" e che, dall'altro, Brasile ed India non erano disponibili a fare concessioni nel negoziato sulla riduzione delle barriere all'importazione per i prodotti non agricoli in cambio di qualche concessione in più da parte dell'UE in quello agricolo.

#### *4.5. Le questioni principali per l'UE nel negoziato agricolo*

Il costo per l'UE dell'eliminazione dei suoi sussidi all'esportazione non è molto elevato. Usando le parole di Hoekman e Messerlin (2006, p. 208), l'UE sta «vendendo ai suoi partner nel Wto un bene che si sta "svalutando" rapidamente». Nel periodo tra il 1995-96 e il 2002-03 metà della spesa comunitaria per sussidi all'esportazione era associata a due gruppi di prodotti soltanto, lattiero-caseari (33,3%) e carne bovina (18,4%); se a questa aggiungiamo i sussidi alle esportazioni per grano e cereali foraggeri, zucchero e prodotti trasformati, 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'Accordo sull'agricoltura del 1994 (28% nel 2001-02, 42% nel 2002-03 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 dell'iniziativa Eba, da qui a qualche anno non potranno più essere utilizzati – 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 2002-03 la spesa relativa ai soli prodotti lattiero-caseari era il 50% della spesa comunitaria complessiva per i sussidi all'esportazione; quelli per riso e zucchero costituivano un altro 10%. Sebbene consentiti dall'Accordo sull'agricoltura,

25. *Bridges*, 11, 4 June 2007, pp. 1-3; *Agra Europe Weekly*, 2264, June 22, 2007, pp. 2-3.

l'UE ormai da parecchi anni non sta utilizzando sussidi all'esportazione per olio d'oliva, tabacco e semi di ravizzone. La riforma di giugno 2007 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. La proposta di riforma dell'Ocm per il vino del luglio 2007 prevede anche per questo l'eliminazione dei sussidi all'esportazione; il Commissario Fischer Boel ha dichiarato più volte che non vede motivi per mantenere i sussidi all'esportazione per i prodotti lattiero-caseari in futuro (nel luglio 2007 i sussidi per questi prodotti sono stati tutti posti uguale a zero come risultato dell'aumento dei prezzi sul mercato mondiale).

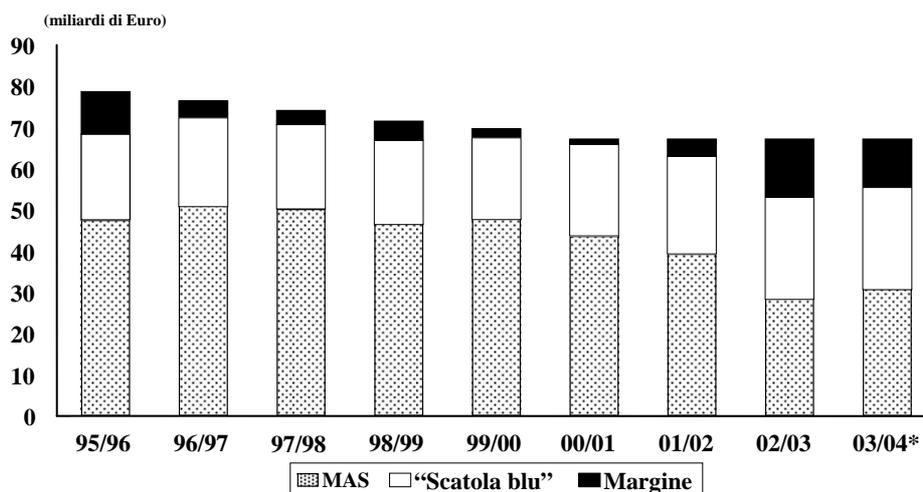
Negli anni passati per molti prodotti quando uno dei due vincoli sui sussidi all'esportazione (quello sulla spesa in sussidi e quello sul volume delle esportazioni sussidiate) si è rivelato stringente si sono avute, in aggiunta alle esportazioni sussidiate, esportazioni non sussidiate, facendo emergere qualche dubbio sul fatto che i sussidi all'esportazione siano oggi condizione necessaria per rendere competitive le esportazioni comunitarie sul mercato mondiale<sup>26</sup>. Nel 2005 la spesa per sussidi all'esportazione costituiva il 6,2% 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, stanno crescendo le pressioni per spostare le risorse finanziarie attualmente assorbite dai sussidi all'esportazione verso altri strumenti della Pac.

La figura 4 mostra il sostegno interno dell'UE che ricade nelle scatole "gialla" (la Misura aggregata del sostegno, Mas) e "blu" tra il 1995-96 (quando parti l'applicazione dell'Accordo sull'agricoltura) e il 2003-04 (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". Benché a questo punto la questione non sia più rilevante, è comunque interessante notare come 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, questo vuole dire 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 2000-01 e nel 2001-02 la Mas dell'UE era il 65 ed il 59% del sostegno massimo consentito, mentre nel 2002-03 e nel 2003-04, come conseguenza dell'applicazione di Agenda 2000, è restata ben al di sotto

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

del 50%<sup>27</sup>. La riforma Fischler del 2003 e le riforme introdotte successivamente delle Ocm per il tabacco, l'olio d'oliva, il cotone, le banane, lo zucchero ed i prodotti ortofrutticoli, trasferiranno 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 alla riforma dell'Ocm per il vino sposteranno altro sostegno dalla "scatola gialla" alla "scatola verde". È ragionevole ipotizzare che nel 2013 circa 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, poiché 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.

Fig. 4 – 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 in 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.

27. La Mas notificata dall'Unione Europea nel 2003-04 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 costituisce una percentuale ancora più piccola di quella massima consentita.

Fonte: notifiche dell'Unione Europea al Wto.

Questo spiega perché, ipotizzando che il sostegno legato al Pua ricadesse nella “scatola verde”, l'UE fosse nella posizione di poter proporre già nell'ottobre del 2005 una riduzione del 70% del suo sostegno interno contenuto nelle scatole “gialla” e “blu”. Infatti, i cambiamenti delle politiche già decisi consentono oggi all'UE di accettare tagli superiori al 75% del suo sostegno interno senza dover realizzare ulteriori riforme (Brink, 2005; Martin, Anderson, 2006)<sup>28</sup>. 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 mette l'UE in condizione, se necessario, di accettare tagli del suo sostegno interno anche più elevati.

Una questione che viene spesso sollevata dagli altri paesi è se il Pua sia realmente uno strumento il cui sostegno è del tutto disaccoppiato dalla produzione. La risposta a questa domanda è no. Infatti, a prescindere da altre considerazioni, essendo il Pua una entrata certa per l'impresa, modifica la distribuzione dell'incertezza del suo reddito complessivo, e, per questa via, influenza le decisioni produttive degli agricoltori che non sono neutrali al rischio (Sckokai, Moro, 2006). Peraltro, non esistono strumenti di sostegno del reddito pienamente disaccoppiati; le politiche vanno giudicate sulla base del loro grado di disaccoppiamento, non sulla base del fatto che esse siano o meno totalmente disaccoppiate. Il Pua non è pienamente disaccoppiato, ma certamente è uno strumento di sostegno molto più disaccoppiato e molto meno distorsivo del mercato di quanto non fossero i pagamenti diretti parzialmente disaccoppiati introdotti nella Pac nel 1992 con la riforma MacSharry.

Al tempo della riforma Fischler, e anche dopo, l'UE ha ipotizzato che il Pua fosse abbastanza disaccoppiato da poter legittimamente essere incluso nella “scatola verde”<sup>29</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; Swinbank, Tranter, 2005). Infatti, con la riforma del 2003 agli agricoltori non era permesso coltivare ortofrutta e colture permanenti sulle superfici utilizzate

28. Un giudizio leggermente meno ottimistico è espresso in Butault e Bureau (2006). Westhoff, Brown e Hart (2005) suggeriscono giustamente che stime puntuali del sostegno possono risultare fuorvianti nel valutare il rispetto atteso degli impegni Wto e che, invece, sarebbe meglio considerarne l'aleatorietà utilizzando la stima della distribuzione del sostegno atteso.

29. Per poter essere collocate nella “scatola verde” le misure di sostegno interno non devono essere pienamente disaccoppiate, ma «devono soddisfare il requisito essenziale di non avere effetti distorsivi, o, al più, di avere effetti distorsivi minimi, sul commercio internazionale o sulla produzione» (Accordo sull'agricoltura, Allegato 2, § 1).

per richiedere il Pua cui avevano diritto, 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 ha reso la classificazione in termini di “scatole Wto” del Pua una questione molto delicata per l’UE. La riforma dell’Ocm ortofrutta del giugno 2007 ha risolto gran parte del problema rimuovendo molte delle restrizioni sull’uso della terra presenti nelle regole che governavano il Pua. La riforma dell’Ocm vino prevista per la fine del 2007 o l’inizio del 2008 completerà l’opera eliminando le restrizioni residue.

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 residuo legato agli strumenti di politica interna diversi dal Pua<sup>30</sup>. 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 frequente e più rilevante che nel passato come conseguenza delle riforme delle politiche interne che sono state realizzate<sup>31</sup>. Prezzi di intervento più bassi comportano una riduzione dei prezzi interni, benché presumibilmente non della stessa entità; quote di produzione per il latte più alte e forti vinco-

30. Essa sarebbe anche necessaria per difendere l’efficacia e l’utilizzabilità dei sussidi all’esportazione, ma questo ruolo della protezione alla frontiera diventerà irrilevante con la loro progressiva eliminazione.

31. 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 sostenga i suoi produttori imponendo una tariffa sulle sue importazioni e garantisca 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 nello scenario di partenza il prezzo mondiale sia 100, la tariffa sia 30, il prezzo di intervento sia 125 e che il prezzo interno 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 venga ridotto a 115; nella rappresentazione semplificata del mercato considerata, l’equilibrio non cambierebbe, poiché il prezzo interno rimarrebbe uguale a 130 e sarebbe determinato solamente dalla protezione alla frontiera. Se la tariffa venisse ridotta da 30 a 20, il sostegno del prezzo di mercato interno si ridurrebbe, visto che il prezzo scenderebbe a 120, consumo e importazioni aumenterebbero mentre la produzione interna si ridurrebbe; anche in questo caso non si avrebbero vendite all’intervento a 115. Infine, nel caso (evidentemente molto improbabile) che la tariffa venisse ridotta a 10, il prezzo interno di mercato scenderebbe a 110, internamente verrebbero consumate solo importazioni, mentre il prezzo interno alla produzione sostenuto dalla politica diminuirebbe solo di 5 e l’intera produzione sarebbe ora venduta al prezzo di intervento (115, più alto del prezzo sul mercato interno) e andrebbe a finire negli stock pubblici.

li 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 della riforma delle politiche interne, dipende ora in maniera cruciale dal livello della protezione alla frontiera.

Il problema principale per l'UE nel negoziato sull'accesso al mercato non è la definizione degli estremi degli intervalli in cui verranno suddivise le tariffe e del coefficiente di riduzione applicato all'interno di ciascuno di essi, ma il trattamento riservato ai prodotti "sensibili": quanti saranno? Quanto saranno ampie le quote a tariffa ridotta previste? Quanto sarà contenuta la riduzione delle tariffe applicate al di fuori delle quote? Quanto saranno basse le tariffe all'interno delle quote? Molti studi convergono sulla conclusione 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 dell'Accordo sull'agricoltura (Anderson, Martin, 2005; Anderson, Martin, van der Mensbrugghe, 2006; Cluff, Vanzetti, 2005; Jean, Laborde, Martin, 2006; Martin, Anderson, 2006; Vanzetti, Peters, 2007). L'ultima proposta ufficiale presentata dall'UE, quella dell'ottobre 2005, sebbene ancora distante da quello che l'UE potrebbe eventualmente accettare alla conclusione del round, prevedeva un aumento molto contenuto dell'accesso al mercato per i prodotti "sensibili" e consentiva di classificare come "sensibili" un numero molto alto di linee tariffarie. La proposta (informale) dell'UE del giugno 2006, avrebbe prodotto un taglio medio complessivo delle tariffe prossimo al 50%<sup>32</sup>, lasciando invariato il taglio del 60% da applicarsi alle linee tariffarie più elevate (quelle superiori al 90%) contenuto nella proposta precedente; questa proposta sembra prevedesse che il 5% delle linee tariffarie potessero essere autodesignate come prodotti "sensibili" ed un volume delle quote a tariffa ridotta determinato come percentuale delle importazioni (piuttosto che del consumo, come nella proposta precedente). La proposta che l'UE avrebbe fatto a distanza di un anno a Potsdam sembra prevedesse invece, come già ricordato, la riduzione del 70% delle sue tariffe più alte non comprese tra quelle dei prodotti individuati come "sensibili".

L'Accordo quadro del 2004 stabilisce che «sarà considerata la questione dell'erosione tariffaria» (Wto, 2004, § 44)<sup>33</sup> e molti interpretano questo accordo

32. I tagli tariffari medi sono certamente un indicatore facile da comprendere e da "vendere" a pubblica opinione e *policy makers*; la loro utilità come indicatori sintetici dell'impatto di una riduzione tariffaria sull'accesso ai mercati rimane però discutibile (Bach, Martin, 2001; Bureau, Salvatici, 2004).

33. Sulla questione dell'erosione delle preferenze nel contesto del round si veda Bouët, Fontagné e Jean (2006).

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>34</sup>. Il grado di protezione di un mercato specifico è largamente determinato dalla tariffa più bassa tra le tariffe applicate alle importazioni di quel prodotto dai diversi paesi. Quindi, nel caso in cui l'accordo conclusivo del Dda round dovesse contenere l'impegno a ridurre le tariffe preferenziali in modo 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 dai Pvs che beneficiano di un trattamento commerciale preferenziale; tale aumento potrebbe essere più grande dell'incremento delle importazioni dai paesi sviluppati. È per questa ragione che l'impegno a considerare nell'accordo il problema dell'“erosione delle preferenze” è una questione “difensiva” importante per l'UE. I negoziati su questo tema, 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, a mio avviso, 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 realizzare nessuna ulteriore riforma delle sue politiche e non deve determinare un aumento delle sue spese di bilancio, allora le offerte presentate dalla Commissione sin qui rimangono certamente nei limiti del mandato che le è stato conferito. Se, invece, “compatibile” significa che l'accordo, non solo non deve rendere necessarie ulteriori riforme della Pac e non deve determinare un aumento di spesa, 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

34. C'è anche chi si spinge fino a chiedere che l'accordo preveda una compensazione per quei paesi le cui tariffe preferenziali siano già pari a zero o così basse da non poter essere ridotte di un ammontare tale da lasciare invariato il margine preferenziale.

e dei redditi delle imprese agricole, l'incertezza su 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. 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, l'accordo si tradurrà in una significativa riduzione dei prezzi interni, e l'impatto dell'accordo sarà interamente a carico delle imprese (piuttosto che del bilancio comunitario come sarebbe stato in passato, per i maggiori ritiri dal mercato ai prezzi di intervento).

Essendo l'UE il maggior esportatore mondiale di prodotti agroalimentari, con una posizione commerciale netta che negli ultimi anni è andata sistematicamente migliorando, nonostante il rafforzamento dell'euro, il suo principale interesse di tipo "offensivo" nei negoziati sull'agricoltura è ottenere un maggiore accesso ai mercati esteri e mantenere un clima "sereno" e prevedibile per gli scambi internazionali (tenendo così bassi i costi di transazione).

Un problema importante per l'UE – più importante di quanto molti nei paesi dell'Europa centro-settentrionale e fuori dell'UE siano portati a credere – è quello di ottenere la protezione multilaterale per le denominazioni di origine per i prodotti agroalimentari (o indicazioni geografiche, IG, nel linguaggio del Wto). Dalla prospettiva dei paesi meridionali dell'UE la questione non richiederebbe molte spiegazioni; i prodotti agroalimentari 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". È per questa ragione che nei primi anni '90 l'UE ha introdotto un Regolamento per proteggere le denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari e, per questa via, proteggere la volontà dei consumatori di comprare un prodotto tradizionale strettamente legato ad una specifica area di produzione, 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 sull'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 richiesta dell'UE nel negoziato Trips di concedere protezione multilaterale alle denominazioni di origine è stata giudicata da molti come un tentativo di introdurre delle nuove barriere protezionistiche.

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 – nome che è stato riconosciuto dal Regolamento comunitario come identificativo di un prodotto specifico, per via delle caratteristiche agroambientali locali e 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 altrui.

Questa è una questione che è salita e ridiscesa più volte nelle priorità negoziali dell'UE. La Dichiarazione di Doha ha incluso nell'agenda dei negoziati Trips l'introduzione di un registro delle denominazioni di origine protetta per i vini e le bevande alcoliche, mentre la questione dell'estensione di questo registro a tutti i prodotti alimentari è rimasta in questi anni esplicitamente indicata tra quelle su cui non era stato raggiunto un consenso. I negoziati Trips per l'introduzione di un registro per le denominazioni di origine protetta per vini e bevande alcoliche sono fermi ormai da anni; l'UE (assieme ad altri) propone l'introduzione di un registro di denominazioni che godano 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 loro 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 nel negoziato agricolo. Nel settembre 2003, immediatamente prima della Ministeriale di Cancun, l'UE lanciò la proposta di includere nell'accordo agricolo la concessione di protezione multilaterale alle sue 41 denominazioni di origine protetta di maggior valore (piuttosto che per tutte le denominazioni protette, attuali e future)<sup>35</sup>, ma questa proposta ricevette pochissima attenzione. Avanzando 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

35. I prodotti agroalimentari dell'UE a denominazione di origine protetta (Dop o Igp) sono oggi quasi 800.

denominazioni di origine.

## **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 generato una Pac destinata a durare a lungo. Per valutare i possibili cambiamenti nella Pac nei prossimi anni bisogna considerare diversi possibili eventi interni: i futuri allargamenti dell'UE; la riforma già in cantiere per l'Ocm per il vino; le iniziative per la "semplificazione" e "il controllo dello stato di salute" (*l'health check*) della Pac, e la *full review* del 2008-09 della spesa comunitaria.

Dall'1 gennaio 2007 l'UE comprende Bulgaria e Romania, paesi grandi con settori agricoli che rappresentano ancora una componente consistente 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, il costo della progressiva introduzione tra il 2007 ed il 2016 della Pac in questi due paesi dovrà essere finanziato nell'ambito del massimale di bilancio della Pac concordato a suo 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 le spese per il Pua nei paesi dell'UE 25 dovranno probabilmente essere ridotte negli anni a venire per rendere disponibili le risorse finanziarie necessarie per applicare la Pac nei due nuovi paesi membri; questa riduzione è stimata intorno al 3%. D'altra parte, sebbene i negoziati per l'allargamento alla Turchia sembrino, almeno per il momento, in una fase di stallo, è probabile che nella prossima decade si materializzi l'allargamento a molti dei paesi dei Balcani (sebbene le difficoltà nel negoziato con la Turchia potrebbero condizionare anche la velocità di questo processo).

L'UE sta decidendo in questi mesi come riformare le sue politiche per il vino e una decisione finale è attesa per l'inverno 2007-08. La proposta 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, ortofrutticoli e zucchero), è coerente con quest'ultima, e include, tra le altre cose, l'eliminazione delle distillazioni come mezzo per sostenere il prezzo interno del vino rimuovendo l'eccesso di produzione dal mercato (nel 2003-04 questa pratica ha interessato l'8,5% del vino prodotto nell'UE, ma soltanto due anni prima aveva raggiunto il 14,3%); ciò determinerà una riduzione del sostegno interno dell'UE che ri-

cade nella “scatola gialla”.

Fino ad un paio di anni fa erano in molti a ritenere che almeno per un po' di tempo, a parte le riforme già programmate per il vino ed i prodotti ortofrutticoli, non ci sarebbe stata nessuna altra riforma della Pac, per permettere la piena implementazione delle riforme Fischler, così da consentire loro di mostrarne gli effetti. Invece, non sarà così. Quando nel dicembre 2005 il Consiglio Europeo ha approvato le «Prospettive finanziarie» per il periodo 2007-13, 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» (Council of the European Union, 2005, p. 32). Sulla base dell'esperienza di quanto è successo con la “revisione di medio termine” di Agenda 2000, è chiaro che questo significa aprire alla possibilità di una riforma ulteriore delle politiche, sia direttamente che indirettamente attraverso un significativo ridimensionamento delle allocazioni finanziarie per le politiche agricole.

Le pressioni per ulteriori cambiamenti della Pac non provengono però 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 realizzare nel 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, esse 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, e questa si è concretizzata nella decisione del giugno 2007 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 e queste modifiche non possono non avere anche un forte contenuto politico.

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 negli anni fino al 2015, rendendole così per quella data non più vincolanti e, quindi, prive di valore). La pubblicazione del documento della Commissione con le sue

valutazioni sullo “stato di salute” della Pac è previsto per il 21 novembre 2007.

Nell’ambito del controllo del suo “stato di salute” tutte le principali componenti dell’attuale Pac saranno sottoposte entro il 2008 ad un esame accurato; le opzioni di riforma che sono già state citate comprendono: l’eliminazione del *set aside*, dell’intervento per i cereali 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 (cioè l’eliminazione delle eccezioni al disaccoppiamento consentite dalla riforma Fischler); 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 aziende di una data “regione”); e l’introduzione di un “tetto” ai pagamenti aziendali, ad un estremo, e la cancellazione di 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 che vengono da un’agricoltura europea diversificata e in rapido cambiamento; la necessità di prepararsi agli “attacchi” 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 degli interessi collettivi 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 percentuale della “modulazione”). D’altro canto, la riduzione del sostegno potrebbe però essere in qualche modo moderata dalla decisione di rinazionalizzare parzialmente le politiche agricole, permettendo ai paesi membri di sostenere i propri agricoltori con risorse prelevate dai bilanci nazionali.

Questo produrrebbe una Pac significativamente migliore, ma non ancora la Pac di cui ci 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 del Pua in una prospettiva di medio termine, anche una volta che fosse stato “regionalizzato”, e della necessità di politiche innovative, tese, ad esempio, ad aiutare le aziende e, più in generale, i sistemi agroalimentari, 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 agroalimentari del futuro saranno certamente influenzati dalle decisioni relative alla necessità di aumentare l'uso di biocarburanti per fronteggiare la crisi energetica. L'Unione Europea ha deciso a partire dal 2020 una quota obbligatoria di biocarburante del 10% negli impieghi complessivi di carburanti per il trasporto (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 destinata alla produzione di cereali, semi oleosi e barbabietola da zucchero. Schenkel (2007) fa osservare 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, se il 58% del biocarburante necessario fosse prodotto internamente, assorbirebbe il 4% della superficie agricola complessiva dell'UE 25 (Scenar 2020, 2007).

## 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 agroalimentari 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 da una eccezione al principio della Npf, concessione 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 il dettato dell'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 l'1 gennaio 2008, ed è possibile che negli accordi la liberalizzazione del commercio

dei prodotti agroalimentari sia soggetta, ancora una volta, a limitazioni. Ciononostante, l'approfondimento e l'ampliamento delle preferenze concesse ai paesi Acp determinerà un significativo aumento delle esportazioni agroalimentari da quelli tra loro più sviluppati verso l'UE, grazie alla loro competitività potenziale nella produzione di beni agroalimentari 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" lungo il confine orientale come Bielorussia, Georgia, Lituania e Ucraina. Nonostante la Pev sembri mettere meno enfasi sulle questioni commerciali rispetto al passato, 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 (Israele, Giordania, Marocco, Autorità palestinese e Tunisia). 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 agroalimentari nel Mediterraneo diventasse realtà, questo vorrebbe dire una ulteriore riduzione del grado di protezione dei mercati comunitari di questi prodotti.

Il quadro dei futuri sviluppi degli accordi di integrazione regionale dell'UE non è 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 per i paesi preferiti, riducendo al contempo la competitività relativa sui mercati comunitari delle importazioni dai paesi non preferiti (o che diventeranno relativamente meno preferiti); questo significa che l'aumento dell'apertura dei mercati non si tradurrà in benefici per tutti i partner commerciali dell'UE. Inoltre, come già richiamato, la questione dell'"erosione delle preferenze" resta uno dei temi negoziali più importanti per l'UE al tavolo agricolo nel Dda round.

### *5.3. Quale futuro per i negoziati Wto?*

Per discutere del futuro del negoziato cercherò di dare risposta ad alcune delle domande che più di frequente sono state sollevate nelle settimane suc-

cessive al fallimento della riunione di Potsdam.

*I negoziati sono falliti a Potsdam a causa della inflessibilità dell'UE? Degli Usa? Di entrambi?* La mia opinione è che il fallimento di Potsdam non sia stato causato tanto dalla posizione negoziale dell'UE, quanto soprattutto dalla impossibilità degli Usa di accettare le richieste legate agli impegni di riduzione del sostegno interno che, per il tramite di Brasile ed India, venivano da molti Pvs, ma anche da molti paesi sviluppati. Negli anni l'UE, come si è detto più sopra, ha progressivamente offerto tagli tariffari via via più consistenti, arrivando ad offrire a Potsdam un taglio medio delle tariffe Npf consolidate poco al di sopra del 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; ciononostante, l'offerta dell'UE sembra essere tale da poter determinare riduzioni significative, anche se non drammatiche, dell'attuale protezione del mercato per alcuni prodotti specifici.

*Alcune delle posizioni negoziali erano troppo ambiziose?* Un accordo "ambizioso" dovrebbe includere, a mio avviso: 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 Pvs 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 vini e bevande alcoliche che per gli altri prodotti alimentari. All'estremo opposto, un accordo "non ambizioso" servirebbe soltanto a 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 prevedibile e privo di conflitti ingiustificati dei mercati internazionali dei prodotti agroalimentari. Le decisioni nel Wto devono essere raggiunte attraverso il consenso, in altre

parole per raggiungere un accordo è necessario che ciascuno dei 151 paesi membri giudichi la proposta di accordo preferibile all'alternativa di un mancato accordo. Questa è però solo una condizione necessaria, non sufficiente, per la chiusura del negoziato; infatti, un paese può trovare una proposta vantaggiosa rispetto al mancato accordo e comunque decidere di non accettarla, pensando di poter raggiungere un accordo ancora più vantaggioso continuando a negoziare. Tutto ciò ovviamente rende il processo negoziale molto difficile, ancora di più adesso che molti Pvs, inclusi alcuni tra quelli meno sviluppati, sono diventati attivi partner negoziali. Il fallimento di Potsdam e lo stato attuale dei negoziati rende legittimo porsi la domanda se la liberalizzazione degli scambi commerciali contenuta nelle proposte fatte dal G20 e da alcuni dei paesi sviluppati fosse troppo ambiziosa, se identificasse cioè un possibile accordo finale non compreso nell'insieme degli accordi possibili (quello degli accordi preferiti all'opzione del mancato accordo) di alcuni dei paesi; l'elenco di questi ultimi si potrebbe estendere ben oltre gli Usa e, forse, l'UE, per includere numerosi paesi del gruppo del G10<sup>36</sup> come pure alcuni dei Pvs più protezionisti, i quali hanno tenuto nel corso dei negoziati un atteggiamento opportunistico, facendosi scudo delle posizioni assunte dagli Usa. D'altra parte, è vero anche l'opposto: cioè che quelli che per gli Usa erano a Potsdam ipotesi di accordo accettabili, non erano abbastanza ambiziose da essere giudicate accettabili, almeno in quel momento, dai paesi i cui interessi erano lì rappresentati da Brasile ed India.

*È l'agricoltura la causa dell'attuale crisi nei negoziati?* I negoziati sull'agricoltura non sono la sola ragione dell'attuale crisi negoziale. È vero che la situazione in cui si trovano i negoziati sull'agricoltura è, da sola, tale da bloccare il raggiungimento di un accordo finale complessivo, ma i negoziati sono lontani da una conclusione anche sugli altri tre tavoli negoziali: servizi, Trips e Nama. Nel negoziato Trips, come già detto, i negoziati sulla introduzione di un registro multilaterale per le indicazioni geografiche per vini e bevande alcoliche, senza nemmeno parlare dell'estensione del registro a tutti i prodotti alimentari, sono in una situazione di stallo (e lo sono da anni, con tutti i paesi arroccati sulle loro posizioni negoziali iniziali); nei negoziati Nama non esiste accordo nemmeno sulla formula da usare per calcolare le riduzioni tariffarie. Anche se si trovasse una soluzione per le questioni agricole, non è affatto scontato che questo consenta di trovare rapidamente un accordo agli altri tavoli negoziali. Tutti i negoziati, non solo quelli sull'agricoltura, sono in questa fase lontani da una soluzione accettabile da tutti.

36. Si tratta di un gruppo di paesi sviluppati ed in via di sviluppo importatori netti di alimenti; comprende, tra gli altri, Giappone, Corea del Sud, Norvegia e Svizzera.

*Cosa è che rischia di fallire, il Dda round 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, la “sospensione” dei negoziati nel luglio 2006 ed il fallimento di Potsdam segnalano la necessità di riflettere sull’adeguatezza delle regole che governano il processo decisionale del Wto nel mutato contesto delle relazioni economiche e politiche internazionali. È soprattutto il fatto che le decisioni debbano essere prese con il consenso di tutti i 151 paesi membri a costituire oggi un problema, 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 Pvs; e questo senza considerare le evidenti complicazioni che derivano dalle forti tensioni che caratterizzano oggi il quadro delle relazioni internazionali. Mentre l’Uruguay round 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 multipolare di aggregazioni di interessi negoziali, che negli ultimi stadi certamente vedrà tra gli attori determinanti anche Pvs in aggiunta a quelli più grandi e più dinamici. In un quadro negoziale così complesso, 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.

*Cosa potrebbe succedere ora nel Dda round?* Un accordo a pochi mesi dal fallimento dell’incontro di Potsdam è assai difficile: se una soluzione negoziale non è emersa tra Brasile, India, Unione Europea e Stati Uniti a Potsdam, non è ragionevole ritenere che possa essere trovata dai 151 paesi membri del Wto a Ginevra. Tutti i paesi più attivi nel negoziato hanno mantenuto nei mesi successivi al fallimento di Potsdam un profilo molto basso, lasciando al Wto la responsabilità di sostenere che un accordo in tempi relativamente brevi è ancora possibile, mantenendo così formalmente in vita il negoziato. Il 17 luglio Crawford Falconer, Presidente del gruppo negoziale sull’agricoltura, ha prodotto una bozza delle *modalities*, con molti nodi lasciati non risolti e molti temi sui quali non ha potuto che ammettere che il negoziato non è ancora partito; su questo testo si discute oggi (ottobre 2007) a Ginevra, con poco entusiasmo e ben poche possibilità di trovare un accordo.

*I negoziati ripartiranno dopo l’approvazione del Farm Bill?* L’approvazione del *Farm Bill* renderà possibile per gli Usa tornare al tavolo del negoziato

agricolo nella condizione di poter prendere impegni. Tuttavia, il nuovo *Farm Bill* definirà anche i confini dello spazio degli accordi 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 siano disposti a sottoscrivere un accordo che implichi cambiamenti delle loro politiche da realizzare successivamente, come conseguenza di questo. Quindi, il nuovo *Farm Bill* renderà possibile la conclusione del round, ma, allo stesso tempo, determinerà il livello massimo possibile della sua “ambizione”. Il problema a questo punto diventerà l'accettabilità di quel livello di “ambizione” da parte degli altri paesi. L'importanza che rivestono gli stati “rurali”, sia per i democratici che per i repubblicani, nelle elezioni presidenziali del 2008 induce ad attendersi 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). Lo stato del dibattito nel Congresso in questo momento lascia intendere che è assai probabile che il nuovo *Farm Bill* non introdurrà cambiamenti rilevanti negli strumenti usati per sostenere l'agricoltura statunitense rispetto al *Farm Bill* in vigore, il *Farm Security and Rural Investment Act* (Fsria) del 2002. Alla fine di luglio 2007 la Camera ha approvato la sua versione del nuovo *Farm Bill* lasciando invariate le politiche di sostegno dei redditi rispetto a quelle contenute nel Fsria; ciò vorrebbe dire un *Farm Bill* che, in presenza di forti riduzioni dei prezzi di mercato, sarebbe incompatibile con i vincoli che deriverebbero dalle richieste negoziali di riduzione del sostegno interno avanzate da molti paesi, compresi Brasile ed India.

*I negoziati ripartiranno dopo le elezioni presidenziali Usa del 2008?* Indipendentemente dai contenuti del nuovo *Farm Bill*, i negoziati si concluderanno solo se il Congresso avrà acconsentito ad estendere la Tpa, la qual cosa non può affatto essere data per scontata. Al contrario, è più probabile che il Congresso a maggioranza democratica neghi questa estensione, preferendo invece dare la *Fast Track Negotiating Authority* e, quindi, la possibilità di concludere il round, alla nuova Amministrazione che emergerà dalle elezioni presidenziali del 2008. In questo caso la “sospensione” dei negoziati diventerebbe molto lunga, troppo lunga, forse, perché gli altri paesi possano accettare di rimanere così a lungo *en surplace*.

*È legittimo attendersi un forte aumento nelle dispute commerciali?* Non c'è dubbio che il principale impatto dell'Uruguay round sul commercio internazionale dei prodotti agroalimentari sia legato, non tanto agli impegni contenuti nell'Accordo sull'agricoltura del 1994 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, (se non altro come risultato dell'iniziativa Eba e del fatto che si trattava di una politica particolarmente irragionevole e inefficiente), ma la risoluzione della disputa Wto ha certamente giocato un ruolo nelle decisioni prese. Con la scadenza della "clausola di pace" nel dicembre 2003 la maggior parte degli strumenti della Pac è diventata oggetto potenziale di dispute Wto fondate. Tutto questo per dire che il meccanismo di risoluzione delle dispute del Wto è stato e rimarrà un fattore cruciale in grado di determinare significative ulteriori riforme delle politiche agricole. È facile prevedere che se le probabilità di raggiungere un accordo non dovessero crescere il numero di dispute avviate dai più grandi e più dinamici tra i Pvs aumenterebbe rapidamente. Se questo dovesse succedere, potrebbe 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.

*Si va 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 è diventata sempre più concreta; non è improbabile, cioè che una ripartenza (vera) dei negoziati non si materializzi, o che i negoziati ripartano ma non venga raggiunto nessun accordo. Se i paesi membri non riuscissero a condurre a termine il round, la questione di una 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 però essere un'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 siano disposti a riscrivere le regole del Wto in modo da impedire loro di rifare in futuro ciò che hanno appena fatto. È questo il motivo per cui la creazione di una nuova istituzione appare come la soluzione più probabile. Il nuovo Wto potrebbe essere basato su due insiemi di regole: regole "di base" valide per tutti i paesi membri, e regole più restrittive, applicate con una "geografia variabile" solo agli scambi tra quelli che accettano di introdurle. Questo significherebbe non solo la scomparsa del multilateralismo nella definizione delle regole che governano il commercio internazionale, ma anche dell'unica istituzione veramente democratica tra tutte le principali organizzazioni economiche e finanziarie internazionali, dell'istituzione dove le decisioni sono basate sul 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 con regole condivise molto più deboli di quelle odierne,

sia preferibile alla situazione attuale. Se il Wto venisse riformato è molto probabile che la sua riforma includerebbe 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 sarebbero quelli in via di sviluppo con una significativa (attuale o potenziale) competitività delle loro esportazioni agroalimentari che oggi godono di limitate preferenze commerciali e, tra questi, soprattutto quelli meno sviluppati.

## **6. Conclusioni**

In chiusura mi limiterò a richiamare brevemente le principali conclusioni emerse nell'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 di molti prodotti agroalimentari, riducendo la distanza tra questi e i prezzi mondiali, e riducendo fortemente le distorsioni nelle decisioni aziendali e la tassazione dei consumatori implicita nella Pac. 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 delle importazioni al mercato interno, 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 risultato della contrazione dell'offerta di esportazioni dell'UE indotta dalle modifiche delle 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 i benefici derivanti da queste riforme come acquisiti (in cambio di nessuna contropartita) 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 un ruolo responsabile e credibile. L'UE

ha intrapreso azioni unilaterali che hanno consentito di sbloccare i negoziati facendo superare loro alcune *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 includa la data per l'eliminazione dei sussidi all'esportazione. Nel corso dei negoziati la distanza tra le proposte dell'UE e le richieste dei partner negoziali si è via via ridotta: 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 2007, che, val la pena ricordarlo, 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 superiore al 50% (i cui effetti, comunque, potrebbero essere significativamente mitigati dal trattamento che sarà riservato ai prodotti "sensibili"). Se venisse trovato un accordo ed esso non si discostasse molto da questa proposta, non c'è dubbio che esso porterebbe ben poca liberalizzazione delle politiche interne e commerciali dell'UE in aggiunta a quella determinata dalle riforme delle politiche già realizzate o che stanno per esserlo. Varrebbe però la pena di chiedersi quale sarebbe stato il giudizio sull'"ambizione" delle offerte negoziali più recenti dell'UE se queste fossero state una ipotesi avanzata nel 1999, all'inizio dei negoziati, su cosa avrebbe potuto essere l'accordo finale del round.

Se il Dda si concluderà con un accordo, la "forza" dell'accordo sull'agricoltura sarà in gran parte limitata 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 negoziato. 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 la coinvolgono, per i quali i negoziati sono già avviati, contribuiranno a ridurre le distorsioni di mercato indotte delle politiche agricole dell'Unione Europea e ad aumentare il grado di apertura dei mercati comunitari dei prodotti agroalimentari.

---

## Sommario

*Negoziati commerciali multilaterali, accordi preferenziali e politiche agricole dell'Unione Europea*

*Il lavoro ha come oggetto gli sviluppi dei negoziati agricoli nel Doha Development Agenda (Dda) round del Wto ed il loro futuro dal punto di vista dell'Unione Europea (UE). La prima parte del lavoro discute cosa è successo nel tempo nei due processi paralleli, quello di riforma delle politiche agricole dell'UE ed i negoziati Wto, identificando i legami tra le decisioni di riforma della Politica agricola comune (Pac) dell'UE e l'evoluzione delle sue posizioni negoziali. La seconda parte discute gli ulteriori cambiamenti attesi in un futuro relativamente prossimo nella Pac e negli accordi commerciali regionali che coinvolgono l'UE e le prospettive del negoziato Wto.*

## **Abstract**

*Multilateral trade negotiations, preferential trade agreements and European Union's agricultural policies*

*The focus of the paper is on the developments so far seen and the future of the negotiations on agriculture in the Wto Doha Development Agenda round from the perspective of the European Union (EU). The first part of the paper discusses the developments that have taken place in the two parallel processes, domestic agricultural policy reform in the EU and the Wto negotiations, identifying the linkages between Cap reform decisions and developments in the EU negotiation positions. The second part of the paper discusses further changes expected in the relatively near future in the Cap and in regional trade agreements involving the EU, and the prospects for the Wto negotiations.*

---

*EconLit Classification: Q170, Q180, F510.*

*Key Words: Cap, Wto, Doha Round, Preferential Trade Policies*

## **Riferimenti bibliografici**

- Alvarez-Coque J.M.G., «Agricultural trade and the Barcelona Process: is full liberalization possible?», *European Review of Agricultural Economics*, 29, 3, 2002.
- Alvarez-Coque J.M.G., Marti-Selva M.L., Matinez-Gomez V., Villanueva-Margalef M., *Modelling Euro-Mediterranean Agricultural Trade*, Tradeag, Working Paper, 5, 2006 ([www.tradeag.eu](http://www.tradeag.eu)).
- Anania G., «Modelling the Gatt "Agreement on agriculture". Assessing the compatibility of EU "Agenda 2000" with Gatt Commitments for wheat», in Heckeley T., Witzke H.P., Henrichsmeyer W. (eds.), *Agricultural sector Modelling and Policy Information Systems*, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, 2001.
- Anania G. (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, 2005.
- Anania G., Bureau J.C., «The Negotiations on Agriculture in the Doha Development

- Agenda Round: Current Status and Future Prospects», *European Review of Agricultural Economics*, 32, 4, 2005.
- Anania G., De Filippis F. (a cura di), *L'accordo Gatt in agricoltura e l'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, 1996.
- Anania G., De Rose F., «L'Accordo sull'agricoltura del 1994 e l'Unione Europea», in De Filippis F., *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel Wto*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- Anderson K., Martin W., «Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda», *World Economy*, 28, 9, 2005.
- Anderson K., Martin W., van der Mensbrugge D., «Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios», in Anderson K., Martin W. (eds.), *Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC, 2006.
- Arfini F. (ed.), *Modelling Agricultural Policies: State of the Art and New Challenges*, Proceedings of the 89<sup>th</sup> Seminar of the European Association of Agricultural Economists, MUP Editore, Parma, 2005.
- Bach M., Martin W., «Would the Right Tariff Aggregator Please Stand up?», *Journal of Policy Modeling*, 23, 6, 2001.
- Bascou P., Londero P., Münch W., «Policy Reform and Adjustment in the European Union: Changes in the Common Agricultural Policy and Enlargement», in Blandford D., Hill B. (eds.), *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*, Cab International, Wallingford UK, 2006.
- Bhagwati J., «U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas», in Bhawati J., Krueger A.O., *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, The Aei Press, New York, 1995.
- Blandford D., «What Next for U.S. Farm Policy?», Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium, St. Petersburg (FL), 3-5 Dec 2006.
- Bouamra Mechemache Z., Réquillart V., «Analysis of EU Dairy Policy Reform», *European Review of Agricultural Economics*, 27, 4, 2000.
- Bouët A., Fontagné L., Jean S., «Is Erosion of Tariff Preferences a Serious Concern?», in Anderson K., Martin W. (eds.), *Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC, 2006.
- Brink L., *Wto Constraints on U.S. and EU Domestic Support in Agriculture: Assessing the October 2005 Proposals*, International Agricultural Trade Research Consortium, *Working Paper*, 3, 2005.
- Bureau J.C., Chakir R., Gallezot J., *The Utilization of EU and US Trade Preferences for Developing Countries in the Agri-Food Sector*, Tradeag, *Working Paper*, 19, 2006 ([www.tradeag.eu](http://www.tradeag.eu)).
- Bureau J.C., Salvatici L., «Wto Negotiations on Market Access: What We Know, What We Don't Know and What We Should», in Anania G., Bohman M., Carter C., McCalla A. (eds.), *Agricultural Policy Reform and the Wto. Where Are We Heading?*, Edward Elgar, Cheltenham UK, 2004.

- Butault J.P., Bureau J.C., *Wto Constraints and the CAP: Domestic Support in EU-25 Agriculture*, Tradeag, Working Paper, 11, 2006 (www.tradeag.eu).
- Candau F., Jean S., *Wgat Are EU Trade Preferences Worth for Sub-Saharan Africa and Other Developing Countries?*, Tradeag, Working Paper, 9, 2005 (www.tradeag.eu).
- Carbone A., Sorrentino A., «Reddito agricolo e processo di riforma della Pac», *QA – La Questione Agraria*, 4, 2002.
- Carbone A., Sorrentino A., «La politica europea per la qualità e la nuova Pac», *QA – La Questione Agraria*, 4, 2005.
- Cardamone P., *A Survey of the Assessments of the Effectiveness of Preferential Trade Agreements using Gravity Models*, Tradeag, Working Paper, 9, 2007 (www.tradeag.eu).
- Casini L. (a cura di), «Riforma della Pac e multifunzionalità: l'agricoltura tra nuove sfide e nuove opportunità», numero monografico, *Rivista di Economia Agraria*, LX, 2, 2005.
- Cluff M., Vanzetti D., «Sensitive and Special Products: The Case of Dairy Products», *Commodity Market Review 2005-2006*, Fao, Roma, 2005.
- Commissione CE, *La situazione dell'agricoltura nell'Unione Europea*, Commissione delle Comunità Europee, Direzione Generale per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale, vari anni.
- Conforti P., Rapsomanikis G., «The Impact of the European Union Sugar Policy Reform on Developing and Least Developed Countries», *Commodity Market Review 2005-2006*, Fao, Roma, 2005.
- Council of the European Union, *Financial Perspectives 2007-2013*, Brussels, 19 Dec 2005.
- Cuffaro N., «Il Wto dall'Uruguay round a Cancun: una lettura in chiave Nord-Sud», *QA – La Questione Agraria*, 3, 2003.
- Datar-Arl, *Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe*, Arl, Studies in Spatial Development, vol. 4, Hannover, 2003 (www.arl-net.de).
- Daugbjerg A., Swinbank A., «The Politics of Cap Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance», *Journal of Common Market Studies*, 45, 1, 2007.
- De Benedictis M., De Filippis F., Salvatici L., «Nature and Causes of Cap: Changes in the 1980s and a Tentative Exploration of Potential Scenarios», in Anania G., Carter C.A., McCalla A. (eds.), *Agricultural Trade Conflicts and Gatt. New Dimensions in U.S. European Agricultural Trade Relations*, Westview Press, Boulder CO, 1994.
- De Filippis F. (a cura di), *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel Wto*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- De Filippis F. (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, 4, 2004 (www.foruminternazionale.coldiretti.it).
- De Filippis F., Salvatici L. (a cura di), *Un percorso difficile. Il negoziato agricolo nel*

- Doha round del Wto*, Procom Edizioni, Roma, 2003.
- De Filippis F., Salvatici L. (a cura di), *Wto e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Hong Kong*, Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, 3, 2006 ([www.foruminternazionale.coldiretti.it](http://www.foruminternazionale.coldiretti.it)).
- Frandsen S., Walter-Jørgensen A., «Review of the EU Common Agricultural Policy», in Diaz-Bonilla E., Frandsen S.E., Robinson S. (eds.), *Wto Negotiations and Agricultural Trade Liberalization. The Effect of Developed Countries' Policies on Developing Countries*, Cab International, Wallingford UK, 2006.
- Gohin A., Bureau J.C., «Modelling the EU Sugar Supply to Assess Sectoral Policy Reforms», *European Review of Agricultural Economics*, 33, 2, 2006.
- Guyomard H., Baundry M., Carpentier A., «Estimating Crop Supply Response in the Presence of Farm Programmes: Application to the Cap», *European Review of Agricultural Economics*, 23, 4, 1996.
- Henke R., «Dalla riforma MacSharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac», *QA – La Questione Agraria*, 2, 2002.
- Hoeckman B., Messerlin P., «Removing the Exception of Agricultural Export Subsidies», in Anderson K., Martin W. (eds.), *Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC, 2006.
- Ingersent K.A., Rayner A.J., Hine R.C. (eds.), *The Reform of the Common Agricultural Policy*, MacMillan Press, London, 1998.
- Ismea, *L'impatto della riforma Pac sulle imprese agricole e sull'economia italiana*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Jean S., Laborde D., Martin W., «Consequences of Alternative Formulas for Agricultural Tariff Cuts», in Anderson K., Martin W. (eds.), *Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda*, Palgrave MacMillan and the World Bank, New York and Washington DC, 2006.
- Mahé L., Roe T.L., «The Political Economy of the 1992 Cap Reform», *American Journal of Agricultural Economics*, 78, 1996.
- Martin W., Anderson K., «The Doha Agenda Negotiations on Agriculture: What Could They Deliver», *American Journal of Agricultural Economics*, 88, 5, 2006.
- Matthews A., «Decoupling and the Green Box: International Dimensions of the Reinstrumentation of Agricultural Support», 93<sup>rd</sup> Eaae Seminar *Impact of Decoupling and Cross Compliance on Agriculture in the Enlarged EU*, Praga, 22-23 Sept 2006.
- Moro D., Sckokai P., «Modeling the CAP Arable Crop Regime in Italy: Degree of Decoupling and Impact of Agenda 200», *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 53, 1999.
- Moyer W., Josling T., *Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EU and US in the 1990s*, Aldershot, UK, 2002.
- Oecd, *Agricultural Policies in Oecd Countries. Monitoring and Evaluation*, Oecd, Paris, vari anni.
- Oecd, *Analysis of the 2003 Cap Reform*, Oecd, Paris, 2004.

- Oecd, *Preferential Trading Arrangements in Agricultural and Food Markets. The Case of the European Union and the United States*, Oecd, Paris, 2005.
- Oecd, *Agricultural Market Impact of Future Growth in the Production of Biofuels*, Oecd, Paris, 2006.
- Oude Lansink A., Peerlings J., «Modeling the New EU Cereals Regime in the Netherlands», *European Review of Agricultural Economics*, 23, 2, 1996.
- Pokrivcak J., Crombez C., Swinnen J.F.M., «The Status Quo Bias and Reform of the Common Agricultural Policy: Impact of Voting Rules, the European Commission and External Change», *European Review of Agricultural Economics*, 33, 4, 2006.
- Scenar 2020, *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, 2007.
- Schenkel Y., *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, 2007.
- Sckokai P., Moro D., «Modeling the Reforms of the Common Agricultural Policy for Arable Crops under Uncertainty», *American Journal of Agricultural Economics*, 88, 1, 2006.
- Steinberg R.H., Josling T.E., «When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to Wto Legal Challenge», *Journal of International Economic Law*, 6, 2, 2003.
- Swinbank A., «Developments in the Doha Round and Wto Dispute Settlement: Some Implications for EU Agricultural Policy», *European Review of Agricultural Economics*, 32, 4, 2005.
- Swinbank A., Tranter R., «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, 2005.
- Thompson R., «The 2007 U.S. Farm Bill», Presentation at the Swedish Academy of Agricultural Sciences, Stockholm, 16 Jan 2006.
- van Meijl H., van Tongeren F., «The Agenda 2000 Cap Reform, World Prices and Gatt-Wto Export Constraints», *European Review of Agricultural Economics*, 29, 4, 2002.
- Vanzetti D., Peters R., *Reviving the Wto Negotiations on Agriculture, invited paper*, 51<sup>st</sup> Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society, Queenstown, New Zealand, 13-16 Feb 2007.
- Westhoff P., Brown S., Hart C., *When Point Estimates Miss the Point: Stochastic Modeling of Wto Restrictions*, Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium, San Diego CA, 4-6 Dec 2005.
- Wto, *Doha Ministerial Declaration*, 14 Nov 2001 (Wto/Min(01)/Dec/1).
- Wto, *Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, Genevre, 2 Aug 2004 (Wto/L/579).
- Wto, *Committee on Agriculture, Special Session. Agricultural Negotiations: Status report II, Looking Forward the Hong Kong Ministerial, Assessment by the Chairman*, Genevre, 1 Aug 2005a (TN/AG/19).

*Wto, Doha Work Programme. Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005, Hong Kong, 22 Dec 2005b (Wto/Min(05)/Dec).*