



associazione Alessandro Bartola

Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Giulia Listorti

IL DIBATTITO SUI *NON-TRADE CONCERNS* NEL NEGOZIATO AGRICOLO WTO: IL CONCETTO DI MULTIFUNZIONALITA' E LE SUE IMPLICAZIONI NELLA TRATTATIVA

INTRODUZIONE

CAPITOLO I- LA MULTIFUNZIONALITA'

CAPITOLO II- MULTIFUNZIONALITA' E NON-TRADE CONCERNS: ALCUNI ESEMPI

CAPITOLO III- LA MULTIFUNZIONALITA' NELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO IV- L'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO

CAPITOLO V- L'URUGUAY ROUND

*CAPITOLO VI- L'EVOLUZIONE DELLA TRATTATIVA AGRICOLA DALL'URUGUAY ROUND AD
OGGI*

*CAPITOLO VII- L'EVOLUZIONE DEI NEGOZIATI AGRICOLI NELL'AREA DEL SOSTEGNO
INTERNO*

*CAPITOLO VIII- IL DISACCOPIAMENTO DELLA RIFORMA FISCHLER DELLA PAC
NELL'EVOLUZIONE DEL NEGOZIATO*

CAPITOLO IX- I NON TRADE CONCERNS NELL'ATTUALE NEGOZIATO AGRICOLO

CAPITOLO X- CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Numero 15 – Giugno 2006

INDICE

INTRODUZIONE.....	9
1 LA MULTIFUNZIONALITÀ	15
1.1. Introduzione.....	15
1.2. L'approccio dell'OECD	19
1.2.1. Il momento della produzione.....	20
1.2.2. La presenza di esternalità	23
1.2.3. Il carattere di bene pubblico	25
1.2.4. Considerazioni politiche	26
1.3. Proposte di sostegno alla multifunzionalità dell'agricoltura.....	32
2 MULTIFUNZIONALITA' E NON-TRADE CONCERNS : ALCUNI ESEMPI	37
2.1 Il rapporto tra multifunzionalità e non-trade concerns.....	37
2.2 La sicurezza alimentare (food security, food safety, food quality e indicazioni geografiche)	39
2.3 Lo sviluppo rurale	45
2.4 La salvaguardia dell'ambiente	47
2.5 Il benessere animale	51
3 LA MULTIFUNZIONALITA' NELL'UNIONE EUROPEA	55
3.1 Il Modello Agricolo Europeo (MAE)	55
3.1.1 Evoluzione.....	55
3.1.2 Metodologie di studio	59
3.2 La multifunzionalità nei vari paesi UE.....	61
3.3 La politica di sviluppo rurale	63
3.4 L'evoluzione della politica ambientale	67
3.5 La <i>food safety</i> , la <i>food quality</i> , le indicazioni geografiche ed il benessere animale	72
3.6 La multifunzionalità nella riforma Fischler.....	73
3.7 Altri contributi alla definizione di multifunzionalità.....	75
4 L' ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO.....	79
4.1 Dal GATT al WTO	79
4.2 L'attività del GATT	80
4.2.1 L'Agricoltura	82
4.3 Il WTO.....	83
4.3.1 Funzioni	83
4.3.2 Struttura	84
4.3.3 Principi.....	85
4.3.4 Composizione	87

5	L'URUGUAY ROUND.....	93
5.1	Il raggiungimento dell'accordo	93
5.2	Gli accordi sottoscritti.....	94
5.2.1	Accesso al mercato	95
5.2.2	Prodotti tessili.....	95
5.2.3	Servizi.....	96
5.2.4	Proprietà intellettuale	96
5.2.5	Dumping, sussidi e salvaguardie.....	98
5.2.6	Barriere non tariffarie.....	99
5.3	L'Accordo sull'Agricoltura.....	99
5.3.1	Accesso al mercato	100
5.3.2	Riduzione delle esportazioni sussidiate.....	102
5.3.3	Impegni relativi al sostegno interno.....	103
5.4	Alcune considerazioni sull'applicazione dell'URAA nell'area del sostegno interno	105
6	L'EVOLUZIONE DELLA TRATTATIVA AGRICOLA DALL'URUGUAY ROUND AD OGGI	109
6.1	La ripresa dei negoziati e la Doha Development Agenda.....	109
6.1.1	I temi della Doha Development Agenda	113
6.2	Il negoziato agricolo.....	115
6.3	La conferenza di Cancun	118
6.3.1	I vari Gruppi negoziali all'indomani di Cancun.....	120
6.4	L'Accordo del 31 luglio 2004	122
7	L'EVOLUZIONE DEI NEGOZIATI AGRICOLI NELL'AREA DEL SOSTEGNO INTERNO.....	125
7.1	La posizione dei principali attori alla vigilia della Conferenza di Cancun.....	125
7.2	La riduzione del sostegno interno: analisi dei documenti principali	129
7.3	Il sostegno interno nell'accordo quadro del 31 luglio 2004.....	131
8	IL DISACCOPPIAMENTO DELLA RIFORMA FISCHLER DELLA PAC NELL'EVOLUZIONE DEL NEGOZIATO	135
8.1	La "green box" ed il disaccoppiamento del sostegno	135
8.2	Il disaccoppiamento nella Riforma Fischler	138
8.3	L'accettabilità della Riforma Fischler in sede WTO.....	140
9	I <i>NON-TRADE CONCERNS</i> NELL'ATTUALE NEGOZIATO AGRICOLO	143
9.1	Introduzione	143
9.2	I documenti fondamentali.....	145
9.3	Le principali posizioni ed il negoziato agricolo in corso	148
9.3.1	La UE.....	149
9.3.2	I Friends della multifunzionalità.....	153

9.3.2.1 I Discussion Papers della Conferenza di Ullesvang.....	159
9.3.3 Gli USA ed il gruppo di Cairns.....	163
9.3.4 I paesi in via di sviluppo	166
9.4 Conclusioni.....	172
10 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	175
10.1 Gli elementi analizzati.....	175
10.2 Le posizioni negoziali sui non-trade concerns.....	176
10.3 Considerazioni finali	178
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	183

INTRODUZIONE

Nel tentare di definire il ruolo che il settore agricolo occupa nelle società post-moderne, sembra che ormai non si possa fare a meno di utilizzare termini come "multifunzionalità", "multifunzionale".

Sostanzialmente si può affermare che la multifunzionalità dell'agricoltura consista nella sua capacità di produrre beni e servizi apprezzati dalla società, oltre a cibo e fibre¹, come ad esempio la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, la protezione dello spazio rurale; volendo invece adottare un approccio economico più rigoroso, essa può essere definita come "la produzione contemporanea di outputs agricoli e non agricoli (*"commodity and non-commodity"* outputs), e il fatto che alcuni degli outputs non agricoli abbiano le caratteristiche di esternalità o beni pubblici, con un mercato debole o inesistente"².

Il termine multifunzionalità è nato, in alcuni paesi industrializzati (l'Unione Europea, ma anche il Giappone, la Svizzera, la Corea, la Norvegia), in seguito al fallimento del paradigma produttivista dell'agricoltura, a causa della necessità di ri-orientare, e giustificare agli occhi dei contribuenti e dei consumatori, le politiche di sostegno al settore. Esso ha rappresentato un tentativo di ricostituire l'equilibrio tra le componenti ecologiche, economiche e sociali del sistema agricolo. In seguito questa parola è arrivata a ricomprendere, nel suo significato, l'insieme delle nuove attività connesse a quella agricola, vuoi che esse derivino dai bisogni emergenti di un consistente gruppo della popolazione, o che siano la risposta dell'agricoltore all'erosione continua dei redditi. In realtà, da sempre l'agricoltore ha svolto, consapevolmente o meno, il ruolo di gestore del paesaggio, di animatore della società rurale; si può quindi affermare che *"the notion of multifunctionality is not new; but the word is"*³.

Sul finire del secolo scorso, un gruppo di paesi, denominati appunto *Friends* della multifunzionalità, ha proposto questa tematica nell'ambito delle trattative della *World Trade Organization* (WTO) sui *non-trade concerns*, termine che può essere tradotto in italiano con "questioni non commerciali" (ad esempio obiettivi politici, sociali, culturali). I singoli Stati ritengono che i propri *non-trade*

¹ Grossmann, 2003, pag 85.

² OECD, 2001.

³ Swinbank, 2001.

concerns possano essere messi in pericolo dalla liberalizzazione del commercio internazionale. L'art 20 dell'*Uruguay Round Agreement on Agriculture* afferma esplicitamente che essi dovranno essere presi in considerazione durante le nuove trattative. Rientrano nei *non-trade concerns* i temi della *food security* e della *food safety*, lo sviluppo rurale, la protezione dell'ambiente, e secondo alcuni anche il benessere animale, la salvaguardia delle indicazioni geografiche, ed appunto la stessa multifunzionalità dell'agricoltura. Nell'Unione europea, la multifunzionalità si erge così a difesa del cosiddetto Modello Agricolo Europeo, l'"asse portante della società rurale". Le varie funzioni dell'agricoltura vengono identificate nella produzione di alimenti e fibre, nella protezione dell'ambiente e nello sviluppo rurale, nel contributo alla vivibilità delle aree rurali, nella qualità alimentare e nel benessere animale; liberalizzare i mercati significherebbe dover rinunciare non alla produzione agricola in sé, ma ad un certo tipo di agricoltura che garantisce una serie di esternalità positive.

Il dibattito sui *non-trade concerns* che è emerso in sede WTO è quantomai variegato ed interessante.

In un primo momento, i *Friends* hanno elaborato proposte in cui hanno cercato di giustificare il sostegno interno accordato al settore agricolo sulla base del carattere multifunzionale dell'agricoltura, in seguito ai nuovi bisogni della società legati anche ad un uso non agricolo della terra. La risposta da parte degli altri membri del WTO è stata immediata; in particolare si sono scatenate le reazioni dei grandi paesi esportatori, preoccupati di vedersi chiudere l'accesso ai mercati, ed i paesi in via di sviluppo (che in realtà costituiscono un gruppo ben più eterogeneo di quanto si potrebbe pensare), hanno sottolineato come la protezione dei *non-trade concerns* abbia la propria ragion d'essere nel ruolo chiave svolto dall'agricoltura per la sopravvivenza degli abitanti più poveri, più che nei nuovi bisogni espressi dalle "società di sazietà". Questa contraddizione è esplosa in maniera ancora più eclatante con i nuovi negoziati della *Doha Development Agenda*, con i quali, almeno nelle intenzioni, si vorrebbe realmente che il commercio internazionale divenisse uno strumento di crescita e sviluppo anche per i paesi più poveri.

I *non-trade concerns* fondamentali dei paesi in via di sviluppo sono la "sicurezza alimentare" in senso quantitativo, o *food security*, intesa come possibilità di garantire comunque l'accesso fisico ed economico al cibo, e lo sviluppo rurale, affinché la crescita del settore agricolo, in cui è impiegata gran parte della popolazione, conduca allo sviluppo economico. I paesi industrializzati perseguono invece la sicurezza alimentare intesa come *food independency*, ovvero protezione delle proprie produzioni per garantirsi l'autoapprovvigionamento, o addirittura di *food safety*, intesa come sicurezza

sanitaria degli alimenti; in questi Stati intensificare le produzioni non solo non è necessario, ma neanche auspicabile. Per i paesi sviluppati, inoltre, lo sviluppo rurale viene inteso come lo sviluppo armonico di territori in cui il settore agricolo spesso non riveste più un ruolo di primo piano. Temi come il benessere animale, o la tutela della *food quality* e delle indicazioni geografiche, chiaramente portati avanti dai paesi industrializzati, non vengono quasi presi in considerazione dagli altri membri del WTO, che continuano ad avere l'impressione che si tratti esclusivamente di un mezzo per ritardare la liberalizzazione dei mercati.

Parimenti, il termine multifunzionalità è stato percepito come una sorta di protezionismo strisciante, e già da qualche anno non viene più utilizzato in sede negoziale.

Lo scopo di questo lavoro è dunque quello di analizzare le ragioni politiche e sociali che hanno portato all'utilizzo del termine multifunzionalità in sede WTO negli ultimi anni del secolo scorso, per cercare poi di comprendere quali ne siano state le conseguenze, ovvero capire perché oggi questa parola sia stata praticamente "bandita" dal contesto internazionale.

Tuttavia, è impossibile non notare come, almeno nell'Unione Europea, soprattutto alla luce della recente Riforma Fischler, l'uso di questo termine continui a ricoprire un ruolo fondamentale nell'ottenere consenso interno per le politiche di sostegno agricolo.

Metodologia

Lo studio che ha permesso di giungere a questo elaborato è stato portato avanti nel corso dell'anno accademico 2004-2005. Nel primo semestre, dopo aver appreso le nozioni di base sul WTO e in particolar modo sull'*Uruguay Round Agreement on Agriculture*, ho effettuato parte della ricerca bibliografica all'Università di Wageningen (Paesi Bassi), e lì ho completato la mia formazione teorica seguendo il Corso *Macroeconomics and International Trade*, funzionale alla comprensione dei meccanismi economici alla base del commercio internazionale.

Durante il secondo semestre, nell'Università degli Studi di Perugia, ho ultimato la ricerca bibliografica presso la Biblioteca della Facoltà di Agraria, ed ho rielaborato quanto ora costituisce l'oggetto della prima parte di questo lavoro.

In un terzo momento mi sono dedicata all'analisi dei documenti del WTO, prevalentemente le proposte negoziali dei vari paesi. Ho impostato questo studio con l'ausilio della pubblicazione del WTO *Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now*, aggiornata all'1 dicembre

2004, che fornisce uno schema semplice ma al tempo stesso esauriente dello stato attuale dei negoziati. Ho potuto quindi individuare, in quanto ordinate secondo criteri tematici e cronologici, quali fossero le proposte negoziali che avrei dovuto consultare in dettaglio ai fini della mia ricerca (in gran parte relative al dibattito sui *non-trade concerns* e sul sostegno interno). I documenti del WTO hanno infatti un sistema specifico di codificazione, con il quale è possibile scaricarli da internet. Questo è stato uno degli aspetti più interessanti del mio lavoro, in quanto ho potuto vedere in che modo i vari Stati (e soprattutto quali Stati, o con quali alleanze) formulano le proprie proposte, se possono avvalersi o meno di un adeguato supporto tecnico (come evidentemente non avviene per la maggior parte dei paesi in via di sviluppo), quali giustificazioni teoriche vengano addotte, e quali priorità vengano di volta in volta individuate.

Da ultimo, nel Maggio 2005, ho partecipato al seminario *Agricultural Trade, the World Trade Organization and the Doha Round*, organizzato dalla *Wageningen Business School*. Ho così avuto la straordinaria opportunità di riconsiderare e rivalutare l'intera ricerca alla luce di interessantissimi colloqui avuti con alcuni docenti universitari che, a livello internazionale, rappresentano alcuni tra i massimi esperti in materia (Prof.ssa Alison Burrell, Università di Wageningen; Prof. Alan Swinbank, University of Reading; Prof. Alan Matthews, Trinity College, Dublin; Prof. Giovanni Anania, Università della Calabria). In questa occasione ho potuto inoltre incontrare personalmente alcuni membri delle delegazioni negoziali del WTO a Ginevra; in questo modo ho affiancato e validato le analisi teorico-scientifiche con le esperienze più "tangibili" di alcuni negoziatori ed esperti internazionali, e ho potuto avere la reale percezione degli interessi in gioco.

Struttura

Il presente lavoro si articola in 10 capitoli, che possono essere raggruppati in tre parti.

La prima è dedicata all'analisi della multifunzionalità. Nel primo capitolo si vuole appunto fornire una definizione rigorosa di tale termine, seguendo fondamentalmente l'approccio dell'OECD; partendo dalla teoria economica, si giunge fino a delineare le fondamentali questioni che sorgono nel momento in cui si cerca di valutare la multifunzionalità, per poi farla oggetto di specifiche misure politiche. Il secondo capitolo spiega invece quali siano i temi che concorrono a costituire i "contenuti" della multifunzionalità (sicurezza alimentare intesa come *food security* e *food safety*; *food quality*; salvaguardia

ambientale; sviluppo rurale; benessere animale), che sono anche i *non-trade concerns* più importanti. Per ognuno di essi si evidenziano le problematiche che sorgono nel momento in cui si tenta di difenderli con l'adozione di strumenti di protezione e sostegno. Il terzo capitolo è invece dedicato interamente all'Unione Europea, al fine di comprendere appieno il contesto storico, economico e sociale in cui è nato il termine "multifunzionalità", richiamando i provvedimenti legislativi più significativi.

La seconda parte di questo lavoro ha invece lo scopo di fornire gli elementi necessari alla comprensione dell'attuale negoziato agricolo sui *non-trade concerns* in sede WTO. Il quarto capitolo ripercorre sinteticamente la nascita del WTO, e ne espone funzioni, struttura, principi e composizione. Il quinto capitolo offre un quadro completo dell'*Uruguay Round*, che a tutt'oggi è la base su cui poggiano i negoziati, facendo in particolare riferimento all'Accordo Agricolo. All'andamento della trattativa agricola dall'*Uruguay Round* in poi, prevalentemente nell'area del sostegno interno, sono dedicati il sesto ed il settimo capitolo, il primo con un approccio storico, il secondo scendendo invece nel dettaglio dei documenti fondamentali.

La terza parte è invece relativa all'attuale negoziato agricolo nel WTO. L'ottavo capitolo, che propone una valutazione del disaccoppiamento della Riforma Fischler, è funzionale a comprendere la posizione negoziale dell'Unione Europea. Infatti, da una parte, essa è stata la prima a proporre la multifunzionalità nell'ambito dei *non-trade concerns*; dall'altra, la scatola verde, su cui poggia la Riforma, è stata per lungo tempo la sede naturale degli strumenti ad essi rivolti. Il nono capitolo, infine, analizza dettagliatamente le proposte negoziali, e ricostruisce la trama dello sviluppo del dibattito sui *non-trade concerns* nelle attuali trattative, prendendo in considerazione i più importanti gruppi negoziali (UE; *Friends* della multifunzionalità; USA e Gruppo di Cairns; paesi in via di sviluppo). In ultimo, il capitolo decimo è dedicato alle conclusioni.

1 LA MULTIFUNZIONALITÀ

In questo capitolo, dopo una breve introduzione che ha lo scopo di introdurre al contesto in cui si è evoluto il dibattito oggetto della presente ricerca, si offrirà una definizione rigorosa di cosa debba essere inteso per multifunzionalità, in particolar modo facendo riferimento all'approccio adottato dall'OECD⁴. Ci si soffermerà quindi sul momento della produzione, e si esaminerà la presenza delle esternalità ad essa associate ed il loro carattere di bene pubblico; dopo aver brevemente esaminato questi aspetti, si analizzeranno le ragioni e le conseguenze dell'adozione di strumenti di sostegno politico rivolti alla multifunzionalità, a livello nazionale ed internazionale. Infine si forniranno a titolo esemplificativo alcuni modelli proposti per la valutazione della multifunzionalità e la conseguente scelta di strumenti politici ad essa rivolti.

1.1. Introduzione

"Multifunctionality has become the synecdoche of international agricultural politics to the extent that the acceptance of the term is clearly guided by how a country or region sees its interests in agricultural trade liberalization", Hollander, 2004.

In generale si può affermare che la multifunzionalità dell'agricoltura consiste nella sua capacità di produrre beni e servizi apprezzati dalla società, oltre a cibo e fibre⁵; rientrano quindi nella multifunzionalità dell'agricoltura il fatto che essa provvede alla salvaguardia dell'ambiente e alla protezione dai rischi ambientali, contribuisce alla vitalità delle zone rurali, modella il paesaggio, assicura un giusto tenore di nutrizione e un adeguato livello di vita alle popolazioni.

Tuttavia, da un punto di vista puramente economico, per multifunzionalità si intende esclusivamente "la produzione contemporanea di outputs agricoli e non agricoli ("*commodity and non-commodity*" outputs), e il fatto che alcuni degli

⁴ *Organization for Economic Cooperation and Development*; attualmente i paesi aderenti sono 35.

⁵ Grossmann, 2003, pag 85.

outputs non agricoli abbiano le caratteristiche di esternalità o beni pubblici, con un mercato debole o inesistente⁶.

La nascita e l'evoluzione del termine "multifunzionalità", venuto alla ribalta solo negli ultimi anni, sono stati legati ai mutamenti che hanno coinvolto il settore agricolo, ed in particolare all'evoluzione del ruolo dell'agricoltura nelle società postmoderne, nonché alla necessità di una giustificazione nella trattativa agricola in seno al WTO (*World Trade Organization*).

Questo termine è stato infatti utilizzato esplicitamente nelle trattative WTO, per un ben definito periodo di tempo e da parte di un ristretto numero di paesi, nell'ambito del dibattito sui cosiddetti *non-trade concerns*.

I *non-trade concerns* sono interessi dei singoli Stati, come ad esempio obiettivi politici, sociali, culturali, che possono essere messi in pericolo dalla liberalizzazione del commercio internazionale; l'art 20 dell' *Uruguay Round Agreement on Agriculture* afferma esplicitamente che essi devono essere presi in considerazione durante le trattative. Rientrano nei *non-trade concerns* i temi della *food security* e della *food safety*, la salvaguardia delle indicazioni geografiche, ma anche lo sviluppo rurale, il benessere animale, ed appunto la stessa multifunzionalità dell'agricoltura.

I due concetti di multifunzionalità e *non-trade concerns*, i quali a loro volta sono un sottogruppo degli interessi nazionali (che appunto non necessariamente sono minacciati dal commercio), sono solo parzialmente sovrapposti.

Il dibattito sulla multifunzionalità è sorto in seguito a numerose dinamiche; prima tra tutte la crisi nell'applicazione del modello intensivo di produzione, che nel Nord come nel Sud del mondo ha portato ad una serie di conseguenze negative, ad esempio l'aumento della disoccupazione e lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali⁷.

Il settore agricolo ha fatto proprie le caratteristiche di quello industriale, "dimenticandosi" dell'impatto sull'ambiente, e preoccupandosi solo dell'aumento delle produzioni e dei profitti.

Tuttavia, malgrado l'aumento della produttività garantito dall'introduzione delle nuove tecnologie, ed il fatto che più fonti indichino come allo stato attuale sul nostro pianeta si produca cibo sufficiente a sfamare l'intera popolazione mondiale, il problema della fame persiste in tutta la sua gravità.

Il processo di globalizzazione dei mercati ha poi portato alla ribalta le enormi disparità economiche esistenti su scala globale, e l'alto livello di protezione dei

⁶ OECD, 2001.

⁷ Losch, 2004.

mercati dei paesi industrializzati; l'ultimo decennio è stato definito come un periodo di *"unprecedented deregulation of agriculture (a shift from aid to trade), the hegemony (the so-called 'new realism') of export-oriented neoliberal development strategies, and a recognition that globalization ... of the world agro-food economy was proceeding apace"*⁸.

L'idea che le attività agricole abbiano un impatto sull'ambiente, con effetti sia positivi che negativi, è presente da tempo; potrebbe quindi dirsi che *"the notion of multifunctionality is not new; but the word is"*⁹.

In questo senso la multifunzionalità potrebbe essere vista come la risposta strategica sviluppata dai sistemi locali alla globalizzazione del settore agroalimentare, vista questa sorta di perdita di democrazia che si realizza nel momento in cui il processo decisionale sale al livello delle istituzioni sopranazionali¹⁰; la maggior consapevolezza dei cittadini e dei consumatori ha sollevato questioni come la qualità e la salubrità degli alimenti, nonché la salvaguardia ambientale; la multifunzionalità è stata allora proposta come un modo di recuperare una condizione di equilibrio tra tutte le componenti, economiche, ecologiche e sociali, di un dato sistema.

Con il concetto di multifunzionalità si abbandona quindi la "demonizzazione" dell'agricoltura: *"...it also produces many intended and unintended by-products; some...are "good", such as rural employment creation; some are "bad", such as erosion and pollution; and some are "intangible", such as the spiritual or symbolic value of preserving our farming heritage"*¹¹.

In questo senso il processo di *greening* della PAC, volto a superare il *trade off* tra produzione agricola e uso delle risorse naturali, rappresenta una idea di agricoltura che va cambiando, grazie alla rinnovata attenzione alle buone pratiche agricole e alle specificità locali¹².

L'Unione Europea ha quindi fatto esplicito riferimento al termine multifunzionalità a partire dagli ultimi anni '90; ad esempio nel 1999 la Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea, in un documento da sottoporre al WTO, afferma che *"apart from its production function, agriculture encompasses other functions such as the preservation, the management and enhancement of rural landscape, the protection of the environment, including*

⁸ Watts and Goodman, 1997, pag.1, op. cit. in Hollander, 2004.

⁹ Swinbank, 2001.

¹⁰ Friedmann, 1994 and McMichael 2000, op. cit. in Hollander, 2004.

¹¹ Bohman et al., 1999, pag. 5.

¹² INEA, 2004, Eboli, pag. 51.

against natural hazards, and a contribution to the viability of the rural areas. Agriculture must also be able to respond to consumer concerns, for example those regarding food quality and safety"; e che "It is a fact that European society does care about the multiple functions of agriculture and therefore policies to ensure their supply have been established"¹³.

Questo concetto è emerso soprattutto in difesa del cosiddetto Modello di Agricoltura Europeo, ma al contrario vi sono altre definizioni che enfatizzano meno questa sua specificità geografica¹⁴.

In particolare, anche altri paesi hanno fatto riferimento alla multifunzionalità in testi ufficiali (tanto da introdurre il gruppo dei cosiddetti *Friends* della multifunzionalità, in sede WTO); e la stessa FAO ha organizzato un meeting nel 1999 a Roma sulle "many and various functions of agriculture and land"¹⁵.

Non bisogna però dimenticare il ruolo strategico di un settore che appunto definiamo *primario*; ecco quindi che contemporaneamente dall'eterogeneo gruppo che solo per comodità definiamo "paesi in via di sviluppo" si levano voci contrastanti, che ribadiscono come il ruolo fondamentale dell'agricoltura sia e debba rimanere provvedere a sfamare le popolazioni, garantendo a tutta l'umanità eque condizioni di vita, stabili nel tempo e non dipendenti dall'andamento dei mercati. D'altronde in alcuni dei paesi più poveri l'agricoltura contribuisce per più del 50% del PNL.

Storicamente, il dibattito sulla multifunzionalità viene proposto, soprattutto dal Giappone e dalla UE, nel momento in cui il nuovo negoziato WTO tenta di liberalizzare sostanzialmente anche il settore agricolo, che in questi paesi è stato oggetto di una politica fortemente protezionista, a partire dal secondo dopoguerra¹⁶.

In questo senso l'adozione del termine multifunzionalità in sede WTO si è rivelato alquanto fallimentare, in quanto è stato percepito come una sorta di "cavallo di Troia", una "copertura" per poter continuare a giustificare gli alti livelli di sostegno accordati al settore agricolo nei paesi sviluppati (ad oggi il PSE di tutti i membri OECD è pari a 229,5 miliardi di euro, pari a circa il 40% del valore della produzione agricola mondiale, ed a più del PNL di tutta l'Africa Subsahariana).

¹³ European Commission, Directorate General Agriculture, info paper ottobre 1999.

¹⁴ Givord, 2000, e Potter and Burney, 2002, p. 35, entrambi in Hollander, 2004.

¹⁵ Losch, 2004, pag. 340; vedi anche <http://www.fao.org/mfcal/Welcom.htm>

¹⁶ Per un approfondimento si veda Diaz-Bonilla et al, 2004.

Interessantissimo è in tal senso il dibattito che si è originato nel momento in cui la multifunzionalità è stata inclusa all'interno *non-trade concerns*: infatti questi ultimi vengono intesi in maniera differente nei paesi industrializzati ed in quelli in via di sviluppo, e come già accennato la corrispondenza tra il concetto di multifunzionalità e quello di *non-trade concerns* è tutt'altro che scontata.

1.2. L'approccio dell'OECD

Nell'ambito dell'OECD il concetto di multifunzionalità è stato definito per la prima volta nella riunione dei Ministri dell'Agricoltura dei vari paesi membri, che ha avuto luogo il 5-6 marzo 1998.

Al fine di promuovere lo sviluppo di ulteriori studi, nel novembre 1998 il segretariato dell'OECD ha pubblicato un documento di discussione, dal titolo "*Multifunctionality: a Framework for Policy Analysis*", cui ha fatto seguito nel 1999 "*Multifunctionality: Status Report and Proposal for Further Work*", che raccoglie i commenti sul tema dei vari paesi membri¹⁷.

"*Multifunctionality, towards an analytical framework*", pubblicato dall'OECD nel 2001, rappresenta in un certo senso la conclusione di questa serie di lavori sul tema, ed è finora il risultato più chiaro per quanto riguarda un inquadramento economico e politico della questione; ad esso si farà brevemente riferimento.

Il fine ultimo di questo lavoro è "*to establish principles of good policy practice that permit the achievement of multiple food and non food objectives in the most cost effective manner, taking into account the direct and indirect costs of international spill over effects.*"

La definizione di multifunzionalità fornita in tale pubblicazione, presentata peraltro come puramente "operativa", è la seguente: per multifunzionalità si intende "la produzione contemporanea di outputs agricoli e non agricoli ("*commodity and non-commodity*" outputs), e il fatto che alcuni degli outputs non agricoli abbiano le caratteristiche di esternalità o beni pubblici, con un mercato debole o inesistente".

In generale, si può affermare che all'agricoltura vengono riconosciute di volta in volta una serie di funzioni oltre alla produzione di cibo e fibre, come il mantenimento del paesaggio rurale, la creazione di impiego nelle aree rurali e quindi il mantenimento della vivibilità rurale e dei valori culturali ad esse associati, la sicurezza alimentare, l'influenza sugli ecosistemi nelle componenti

¹⁷ Grossmann, 2003, pag. 89.

sia biotiche che abiotiche, nonché, anche se in modo meno esplicito, la qualità alimentare ed il benessere animale¹⁸.

Il fatto che nei di vari paesi si evidenzino di volta in volta diversi aspetti della multifunzionalità si spiega non solo con la presenza di diversi sistemi di agricoltura, dovuti alle condizioni geografiche ed economiche, ma anche con le differenti domande espresse dalla società per questi nuovi servizi, che portano ad attribuire loro un valore.

La multifunzionalità, intesa quindi come il complesso di queste funzioni, può essere intesa sia in senso positivo che normativo; in questo secondo caso sarà necessario studiare la domanda pubblica delle esternalità prodotte dall'agricoltura, implementare precise politiche volte ad assicurarne l'attuazione, valutarne quindi l'efficacia e le implicazioni che derivano per il commercio internazionale, evitando misure inefficienti, inefficaci, costose e distorsive sui mercati.

La multifunzionalità non sarebbe una specificità del settore agricolo, ma è proprio in questo settore che per una serie di ragioni storiche e politiche che oggi si sviluppa il dibattito: è l'attività agricola infatti che occupa la maggior superficie del nostro pianeta, e che, a causa del suo valore strategico, ha da sempre goduto di specifiche misure di sostegno economico.

1.2.1. Il momento della produzione

Lo studio dell'OECD comincia con alcune considerazioni chiave sul momento della produzione, perché è qui che *commodity e non-commodity outputs*, cioè prodotti agricoli e non, vengono generati congiuntamente per motivi di interdipendenza tecnica, per la presenza di fattori della produzione non diversamente allocabili, oppure presenti in quantità fisse a livello aziendale; tali *non-commodity outputs* sono esternalità con carattere di bene pubblico, caratterizzate da mercato assente o poco funzionale (Fig. 1.1).

¹⁸ "Beyond its primary function of producing food and fibre agricultural activity can also shape the landscape, provide environmental benefits such as land conservation, the sustainable management of renewable natural resources and preservation of biodiversity and contribute to the socio-economic vitality of many rural areas. Agriculture is multifunctional when it has one or several functions in addition to his role of producing food and fibre", OECD 2001, pag. 9.

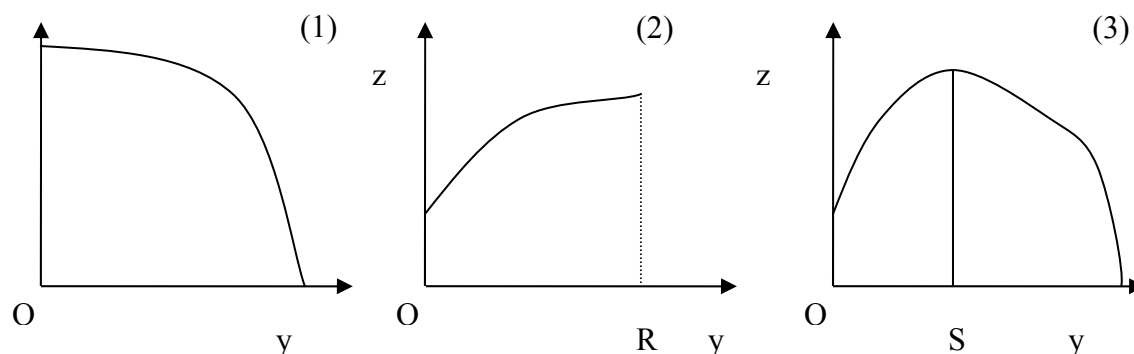


Fig. 1.1: Esempificazione grafica delle differenti tipologie di legame tra produzione alimentare e *non-commodity outputs* con carattere di bene pubblico: il quadrante (1) potrebbe rappresentare il caso del rapporto tra spazi agricoli e spazi boschivi; il (2) quello tra produzione alimentare e sicurezza alimentare;
 7. il (3) relazioni di tipo più complesso: ad esempio possiamo ipotizzare che fino ad un certo livello la biodiversità aumenti con la sostituzione dei boschi con aree coltivate, ma diminuisca poi all'aumentare dell'intensità produttiva (Vatn, 1999, op. cit. in Velazquez, 2001).

Di particolare importanza è senza dubbio il terzo tipo di congiunzione, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo del fattore terra; la maggior parte degli output dell'agricoltura è infatti associata all'utilizzo di questo fattore fisso; il punto fino al quale l'agricoltura produce *non-commodity outputs* dipenderà dal modo in cui la terra è usata in agricoltura, da quanta ne è impiegata dal settore agricolo, e da come l'attività agricola è strutturata nello spazio¹⁹ (Fig. 1.2).

¹⁹ Burrel, 2002, pag. 3.

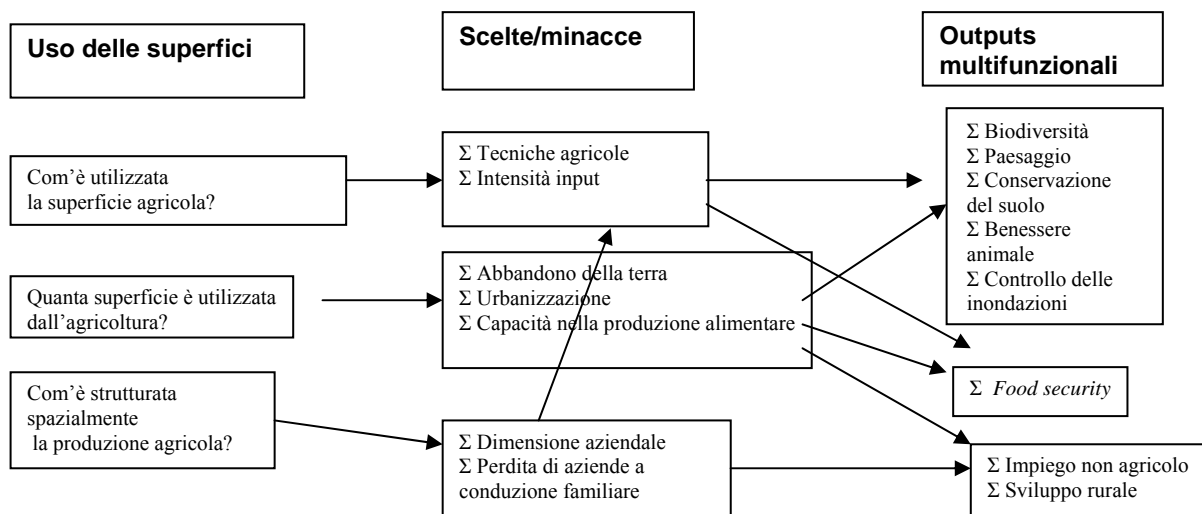


Fig. 1.2: Relazione tra le questioni legate all'uso del suolo e gli outputs della multifunzionalità (Burrel, 2002).

La "congiunzione" nella produzione di beni pubblici e privati permette di ottenere economie di scala, ovvero, in ultima analisi, risparmio di risorse.

Alcuni studi dimostrano che quasi in nessun caso la produzione delle esternalità è legata direttamente alla quantità di output agricolo, ma sembra che esse siano più legate all'uso degli input, cioè, se l'uso della terra resta agricolo, la maggior parte dei benefici secondari sono mantenuti²⁰.

A livello teorico, bisognerebbe lasciare che sia il mercato a determinare il livello di produzione del bene privato, per poi affrontare l'eventuale sotto fornitura del bene pubblico con appropriate misure politiche di numero almeno pari al numero degli obiettivi che si intende perseguire (secondo quanto afferma il *Principio di Tinbergen*, valido però solo in assenza di costi di transizione).

Sarà dunque necessario di volta in volta conoscere la funzione di produzione dei beni considerati per evidenziare il rapporto tra la produzione dei prodotti agricoli e la produzione delle esternalità, e quindi l'effetto di variazioni dei loro prezzi; tutto ciò risulta notevolmente complicato dalla fitta rete di rapporti causa-effetto presenti.

Minore è il grado di produzione congiunta, maggiore sarà il successo di politiche mirate direttamente all'esternalità (ovvero completamente disaccoppiate dalla

²⁰ Burrel, 2001, op. cit. in Vanzetti e Wynen, 2004.

produzione) piuttosto che a sostenere la produzione agricola (ovvero accoppiate); ma va sempre considerata la possibilità che essa possa essere fornita anche dall'attività non agricola; non è necessariamente detto, quindi, che minor sostegno al settore primario implichi una quantità non sufficiente del bene pubblico.

La dimensione geografica nell'analisi della multifunzionalità ha implicazioni notevoli sia per quanto riguarda la struttura della domanda e dell'offerta dei *non-commodity outputs*²¹, che per la scala delle misure politiche da attuare. Inoltre, sono proprio le caratteristiche geomorfologiche dei vari paesi interessati al tema che determinano in molti casi l'inclusione di certi aspetti nel concetto di multifunzionalità da essi proposto- e verrebbe da dire, che sono alla base del vantaggio comparato in agricoltura di quegli Stati per i quali resta prioritaria la liberalizzazione dei mercati.

Nel tempo, la dinamicità con cui le nuove tecnologie e l'esperienza degli agricoltori influenzano il processo produttivo può modificare gli outputs secondari generati, in senso sia quantitativo che qualitativo.

Sul tema della produzione congiunta il dibattito tra le diverse posizioni è particolarmente acceso; ai due estremi vi sono la Norvegia, che nelle sue proposte negoziali propone l'adozione di misure accoppiate alla produzione²², e gli USA, che, insieme al Canada, rifiutano invece l'ipotesi che la fornitura dei *non-food objectives* sia necessariamente legata alla produzione agricola.²³

1.2.2. La presenza di esternalità

Il secondo aspetto considerato dall'OECD è il carattere di esternalità dei *non-commodity outputs*.

Il concetto di esternalità si riferisce agli effetti positivi o negativi che avvengono nella produzione, nella distribuzione o nel consumo di un bene o di un servizio, che non sono catturati dal compratore o dal venditore. In questo modo si realizza un fallimento di mercato, ovvero un'offerta del bene maggiore o minore

²¹ Si veda a tal proposito il documento del WTO G/AG/NG/W/101, una proposta negoziale della Norvegia, che dedica ampio spazio alla discussione.

²² "As a result of differences in production conditions between and within countries and in order to be able to sustain domestic production required to properly address these concerns, countries with a comparative disadvantage need to be allowed to have recourse to a policy measure combination that includes, to a large extent, the use of production-related policy measures", G/AG/NG/182.

²³ Bohman et al., 1999, pag 12-13.

di quella che si avrebbe se nella definizione del prezzo di mercato fossero incluse le esternalità (Fig. 1.3).

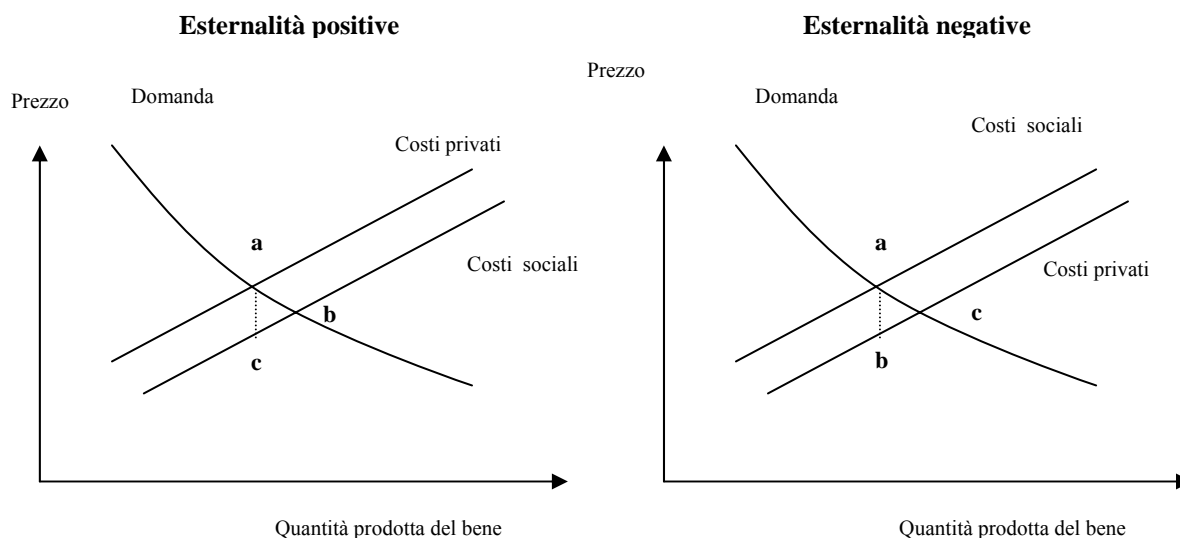


Fig. 1.3: Fallimenti del mercato causati dalle esternalità positive e negative, che provocano rispettivamente una sottoproduzione ed una sovrapproduzione del bene; la quantità *c* è la quantità che viene prodotta senza internalizzare le esternalità, il che invece porterebbe a produrre la quantità *b* del bene (Velazquez, in INEA, 2004).

Ai fini di una corretta analisi sarà necessario studiare oltre che l'offerta delle esternalità, cioè il lato della produzione, anche la domanda di esse, cioè il modo in cui vengono valutate dalla società.

I benefici marginali associati ad un aumento nella produzione dei *commodity outputs* possono essere costanti, crescenti, decrescenti, nulli. L'analisi OECD è estremamente dettagliata e dimostra come non necessariamente si abbiano fallimenti di mercato²⁴. Alcune esternalità, dette pecuniarie, si risolvono infatti nell'aggiustamento dei prezzi dei fattori della produzione.

²⁴ Per fornire un esempio di tale analisi utile ai fini della discussione sul commercio internazionale, si consideri l'effetto dell'importazione di un bene, che ha l'effetto di abbassare il prezzo interno riducendone quindi la produzione domestica e quindi le esternalità associate, poniamo positive, con svantaggio per la collettività; dall'altra parte, però, potrebbe darsi che una diminuzione del prezzo interno non causi necessariamente una diminuzione nella produttività, per l'effetto compensativo dell'uscita dal mercato delle imprese meno efficienti e la messa a disposizione dei loro fattori della produzione a quelle più efficienti.

Le esternalità negative vanno sempre considerate accanto alle positive, e in molti casi giustificano la presenza di un intervento pubblico anche quando queste ultime non lo farebbero ritenere necessario.

E' una questione empirica e non teorica la superiorità in termini assoluti di un fallimento di mercato piuttosto che di una misura politica non adeguata; e nel valutare diverse soluzioni possibili, intese come insiemi di esternalità che possono essere forniti, sotto diverse condizioni, dall'attività agricola, si adotta il criterio detto di "non inferiorità", che consiste nel confrontare direttamente i benefici globali, in quanto poi la scelta di una soluzione piuttosto che di un'altra implicherà considerazioni di natura politica.

L'analisi OECD viene poi estesa a considerazioni sul commercio internazionale, considerando la presenza di esternalità positive e negative, nel caso di importazioni ed esportazioni; ne risulta che in generale l'internazionalizzazione delle esternalità comporterà, a parità di condizioni, maggiori vantaggi per gli Stati coinvolti.

1.2.3. Il carattere di bene pubblico

Il terzo ed ultimo aspetto considerato nell'analisi OECD è il carattere di bene pubblico di tali esternalità; si possono classificare vari tipi di beni pubblici tenendo conto del grado di escludibilità e rivalità ad essi associato²⁵; abbiamo quindi, ad esempio oltre ai beni pubblici puri, i beni pubblici puri locali, le risorse ad accesso libero, le risorse di proprietà comune, i *toll goods*, i *club goods*, ed i beni privati (Tab. 1.1). Questa classificazione, che potrebbe per molti versi apparire artificiosa, si rende necessaria per individuare i casi di reale necessità dell'intervento pubblico.

La dimensione territoriale aggiunge variabilità al grado di escludibilità, che rappresenta l'aspetto più importante dei beni pubblici, in quanto più un bene è soggetto ad escludibilità tanto meglio funziona il mercato²⁶.

²⁵ L'escludibilità, ovvero il non essere disponibile per tutti, e la rivalità, cioè il fatto che l'uso del bene da parte di qualcuno ne pregiudichi l'uso da parte di altri, sono due caratteristiche dei beni privati. I beni pubblici puri sono caratterizzati dalla non escludibilità e dalla non rivalità.

²⁶ Velazquez, 2001, pag. 82.

Tab. 1.1 Classificazione dei beni pubblici (Tabella III. 4, OECD 2001).

	Non-rivalità	Congestibilità	Rivalità
Non escludibilità	Beni pubblici puri (es. difesa nazionale)	Tipo II Risorse ad accesso libero (es. pesca)	Tipo II Risorse ad accesso libero
(I benefici riguardano solo una piccola giurisdizione, ad es. un comune)	Tipo I Beni pubblici puri locali (es. protezione antincendio gestita dai comuni)		
(Escludibili solo a coloro che non appartengono alla comunità)		Tipo III Risorse di proprietà comune (es. irrigazione di proprietà della comunità)	Tipo III Risorse di proprietà comune
Escludibilità	Tipo IV (es. strada con pedaggio ma non congestionata)	Tipo IV Beni club (es. club di golf)	Beni privati

Dal lato della domanda, è fondamentale scoprire rapporti di complementarità e sostituibilità tra i beni pubblici puri che vengono a costituire la multifunzionalità; chiaramente inoltre tale domanda sarà influenzata dalla presenza di esternalità negative.

Tentare di dare un valore alla multifunzionalità in quanto tale pone notevoli problemi teorici; le esternalità hanno infatti valori di uso e non uso (opzione, esistenza e lascito²⁷), ma risulta complesso cercare di considerarle nel loro insieme²⁸.

1.2.4. Considerazioni politiche

Seguendo le indicazioni dell'OECD, si devono considerare tre aspetti prima di passare all'adozione di misure politiche per correggere i fallimenti del mercato, e cioè: se vi sia o meno produzione congiunta nel processo produttivo; la presenza di un effettivo fallimento di mercato; la possibilità di soluzioni non governative a tale fallimento.

²⁷ Bohman et al, 1999, pag. 25.

²⁸ In OECD, 2001, pag. 85, sono riportati alcuni esempi in cui si cerca di individuare la disponibilità a pagare per i servizi complessivamente offerti; ad esempio *Multiproduct club*, e della *Community Supported Agriculture*.

Circa il primo punto, vi è un aspro dibattito circa l'inclusione o meno nella multifunzionalità di temi come la sicurezza alimentare, il benessere animale, l'impiego rurale, come sarà spiegato in seguito²⁹.

Nel caso in cui le esternalità possano essere ottenute disgiuntamente dalla produzione agricola, bisognerà verificare che la loro qualità sia la stessa. Le economie di costo risultanti dalla produzione congiunta in agricoltura potrebbero rendere più conveniente sostenere la produzione agraria; ed inoltre, se poi il grado di connessione tra livello di produzione e prodotti secondari è elevato, il disaccoppiamento nel sostegno potrebbe risultare difficoltoso. Andrà sempre considerata la presenza delle esternalità negative accanto alle positive.

Nello studiare le varie proposte di sostegno, bisognerà vagliarle attentamente anche dal punto di vista dei costi amministrativi e di transizione necessari alla loro implementazione, che saranno tanto maggiori quanto più si cercherà di adottare una scala di intervento locale. Asimmetrie informative dovute ad alti costi di ricerca possono rendere molto difficoltoso questo processo.

La Fig. 1.4 spiega quanto detto. Come sarà illustrato nel seguito di questo lavoro, con il termine *green box*, in sede WTO, ci si riferisce ad un insieme di misure di sostegno interno poco o per nulla distorsive dei mercati; al contrario, le misure incluse nella *amber box* sono ritenute distorsive. Come si vede graficamente, maggiore è il grado di congiunzione nella produzione (*Jointness in Production*), più è estesa la copertura geografica della misura (*Geographical Coverage*), più dovremo aspettarci effetti distorsivi sui mercati. Infatti, nel primo caso chiaramente si tenderà ad adottare strumenti politici che spingano anche all'aumento della produzione dei *commodity outputs*, rispetto alla situazione di equilibrio; nel secondo perché, non essendovi criteri univoci per determinare l'eleggibilità per i pagamenti, inevitabilmente si garantirà il sostegno anche a coloro i quali non contribuiscono alla produzione di esternalità positive.

²⁹ Burrel, 2002, pag. 4.

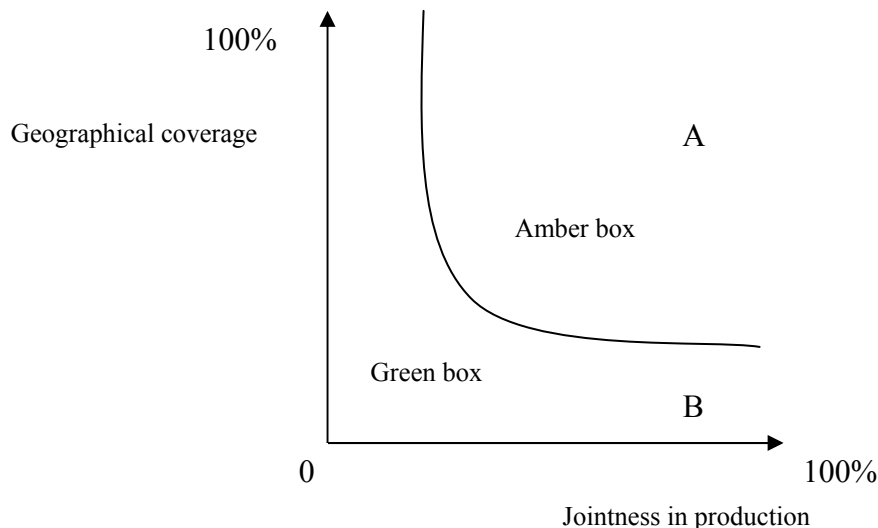


Fig. 1.4: *Jointness in Production, Geographical Coverage, and the green box* (A: supporto per tutta la produzione agricola su tutto il territorio nazionale; B: sussidi per pascolare le vacche brune nei pascoli alpini), Swinbank, 2004.

Ovviamente la linea di demarcazione tracciata è puramente indicativa, in quanto la quantificazione dei vari effetti è notevolmente difficoltosa.

In generale i criteri di valutazione delle varie misure di sostegno prenderanno quindi in esame la loro efficienza amministrativa, la possibilità di effettuare il monitoraggio, i gradi di informazione e di incertezza, ma anche considerazioni etico-politiche, la formazione di problemi distributivi ed altre distorsioni, la loro flessibilità e la possibilità di effettuare aggiustamenti dinamici.

A titolo puramente esemplificativo della varietà di soluzioni possibili si riporta la Tab. 1.2, nella quale il criterio alla base della classificazione delle misure di sostegno si basa sulle interdipendenze nella congiunzione tra *commodity* e *non-commodity outputs*.

Tab. 1.2: Tipologie di sostegno classificate in funzione delle interdipendenze alla base della congiunzione (Velazquez in INEA, 2004).

Natura della produzione congiunta	Tipo di pagamento	Condizioni per il pagamento	Esternalità negative
Utilizzo di fattori fissi (terra) ed input non specifici, non correlati all'intensità produttiva	Pagamenti ad ettaro	Le tecniche produttive devono consentire la produzione di beni pubblici in quantità e qualità adeguate, nelle aree considerate.	Gli strumenti devono tener conto delle esternalità negative
Utilizzo di input non specifici correlati all'intensità produttiva	Pagamenti accoppiati ai mezzi di produzione: pagamenti sull'uso dei mezzi di produzione: (ad es. per unità lavorative (UL) nel caso di effetti positivi sull'occupazione)	Nessuna	Gli strumenti devono tener conto delle esternalità negative
Utilizzo di input non specifici correlati all'intensità produttiva. La congiunzione non è specifica	Pagamenti accoppiati ai mezzi di produzione: pagamenti basati sull'uso dei mezzi di produzione: ma con livello soglia sul livello o sul numero di input che va sussidiato (es. pagamenti per capo di bestiame per un paesaggio costituito da "prati con mucche")	Le tecniche produttive devono consentire la produzione di beni pubblici in quantità e qualità adeguate, posto desiderato.	Gli strumenti devono tener conto delle esternalità negative

Alla multifunzionalità risultano connessi da un punto di vista politico i temi della stabilità e dell'equità; nel primo caso si fa riferimento alla presenza di solide istituzioni pubbliche capaci di garantire nel tempo la presenza dei beni pubblici, nel secondo al fatto che spesso la domanda di determinati beni pubblici è determinata proprio dal livello di reddito, e che l'adozione di specifiche misure creerà costi e benefici, influenzando la distribuzione dei redditi a livello sia individuale che territoriale. Ad esempio, la presenza di un sostegno diretto aumenterebbe il ricavo lordo ma creerebbe anche situazioni di quasi rendita, aumentando il valore fondiario di certe aziende piuttosto che di altre; e molto spesso il supporto agricolo è destinato alle aziende di dimensioni maggiori.

Inoltre se vogliamo che l'agricoltura riceva più assistenza dal governo degli altri settori, è necessario che non solo essa sia un contributore netto in termini di esternalità e beni pubblici, ma anche che lo sia più degli altri settori, in particolare di quelli che si espanderebbero se venissimo a ridurre il sostegno agricolo³⁰.

Nell'estendere l'analisi della multifunzionalità al commercio internazionale, bisogna considerare la presenza degli "*international spill over effects*" che si vengono a creare nel momento in cui i beni commercializzati hanno esternalità e sono fatti oggetto di misure peculiari; in parole povere, anche se il commercio migliora il benessere degli Stati coinvolti, la presenza di esternalità positive e negative, nonché di politiche mirate ad internalizzarle, hanno effetti distributivi. Da un punto di vista teorico, l'applicazione *tout court* della Teoria del vantaggio comparato potrebbe non essere auspicabile nel settore agricolo, a causa delle sue peculiarità: infatti ad esso è demandata la produzione di alimenti, fondamentali per la sopravvivenza; è proprio esso che utilizza la maggior parte della terra (ed è quindi responsabile del mantenimento dell'ambiente e delle risorse naturali), e che infine contribuisce a conservare una serie di valori sociali³¹.

In generale le politiche commerciali miglioreranno il benessere degli Stati coinvolti se gli interventi domestici relativi ai *non-trade concerns* sono concepiti in modo da rimanere ottimali al procedere della liberalizzazione dei mercati (in generale, se sono disaccoppiati dalla produzione ed accoppiati quantitativamente ai *non-commodity outputs*); ma probabilmente il raggiungimento degli obiettivi non economici non è della stessa entità in presenza di una economia aperta³².

D'altra parte, la presenza di un supporto alla produzione in nome della multifunzionalità potrebbe andare a ledere gli interessi dei paesi terzi, in particolar modo dei paesi in via di sviluppo. Come si vedrà meglio in seguito, ciò non dovrebbe avvenire se il sostegno viene effettuato con misure che rientrano nella "*green box*" del WTO, tenendo conto anche del fatto che paesi che lo applicano sono costretti comunque ad importare dai paesi in via di sviluppo un numero abbastanza alto di *commodities*³³. D'altra parte, anche gli aiuti diretti al reddito hanno funzione distorsiva sul mercato, in quanto influenzano le decisioni

³⁰ Anderson, 2000, pag. 480.

³¹ Burrel, 2002, pag.11.

³² Anderson, 2000, pag. 479.

³³ Burrel, 2002, pag. 10.

degli agricoltori, ne aumentano la ricchezza e riducono la condizione di rischio, come più volte evidenziato dagli USA³⁴. Se le misure di sostegno proposto sono di tipo accoppiato, invece, chiaramente si avranno delle distorsioni di mercato; inoltre, se esse agiscono variando il prezzo degli inputs o degli outputs, spingendo all'aumento della produzione potrebbero far aumentare la presenza delle esternalità negative associate al settore agricolo.

In generale, l'adozione di una misura di sostegno piuttosto che di un'altra in campo agricolo è particolarmente delicata, perché innanzi tutto deve essere stimata a livello nazionale e poi implementata su scala locale, e poi avrà una serie di effetti sulle importazioni e sulle esportazioni, e sui prezzi mondiali.

Ad esempio l'imposizione in un paese di costi o tasse per internalizzare le esternalità, se non è accompagnata da misure analoghe negli altri paesi, chiaramente provoca diminuzione di competitività (si pensi al caso del benessere animale), e riduzione del surplus del consumatore se i prodotti ottenuti non sono distinguibili (va ricordato che comunque anche in sede WTO c'è ampio spazio per etichettature che non siano ritenute discriminatorie, come l'indicazione sui prodotti del fatto che sono stati ottenuti rispettando certi standards³⁵).

Se, al momento della produzione agricola, alcuni Stati ignorano la loro multifunzionalità e gli altri no, i primi avranno quindi un ambiente notevolmente degradato³⁶.

Nella Tab. 1.3 si riporta un esempio di classificazione delle misure di sostegno per i vari *non-food outputs* in base ai loro effetti sui mercati.

³⁴ Grossmann, 2003, pag. 114.

³⁵ Per un approfondimento si veda Blandford, 2003.

³⁶ Burrel, 2002, pag. 11.

Tab. 1.3: Esempio di classificazione delle misure di sostegno in base alla gravità degli effetti generati sui mercati, (Bohman et al., 1999).

<i>Non food output</i>	Minimi effetti sul mercato	Grandi distorsioni
Ambientale: Paesaggio rurale	Acquisto o trasferimento di "land development rights"	Sussidi alla produzione che alzano la redditività dell'agricoltura rispetto ad altri usi della terra
Sviluppo rurale: Comunità rurali vitali	Infrastrutture rurali per incentivare la creazione di impieghi nel settore agricolo e non	Politiche agricole legate alla produzione che aumentano gli output sia nelle aree fertili che in quelle marginali
Food security: assicurare la disponibilità di offerta alimentare	Ammasso pubblico	Sussidi alla produzione per raggiungere l'autosufficienza alimentare

Le differenze tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo appaiono essere di *degree* e non di *nature*; chiaramente il tipo di domanda per i beni non agricoli dipenderà dal grado di crescita di un paese, e porterà a differenti valutazioni politiche in termini di equità.

In generale poi, nei paesi in via di sviluppo si ha la presenza di costi di transizione più alti, minor capacità delle pubbliche amministrazioni, e complicazioni addotte dalla maggior importanza della distribuzione di reddito intergenerazionale, in quanto è più probabile che, con l'auspicabile processo di sviluppo economico, la domanda di *non-commodity outputs* evolva rapidamente.

1.3. Proposte di sostegno alla multifunzionalità dell'agricoltura

Per dirla con Blandford et al, 2002, "*if one accepts the concept of a multifunctional agriculture, theoretical analysis points towards the rethinking of domestic policy. While the application of the results must be tempered by reality, we are able to identify the essential features of a new policy paradigm*".

Questo nuovo paradigma si basa innanzitutto sul cambiamento dello status dell'agricoltura nelle economie industrializzate (bassa elasticità della domanda di prodotti agricoli, minor contributo del settore agricolo all'economia e all'impiego, elevata domanda per i *non-commodity outputs* dell'agricoltura).

Quindi, se la multifunzionalità è un aspetto chiave dell'agricoltura, e visto che l'agricoltura resta pur sempre il maggior utilizzatore delle risorse naturali, è

necessario avere misure politiche che esplicitino il suo ruolo nel fornire *non-commodity outputs* di alto valore. Non si tratta quindi di distribuire sussidi agli agricoltori quanto di internalizzare le esternalità, ovvero fare in modo che ricevano un compenso per il fatto che forniscono *non-commodity outputs* valutati positivamente dalla società.

Le nuove politiche dovranno prendere in considerazione la diversità spaziale dei vari *non-commodity outputs*, siano essi sito-specifici, o tipici di una regione, di un'area, di una nazione; ciò implicherà la loro gestione agli opportuni livelli. Inoltre bisognerà evitare interventi settoriali, in quanto in questo modo si correrebbe il rischio di promuovere obiettivi opposti tra loro.

In generale, nelle politiche di ciascuno Stato appare verosimile ipotizzare la presenza sia di incentivi monetari che di standard e regolamenti da rispettare, cercando di far in modo che le misure adottate siano quanto meno possibili distorsive del commercio, e quanto più efficaci, efficienti, eque, trasparenti, semplici da amministrare³⁷.

Nella scelta degli strumenti andrà sempre considerata l'esistenza di un *trade off* tra l'efficienza nell'ottenere l'offerta desiderata dell'esternalità e gli effetti sulla produzione ed il commercio delle *commodities*; per questo solitamente si preferiscono pagamenti diretti associati a produzioni fisse o superfici³⁸, ovvero disaccoppiati dalla produzione. Infatti il supporto al prezzo di mercato, così come i pagamenti diretti agli outputs o agli inputs, è molto più inefficiente e distorsivo dei pagamenti a superficie; tra i pagamenti a superficie sono migliori quelli che non pongono condizioni sull'uso della terra³⁹.

A livello internazionale non mancano i tentativi di valutare sia la presenza della multifunzionalità che la bontà di eventuali misure politiche. Tali tentativi arrivano a conclusioni a volte discordanti; se ne forniscono ora alcuni esempi puramente indicativi, in quanto questa questione sarà ripresa più avanti nello studio dell'attuale dibattito in sede WTO.

Ad esempio Paarlberg⁴⁰, propone un modello in cui per ogni singola nazione si ha una funzione d'utilità sociale da massimizzare, in cui sono inclusi outputs agricoli, non agricoli, e tutte le esternalità, positive e negative, legate o meno al processo produttivo. Per ognuna delle esternalità va considerato il rapporto di connessione con ogni singolo bene. Chiaramente la complicazione principale è

³⁷ Vanzetti e Wynen, 2004.

³⁸ Blandford et al, 2003, pag 670.

³⁹ Dewbre et al, 2003.

⁴⁰ Paarlberg, 2001.

la presenza di molte esternalità, sia positive che negative. Il risultato del modello (che si basa sull'ottimo paretiano e prende in considerazione il commercio internazionale) è che la multifunzionalità non giustifica mai politiche commerciali, e che la *first best policy* è costituita da un intervento domestico accoppiato alla produzione, se le esternalità sono legate alla produzione; per le esternalità negative sarà costituito da tasse, per quelle positive da sussidi. Secondo l'Autore tali sussidi potranno essere inclusi nella scatola verde anche se accoppiati. Sarà però necessario un forte controllo internazionale per evitare che si abbia sostegno non giustificato. D'altra parte, già oggi le regole WTO consentono sia tasse per le esternalità negative che sussidi per coprire il costo di correggere un'esternalità negativa. Quindi, sebbene con numerose difficoltà, legate sia alla stima dei costi e dei benefici marginali, che le relazioni nella produzione dei *commodity* e *non-commodity outputs*, dando sussidi per le esternalità positive e tassando le negative bisognerebbe raggiungere la massimizzazione del benessere, che deriva proprio dalla internalizzazione delle esternalità⁴¹.

Una proposta di valutazione della multifunzionalità, che prende in considerazione i diversi metodi per valutare le differenti esternalità, è studiata in Randall, 2002; ma come afferma lo stesso Autore, questo è un compito la cui portata eccede tutti i precedenti sforzi di valutazione.

Vatn, 2002, analizza le implicazioni per la politica commerciale nel caso in cui beni pubblici e privati vengono prodotti congiuntamente ed i costi di transizione sono positivi. Una volta rilevato un *trade off* tra la precisione ed i costi di transizione⁴² specifici di ogni politica, si conclude che non è razionale una situazione di libero mercato per le *commodities* mantenendo separati i sussidi per i beni pubblici, soprattutto se i paesi considerati non sono ugualmente competitivi. I costi di transizione sarebbero troppo alti, nel caso del sostegno diretto, e potrebbe essere più corretto influenzare la produzione del bene privato. Allo stesso modo in cui produrre prodotti congiunti riduce i costi di produzione, così applicarvi la stessa politica ridurrebbe i costi di transizione.

⁴¹ Baumol and Oates, Boisvert, op. cit. in Blandford et al, 2003, pag. 669; "*First, multifunctionality never justifies trade barriers. Second, multifunctionality may justify domestic output subsidies or taxes if the level of the externality is tied to output levels. Third, the extent of support to domestic agriculture varies by nation. Fourth, nations have the incentive to inflate the importance of multifunctionality to disguise protection, so strong disciplines must be negotiated*", Paarlberg et al, 2000, op. cit. in Grossmann 2003.

⁴² Dall'Autore definiti come la somma di *information gathering, contracting, controlling*.

Un interessante sistema è il cosiddetto modello del *bond*⁴³, inteso come rendita dei proprietari dell'impresa agricola, il cui importo è calcolato in maniera tale da compensare per la perdita di entrate dovuta al ritiro dei supporti al prezzo e di tutti gli altri sussidi di produzione al momento della sua introduzione. Tale rendita, che può essere ceduta dall'agricoltore, è progressivamente eliminata in un lasso di tempo dell'ordine di qualche anno. Questa sarebbe la forma di sostegno più disaccoppiato in assoluto; ma la critica, in particolare ambientalista, risponde che essa incoraggerebbe alla cessazione dell'attività agricola, quindi non tenendo sufficientemente conto del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, per proteggere il quale dovrebbero essere introdotti pagamenti specifici.

Concludendo⁴⁴, ipotizzando che apposite politiche internalizzino le esternalità sia positive che negative, la liberalizzazione dei mercati avviene a vantaggio di tutti i paesi coinvolti; ma anche se ciò non avvenisse in maniera perfetta, è improbabile che le politiche commerciali siano la *second best choice* per internalizzare le esternalità. Tuttavia, non bisogna dimenticare che l'ipotesi di fondo è che sia possibile misurare le esternalità associate all'agricoltura; ed in questo senso la ricerca ha ancora una lunga strada da percorrere, per completare questo approccio puramente positivo con risultati normativi.

⁴³ Swinbank, 2000, op. cit. in Potter, 2002.

⁴⁴ Guyomard, 2003.

2 MULTIFUNZIONALITA' E NON-TRADE CONCERNS : ALCUNI ESEMPI

In questo capitolo verrà offerto il quadro di riferimento teorico sulle relazioni esistenti tra i *non-trade concerns* e la multifunzionalità. Vengono poi presentati alcuni dei più importanti aspetti della multifunzionalità (tutti possono essere considerati *non-trade concerns*), ovvero la sicurezza alimentare (esaminando la *food security*, la *food independency*, la *food safety*, la *food quality*), lo sviluppo rurale, la salvaguardia ambientale, il benessere animale. Per ognuno di questi si espongono sinteticamente i *pro* ed i *contro* dell'adozione delle misure politiche rivolte alla loro tutela.

2.1 Il rapporto tra multifunzionalità e non-trade concerns

Il termine multifunzionalità è stato utilizzato sia all'interno dei singoli Stati che in ambito internazionale, poiché è stato proposto all'interno del dibattito in sede WTO sui cosiddetti *non-trade concerns*.

È necessario a questo punto adottare uno schema teorico che espliciti le relazioni esistenti tra i due concetti.

Per multifunzionalità, come già affermato, intendiamo "la produzione contemporanea di outputs agricoli e non agricoli ("*commodity and non-commodity*" outputs), e il fatto che alcuni degli outputs non agricoli abbiano le caratteristiche di esternalità o beni pubblici, con un mercato debole o inesistente"⁴⁵.

Possono esservi quindi inclusi la salvaguardia ambientale, la *food security*, lo sviluppo rurale (in questi ultimi due casi è indispensabile qualche precisazione teorica, come si vedrà in seguito), ma vi è dibattito circa l'inclusione o meno delle tematiche della *food quality* e della *food safety*, e del benessere animale. Infatti, anche se il rispetto del benessere animale, la *food quality* e la *food safety* provocano fallimenti dei mercati a causa dell'asimmetria delle

⁴⁵ Per il momento si farà riferimento esclusivamente a questa definizione, mentre in seguito si vedrà come il termine in realtà sia passato ad indicare "l'insieme delle nuove attività connesse all'agricoltura".

informazioni riguardanti i prodotti, non di meno essi trovano (parziale) remunerazione nei prezzi.

Per *non-trade concerns* si intendono quegli specifici interessi delle singole nazioni che possono essere minacciati dalla liberalizzazione dei mercati (costituiscono quindi un sottoinsieme degli interessi nazionali), che devono essere tenuti in debito conto nei negoziati commerciali, come si afferma nell'art. 20 dell'URAA; vi apparterranno quindi senza dubbio la salvaguardia ambientale, la *food security*, lo sviluppo rurale, ed anche la *food quality*, la salvaguardia delle indicazioni geografiche, la *food safety*, ed il benessere animale (appunto ammettendo che il commercio *in sé* costituisca per essi una minaccia).

La stessa multifunzionalità è stata proposta da alcuni paesi (i cosiddetti *Friends della multifunzionalità*) all'interno del dibattito sui *non-trade concerns*, anche se il termine non viene ormai più utilizzato nel contesto dei negoziati WTO. Sebbene quindi non vi sia completa sovrapposizione tra i due insiemi della multifunzionalità e dei *non-trade concerns* (perché non è detto che le esternalità con carattere di bene pubblico associate all'attività agricola siano necessariamente messe in pericolo dal commercio; e d'altra parte vi sono *non-trade concerns* che non possono essere ricompresi nella multifunzionalità) ai fini della discussione che verrà portata avanti in seguito la multifunzionalità viene considerata come un sottoinsieme dei *non-trade concerns*, in quanto è in questo ambito che è stata proposta nei negoziati.

Il dibattito in sede internazionale, cui verrà dedicato ampio spazio in seguito, si origina dal fatto che, mentre la multifunzionalità, in particolare per i paesi sviluppati, riguarda il soddisfacimento dei bisogni della società legati ad un uso non agricolo della terra, i *non-trade concerns* dei paesi in via di sviluppo si originano perché è in gioco il ruolo chiave svolto dall'agricoltura per la sopravvivenza e lo standard di vita degli abitanti più poveri⁴⁶.

In alcuni casi il dibattito è arrivato a distinguere tra una multifunzionalità debole, intesa a proteggere gli interessi politici di singoli Stati, cercando uno spazio per politiche rivolte a qualcosa che è interesse dei soli propri cittadini, e un concetto forte, che invece può essere applicato su scala globale, oggetto di studio per evitare distorsioni nei mercati⁴⁷.

⁴⁶ Burrel 2002, pag. 10.

⁴⁷ "The weak version does not challenge the overall course of globalization and trade liberalization, but seeks rather to create a space for European agriculture by stressing its non-trade characteristics"; "The strong version could provide the conceptual framework for countries and regions to resist efforts to implement free trade initiatives under conditions that are unfavourable to their survival", Hollander 2004.

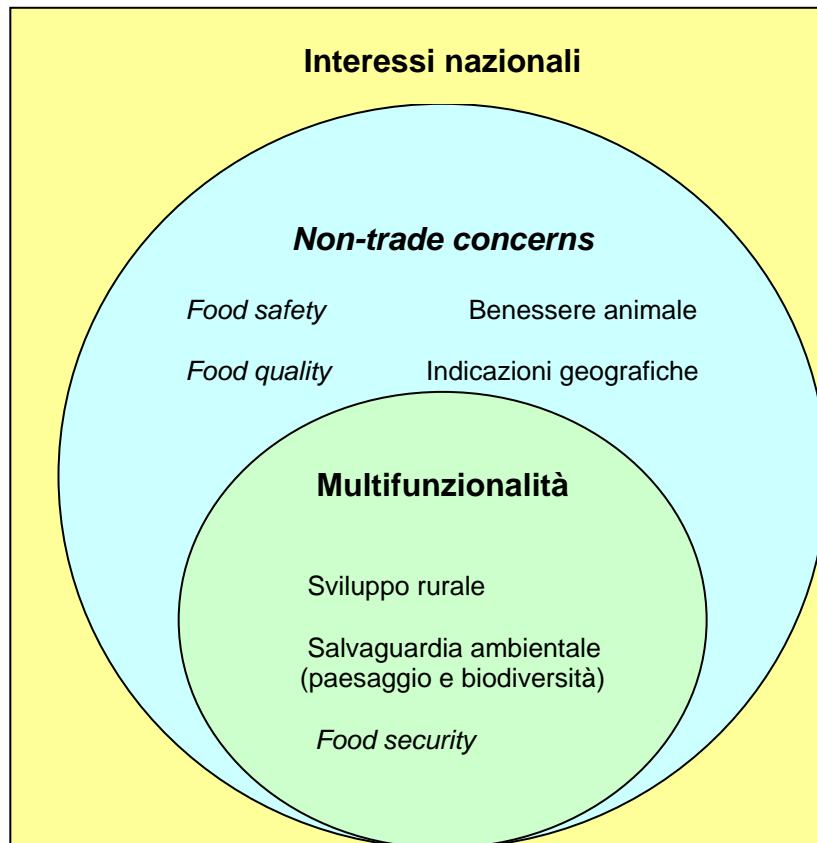


Fig. 2.1 Rappresentazione grafica del rapporto tra *non-trade concerns* e multifunzionalità

2.2 La sicurezza alimentare (food security, food safety, food quality e indicazioni geografiche)

Il termine italiano "sicurezza alimentare", che traduce entrambi i termini inglesi *food security* e *food safety*, mal si presta ad evidenziarne le sostanziali differenze.

La *food security* consiste fatto che "l'intera umanità in qualsiasi momento ha accesso fisico ed economico ad alimenti sani, nutrienti ed in quantità necessaria a soddisfare il fabbisogno dietetico e le preferenze necessarie a condurre una vita sana e vitale", secondo quanto stabilito nel World Food Summit della FAO

del 1996, a Roma; per raggiungerla i singoli paesi devono potersi avvalere anche del commercio internazionale, ed è quindi necessaria una adeguata liberalizzazione dei mercati, nonché la condivisione delle responsabilità e la promozione di sforzi congiunti a livello globale⁴⁸. *Food security* quindi è in un certo senso sinonimo di *food availability* e *food accessibility*.

Alcuni indicatori della *food security* di un paese sono ad esempio la produzione di cibo pro-capite, il rapporto tra esportazioni totali ed importazioni alimentari, le calorie pro capite e le proteine pro capite⁴⁹.

La produzione alimentare può essere intesa sia come bene privato, che come diverse tipologie di bene pubblico, secondo l'aspetto di volta in volta considerato (OECD 2001); ed è difficile inquadrare la *food security* nell'ambito della multifunzionalità, in quanto consiste appunto nelle *commodities* agricole che vengono prodotte dall'agricoltura, per le quali esiste un mercato; si può però considerare come un'esternalità positiva ad esse associata non riflessa nel loro prezzo di mercato.

La *food security* può essere intesa in senso individuale o familiare, nazionale, ed internazionale.

Nel primo caso, il problema è sulla curva di domanda, in quanto una serie di individui non hanno potere d'acquisto sufficiente a procurarsi cibo. Essa va risolta con adeguati programmi di lotta alla povertà, di sviluppo rurale (da includersi nella *development box*, di cui si parlerà in seguito), e quindi in linea di principio non con il protezionismo dei mercati.

La sicurezza alimentare a livello nazionale deriva da quella individuale, ed in generale è un argomento utilizzato per promuovere misure protezionistiche dei mercati, che si rivelano controproducenti per produttori e consumatori, in quanto per lo più basate su motivazioni di breve periodo⁵⁰. A livello nazionale, il dilemma che si pone per garantire sicurezza alimentare ai propri cittadini è quello di disporre di adeguati approvvigionamenti alimentari basandosi sulla produzione interna, piuttosto che sull'ammasso, o sul commercio (le importazioni, e le esportazioni per finanziare le importazioni; e in questo caso secondo alcuni la sicurezza alimentare risulterà essere un prodotto congiunto al

⁴⁸ http://www.fao.org/wfs/index_en.htm.

⁴⁹ Ingco, Mitchell, Nash, 2004. Tra gli anni '60 e '90 le calorie e le proteine disponibili pro capite sono aumentate del 30%; i prezzi internazionali degli alimenti in termini reali sono oggi diminuiti del 50% rispetto agli anni '60 e '70; tuttavia in parecchi paesi c'è stato un peggioramento delle condizioni di vita, è cresciuto il numero dei bambini malnutriti, e a livello mondiale non si stanno raggiungendo gli obiettivi nella lotta alla fame fissati nel World Food Summit della FAO; fonte IFPRI in Salvatici 2004.

⁵⁰ Ingco, Mitchell, Nash, 2004.

commercio più che all'agricoltura⁵¹). Contraddittorio è in tal senso il ruolo giocato dal commercio internazionale, che è sia un mezzo per raggiungere il fabbisogno agricolo di ciascuno Stato, grazie alle maggiori quantità e a costi inferiori a quelli di produzione interna (per la presenza del vantaggio comparato e delle economie di scala), che una pericolosa fonte di dipendenza, considerando l'importanza strategica del settore (una completa specializzazione produttiva esporrebbe a rischi imprevedibili) ed il fatto che i fenomeni che mettono in pericolo la sicurezza alimentare sono per lo più improvvisi – ad esempio guerre, piene, siccità, crescita della popolazione mondiale, povertà, svalutazione, instabilità dei prezzi sui mercati internazionali.

Non stupisce quindi che non solo i paesi in via di sviluppo, ma anche forti importatori come il Giappone o la Corea, spingano affinché venga loro riconosciuto il diritto ad un maggiore grado di auto approvvigionamento (perseguendo la *food independency* più che la *food security*), da perseguirsi con politiche di sostegno agli agricoltori.

Tuttavia, mentre in quest'ultimo caso la "sicurezza" è riferita solo a situazioni di emergenza, nel primo si fa riferimento alla possibilità di garantire condizioni minime per la sopravvivenza quotidiana alle popolazioni.

La questione della sicurezza alimentare è secondo alcuni una "questione interna", visto che il 73% dei consumi calorici mondiali sono coperti da riso, grano, mais e cassava, che sono poco scambiati internazionalmente⁵².

Secondo un approccio più liberale⁵³, le misure di politica agricola a sostegno dei prezzi virtualmente riducono il potere d'acquisto e quindi l'accesso ai generi alimentari delle famiglie, e questo sia perché mantengono i prezzi alti, che perché proprio le famiglie sono contribuenti fiscali. Le fluttuazioni impreviste dei mercati internazionali, contro cui ci si dovrebbe tutelare, poi, rappresenterebbero un rischio minore se gli Stati fossero abituati a contare sempre sul mercato internazionale, e non solo in certe occasioni, e se i paesi esportatori non utilizzassero le eccezioni dell'art XI. 1 GATT⁵⁴, ma piuttosto applicassero di più l'art. XIII. 1 del GATT⁵⁵. Perfino ammettendo la possibilità di

⁵¹ Bohman et al., 1999, pag.18.

⁵² Fonte IFPRI in Salvatici 2004.

⁵³ Le considerazioni che seguono sono riprese da Anderson, 2000, pag. 481 e seg.

⁵⁴ L'art XI. 1 del GATT proibisce tutti i tipi di restrizioni alle esportazioni, a meno che non siano tasse; l' art. 12 dell' URAA richiede che gli importatori siano consultati, e che sia notificata al WTO la durata e l'entità della restrizione.

⁵⁵ L' art. XIII. 1 del GATT è contro l'accesso discriminatorio ai generi alimentari; si ipotizza che gli esportatori sarebbero più pronti a non discriminare se gli importatori riducessero il sostegno interno.

uno stato di guerra, non avrebbe senso mantenere un sostegno agricolo solo per questa eventualità, perché infatti, se le importazioni fossero un portfolio sufficientemente diversificato, sarebbe altamente improbabile che tutti i paesi esportatori contemporaneamente dichiarassero un embargo a causa della guerra⁵⁶; inoltre in caso di guerra, per mancanza di altri beni, come ad esempio i combustibili, la produzione domestica sarebbe comunque a rischio.

Inoltre le politiche che mirano all'autosufficienza alimentare spesso rallentano la crescita economica, riducono i redditi, e fissano le risorse in settori poco produttivi⁵⁷.

Considerazioni di questo genere spingono a ritenere che per assicurare il raggiungimento della *food security* l'unica strada sia l'incoraggiamento agli stock alimentari⁵⁸ oltre quelli presenti, e comunque, piuttosto che beneficiare i produttori con un sostegno al prezzo, finanziare la ricerca, in modo da spostare l'intera curva di offerta delle *commodities* agricole, piuttosto che muoversi lungo essa; ed inoltre promuovere la liberalizzazione dei mercati, e questo sia perché l'imposizione di tariffe all'esportazione, causando delle distorsioni dal lato dei consumatori, parzialmente annulla i benefici sociali per cui viene introdotta, e sia in quanto uno dei benefici del *free trade* dovrebbe essere, in seguito all'abbassamento delle tariffe, la stabilizzazione del prezzo mondiale, e quindi l'ottenimento di maggior sicurezza alimentare per tutti.

Altre soluzioni proposte al problema della *food security* sono ad esempio gli aiuti alimentari, il sostegno al credito, la creazione di fondi specifici per finanziare il commercio in momenti di crisi.

⁵⁶ Art XXI GATT.

⁵⁷ Bohman et al, 1999, pag 18.

⁵⁸ Paragrafo 3, allegato 2, URAA.



Fig. 2.2: Esempi di strumenti per il raggiungimento della sicurezza alimentare (Bohman et al., 1999).

La *food safety*, invece, come la *food quality*, è appannaggio dei paesi industrializzati, in quanto, una volta che il raggiungimento del benessere economico ha consentito di dare per scontato l'approvvigionamento alimentare in senso quantitativo, le richieste dei consumatori si sono orientate appunto sugli aspetti di salubrità e qualità degli alimenti. È questa la dimensione che il problema della "sicurezza alimentare" assume nei paesi ricchi, in cui l'aumento delle quantità prodotte non solo non è necessario ma per una serie di motivi non è neppure ragionevole.

Quindi mentre nei paesi sottosviluppati permane l'esigenza di produrre di più, nei paesi avanzati, grazie ad una ben più elevata disponibilità finanziaria, a questa si sostituisce l'esigenza di un livello qualitativo maggiore; la quota di

reddito destinata all'alimentazione si contrae rapidamente consentendo l'espressione della domanda di prodotti di qualità⁵⁹.

Chiaramente la qualità e la salubrità determinano differenziazione del prodotto, e l'inevitabile distribuzione asimmetrica dell'informazione sui mercati ne provoca il fallimento. Tuttavia non solo non vi è accordo circa l'inclusione della *food safety* nella multifunzionalità (in quanto essa trova comunque un riconoscimento nel prezzo di mercato), ma neanche nel ritenere che il commercio internazionale abbia un ruolo in quanto tale nel metterla in pericolo⁶⁰. Tuttavia, se si ammette che la *food safety* sia un *non trade-concern*, allora l'intervento pubblico trova motivazione nella tutela del consumatore, nell'influenza sui conti pubblici dei danni alla salute dei cittadini, nella protezione delle imprese di piccole dimensioni che caratterizzano l'industria agroalimentare europea.

È necessario un cenno anche ai prodotti a connotazione tipica o tradizionale, in quanto l'Unione Europea li ha introdotti a più riprese nell'ambito dei *non-trade concerns*. Le aree rurali hanno un vantaggio comparato nella produzione di alimenti, sia per quanto riguarda la loro qualità, spesso connessa all'adozione di metodologie produttive tradizionali, che la loro salubrità, grazie al fatto che il processo produttivo avviene con materie prime e in un contesto più "sano"⁶¹.

Ad esempio la normativa europea che regola le indicazioni geografiche⁶² contribuisce in maniera efficace a certificare la provenienza ed alcune caratteristiche qualitative degli alimenti, costituendo una leva importante per lo sviluppo rurale.

Tuttavia sulle indicazioni geografiche lo scontro è acceso. Resta vero quanto detto sulla possibilità di considerare la *food safety* un aspetto della multifunzionalità o un *non trade-concern*. Inoltre, rimanendo ad un livello teorico, le indicazioni geografiche conferiscono protezione ad un prodotto esclusivamente perché alcuni suoi attributi qualitativi dipendono da una determinata area geografica. Tuttavia se questo sia vero o meno, e soprattutto se la presenza dell'indicazione geografica garantisca un aumento del benessere collettivo, ed ancora se vi sia bisogno dell'intervento dello Stato (in quanto potrebbe essere bastevole la tutela dei marchi commerciali; ma se i produttori

⁵⁹ INEA, 2004, Eboli, pag. 63.

⁶⁰ Ciò perché le asimmetrie informative potrebbero aversi anche in assenza dello stesso; e comunque in sede WTO vi sarebbero già mezzi a tutela della salubrità (accordo SPS) e della qualità (accordo TBT) dei prodotti.

⁶¹ INEA, 2004, Carbone, pag. 259.

⁶² Regolamenti 2081 e 2082/92.

sono tutti legati ad una specifica regione, e la certificazione è un bene pubblico-*club good*, l'intervento dello Stato è giustificato), sono questioni su cui acceso è il dibattito⁶³.

Se i consumatori non sono adeguatamente protetti, vi è una distorsione nel mercato, sia in quello interno (eccesso di importazioni) che esterno (la competitività è falsata); viceversa nel caso in cui la protezione sia eccessiva.

Tuttavia è possibile fare alcune riflessioni: in primo luogo l'assenza di opportuna informazione potrebbe avere effetti ben diversi se non si ammettesse che tutti i consumatori del mercato mondiale abbiano le stesse preferenze qualitative; in secondo luogo, andrebbe studiata l'importanza distributiva degli impatti dell'istituzione di una tutela internazionale delle indicazioni geografiche; infine, l'analisi dell'effetto dell'introduzione di tali sistema dovrebbe scomporre i fenomeni che avvengono sul mercato, considerandone tutti gli esiti sui paesi importatori ed esportatori.

2.3 Lo sviluppo rurale

Nei paesi industrializzati, secondo i sostenitori della multifunzionalità, il mantenimento di un adeguato livello di impiego nel settore agricolo può essere inteso come un beneficio sociale, perchè contribuisce alla salvaguardia paesaggistica, alla protezione dell'eredità culturale delle comunità rurali, e ad evitare eccessiva inurbazione. Tutto ciò accade dopo decenni in cui la riduzione degli occupati in agricoltura è stata vista, in chiave evolutiva, come un segno di un'agricoltura che razionalizza le sue risorse, liberando forza lavoro poco produttiva e sostituendola con capitale⁶⁴.

La difficoltà di includere il lavoro agricolo nel dibattito sulla multifunzionalità secondo i criteri OECD questa volta deriva dal fatto che si tratta di un input alla produzione. Il lavoro inoltre è teoricamente il tipico esempio di esternalità pecuniaria, visto che in risposta a variazioni del prezzo degli output avviene l'aggiustamento dei livelli salariali, e quindi la migrazione del lavoratore da un settore all'altro; ciò chiaramente non vale se ad una specifica distribuzione regionale del lavoro corrispondono costi o benefici. Mantenere artificialmente un elevato impiego nel settore agricolo ha invece chiaramente effetti negativi,

⁶³ Per un approfondimento si veda Josling, 2005.

⁶⁴ Anche se l'impiego totale nelle zone rurali è in continuo aumento, la percentuale del settore agricolo è in declino; essa è pari al 6% negli USA, 2% in Germania, 8% in Norvegia, 11% in Francia e 14% in Giappone, da Bohman et al., 1999, pag. 19.

come evidenziato ancora una volta da un approccio più liberale⁶⁵; nelle aree rurali, l'agricoltura, come d'altronde una serie di piccole altre imprese, è un settore in declino in termini relativi, e questo a causa di cambiamenti nelle spese dei consumatori, e dell'adozione di nuove tecnologie che ha ridotto il numero dei lavoratori. Sarebbe quindi necessario un aggiustamento strutturale generale più che un sostegno diretto agli agricoltori, a maggior ragione visto che nei paesi OECD l'agricoltura non è l'attività principale nelle aree rurali.

Se il pericolo è rappresentato dal rischio di spopolamento e dalla cessazione di alcuni servizi essenziali, allora è senza dubbio più proficuo destinare direttamente ad essi i finanziamenti; un sostegno ai prezzi agricoli innanzi tutto beneficerebbe solo gli agricoltori più grandi, e avrebbe il risultato di ridurli sui mercati internazionali, col risultato che il declino delle aree rurali, in seguito all'erosione dei redditi degli agricoltori in altri paesi, sarebbe ancora più veloce.

Altre forme di impiego rurale oltre a quello del settore agricolo potrebbero comunque raggiungere gli stessi obiettivi, anche se, paradossalmente, è all'ordine del giorno per gli imprenditori agricoli il problema del reperimento della forza lavoro, spesso reclutata nel flusso di immigrazione⁶⁶.

Se nei paesi industrializzati il problema è quello del mantenimento degli agricoltori come presidio delle zone rurali, nei paesi in via di sviluppo l'occupazione in un settore agricolo di sussistenza resta la prima fonte di impiego. Nel Sud del mondo ci sono infatti circa 1,3 miliardi di agricoltori, il 96% del totale a livello mondiale, e includendo le loro famiglie, cioè circa 2,5 miliardi di persone, otteniamo il 41% della popolazione mondiale⁶⁷.

In questo caso quindi senza dubbio il problema non è legato allo spopolamento delle campagne, quanto piuttosto al loro sviluppo; uno sviluppo che è molto spesso legato alla produzione di un ristrettissimo numero di *commodities*, la cui protezione tariffaria appare quindi un mezzo imprescindibile per la salvaguardia delle economie locali, in vista della loro diversificazione produttiva.

⁶⁵Anderson, 2000, pag. 489 e seg.

⁶⁶ INEA, 2004, Eboli, pag. 65.

⁶⁷ Mazoyer, 2001, op.cit. in Losch, 2004, pag. 339.

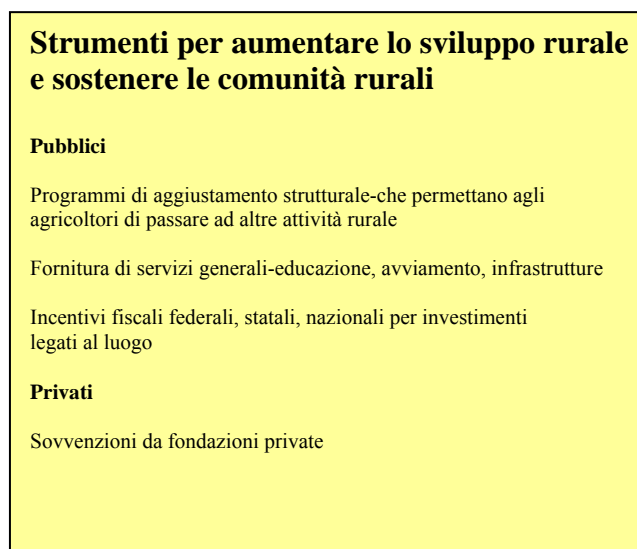


Fig. 2.3: Strumenti disponibili per assicurare lo sviluppo rurale (Bohman et al., 1999).

2.4 La salvaguardia dell'ambiente

La diminuzione del PSE⁶⁸ medio nei paesi appartenenti all'OECD per molti potrebbe risultare in una diminuzione delle esternalità positive associate all'agricoltura, prevalentemente paesaggio e biodiversità⁶⁹. Introdurre, nel concetto di multifunzionalità, anche la funzione di salvaguardia ambientale svolta dall'agricoltura, significa proporre un nuovo modello di sviluppo del sistema socio-economico dei paesi industrializzati. Infatti viene proposto un netto cambiamento di rotta, da un'agricoltura "fordista" ed industrializzata ad una che persegue una strategia di sostenibilità nell'uso delle risorse naturali.

In Europa, ad esempio, certi ambienti (pensiamo a quelli basati sull'allevamento, o, nelle regioni mediterranee, sulla coltivazione dell'olivo e della quercia da sughero) hanno bisogno di essere mantenuti con lo svolgimento delle opportune operazioni colturali; si tratta infatti di ambienti semi naturali, frutto della coevoluzione realizzatasi nei secoli tra le pratiche agricole e l'ambiente naturale; dal testo della Dichiarazione di Cork, risultato

⁶⁸ *Producer Subsidy Equivalent*, è un indice del sostegno medio accordato al produttore.

⁶⁹ Anderson, 2000, pag. 485 e seg.

della Conferenza europea sullo sviluppo rurale del 1996, leggiamo che “la grande maggioranza dell’Europa rurale è ricoperta di terreno agricolo e foreste, che esercitano una grande influenza sul carattere dei paesaggi europei, che l’agricoltura è e deve rimanere un elemento principale di rapporto fra la popolazione e l’ambiente e che gli agricoltori svolgono una funzione di tutori di molte delle risorse naturali della campagna”.

In altri Stati, primo tra tutti il Giappone, si pone invece l’enfasi sulla protezione dai rischi di erosione garantita dal permanere dell’attività agricola.

Tuttavia il binomio agricoltura-ambiente può essere letto anche in un altro senso, ovvero prendendo in considerazione le esternalità negative associate all’attività agricola; l’adozione anche nel settore primario degli schemi di produzione industriali ha portato all’alterazione del rapporto agricoltura-ambiente sia nelle aree più fertili, sottoposte a forte pressione, che in quelle marginali, a costante rischio di abbandono.

Per tentare di quantificare la funzione ambientale svolta dall’agricoltura dovremmo prendere in considerazione le caratteristiche della relazione aree naturalistiche/aree coltivate, lo stato delle risorse naturali, le caratteristiche delle pratiche agricole che hanno impatto sullo stato dell’ambiente, i fattori che influenzano le pratiche agricole e le politiche per l’ambiente⁷⁰. Visto che le aree in cui l’agricoltura svolge una funzione ambientale sono per lo più zone molto marginali ed economicamente vulnerabili, si pone il problema della giustificazione del sostegno ai produttori affinché continuino a svolgere la loro attività.

Anche se, circa il mantenimento del paesaggio agricolo in Europa, vi è assenza di dibattito pubblico sulle possibili alternative al mantenimento dello *status quo*, sembra molto improbabile che esso non si attesti sulle stesse posizioni conservative espresse dall’Unione, soprattutto considerando l’importanza delle tradizioni contadine in certi Stati; ovviamente poi, l’abbandono dei territori marginali porterebbe ad una serie di problemi come l’aumento del rischio d’incendi e di erosione etc⁷¹. Vi sono addirittura ONG ambientali che sostengono misure non completamente disaccoppiate per la protezione dell’ambiente, generando quello che sembra un paradosso se si pensa che la riforma della PAC è stata proprio volta a migliorarne gli effetti ambientali⁷². Altre proposte sono scaturite ad esempio dalle *UK Countryside Agencies*, che propongono una

⁷⁰ INEA, 2004, Eboli, pag. 74.

⁷¹ Potter, 2002.

⁷² Potter, 2002.

nuova politica di sviluppo rurale che possa essere inserita in una scatola verde allargata, con componenti differenziate a seconda del livello di protezione ambientale garantito. Tuttavia appare poco probabile far in modo tale che non abbiano effetti sulla produzione⁷³. Paiono infine di difficile attuazione quelle ipotesi che prevedono la creazione di un mercato per i beni ambientali, se non altro per i problemi connessi alla stima del loro valore.

Alcuni propongono che sarebbe meglio, invece di continuare nei tentativi di armonizzazione delle legislazioni dei singoli Stati, tentare di identificare procedure e criteri comuni per definire gli standards ambientali; ma sarebbe ancora difficile riuscire a relazionare il sussidio con la fornitura dei beni pubblici, in quanto una serie di fattori sfuggono sempre all'agricoltore (si pensi al clima), quindi anche in futuro è probabile che i pagamenti continuino ad essere legati agli input piuttosto che ai risultati ottenuti⁷⁴.

Una risposta a coloro i quali chiedono sussidi accoppiati alla produzione giustificandoli con lo svolgimento della funzione ambientale viene ancora una volta ben espressa dall'australiano Anderson⁷⁵.

Per quanto riguarda la preservazione del paesaggio, chiaramente non ha senso pensare a politiche di sostegno al prezzo, perchè ciò incoraggerebbe l'attività agricola, ed in modo intensivo, in tutte le aree, anche in quelle che andrebbero tutelate.

Circa la biodiversità, la questione posta è che, tagliando il sostegno all'agricoltura, potrebbero sopravvivere solo le aziende più intensive, che hanno un maggior impatto ambientale; ma ciò è d'altra parte già successo con l'aumento dei prezzi garantiti. Viceversa, se riducessimo il sostegno, i consumatori avrebbero meno tasse da pagare, e potrebbero destinare le risorse liberate direttamente alla protezione degli habitat naturali e a vantaggio della biodiversità.

In ogni caso le misure dirette alla protezione dell'ambiente sono più efficaci se disaccoppiate dalla produzione agricola, e destinate non solo agli agricoltori⁷⁶.

⁷³ "Livestock do not simply graze and remove vegetation like a mowing machine—they move around and create different structures of vegetation within any one area, and at the same time they produce dung, affecting the structure of the soil, and in creating conditions it would be impossible to establish in any other way. It would currently be difficult, if not impossible, to be sure of knowing the exact set of conditions necessary to ensure that the desired wildlife would continue to use any piece of land on which farming had ceased to be practiced", Doyle et al 1997, p. 7, op. cit. in Potter, 2002

⁷⁴ Ervin, 1999, Runge, 1999, Hodge e Lactz-Lohmann, 2001, op. cit. in Potter, 2002.

⁷⁵ Anderson, 2000, pag 485 e seg.

⁷⁶ "An example is paying a farmer to maintain a hedgerow, in place of supporting the price of the crop growing in the adjacent land. The former increases the probability that the farmer will continue to look

Inoltre non bisogna dimenticare la produzione di esternalità negative da parte dell'attività agricola, che sarà tanto maggiore quanto maggiore è l'intensità nell'uso degli input; nei paesi più densamente popolati, dove più alto è il sostegno al prezzo, e più alto l'uso di input (quindi le esternalità negative), vi sono alti prezzi della terra, che rappresentano un forte svantaggio comparato in agricoltura. La liberalizzazione del commercio, che porterebbe ad aumentare la produzione ad esempio in Australia o Argentina, dove i metodi di produzione sono più estensivi, andrebbe a vantaggio dell'ambiente, ferma restando la necessità di normative ambientali ottimali in tutti e due i tipi di paesi, nei primi per evitare che le risorse che si sono liberate vengano utilizzate per sostenere altri tipi di industrie inquinanti, nei secondi per evitare che si passi a sistemi di produzione intensiva; comunque non bisogna dimenticare l'obiettivo della sostenibilità ambientale dell'attività agricola- ma questo non ha niente a che vedere col *free trade*!

L'internalizzazione più efficace delle esternalità negative è il *polluter pays principle*, la cui applicazione è legale secondo gli accordi GATT e il WTO, ma secondo Anderson non incentivata dal fatto che i pagamenti agli agricoltori sotto programmi ambientali (cioè i pagamenti fatti per coprire costi o perdite associate con la condizionalità a regolamenti ambientali⁷⁷) non sono soggetti a riduzione se tali criteri non vengono rispettati⁷⁸. Al *polluter pays principle*, specularmente, si affianca il *provider gets principle*, ovvero la possibilità di ottenere un sussidio solo per coloro che effettivamente forniscono un beneficio aggiuntivo (si veda, nel capitolo seguente, la definizione di Buona Pratica Agricola nella UE)⁷⁹.

Vale la pena ricordare che il problema della funzione ambientale dell'agricoltura assume caratteristiche completamente diverse nei paesi in via di sviluppo, dove il problema è legato all'iper sfruttamento delle risorse naturali (a causa della mancanza di risorse finanziarie per migliorare le tecnologie) e al disboscamento effettuato per lasciare il posto a terreni agricoli.

after the hedge; whereas the latter, through boosting the price of land, is more likely to lead to the hedge to be uprooted to provide more arable land, as happened in the United Kingdom in the 1970s", Anderson, 2000, pag. 487.

⁷⁷ URAA, allegato 2 paragrafo 12.

⁷⁸ Ma la situazione è diversa nella UE dopo la Riforma Fischler, si veda il capitolo seguente; il mancato rispetto dei CGO provoca decurtazioni percentuali sul PUA.

⁷⁹ "At one extreme land/property owners have unlimited rights to do whatever they will with their land. At the other extreme, the state intervenes so extensively that they have no freedom of manoeuvre. Somewhere between these two extremes lies the concept of "stewardship", Swinbank, 2001, pag. 12.



Fig. 2.4: Alcuni esempi di strumenti per influenzare lo svolgimento delle funzioni ambientali (Bohman et al., 1999).

2.5 Il benessere animale

Tale tematica è stata inclusa nel dibattito sulla multifunzionalità in particolar modo dall'Unione Europea.

Una delle conseguenze dell'eccessiva intensificazione degli allevamenti è stata la nascita, specialmente in seguito a scandali alimentari, di un sensibile interesse da parte dell'opinione pubblica, che è evoluta spostandosi dal piano negativo (contenimento dell'inutile sofferenza degli animali), al piano positivo, proponendo l'implementazione di condizioni di allevamento migliori, associata a modelli produttivi a basso impatto e quindi più sostenibili⁸⁰.

⁸⁰ INEA, 2004, Macri, pag. 277 e seg.

Il tema del benessere animale può essere quindi inquadrato sia sul piano etico, che ambientale⁸¹, ed è collegato ad una serie di altri temi come la qualità e la sicurezza alimentare, la manipolazione genetica⁸².

Il discorso si complica se si pensa che non necessariamente la diversità nei metodi di allevamento si traduce in differenze fisiche del prodotto; e che ognuno di noi può essere visto sia come consumatore, che ricerca soluzioni di mercato, che come essere umano, che ritiene o no moralmente accettabili certe pratiche⁸³.

L'adozione in alcuni Stati di una legislazione più severa chiaramente pone i produttori in una condizione di svantaggio sui mercati internazionali, dovuta ai maggiori costi che devono sostenere.

Visto che il WTO vieta di discriminare i prodotti sulla base del solo metodo di produzione, se ciò non si traduce in una variazione delle loro caratteristiche effettive⁸⁴, l'Unione Europea ha proposto di implementare opportuni sistemi di etichettatura, con lo scopo di eliminare le asimmetrie informative; sembra al momento impossibile, ed è stata infatti per ora abbandonata, la ricerca di un consenso sugli standard minimi, mentre invece prosegue la negoziazione affinché sia riconosciuta la possibilità di adottare opportuni pagamenti compensativi ai produttori soggetti a standards più restrittivi, purché siano poco o per nulla distorsivi del commercio.

Concludendo, alcuni consumatori vorrebbero differenziare tra i prodotti sulla base del loro metodo di produzione, e nella maggior parte dei casi un sistema di etichettatura volontaria che evidenzia le caratteristiche positive del prodotto sarebbe sufficiente ad evitare le asimmetrie del mercato. Tuttavia l'etichettatura obbligatoria di attributi negativi può essere ritenuta una prassi accettabile a livello internazionale, se un paese può dimostrare che i metodi di produzione sono incorporati come caratteristiche del prodotto da buona parte della popolazione, che le aspettative della società sono tali da ritenere questi metodi di produzione la norma, che chiaramente la società vuole essere avvisata se le norme non vengono rispettate, e che norme equivalenti o ancora più restrittive si applicano alla produzione interna⁸⁵.

⁸¹ Blandford e Fulponi, 1999.

⁸² Blandford et al. 2003, pag. 668.

⁸³ Blandford e Fulponi, 1999, pag. 411.

⁸⁴ Art. III GATT.

⁸⁵ Swinbank, 2000, pag. 19.

In generale, è chiaro che un sistema come il WTO, che si basa fondamentalmente sulla teoria del vantaggio comparato, minimizzi sulle differenze tra i metodi di produzione, perché il commercio internazionale si basa proprio sulla differenza tra tali costi; mai però come nel caso del benessere animale, della *food quality* e della *food safety* è evidente come siano invece le preferenze dei consumatori a guidare le economie di mercato; e se i consumatori esprimono preferenze circa particolari caratteristiche di processo che si traducono in attributi del prodotto, allora i produttori ed il diritto internazionale devono prenderle in considerazione⁸⁶.

⁸⁶ Swinbank, 2000, pag. 19.

3 LA MULTIFUNZIONALITA' NELL'UNIONE EUROPEA

In questo capitolo si tenterà di inquadrare quel contesto politico, economico, sociale e culturale dell'Unione che ha condotto all'utilizzo del termine "multifunzionalità".

Si partirà quindi dalla definizione del Modello Agricolo Europeo, considerandone l'evoluzione storica e le metodologie di studio. Si offrirà poi una panoramica degli aspetti della multifunzionalità che vengono privilegiati dai singoli Stati membri dell'Unione, per passare poi all'analisi delle politiche dell'Unione Europea nei settori dello sviluppo rurale, della protezione ambientale, del benessere animale e della qualità alimentare; infine saranno svolte alcune considerazioni sul ruolo della multifunzionalità nella recente Riforma Fischler (*Mid Term Review*, MTR).

Conclude il capitolo una brevissima rassegna dei vari aspetti della multifunzionalità evidenziati al di fuori del contesto europeo.

3.1 Il Modello Agricolo Europeo (MAE)

3.1.1 Evoluzione

Nella UE il settore agricolo occupa una superficie di 130 milioni di ettari, con un'incidenza media sul PIL del 1,6%, ed assorbe il 4% del totale degli occupati, pari a circa 6,5 milioni⁸⁷; tuttavia esistono notevoli differenze a livello strutturale tra i vari Stati membri.

L'Europa è passata ad essere esportatrice netta solo dopo l'enorme successo produttivo degli anni '50; il fatto che ciò sia stato dovuto prevalentemente alla presenza di un sostegno pubblico, la cui persistenza è oggi a rischio in sede WTO, causa notevoli problemi agli agricoltori per quanto riguarda la competizione sui mercati internazionali.

Al tempo stesso i consumatori e i cittadini hanno raggiunto una maggiore consapevolezza sugli effetti dell'intensificazione della produzione agricola (ovvero la concentrazione, la specializzazione e l'intensificazione nella

⁸⁷ Fonte dati: European Commission (Eurostat and Directorate-General for Agriculture), FAO ed UNSO.

produzione, nonché la marginalizzazione delle aree svantaggiate da un punto di vista strutturale), ed hanno cominciato a considerare nuove priorità, come la salvaguardia dell'ambiente, la gestione del territorio, l'ottenimento di prodotti di qualità.

La concezione di agricoltura multifunzionale si è quindi sviluppata a partire dall'identificazione dell'agricoltura come asse portante della società rurale⁸⁸, perché essa oltre a fornire prodotti alimentari in quantità soddisfacenti è custode del patrimonio naturale ed ambientale; il porre in evidenza tali funzioni ha avuto in primo luogo lo scopo di giustificare agli occhi della società il sostegno accordato al settore agricolo.

Viene ormai ritenuto un dato di fatto che la popolazione dell'Unione si preoccupi delle varie funzioni dell'agricoltura⁸⁹; esse vengono identificate: nella produzione di alimenti e fibre; nella protezione dell'ambiente e dello sviluppo rurale; nel contributo alla vivibilità delle aree rurali, per uno sviluppo territoriale equilibrato⁹⁰. A queste si sono aggiunti poi, in particolar modo con Agenda 2000, la qualità alimentare ed il benessere animale⁹¹.

In una serie di documenti la UE ha definito i termini del dibattito difendendo il suo diritto a utilizzare programmi di supporto domestico per mantenere un MAE multifunzionale, modello che sarebbe già sufficientemente forte da diventare un paradigma politico, che contiene norme e valori⁹² (*"The fundamental difference between the European model and that of our major competitors lies in the multifunctional nature of Europe's agriculture and the part it plays in the economy and the environment, in society and preserving the landscape"*⁹³).

Il MAE potrebbe dunque essere un nuovo modello di agricoltura europea, che, in contrasto con il modello convenzionale di sviluppo dell'agricoltura (che include intensificazione della produzione, aumento delle dimensioni, specializzazione), risponde adeguatamente sia alle attese della società che agli interessi e alle prospettive di un segmento crescente della comunità agricola. La difesa del MAE basterebbe per giustificare la presenza di sussidi al settore agricolo, il quale probabilmente sopravviverebbe anche in loro assenza, ma

⁸⁸ Velazquez, 2001, pag. 100.

⁸⁹ Info paper della Commissione, DG agricoltura, ottobre 1999, *Contribution of the European Community to the Multifunctional Character of Agriculture*.

⁹⁰ Info paper della Commissione, DG agricoltura, ottobre 1999, *Safeguarding the role of multifunctional EU agriculture: which instruments?*

⁹¹ Il cui inserimento nel concetto "economico" di multifunzionalità, si ricorda, è tutt'altro che scontato.

⁹² Coleman, 1999, op. cit. in Potter et al, 2002.

⁹³ Commissione Europea, 1998, op.cit. in Swinbank, 2004.

assumerebbe caratteristiche ben diverse da quelle attuali. Non mancano tuttavia le critiche a questa concezione "esclusivista" dell'agricoltura⁹⁴.

Il termine multifunzionalità sintetizza bene sia il nuovo e complesso insieme di bisogni dei consumatori, ma aiuta anche a comprendere il lungo processo di riforma delle politiche dell'Unione Europea; tuttavia il collegamento tra agricoltura e multifunzionalità è diventato esplicito solo a partire dai negoziati WTO⁹⁵.

Infatti già prima di Seattle, nel 1999, il Commissario Fischler affermava l'importanza di salvaguardare il futuro del MAE, in quella che apparve subito come una chiara risposta a quanti spingevano per una ridefinizione in senso restrittivo sia della scatola verde che della scatola blu, nelle quali rientrava buona parte della PAC⁹⁶.

A partire da Agenda 2000 in poi⁹⁷, si sono fatti sempre più nitidi i contorni del concetto di Modello Agricolo Europeo (MAE), che è poi la base su cui poggia il cosiddetto secondo pilastro della Politica Agricola Comunitaria (PAC), ed il cui pieno riconoscimento mira ad assicurare un'agricoltura *sostenibile, competitiva e multifunzionale*⁹⁸.

*"For centuries Europe's agriculture has performed many functions in the economy and the environment and has played many roles in society and in caring for the land. That is why it is vital...that multifunctional agriculture must develop throughout Europe, including those regions facing particular difficulties...care will accordingly need to be taken to provide proper compensation for natural constraints and disadvantages"*⁹⁹.

Elemento di spicco del MAE è la struttura familiare delle aziende ed il loro ruolo all'interno delle comunità rurali, la prevalenza di piccole aziende di proprietà gestite dagli agricoltori e dalle loro famiglie, e di cooperative di produttori; il forte spirito di iniziativa e capacità imprenditoriale degli agricoltori; l'orientamento alla produzione sostenibile; lo svolgimento delle funzioni di

⁹⁴ "Europe is just one example, and not even the most ancient example, of many other regions in Asia, Africa, the Middle East, and Mesoamerica, where land has been farmed for millennia. As for European agriculture providing environmental services as well as agricultural goods, the case of the Florida EAA demonstrates that this is not particularly unusual or distinctive" (Hollander, 2004).

⁹⁵ Velazquez e Pierangeli, 2004, pag. 101.

⁹⁶ Potter, 2002.

⁹⁷ Ma riferimenti erano già presenti nel Libro Verde dell'Unione Europea del 1985, nel Futuro del mondo rurale nel 1988, nella Riforma Mc Sharry del 1992, alla Conferenza di Cork nel 1996.

⁹⁸ INEA, 2004, Henke, pag. 12.

⁹⁹ Agenda 2000, pag 8.

salvaguardia del paesaggio, delle zone di insediamento, dell'occupazione e dell'ambiente¹⁰⁰.

È proprio seguendo questo modello che sono stati incorporati nel Trattato di Roma, tra gli obiettivi della politica agricola, il mantenimento di livelli di reddito adeguati per le imprese agricole, e l'ammodernamento graduale delle strutture produttive dell'agricoltura.

A partire del Consiglio Europeo del Lussemburgo nel 1997 il concetto di MAE compare per legittimare il sostegno accordato al comparto agricolo, spostando la logica della PAC fuori da limiti esclusivamente produttivistici. Nelle intenzioni per Agenda 2000 era infatti previsto un ruolo maggiore per le politiche di sviluppo rurale, ed una crescente attenzione per le preoccupazioni dei consumatori e dei cittadini; ma al Consiglio Europeo di Berlino ha prevalso la necessità di stabilizzare i mercati, e al primo pilastro è andata la maggior parte delle risorse finanziarie.

Agenda 2000 comunque ha contribuito a definire le caratteristiche del MAE: dal punto di vista produttivo l'agricoltura deve assicurare prodotti stabili e sicuri, di qualità, con tecniche produttive sostenibili ma che al tempo stesso consentano di mantenere competitività sui mercati internazionali; dal punto di vista del territorio, al comparto agricolo, che rappresenta un'importante fonte di occupazione, è assegnata la salvaguardia del paesaggio territoriale, e la fornitura dei servizi ambientali; sul profilo sociale, esso è chiamato a rafforzare la coesione delle comunità rurali.

Il successo della UE dipenderà dal modo in cui riuscirà ad avere coesione interna sul tema della multifunzionalità; ad esempio potrebbero essere mantenute aree agricole distinte: le più fertili, in cui prevale l'aspetto economico, e le meno fertili, in cui invece vengono mantenuti i sistemi di agricoltura locali; il surplus economico delle prime, comunque gestite secondo criteri di sostenibilità, potrebbe giustificare il supporto dato alle seconde¹⁰¹. Sarà comunque necessaria l'adozione di una strategia di lungo periodo, che integri le conoscenze acquisite in ambito multidisciplinare, e consenta l'implementazione di politiche adeguate.

Al di fuori della UE, il concetto di multifunzionalità è stato adottato, oltre che dalla Norvegia e dalla Svizzera, anche dal Giappone e dalla Corea del Sud, che naturalmente hanno inteso questo termine con significato più ampio di quello di "Modello Agricolo Europeo".

¹⁰⁰ Velazquez, 2001, pag. 101.

¹⁰¹ Tait, 2001.

3.1.2 Metodologie di studio

In Europa il 50-60% (ma la percentuale sale all'80-90% in aree marginali) delle aziende sono pluriattive, cioè combinano differenti redditi che provengono da varie attività¹⁰². Le nuove attività legate all'agricoltura sono soprattutto l'espressione di nuovi rapporti tra agricoltura e società; ma anche una risposta all'allargamento della forbice dei prezzi, mediante la ricerca di nuove fonti di reddito, di cooperazione e riduzione dei costi; di una riconfigurazione delle risorse dell'azienda e della loro relazione con l'ambiente rurale, le catene alimentari e l'ambiente istituzionale¹⁰³. L'originalità del concetto di multifunzionalità, rispetto a quello di pluriattività, sta nel fatto che le imprese agricole si fanno carico di funzioni che non sono esclusivamente auto-interessate¹⁰⁴.

Lo studio IMPACT del 1998 (si veda Ploeg, Van der, 2003), adottando un approccio pragmatico che intende la multifunzionalità *come insieme della nuove attività legate all'azienda agraria*¹⁰⁵, ha cercato di quantificare qual è l'importanza a livello europeo della multifunzionalità. Le attività ad essa riconducibili sono state classificate in *regrounding* (relative ad un diverso uso delle risorse), *broadening* (riferite alle intere aree rurali: ad esempio il mantenimento dei servizi essenziali, ma anche la fornitura di nuovi servizi come la produzione di energia, la gestione di natura e paesaggio, l'attività agrituristica), *deepening* (concernenti le catene agroalimentari: l'agricoltura biologica, la produzione di qualità). È stato stimato che tali attività influiscano per circa il 34% sul reddito totale aziendale e il 53% sull'impiego aziendale; inoltre appare in costante crescita il numero di agricoltori interessati.

I nuovi bisogni della società, ad esempio la presenza di opportuni spazi ricreativi, così come di prodotti tipici e di qualità, e di un ambiente ad alto valore naturale, hanno suscitato in molti casi pronte risposte dagli agricoltori locali e dagli imprenditori rurali, creando nuove fonti di reddito ed impiego, in sintonia sia con le esigenze dei consumatori, espresse dalla domanda di nuovi beni e servizi, che dei contribuenti, espresse attraverso la nuova PAC. La riorganizzazione delle attività delle singole aziende (che si concretizza in una diversa ripartizione delle mansioni aziendali) ha portato a cambiamenti

¹⁰² Van der Ploeg, 2003, pag. 3.

¹⁰³ Van der Ploeg, 2003, pag. 4.

¹⁰⁴ Pennacchi, 2005.

¹⁰⁵ Che, si ricorda, è un qualcosa di ben diverso dal concetto economico di multifunzionalità adottato dall'OECD.

strutturali a livello regionale, creando sinergie sia tra i diversi livelli di attività che tra i vari attori coinvolti¹⁰⁶.

Questa impostazione metodologica ha dato origine a numerosi studi; a titolo esemplificativo si ricordano Alfini e Donati, che hanno dimostrato come in Italia esistano diversi orientamenti multifunzionali delle varie regioni italiane, che sono sì dovuti alle caratteristiche peculiari del territorio o delle aziende, ma soprattutto alle scelte degli imprenditori agricoli e delle loro famiglie, riguardo l'adozione o meno di tecniche di produzione rispettosa dell'ambiente o più compatibili con la domande dei consumatori. Lo studio identifica alcuni indicatori relativi ai vari aspetti della multifunzionalità, e ne analizza i valori riscontrati per ogni singola regione.

La multifunzionalità può essere studiata a livello micro, riferendosi ad una singola azienda, meso, a livello di territorio e sistemi produttivi, e macro, rilevando il ruolo dell'agricoltura nel complesso economico globale¹⁰⁷; si possono poi tracciare le cosiddette "mappe di multifunzionalità", in cui si evidenzia come si creino dinamismi e sinergie nel momento in cui si passi dal livello aziendale a quello regionale e globale¹⁰⁸.

Tentando un approccio che miri a cercare di rilevare le molteplici funzioni svolte dall'agricoltura (intendendo quindi ancora una volta la multifunzionalità come l'insieme di esse), senza dubbio è necessario partire dalle eterogeneità presenti nel territorio (condizioni naturali, sociale, economiche, politiche e culturali, che risalgono a fattori geografici, fisici, storici, demografici, economici), per prendere poi in considerazione le eterogeneità a livello aziendale (dovute ad esempio a fattori fisici, agli stili produttivi). Una compiuta analisi delle diverse attività fornite dall'agricoltura prenderà in considerazione la produzione di alimenti (qualità e quantità), di servizi vendibili (ricreativi, turistici, terapeutici, didattici), di occupazione, di coesione sociale, culturale, ambientale. Saranno poi predisposti adeguati indicatori, che verranno utilizzati per indicare il grado o la tipologia di multifunzionalità. A livello di azienda l'agricoltore dovrà attuare una serie di scelte sulla produzione (ad esempio di tipo ambientale) e sulla commercializzazione (perché vanno emergendo nuovi sbocchi di mercato), scelte prettamente culturali, e scelte relative alla sfera sociale e culturale¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Knickel, Renting, 2000.

¹⁰⁷ INEA, 2004, Eboli, pag. 53.

¹⁰⁸ Knickel, Renting, 2000.

¹⁰⁹ INEA, 2004, Eboli, pag. 55 e seg.

3.2 La multifunzionalità nei vari paesi UE

È molto interessante vedere quali aspetti del termine funzionalità vengano privilegiati dai vari paesi membri dell'Unione, sia in quanto è proprio la coesione interna alla stessa la *conditio sine qua non* essa ha una posizione stabile a livello internazionale, che per comprendere come le peculiari caratteristiche territoriali ed esigenze economiche influenzino l'adozione di particolari misure politiche¹¹⁰.

La sicurezza alimentare, intesa come *food security*, come già detto non ha particolare rilevanza nel dibattito interno alla UE, se si esclude il caso dell'Olanda, che è un grande esportatore, e della Finlandia, che viceversa è un grande importatore.

La *food safety* è un tema specifico dei paesi del Nord Europa, come il Regno Unito, l'Austria e la Germania, specialmente in quanto associata a metodi estensivi e rispettosi dell'ambiente; al contrario la *food quality* è relativa soprattutto ai paesi del Mediterraneo.

Come già più volte sottolineato, entrambe le tematiche solitamente non vengono considerate in modo esplicito nella letteratura sulla multifunzionalità; ma fa eccezione il caso della Finlandia, che sottolinea l'importanza dell'origine nazionale dei prodotti e della produzione su scala ridotta, rispettosa dell'ambiente e dello stile di vita rurale.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, inteso come vitalità economica delle aree rurali e conservazione dell'eredità culturale, in Francia l'agricoltura ne è elemento centrale, in quanto si ritiene che mantenere un numero sufficiente di agricoltori sia condizione necessaria per lo sviluppo; negli ultimi anni è questo ruolo è stato un po' ridimensionato, aggiungendosi alle altre componenti economiche e sociali nello sviluppo territoriale. D'altra parte in Francia ben la metà degli agricoltori delle aree rurali è impiegata a tempo pieno.

Anche in Austria la vitalità delle aree rurali è associata all'attività agricola, sia per le sue funzioni economiche che per la conservazione del paesaggio, soprattutto per quanto riguarda le aree alpine a bassa densità di popolazione, classificate spesso come superficie agricola svantaggiata.

In Olanda, Belgio e Danimarca, viceversa, lo sviluppo delle aree rurali non è legato all'attività agricola, che è sempre meno importante; l'accento è sulla possibilità di diversificazione delle attività agricole. In particolare, alcuni studi sul caso olandese evidenziano come coesistano difficoltà nella gestione dei

¹¹⁰Quanto segue è tratto da INEA, 2004, Cap 3: L'approccio alla multifunzionalità in ambito europeo.

servizi essenziali nelle aree rurali, e una grande pressione migratoria della popolazione che risiede nelle aree urbane¹¹¹.

In Finlandia e Svezia invece l'agricoltura e la silvicoltura sono le principali fonti di reddito delle aree rurali, dove vive un'alta percentuale della popolazione; in Finlandia il 94% del territorio è classificato come rurale e area svantaggiata.

Interesse della Spagna è incrementare l'occupazione locale, considerata un'esternalità positiva nelle aree caratterizzate da scarsa popolazione e limitate attività economiche, con lo scopo di promuovere il turismo, diversificando le attività rurali (come avviene con le *dehesas* e sistemi agricoli "Atlantici", rispettivamente nel Sud Ovest e nel Nord Est, che sono sistemi agricoli estensivi in aree scarsamente popolate).

In Grecia, l'abbandono delle regioni montuose e semi montuose ha causato il degrado dei terrazzamenti, con conseguenti fenomeni di erosione. Il 60 % del reddito rurale deriva da attività agricole e di allevamento, ritenute importanti per la salvaguardia dell'ambiente e la coesione sociale, fondamentali per la promozione del turismo e dell'agriturismo.

In Italia si ha una crescente attenzione alle aree rurali e alla preservazione dell'ambiente, in cui è in diminuzione l'importanza dell'attività agricola, oggi integrata con turismo, attività manifatturiera, fornitura di servizi pubblici.

Nel Regno Unito, in cui il PIL agricolo ha un peso molto basso, si ritiene che l'agricoltura delle aree più marginali possa contribuire allo sviluppo socioeconomico delle comunità locali.

In Irlanda al contrario il PIL agricolo è il doppio della media comunitaria; ma nelle aree rurali si ha anche una fiorente attività turistica, secondo una visione integrata secondo la quale la diversificazione delle attività consente di migliorare i redditi.

In Portogallo la popolazione rurale è in declino sensibile; l'agricoltura ad oggi mantiene una funzione importante per l'occupazione, ma si cercano anche attività alternative.

Il Belgio è l'unico paese che esplicitamente afferma come l'attività agricola aiuti a preservare l'eredità culturale e gli elementi del paesaggio, che dipendono dall'esistenza stessa dell'agricoltura e non dal livello di produzione, anzi, la presenza di ordinamenti troppo intensivi ne provoca la scomparsa.

In Francia e in Italia l'argomento dell'eredità culturale è invece associato alla *food quality* e all'utilizzo di tecniche produttive tradizionali.

¹¹¹ Strijker D., 2000, pag. 52.

Per quanto riguarda i servizi ambientali, si ha in Olanda e Danimarca, ma anche in Spagna e Svezia, viene particolarmente percepita l'importanza delle esternalità negative associate all'attività agricola. Il valore del paesaggio ha invece importanza con gli oliveti e i vigneti in Spagna e in Italia, i prati alpini in Austria, i corsi d'acqua in Olanda, Belgio, Lussemburgo. In Finlandia l'aspetto dei campi è eccessivamente geometrico a causa dell'intensificazione della produzione.

Importanti legami tra agricoltura e biodiversità sono rappresentati dai frutteti in Belgio, e dalle *dehesas* in Spagna.

Esempi di come l'agricoltura contribuisca ad evitare le calamità naturali sono i pascoli estensivi che evitano il rischio di incendio, in Spagna; ma anche l'erosione per eccessivo pascolamento in Italia, e per abbandono dei terrazzamenti in Grecia; il rischio valanghe aumentato dall'abbandono dei pascoli alpini; l'eccessiva compattazione del suolo dovuta all'uso di macchinari pesanti.

Tab. 3.1: Riepilogo della visione della multifunzionalità nei vari paesi della Unione Europea (da Velazquez e Pierangeli, INEA, 2004)

	Sicurezza alimentare	Salubrità alimenti	Qualità alimenti	Benessere animale	Vitalità economica	Presidio territorio	Eredità culturale	Paesaggio	Biodiversità	Calamità naturali
Austria		X			X			X	X	X
Belgio		X					X		X	X
Danimarca		X								
Finlandia	X	X				X		X	X	X
Francia			X	X	X		X	X	X	
Germania		X								
Grecia			X		X	X	X	X		X
Irlanda		X								
Italia			X				X	X		X
Olanda	X	X						X		X
Portogallo			X			X	X	X		
Regno Unito		X							X	X
Spagna			X		X	X	X	X	X	X
Svezia		X			X	X				

3.3 La politica di sviluppo rurale

Negli ultimi 50 anni sono avvenuti in agricoltura una serie di cambiamenti, che hanno permesso di arrivare a comprendere come il modello di sviluppo capitalistico dell'agricoltura non necessariamente debba seguire un modello uniforme in regioni diverse, in quanto sono proprio i fattori locali che differenziano il processo di sviluppo.

Il problema sta nel comprendere come permettere alle aree rurali di sopravvivere mantenendo il governo del territorio, tenendo presente da un lato il ruolo che l'agricoltura ha nell'economia rurale, dall'altro qual è la domanda di fruizione dello spazio rurale¹¹², dove per "rurale" si può intendere lo spazio interstiziale nell'ambito di regioni funzionali dal punto di vista socio-economico, oppure l'ambiente naturale, o ancora il ritardo nello sviluppo, o semplicemente l'ambiente agricolo¹¹³.

La sfida per le comunità rurali è quella di definire le modalità istituzionali e gli strumenti di *governance* per innescare processi di innovazione, che beneficiano delle sinergie tra le varie attività portate avanti.

Parlare di multifunzionalità nel contesto dello sviluppo rurale significa ragionare sulle evoluzioni di un territorio in almeno quattro direzioni¹¹⁴: le nuove attività di produzione (prodotti di qualità e prodotti tipici), lo sviluppo di nuove forme di commercializzazione, la fornitura di servizi (agriturismo, fattorie didattiche), la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio¹¹⁵.

Questo presuppone un approccio integrato in cui vengono proposti incentivi per tutte le attività; ma l'attività agricola senza dubbio ha, più delle altre, un ruolo che arricchisce ed integra tra loro le attività che contribuiscono allo sviluppo rurale; l'impiego nel settore agricolo è in molti casi ancora la prima fonte d'impiego nelle aree rurali; la multifunzionalità come tale ruota attorno al settore primario.

È da qui che scaturisce il dibattito tra quanto ancora vi sia di settoriale, ovvero di agricolo, nel territoriale, ovvero nel rurale. La PAC è una politica settoriale cui viene attribuita una valenza territoriale in virtù dell'identificazione tra agricoltura e mondo rurale, che forse oggi richiederebbe qualche ripensamento.

A partire dal Trattato di Roma (1957), la politica delle strutture, partita con ritardo, è stata applicata poco e male; e questo anche se l'ammodernamento del settore era originariamente un obiettivo più forte della stessa stabilizzazione dei mercati.

Sono del 1972 le tre "direttive strutturali", mirate a prevenire lo spopolamento delle aree rurali (72/159 sull'ammodernamento delle aziende agricole, 72/160 sulla cessazione anticipata dell'attività agricola, 71/161 sull'informazione e la

¹¹² INEA, 2004, Henke et al., pag 155 e seg.

¹¹³ Vale la pena ricordare che vi è al momento disponibile una pletera di indicatori per definire "rurale" un territorio, di cui i demografici sono solo un esempio.

¹¹⁴ Si sottolinea ancora una volta come questo concetto di multifunzionalità sia ben diverso da quello proposto dall'OECD.

¹¹⁵ INEA 2004, Eboli, pag. 84.

qualificazione professionale degli agricoltori), cui si aggiunge la 268/75, destinata alle zone svantaggiate.

È solo nel 1986, con l'Atto Unico Europeo, che nell'art. 158 viene introdotta tra le finalità della comunità il suo rafforzamento economico e sociale; la politica di sviluppo rurale trova quindi legittimazione giuridica sia nell'art. 33 del Trattato di Roma che nel 158 dell'Atto Unico Europeo. Nel 1988 la Riforma dei Fondi Strutturali sancisce il passaggio da un approccio settoriale ad uno integrato (già sperimentato nei Programmi Integrati Mediterranei, reg. CE 2088/85).

Il documento di riflessione *Il Futuro del Mondo Rurale*, (CE 1988), pone l'accento sulla plurifunzionalità dell'agricoltura come chiave di volta verso la costruzione di una politica agricola più rurale.

Nel 1996, alla Conferenza sullo Sviluppo Rurale di Cork, fu posta l'enfasi sulla diversificazione delle attività svolte a livello locale, e sulla necessità di decentrare le politiche per lo sviluppo; furono poste le basi per la creazione del secondo pilastro della PAC, in cui confluiscono le politiche di sviluppo rurale dell'Unione. La dichiarazione che seguì ha enunciato i principi di una nuova politica europea di sviluppo rurale; fu attribuita priorità agli obiettivi di sviluppo rurale sostenibile, da realizzare attraverso una politica "multidisciplinare dal punto di vista concettuale e multisettoriale da quello applicativo, con una chiara dimensione territoriale"; tuttavia si riconobbe come il ruolo dell'agricoltura non sia ormai predominante nell'economia europea¹¹⁶.

Dal testo della Dichiarazione emerge anche come la conferenza sia "consapevole che i cittadini europei rivolgono un'attenzione crescente alla qualità della vita in generale e agli aspetti relativi alla qualità, alla sanità, alla sicurezza, allo sviluppo personale e allo svago in particolare e che le zone rurali occupano una posizione unica per fornire risposte a questi problemi e costituiscono il substrato per un modello qualitativo di sviluppo genuino e moderno"

Agenda 2000, introducendo il cosiddetto "secondo pilastro" della PAC, ovvero lo sviluppo rurale, ha cercato di superare il *trade off* esistente tra agricoltura e uso sostenibile delle risorse ambientali, in quello che viene anche definito come il processo di *greening* della PAC. Tuttavia essa interpreta in maniera riduttiva gli obiettivi di Cork, in quanto comunque al secondo pilastro è destinata una piccola percentuale delle risorse finanziarie, che risulta ancora fortemente

¹¹⁶ Dichiarazione di Cork, pag 2; nella Dichiarazione non è utilizzato il termine multifunzionalità.

sbilanciata, e non vengono introdotte novità sostanziali negli strumenti di politica per l'agricoltura e le aree rurali, che ricalcano i precedenti.

Sotto un unico quadro giuridico (reg. CE 1257/99) vengono riunificate tutte le misure di sviluppo rurale; gli obiettivi, oltre alle finalità tradizionali, sono lo sviluppo sostenibile, e un approccio integrato al territorio.

Il reg. CE 1257/99 introduce 22 misure, classificabili in: ammodernamento delle strutture (investimenti nelle aziende agricole, miglioramento e razionalizzazione della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, altre misure di ammodernamento); formazione; promozione dello sviluppo rurale (diversificazione delle attività agricole ed affini; realizzazione di infrastrutture e servizi); tutela e valorizzazione dell'ambiente (misure agroambientali, misure forestali, pagamenti compensativi, altre misure per la protezione dell'ambiente); altre attività¹¹⁷.

In particolare, le misure riguardanti la promozione dello sviluppo rurale comprendono un insieme eterogeneo di interventi, come la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, la diversificazione delle attività del settore agricolo, l'incentivazione delle attività turistiche e artigianali, l'avviamento di servizi di sostituzione e assistenza della gestione delle aziende agricole, i servizi essenziali per l'economia e la produzione rurale, il miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale, la gestione delle risorse idriche in agricoltura, lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura etc.

Come si nota, le nuove politiche offrono la possibilità di utilizzare le risorse destinate alla programmazione agricola, forestale, agroalimentare per realizzare una strategia innovativa che mira al territorio, in un'ottica integrata che si basa sulla sostenibilità e la multifunzionalità.

Una serie di misure legate all'approccio più settoriale, prettamente orientate all'ammodernamento della produzione agricola, se utilizzate in modo opportuno possono contribuire a veicolare una serie di esternalità; dall'altra parte, altri interventi di carattere territoriale privilegiano l'obiettivo della diversificazione delle attività delle aree rurali, ad esempio per la cura del paesaggio, il recupero della cultura e delle tradizioni locali, la gestione sostenibile dell'ambiente naturale.

Interessante è analizzare i vari piani di sviluppo rurale a livello europeo, per osservare in che modo prevedono e mantengono un modello di agricoltura

¹¹⁷ Tipologie identificate seguendo INEA, 2000.

multifunzionale; ad esempio il governo francese ha dato un chiaro segnale sviluppando i *Contrats Territoriaux d'Exploitation* per assicurare la continuazione dell'attività agricola nell'ambiente rurale e aumentare il contributo economico, sociale ed ambientale dell'agricoltura alle aree rurali; essi sono finanziati col meccanismo di modulazione di Agenda 2000¹¹⁸.

Visto che, con la cosiddetta Riforma Fischler del giugno 2003, la modulazione è diventata obbligatoria, è probabile che si sviluppino altro PSR simili.

Una seconda Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale si è svolta a Salisburgo dal 12 al 14 novembre 2003; qui la UE rileva "la crescente importanza attribuita dai cittadini europei alla sicurezza e alla qualità dei prodotti alimentari, al benessere degli animali da allevamento e alla salvaguardia e alla valorizzazione dell'ambiente rurale" e, "cosciente del processo di riforma della politica agricola comune attualmente in corso, dell'evoluzione del commercio internazionale e della necessità di aiutare gli agricoltori europei ad assumere il ruolo multifunzionali di custodi dello spazio rurale e di produttori orientati al mercato in tutta l'Unione europea, comprese le zone svantaggiate e le regioni periferiche", afferma ancora una volta come la vitalità del territorio rurale, strettamente connessa all'attività agricola, sia interesse non solo della società rurale ma di tutta la società.

3.4 L'evoluzione della politica ambientale

L'agricoltura è considerata l'artefice principale del paesaggio rurale dell'Unione¹¹⁹, in quanto è evidente come essa si avvalga delle risorse ambientali, sia impiegandole nel ciclo produttivo, che utilizzandole come collettori dei residui di produzione.

Le relazioni tra agricoltura e ambiente sono fundamentalmente¹²⁰:

- relazioni ecologiche relative all'ambiente fisico;
- habitat e biodiversità;
- amenità o paesaggio.

¹¹⁸ Potter, 2002.

¹¹⁹ "Farming has shaped the landscape of Europe", Info paper della Commissione, DG agricoltura, ottobre 1999, *Contribution of the European Community to the multifunctional Character of agriculture*.

¹²⁰ Il Sesto Programma d'Azione in materia ambientale ribadisce la centralità dell'agricoltura nella gestione delle risorse naturali.

Il mantenimento di un ambiente "naturale" è uno degli aspetti della multifunzionalità dell'agricoltura, ma essa a sua volta subisce il deterioramento delle risorse naturali, che ne condiziona la produttività.

L'agricoltura come tale quindi chiaramente influenza l'ambiente, producendo effetti sia positivi che negativi, che cambiano nel tempo al mutare dei metodi di produzione adottati; ciò ha segnato il passaggio da un'agricoltura tradizionale, ad una moderna, ad una infine consapevole della sua funzione ambientale, causando la nascita di risposte politiche con l'adozione di specifiche norme PAC¹²¹.

L'integrazione degli obiettivi di natura ambientale nelle politiche agricole è avvenuta fondamentalmente con l'Atto Unico Europeo del 1986, che ha definito la politica ambientale come un intervento orizzontale da includere nei vari settori; tale obiettivo è stato rafforzato nel Trattato di Maastricht, nel 1992; il Trattato di Amsterdam, nel 1997, ha incluso lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi perseguiti dalla UE. Il cosiddetto Processo di Cardiff, a partire dal 1998, ha esplicitato la decisione di rendere operativa l'integrazione delle considerazioni ambientali nella PAC con la predisposizione di appositi indicatori.

Al tempo stesso si costituiva una progressiva maggior attenzione alle esternalità prodotte dall'agricoltura; ad esempio nel Libro Verde della Commissione Europea, nel 1985, la sostenibilità ambientale veniva indicata come sia vincolo che obiettivo della PAC. In *Ambiente e Agricoltura*, CE, 1988, l'agricoltura e lo spazio rurale vengono mostrate per la prima volta come realtà multifunzionali, soprattutto facendo riferimento al ruolo dell'agricoltore nella conservazione del paesaggio. Nel 1988 ne *Il Futuro del Mondo Rurale* viene evidenziato il rapporto complesso esistente tra agricoltura e ambiente, e la differenza tra le aree ad agricoltura intensiva che alterano le risorse naturali, e quelle marginali, in cui invece non sono adeguatamente valorizzate. Il documento di riflessione *Agenda 2000* dà ampio spazio nuovi obiettivi della PAC, che sono la promozione di un'agricoltura sostenibile, e l'integrazione degli obiettivi ambientali.

Nella Comunicazione della Commissione sulla Riforma Fischler del 2002 si conferma come tra i nuovi obiettivi della PAC vi siano "il sostegno ai metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, in grado di fornire i prodotti di qualità che il pubblico desidera", "la salvaguardia della diversità dei metodi di produzione agricoli, la preservazione dei paesaggi e il sostegno alle comunità rurali", il tutto

¹²¹ INEA, 2004, Gargano e Sardone, pag. 119 e seg.

nell'ottica della "giustificazione del sostegno all'agricoltura, attraverso l'offerta dei servizi che il pubblico si aspetta dagli agricoltori" ¹²².

Da un punto di vista normativo, il reg. CE 797/85 sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole, dalla formula vaga e dallo stampo volontaristico, diede l'avvio al processo di introduzione delle tematiche ambientali. Esso autorizzava gli Stati membri ad introdurre un regime di aiuti nazionali in zone sensibili dal punto di vista ambientale, per favorire politiche di produzione compatibili con l'ambiente ed il mantenimento dell'agricoltura come presidio del territorio. Il reg. CE 1760/87 incoraggiava alla riconversione e all'estensivizzazione, riconoscendo anche all'attività agricola una responsabilità nella produzione di esternalità negative. Il reg. CE 1094/88, che per la prima volta fu finanziato a metà dalle sezione orientamento e garanzia del FEOGA, prevedeva la possibilità per gli Stati membri di stabilire vincoli ambientali da rispettare sui terreni messi a riposo.

Ben più incisiva fu l'adozione delle cosiddette misure di accompagnamento della riforma PAC del 1992, che va vista anche come una risposta alla pressione esterna data dal negoziato agricolo del WTO che si sarebbe concluso nel 1994. Il reg. CE 2078/92, di carattere generale, interamente finanziato dal FEOGA garanzia, prevedeva misure "produttive" (costituite da tecniche a basso impatto ambientale, estensivizzazione) e "a prevalente carattere naturalistico" (manutenzione e gestione delle risorse naturali), con premi compensativi sulla base dei costi sostenuti e delle perdite di reddito subite. Tale regolamento fu adottato da tutti i paesi della UE, ed ebbe grande successo, coinvolgendo ben il 17% della SAU comunitaria¹²³; tuttavia non influì sul mantenimento dei sistemi di produzione più intensivi, forse a causa del carattere compensativo e non di incentivo degli aiuti. Il reg. CE 2080/92 prevedeva invece il rimboschimento dei terreni agricoli, e la cura e miglioramento dei boschi; si tratta quindi di una misura di politica forestale inclusa nella PAC, che consentì il rimboschimento di circa 1 milione di ha soprattutto in Spagna, Portogallo, Irlanda e al Nord Europa¹²⁴. Tali misure chiaramente confluivano nella cosiddetta "scatola verde" in ambito WTO.

Per quanto riguarda invece le riforme scaturite da Agenda 2000, queste si concretizzano nell'entrata in vigore del cosiddetto "regolamento orizzontale" (reg. CE 1259/99) che introduce elementi di condizionalità. Lo sviluppo di un

¹²² Commissione Europea, 2002, pag.2.

¹²³ INEA, 2004.

¹²⁴ INEA, 2004.

insieme coordinato di misure politiche agroambientali assieme alla revisione dell'impianto legale della PAC, per integrarvi requisiti di protezione ambientale, sono parte integrante della strategia perseguita dalla UE durante i negoziati del *Doha Round*¹²⁵.

L'art. 3 prevede infatti che gli Stati membri possano adottare diverse misure ambientali, come l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali, la fissazione di requisiti obbligatori ambientali di carattere generale, la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione è condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti. Si tratta quindi del primo tentativo di applicazione nel settore agricolo del *polluter pays principle* (PPP), anche se ancora purtroppo limitato alle sole misure di sostegno diretto. Il problema con questa strategia è, da un lato, il continuare a percepire questi pagamenti come compensativi, dall'altro il fatto che non sono destinati specificatamente alle aree marginali. L'applicazione dell'ecocondizionalità è stata applicata diversamente nei vari Stati.

In seguito ad Agenda 2000, le misure agroambientali, col reg. CE 1257/99, sono confluite in quelle di sviluppo rurale, che riprende e amplia l'insieme degli interventi già previsti. L'aspetto più innovativo è senza dubbio l'introduzione del concetto di Buona Pratica Agricola (BPA), "l'insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe nella regione interessata", (reg. CE 1750/99, art. 28) che rende più coerente da un punto di vista economico l'erogazione di un sussidio ambientale, che appunto deve accompagnarsi alla produzione di servizi ambientali "aggiuntivi". Il proprietario del fondo deve sopportare i costi della condizionalità fino ad un livello di riferimento, appunto costituito dalla BPA, che è compreso nel diritto di proprietà¹²⁶. L'insieme di queste norme determina un livello di qualità ambientale socialmente accettabile; al di sotto di esse sarà l'agricoltore a farsi carico dei costi (multe o riduzioni di aiuti), mentre invece, se si chiedono agli agricoltori pratiche ancora più stringenti di quelle richieste dalla BPA, egli potrà beneficiare di sussidi¹²⁷.

Accanto alle già previste indennità compensative per le zone svantaggiate vengono introdotte indennità anche per le zone soggette a vincoli ambientali, sempre che gli agricoltori si impegnino al rispetto della BPA.

¹²⁵ Rodgers, 2003, pag 283.

¹²⁶ Rodgers, 2003, pag 288.

¹²⁷ Info paper, Commissione UE DG Agricoltura, ottobre 1999, *Safeguarding the role of multifunctional agriculture, which instruments?*

La BPA in un certo senso in passato era la risposta dell'agricoltore per estendere la fertilità e la produttività del terreno nel tempo, mentre in seguito al processo di modernizzazione si è reso improcrastinabile l'intervento pubblico contro gli effetti di pratiche dannose¹²⁸.

I problemi connessi alla BPA riguardano la sua definizione, l'ambito di applicazione, i controlli connessi all'accertamento del loro rispetto. Resta inoltre una forte discrepanza concettuale tra ciò che viene preso in considerazione nella definizione di requisiti ambientali da rispettare per l'ottenimento dei pagamenti previsti dalla PAC e ciò che costituisce le BPA prese a riferimento per il calcolo degli incentivi previsti dalle misure agroambientali nel regolamento sullo sviluppo rurale¹²⁹.

La Riforma Fischler del 2003, che prevede l'erogazione di aiuti totalmente disaccoppiati alla produzione mediante il cosiddetto Pagamento Unico Aziendale (PUA), chiaramente introduce il rischio di cessazione delle esternalità positive associate all'attività agricola, minacciata anche dal processo di invecchiamento della popolazione degli addetti al settore. Tuttavia è possibile percepire il pagamento unico aziendale solo se viene rispettata la condizionalità, che si concretizza nei Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO) e nelle Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali (BCAA), pena la riduzione degli aiuti diretti. Nuove garanzie allo svolgimento delle attività ambientali dovrebbero derivare dal nuovo sistema di audit ambientali; vi è anche l'incentivazione delle colture energetiche, che sono beni non alimentari con una finalità di produzione che può essere ritenuta ambientale. Vi è poi un insieme di interventi, tra cui si annoverano ad esempio la limitazione dell'uso delle risorse ambientali, le norme per i fattori di potenziale danno per l'ambiente, le norme sull'utilizzo di sostanze tossiche e inquinanti, le norme sul livello massimo di residui consentiti nei prodotti agricoli, il rilascio di inquinanti nell'ambiente...

In sintesi si hanno quindi differenti tipologie di misure politiche: gli interventi agroambientali previsti all'interno della PAC; gli interventi di regolazione dell'attività agricola per la protezione degli elementi ambientali; gli interventi di politica ambientale con ricadute indirette sul settore agricolo. Per lungo tempo la tipologia prevalente è stata costituita da standard e divieti, ovvero norme minime a tutela dell'ambiente, il quale viene ritenuto un bene di cui l'agricoltore non può disporre liberamente; poi sono comparse norme che prevedevano una sorta di risarcimento per la limitazione di comportamenti inquinanti e dannosi,

¹²⁸ INEA, 2004, Eboli, pag. 82.

¹²⁹ INEA, 2004, Gargano e Sardone, pag. 138 e seg.

ma ciò pone un problema sul piano teorico: infatti, se ammettiamo la validità del PPP, parimenti gli incentivi dovrebbero servire per migliorare la situazione, non per mantenerla com'è, e quindi, contrariamente a quanto detto prima, riconoscono un diritto implicito all'agricoltore a sfruttare la risorsa ambientale. Infine, con l'introduzione della BPA, finalmente si indica un valore soglia al di sopra o al di sotto del quale è necessaria un'azione collettiva.

3.5 La *food safety*, la *food quality*, le indicazioni geografiche ed il benessere animale

Anche se solo Agenda 2000 ha espresso in maniera esplicita come *la food safety* e *la food quality* siano parte integrante del concetto di multifunzionalità, la legislazione relativa a queste tematiche è per lo più preesistente.

A tal proposito ricordiamo brevemente il reg. CE 2092/91, relativo alla produzione biologica di prodotti agricoli, inclusa l'etichettatura; i reg. CE 2080 e 2081/92 sulle indicazioni geografiche e denominazioni d'origine; il reg. CE 1804/99 che copre la produzione di carne biologica; il reg. CE 178/2002, che riguarda principi generali del diritto alimentare, e istituisce l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare.

La UE ha il sistema di protezione più elevata delle indicazioni geografiche a livello mondiale; ad esempio, il sistema statunitense è molto differente, in quanto la base della protezione è il riconoscimento di marchi commerciali a singole imprese.

Circa il benessere animale, nella UE la preoccupazione per la salubrità degli alimenti aveva già portato, nel 1976, all'emanazione della Convenzione Europea per la Protezione degli Animali negli Allevamenti; dopo numerosi regolamenti e direttive comunitarie in materia, nel reg. CE 1257/99 il benessere animale è stato identificato come uno dei requisiti da rispettare per accedere ad una serie di misure di sostegno¹³⁰. Nel 1999 è stato introdotto, con il Trattato di Amsterdam, il Protocollo sulla Protezione ed il Benessere degli Animali.

Chiaramente l'adozione di queste norme e il rispetto di standard più rigidi si traduce in aumento dei costi, e la direttiva CE 98/58, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, tra l'altro ipotizza che "gli obiettivi comunitari...possano essere vanificati dalla concorrenza di paesi terzi che non

¹³⁰ Il reg. CE 1257/99 è stato modificato in senso restrittivo dal reg. CE 1783/2003.

applicano norme equivalenti” e prospetta di promuovere “una più ampia accettazione internazionale dei principi....stabiliti dalla presente direttiva.”. Il 26 giugno 2000 la UE ha presentato al WTO il documento *Animal Welfare and Trade in Agriculture*, col quale è stato chiesto di garantire adeguata informazione ai consumatori per operare un consumo consapevole, ed evitare la vanificazione degli sforzi fatti dall’Unione per aumentare il benessere animale. Con la Riforma Fischler il benessere animale rientra nei CGO da rispettare per avere accesso ai pagamenti disaccoppiati, nonché entra a far parte delle misure di sviluppo rurale.

3.6 La multifunzionalità nella riforma Fischler

Gli obiettivi della Riforma Fischler¹³¹ sono sostanzialmente analoghi a quelli presenti in Agenda 2000: la presenza di un’agricoltura competitiva, ma allo stesso tempo di metodi di produzione rispettosi dell’ambiente, in grado di offrire prodotti di qualità che il pubblico desidera; l’esistenza di eque condizioni di vita e stabilità del reddito per la popolazione agricola; la salvaguardia delle diversità dei metodi di produzione agricoli, la preservazione dei paesaggi e il sostegno delle comunità rurali; la giustificazione del sostegno attraverso l’offerta dei servizi che il pubblico si aspetta dagli agricoltori.

Viene inoltre respinta “l’idea che l’agricoltura europea possa soddisfare le aspettative dei cittadini europei sopprimendo o rinazionalizzando il sostegno all’agricoltura” (pag 2), però al tempo stesso si evidenzia la difficoltà di “conciliare varie esigenze contemporaneamente: migliorare la competitività dell’agricoltura europea e delle aree rurali e al tempo stesso sostenere le spese supplementari connesse all’imposizione di norme più severe in materia ambientale, della sicurezza e della qualità alimentare e del benessere degli animali”(pag. 2). “Aspetti come la sicurezza e la qualità alimentare sono altrettanto importanti in quanto i cittadini si preoccupano sempre più sia di come gli alimenti sono prodotti sia delle modalità di finanziamento dell’agricoltura” (pag 6) e, a proposito della riduzione del tasso di occupazione nel settore agricolo, “tali tendenze riflettono la pressione alla quale è sottoposta la produzione tradizionale e l’agricoltura mista: questa ultima è spesso associata

¹³¹ Si veda la Comunicazione della commissione al consiglio e al parlamento europeo, revisione intermedia della politica agricola comune, bruxelles 10.7.2002, COM(2002) 394 definitivo.

a sistemi agricoli e paesaggi ad alto valore naturale e a prodotti tradizionali. Molte delle aziende di questo tipo avranno bisogno di un sostegno più incisivo per aumentarne la capacità di adattamento alle opportunità loro offerte dai mercati più aperti e dalla crescente domanda dei consumatori per prodotti di qualità”(pag8). Per “...conseguire un migliore equilibrio tra agricoltura e ambiente, eliminando gli effetti dannosi dell’agricoltura...restano però ancora molti progressi da compiere”(pag. 9).

“Il futuro del settore agricolo è strettamente legato ad uno sviluppo equilibrato delle zone rurali, le quali rappresentano l’80% del territorio europeo” (pag. 9) “..lo sviluppo territoriale offre, in particolare, una dimensione territoriale specifica per affrontare le diverse aspettative del mondo rurale e della società odierna sul piano della qualità e della sicurezza alimentare, nonché sul piano ambientale” (pag. 10).

Da ciò si evince come la Riforma proceda ad un profondo ripensamento delle funzioni che il settore agricolo riveste nel contesto europeo, e costituisca la logica conclusione di un processo iniziato con la Riforma Mc Sharry (con la quale si era attuato il passaggio del supporto agricolo dai pagamenti al prezzo al sostegno diretto al produttore, insieme all’adozione delle misure di accompagnamento) e poi proseguito con Agenda 2000.

In sostanza la Riforma Fischler prevede la presenza di pagamenti alle aziende (Pagamento Unico Aziendale, PUA) che sono completamente disaccoppiati dalla produzione (sia dai prezzi che dai volumi), essendo basati sui pagamenti percepiti in un periodo di base (modello storico), oppure distribuiti in maniera omogenea o a livello regionale (regionalizzazione). L’erogazione di tali pagamenti è subordinata al rispetto della condizionalità o *cross compliance*, che consiste nel rispetto di una serie di norme relative alla salvaguardia dell’ambiente, alla salute degli animali e delle piante, alla sanità pubblica ed al benessere animale, pena la riduzione del sussidio (vedi paragrafo precedente). Il meccanismo della modulazione consentirà inoltre di reperire risorse supplementari da destinare allo sviluppo rurale, nell’ambito del quale vengono aggiunti nuovi obiettivi quali la qualità alimentare ed il benessere animale.

La riforma Fischler ha inoltre modificato il reg. CE 1257/99 col 1783/99, ampliando ulteriormente l’insieme degli strumenti indirizzati allo sviluppo rurale (introducendo in particolare misure rivolte a migliorare la qualità dei prodotti agricoli, promuovere il benessere animale, facilitare il raggiungimento dei nuovi standards relativi all’ambiente, al benessere animale ed alla qualità alimentare).

3.7 Altri contributi alla definizione di multifunzionalità

Secondo la **FAO**¹³², l'analisi del ruolo multifunzionale dell'agricoltura deve portare ad un miglioramento del benessere della società, con la riduzione della povertà ed il raggiungimento dello sviluppo socioeconomico desiderato, sia nelle regioni più povere della terra che in quelle più sviluppate, in quanto i valori associati all'agricoltura e le funzioni che essa svolge sono molto differenti. Alla funzione di produzione di alimenti e fibre, che comunque mantiene un'importanza centrale, si affiancano una funzione economica, di sicurezza alimentare, ambientale, sociale, culturale.

Un certo numero di paesi ha fatto riferimento alla multifunzionalità nelle proposte negoziali in sede WTO, ed anche se il termine non è menzionato nei documenti ufficiali, ciò ha dato vita ad un acceso dibattito. Sebbene l'analisi di questo dibattito costituirà specifico oggetto del capitolo 9, si forniscono qui alcuni esempi delle posizioni assunte dai vari Stati, con lo scopo principale di evidenziare ancora una volta come il significato di cui si fa carica la parola "multifunzionalità" sia tutt'altro che scontato.

La **Norvegia**¹³³ è stata tra i primi paesi a proporre la multifunzionalità nelle trattative WTO, inserendola nell'ambito dei *non-trade concerns* (NTCs), ed ha forse la posizione meglio articolata sul tema¹³⁴. La sua è una posizione piuttosto radicale: infatti propone che le esternalità positive associate all'agricoltura siano internalizzate con misure di sostegno accoppiato (provider-gets-principle, se esse sono al di là del livello di riferimento), mentre alle negative è applicato il PPP. L'agricoltura norvegese è caratterizzata da altissimi costi di produzione dovuti a svantaggi climatici, lunghe distanze, bassa densità abitativa, polverizzazione della struttura produttiva. Chiaramente ciò porta in primo luogo a promuovere la sicurezza alimentare come incentivo alla produzione interna, considerando il ruolo strategico dell'agricoltura. Oltre a questo obiettivo, anche la Norvegia punta sulla vitalità delle aree rurali, ed infatti la sua politica favorisce le aziende più piccole e le aree più svantaggiate; ed inoltre alla salvaguardia del paesaggio agricolo, che in Norvegia è scarsissimo; poi alla protezione della biodiversità, garantita da sistemi agricoli estensivi.

¹³² Velazquez 2001, pag. 96.

¹³³ Velazquez, 2001, pag. 103 e seg.

¹³⁴ Vanzetti David, Wynen Els, 2004 pag 167.

La Norvegia giustifica la propria politica, che comprende sia aiuti ad ettaro e a capo che programmi di protezione dei suoli e dei paesaggi¹³⁵ (consistenti in aiuti alle produzioni estive nelle zone di montagna, con reti di monitoraggio del rispetto di specifici parametri), con quattro ordini di motivi: la necessità di proteggere le aree coltivate dall'abbandono (la SAU/abitante è circa la metà di quella degli altri paesi industrializzati); l'esigenza raggiungere un livello produttivo di sicurezza, visto che la produzione interna copre appena la metà del consumo; la tutela della popolazione agricola; la protezione di una struttura produttiva distribuita sul territorio.

Per quanto riguarda invece il **Giappone**, il concetto di multifunzionalità è stato definito proprio in vista del negoziato WTO, con un approccio che è fondamentalmente improntato all'analisi delle conseguenze della liberalizzazione dei mercati. Temi chiave sono la protezione dall'erosione garantita da particolari sistemi di coltivazione del riso, e la sicurezza alimentare, con enfasi sul ruolo dell'autosufficienza alimentare. Il Giappone ha il supporto per ettaro più elevato tra i paesi sviluppati¹³⁶.

Tra gli aspetti inclusi dal Giappone nel concetto di multifunzionalità si hanno la produzione di alimenti, l'occupazione, la prevenzione dell'erosione dei suoli, delle valanghe e delle inondazioni, la preservazione dei paesaggi, la fornitura di spazi per la ricreazione.

La politica agraria giapponese prevede un sostegno ai prezzi molto forte, e la presenza di tariffe all'importazione (ben poco utili ai fini dello svolgimento di una funzione ambientale dell'agricoltura, visto che ne beneficiano tutte le risaie, ed anzi incentivano l'adozione di metodi di produzione intensivi).

Gli **USA**, la cui posizione è stata espressa nel volume "Use and abuse of multifunctionality", di Bohman et al., 1999, evidenziano soprattutto come siano proprio i paesi coi più alti livelli di sostegno agricolo a richiedere il riconoscimento della multifunzionalità dell'agricoltura, che rappresenterebbe quindi una sorta di *escamotage* per continuare a sostenere il settore.

Anche secondo l'**Australia** la multifunzionalità è solo un pretesto per continuare ad accordare sostegno altrimenti ingiustificato al settore agricolo; inoltre viene sottolineata la presenza delle esternalità negative associate

¹³⁵ I sussidi del governo sono quasi pari al valore della produzione agricola, Grossmann, 2003, pag. 108.

¹³⁶ Grossmann, 2003, pag 110.

all'agricoltura, e la possibilità di raggiungere la sicurezza alimentare con altri mezzi oltre la produzione interna¹³⁷.

Tab. 3.2: Costituzione svizzera, nella quale è fatto esplicito riferimento alla multifunzionalità dell'agricoltura (così come presentata nel Discussion Paper One, G/AG/NG/W/36.Rev 1).

Swiss Federal Constitution of 18 April 1999	
Article 104 – Agriculture	
1	The Confederation shall ensure that agriculture shall, through sustainable and market oriented production, contribute meaningfully to:
a.	ensuring the supply of food to the population;
b.	the preservation of the natural habitat and the countryside;
c.	the decentralised settlement of the territory.
2	In addition to such mutual assistance as can be required from the agricultural sector, and as an exception to the principles of free market economy where necessary, the Confederation shall support farm enterprises engaged in working the land.
3	The Confederation shall prepare measures to ensure that agriculture sector accomplishes its <u>multifunctional tasks</u> . In particular, the Confederation's powers and duties shall include the following:
a.	It shall supplement farm incomes with direct payments so as to provide reasonable compensation for services rendered, provided that said services are duly justified and directed towards the established ecological requirements;
b.	It shall encourage, using economically viable incentives, production methods which are particularly suited to and respectful of the natural environment and the animal life;
c.	It shall issue regulations governing the labelling and declaration of origin, the quality, the production and processing methods used in relation to foodstuffs;
d.	It shall protect the environment against the damage of excessive use of fertilisers, chemical products and any other substances;
e.	It can encourage agricultural research, extension and training and distribute grants to promote investment;
f.	It can issue regulations to consolidate rural land holdings.
4	To these ends, the Confederation shall use funds especially set aside for the agricultural sector as well as general Confederation funds.

¹³⁷ ABARE (*Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics*), 1999, op. cit. in Vanzetti David, Wynen Els, 2004, pag 169.

4 L' ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO

Prima di passare all'analisi del dibattito sui *non-trade concerns* in sede WTO si fornisce ora una breve spiegazione di come si sia originata questa istituzione, a partire dal General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), e dall'attività negoziale GATT, con specifico riferimento all'agricoltura. In seguito si analizzeranno funzioni, struttura, principi e composizione del WTO.

4.1 Dal GATT al WTO

L'organizzazione mondiale del commercio (*World Trade Organization*, WTO) è nata il 1 gennaio 1995 in seguito alla firma dell'Atto Finale dell'*Uruguay Round* (UR); essa definisce gli accordi e le norme che regolano il commercio tra gli Stati membri, e ne controlla l'applicazione; i trattati del WTO vincolano le politiche commerciali dei paesi firmatari.

Il WTO deriva dall'accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio), di cui è in un certo senso la derivazione in forma istituzionale.

All'accordo GATT si affiancano il GATS (*General Agreement on Trade in Services*, Accordo Generale sul Commercio dei Servizi) ed il TRIPS (*Trade Related Aspects on Intellectual Property Rights*, Accordo sugli Aspetti Commerciali dei Diritti di Proprietà Intellettuale).

Volendo risalire alle origini del GATT, bisogna tornare indietro nel tempo fino al termine del secondo conflitto mondiale, quando, con gli Accordi di *Bretton Woods*, vennero predisposti i tre pilastri del nuovo ordine economico mondiale: la Banca Mondiale (*World Bank*, WB), il Fondo Monetario Internazionale (*International Monetary Fund*, IMF), e l'Organizzazione Internazionale per il Commercio (*International Trade Organization*, ITO), quest'ultima operante come una agenzia speciale delle Nazioni Unite. Alla "Carta de l'Havana", ovvero lo statuto dell'ITO redatto nel 1948 alla Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e sull'Occupazione, non fece però seguito la ratificazione degli USA (come annunciato nel 1950 dal Congresso statunitense), determinando sostanzialmente il fallimento dell'organizzazione prima ancora della sua nascita;

tuttavia già il 30 ottobre 1947 a Ginevra 23 dei 50 paesi partecipanti alla costituzione dell'ITO¹³⁸ avevano siglato il GATT, ovvero posto in essere una serie di negoziati con l'obiettivo di ridurre le tariffe doganali.

Il GATT venne concepito come uno strumento contrattuale provvisorio, in vista della creazione dell'ITO, ed infatti, sebbene l'accordo entrasse rapidamente in vigore in virtù del Protocollo di Applicazione Provvisoria, non vennero stabilite precise scadenze.

La progressiva istituzionalizzazione del GATT, di fatto per lungo tempo l'unica sede di regolamentazione del commercio internazionale, venne favorita dalla presenza di un Segretariato Generale, dall'Assemblea delle parti contraenti, e a partire dal 1960, del Consiglio dei rappresentanti, più altri gruppi consultivi e di lavoro. Come nella maggior parte delle istituzioni sopranazionali, le decisioni venivano prese col criterio dell'unanimità: per ogni paese, dunque, un voto, anche se ovviamente i più piccoli erano oggetto delle minacce o delle promesse dei più grandi.

4.2 L'attività del GATT

L'attività di negoziazione in sede GATT proseguì attraverso otto cicli negoziali, o *Round*.

Nei primi quattro (Ginevra, 1947, 23 partecipanti; Annecy, 1949, 13 partecipanti; Torquay, 1951, 38 partecipanti; Ginevra, 1956, 26 partecipanti) lo sforzo fu soprattutto teso alla riduzione dei dazi applicati ai prodotti manifatturieri; il meccanismo utilizzato, detto di 'domanda-offerta', fece sì che tali riduzioni fossero via via decrescenti. Le negoziazioni erano ancora bilaterali¹³⁹.

Nel *Dillon Round* (1960-1961, 26 partecipanti) l'evento più importante fu la legittimazione della neonata Unione Europea (UE) e della politica commerciale ad essa associata.

Nel *Kennedy Round* (1964-1967, 62 partecipanti) la trattativa riguardò per la prima volta anche le barriere non tariffarie e vide l'ottenimento, da parte dei paesi in via di sviluppo, dell'esenzione dall'applicazione del principio di

¹³⁸ I 23 Paesi erano: Australia, Belgio, Brasile, Burma (oggi Birmania), Canada, Ceylon (oggi Sri Lanka), Cile, Cina, Cuba, Cecoslovacchia (oggi divise in Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca), Francia, India, Libano, Lussemburgo, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Pakistan, Sud Rodesia (oggi Zimbabwe), Siria, Sud Africa (oggi Repubblica Sudafricana), Regno Unito e Stati Uniti.

¹³⁹ Mattei, 2004, pag.6.

reciprocità e di non discriminazione, fatto questo che aprì la strada, negli anni successivi, ai cosiddetti "trattamenti preferenziali"¹⁴⁰, fino all'adozione nel 1971 del Sistema generalizzato delle preferenze (*Generalized System of Preferences*, GSP) e, nel 1979, della Clausola di abilitazione (*enabling clause*). In questo *Round* la trattativa venne condotta col modello "per formule"¹⁴¹, che, spostando l'obiettivo dal particolare al generale, consentì di ridurre l'effetto di pressione di gruppi legati a particolari prodotti o settori. In questo *Round* venne inoltre siglato l'Accordo Anti-Dumping.

Il *Tokyo Round* (1973-1979, 102 partecipanti) affrontò nuovamente la questione delle barriere non tariffarie; si ottenne la riduzione media di un terzo dei dazi doganali dei paesi sviluppati (applicando la cosiddetta formula svizzera: maggiore la tariffa, maggiore la riduzione¹⁴²). Alcuni Stati firmarono inoltre i "Codici di Tokyo", ovvero una serie di accordi plurilaterali, non sottoscritti da tutti i paesi membri, che o chiarificavano l'interpretazione di articoli GATT già esistenti o provavano a regolamentare altre materie. In questo *Round* è stata esplicitamente definita la specificità dell'agricoltura, con la creazione appunto di un "gruppo agricoltura" nell'ambito del negoziato¹⁴³.

Negli ultimi due *Round* i negoziati furono multilaterali; la continua riduzione dei dazi tariffari ha determinato un incremento del commercio internazionale del 5-6% annuo durante gli anni '50 e '60.¹⁴⁴

L'ultimo ciclo di negoziati conclusosi è l'*Uruguay Round* (svoltosi dal 1986, anno della Dichiarazione di Punta del Este, al 1994, data dell'Atto finale a Marrakech; 125 partecipanti), il cui svolgimento fu reso problematico oltre che dall'elevato numero di membri partecipanti anche da un'agenda particolarmente ampia e complessa, comprendente non solo le misure tariffarie e non tariffarie ma anche l'agricoltura e la creazione di una vera e propria istituzione internazionale che disciplinasse gli scambi (appunto il WTO).

¹⁴⁰ I paesi sviluppati possono offrire ai paesi in via di sviluppo un trattamento preferenziale non reciproco, come tariffe all'importazione minime o nulle, Salvatici, De Filippis, 2003, pag. 10.

¹⁴¹ Con l'approccio "per formule" si definisce un obiettivo di riduzione percentuale delle tariffe da applicare ad ogni prodotto, diversamente dall'approccio detto di "domanda-offerta" seguito nei primi quattro round; in questo modo è meno efficace la pressione dei gruppi legati a singoli prodotti o settori, De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 10.

¹⁴² La "formula svizzera" consiste nella negoziazione di un parametro α , ottenendo risultati pari a $NT = \alpha T / (\alpha + T)$, dove NT = nuova tariffa, T = tariffa precedente, α = coefficiente di riduzione, da Salvatici, De Filippis, 2003, pag. 11.

¹⁴³ Mattei, La Politica Agraria della CEE, Giappichelli, Torino, op. cit. in Mattei, 2004, pag. 8.

¹⁴⁴ Mattei, 2004, pag. 7.

4.2.1 L'Agricoltura

L'agricoltura fu quindi contemplata esplicitamente nelle trattative soltanto a partire dall'*Uruguay Round*; comunque prima era stata oggetto di negoziati e di articoli specifici, soprattutto deroghe ed eccezioni ai divieti sia ai sussidi all'esportazione che alle restrizioni quantitative all'importazione; inoltre la soluzione delle dispute ha da sempre avuto grande importanza per il settore agricolo (il 42,9% dei casi totali di controversie in sede WTO riguardano prodotti agricoli¹⁴⁵).

Già nel 1947 gli USA, prima di accettare il GATT, imposero di poter mantenere l'*Agricultural Adjustment Act* (di cui le misure principali erano: prezzo minimo garantito, controllo delle superfici coltivate, gestione pubblica degli stock); infatti l'art. XI del GATT contempla eccezioni al divieto di imporre misure restrittive all'importazione.

Nel 1950 gli USA, ancora importatori netti di prodotti agricoli, ottennero altre due importanti eccezioni: nell'art. XVI GATT è sancita la possibilità per un paese di concedere sovvenzioni all'esportazione di prodotti di base (negli USA erano in vigore dal 1954) purché ciò non lo portasse a detenere "più di una parte equa del commercio mondiale", basata sulle quote di mercato detenute durante un non meglio precisato "periodo di riferimento anteriore". In questo caso un articolo del GATT quindi più che mirare alla liberalizzazione degli scambi propone una sorta di "spartizione delle quote di mercato". La seconda eccezione fu ottenuta nel *Round* svoltosi a Ginevra nel 1956, ed è la deroga al divieto di restrizioni anche per prodotti come latte, carne e zucchero, non inclusi nell'art. XI GATT. Fu questo un importante precedente che in seguito consentì e legittimò da un punto di vista politico l'adozione di barriere non tariffarie da parte di UE e Giappone¹⁴⁶.

Nel *Dillon Round* le negoziazioni ebbero per oggetto il riconoscimento della PAC, ovvero della tariffa esterna comune che avrebbe sostituito quelle in vigore nei singoli Stati appartenenti alla UE, e dei meccanismi di protezione a carattere non tariffario (come i prelievi variabili per i prodotti cerealicoli). Una PAC di stampo così protezionistico venne avallata forse perché in parte sottovalutata (nessuno avrebbe immaginato che la UE sarebbe diventata in breve tempo esportatrice netta proprio grazie a questa politica); gli USA erano inoltre disposti a sostenere questo costo economico per ottenere il vantaggio politico

¹⁴⁵ De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 15.

¹⁴⁶ De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 12-13.

del rafforzamento dei paesi dell'Europa occidentale e, avendo già ottenuto le sopraccitate deroghe, comunque non erano nella posizione adatta per opporsi. Da parte sua la UE sostenne comunque il costo dell'eliminazione completa di qualsiasi protezione relativa ad una serie di prodotti come semi oleosi, cassava e cotone, e del consolidamento al 6% del dazio relativo a mangimi non provenienti da cereali; queste rinunce attualmente fanno sentire il loro peso sulla PAC.

Durante il *Kennedy Round* i negoziati si mantennero separati per i vari settori, tra cui l'agricoltura; l'approccio USA fu più aggressivo, proponendo il libero scambio sui mercati internazionali per i prodotti agricoli. In questo *Round* per la prima volta vennero introdotti nel dibattito i temi dell'accesso al mercato e del sostegno interno.

Il *Tokyo Round* vide la crescente importanza attribuita al settore agricolo, dovuta alla paura della scarsità delle risorse scatenata dall'impennata dei prezzi, causata dall'instabilità del contesto macroeconomico mondiale. L'attenzione si focalizzò sulle barriere non tariffarie, che erano particolarmente diffuse nel settore agricolo. La UE ottenne di separare il negoziato agricolo dagli altri temi, e, anche negli anni successivi, di non applicare all'agricoltura gli accordi raggiunti negli altri settori.

Alla vigilia dell'*Uruguay Round* quello agricolo si presentava quindi come il settore più protetto delle economie nazionali dei paesi sviluppati, nonché l'area di maggior conflitto, che godeva di un trattamento differenziato sia nell'ambito dell'accordo che per le numerose deroghe concesse ai singoli paesi.

4.3 II WTO

4.3.1 Funzioni

A differenza del GATT, il WTO è una istituzione permanente, con propri organi di gestione, e precisi meccanismi per la risoluzione delle dispute; le sue regole sono applicabili non solo ai beni ma anche ai servizi e alla proprietà intellettuale.

Scopo del WTO è liberalizzare il commercio, e limitare le decisioni autonome di politica commerciale che riducono il benessere collettivo non tenendo conto dei vantaggi/svantaggi che esse implicano su scala globale. Il WTO rappresenta quindi una sorta di foro negoziale, in cui vengono elaborate di regole di comportamento (per procedere alla progressiva eliminazione delle barriere commerciali), viene controllata la loro applicazione, e sono risolte le eventuali controversie.

4.3.2 Struttura

Per quanto riguarda la struttura del WTO, esso è dotato di un Segretariato, con a capo il Direttore Generale¹⁴⁷, e quattro Vice-Direttori Generali.

L'organo decisionale più importante è la Conferenza Ministeriale, che si riunisce almeno una volta ogni due anni (fino ad oggi si è riunita 5 volte).

Ad essa sono subordinati, ad una sorta di "secondo livello", il Consiglio Generale, formato da rappresentanti di tutte le nazioni del WTO, il quale opera non solo come tale ma anche in veste di Organo di Risoluzione delle Controversie ed Organo di Controllo della Politica Commerciale.

Il Consiglio Generale è articolato in tre Consigli Specifici che ricalcano la tripartizione GATT, GATS, TRIPS; essi hanno il compito di implementare gli impegni assunti dai paesi membri nei rispettivi tre accordi; si riuniscono quando necessario e sono aperti ai rappresentanti di tutti gli Stati membri.

Il Consiglio GATT¹⁴⁸ si occupa dello scambio internazionale delle merci; diversi comitati trattano le questioni relative ai vari temi specifici, come il Comitato Agricoltura, che si riunisce almeno quattro volte l'anno, per verificare l'adozione degli impegni presi nel trattato e monitorare gli effetti negativi sia sui paesi in via di sviluppo che sui paesi importatori netti di alimenti. Il Comitato può anche condurre consultazioni informali.

Il Consiglio TRIPS, che non ha nessun comitato, si occupa della protezione della proprietà intellettuale.

Il Consiglio GATS, che si occupa del commercio internazionale dei servizi, ha due sottocomitati, inerenti i servizi finanziari e gli impegni specifici, e due gruppi di lavoro.

Oltre ai tre Consigli, e ai loro comitati e gruppi di lavoro, all'interno del WTO ci sono altri comitati multilaterali e relativi gruppi di lavoro che dipendono direttamente dal Consiglio Generale, a proposito di questioni come l'ambiente, lo sviluppo, le questioni finanziarie e amministrative.

Come già avveniva nel GATT, la procedura decisionale del WTO non è basata sul voto ma sul consenso unanime, ad eccezione di casi particolari in cui

¹⁴⁷ Sono stati Direttori del WTO: il thailandese Panitchpadki Supachai (2002-2005); il neozelandese Mike Moore (1999-2002); l'italiano Renato Ruggiero (1995-1999); l'irlandese Peter Sutherland (1993-1995); entrerà in carica il primo settembre 2005 Pascal Lamy, francese, ex Commissario Europeo al Commercio estero, eletto il 26 maggio 2005.

¹⁴⁸ Basato sull'Accordo GATT del 1994, che contiene oltre all'accordo originario del 1947 anche tutti i successivi impegni originatesi nel corso dei Round.

bisogna raggiungere la maggioranza, ed in questo caso opera il principio "un paese un voto"¹⁴⁹.

Il meccanismo di risoluzione delle dispute previsto dal WTO è molto più efficace rispetto a quello previsto in sede GATT, ed è la principale differenza tra i due sistemi. Una disputa si origina se uno o più Stati membri ritengono che altri abbiano intrapreso azioni contrarie agli obblighi assunti nei trattati. Il procedimento dura un anno o massimo 15 mesi se si ricorre in appello; si tratta di un processo ben strutturato, e le decisioni vengono prese automaticamente a meno che non vi sia il consenso unanime per respingerle. È il Consiglio Generale che, in veste di *Dispute Settlement Body*, nomina un panel di esperti, verifica l'attuazione delle decisioni, autorizza misure di ritorsione.

4.3.3 Principi

I principi alla base del funzionamento del WTO sono: il "principio del commercio senza discriminazioni"; la progressiva liberalizzazione dei mercati; la trasparenza; la prevedibilità (ovvero la stabilità garantita dai limiti imposti sugli strumenti commerciali) e l'incoraggiamento dello sviluppo e la riforma economica.

Dal "Principio del commercio senza discriminazioni" derivano due fondamentali clausole: la "Clausola della nazione più favorita" (Npf) e la "Clausola del trattamento nazionale" (Tn).

La prima prevede che, se uno Stato offre ad un altro paese un trattamento commerciale più favorevole, deve fare lo stesso con tutti gli altri paesi beneficiari di tale clausola; assume particolare importanza in ambito multilaterale perché impedisce ai paesi membri di svincolarsi dagli impegni assunti; nel corso di ogni *Round* le concessioni effettuate da ciascuno Stato vengono dette "consolidate" ed inserite in un prospetto nazionale, ovvero possono essere modificate solo se vengono garantite compensazioni tali da garantire il consenso di tutte le parti contraenti, e comunque dopo nuova negoziazione.

La seconda clausola afferma che un paese non può discriminare tra prodotti e servizi nazionali ed esteri; si applica esclusivamente quando un prodotto, un servizio o una voce di proprietà intellettuale sono già entrati nel mercato

¹⁴⁹ Particolare è la posizione dell'Unione Europea, che ha 25+1 voti; la Commissione Europea prende parte ai negoziati a nome dei paesi membri.

nazionale (infatti l'applicazione di dazi all'importazione di per sé non viola questo principio).

Il trattato WTO prevede alcune eccezioni al principio del commercio senza discriminazioni: sono ammessi infatti alcuni trattamenti privilegiati:

è riconosciuta la possibilità di istituire aree di libero scambio o unioni doganali tra le parti contraenti, a condizione di non rafforzare le restrizioni al commercio rispetto alle altre parti, cioè che la nuova tariffa esterna non sia superiore della tariffa media¹⁵⁰;

nei confronti dei paesi in via di sviluppo vige il cosiddetto "Sistema generalizzato delle preferenze", che consente loro di ottenere agevolazioni tariffarie senza estenderle agli altri paesi membri e senza contropartita; fu stabilito negli anni '60, quando la stessa UE aveva interesse a regolarizzare la propria posizione con le ex colonie, e molti paesi sviluppati stavano riducendo unilateralmente le barriere verso i paesi in via di sviluppo, introducendo il principio di "non reciprocità".

È possibile inoltre imporre provvedimenti legislativi discriminanti, cioè rivolti a particolari merci o paesi come:

i dazi di ritorsione, o misure anti-dumping;

l'aumento dei dazi su base discriminatoria in seguito a difficoltà nella bilancia dei pagamenti, esigenze allo sviluppo economico dei paesi in via di sviluppo, eccezioni a carattere generale o relative alla sicurezza nazionale.

Il WTO accorda preferenza alle tariffe come strumento di protezione, seppur ridotte attraverso le trattative commerciali, mentre non ritiene misure lecite, (con le dovute eccezioni, come in agricoltura), le restrizioni quantitative alle importazioni, le misure paratariffarie, le misure che mantengono i prezzi artificialmente alti, l'imposizione di barriere tecniche o burocratiche.

In base al trattato WTO le politiche dei vari Stati sono suddivise nelle cosiddette tre scatole: la scatola rossa, che contiene le misure proibite; la scatola gialla, che riguarda le politiche oggetto di negoziazione; la scatola verde, cioè le politiche che non riguardano la sfera di influenza del WTO.

¹⁵⁰ Essa ha permesso la nascita di grandi aree di libero scambio come il NAFTA, *North American Free Trade Agreement*, cui fanno parte USA, Canada e Messico, il MERCOSUR, *Mercado Comùn del Sur*, costituito da Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay, e l'ASEAN, *Association of South East Asian Nations*, che riunisce Malesia, Indonesia, Singapore, Filippine, Thailandia, Brunei e Vietnam.

4.3.4 Composizione

Il WTO è composto al 25 febbraio 2005 da 148 paesi membri, come mostrato nella Tab 1.1.

Lo status di Lldc (*Least Developed Country*; in lingua italiana PMA, Paesi Meno Avanzati) è riconosciuto dal WTO, di cui fanno parte 30 dei 48 Lldc riconosciuti dall'ONU¹⁵¹; lo stesso avviene per lo status di "importatore netto di alimenti"¹⁵²; mentre invece sono gli stessi paesi a scegliere la loro appartenenza al gruppo dei paesi in via di sviluppo (in questo secondo caso godono di un trattamento privilegiato al fine di facilitarne l'integrazione commerciale). I paesi in via di sviluppo rappresentano l'80% degli attuali Stati membri e la totalità di quelli in attesa di essere ammessi nel WTO.

Molto frequenti sono le alleanze tra i vari Stati membri, che rendono più snello il procedere delle negoziazioni; alcune sono determinate dalla presenza di unioni doganali (Unione Europea¹⁵³), altre dal portare avanti interessi comuni, a livello generale (come i paesi in via di sviluppo) o legate ad interessi commerciali specifici.

I gruppi fondamentali al momento sono¹⁵⁴:

- il Gruppo di Cairns, costituitosi in occasione dell'*Uruguay Round*, composto da 17 paesi sia sviluppati che in via di sviluppo, grandi esportatori, con bassi costi di produzione;
- il G20, composto da circa 19 paesi in via di sviluppo, soprattutto esportatori. La formazione di questo gruppo è stata proposta dal Brasile; vi appartengono paesi africani, asiatici, sudamericani; l'ultimo membro che vi è entrato a far parte è stato l'Uruguay. Il G20 rappresenta il 60% della popolazione mondiale;
- il G10, produttori con alti costi, molto attivi nel presentare proposte sui *non-trade concerns*;
- il G35 (oggi G42), composto da paesi in via di sviluppo, che richiede impegni specifici per determinati gruppi di *commodities*;

¹⁵¹ Si tratta di 48 Stati, per un totale di 600 milioni di persone con reddito pro capite inferiore ai 230\$, Salvatici, 2004.

¹⁵² Si tratta di 84 stati, per un totale di 3.620 miliardi di persone (1.460 escluse la Cina e l'India), con reddito pro capite inferiore a 530 \$, Salvatici, 2004.

¹⁵³ L'art. 282 del trattato CE stabilisce che la Commissione Europea rappresenta la Comunità all'estero; la CE è diventata membro del GATT nel Kennedy Round, e, come stabilito dall'Art. XI dell'Accordo istitutivo del WTO, le CE hanno lo status di membri originari, Mattei, 2004.

¹⁵⁴ Per l'elenco dettagliato si veda *Agriculture negotiations: Background. The issues, and where we are now*, WTO, 2004.

- il G90, ovvero paesi ACP (Africa, Carabi e Pacifico), i PMA ed i paesi facenti parte dell'Unione Africana;
- il cosiddetto FIP (*Five Interested Parties*: USA,UE, Australia, Brasile, India), molto attivo negli ultimi mesi.

Tab. 4.1 La composizione del WTO: membri fondatori

Membri fondatori (adesione 1° Gennaio 1995)	
L'asterisco contraddistingue i membri fondatori del Gatt	
1 Antigua e Barbuda	39 Lussemburgo*
2 Argentina	40 Macao
3 Australia*	41 Malesia
4 Austria	42 Malta
5 Bahrein	43 Marocco
6 Bangladesh (Llde)	44 Mauritius
7 Barbados	45 Messico
8 Belgio*	46 Namibia
9 Belize	47 Nigeria
10 Birmania*(Llde)	48 Norvegia*
11 Brasile*	49 Nuova Zelanda*
12 Brunei	50 Olanda*
13 Canada*	51 Pakistan*
14 Cile*	52 Paraguay
15 Comunità Europea	53 Perù
16 Corea del Sud	54 Portogallo
17 Costa d'Avorio	55 Regno Unito*
18 Costa Rica	56 Rep.Ceca*
19 Danimarca	57 Rep.Slovacca*
20 Dominica	58 Rep.Sudafricana*
21 Filippine	59 Romania
22 Finlandia	60 Saint Lucia
23 Francia*	61 S.Vincent e Gr.
24 Gabon	62 Senegal (Llde)
25 Germania	63 Singapore
26 Ghana	64 Spagna
27 Giappone	65 Sri Lanka*
28 Grecia	66 Stati Uniti d'America*
29 Guyana	67 Suriname
30 Honduras	68 Svezia
31 Hong Kong	69 Swaziland
32 India*	70 Tailandia
33 Indonesia	71 Tanzania (Llde)
34 Irlanda	72 Uganda (Llde)
35 Islanda	73 Ungheria
36 Italia	74 Uruguay
37 Kenia	75 Venezuela
38 Kuwait	76 Zambia (Llde)

Tab. 4.2 La composizione del WTO: altri membri

Membri che hanno aderito in tempi successivi	Data di adesione	Membri che hanno aderito in tempi successivi	Data di adesione		
77	Trinidad e Tobago	01/03/95	115	Haiti (Llde)	14/01/96
78	Zimbabwe*	05/03/95	116	Ecuador	30/01/96
79	Giamaica	09/03/95	117	Saint Kitts and Nevis	21/01/96
80	Rep.Dominicana	09/03/95	118	Benin (Llde)	22/02/96
81	Turchia	26/03/95	119	Grenada	22/02/96
82	Tunisia	29/03/05	120	Emirati Arabi Uniti	10/04/96
83	Cuba*	20/04/95	121	Ruanda (Llde)	22/05/96
84	Israele	24/04/95	122	Papua Nuova Guinea	09/06/96
85	Colombia	30/04/95	123	Salomone (Llde)	26/07/96
86	El Salvador	07/05/95	124	Ciad (Llde)	19/10/96
87	Botswana	31/05/95	125	Gambia (Llde)	23/10/96
88	Gibuti (Llde)	31/05/95	126	Angola (Llde)	23/11/96
89	Guinea Bissau (Llde)	31/05/95	127	Bulgaria	01/12/96
90	Lesotho (Llde)	31/05/95	128	Niger (Llde)	13/12/96
91	Malawi (Llde)	31/05/95	129	Rep.Dem.del Congo (Llde)	01/01/97
92	Maldive (Llde)	31/05/95	130	Mongolia	29/01/97
93	Mali (Llde)	31/05/95	131	Congo	27/03/97
94	Mauritania (Llde)	31/05/95	132	Panama	06/09/97
95	Rep.Centraficana (Llde)	31/05/95	133	Kirghikistan	20/12/92
96	Togo (Llde)	31/05/95	134	Lettonia	10/02/99
97	Burkina Faso (Llde)	03/06/95	135	Estonia	13/11/99
98	Egitto	30/06/95	136	Giordania	11/04/00
99	Polonia	01/07/95	137	Georgia	14/06/00
100	Svizzera	01/07/95	138	Albania	08/09/00
101	Guatemala	21/07/95	139	Oman	09/11/00
102	Burundi (Llde)	23/07/95	140	Croazia	30/11/00
103	Sierra Leone (Llde)	23/07/95	141	Lituania	31/05/01
104	Cipro	30/07/95	142	Moldavia	27/07/01
105	Slovenia	30/07/95	143	Cina*	11/12/01
106	Mozambico (Llde)	26/08/95	144	Taipei	01/07/02
107	Liechtenstein	01/09/95	145	Armenia	05/02/03
108	Nicaragua	03/09/95	146	Ex Jugoslavia-Macedonia	05/02/03
109	Bolivia	12/09/95	147	Nepal (Llde)	23/04/04
110	Guinea (Llde)	25/10/95	148	Cambogia (Llde)	13/10/04
111	Madagascar (Llde)	17/11/95			
112	Camerun	13/12/95			
113	Qatar	13/01/95			
114	Figi	14/01/96			

Tab. 4.3 Gruppi all'interno del WTO (ICTSD 2005; Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now", WTO, 2004)

Gruppi costituiti dai Paesi Membri del WTO			
<p>Cairns Group</p> <p>Argentina* Australia Bolivia* Brasile* Canada Cile Colombia* Costa Rica* Guatemala* Indonesia* Malaysia Nuova Zelanda Paraguay* Filippine* Sud Africa* Tailandia* Uruguay</p> <p>*questi paesi fanno parte anche del G20</p>	<p>G20</p> <p>Argentina Bolivia Brasile Cile Cina Cuba Egitto India Indonesia Messico Nigeria Pakistan Paraguay Filippine Sud Africa Tailandia Tanzania Venezuela Zimbabwe</p>	<p>UE-USA</p> <p>Austria Cipro Repubblica Ceca Belgio Danimarca Estonia Finlandia Francia Germania Grecia Ungheria Irlanda Italia Lettonia Lituania Lussemburgo Malta Olanda Polonia Portogallo Regno Unito Repubblica Slovacca Slovenia Spagna Svezia</p> <p>Stati Uniti</p>	<p>G42</p> <p>Antigua e Barbuda Barbados Belize Benin Botswana Cina* Congo Costa d'Avorio Cuba Repubblica Dominicana Grenada Guyana Haiti Honduras India* Indonesia Jamaica Kenya Corea Mauritius Madagascar Mongolia Mozambico Nicaragua Nigeria Pakistan Panama Peru Filippine Senegal St Kitts and Nevis St Lucia St Vincent & the Grenadines Sri Lanka Suriname Tanzania Trinidad and Tobago Turchia Uganda Venezuela Zambia Zimbabwe</p> <p>*questi paesi fanno parte anche del G20</p>
<p>Membri di recente entrata</p> <p>Albania Cina Croazia Georgia Giordania Moldavia Oman</p>	<p>G10</p> <p>Bulgaria Chinese Taipei Islanda Israele Giappone Corea Lichtenstien Svizzera Mauritius Norvegia</p>	<p>African Union (54 paesi) ACP (77 paesi) PMA (49 paesi)</p>	

5 L'URUGUAY ROUND

"The Uruguay Round Agricultural Agreement of 1993 has been recognized as one of the defining moments of 20th century agricultural policy reform¹⁵⁵".

Lo scopo di questo capitolo è fornire un quadro completo dell'Uruguay Round, la cui importanza è dovuta al fatto che non solo per la prima volta il settore agricolo è considerato come tale in sede WTO, ma anche dal fatto che l'Uruguay Round Agricultural Agreement (URAA) sia valido ancora oggi e costituisca la base dei nuovi negoziati.

Si fornirà quindi un breve excursus storico sugli eventi che hanno portato al raggiungimento dell'accordo, e se ne analizzeranno i contenuti, facendo particolare attenzione all'Accordo Agricolo.

5.1 Il raggiungimento dell'accordo

Con questo nome viene indicato il ciclo di negoziati che si sono svolti a partire dal settembre 1986, a Punta del Este, località situata appunto in Uruguay, e che hanno coinvolto ben 125 paesi su quasi tutti i settori del commercio¹⁵⁶.

Nuove erano le situazioni che caratterizzavano il contesto macroeconomico internazionale, e che frenavano la crescita degli scambi commerciali: la crescita del disavanzo commerciale degli USA; l'emergenza di nuove realtà competitive come il Giappone, Taiwan, la Corea del Sud, Singapore; l'esplosione del debito internazionale di molti paesi in via di sviluppo; la presenza di notevoli eccedenze nei paesi occidentali che avevano applicato politiche protezionistiche.

Per definire lo loro stato di avanzamento dei lavori in una sorta di revisione di medio termine, i rappresentanti dei paesi si incontrarono nel 1988 a Montreal; il *Round* avrebbe dovuto concludersi a Bruxelles nel 1990, ma la già amplissima agenda oggetto delle trattative fu resa ancora più complessa dall'emergere di

¹⁵⁵ Potter and Ervin, 1999, p. 53, op. cit. in Hollander, 2004.

¹⁵⁶ L'Agenda originale prevedeva i seguenti 15 punti: tariffe, barriere non tariffarie, prodotti delle risorse naturali, tessili e abbigliamento, agricoltura, prodotti tropicali, articoli del GATT, codici del Tokyo Round, anti-dumping, sussidi, proprietà intellettuale, misure sugli investimenti, composizione delle controversie, il sistema GATT, servizi (Mattei, 2004, pag. 11).

nuove aree di conflitto come, in primo luogo, l'agricoltura, ma anche i servizi, l'accesso al mercato, i regolamenti anti-dumping, l'idea stessa di dar vita ad una vera e propria organizzazione internazionale che disciplinasse in modo più efficace il commercio.

Il contrasto principale era tra gli USA, favorevoli alla piena integrazione dell'agricoltura nel GATT che mirasse al raggiungimento del libero mercato, e la UE, maggiormente interessata alla ricostituzione degli equilibri tra domanda e offerta; non va infatti dimenticato che il decennio precedente all'UR rappresenta nella UE il periodo di massimo funzionamento delle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM), che rappresentano il principale strumento di regolazione e protezione del settore agricolo. Nel novembre del 1992 l'intesa bilaterale raggiunta tra le due potenze economiche (sulla base del testo che Dunkel, allora direttore generale del GATT, aveva proposto nel dicembre 1991), meglio conosciuta come Accordo di Blair House, consentì, il 15 dicembre 1993, e solo dopo il cosiddetto Accordo di Blair House II¹⁵⁷, la conclusione dei negoziati. Fondamentale si finì del raggiungimento dell'Accordo fu la Riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC) che la UE aveva avviato nel 1992 (conosciuta come Riforma Mc Sharry dal nome dell'allora Commissario Europeo per l'Agricoltura). L'Accordo finale fu ratificato e sottoscritto, insieme alle *schedules* che nel frattempo erano state elaborate (vedi oltre), a Marrakech, il 15 aprile 1994; il 1 gennaio 1995 nacque il WTO.

5.2 Gli accordi sottoscritti

I temi oggetto di trattativa furono ovviamente la liberalizzazione dei mercati, con le relative eccezioni, la predisposizione di efficaci meccanismi per la soluzione delle dispute, il trattamento da riservarsi ai paesi in via di sviluppo, e infine norme di carattere specificatamente tecnico, burocratico e legale.

I tre trattati di base sono i già citati GATT, GATS e TRIPS; i primi due presentano anche trattati di secondo livello, cioè accordi ed allegati riguardanti questioni specifiche, come l'Accordo Agricolo (*Agricultural Agreement, AA*), l'Accordo per le misure sanitarie e fitosanitarie (*Sanitary and Phytosanitary measures, SPS*) e l'Accordo per le Barriere Tecniche al Commercio (*Technical*

¹⁵⁷ In quanto il Consiglio Europeo chiese alla Commissione di rinegoziare l'Accordo; in questa occasione la UE fu definita in senso spregiativo "a 13 headed dragon with 26 arms and 26 legs".

Barriers to Trade, TBT); ad un terzo livello si hanno gli impegni dei singoli paesi sulle varie categorie di beni e servizi.

Durante l'UR sono stati negoziati i principi generali e le norme specifiche dei primi due livelli, e sono state fatte trattative per il terzo livello; ulteriori impegni per garantire l'accesso al mercato hanno riguardato i servizi finanziari, le telecomunicazioni di base e il trasporto marittimo per il GATS, la tecnologia informatica per il GATT¹⁵⁸.

Furono inoltre elaborati sia un nuovo accordo per la composizione delle dispute (*Dispute Settlement Understanding*) che per la revisione delle politiche commerciali (*Trade Policy Review*); entrambi fanno capo al Consiglio Generale, che assume le funzioni rispettivamente di *Dispute Settlement Body* e di *Trade Policy Review Body*. Le revisioni delle politiche commerciali dei paesi membri hanno luogo ogni due anni per USA, UE, Canada e Giappone, ogni quattro anni per i sedici Stati successivi (in termini di quota del commercio mondiale), ogni sei anni per tutti i rimanenti.

Furono inoltre rinegoziati, e resi perciò multilaterali, i codici del *Tokyo Round*, con l'esclusione di quelli su aeromobili civili, appalti pubblici, prodotti lattiero-caseari e carne bovina (gli ultimi due sono, dal 1997, trattati all'interno degli Accordi sull'Agricoltura e sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie).

5.2.1 Accesso al mercato

I paesi sviluppati si sono impegnati per il consolidamento e la riduzione del 40% delle tariffe di importazione delle merci, con una riduzione della tariffa media dal 6.3% al 3.8%.

La percentuale di prodotti industriali su cui gravano tariffe superiori al 15% è scesa dal 7% al 5% nei paesi sviluppati, e dal 9% al 5% nei paesi in via di sviluppo. I prodotti soggetti al consolidamento delle tariffe sono rispettivamente il 99% e il 73% sul totale¹⁵⁹.

5.2.2 Prodotti tessili

Dal 1974 era in vigore l'Accordo multifibre, consistente in quote per limitare le importazioni in alcuni paesi, in deroga al GATT; nel 1995 viene firmato l'Accordo

¹⁵⁸ De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 33.

¹⁵⁹ De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 36.

Tessili e Abbigliamento, in vigore fino al 2005; da ora in poi i prodotti tessili saranno trattati alla stregua delle altre merci industriali.

5.2.3 Servizi

Il GATS è il primo insieme di regolamenti multilaterali giuridicamente vincolanti che riguardano lo scambio internazionale dei servizi, così classificabili:

fornitura transfrontaliera;

consumo estero;

presenza commerciale;

presenza di persone a fini commerciali.

Nei prospetti, o *schedules*, troviamo elencati per ogni Stato i settori liberalizzati, ed il loro grado di apertura; anche in questo caso si tratta di impegni consolidati, cioè modificabili solo con nuove negoziazioni.

Nel GATS il Tn si applica solo se un paese ha preso impegni specifici, e sono comunque contemplate delle eccezioni; anche la clausola Npf prevede numerose eccezioni, infatti durante il *Round* sono andate avanti trattative bilaterali tra i paesi per scambiarsi concessioni preferenziali reciproche, con la creazione di una lista chiusa valida fino al 2005.

E' stato introdotto il principio della trasparenza, secondo il quale i governi si impegnano a pubblicare i testi di legge e i regolamenti rilevanti in materia di commercializzazione dei servizi, che devono essere "ragionevoli, oggettivi e imparziali"; i paesi firmatari del GATS devono inoltre comunicare al WTO ogni variazione normativa.

Il GATS introduce anche il principio del riconoscimento non discriminatorio e non protezionista: se due paesi si accordano per riconoscersi ad esempio la licenza per fornire certi servizi, deve essere consentito di negoziare patti simili anche agli altri Stati membri.

Il GATS include quattro allegati: movimenti di persone, servizi finanziari, telecomunicazioni, trasporto aereo.

5.2.4 Proprietà intellettuale

Viene fatto il primo tentativo di uniformare la legge internazionale per la tutela ed il commercio dei diritti di proprietà intellettuale; come per gli altri trattati sono applicate la clausola del Tn, della Npf, le norme per la composizione delle dispute, e del trasferimento tecnologico.

I diritti di proprietà intellettuale oggetto del TRIPS sono di due tipi:

brevetti, design industriali, indicazione geografica, marchi di fabbrica ecc., che devono essere registrati, quindi resi pubblici, per essere tutelati;

diritti d'autore e segreti industriali, che vengono protetti automaticamente.

Sono di particolare interesse per l'agricoltura, tra i temi contenuti nei TRIPS, le indicazioni geografiche ed i brevetti.

L'art. 22 definisce le indicazioni geografiche come "indicazioni che servono ad identificare un prodotto come originario di un territorio o di un paese membro, o di una regione o località di quel territorio, quando una certa qualità, reputazione o altra caratteristica del prodotto possono essere attribuite essenzialmente a quella origine geografica"; l'art. 23 prevede una protezione più elevata per vini e bevande alcoliche; l'art. 24 contempla le eccezioni alla tutela dell'indicazione geografica, ad esempio se le indicazioni geografiche o i nomi delle varietà d'uva siano diventate con l'uso termini generici o se l'indicazione di vini e liquori sia già utilizzata da un paese membro prima dell'entrata in vigore dell'accordo come marchio di fabbrica. Viene fornita per la prima volta a livello internazionale una definizione condivisa di indicazione geografica, ed in sintonia con quella adottata dalla UE; inoltre le parti contraenti si sono esplicitamente impegnate a negoziare per l'istituzione di un registro multilaterale di notificazione e registrazione delle indicazioni geografiche dei vini, che assume grande importanza per la UE, soprattutto in vista di un suo allargamento ad altri prodotti agro alimentari. Gli scopi della tutela sono sia non indurre in errore il consumatore che impedire abusi che andrebbero contro la leale concorrenza.

Per quanto riguarda i brevetti, il TRIPS prevede una protezione per almeno 20 anni di prodotti e processi; i governi possono rifiutarsi di concedere un brevetto in determinati casi (ad esempio per motivazioni legate a ordine pubblico, moralità, metodi diagnostici, terapeutici e chirurgici, processi biologici per la produzione di piante o animali, eccettuati i microrganismi); le varietà di piante devono essere protette da brevetti o dal sistema introdotto dalla convenzione UPOV (Unione internazionale per la protezione di nuove varietà di piante), siglata a Ginevra nel 1961¹⁶⁰. Sono previste eccezioni alla tutela; ad esempio se il titolare del brevetto abusa del suo diritto e non lo fornisce al mercato, i governi degli Stati possono emettere concessioni che consentano ad un competitore di farlo, sotto licenza e nei termini stabiliti dalle norme.

Il TRIPS impone ai singoli Stati di avere norme semplici e severe per scoraggiare violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

¹⁶⁰ Secondo tale convenzione, brevettare una pianta significa acquisire il diritto di impedire ad altri di produrla o venderla senza avere legalmente ottenuto l'autorizzazione dell'inventore, De Filippis, Salvatici, 2004, pag. 40.

Il TRIPS è entrato in vigore il 1 gennaio 1995; ai paesi sviluppati è stato dato un anno di tempo per adeguare le proprie leggi e i regolamenti, ai paesi in via di sviluppo cinque, undici ai paesi meno avanzati.

5.2.5 Dumping, sussidi e salvaguardie

L'accordo sulle misure antidumping riprende l'art VI del GATT e uno dei codici del *Tokyo Round*. Il dumping si ha quando un prodotto è esportato sotto costo o comunque ad un prezzo molto più basso di quello che vige nel mercato interno del paese esportatore.

Una volta provata l'esistenza di una differenza tra i prezzi normali (presenti sul mercato interno del paese importatore o stimati) e quelli di esportazione, se si riesce a dimostrare che viene fatto un danno ai produttori nazionali, il paese danneggiato può apporre un dazio compensativo all'importazione, in deroga al principio del consolidamento delle tariffe. La massima durata delle misure di ritorsione è di cinque anni.

L'accordo sui sussidi e sulle misure compensative, che anche in questo caso erano già state oggetto di trattati plurilaterali al *Tokyo Round*, è uno dei più complessi. Esso fornisce la definizione di sussidio, indicando gli elementi che ne indicano la presenza (come spese o mancate entrate nel bilancio pubblico, meccanismi di sostegno di prezzi). L'accordo si applica solo ai sussidi specifici, che vengono distinti in:

- proibiti, se richiedono la realizzazione di precisi obiettivi di export o l'uso di prodotti nazionali;
- contestabili; a differenza dei precedenti bisogna dimostrare il danno causato o agli esportatori rivali che competono per un terzo paese, o all'industria nazionale del paese importatore, o agli esportatori nel paese che eroga il sussidio;
- non contestabili, come quelli destinati a ricerca industriale, attività propedeutiche allo sviluppo della competitività sui mercati, assistenza alle regioni svantaggiate, adeguamento delle infrastrutture esistenti a nuove leggi o regolamenti. Essi non possono dar luogo a misure di ritorsione.

L'accordo prevede i criteri per verificare se è stato arrecato un danno all'industria nazionale, le procedure per condurre l'indagine, le regole per implementare le contromisure e la loro durata.

E' previsto un trattamento speciale per i paesi in via di sviluppo: infatti nei PMA e nei paesi con reddito pro capite inferiore a 1000 \$ non si applica il divieto di sovvenzioni alle esportazioni; tale divieto come vedremo non vale neppure per i prodotti agricoli.

Le misure di salvaguardia, già oggetto dell'art. XIX del GATT, consentono di limitare temporaneamente l'importazione di un prodotto se c'è un effettivo rischio per l'industria nazionale; sono vietate le limitazioni volontarie e le cosiddette misure grigie, con cui gli Stati preferivano fino a quel momento mettersi d'accordo con negoziazioni bilaterali per persuadere i paesi esportatori a limitare volontariamente le proprie esportazioni.

L'utilizzo di questa misura è giustificato per un paese se c'è un aumento assoluto delle importazioni, o anche relativo in un mercato in contrazione; non possono essere applicate in modo selettivo, né per più di 4 anni (8 in casi eccezionali), e solo se di pubblico interesse. E' possibile agire sulle importazioni provenienti da un paese in via di sviluppo solo in due casi specifici: se il prodotto in questione pesa più del 3% sulle importazioni del paese importatore o se il paese in via di sviluppo esportatore pesa per più del 9% sulle importazioni dello specifico prodotto.

5.2.6 Barriere non tariffarie

Si tratta di accordi che disciplinano le misure tecniche, burocratiche e legali inerenti le barriere tecniche al commercio. L'accordo SPS (*Sanitary and Phytosanitary Measures*) permette ai paesi di utilizzare standards e misure sanitarie e fitosanitarie per proteggere la vita e la salute dell'uomo, di piante ed animali, purché questi siano basati su principi scientifici e non discriminino in maniera ingiustificata tra i partners commerciali. L'accordo TBT (*Technical Barriers to Trade*) riguarda gli standards tecnici, inclusa l'etichettatura; esso impone che i prodotti importati siano sottoposti allo stesso trattamento di quelli di origine nazionale, e che le regole tecniche non debbano costituire un ostacolo non necessario al commercio. Altre norme riguardano le licenze di importazione; le regole per la valutazione delle merci in dogana; le ispezioni pre-imbarco; le regole di origine; gli investimenti esteri.

5.3 L'Accordo sull'Agricoltura

L'Accordo Agricolo (*Agricultural Agreement, AA*) è il risultato più importante dell'UR; come già brevemente ricordato, la forte contrapposizione USA-UE fu sbloccata con gli accordi di Blair House, che consentirono la conclusione formale dell'UR con la firma dell'Accordo di Marrakech.

Il testo dell'Accordo fissa gli impegni dei paesi firmatari solo in termini generali, mentre gli aspetti specifici assunti da ciascun paese sono descritti in una lunga

serie di prospetti, il cui insieme costituisce parte integrante dell'Accordo; gli impegni sottoscritti devono realizzarsi in modo graduale tra il 1995 ed il 2001. Con la "Clausola di pace", definita nell' art. 13, viene stabilito che per un periodo di nove anni, fino cioè al 1 gennaio 2004, i paesi si impegnano a non effettuare ritorsioni contro le misure non conformi al WTO ma rese possibili temporaneamente dall'*Uruguay Round Agricultural Agreement* (URAA). Questa clausola è uno dei risultati di Blair House; è stata richiesta dalla UE per difendere la Politica Agricola Comunitaria (PAC) dagli attacchi di cui era oggetto soprattutto da parte degli USA. Essa ha infatti lo scopo di offrire un certo margine di tempo per rinegoziare un nuovo accordo agricolo, per evitare che vengano intraprese azioni legali facendo riferimento all'articolo XVI del GATT (che vieta le sovvenzioni alle esportazioni), o agli articoli 6.3 (a)-(c) e 6.4 del *WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*¹⁶¹.

Le esportazioni sotto forma di aiuti alimentari ai PMA e agli "importatori netti" di prodotti alimentari non sono soggette a riduzione.

Nell'art. 20 è approvata la volontà di dar inizio già nel 2000 ad un nuovo negoziato agricolo (con specifico riferimento ai *non-trade concerns*), ed è quanto è effettivamente avvenuto, nonostante il fallimento di Seattle.

Ancora una volta è previsto un trattamento speciale per paesi in via di sviluppo, che si concretizza in impegni meno gravosi e diluiti in un periodo di tempo più lungo (dieci anni invece che sei); sostanzialmente in nessun impegno per i paesi a più basso livello di sviluppo.

Gli impegni assunti dai paesi vengono convenzionalmente suddivisi in tre "pilastri": accesso al mercato¹⁶², sussidi alle esportazioni¹⁶³, sostegno interno¹⁶⁴; infatti già nella Dichiarazione di Punta del Este si affermava che vi era "*...agreement to negotiate in order to achieve greater liberalization of trade in agriculture by bringing both border and domestic policies under strengthened GATT rules and disciplines*".

5.3.1 Accesso al mercato

E' introdotta la misura detta "tarifficazione", ovvero la sostituzione delle misure non tariffarie (restrizioni quantitative all'importazione, prelievi variabili, prezzi minimi all'importazione, allocazione discrezionale di licenze, barriere tecniche..)

¹⁶¹ D'altronde già con la Clausola di Pace in vigore non sono mancate le dispute.

¹⁶² URAA, Art 4 e 5, appendice 5.

¹⁶³ URAA Art. 8, 9, 10,11.

¹⁶⁴ URAA Art. 6 e 7, appendici 2, 3 e 4.

con tariffe di base equivalenti, cioè in grado di generare un volume di importazione pari a quello del periodo base 1986-1988. L'accordo prevede anche l'obbligo a non introdurre nuove barriere non tariffarie. Il fatto che il periodo di base sia così retrodatato costituisce una sorta di credito per i paesi firmatari, in quanto essi già nel frattempo avevano operato una riduzione di tali misure.

Le media semplice delle tariffe di base (non ponderata per il valore delle importazioni) avrebbe dovuto ridursi del 36% (24% per i paesi in via di sviluppo nel periodo 1995-2001, e il livello di ogni tariffa di almeno il 15% (10% per i paesi in via di sviluppo). Questo schema di riduzione viene detto "formula lineare".

Altro meccanismo è quello delle quote d'importazione a tariffa ridotta, o di accesso "minimo", (le cui tariffe sono pari a non più del 32% delle tariffe applicate sulle esportazioni al di là della quota), per quei prodotti le cui importazioni nel 1986-1988 non superano il 3% del consumo interno del paese; vengono consolidate anche molte quote preesistenti di accesso preferenziale, cioè differenziate sulla base del paese di provenienza, dette quote di accesso "corrente". Per ogni prodotto ogni paese ha l'obbligo di apporre quote a tariffa ridotta per il 3% del consumo interno del prodotto nel primo anno, fino ad arrivare ad almeno il 5% nel 2001. Le quote a tariffa ridotta in molti casi sono state poco o per nulla utilizzate, a causa della scarsità della domanda, e dell'elevato livello permanente nelle tariffe anche in quota; se invece vi sono importazioni che oltrepassano l'ammontare della quota, si genera una rendita a vantaggio di coloro che importano all'interno della quota pagando quindi una tariffa più bassa (questione rilevante legata all'amministrazione delle quote è quindi chi beneficia della rendita loro associata).

E' prevista infine una clausola speciale di salvaguardia, cioè la possibilità di fissare tariffe superiori se si abbia riduzione di prezzo all'importazione o aumento del volume delle importazioni al di là delle soglie prefissate; quanto detto vale solo per i prodotti oggetto di tarifficazione, specificati nei prospetti di ciascun paese. Il prelievo addizionale può essere imposto: se il prezzo medio all'importazione scende al di sotto di un "prezzo soglia", dato dal prezzo cif medio negli anni 1986-1988; o se le importazioni superano un "volume soglia" determinato sulla base delle importazioni negli ultimi tre anni e al peso delle importazioni del paese sul suo consumo interno.

5.3.2 Riduzione delle esportazioni sussidiate

A differenza di quanto avviene negli altri settori, i sussidi alle esportazioni sono ammessi in agricoltura, perché sottoposti a precisa regolamentazione e progressiva riduzione.

Le misure soggette alla riduzione sono:

i sussidi all'esportazione, in moneta o in natura, anche se finanziati con prelievi a carico di produttori dello stesso settore;

gli aiuti pagati alle aziende agricole, imprese di trasformazione, associazioni e cooperative di produttori, o a marketing boards, condizionati al raggiungimento di risultati legati all'esportazione;

la collocazione all'estero di beni disponibili negli ammassi pubblici a prezzi inferiori a quelli del mercato interno;

gli interventi volti a ridurre i costi degli esportatori, compresi quelli di confezionamento, trasformazione e trasporto (per la parte che ha luogo anche al di fuori dei confini del paese);

le politiche che riducono i costi di trasporto all'interno del paese dei prodotti destinati ad essere esportati, ma solo nella misura in cui tali politiche prevedano benefici maggiori rispetto a quelli di cui godono i prodotti non esportati;

le politiche di sussidio alla produzione, ma, anche in questo caso, solo nella misura in cui tali politiche prevedano aiuti per i prodotti non esportati maggiori di quelli di cui godono i prodotti non esportati.

Non sono considerate esportazioni sussidiate gli aiuti alimentari conformi alle direttive FAO, che devono essere forniti possibilmente completamente gratis, e in alcun modo legati ai rapporti commerciali tra i paesi.

Ogni paese è sottoposto a due vincoli: la riduzione del 36% (24% per i paesi in via di sviluppo) in sei anni della spesa, o delle minori entrate del governo, dovute ai sussidi; la riduzione del 21% (14% per i paesi in via di sviluppo), sempre in sei anni, del volume delle esportazioni sussidiate.

Il periodo base è fissato agli anni 1986-1990; viene creato il meccanismo del cosiddetto *front loading*, cioè la possibilità di far riferimento come periodo base a cui applicare le riduzioni agli anni 1991-92 o alla media tra il periodo base e il biennio 1991-92. Infatti in molti casi le tariffe negli anni successivi al periodo base avevano continuato a crescere notevolmente, e ciò avrebbe implicato una loro troppo veloce riduzione.

L'accordo prevede anche l'impegno a non introdurre nuovi sussidi all'esportazione rispetto a quelli utilizzati nel periodo base.

5.3.3 Impegni relativi al sostegno interno

Oggetto del negoziato, in linea di principio, sono tutte le politiche che, direttamente o indirettamente, hanno effetti sulle esportazioni o le importazioni di un paese e quindi sul commercio internazionale; ciò equivale a dire che sono oggetto di negoziato tutte le misure di politica economica che modificando il volume prodotto o consumato in un paese, incidono sul volume delle sue importazioni ed esportazioni¹⁶⁵.

L'AA infatti prevede l'impegno specifico per la riduzione del sostegno complessivo di cui godono i prodotti agricoli, che deriva sia dalle politiche commerciali (come i sussidi all'esportazione, le tariffe all'importazione) che interne (come il sostegno ai prezzi e alla produzione)

Le politiche di ciascun paese secondo quanto previsto dall'accordo vengono suddivise in scatole di diverso colore, con alcune differenze rispetto a quanto avviene negli altri settori:

green box, scatola verde¹⁶⁶: include le politiche esenti dagli impegni di riduzione del sostegno perché si ritiene che abbiano effetti distortivi minimi o nulli sul mercato.

Tali politiche devono essere supportate da fondi pubblici, ovvero non comportare trasferimenti dai consumatori, e non devono determinare alcun sostegno di prezzo sulla produzione.

Rientrano nella scatola verde ad esempio le politiche legate all'offerta di servizi generali a favore dell'agricoltura (ricerca, formazione professionale, assistenza tecnica, servizi di marketing, infrastrutture); le politiche per la costituzione di ammassi pubblici specificatamente destinati a garantire la sicurezza delle disponibilità alimentari del paese; le politiche di aiuto alimentare a favore dei consumatori interni bisognosi; le politiche che prevedano pagamenti diretti ai produttori agricoli.

In quest'ultimo caso l'eleggibilità per i pagamenti deve essere determinata da criteri ben definiti; i pagamenti non devono essere legati in nessun modo ai volumi, al tipo, ai prezzi della produzione e neanche ai fattori della produzione relativi anni diversi da quelli del periodo base; per ricevere i pagamenti non deve essere necessaria alcuna produzione.

I pagamenti possono avvenire in seguito a programmi di assicurazione del reddito; a calamità naturali, come aiuti all'aggiustamento strutturale con

¹⁶⁵ Anania e De Filippis, 1996.

¹⁶⁶ URAA, art 6.2 (paesi in via di sviluppo) ed allegato 2.

programmi di pensionamento, o aiuti agli investimenti; nell'ambito di programmi ambientali, o di programmi di aiuto regionale. In ognuno di questi casi viene specificato l'ammontare massimo dei pagamenti, che in generale non può superare l'importo dei costi aggiuntivi o delle perdite di reddito che si realizzano in seguito all'adesione alle misure sopra elencate.

red box, scatola rossa: contiene le misure assolutamente proibite. E' una scatola pressoché vuota per l'agricoltura, ad eccezione delle barriere all'importazione diverse dalle tariffe, per le quali pure esistono molte eccezioni; **amber box, scatola gialla**¹⁶⁷: sono le politiche distorsive degli scambi il cui uso, proibito dalle regole WTO, può essere mantenuto purché oggetto di progressiva riduzione; ad esempio sono le misure di sostegno accoppiato alla produzione (che aumentano le esportazioni o diminuiscono le importazioni, a seconda della situazione della bilancia dei pagamenti del paese che applica il sussidio); i prezzi minimi garantiti; le integrazioni variabili di prezzo; i sussidi legati alla quantità prodotta. Per definire il sostegno di cui godono i produttori agricoli si definisce la "misura aggregata del sostegno complessivo", o Masc; le misure per il calcolo sono piuttosto complesse¹⁶⁸. Essa è data dalla somma di tre componenti: la somma dei sostegni direttamente attribuibili a ciascun prodotto; il sostegno che deriva da politiche i cui benefici non possono essere associati specificatamente ad un prodotto; e, per i casi in cui il calcolo di una misura aggregata del sostegno non sia praticabile, il sostegno viene misurato utilizzando le cosiddette "misure equivalenti del sostegno". In tale calcolo devono includersi le misure che hanno destinatarie imprese che utilizzano materie prime agricole.

Il sostegno al prezzo viene calcolato moltiplicando la differenza tra il prezzo esterno e quello interno per la quantità che beneficia del sostegno; non vanno considerati, per evitare un doppio conteggio, i costi delle politiche attuate per ottenere quel prezzo interno. La stessa procedura si segue per politiche che perseguono la riduzione dei costi dei fattori produttivi e servizi impiegati.

Per le politiche di sostegno diretto si considera o la relativa spesa di bilancio, o il mancato introito da parte dello stato, o il valore dei beni distribuiti, se il sussidio è in natura.

¹⁶⁷ Attualmente 34 membri WTO utilizzano la scatola gialla; gli altri rientrano all'interno della clausola de minimis, cioè devono mantenersi al di sotto del 5% (10% per I PVS) del valore della produzione, *Agriculture negotiations: Background. The issues, and where we are now*, WTO, 2004, pag. 50.

¹⁶⁸ URAA, allegato 3 e 4.

A partire dal "valore base", costituito dalla media della Mas negli anni 1986-1988, devono aversi riduzioni del 20% (13.3% per i paesi in via di sviluppo) progressivamente nei sei anni 1995-2000.

La clausola *de minimis*¹⁶⁹ prevede che non vengano ridotte le misure di sostegno interno per prodotti specifici che non superino il 5% del valore della produzione di quel prodotto, né il sostegno che si concretizza in misure i cui benefici non possono essere attribuiti specificatamente ad alcun prodotto a che non superi il 5% del valore della produzione agricola del paese (in entrambi i casi la percentuale è il 10% per i paesi in via di sviluppo).

blue box, scatola blu¹⁷⁰: questa scatola è sostanzialmente un compromesso politico raggiunto nel corso del *Round*, ed è stato il principale punto di discussione degli Accordi di Blair House: contiene infatti misure di sostegno aventi caratteristiche che hanno reso politicamente accettabile la loro esenzione dagli obblighi di riduzione¹⁷¹. Questi pagamenti sono infatti basati su superfici e rese fisse; sono effettuati sull'85% o meno del livello base di produzione; sono effettuati sulla base di un numero fisso di capi.

La creazione di questa scatola incentiva le misure di sostegno disaccoppiato dalla produzione, e al tempo stesso ha l'effetto di salvare dagli obblighi di riduzione buona parte dei sostegni UE e USA (come le misure disaccoppiate al sostegno introdotte dalla UE con la riforma Mc Sharry nel 1992, e i pagamenti alle imprese sotto forma di integrazioni di prezzo esistenti in quegli anni negli USA (Farm Bill 1990), associate ad un set-aside obbligatorio e legati a rese storiche per ettaro).

5.4 Alcune considerazioni sull'applicazione dell'URAA nell'area del sostegno interno

L'URAA non ha in molti casi univocamente definito e quindi regolamentato quelle misure di sostegno interno che si rivelano distorsive del commercio;

¹⁶⁹ URAA, Art. 6. 4 (a) e (b).

¹⁷⁰ I paesi che utilizzano o hanno utilizzato la scatola blu sono: UE, Islanda, Norvegia, Giappone, Repubblica Slovacca, Slovenia, US. *Agriculture negotiations: Background. The issues, and where we are now*, WTO, 2004; pag. 56.

¹⁷¹ URAA, Art 6. 5 (a) e (b).

possono infatti essere avanzate perplessità sulle modalità di definizione sia della scatola gialla, che della scatola blu, che di quella verde ¹⁷².

Nei primi cinque anni di applicazione gli impegni assunti non hanno influito sulle politiche agrarie interne praticamente in nessuno dei paesi firmatari dell'Accordo¹⁷³; nel caso specifico della UE ciò è dovuto alla presenza della scatola blu, che le ha consentito di trasferire una porzione consistente del sostegno che era incluso nella Masc nel periodo base al di fuori di essa negli anni di implementazione, nonché al fatto che si sia ridotta la distanza tra prezzi interni e mondiali.

Il valore della Masc per la UE (nei primi cinque anni di implementazione dell'Accordo) non è arrivato al 70% di quello massimo consentito, e se anche non fosse esistita la scatola blu non si sarebbero avuti problemi prima del sesto anno di implementazione. Tutto ciò senza tener conto della riforma Agenda 2000¹⁷⁴ e della Riforma Fischler.

Per quanto riguarda la **scatola gialla**, dalla complessità delle regole da utilizzarsi nel calcolo della Masc, che però restano sostanzialmente molto vaghe, si evince come sia praticamente impossibile avanzare obiezioni sulla loro applicazione; inoltre il fatto che i prospetti di ogni paese siano stati accettati come parte integrante dell'accordo impedisce qualsiasi ricorso.

Grazie alla presenza della scatola blu, molti pagamenti¹⁷⁵ non vengono inclusi nella Masc; visto che sono stati introdotti dopo il periodo base, si ha che una parte consistente del sostegno della Masc sia stato nel frattempo trasformato in sostegno che non vi ricade più, e la sua riduzione sia quindi notevolmente più semplice.

Il fatto stesso che la Masc sia una misura aggregata (differentemente da quanto proposto da Dunkel nel 1991) riduce notevolmente la forza della sua applicazione.

¹⁷² Si veda Anania, De Filippis, 1996, pag 151-201. De Gorter Harry, Ingco Merlinda D., Ignacio Laura, 2004.

¹⁷³ Dati INEA, 2002-2003.

¹⁷⁴ Agenda 200 (implementata dal 2001, a regime dal 2003) ha operato un ulteriore taglio dei prezzi interni nel settore delle carni bovine e dei seminativi (che costituiscono la metà del valore complessivo della Masc), cui si affianca un aumento, ma in misura meno che proporzionale, dei pagamenti diretti che ricadono nella scatola blu.

¹⁷⁵ Ad esempio, nella UE, i pagamenti compensativi per cereali e oleaginose introdotti nel con la riforma del 1992; negli USA è accaduto lo stesso con le politiche di integrazione di prezzo del Farm Bill del 1990, detti *deficiency payments*, associate al set aside obbligatorio, e che prevedono sussidi per ettaro che sono stati disaccoppiati, cioè legati a rese storiche; Runge, 1991, op. cit. in Anania, De Filippis, 1996, pag 157.

La Masc inoltre, più che rappresentare il sostegno interno accordato al settore agricolo, è una misura del sostegno complessivamente accordato al settore (perché il prezzo interno di un prodotto risulta sia dalle politiche interne che commerciali di un paese); ciò fa sì che ogni paese ridurrà la Masc anche solo col soddisfacimento degli obblighi di riduzione tariffaria e di sussidi all'esportazione; addirittura essa potrebbe anche poter crescere in seguito a tali riduzioni¹⁷⁶. Inoltre essa non tiene conto del fatto che i prezzi amministrativi fissati nell'accordo (assunti come prezzi interni) spesso sono diversi dai prezzi di mercato.

Il calcolo del sostegno è basato (con qualche incongruità) sulla differenza tra un prezzo interno ed un prezzo esterno fisso, relativo al periodo base 1986-88; in questo modo la Masc misura gli effetti dei cambiamenti dei prezzi sul sostegno con riferimento al periodo base, ma non il sostegno effettivamente percepito dai produttori nell'anno a cui la Masc si riferisce.

Tra le misure che possono essere esentate dal calcolo della Masc vi è il set aside, che introduce pesanti distorsioni nei mercati¹⁷⁷; merita considerazione anche la presenza della clausola *de minimis*, la quale almeno in teoria permetterebbe di ridurre la Masc mantenendo contemporaneamente invariato il livello di preferenza accordato al settore.

Circa la **scatola blu**, ad esempio la UE la utilizzava, nelle colture principale e nella zootecnia, per misure che prevedevano la presenza di quote di produzione e set aside; ma pur con questi vincoli, la produzione potrebbe essere distorta, in quanto gli agricoltori potrebbero aumentare la produzione intensificando l'uso degli input, o seminare su una superficie il più estesa possibile, in quanto i pagamenti ad ettaro sono basati su una superficie regionale fissa, ma gli agricoltori, per massimizzare le loro entrate, hanno incentivo a massimizzare le superfici. Similmente avviene nei pagamenti per capo di bestiame ed in quelli che comunque richiedono di rimanere nel settore agricolo.

Per questo tali forme di sussidio vengono dette "parzialmente disaccoppiate"; in realtà sono accoppiate, in un certo senso, alle superfici, in quanto l'agricoltore comunque coltiverà fino al limite dell'uguaglianza tra il prezzo di mercato e la somma tra il sussidio unitario e il costo marginale¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Infatti si ha che spesso il PSE è inferiore alla AMS; evidentemente non misura ciò che dovrebbe. ¹⁷⁶

De Gorter Harry, Ingco Merlinda D., Ignacio Laura, 2004, pag 143.

¹⁷⁷ "Pagare un agricoltore per non coltivare è come pagare chi inquina per non inquinare"; più aziende entreranno in produzione per ricevere in seguito più incentivi per non produrre, De Gorter Harry, Ingco Merlinda D., Ignacio Laura, 2004, pag 145, nota 16.

¹⁷⁸ De Gorter Harry, Ingco Merlinda D., Ignacio Laura, 2004, pag. 132.

Per quanto riguarda la **scatola verde**, chiaramente durante i negoziati ogni paese ha cercato di farvi rientrare quelle politiche che da esso erano più largamente utilizzate, e quindi ad oggi vi si ritrovano misure tutt'altro che ininfluenti la produzione agricola (e che comunque permettono l'utilizzazione di risorse pubbliche per migliorare la competitività del sistema agricolo nazionale, e quindi, già subito dopo la chiusura del *Round*, non era difficile ipotizzare un futuro ricorso da parte degli Stati proprio a questo tipo di misure): ad esempio, i pagamenti che sono basati su rese storiche ma richiedono il mantenimento della destinazione agricola delle superfici, inducono a maggiori produzioni perché i costi fissi sono coperti, il rischio associato alla produzione è ridotto e, se i criteri per i pagamenti vengono aggiornati, si generano attese di maggiori pagamenti in futuro¹⁷⁹.

Inoltre nelle motivazioni alla base della scatola verde si mescolano due componenti profondamente diverse: la redistribuzione del reddito, per cui sono adeguati appunto aiuti disaccoppiati dalla produzione; e la correzione dei fallimenti del mercato, in cui in alcuni casi per forza di cose sono richieste variazioni nella produzione. Interessante è notare come la massima confusione tra i due obiettivi si abbia anche...nel modo in cui viene proposto il concetto di multifunzionalità.

¹⁷⁹ De Gorter Harry, Ingco Merlinda D., Ignacio Laura, 2004.

6 L'EVOLUZIONE DELLA TRATTATIVA AGRICOLA DALL'URUGUAY ROUND AD OGGI

In questo capitolo si offrirà un breve excursus storico dell'andamento della trattativa agricola dall'UR ad oggi, a partire dal 1996 (anno in cui è entrato in vigore l'URAA), fino al luglio del 2004 (anno in cui è stato siglato l'Accordo quadro sulle *modalities*). Particolare attenzione sarà rivolta alla *Doha Development Agenda*, con la quale è stato dato il via all'attuale *Round* negoziale, ed all'ultima Conferenza Ministeriale svoltasi, che è quella di Cancun.

6.1 La ripresa dei negoziati e la Doha Development Agenda

Come brevemente spiegato nel capitolo precedente, in sostanza l'URAA si presentava come piuttosto edulcorato, non in grado di condurre né alla liberalizzazione del commercio né alla modifica sostanziale delle politiche di sostegno nei paesi industrializzati; infatti, con l'unica eccezione della riduzione dei sussidi alle esportazioni, che crea non pochi problemi alla UE, le altre misure hanno ben poco di incisivo.

L'art. 20 dell'Accordo Agricolo impegna i paesi aderenti al WTO a far partire un nuovo negoziato agricolo entro il 2000 (la cosiddetta "*built-in agenda*"), ed è quanto poi avvenuto nonostante i fallimenti del *Millennium Round* di Seattle nel dicembre 1999, e di Cancun nel settembre 2003.

Dalla nascita del WTO ad oggi, la Conferenza Ministeriale, che come si è detto è il più importante organo decisionale, si è riunita cinque volte: a Singapore nel 1996, a Ginevra nel 1998, a Seattle nel 1999, a Doha nel 2001, dove è stato avviato l'attuale *Round* negoziale, ed a Cancun nel 2003; né a Seattle né a Cancun si è riusciti a raggiungere alcun accordo sui temi all'ordine del giorno, e non è stata quindi prodotta alcuna Dichiarazione al termine degli incontri.

A **Singapore**, dal 9 al 13 dicembre 1996, emerse la reale importanza della Conferenza Ministeriale, sia dal punto di vista negoziale, che formale, che mediatico. Vennero definiti l'Accordo sulla Tecnologia Informatica (*Information Technology Agreement*) e il Piano d'Azione (*Comprehensive and Integrated Plan of Action*) per assistere i paesi in via di sviluppo nell'accedere ai benefici del sistema multilaterale di regolamentazione del commercio; la UE, insieme ad altri paesi industrializzati, si fece inoltre promotrice della discussione riguardante la definizione di regole su investimenti, politiche della concorrenza, trasparenza

negli appalti pubblici e agevolazione del commercio (da allora noti come i “temi di Singapore”), e per la prima volta si discussero anche le clausole legate agli standard di lavoro. In entrambi i casi la risposta dei paesi in via di sviluppo non fu entusiasta; ciò traspare dalla Dichiarazione ministeriale in cui viene riportata una blanda raccomandazione ad osservare gli standard di lavoro riconosciuti a livello internazionale, rimandando per il resto alle competenze dell’ILO (*International Labour Organization*). Per quanto riguarda l’agricoltura, a Singapore non mancarono richieste di paesi esportatori di riaprire il negoziato agricolo in anticipo.

A **Ginevra**, dal 18 al 20 maggio 1998, alcuni paesi membri proposero il lancio del cosiddetto *Millennium Round*, esteso anche a temi ambientali e sociali; al contrario però i paesi in via di sviluppo piuttosto premevano per una seria verifica dello stato d’applicazione degli accordi sottoscritti nell’UR, lamentando la scarsa trasparenza del sistema e la difficoltà nel rappresentare i propri interessi. Il dibattito su come proseguire l’attività negoziale rimase ancora a livello interlocutorio. Nella Dichiarazione finale si affermò la necessità di dare spazio alle necessità dei paesi in via di sviluppo e si rimandò, a causa delle marcate divergenze su come procedere nelle trattative, ogni decisione in materia alla terza sessione della Conferenza Ministeriale.

A **Seattle**, dal 30 novembre al 3 dicembre 1999, il lancio dell’ambizioso *Millennium Round* fu impedito a causa delle manifeste contestazioni sia dei paesi in via di sviluppo che della cosiddetta “società civile”, la quale, pur non senza forti contraddizioni al suo interno, esprimeva un forte dissenso verso il processo di globalizzazione dell’economia mondiale.

In sede negoziale, i paesi in via di sviluppo si opposero fermamente all’avvio di un nuovo *Round*, reclamando un ruolo attivo e non subordinato agli interessi dei paesi sviluppati. Il *Millennium Round* fallì dunque sul nascere.

Scendendo un po’ più nel dettaglio¹⁸⁰, l’obiettivo della nuova fase di negoziati commerciali multilaterali sarebbe stato quello di promuovere una nuova fase di liberalizzazione del commercio internazionale, e di creare un apparato normativo e comportamentale più dettagliato. Si sarebbero dovuti iniziare i negoziati in particolare sulla liberalizzazione del settore agricolo e dei servizi, sui diritti derivanti dalla proprietà intellettuale, su contratti e gli appalti pubblici, su investimenti e concorrenza, sanità alimentare, commercio elettronico, nonché su temi nuovi e controversi come l’ambiente e le condizioni di lavoro, la

¹⁸⁰ Mattei, 2004, pag, 29.

trasparenza dell'operato WTO, il meccanismo di risoluzione delle controversie, i rapporti con la società civile.

La UE si è presentò, al contrario degli USA, con una posizione favorevole al lancio di un *Single and Comprehensive Undertaking*, che avrebbe consentito maggior flessibilità nelle trattative, e propose un programma articolato in quattro punti: assicurare un effettivo approfondimento del processo di liberalizzazione degli scambi ed apertura dei mercati tenendo in considerazione un trattamento speciale e differenziato (Tsd)¹⁸¹ per i paesi in via di sviluppo; promuovere un ulteriore rafforzamento del sistema multilaterale del WTO; rafforzare il ruolo del WTO in tema di sviluppo, con azioni specifiche per i PMA; fare in modo che il WTO continui ad interessarsi di temi di interesse generale come la salute pubblica, l'ambiente e la sicurezza sociale.

La UE attribuì priorità al settore agricolo, contrastando la posizione degli USA e del Gruppo di Cairns, e difendendo quindi la scatola blu, il rinnovo della clausola di pace e delle misure speciali di salvaguardia; la necessità di perfezionare le norme relative ai "tre pilastri" dell'URAA e alle imprese statali; la necessità del riconoscimento di un ruolo polivalente dell'agricoltura.

Gli USA d'altra parte chiedevano l'eliminazione dei sussidi all'esportazione in agricoltura (strumento questo utilizzato soprattutto dalla UE), l'apertura ai nuovi mercati dei prodotti delle biotecnologie, l'abbassamento delle barriere tariffarie alle piccole e medie imprese nel comparto manifatturiero, le riduzioni dei dazi nell'area finanziaria e del terziario avanzato, la trasparenza negli appalti pubblici.

I paesi in via di sviluppo chiaramente chiedevano che maggior attenzione fosse attribuita alle loro esigenze.

La Conferenza si concluse senza l'approvazione di nessun accordo sulle materie in discussione, in quanto vi erano numerosi contrasti, presenti sia tra i paesi in via di sviluppo e i paesi industrializzati su temi come i diritti del lavoro, o la tutela ambientale, che tra gli stessi paesi industrializzati, ad esempio sulle questioni inerenti gli OGM ed i meccanismi di risoluzione delle controversie¹⁸². L'agricoltura non fu quindi la sola causa del fallimento di questa ministeriale.

¹⁸¹ Il Trattamento Speciale e differenziato (Tsd) per i paesi in via di sviluppo, nel GATT era sostanzialmente costituito dalla possibilità per essi di ottenere, per quanto riguarda l'accesso al mercato, preferenze commerciali non reciproche; il Tsd ha poi consentito sia di ottenere l'esenzione dagli accordi multilaterali (Tokyo Round), e poi, con l'Uruguay Round, di ottenere periodo di implementazioni più lunghi, minori obblighi di riduzione, assistenza tecnica e finanziaria, Matthews, 2005; vedere anche nota 137.

¹⁸² Mattei, 2004.

La quarta sessione della Conferenza Ministeriale si svolse a **Doha** dal 9 al 14 novembre 2001. Dopo quanto successo a Seattle, il direttore generale Mike Moore e il presidente del Consiglio Generale Stuart Harbinson decisero di assumersi direttamente la responsabilità di elaborare delle bozze di dichiarazione come base di un possibile compromesso; il clima della Conferenza fu inoltre profondamente segnato dai tragici eventi dell'11 settembre, che resero urgente il lancio di un nuovo negoziato quale segnale di "normalizzazione" del clima internazionale, sebbene con l'avvento della recessione risultassero rafforzate le attitudini protezionistiche dei governi.

Un contributo fondamentale al raggiungimento di un accordo finale fu l'approvazione degli *Implementation Issues*, che soddisfaceva almeno alcune delle richieste dei paesi in via di sviluppo in materia di applicazione degli accordi dell'UR, e la ratifica di una Dichiarazione sulle relazioni tra accordo TRIPS e salute pubblica, che rappresentò un segnale importante di apertura ai paesi in via di sviluppo.

La Dichiarazione ministeriale approvata prende il nome di *Doha Development Agenda* (Dda¹⁸³), per i frequenti riferimenti al tema dello sviluppo e delle esigenze dei paesi in via di sviluppo, e sancisce l'avvio di un nuovo *Round* negoziale, che riunisca tutti i diversi temi in discussione, da chiudere entro il 1 gennaio 2005 con il cosiddetto *Single Undertaking*.

La Dda riconferma gli obiettivi di lungo termine già indicati nell'art. 20 dell'URAA; i governi membri si impegnano dunque a raggiungere sostanziali miglioramenti nell'area dell'accesso al mercato, a ridurre fino ad arrivare alla completa eliminazione dei sussidi alle esportazioni, a ridurre sostanzialmente quelle misure di sostegno interno che distorcono il commercio.

La Dda include il Trattamento speciale e differenziato dei paesi in via di sviluppo (Tsd) come parte integrante di tutte le negoziazioni¹⁸⁴.

¹⁸³ Documento WTO WT/MIN(01)/DEC/1, 14 novembre 2001.

¹⁸⁴ *Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004, pag.8.

6.1.1 I temi della Doha Development Agenda

Ecco una sintetica lista dei temi trattati dalla Dda¹⁸⁵.

Agricoltura

I paesi membri avevano già dato avvio al negoziato agricolo all'inizio del 2000, sulla base di quanto stabilito dall'UR. L'agricoltura rientra ora nel negoziato complessivo; le scadenze stabilite a Doha sono sostanzialmente:

- il 31 marzo 2003 per la presentazione delle *modalities*;
- la Conferenza Ministeriale di Cancun per la presentazione delle *schedules* e come riunione di *stock taking*;
- il 1 gennaio 2005 per la chiusura del *single undertaking*.

Inoltre il 31 dicembre 2003 sarebbe scaduta la clausola di pace.

Obiettivi del nuovo negoziato agricolo sono l'aumento significativo dell'accesso ai mercati, la riduzione, in vista dell'eliminazione, di ogni forma di sussidio alle esportazioni, la riduzione del sostegno interno distorsivo degli scambi internazionali, tenendo conto dei *non-trade concerns* e dell'esigenza di un trattamento differenziato per i paesi in via di sviluppo.

Servizi

Anche in questo caso il nuovo ciclo di negoziati era già iniziato. La Dda prende atto di ciò che era stato già concordato nell'ambito del Consiglio GATS sia per quanto riguarda i principi guida che le scadenze future.

Prodotti non agricoli

Si afferma la necessità di migliorare l'accesso al mercato dei prodotti non agricoli, soprattutto per i prodotti esportati dai paesi in via di sviluppo, mediante la riduzione o l'eliminazione delle tariffe, dei picchi tariffari, del fenomeno della *tariff escalation*¹⁸⁶, delle barriere non tariffarie.

Commercio e proprietà intellettuale

In materia di relazione tra la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e la tutela della salute, la Dda rinvia ad una apposita distinta dichiarazione ove si afferma che l'accordo TRIPS può e deve essere interpretato in modo da sostenere il diritto dei membri WTO alla protezione della salute, promuovendo l'accesso alle medicine per tutti. In materia di protezione delle indicazioni geografiche, la Dichiarazione invita a completare i negoziati per la realizzazione di un registro multilaterale per vini e alcolici entro la quinta sessione della Conferenza

¹⁸⁵ De Filippis, Salvatici, 2003, pag 64.

¹⁸⁶ La *tariff escalation* si ha quando per un determinato prodotto la tariffa aumenta col grado di lavorazione, garantendo una maggior protezione all'industria di trasformazione del paese importatore.

Ministeriale, e rimanda al Consiglio TRIPS la decisione di estendere ad altri prodotti la maggior protezione di cui godono vini e alcolici.

Temi di Singapore

La Dda riconosce l'utilità di avere norme multilaterali in questo ambito, nonché la possibilità di avviare, con un esplicito consenso, trattative in materia, in occasione della quinta Conferenza Ministeriale.

Regole WTO

Nella Dda in diversi punti si cerca di migliorare la comprensibilità e l'applicabilità delle norme WTO, con specifica attenzione alle esigenze dei paesi in via di sviluppo, in particolare per quanto riguarda le questioni relative all'applicazione degli accordi, alle misure anti-dumping e ai sussidi, agli accordi regionali, alla procedura di soluzione delle dispute.

Commercio e ambiente

La Dda dispone l'avvio di negoziati sui rapporti che intercorrono tra le regole WTO e i vincoli in materia commerciale, previsti dai *Multilateral Environmental Agreements* (circa 200, di cui 20 contengono disposizioni relative al commercio); dà inoltre mandato per avviare negoziati sulla riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie per il commercio di beni e servizi ambientali; infine vengono fornite indicazioni per il lavoro del Comitato Commercio e Ambiente, al quale viene chiesto di esaminare l'effetto delle misure ambientali sull'accesso ai mercati (con particolare attenzione ai paesi in via di sviluppo, alla relazione tra le misure ambientali e l'accordo TRIPS, alla compatibilità delle regole WTO con l'etichettatura ambientale (*eco-labelling*)).

Commercio elettronico

La Dda invita il Consiglio Generale a perseguire il programma di lavoro già avviato, cogliendo l'importanza di tale nuovo sistema di trasmissione di beni e servizi, e rinnova la disponibilità dei paesi membri a non imporre dazi su prodotti trasmessi elettronicamente fino alla quinta sessione della Conferenza Ministeriale.

Sviluppo

Numerosi punti della Dda riguardano i paesi in via di sviluppo o i paesi meno avanzati: ad esempio il mandato ad esaminare i problemi che le economie di piccole dimensioni hanno nell'integrarsi nel sistema di commercio multilaterale; l'istituzione di un gruppo di lavoro su commercio, debito e finanza, per fornire un contributo alla riduzione del debito dei paesi in via di sviluppo attraverso il commercio; di un gruppo di lavoro per valutare le relazioni tra commercio e trasferimento di tecnologia; le raccomandazioni in tema di cooperazione tecnica e *capacity building*, per fornire assistenza tecnica, e inserire il commercio nei piani per lo sviluppo e la riduzione della povertà; l'impegno dei membri WTO a

fornire accesso a dazio zero ai prodotti dei PMA; la revisione delle clausole sul trattamento speciale e differenziato, con l'obiettivo di rafforzarle e renderle più incisive ed efficaci¹⁸⁷.

6.2 Il negoziato agricolo

Esaminiamo ora le principali tappe nello svolgimento del nuovo negoziato agricolo.

Una **prima fase** delle negoziazioni ebbe inizio il 23- 24 marzo 2000, proseguì con sei sessioni speciali del Comitato Agricoltura, fino alla riunione di *stock taking* il 26 ed il 27 marzo 2001, in cui venne fatto il punto della situazione.

In tutto vi furono ben 45 proposte negoziali, contenenti le istanze di 121 paesi¹⁸⁸ (cioè ben l'85% dei membri, singolarmente o in gruppo) e 4 documenti tra *discussion papers* e proposte tecniche¹⁸⁹. USA, UE, Giappone, India e Svizzera formularono proposte globali, cioè relative a tutti i temi dell'agenda; molto attivo fu anche il gruppo di Cairns, con proposte inerenti tutti e tre i pilastri, e il gruppo dei paesi in via di sviluppo, interessato alla scatola verde, all'accesso al mercato, al trattamento speciale e differenziato.

Questa prima fase, prettamente preparatoria, ma intensa e partecipativa, giunse infine all'elaborazione di una agenda di discussione, molto generica e che evitò volutamente di nominare i punti che avrebbero causato un immediato stallo del negoziato (ad esempio la *green box*, la *blue box*, la *tariff escalation*, i *non-trade concerns*), anche perché si era in attesa sia della *Mid Term Review* di Agenda 2000 che del nuovo *Farm Bill* negli USA¹⁹⁰. In questo programma erano presenti i seguenti temi: l'amministrazione delle quote d'importazione a tariffa ridotta; la riduzione delle tariffe; la definizione delle misure della scatola gialla; i sussidi, i crediti e le restrizioni all'esportazione; la clausola speciale di salvaguardia; le imprese commerciali di Stato (sia per l'accesso al mercato che per la concorrenza all'asportazione); la sicurezza alimentare; la salubrità dei

¹⁸⁷ "special and differential treatment shall be an integral part of all elements of the negotiations on agriculture (...) so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development", dal testo della Dichiarazione.

¹⁸⁸ Considerando la UE come 16, ovvero i 15 membri più la UE come tale.

¹⁸⁹ *Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004, pag. 76.

¹⁹⁰ Anania, 2003, (a).

prodotti alimentari; lo sviluppo rurale; il trattamento speciale e differenziato; la clausola di pace; i *non-trade concerns*.

La **seconda fase** proseguì fino al 4-7 febbraio 2002, e, nei sei incontri informali e tre formali che si susseguirono, si nota un approccio più operativo; i temi affrontati furono in numero superiore a quanto previsto dall'agenda iniziale, in quanto via via vennero accolte le questioni poste dai vari paesi. La maggior parte delle proposte dei singoli Stati si basa su quelle avanzate nella fase uno. Intanto nel novembre 2001 si era tenuta la Conferenza Ministeriale di Doha, che aveva lanciato un nuovo *Round* di negoziati multilaterali, cioè quello attuale, comprendente anche la trattativa agricola già in corso.

L'agricoltura è inclusa nel *single-undertaking*, il mega-accordo finale da realizzarsi entro gennaio 2005.

La tabella di marcia stabilita a Doha prevede di arrivare entro il 31 marzo 2003 ad un risultato intermedio, contenente gli impegni da sottoscrivere e l'approccio da seguire: si tratta delle cosiddette "*modalities*": ogni paese deve predisporre le proprie proposte globali, in prospetti contenenti la quantificazione nelle diverse aree del negoziato per i singoli prodotti, in modo da approvare poi le *schedules* di ciascun paese a Cancun, in tempo prima della scadenza della clausola di pace.

Il *Round* negoziale avrebbe dovuto chiudersi definitivamente il 1 gennaio 2005.

La **terza fase**¹⁹¹ ebbe inizio solo nel giugno 2002, con un carattere più tecnico e meno politico. Il programma di lavoro avrebbe infatti dovuto portare alla definizione delle *modalities*, specificando i target numerici che avrebbero consentito di raggiungere gli obiettivi fissati a Doha; molto spesso i singoli paesi utilizzarono le *modalities* per formulare le loro bozze di offerta, in cui è contenuta una descrizione dettagliata degli impegni che sono disposti ad assumersi.

Si cominciò quindi con la discussione sulla regolamentazione delle esportazioni, si proseguì poi trattando l'accesso al mercato e le misure di sostegno interno, tenendo conto anche del Tsd e dei *non-trade concerns*; le negoziazioni proseguirono fino al settembre 2002, quando si avviò una fase di stallo delle trattative, dovuta soprattutto all'approvazione del *Farm Bill 2002* negli USA nel maggio 2002 e, in giugno, al dibattito sulla revisione di medio termine della PAC.

¹⁹¹ Tale fase è detta anche "di preparazione delle *modalities*"; per un quadro completo si veda *Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004; pag. 77.

Un primo documento di sintesi¹⁹² cominciò a circolare a partire dal dicembre 2002, in cui il Presidente del Comitato Agricoltura Stuart Harbinson sottolineò la persistenza di differenze sostanziali tra le posizioni dei paesi sia in questioni generali, quali la portata liberalizzatrice della Dda, che in relazione ad aspetti più specifici quali il Tsd e i *non-trade concerns*.

Per poter onorare le scadenze previste, considerando lo stallo dovuto all'inaffidabilità dei vari paesi, Harbinson si assunse l'onere di stendere un documento di compromesso; la prima bozza delle *modalities* venne redatta a febbraio 2003 e revisionata a marzo¹⁹³, ma lasciò tutti insoddisfatti, facendo saltare la scadenza stabilita a Doha. Infatti per gli USA ed Gruppo di Cairns le riduzioni prospettate nelle tariffe e nel sostegno interno erano poco ambiziose; la UE ed il Giappone ritennero invece trascurati i *non-trade concerns*, in particolare l'ambiente e la *food safety*¹⁹⁴.

Nelle riunioni intercorse dopo il 31 marzo i negoziatori fecero passi avanti nella chiarificazione di varie questioni tecniche, ma la mancanza di un mandato politico impedì di fare progressi nelle questioni più importanti.

Nel giugno 2003, la Riforma Fischler fece sì che la UE allentasse la propria posizione difensiva nella trattativa agricola; ciò consentì, dopo la "miniministeriale" USA-UE di Montreal nel luglio 2003, di arrivare, il 13 agosto 2003, ad un testo congiunto USA-UE¹⁹⁵, che tra le altre cose prevedeva un trattamento di minor favore per i paesi in via di sviluppo grandi esportatori. Benché esso fosse privo di qualunque riferimento numerico, si evidenziò la volontà politica di trovare un compromesso che consentisse di riprendere le trattative. Tale documento è radicalmente diverso sia dalle proposte dei due paesi che dalla bozza di Harbinson.

Ad esso fece seguito, il 20 Agosto, il testo di 13 PVS¹⁹⁶ guidati dal Brasile.

Il 24 agosto il Presidente del Consiglio Generale del WTO, Carlo Perez de Castillo, redasse la bozza di dichiarazione da trasmettere alla Conferenza Ministeriale; essa si basava largamente sul compromesso USA-UE,

¹⁹² Documento WTO Tn/Ag/6.

¹⁹³ Documenti WTO TN/AG/W/1 del 12 febbraio 2003; TN/AG/W/1/Rev.1 del 18 marzo 2003.

¹⁹⁴ "For societies from Mauritius to Malta, from Bangladesh to Sri Lanka, farming is also about concerns about the environment, food safety, safeguarding the supply of food and protecting the rural way of life. The Doha Declaration clearly states that they have to be an integral part of these negotiations", Commissione Europea, 2003, op. cit. in Guyomard et al, 2003.

¹⁹⁵ WTO, JOB(03)/157.

¹⁹⁶ Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Cina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, India, Messico, Paraguay, Perù e Thailandia.

riprendendone la quasi totalità delle proposte nell'ambito dell'accesso ai mercati, al sostegno interno (salvo la possibilità di rivedere i criteri di classificazione degli aiuti contenuti nella "scatola verde"), e la maggior parte delle proposte sull'*export competition*, con una maggiore enfasi sulla futura completa eliminazione di ogni forma di assistenza alle esportazioni. Vi era inoltre un esplicito riferimento alla questione del cotone, che non ha mancato di suscitare le reazioni sia degli importatori netti di cotone, UE e Cina (che affermano che i loro sussidi non distorcono i mercati mondiali, e che importano cotone dall'Africa) che di USA e Gruppo di Cairns, esportatori netti, che concordano con i principi dell'iniziativa ma che chiedono vengano estesi a tutti i prodotti agricoli.

I paesi in via di sviluppo, insoddisfatti, ampliarono il consenso alla loro proposta, sottoscritta ora dal G22¹⁹⁷, e la presentarono a Cancun.

Inoltre a giugno Benin, Burkina Faso, Ciad e Mali chiesero la graduale eliminazione dei sussidi destinati al cotone dei paesi industrializzati, e un pagamento ai PMA nel periodo di transizione.

6.3 La conferenza di Cancun

La quinta Conferenza Ministeriale del WTO ebbe inizio a **Cancun** il 10 settembre 2003, senza che fosse stata rispettata nessuna delle scadenze fissate a Doha; non si erano infatti riuscite a stabilire le *modalities* in materia di agricoltura e di accesso al mercato per i prodotti non agricoli, e neanche conseguito il progresso previsto in materia di TRIPS, applicazione degli accordi precedenti, Tsd, revisione del meccanismo per la soluzione delle dispute. L'obiettivo generale delle decisioni da assumere a Cancun sarebbe stato quello di dare impulso alla fase finale del negoziato, che avrebbe dovuto concludersi entro la fine del 2004, in particolare per quanto riguarda, come emerso dai documenti preparatori, la definizione delle *modalities* in agricoltura, in tema di accesso al mercato di prodotti non agricoli, il Tsd, l'eventuale decisione di iniziare un negoziato sui quattro temi di Singapore¹⁹⁸.

Il presidente del Consiglio Generale WTO, Carlos Perez del Castillo, insieme al Direttore Generale Panitchpadki Supachai, elaborò quindi una proposta di

¹⁹⁷ Composto dal gruppo dei 13 più Cuba, Ecuador, El Salvador, Pakistan, Filippine, Sud Africa, Venezuela, Egitto, Nigeria.

¹⁹⁸ Mattei, 2004, pag. 43.

dichiarazione inerente, oltre ai temi ora elencati, l'applicazione degli accordi precedenti; a questa si aggiunse la proposta sul cotone di Benin, Burkina Faso, Ciad, Mali, riguardo alla creazione di un meccanismo transitorio per la compensazione delle perdite causate, a partire dal 2006, dall'eliminazione di tutti i sussidi. Come già era avvenuto a Doha, anche in questo caso la scelta di proporre alla Conferenza un testo non approvato in sede di consiglio suscitò aspre polemiche.

Si costituirono gruppi di lavoro con a capo a cinque ministri (agricoltura; accesso al mercato dei prodotti non agricoli; sviluppo-che comprende il Tsd e l'applicazione degli accordi precedenti; temi di Singapore; altri temi, tra cui ricordiamo l'applicazione dell'URAA, i legami tra commercio e ambiente, i servizi, la risoluzione delle dispute e le altre regole WTO). L'agricoltura, come già avvenuto a Seattle e Doha, venne affidata a George Yeo, Ministro per l'Agricoltura ed il Commercio di Singapore.

L'inizio della conferenza fu segnato dall'entrata in WTO di Cambogia e Nepal, e dall'emergere delle prime difficoltà: i paesi in via di sviluppo non erano disposti a trattare sui temi di Singapore, la UE non transigeva sull'eliminazione delle sovvenzioni alle esportazioni, ed insieme agli USA formò un blocco compatto contro il G22; da ricordare poi il contrasto circa la denominazione d'origine, tra la Svizzera e la UE, da una parte, gli USA e l'Australia, dall'altra. Il 14 settembre, giornata di chiusura della conferenza, il ministro degli esteri messicano Luis Derbez elaborò una bozza di dichiarazione¹⁹⁹, che partiva proprio dai temi di Singapore, su cui un gruppo di trenta paesi, compresi USA e UE, ha cercato di trovare un punto di incontro. L'accordo però è saltato, a causa dell'intransigenza dei paesi africani, che non intendevano negoziare in sede WTO su nessuno dei temi di Singapore, e di Giappone e Corea del Sud che invece volevano che fossero oggetto di trattativa *tutti* i temi di Singapore. Piuttosto bruscamente Derbez chiuse la conferenza con una scarna Dichiarazione che non contemplò alcuna scadenza, a parte la riunione del Consiglio Generale da realizzarsi entro il 15 dicembre.

¹⁹⁹ JOB(03)/150/Rev.1.

6.3.1 I vari Gruppi negoziali all'indomani di Cancun

E' opportuno fare qualche considerazione sullo stato delle cose all'indomani della conferenza di Cancun, o meglio interrogarsi sui motivi che l'hanno portata al fallimento e sulle reali conseguenze per i singoli Stati²⁰⁰.

Per quanto riguarda il gruppo dei paesi in via di sviluppo, il **G22**, con in testa Brasile, India e Cina, per la prima volta ha chiesto la riduzione dei sussidi nei paesi industrializzati senza offrire alcuna contropartita. Questa nuova grande alleanza per la prima volta ha senza alcun dubbio dimostrato che il ruolo degli USA e della UE non è più determinante ai fini della riuscita dei negoziati, tuttavia è lecito il dubbio che la mancanza di un suo approccio costruttivo (questi paesi hanno infatti messo sul tavolo richieste che andavano molto al di là di quanto ci si potesse aspettare²⁰¹), in quanto semplicemente mirato a far crollare il sistema degli accordi multilaterali, non abbia il deleterio effetto di far tornare ad una situazione in cui vigono soltanto accordi bilaterali, perché in questo caso i primi a rimetterci sarebbero proprio gli stessi Stati facenti parte del G22.

Resta da interrogarsi sulla posizione dei paesi in via di sviluppo più poveri, non facenti parte del G22 (ad esempio, per quanto riguarda il cotone), pur senza dimenticare l'importante deroga all'accordo TRIPS ottenuta sui farmaci salvavita. D'altra parte è lecito chiedersi fino a che punto questi paesi, finora beneficiari di trattamenti preferenziali, traggano effettivo vantaggio da una maggior liberalizzazione.

Circa il **Gruppo di Cairns** (che, ricordiamo, si era costituito nel 1986, per poi lasciare il posto al G22, da cui restano escluse Canada, Australia e Nuova Zelanda), si tratta di esportatori competitivi, che chiedono una liberalizzazione generalizzata, senza preferenze per i paesi in via di sviluppo esportatori. Bisognerà verificare se i tre Stati esclusi rappresenteranno l'ago della bilancia nei rapporti tra il binomio USA-UE e G22, oppure cadranno in una posizione di subalternità negoziale.

La **posizione statunitense** è stata, per la prima volta, passiva; forse per conciliare la loro posizione negoziale con il nuovo *Farm Bill* approvato nel maggio 2002, hanno preferito evitare il braccio di ferro con la UE, andando ad un pre-accordo che però sottovalutava il ruolo del G22. Inoltre gli USA si trovavano alla vigilia della campagna per le elezioni presidenziali, certamente

²⁰⁰ De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 136 e seg.

²⁰¹ Anania, 2003(b).

non nel clima più adatto a concessioni commerciali; senza dimenticare che l'amministrazione Bush ha da sempre preferito le trattative bilaterali. Per tutti questi motivi gli USA non avevano alcun interesse nella riuscita di Cancun, e la loro posizione non è andata oltre l'accordo con la UE e la concessione sui farmaci salvavita, con una totale chiusura per quanto riguarda il cotone.

Per la UE Cancun si registra come una enorme sconfitta politica, in quanto non è riuscita a far valere l'importanza né della nuova PAC né dell'accordo *Everything but arms* (EBA)²⁰², è stata accomunata dai paesi in via di sviluppo agli USA, e non ha ottenuto nulla né sulle denominazioni d'origine né sui temi di Singapore. La UE si era presentata in modo credibile e responsabile, mostrando anche flessibilità nell'approccio con i temi di Singapore. Tuttavia, la Riforma Fischler è stata, a seconda dei punti di vista, troppo tardiva o troppo precoce, col rischio da una parte che venga chiesto all'Europa ancora di più in sede internazionale, dall'altra che si rafforzi all'interno della UE la posizione dei difensori dello *status quo*. Il 2004 è stato un anno importante per l'Unione, con la nuova Costituzione, l'elezione del Parlamento, l'ingresso di dieci nuovi Stati, la discussione delle direttrici di bilancio pluriennale, l'insediamento della nuova Commissione.

Circa lo stesso WTO, sembra che la coppia Moore-Harbinson sia stata più efficace di quella Perez del Castello-Supachai; discutibile appare inoltre la scelta di Derbez cominciare proprio dai temi più difficili, e affrettata la sua decisione di chiudere la conferenza, in quanto sia i paesi in via di sviluppo che il Giappone potrebbero aver fatto un uso strumentale dei temi di Singapore.

Probabilmente contro la riuscita della conferenza hanno giocato anche la presenza di un'agenda di discussione troppo ampia, di un numero molto elevato di partecipanti, e il modo di procedere per *Round*, come avveniva nel GATT, che non appare più adeguato.

Inoltre in seguito alla Conferenza di Cancun si è venuta a formare una nuova "geometria" negoziale (che sostituisce la precedente, in cui gli attori erano essenzialmente USA, UE, Gruppo di Cairns, paesi in via di sviluppo).

USA ed EU sono state, infatti, isolate dal G20, il cui interesse principale è la riduzione, in vista dell'eliminazione, di tutte le forme di sussidio, in sostanza lo stesso obiettivo del gruppo di Cairns, ma con una maggior attenzione al Tsd. Il G20 basa le proprie posizioni sul fatto che, sebbene produca più del 21% del PNL agricolo mondiale, contro il 14% dell'accoppiata UE-USA, esso esporta solo

²⁰² Un accordo che concede tariffe nulle sulle importazioni di tutti i prodotti provenienti dai 49 Paesi più poveri del mondo con l'eccezione di armi e munizioni, e di banane (2006), riso e zucchero (2009).

il 26% del totale mondiale delle esportazioni agricole, contro il 38% di USA e UE; la ragione di ciò è attribuita ad una competitività falsata dalla presenza di sussidi²⁰³.

Emergono inoltre il G33, guidato dall'Indonesia, unito intorno all'interesse per gli *special products* e il meccanismo speciale di salvaguardia (vedi prossimo capitolo), ed il G90 (LDCs, paesi ACP, Unione Africana), particolarmente preoccupato dall'erosione delle preferenze tariffarie.

Il Gruppo di Cairns ha mantenuto un profilo piuttosto basso nell'ultima fase dei negoziati, salvo considerare l'importante ingresso dell'Australia nei FIP.

Completano il quadro il G10 (paesi con elevati costi di produzione, tra cui vi sono anche i *Friends* della multifunzionalità; ha più volte dichiarato di sentirsi messo da parte, anche se alla fine è riuscito a spuntarla sui *sentitive products*) e, recentemente, i FIP, i quali secondo alcuni continuano a rivestire un ruolo dominante.

6.4 L'Accordo del 31 luglio 2004

Dopo cinque giorni di negoziati, i 147 paesi membri del WTO hanno raggiunto, la notte di sabato 31 luglio 2004, l'accordo quadro²⁰⁴ sulle *modalities*, in cinque settori chiave: agricoltura, prodotti industriali, sviluppo (compreso il Tsd), facilitazioni commerciali, servizi. Significativamente l'accordo è stato raggiunto prima del cambio della Commissione nella UE e della Presidenza degli USA.

Nei mesi precedenti alla sua firma (i negoziati sono ripresi in aprile-marzo 2004) il Direttore Generale Supachai ha partecipato a numerosissimi incontri su scala globale²⁰⁵. Si sono inoltre susseguite una serie di miniministeriali, nonché incontri del G90 e dei paesi ACP, ma sono state molto utili anche le iniziative individuali, come la lettera di Bob Zoellick, rappresentante USA al commercio, dell'11 gennaio 2004, o la lettera di Franz Fischler e Pascal Lamy del 9 maggio, in cui in particolare la UE si mostrava disponibile a trattare la completa eliminazione dei sussidi all'esportazione (a patto di una analoga

²⁰³ Guimaraes, 2005.

²⁰⁴In inglese "*framework*"; cioè definisce elementi chiave delle modalities senza andare in dettaglio; per esempio non spiega chiaramente le diverse formule da essere usate, e non include molti dei numeri che saranno utilizzati *Agriculture negotiations: Background. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004; pag. 17.

²⁰⁵ *Agriculture negotiations: Background. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004; pag. 13.

regolamentazione per tutte le forme di sostegno alle esportazioni e di soluzioni accettabili anche nell'area del sostegno interno e dell'accesso al mercato) e lasciava cadere tutti i temi di Singapore ad eccezione delle facilitazioni sul commercio.

Fu a Ginevra, nella prima "settimana agricola" dopo Cancun, dal 22 al 26 marzo 2004, che le delegazioni furono d'accordo per tentare per un accordo quadro, ovvero senza cifre, come specificato dallo stesso Tim Groser, nuovo presidente del Comitato Agricoltura.

Il tema più difficile si è rivelato senza dubbio quello dell'accesso al mercato.

Il testo adottato²⁰⁶ è un'evoluzione della prima bozza proposta dal Presidente del Consiglio Generale Oshima, in seguito a consultazioni con i FIP e gli altri blocchi negoziali, il presidente del Comitato Agricoltura Tim Groser, che ha redatto l'"allegato A" relativo all'agricoltura, e il Direttore generale Supachai Panitchpakdi.

Esso consiste in un testo introduttivo più quattro allegati, relativi all'agricoltura (allegato A), all'accesso al mercato non agricolo, ai servizi, alle facilitazioni del commercio.

Nel documento si afferma che "*development concerns form an integral part of the Doha Ministerial Declaration*", e nell'allegato A infatti grande spazio è riservato al Tsd; i 50 PMA non dovranno rispettare alcun obbligo derivante dall'accordo.

E' riconosciuta la necessità di risolvere la questione del cotone nell'ambito del negoziato agricolo.

Il prossimo passo, tutt'altro che scontato, sarà quello di giungere a vere e proprie *modalities*, che poi saranno a loro volta utilizzate per elaborare il nuovo accordo e gli impegni di ciascun paese.

Ad oggi quindi possiamo riconsiderare l'intero processo di negoziazione suddividendolo in tre fasi: la fase preparativa delle *modalities*, da marzo 2002 a luglio 2003; la fase di preparazione dell'accordo quadro, da agosto 2003 ad agosto 2004; e la fase delle *modalities*, iniziata nel settembre 2004²⁰⁷.

²⁰⁶ *Doha Work Programme, Draft General Council Decision of 31 July 2004, WT/GC/W/535*, poi documento WT/L/559 adottato il 2 agosto 2004.

²⁰⁷ *Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004; pag. 9.

Sulla base dell'Accordo del 31 luglio 2004, i paesi membri potrebbero ottenere le *pre-modalities* entro luglio 2005, per ottenere il pieno consenso sulle *modalities* in occasione della Conferenza di Hong-Kong, che si terrà il 13-18 dicembre 2005; un importante risultato sull'accesso al mercato è stato raggiunto nel maggio 2005. Tuttavia il rispetto di queste scadenze è tutt'altro che scontato, considerando la quantità e l'entità degli interessi in gioco e del numero di attori coinvolti.

Nei mesi successivi all'Accordo di luglio i delegati si sono incontrati ogni mese, discutendo dei tre pilastri (in quanto restano da definire tutti i coefficienti di riduzione che saranno adottati) e toccando brevemente alcuni "*issues of interest but not agreed*", come le iniziative settoriali e le indicazioni geografiche. L'ambasciatore Tim Groser, che presiede la sessione speciale del Comitato Agricoltura, ha lanciato un nuovo schema per i negoziati, che hanno luogo in tre ambientazioni differenti, via via più formali e tecniche; in molti casi le *modalities* di Harbinson costituiscono la base per le discussioni.

Oltre ai negoziati a Ginevra, ricordiamo la minimisteriale che si è svolta a Mombasa, Kenya, il 2-4 marzo 2005, in cui si è ribadita la volontà di arrivare alle *modalities* entro la fine dell'anno, la ministeriale del G20 il 18-19 marzo a New Dehli, la ministeriale del gruppo di Cairns a Cartagena il 30 marzo-1 aprile.

7 L'EVOLUZIONE DEI NEGOZIATI AGRICOLI NELL'AREA DEL SOSTEGNO INTERNO

In questo capitolo si analizzeranno le posizioni di UE, USA, Gruppo di Cairns, Giappone e paesi in via di sviluppo alla vigilia della Conferenza di Cancun, per passare poi allo studio di alcuni documenti fondamentali quali le *modalities*, la proposta congiunta USA-UE, la proposta del G22, il documento di Pérez Del Castillo, la bozza di Dichiarazione di Luis Derbez. L'analisi si soffermerà sul pilastro del sostegno interno, in quanto è ad esso che, in un primo momento, era ricondotto il dibattito sulla multifunzionalità.

Infine ci si soffermerà sui contenuti dell'Accordo quadro del 31 luglio 2004, che rappresenta l'ultimo risultato raggiunto, in ordine temporale, nelle negoziazioni.

7.1 La posizione dei principali attori alla vigilia della Conferenza di Cancun

Durante la prima fase del negoziato agricolo²⁰⁸, la UE elabora alcune proposte specifiche (la scatola blu, la qualità dei prodotti alimentari, il benessere degli animali, la disciplina delle esportazioni²⁰⁹) più una proposta globale²¹⁰.

L'UE si dichiara esplicitamente favorevole alla ripresa di un negoziato unico, in quanto sarebbe possibile compensare i severi vincoli in agricoltura con altre aree negoziali.

La sua posizione nel complesso evidenzia un atteggiamento difensivo ma anche una maggior attenzione alle richieste dei paesi in via di sviluppo; infatti si propone il mantenimento ed il rafforzamento del Tsd, sancendo la volontà di fornire preferenze commerciali ai paesi in via di sviluppo anche con la firma del trattato *Everything but arms*.

Nella proposta di *modalities* della Commissione del 28 gennaio 2003 si accetta il 55% di riduzione della Masc (di cui va mantenuta la metodologia di calcolo), si

²⁰⁸De Filippis, Salvatici, 2003, pag 106 e seg.

²⁰⁹ Rispettivamente i documenti WTO G/AG/NW/W/17, G/AG/NW/W/18, G/AG/NW/W/19, G/AG/NW/W/34.

²¹⁰ G/AG/NW/W/90 del 14 dicembre 2000.

chiede il mantenimento della scatola blu, l'eliminazione della clausola *de minimis* nei paesi sviluppati, il mantenimento della scatola verde come contenitore delle misure di protezione dell'ambiente, del benessere animale, dello sviluppo rurale, nonché l'adeguamento della metodologia di calcolo della Masc alle necessità dei Pvs specie in materia di sicurezza alimentare e sviluppo rurale.

Il varo nel giugno 2003 della Riforma Fischler (approvata dal Consiglio il 26 giugno 2003²¹¹), con il conseguente passaggio dalla scatola blu alla scatola verde di gran parte dei nuovi pagamenti disaccoppiati (si stima per circa 70 miliardi di euro annui²¹²), consente alla UE di abbandonare la strenua difesa della scatola blu; inoltre, grazie alla Riforma Fischler, con il meccanismo della modulazione si ha una riduzione del sostegno sia accoppiato che disaccoppiato, in quanto la riduzione lineare degli aiuti della PAC finanzia nuove misure di sviluppo rurale.

Nella comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, ed al Consiglio Economico e Sociale del 26 gennaio 2003, si afferma come per la UE la riforma della PAC sia la prova che l'adozione di forme di sussidio meno distorsivo sia un reale orientamento e non una costrizione: *"The recently adopted reform of the CAP and proposals for reform in other sectors are the best proof that for the EU the path towards less trade-distorting support need not to be an external constraint, but a desired policy orientation. Internally, the path chosen meets the domestic challenges of promoting competitiveness for the EU agriculture while at the same time meeting the highest environmental, quality and animal welfare standard that our citizens expect"*²¹³.

La Commissione si dichiara disposta ancora una volta a ridurre sostanzialmente la scatola gialla²¹⁴, a far sì che la clausola *de minimis* mantenga un carattere di eccezionalità, a porre un tetto alla scatola blu pari al 5% del valore totale della produzione agricola, ma ritiene assolutamente inaccettabile ogni costrizione riguardante la scatola verde, in quanto contenitore di misure interne che non hanno effetti distorsivi sui mercati.

²¹¹ Reg. CE 1782/2003 e 1783/2003, successive integrazioni.

²¹² Commissione Europea, Direzione Generale Agricoltura, Newsletter 56.

²¹³ Comunicazione della Commissione del 26 gennaio 2003.

²¹⁴ Nella proposta al WTO del 29 gennaio si indica il 55%, tenendo comunque conto della food security e dello sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo.

Sostanzialmente questa stessa posizione è espressa nella lettera di Lamy e Fischler del 9 maggio 2004; si accetta di ridurre tutti i sussidi che siano distorsivi del commercio, ma appunto non la scatola verde.

Per quanto riguarda la posizione degli **USA**, va innanzi tutto detto che il *Farm bill*, approvato nel maggio 2002, rappresenta un notevole passo indietro rispetto al *Fair Act* dell'amministrazione Clinton del 1996, in quanto prevede misure di sostegno accoppiate, consolidando i piani di emergenza varati più volte fino a quel momento (i cosiddetti *counter-cyclical payments*, approvati per alleviare le conseguenze della riduzione dei prezzi internazionali).

La posizione degli USA, espressa prima dell'insediamento dell'Amministrazione Bush²¹⁵, è ben più morbida di quanto avvenuto nell'UR, in cui addirittura si erano spinti a considerare la cosiddetta "opzione zero"²¹⁶. Comunque essi hanno ribadito la coerenza tra la loro proposta e la propria riforma politica.

Gli USA continuano a premere per la riduzione del protezionismo agricolo, ma considerano la legittimità delle politiche rivolte ai *non-trade concerns*, purché attuate con programmi non distorsivi.

Il sostegno interno dovrebbe essere incluso in due sole scatole, a seconda che sia esente o meno da obblighi di riduzione; l'impegno non esente da riduzione avrebbe un importo massimo pari ad una percentuale della produzione agricola totale del paese relativamente ad un periodo base. Lo scopo dichiarato è quello di armonizzare le situazioni dei vari Stati.

Il Tsd non viene considerato un tema a sé stante; va quindi abolito come tale; va intensificata l'assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo, i cui interessi vanno considerati in ogni aspetto tecnico del negoziato.

Nella proposta di *modalities* del 13 luglio 2002, si offre la progressiva riduzione in 5 anni del sostegno interno, a partire dai valori correnti fino ad un valore massimo della Masc pari al 5% della produzione agricola degli anni 1996-98; l'eliminazione della scatola blu; il mantenimento della clausola *de minimis*; il mantenimento dei criteri di definizione delle politiche della scatola verde.

²¹⁵ G/AG/NG/W/15, *Comprehensive proposal*, G/AG/NG/W/16, 23 giugno 2000, *Domestic support reform*, e G/AG/NG/W/58, 14 novembre 2000, *Tariff quota reform*.

²¹⁶ È così chiamata la richiesta di eliminazione in 10 anni di tutte le misure distorsive del commercio, con cui l'Amministrazione Reagan esordì nell'UR, De Filippis, 1996, op. cit. in De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 106.

Il **Gruppo di Cairns**, costituito dai grandi esportatori agricoli, sia paesi sviluppati che in via di sviluppo, esprime la sua posizione in quattro proposte consegnate durante la fase uno del negoziato²¹⁷.

Circa le misure di sostegno interno, è chiesta la progressiva eliminazione della scatola blu e della scatola gialla, ed il ridimensionamento della scatola verde, mediante la ridefinizione del suo contenuto. Si ipotizza di definire la Masc non più come misura aggregata bensì prodotto per prodotto, e di abolire la parte di clausola *de minimis* non relativa ad alcun prodotto.

Per tutti e tre i pilastri veniva richiesto il cosiddetto *downpayment*, che nel caso del sostegno interno si concretizza in una forte riduzione nel primo anno di implementazione delle misure di sostegno. Ovviamente il G22 è a favore del mantenimento del Tsd.

Alla vigilia della Conferenza di Cancun il Gruppo di Cairns lascia il posto al G22, costituito solo da paesi in via di sviluppo, con l'uscita di Australia, Canada e Nuova Zelanda.

Il **Giappone**²¹⁸ è favorevole al mantenimento della scatola blu e della scatola verde, per includervi quelle misure che garantiscano il ruolo multifunzionale dell'agricoltura. Caratteristica della proposta giapponese è l'enfasi sulla sicurezza alimentare, intesa sia come maggior autosufficienza che come salubrità degli alimenti.

I **paesi in via di sviluppo** non facenti parte del Gruppo di Cairns sono un gruppo molto eterogeneo, comprendente paesi importatori ed esportatori, il Brasile, l'India, la Cina.

Il Tsd è chiaramente ritenuto la *conditio sine qua non* ai fini del raggiungimento della sicurezza alimentare, da perseguire attraverso il miglioramento della propria capacità produttiva; viene proposta la creazione della *development box* come contenitore delle misure per proteggere le aree rurali ed il settore agricolo.

²¹⁷ G/AG/NG/W/11, Export competition, 16 giugno 2000; G/AG/NG/W/35, Domestic support, 22 settembre 2000; G/AG/NG/W/54, Market access, 10 novembre 2000; G/AG/NG/W/93, Export restriction and taxes, 21 dicembre 2000.

²¹⁸ G/AG/NG/W/91, Negotiating proposal, 21 dicembre 2000.

7.2 La riduzione del sostegno interno: analisi dei documenti principali ²¹⁹

Come già più volte ricordato, per l'agricoltura tutte le misure di sostegno che hanno effetti distorsivi sulla produzione e sul commercio, pur con qualche eccezione, ricadono nella **scatola gialla**.

Il valore totale di queste misure deve essere ridotto. Nella prima fase, varie proposte riguardano l'entità della riduzione, e se essa debba riguardare una misura aggregata oppure no, e in questo caso quale flessibilità sia ammessa. Nella seconda fase, chiaramente queste proposte vengono elaborate con maggior dettaglio, e sono collegate al dibattito sulla clausola *de minimis* (ad esempio circa l'eventuale sua abolizione della per i soli paesi sviluppati), il mantenimento della scatola blu e della scatola verde. Non mancano le proposte di una totale eliminazione della scatola gialla per i paesi sviluppati.

La proposta USA-UE richiede che i paesi con livelli di sostegno più alti facciano sforzi maggiori, con la riduzione del valore consolidato della Masc di una fascia di $x-x\%$, e della clausola *de minimis* di $x\%$. La somma del sostegno compreso nella Masc, nella clausola *de minimis* e nella scatola blu dovrà essere ridotto sensibilmente rispetto ai valori del 2004.

Anche secondo il G22 i paesi con livelli di sostegno più alti dovranno fare sforzi maggiori; la riduzione del valore consolidato della Masc è prevista di una fascia di $x-x\%$ a seconda dei prodotti (è disaggregata), in quanto quelli con i più alti livelli di sostegno subiranno le riduzioni maggiori, con *downpayment* nel primo anno di implementazione. La clausola *de minimis* deve essere ridotta di $x\%$ della *de minimis* solo nei paesi industrializzati. Il sostegno compreso nella Masc e nella clausola *de minimis* dovrà essere ridotto almeno di $x\%$.

La proposta elaborata da Harbinson prevede la riduzione del 60% della Masc totale in 5 anni (40% in 10 anni per i paesi in via di sviluppo; il periodo base sono gli anni 1999-2001); la fissazione di un tetto massimo alla concessione di sostegno per prodotto, pari alla media del valore della misura aggregata del sostegno per prodotto negli anni 1999-2001. E' previsto il mantenimento della clausola *de minimis*, ma con tagli gradualmente del 5% al 2,5% in 5 anni; per i paesi in via di sviluppo invece essa rimane ferma al 10%.

²¹⁹ De Filippis, 2002, Cap. 4, op. cit. in De Filippis, Salvatici, 2003, pag. 90. ; *Agriculture negotiations: Background. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004; pag. 50 e seg..INEA, rapporto 2002-2003.

Il testo di del Castillo è simile alla proposta USA-UE; il testo di Derbez aggiunge la possibilità di mettere limiti sul sostegno erogabile per ogni singolo prodotto; entrambi ipotizzano riduzioni sulla combinazione dei pagamenti della scatola blu, gialla e della clausola *de minimis*.

Per quanto riguarda la **scatola blu**, nella fase uno, alcuni paesi vogliono che sia eliminata, altri che sia ridotta, altri ancora che sia mantenuta in quanto permette il raggiungimento di obiettivi legati ai *non-trade concerns*. Nella fase due si concretizzano le proposte di eliminare la scatola blu, che viene considerata come uno strumento temporaneo per aiutare quei paesi che avrebbero trovato più difficoltà ad adeguarsi alla presenza della sola scatola gialla.

La proposta congiunta USA-UE è per limitare la scatola blu al 5% del valore della produzione; il G22 ne chiede l'eliminazione.

Le proposte di Harbinson prevede il taglio del sostegno della scatola blu del 50% in 5 anni (33% in 10 anni per i paesi in via di sviluppo).

Il testo di Del Castillo sostanzialmente riprende la proposta USA-UE, chiede che siano implementate maggiori riduzioni nel tempo, e quello di Derbez arriva a prospettare una riduzione del valore aggregato di scatola blu, *de minimis*, e gialla.

Circa la **scatola verde**, nella fase uno, il dibattito è tra alcuni paesi che vorrebbero cambiare il contenuto della scatola verde in senso restrittivo, ed altri che vorrebbero invece includervi altre misure. Nella fase due, ad esempio, si propone di mantenere la scatola verde come un insieme di misure che non distorcono se non minimamente, gli scambi, aggiungendo però misure per rimborsare l'aumento dei costi dovuto a norme severe per il rispetto del benessere animale, e speciale flessibilità per i paesi in via di sviluppo che affrontano problemi come la sicurezza alimentare e la riduzione della povertà; questi ultimi propongono la creazione di una *development box* specifica per le proprie esigenze. Altri paesi vogliono invece che ne sia attentamente riconsiderato il contenuto, ad esempio in quanto l'effetto cumulativo delle misure ammesse potrebbe avere notevoli effetti sul commercio.

Il dibattito sulla scatola verde è sostanzialmente legato ai *non-trade concerns*, che fornirebbero una giustificazione per includere nella scatola verde alcune misure ritenute distorsive del commercio in quanto necessarie a perseguire obiettivi più generali legati alla multifunzionalità dell'agricoltura (posizione sostenuta da UE, Giappone, Svizzera, Norvegia, Corea, paesi dell'Europa centro-orientale; vedi prossimo capitolo).

Le questioni che si pongono sono quindi sostanzialmente due: se la scatola verde sia sufficientemente flessibile per accogliere all'interno i *non-trade*

concerns, e se essa distorca o meno gli scambi, come ritengono alcuni pesi in via di sviluppo, per le ragioni teoriche che sono state evidenziate nei precedenti capitolo.

Nella prima versione revisionata delle *modalities* si sostiene il mantenimento della scatola verde, anche se con alcuni possibili modifiche, come periodi di riferimento fissi, criteri più severi per l'ammissione delle misure, compensazioni per i costi sostenuti nel rispettare le norme sul benessere animale, nuovi tipi di sostegno da comprendersi nel Tsd.

Il testo USA-UE è chiaramente a favore della conservazione della scatola verde.

Il G22 propone di assoggettare le misure contenute nella scatola verde alla definizione di un limite massimo e di una % di riduzione per i paesi industrializzati, aggiungendo inoltre misure di disciplina addizionali su alcune categorie di supporto considerate distorsive del commercio.

Chiaramente qui le posizioni tra i vari gruppi sono molto distanti; in particolare ricordiamo che, considerando lo sforzo fatto con l'adozione della Riforma Fischler, la UE potrebbe essere disposta ad eliminare la scatola blu ma assolutamente non la verde²²⁰.

I testi di Pérez del Castillo e di Derbez propongono che i criteri per la scatola verde siano rinegoziati, in particolare, come sottolineato da Derbez, per far sì che siano minimamente distorsivi.

7.3 Il sostegno interno nell'accordo quadro del 31 luglio 2004²²¹

L'obiettivo indicato nella Dichiarazione di Doha è raggiungere la "sostanziale riduzione delle politiche di sostegno domestico distorsive del commercio".

Le riduzioni avverranno a due livelli: sia generale, che a livello di scatola gialla e clausola *de minimis*.

A livello generale, la somma della scatola gialla, della scatola blu e della clausola *de minimis* sarà ridotta secondo una formula scalare, ovvero che conduca ad un risultato armonico in quanto i membri con più alti livelli di sostegno saranno sottoposti a maggiori riduzioni; è previsto che già nel primo anno di implementazione dell'accordo si abbia il 20% della riduzione che sarà poi stabilita.

²²⁰ Anania, 2003(b).

²²¹ Documento WTO WT/L/579, Annex 1, 6-16.

Per la riduzione della Masc è prevista una formula scalare (*tiered formula*), con limiti sul supporto di prodotti specifici.

La negoziazione della *clausola de minimis* sarà effettuata tenendo conto delle esigenze dei paesi in via di sviluppo che utilizzano questa misura "*for substance and resource-poor farmers*".

I pagamenti contenuti nella scatola blu, fino ad ora non sottoposti ad alcuna restrizione, non potranno superare il 5% del valore della produzione agricola del paese, relativa ad un periodo base (non saranno necessari ulteriori tagli); tuttavia si prevede una certa flessibilità nei confronti di quanti facciano affidamento proprio su essa per la maggior parte delle misure di sostegno. Inoltre è stato aggiunto un altro componente alla scatola blu, ovvero *direct payments that do not require production*, destinato ad accogliere i *counter-cyclical payments* degli USA, che altrimenti sarebbero finiti nella scatola gialla. Si afferma la volontà di "definire e chiarificare" i criteri della scatola verde, prendendo in considerazione i *non-trade concerns*, ma in quest'ambito le negoziazioni non sono ancora iniziate.

Si assicura la presenza del Tsd²²², che consiste in minori coefficienti di riduzione, periodi di implementazione più lunghi, e la possibilità di continuare ad usare l'articolo 6.2 dell'URAA per continuare ad esentare dagli obblighi gli investimenti, i sussidi agli inputs e il supporto alla sostituzione delle colture illecite.

Ai fini della discussione che verrà portata avanti sui *non-trade concerns*, è ora necessario elencare brevemente altri tre punti dell'accordo relativi all'accesso al mercato: la possibilità per ogni Stato membro di definire un numero appropriato di *sensitive products*, che fanno eccezione rispetto alla formula generale di riduzione delle tariffe, e sono il risultato di un compromesso tra gli importatori netti del G10 ed il Gruppo di Cairns; la possibilità, per i soli paesi in via di sviluppo, di designare un numero appropriato di *special products*, "*based on criteria of food security, livelihood security and rural development needs*", voluta dal G33, il quale chiede che la scelta di questi prodotti venga fatta dai singoli paesi; un meccanismo speciale di salvaguardia destinato ai soli paesi in via di sviluppo, mentre rimane da negoziare la presenza della clausola speciale di salvaguardia nei paesi sviluppati.

Inoltre, secondo l'accordo, il tema dell'erosione delle preferenze tariffarie, fondamentale per i paesi ACP, sarà oggetto di ulteriori negoziazioni.

²²² "*..the modalities to be developed will need to incorporate operationally effective and meaningful provision for special and differential treatment for developing countries...*"; dal testo dell'Accordo.

Chiaramente il dibattito sull'accordo quadro è aperto, e può essere utile analizzarne alcuni aspetti per provare ad immaginarne l'**evoluzione**²²³.

Il punto più controverso è la *green box*; il G90 suggerisce l'applicazione di discipline più severe, mentre il G20, insieme al Gruppo di Cairns, chiede la chiarificazione dei criteri che ne sono alla base, proponendo limiti quantitativi e temporali (in particolare differenziando le misure di sostegno al reddito dai servizi, dalle misure di ammasso pubblico per la *food security*, e dall'aiuto alimentare domestico, che sono molto meno distorsive delle precedenti²²⁴), e misure specifiche per i paesi in via di sviluppo (anche se per ora l'attenzione del G20 è ancora focalizzata sulla *amber box* e sulla *blue box*, che rappresentano ancora le forme più distorsive di sostegno); l'Australia insiste per avere misure solo temporanee, mentre il Brasile ha sottolineato come i pagamenti comunque riducano i rischi ed i costi generali degli agricoltori, portando ad un aumento delle produzioni.

La UE ed il G10 chiedono invece che la *green box* rimanga com'è (la UE intende la chiarificazione come un semplice *health check-up*), in quanto (come afferma il G10) sarebbe uno strumento di transizione per quei paesi in cui è ampio l'uso delle misure di sostegno. In particolare, per la UE, una revisione più sostanziale della scatola verde, considerando le grandi concessioni in materia di sussidi alle esportazioni e la sostanziale riforma della PAC, rimetterebbe in gioco l'intero accordo.

La posizione degli USA rimane nel mezzo, sottolineando la necessità di mantenerla ma al tempo spesso lasciando spazio a qualche flessibilità per la sua ridefinizione.

Concludendo, al momento la volontà di mantenere determinati aiuti all'interno della *green box* appare più politica che giustificata da parametri tecnici.

Il G33 ribadisce l'importanza nei paesi in via di sviluppo della *de minimis* e dell'articolo 6.2 ai fini della *food security* e dello sviluppo rurale.

Il dibattito è aperto anche sulla *blue box*; il Gruppo di Cairns ha chiesto di renderla temporanea, e di prevedere dei limiti per il sostegno ai singoli prodotti, affinché questa scatola sia realmente soltanto uno strumento per aiutare la transizione delle misure di sostegno fuori della scatola gialla.

²²³ ICTSD, 2005.

²²⁴In particolare dovrebbero essere rispettati i seguenti criteri: transitorietà; pagamento da parte dello stato e non dei cittadini; non richiedere inputs della produzione; non poter aggiornare i periodi base. ICTSD, 2005.

8 IL DISACCOPIAMENTO DELLA RIFORMA FISCHLER DELLA PAC NELL'EVOLUZIONE DEL NEGOZIATO

Lo scopo di questo capitolo, ai fini della discussione sui *non-trade concerns* che verrà portata avanti in seguito, è quello di approfondire il concetto di "disaccoppiamento", per procedere ad alcune considerazioni di natura teorica sulle sue caratteristiche. In particolare si farà riferimento alla Riforma Fischler della PAC, che ha introdotto i pagamenti disaccoppiati in maniera tale da poterli includere nella *green box*; questa scatola è stata da sempre considerata come la "sede naturale" per quelle misure politiche che fossero indirizzate ai *non-trade concerns*, purché non distorsive del commercio. Una brevissima analisi della Riforma Fischler è indispensabile a chiarire la posizione della UE, che ricordiamo è stata il primo attore a proporre l'utilizzo del termine multifunzionalità in sede negoziale.

8.1 La "green box" ed il disaccoppiamento del sostegno

Molte delle misure attualmente permesse dal WTO riguardanti i *non-trade concerns* ricadono nella *green box*: ad esempio l'ammasso pubblico e l'aiuto alimentare domestico in relazione alla *food security*; il sostegno disaccoppiato al reddito, l'assicurazione sul reddito, le reti di sicurezza, i pagamenti in caso di disastri naturali, o ancora gli aiuti per gli investimenti e l'assistenza regionale; i pagamenti ambientali²²⁵.

Vale la pena ricordare ancora una volta come si debba comunque prestare sempre attenzione simultaneamente all'uso di tutti gli strumenti dei tre pilastri del commercio, e non solo al sostegno interno, in quanto le politiche che mirano all'isolamento dei mercati limitano sempre anche i benefici ottenibili da un mercato globale e modificano le risposte alle sue perturbazioni²²⁶. Inoltre oggi i *non-trade concerns* non sono più qualcosa da proteggere esclusivamente con misure di sostegno interno, bensì appartenenti anche agli altri pilastri, come si vedrà nel prossimo capitolo.

²²⁵ Blandford et al, 2002.

²²⁶ Burfisher et al., 2002.

All'inizio del secolo, le prime misure di politica agricola avevano il duplice scopo di sostenere il reddito in agricoltura (per garantire la sicurezza alimentare nazionale, e fronteggiare la minaccia che il progresso tecnologico determinasse una riduzione dei prezzi e dunque un'erosione dei redditi) e di stabilizzare i prezzi (a vantaggio sia dei produttori che dei consumatori).

Le misure di sostegno ai prezzi, seppur con combinazioni diverse a seconda del tipo di strumento utilizzato²²⁷, hanno comunque l'effetto di spostare gli investimenti verso il settore agricolo, di portare ad incrementi della produzione, di diminuire il benessere dei consumatori, di distorcere il commercio internazionale sia alterando la bilancia dei pagamenti del paese che li applica che influenzando i prezzi mondiali, se le sue dimensioni economiche sono rilevanti.

Al contrario, gli aiuti diretti al reddito hanno una funzione puramente redistribuiva²²⁸; in questo senso è stato gradualmente introdotto il "disaccoppiamento" degli aiuti dalla produzione, il quale è importante come tale per migliorare l'efficienza dei trasferimenti di reddito ai produttori, minimizzando le distorsioni economiche e le perdite distributive, permettendo di ottenere benefici sostanziali come la riduzione dei costi per i consumatori ed i contribuenti, e il perseguimento di politiche più efficaci.

Vi sono più definizioni di cosa si debba intendere per "disaccoppiamento": una largamente accettata afferma che si ha disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione se i pagamenti agli agricoltori sono erogati sugli outputs inframarginali, o indipendentemente dalla produzione corrente e futura; in altre definizioni si fa riferimento alle distorsioni causate alla produzione o al commercio²²⁹.

Secondo l'URAA²³⁰, i sussidi disaccoppiati dovranno innanzi tutto rispondere ai criteri generali della scatola verde, ovvero essere supportati da fondi pubblici, non comportare trasferimenti dai consumatori, e non determinare alcun sostegno di prezzo sulla produzione. Inoltre l'articolo 6 ("Sostegno del reddito disaccoppiato") impone che i pagamenti siano erogati con criteri ben definiti (tra cui rientra "lo status di produttore o di proprietario terriero, l'uso di fattori o il livello della produzione in un periodo base definito e fisso"), e che non siano

²²⁷ L'esempio più noto è forse quello che confronta gli effetti della presenza di un prezzo d'intervento con quelli dovuti all'applicazione di un pagamento compensativo, che a differenza del precedente non distorcono il consumo.

²²⁸ Scoppola, 2004.

²²⁹ De Gorter Harry, Ingco Merlinda D., Ignacio Laura, 2004, pag. 139.

²³⁰ URAA, Allegato 2, articolo 6.

legati in nessun modo ai volumi, ai prezzi ed al tipo di produzione, e neanche e ai fattori della produzione relativi ad anni diversi da quelli del periodo base; per ricevere i pagamenti non deve essere necessaria alcuna produzione. In tal modo dovrebbero avere effetti distorsivi nulli o al più minimi sul commercio internazionale.

Seguendo l'OECD, si ha che una politica è *effectively fully decoupled* se non cambia i livelli all'equilibrio di produzione e consumo; è *fully decoupled* se, oltre a rispettare questa condizione, essa non influenza la forma della curva d'offerta né di quella di domanda.

Analogamente²³¹ si può fare distinzione tra una misura "effettivamente" disaccoppiata, che lascia inalterati nel breve periodo i livelli di produzione e commercio, e "pienamente" disaccoppiata, se non influisce neanche sui processi di aggiustamento nel settore che si vengono a determinare in seguito a perturbazioni nel lungo periodo.

Un'altra distinzione, piuttosto accademica, può essere fatta nel considerare il disaccoppiamento in maniera "simmetrica", se esso non deve dar luogo né ad aumenti né a diminuzioni della produzione, oppure "asimmetrica", se si possono avere riduzioni nella produzione.

Tuttavia anche i pagamenti disaccoppiati non sono scevri da conseguenze criticabili: essi possono infatti influenzare in qualche misura le decisioni degli agricoltori, perché magari, essendo inframarginali, non influenzeranno il livello di produzione (a parte il cosiddetto "effetto ricchezza", ovvero maggiore propensione alla produzione generata dalla minore avversione al rischio), ma saranno rilevanti nell'influire sulla decisione di rimanere o meno nel settore agricolo, modificando quindi l'offerta nel lungo periodo²³². D'altra parte, conseguenza positiva del disaccoppiamento dovrebbe essere, proprio nel lungo periodo, la fuoriuscita dal mercato delle imprese meno virtuose, con conseguente aumento della dimensione media aziendale. Non va tralasciato infine che le tasse (che gli Stati devono raccogliere in quanto il costo della misura non pesa sui consumatori bensì sui contribuenti, e la cui entità potrebbe essere maggiore a causa dei maggiori costi amministrativi dovuti al disaccoppiamento) potrebbero essere a loro volta causa di distorsioni.

Un **modello "ideale" di disaccoppiamento** prevederebbe²³³:

²³¹ Cahill, 1997, op. cit. in Scoppola 2004.

²³² Martin, 2000.

²³³ Si veda al Cap 1 il modello del *bond* che ne rappresenta una delle teorizzazioni più note. De Gorter Harry, Ingco Merlinda D., Ignacio Laura, 2004, pag 143.

- che non sia richiesta produzione;
- che la terra, il lavoro e gli altri input non debbano essere utilizzati obbligatoriamente in agricoltura;
- che le regole di eleggibilità siano chiare e immutabili;
- che sia stabilito un periodo base fisso;
- che per ottenere il pagamento sia richiesto un numero massimo di anni di attività come agricoltore-o il raggiungimento dell'età del pensionamento;
- la presenza di un tetto ai pagamenti, che variano in modo inversamente proporzionale con la dimensione aziendale;
- che sia eliminato ogni supporto accoppiato alla produzione;
- che i livelli di pagamenti sia a livello aggregato che aziendale siano fissati in sede WTO, per evitare cambi nelle politiche dei governi.

Due modelli che possono essere presi in considerazione per offrire ipotesi applicative sono il modello dei *bond*²³⁴ (titoli statali; proposto da Swinbank e Tangermann, 2001), e quello degli aiuti all'aggiustamento delle aziende agricole²³⁵ (proposto da Buckwell, 1997), nell'ambito di una politica agricola impegnata fundamentalmente sullo sviluppo rurale più che sulle misure di mercato.

Entrambi sono caratterizzati dall'ipotizzare una durata limitata nel tempo di tali pagamenti, completamente disaccoppiati, progressivamente decrescenti in modo da non essere percepiti come definitivi (e scongiurare quindi l'effetto ricchezza), gestiti applicando il principio di sussidiarietà; tuttavia i *bond* sono meramente compensativi delle distorsioni indotte dalla precedente applicazione dal sistema di aiuti accoppiati, e quindi destinati ai beneficiari storici del pagamenti, mentre gli aiuti all'aggiustamento sono destinati a premiare comportamenti virtuosi o mirati a chi ha maggiori esigenze di aggiustamento, e quindi ricevibili da chi genera le esternalità positive.

8.2 Il disaccoppiamento nella Riforma Fischler

La filosofia del disaccoppiamento è stata fatta propria dalla Riforma Fischler della PAC; essa si qualifica come estremamente innovativa rispetto al passato, in quanto prevede il passaggio dal sostegno al prodotto al sostegno al produttore, con l'ambizioso obiettivo di riuscire contemporaneamente a

²³⁴ Swinbank, Tangermann, 2001, op. cit. in Scoppola, 2004.

²³⁵ Buckwell et al., 1997.

migliorare la competitività sui mercati e a rispettare gli standards più elevati in materia di benessere animale, rispetto dell'ambiente e qualità alimentare. La novità più interessante è la natura disaccoppiata dei nuovi pagamenti.

Collegandoci a quanto appena espresso in linea teorica, notiamo che i pagamenti previsti dalla Fischler hanno una durata illimitata ed un valore, considerando la bassa entità della modulazione, praticamente costante nel tempo; il cosiddetto "effetto ricchezza" non è quindi allontanato.

Inoltre, pensando alla condizionalità ed alle possibilità di disaccoppiamento parziale, tra cui l'art. 69 del Reg. CE 1782/2003, essi si pongono non come semplici compensazioni della vecchia PAC, ma come un vero e proprio strumento politico di orientamento del settore ad una maggiore attenzione per gli aspetti ambientali, e relativi al benessere animale ed alla qualità alimentare. È come se venissero a confondersi **due obiettivi politici** ben distinti: da un lato, garantire una compensazione (che dovrebbe essere temporanea) ai beneficiari storici della PAC, in modo da assisterli nel processo della graduale eliminazione dei sussidi; dall'altro, fornire un compenso a quegli agricoltori che con la loro attività generano esternalità positive cui la società attribuisce un valore. Inoltre, i due insiemi di agricoltori (beneficiari storici e fornitori di esternalità) non sono affatto coincidenti.

Un'altra difficoltà che potrebbe presentarsi è probabilmente l'eccessiva flessibilità lasciata agli Stati membri nell'applicazione dei regolamenti comunitari, col rischio, a livello nazionale, della dispersione delle risorse tra un numero eccessivo di obiettivi, e, a livello comunitario, della coesistenza tra politiche differenti.

In particolare, i vari Stati possono decidere di mantenere accoppiata parte dei pagamenti, influenzando in sintesi il grado di disaccoppiamento della riforma stessa, che è l'opzione più rilevante ai fini dell'accettabilità della PAC a livello internazionale. Dai dati disponibili²³⁶ risulta che, almeno per il 2005, la percentuale complessiva di disaccoppiamento per la UE si ferma al 54%. La maggior parte dei paesi ha infatti adottato forme di disaccoppiamento parziale, ovvero ha escluso alcune misure dal disaccoppiamento (come i premi per vacca nutrice e per bovini maschi, i premi per gli ovicaprini ed alla macellazione, l'art. 69). Alcuni paesi membri hanno inoltre rinviato al 2006 l'entrata in vigore del disaccoppiamento.

²³⁶ Frascarelli, 2005; elaborazioni su allegato VIII Reg. CE 1782/2003, modificato dal Reg. CE 118/2005.

Parte del sostegno continua quindi ad andare a finire nella scatola blu e nella scatola gialla. A queste due scatole afferiscono inoltre ancora buona parte dei sussidi delle OCM latte, cereali (scatola gialla), riso (blu), e di quelle OCM non ancora riformate (come lo zucchero, o l'ortofrutta).

È improbabile che questo renda difficile il rispetto degli impegni assunti dalla UE nell'URAA (la scatola gialla non subisce ulteriori riduzioni dopo il 2000-2001); tuttavia, senz'altro, la variabilità nell'adozione delle misure della Riforma non contribuisce a rafforzare la posizione dell'Unione nei negoziati attualmente in corso, in quanto i diversi Stati dimostrano di intendere diversamente il ruolo del sostegno al settore agricolo.

Un'altra scelta demandata agli Stati membri è la possibilità di adottare la regionalizzazione del PUA; visto che l'ammontare dei diritti viene stabilito sulla base della superficie ammissibile del primo anno di applicazione, è dubbia almeno per qualche anno la sua classificazione come sostegno disaccoppiato²³⁷.

Il disaccoppiamento della Riforma Fischler porta con sé una serie di costi e di benefici. Tra i costi si annoverano senza dubbio quelli di natura amministrativa e gestionale, ma anche quelli di natura sociale, legati al possibile abbandono dell'attività agricola (che genererebbe anche costi ambientali), ed al fatto che vengano fissate le disuguaglianze "storiche" nell'ammontare dei pagamenti percepiti. Tra i benefici vi sono invece una maggiore trasparenza nel sostegno, la possibilità di legittimare la PAC agli occhi dei contribuenti, un maggior orientamento ai mercati, e chiaramente la possibilità di avere una posizione più forte in sede WTO.

8.3 L'accettabilità della Riforma Fischler in sede WTO

La Riforma Mc Sharry prima, ed Agenda 2000 poi, hanno contribuito a spostare buona parte del sostegno agricolo erogato agli agricoltori dell'Unione dalla "*amber box*" alla "*blue box*". Chiaramente il passaggio dal sostegno dei prezzi di mercato agli aiuti, compensativi prima, diretti poi, ha avuto ripercussioni positive anche sugli altri due pilastri dell'URAA (ovvero accesso al mercato e sussidi alle esportazioni).

Lo scopo dichiarato della Riforma Fischler è invece quello di trasferire il sostegno nella "*green box*", ovvero quell'insieme di misure che, poiché sono ritenute al minimo o per nulla distorsive del commercio internazionale, non sono

²³⁷ Scoppola, 2004.

soggette a riduzione. Tra i vari strumenti che ricadono nella scatola verde (come ad esempio i pagamenti ambientali, i fondi per la ricerca e l'assistenza tecnica etc.) verrebbe utilizzato l'art. 6 dell'allegato 2 dell'URAA, ovvero "Sostegno del reddito disaccoppiato"; le condizioni da rispettare sono state spiegate nel primo paragrafo del presente capitolo.

Sebbene il PUA sia stato concepito in quest'ottica, vi sono almeno tre ordini di motivi per cui esso potrebbe tecnicamente non essere considerato come parte della "scatola verde" (le ragioni teoriche, per cui il PUA sia "minimamente o per nulla" distorsivo dei mercati, sono state considerate nel precedente paragrafo).

Innanzitutto, il fatto che sia necessario il rispetto delle BCAA (Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali), pena la riduzione dell'aiuto disaccoppiato, potrebbe portare a richiedere un minimo di produzione²³⁸, il che è vietato dall'art. 6 (ii) dell'allegato 2 dell'URAA ("l'ammontare di questi pagamenti in ciascun anno non dovrà essere connesso al, o basato sul, tipo o volume della produzione (incluso il numero dei capi di bestiame) realizzata dal produttore in un qualsiasi anno successivo al periodo base"). Questo vincolo tuttavia non appare così stringente, in quanto sarebbe molto difficile dimostrare che il rispetto della BCAA provochi effettivamente livelli di produzione tali da provocare distorsioni sui mercati internazionali.

L'art. 6 (ii) appare in contrasto anche con il divieto di effettuare alcune colture (es. orticole), sugli ettari ammissibili; in questo senso recentemente sono stati coinvolti in una disputa in sede WTO i pagamenti USA sul cotone²³⁹. Per questo il mancato rispetto di questa seconda clausola appare più pericoloso.

Infine, in maniera eclatante, il dover dichiarare un determinato numero di ettari ammissibili per percepire il PUA è in contrasto con l'art. 6 (iv) dell'allegato 2 dell'URAA, laddove si afferma che "l'ammontare di questi pagamenti in ciascun anno non dovrà essere connesso ai, o basato sui, fattori produttivi utilizzati in un qualsiasi anno successivo al periodo base". E la terra è senza dubbio il principale fattore produttivo; collegando la possibilità di percepire il PUA ad un uso agricolo della stessa si infrange una delle condizioni teoriche alla base del "disaccoppiamento".

²³⁸ Cardwell, 2003.

²³⁹ Il Brasile ha citato gli USA in merito ai sussidi sul cotone; una delle ragioni è che i *Production Flexibility Contracts* e i *Direct Payments* violano l'art 6(ii), in quanto subiscono una decurtazione se l'agricoltore sceglie di coltivare alberi da frutto o orticole. Il panel WTO ha, per il momento, dato ragione al Brasile. Quanto al PUA, il divieto di coltivare determinate colture decade se viene applicato il meccanismo della regionalizzazione.

Inoltre i pagamenti ambientali, previsti nella *green box*, non corrispondono con quelli previsti dal reg. CE 1257/99 (modificato dal 1783/2003), sia perché il suo ambito di applicazione è ben più ampio, che perché i pagamenti in esso previsti non solo coprono i maggiori costi o le minori entrate ma includono anche un "incentivo" al produttore, fino al 20% dei maggiori costi o della perdita di entrata²⁴⁰.

Come già evidenziato nei precedenti capitoli, nell'Accordo quadro del 31 luglio 2004 è prevista solo una chiarificazione dei criteri che definiscono la scatola verde; per ragioni di ordine politico, per il momento tutto lascia pensare che essa non verrà sostanzialmente modificata, nonostante le aspre critiche che provengono in particolare dai paesi esportatori del Gruppo di Cairns. Gli sforzi della UE sono già stati notevoli: essa si è infatti dichiarata disposta a alla completa eliminazione dei sussidi all'esportazioni (di cui è la principale utilizzatrice a livello mondiale), ed ha "giocato tutto" sulla scatola verde (nonostante le differenze tra gli Stati membri citate poc'anzi, la Riforma Fischler è stata senza dubbio molto innovativa in questo senso). Per l'Unione sarebbe semplicemente inaccettabile proseguire il negoziato senza avere la certezza che i pagamenti della Riforma Fischler trovino questa collocazione.

D'altra parte la scatola verde appare essere quella meno a rischio, considerando le posizioni degli altri membri del WTO, i quali in maggioranza spingono per l'eliminazione completa di tutte le forme di sussidio distorsive del commercio. In tal senso, la scelta di alcuni paesi membri della UE di continuare a mantenere accoppiata una parte dei sussidi appare quantomeno anacronistica, anche se indubbiamente ha il risultato di incrementare il capitale negoziale.

²⁴⁰ Rodgers e Cardwell, 2003.

9 I *NON-TRADE CONCERNS* NELL'ATTUALE NEGOZIATO AGRICOLO

In questo capitolo, dopo aver elencato i documenti in cui si fa riferimento ai *non-trade concerns* in ambito WTO (ovvero, che vengono chiamati in causa durante il dibattito), si offrirà un descrizione delle posizioni assunte dai vari attori dell'attuale negoziato (UE, *Friends* della multifunzionalità, USA e Gruppo di Cairns, paesi in via di sviluppo).

In ultimo si riportano le ipotesi sulla conclusione del negoziato.

9.1 Introduzione

*"The concept of multifunctionality therefore greatly overlaps with the non-trade concerns referred to in the Agreement on Agriculture. While the concept of multifunctionality, in our view, is preferable from an analytical point of view, for most practical purposes the concepts of multifunctionality and non-trade concerns are to a large extent identical"*²⁴¹.

Volendo tentare una spiegazione storica dell'aumento dell'importanza dei *non-trade concerns* nel negoziato agricolo, si può far riferimento ad una serie di fenomeni che negli ultimi anni hanno acquistato una sempre maggior rilevanza. La globalizzazione dei mercati ha portato ad un radicale cambiamento delle abitudini dei consumatori, massificandole ma aumentandone al tempo stesso la consapevolezza; nei paesi sviluppati, in particolar modo, vi è un segmento crescente dei consumatori che ritiene che l'eccessiva e repentina liberalizzazione dei mercati possa mettere a rischio la qualità e la sanità degli alimenti, oltre a "costringere" all'adozione di metodi di produzione poco rispettosi dell'ambiente

²⁴¹ Norway: appropriate policy measure combinations to safeguard non trade concerns of a multifunctional agriculture. *Informal Process of Analysis and Information Exchange of the Committee on Agriculture*, 1999, op. cit. in Grossmann, 2003, pag. 91.

e degli animali, e non da ultimo aumentando la povertà dei paesi in via di sviluppo.

A tal proposito è sintomatica, nei paesi industrializzati, la creazione negli ultimi anni di Enti pubblici con le parole "consumatore" o "ambiente" nel nome²⁴².

Sarebbe questa nuova consapevolezza il motore della giustificazione delle misure di sostegno al settore agricolo; in tal senso, la multifunzionalità dell'agricoltura avrebbe lo scopo di rendere accettabile il supporto dato a questo settore, sia agli occhi dei cittadini (giustificando il "patto sociale" tra gli agricoltori e la società che determina le ragioni e le forme di politica agraria²⁴³) dei singoli paesi, che in ambito internazionale.

In quest'ultimo caso, però, la sua accettazione è stata tutt'altro che scontata: infatti, da un lato, da parte di quei paesi che invece non possono permettersi tali misure, essa viene intesa come una sorta di "protezionismo strisciante", e dall'altra, soprattutto per quanto riguarda il binomio *food security-food safety*, sembra che le differenze tra il livello di vita nei vari paesi siano troppo esasperate per poter consentire un approccio unitario al dibattito. Si avverte quindi il bisogno di stabilire regole chiare, sul "come" più che sul "perché", senza quindi entrare nel merito delle decisioni politiche dei singoli paesi, i quali mantengono la loro sovranità.

In altre parole, "*WTO limits trade-distorting policies, not policy objectives*"²⁴⁴.

Un ventaglio di nuove tematiche, tra l'altro estremamente eterogeneo, entra così a far parte delle trattative.

È da tempo che i *non-trade concerns* rivestono importanza nelle trattative WTO; già a Seattle la discussione sulla multifunzionalità aveva impedito il raggiungimento di un accordo, in quanto alcuni paesi ne proponevano l'inclusione esplicita nel dibattito, mentre altri si opponevano, considerandola un preteso per continuare a promuovere politiche protezionistiche²⁴⁵.

La sempre maggior attenzione ai *non-trade concerns* è dovuta al fatto che, a mano a mano che si va verso l'accettazione dell'adozione di norme globali di liberalizzazione dei mercati, le politiche domestiche assumono una maggior importanza relativa, e per forza di cose i negoziati WTO andranno a focalizzarsi almeno sulle misure che hanno maggiori effetti distorsivi del commercio²⁴⁶;

²⁴² Grant, 2003.

²⁴³ Buckwell, Sotte, 1997.

²⁴⁴ Bohman et al, 1999, pag. 2.

²⁴⁵ Grossmann, 2003, pag 86.

²⁴⁶ " *The future direction of agricultural trade negotiations will shift discernibly from tariffs as traditionally understood, financial in nature, to the agricultural products themselves, the method of their production*

inoltre le barriere domestiche possono essere almeno tanto distorsive quanto lo sono le barriere commerciali²⁴⁷.

Sebbene infatti il WTO non abbia nulla a che fare né col benessere animale che con la qualità delle acque, in entrambi casi le leggi che regolamentano questi settori nei diversi Stati possono avere un profondo impatto sulla competitività.

In teoria la scatola verde dovrebbe essere sufficiente affinché gli Stati proteggano i *non-trade concerns*, ovvero la multifunzionalità dell'agricoltura - intesa in *sensu lato* come possibilità del settore agricolo di provvedere a più scopi, oltre la produzione di alimenti e fibre; infatti in essa ad esempio rientrano la possibilità di finanziare ammassi pubblici, il supporto delle comunità rurali e degli spazi ricreativi e culturali, della biodiversità, etc.

Ma non è così semplice.

9.2 I documenti fondamentali

Si citano ora brevemente i punti in cui, nei vari documenti approvati in sede WTO, è stato fatto riferimento ai *non-trade concerns*.

Preambolo dell'URAA

*"Notando che gli impegni previsti dal programma di riforma dovrebbero essere realizzati in modo equo fra tutti i paesi membri, tenendo conto degli interessi non commerciali, tra i quali la sicurezza alimentare ed il bisogno di proteggere l'ambiente..."*²⁴⁸.

art. 20 URAA

"Riconoscendo che l'obiettivo di lungo periodo di giungere ad una riforma basilare attraverso la riduzione sostanziale e progressiva del sostegno e della protezione è un processo continuo, i membri concordano nel riprendere i

and, importantly, the extent to which such matters may legitimately constitute impediments for free trade", Blandford e Fulponi, 1999, op. cit. in Cardwell 2003 pag 155; si veda anche Anderson, 2000, pag. 478.

²⁴⁷ Di solito la protezione domestica viene ritenuta meno distorsiva delle misure di protezione perché nel secondo caso si influenza anche il lato del consumo; ma la curva di domanda tende ad essere in elastica nei paesi sviluppati. *"Recent use and misuse of the term in international forums reflects an agenda to weaken international commitments to reduce domestic agricultural policies that distort international markets"*, Bohman et al., 1999, pag 22.

²⁴⁸ Traduzione non ufficiale ripresa da De Filippis, Salvatici, 1996.

*negoziati per proseguire tale processo un anno prima del termine del periodo di implementazione, tenendo in considerazione:
l'esperienza, a tale data, dell'implementazione degli impegni di riduzione;
gli effetti degli impegni di riduzione sul commercio internazionale dei prodotti agricoli;
i non-trade concerns, il trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo, l'obiettivo di stabilire un sistema agricolo equo e orientato al mercato, e gli altri obiettivi e questioni citati nella premessa di questo accordo;
quali altri impegni sia necessario adottare per realizzare i sopra citati obiettivi di lungo periodo*²⁴⁹.

L'art. 20 dell'URAA rappresenta la base fondamentale da cui si è originato il dibattito sui *non-trade concerns*, concetto che qui è esteso a comprendere la sicurezza alimentare (*food security*) e la protezione dell'ambiente.

In questo articolo, "*non-trade concerns*" è un richiamo agli interessi in primo luogo dei paesi industrializzati, mentre la frase *il trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo* sembra rivolto al G90 e *l'obiettivo di stabilire un sistema agricolo equo e orientato al mercato* al Gruppo di Cairns²⁵⁰.

Doha Declaration, art. 13, agriculture

"...ci impegnano a condurre negoziati globali, mirati a: miglioramenti sostanziali nell'accesso al mercato; riduzione, in vista di una progressiva eliminazione, di ogni forma di sussidio alle esportazioni; sostanziali riduzioni negli aiuti nazionali che creano distorsioni al commercio. Concordiamo che il trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo sarà parte integrante di ogni parte del negoziato e sarà incorporato nelle liste di concessioni e impegni e, se opportuno, nelle regole e discipline che devono essere negoziate, in modo che sia effettivo e permetta ai paesi in via di sviluppo di far fronte alle loro necessità, inclusa la sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale. Prendiamo atto delle preoccupazioni non commerciali riflesse nelle proposte di negoziato sottoscritte dai Membri e confermiamo che le preoccupazioni non commerciali

²⁴⁹ Traduzione non ufficiale ripresa da De Filippis, Salvatici, 2003. L'impostazione dell'art. 20 ha portato alcuni paesi a descrivere il mandato come un pentagono, ai cui vertici si troverebbero oltre ai tre pilastri tradizionali (accesso al mercato, sussidi alle esportazioni, sostegno interno) anche il Tsd e i *non trade concerns Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre

²⁵⁰ Swinbank, 2004.

*saranno prese in considerazione nei negoziati, così come previsto dall' Accordo sull'Agricoltura*²⁵¹.

Nella Dichiarazione di Doha viene incluso anche lo sviluppo rurale nel gruppo dei *non-trade concerns*.

Accordo quadro del 31 luglio 2004

*"Green Box criteria will be reviewed and clarified with a view to ensuring that Green Box measures have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production. Such a review and clarification will need to ensure that the basic concepts, principles and effectiveness of the Green Box remain and take due account of non-trade concerns"*²⁵².

Art. 2 Agreement on Technical Barriers to Trade

"Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products".

Altri aspetti legali²⁵³

L'art. XX del GATT impedisce di discriminare tra i cosiddetti "*like products*"²⁵⁴, ma contempla una serie di eccezioni agli altri articoli del GATT, (come il diritto per i membri a) di proteggere la morale pubblica, b) di implementare misure per proteggere la vita o la salute di uomini, piante, animali, e di conservare le

²⁵¹ Traduzione non ufficiale a cura della Direzione generale per la cooperazione economica del Ministero degli Affari Esteri, da De Filippis, Salvatici, 2002.

²⁵² WT/L/579.

²⁵³ Vanzetti David, Wynen Els, 2004 pag 170.

²⁵⁴ Il GATT non definisce cosa debba intendersi per *like products*; nel 1970 il GATT *Working Party* ha suggerito quattro criteri: le proprietà fisiche, l'uso finale, i gusti e le abitudini dei consumatori, la classificazione tariffaria, ma non i metodi di produzione, Swinbank, 2004.

risorse naturali, purchè che non siano utilizzate in modo discriminatorio). In questo articolo non viene citato il benessere animale, ma secondo alcuni²⁵⁵ l'adozione di legislazioni in materia potrebbe ricadere nell'art. XXa e XXb.

La "Decision on the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net-Food Importing Developing Countries", è un accordo del WTO inerente la *food security*.

Alla *food safety* può essere riferito l'art. 5.7 del *WTO Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures*.

Oltre alla sicurezza alimentare (*food security*) e alla protezione dell'ambiente, citati nel preambolo dell'URAA, e allo sviluppo rurale, che troviamo nella Dichiarazione di Doha, vi sono altri *non-trade concerns* che sono stati proposti dai vari Stati membri nel corso delle trattative, come il benessere animale (UE), la qualità alimentare, le indicazioni geografiche (UE), e la multifunzionalità (UE e *Friends* della multifunzionalità).

Pertanto, oltre ai temi di cui si fa esplicita menzione nei documenti WTO, ve ne sono numerosi altri, in un elenco che varia nel tempo. Nel 2000, il segretariato del WTO ha compilato una lista dei vari *non-trade concerns*²⁵⁶ menzionati da ben 36 paesi nelle richieste prima della Conferenza di Seattle (considerando la UE pari a 15).

9.3 Le principali posizioni ed il negoziato agricolo in corso

Nel corso delle trattative del negoziato agricolo attualmente in corso, la maggior parte dei paesi riconosce che l'agricoltura ha molte altre funzioni oltre a produrre cibo e fibre; la sede naturale in cui collocare le misure che gli Stati membri reputino necessarie per supportare tali funzioni è la scatola verde, in cui come già ripetuto si collocano una serie di strumenti, che devono rispondere a specifici criteri. Tuttavia, come sappiamo, vi è una profonda interrelazione tra i vari pilastri dell'URAA, e ciò porterà il dibattito a spostarsi dal solo sostegno interno anche ad altri aspetti del commercio internazionale.

²⁵⁵ Swinbank, 2000, pag. 12.

²⁵⁶ G/AG/NG/S/17.

9.3.1 La UE

Fu la UE che riuscì per prima ad ottenere di menzionare i *non-trade concerns*, anche se non la multifunzionalità, nella bozza del documento finale della conferenza di Seattle; in seguito la UE ha reiterato il suo supporto alla multifunzionalità, sempre stando attenta a far rientrare l'argomento nei *non-trade concerns*, appunto già riconosciuti in sede WTO, ed ha esplicitamente chiesto che l'art. 20 dell'URAA sia la base dei nuovi negoziati²⁵⁷.

Nel corso della fase uno del negoziato le proposte della UE rilevanti ai fini del dibattito sui *non-trade concerns* sono essenzialmente tre: quella relativa alla qualità alimentare, quella sul benessere animale, presentate entrambe il 28 giugno 2000, ed infine la proposta negoziale complessiva, del 14 dicembre 2000²⁵⁸.

Esaminiamole quindi brevemente.

Nella proposta comprensiva²⁵⁹ si afferma chiaramente che *"The reform process which was agreed in the Uruguay Round also aimed at a balance between trade concerns – market access, export competition, domestic support – and non-trade concerns, which reflect important societal goals. The EC believe that further liberalisation and expansion of trade for agricultural products are an important contribution to sustained and continued economic growth, in both developed and developing countries. The EC believe that in order to achieve these goals, it is vital to muster strong public support, which can only be achieved if other concerns are met, in particular the multifunctional role of agriculture, which covers the protection of the environment and the sustained vitality of rural communities, food safety and other consumer concerns including animal welfare"*.

Innanzitutto si noti l'inclusione all'interno del concetto di multifunzionalità (termine utilizzato esplicitamente nel documento) dei temi del benessere animale e delle *food safety*, i quali come abbiamo detto non rientrano *tout cour* in una definizione "economica" della stessa.

In quest'ottica si propone la revisione delle misure della scatola verde, riconoscendo il ruolo multifunzionale dell'agricoltura sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, in modo da raggiungere gli obiettivi prefissati, tra cui si includono la protezione dell'ambiente, la vitalità delle aree rurali, la riduzione

²⁵⁷ Potter, 2002.

²⁵⁸ Rispettivamente classificate come G/AG/NG/W/18, G/AG/NG/W/19 e G/AG/NG/W/90.

²⁵⁹ G/AG/NG/W/90.

della povertà, la *food security* ed il benessere animale, purché le misure adottate siano per nulla o poco distorsive dei mercati; ciò si evince dai paragrafi 12 ("The EC propose that the concept of the "blue" and "green" boxes should be maintained, as well as the general rules and disciplines applying to them, but they are prepared to discuss the detailed rules on domestic support.") e 13 ("The EC propose that the criteria to be met by measures that fall into the "green box" be revisited to ensure minimal trade distortion whilst at the same time ensuring appropriate coverage of measures which meet important societal goals such as the protection of the environment, the sustained vitality of rural areas and poverty alleviation, food security for developing countries and animal welfare. ").

Nei paragrafi 15-20, relativi esclusivamente ai *non-trade concerns*, la UE richiede che sia riconosciuto il ruolo dell'agricoltura come fornitrice di beni pubblici, che include, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente, la vitalità delle aree rurali, la riduzione della povertà, cui si aggiungono la *food safety* (connessa ad un uso equo del principio di precauzione), gli interessi dei consumatori (e lo sviluppo dei sistemi di etichettatura), ed il benessere animale.

Come si nota, ai *non-trade concerns* "tradizionali", l'ambiente e lo sviluppo rurale, vengono aggiunti la *food safety*, la *food quality* e il benessere animale, già da anni oggetto di specifici regolamenti comunitari, ma non menzionati nell'URAA tra i criteri che consentono l'erogazione di aiuti nella scatola verde²⁶⁰.

Il problema della *food quality* e della *food specificity* (relativamente alle Indicazioni geografiche) è affrontato in un documento a parte²⁶¹, e prevalentemente dal punto di vista dell'accesso al mercato. Questa scelta lascia piuttosto perplessi, visto che la sede naturale di questo tema sarebbe invece l'Accordo TRIPS. In questa proposta si afferma dunque che uno dei benefici ottenibili dalla liberalizzazione dei mercati sarebbe appunto quello di aumentare le possibilità di scelta del consumatore; affinché ciò avvenga la concorrenza tra i vari prodotti deve essere però equa, e ciò non può avvenire che con l'appropriata protezione delle denominazioni legate sia alla *food quality* che alla *food specificity*, che garantiscono al consumatore una reale possibilità di scelta, ed al produttore l'opportunità di guadagnare dalla differenziazione del prodotto. Bisogna quindi stabilire opportune condizioni di accesso al mercato per contribuire ad evitare che i consumatori siano ingannati; a tal fine deve essere

²⁶⁰ Cardwell, 2003.

²⁶¹ G/AG/NG/W/18.

adottato un opportuno sistema di etichettatura; recentemente la UE ha incluso nella lista delle indicazioni geografiche che meritano protezione anche prodotti non europei.

All'ambito della difesa della salute e degli interessi dei consumatori è riconducibile anche la proposta sul benessere animale²⁶², che tuttavia è un tema trasversale in quanto riconducibile a motivazioni di carattere economico, etico, di salute animale, di salvaguardia dell'ambiente.

La UE ricorda di aver adottato un codice legislativo sulla protezione degli animali, e di aver giocato un ruolo attivo nello sviluppo di convenzioni internazionali per la protezione degli animali.

Scopo dichiarato dell'Unione è quindi assicurare che il commercio internazionale non metta a rischio gli sforzi fatti; poiché il WTO non prevede misure specifiche rivolte al benessere animale, la UE ritiene che debba essere affrontato *in primis* nell'ambito dell'art. 20 dell'URAA, non escludendo che possa essere trattato anche in altri settori (sono citati gli accordi TBT, SPS, l'art. XX GATT). Quest'ultima considerazione è esemplifica dell'importanza della coordinazione a livello internazionale della normativa esistente.

Come sarà poi nuovamente riportato nella proposta complessiva, proposte specifiche sono lo sviluppo di accordi multilaterali, l'adozione di una appropriata etichettatura sia obbligatoria che volontaria, e la legittimità di compensare i maggiori costi sostenuti dai produttori per il rispetto di norme più severe sul benessere animale, ovviamente purché siano minimamente distorsive dei mercati (ovvero includendole nella *green box*)²⁶³. Vale la pena ricordare che, nel frattempo, i gruppi a difesa del benessere animale chiedevano il cambiamento dell'art. XX del GATT²⁶⁴.

A questi documenti si aggiungono due dei cinque Discussion Papers, curati appunto dalla UE, frutto della "Conferenza internazionale sulle questioni non commerciali in agricoltura", svoltasi ad Ullesvang, in Norvegia, tra il 1 ed il 4 luglio 2000²⁶⁵, che verranno esaminati nel paragrafo successivo.

²⁶² G/AG/NG/W/19.

²⁶³ Il tema del benessere animale è portato avanti con forza dalla UE; già nel documento di preparazione della Ministeriale del 1999 si riconosceva al tema una complessità tale da dover essere trattato nell'ambito dell'accordo multilaterale, ma come sappiamo la Conferenza di Cancun non ha prodotto alcun accordo; la ricerca di un consenso sugli standard minimi è stata attualmente abbandonata, mentre invece prosegue la negoziazione affinché sia riconosciuta la possibilità di adottare opportune compensazioni, purché siano poco o per nulla distorsive del commercio.

²⁶⁴ Swinbank, 2004.

²⁶⁵ G/AG/NG/W/36/Rev.1

Anche al di fuori dell'ambito negoziale la UE porta avanti le proprie convinzioni²⁶⁶: le questioni chiave sono la protezione dell'ambiente, lo sviluppo delle zone rurali, la lotta alla povertà, ma anche la necessità di rispondere alle preoccupazioni dei consumatori adottando il principio precauzionale e proponendo sistemi di etichettature obbligatorie, che siano disciplinate dal WTO.

Questi pareri sono stati ripresi nella posizione globale della Comunità nella Conferenza di Doha²⁶⁷.

Sono temi largamente ripresi ancora nella proposta del 29 gennaio 2003, in cui ampio spazio è dedicato ai *non-trade concerns*; addirittura si afferma che "*The EC to liberalize trade and decreasing trade-distorting support are conditional upon key non-trade concerns being adequately addressed.*"(pag. 6).

I *non-trade concerns* elencati sono sei. Si richiede l'applicazione restrittiva dell'Art. 5.7 dell'accordo SPS sulla *food safety*, applicando il principio di precauzione; l'implementazione di un sistema di etichettature obbligatorio (presumibilmente in relazione agli OGM, al benessere animale e all'accordo TBT); la *food security* per i paesi in via di sviluppo, migliorando il reddito e quindi il potere d'acquisto degli agricoltori; l'inclusione nell'AA delle misure ambientali (presumibilmente nel contesto della *green box*²⁶⁸); lo sviluppo rurale e la multifunzionalità (ma il termine non è usato!) sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo; la possibilità di compensare per i maggiori costi dovuti al rispetto delle norme sul benessere animale includendolo nella *green box*.

Nel paragrafo dedicato al Tsd per i paesi in via di sviluppo, la UE si dichiara favorevole alla creazione della *development box*, che dovrebbe includere le seguenti misure: uno speciale strumento di salvaguardia, per facilitare l'ulteriore riduzione delle tariffe e i rispettare la questione della *food security*; una clausola *de minimis* più flessibile per permettere loro di sostenere lo sviluppo del settore agricolo; l'adozione di specifiche misure di sostegno rivolte a prodotti agricoli

²⁶⁶ Commissione Europea, DG agricoltura, newsletter n 29, dicembre 2000.

²⁶⁷ Mattei, 2004, pag. 36.

²⁶⁸ "...the EC believes that both developed and developing countries have the right to choose to preserve or develop the economic and social environment necessary to maintain rural population. Agricultural activities and farm diversification can contribute to the economic and social viability of rural areas and thus to a balanced territorial development. Moreover, agricultural systems can promote environmental value by maintaining farmed landscapes and conserving biological diversity. Farming also has a role to play in protecting people from the effects of certain natural disasters. The provision of these environmental services is unlikely to be assured by market forces alone. Measures designed to foster rural development should therefore find appropriate coverage in the Agreement on Agriculture". The EC's proposal for modalities in the WTO Agriculture Negotiations, 29.01.2003.

chiave, soprattutto per contribuire alla *food security* e alla diversificazione agricola.

All'interno dell'accesso al mercato un paragrafo è riservato alle indicazioni geografiche, di cui dovrebbe essere stilato un elenco da includersi in un allegato dell'accordo agricolo.

Nella Comunicazione della Commissione del 26 novembre 2003: "*..the EU accepts that developing countries should have more flexibility to address their developmental needs ,including the needs of poor farmers and the right to continue to sustain sound rural, agricultural and food policies.*"(pag. 7). "*In respect of non-trade concerns, the EU should continue to try to address all issues related to agriculture trade rules rather than only the commercial aspects. Protection of the environment, animal welfare, rural development are legitimate societal goals...to respond to them in a non-trade distorting manner is the correct way forward.*"²⁶⁹.

9.3.2 I Friends della multifunzionalità

Insieme alla UE vi sono altri quattro paesi cosiddetti *Friends* della multifunzionalità (Norvegia, Giappone, Svizzera, Corea del Sud), i quali hanno fatto esplicito riferimento alla multifunzionalità nelle proposte di negoziato del *Millennium Round*.

Ad eccezione della Corea, che mantiene nel WTO lo status di paese in via di sviluppo, si tratta di paesi industrializzati, in cui l'agricoltura consiste di produzione intensiva su piccola scala, nonché importatori netti, dove più elevate sono le misure di sostegno; ciò è esemplificato nelle Figure 9.1 e 9.2.

²⁶⁹ *Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament, and to the Economic and Social Committee, Brussels, 26.11.2003, pag.7.*

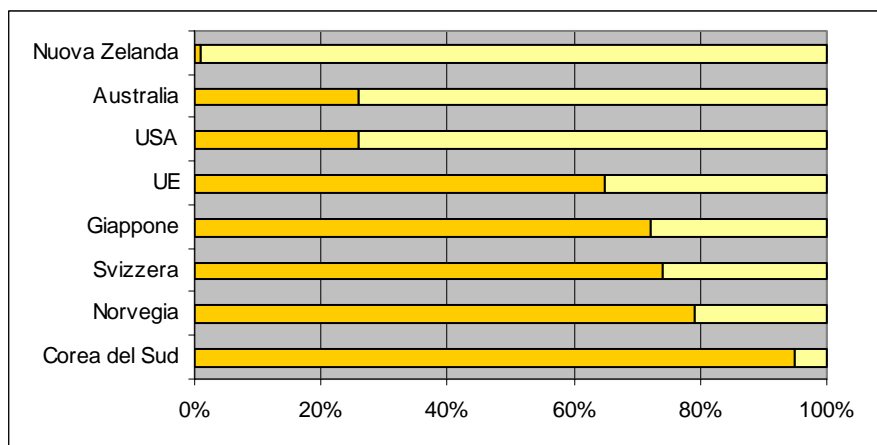


Fig. 9.1: Quanto è piena la scatola gialla? (Bohman et al., 1999; notificazioni dei singoli paesi del 1996).

Percentuale	Paese
0-19	Canada*, Messico*, Nuova Zelanda, Polonia
20-39	Australia, Stati Uniti
40-59	Slovacchia
60-79	UE, Islanda, Giappone, Norvegia, Svizzera
80-100	Sud Corea, Slovenia

Fig. 9.2: Sostegno che rientra nella scatola gialla espresso come percentuale degli impegni dell'URAA (Bohman et al., 1999; notificazioni dei singoli paesi del 1996; * notificazioni del 1995).

I *Friends* chiedono la possibilità di adottare misure addizionali alla sola scatola verde, che siano indirizzate ai *non-trade concerns* in tutti i paesi membri del WTO; addirittura la Norvegia, come si vedrà più avanti, chiede di mantenere allo scopo misure distorsive del commercio, da escludere dagli obblighi di riduzione proprio in nome della multifunzionalità; essa è stata l'unica che in documenti ufficiali ha chiesto di includere aiuti accoppiati²⁷⁰. Sempre la Norvegia ha ospitato nel luglio 2000 la già citata "Conferenza internazionale sulle questioni non commerciali in agricoltura", organizzata dalla

²⁷⁰ Burrel, 2002, pag. 5. Grossmann, 2003, pag. 19.

Commissione Europea e dai governi di Giappone, Mauritius, Norvegia, Repubblica di Corea e Svizzera, a cui hanno partecipato circa 40 paesi²⁷¹ (vedi prossimo paragrafo). In questa sede è stato riconosciuto che ogni paese, in accordo con regole stabilite reciprocamente, ha il diritto di perseguire i propri *non-trade concerns*, per i quali non sono bastevoli le forze del mercato; in questo contesto deve essere assicurato il Tsd ai paesi in via di sviluppo.

Esaminiamo ora brevemente le varie proposte presentate dai *Friends* nella prima fase del negoziato agricolo, che ben aiutano a comprendere quale siano gli interessi portati avanti da ciascuno di essi.

La proposta del **Giappone**²⁷² pone come punto fondamentale il rispetto e la coesistenza dei vari tipi di agricoltura presenti nel mondo, sviluppatasi nei vari contesti storici ed ambienti naturali.

Il Giappone ha una popolazione di 120 milioni di abitanti, in termini di calorie autosufficiente solo per il 40%, ed è il maggior importatore netto nel mondo; non stupisce quindi che tutta la proposta sia incentrata sul tema della sicurezza alimentare (*food security*), filo conduttore delle misure da implementare sia nei tre pilastri che per il Tsd (*"Reduction in support and protection in excess of that foreseen in Article 20 of the Agreement on Agriculture would seriously impede nationwide efforts to increase the food self-sufficiency ratio, and, therefore, would not be acceptable to the consumers and the civil society in Japan"*).

Nella sua proposta²⁷³, invece, la **Svizzera** fa riferimento alla decisione, approvata dalla stragrande maggioranza della popolazione, di mantenere al tempo stesso un'agricoltura orientata al mercato e allo sviluppo sostenibile. Questo paese vorrebbe che alcune tematiche, oggetto attualmente di trattative in altre istituzioni WTO, fossero incluse anche nel negoziato agricolo, ad esempio la protezione delle indicazioni geografiche, i problemi relativi ai metodi di produzione (opportuna etichettatura per rispettare gli interessi dei consumatori riguardo l'ambiente, gli OGM, il benessere animale), e l'internalizzazione dei costi ambientali, con riferimento al principio di precauzione. La Svizzera *"is convinced of the need to clarify the rules of the game in order to preserve the multifunctional character of agriculture in all countries"*, e quindi il negoziato più che riguardare gli obiettivi politici dovrebbe

²⁷¹ Barbados, Burundi, Cipro, Repubblica Ceca, Dominica, Estonia, UE, Fiji, Islanda, Israele, Giappone, Corea, Lettonia, Liechtenstein, Madagascar, Malta, Mauritania, Mauritius, Mongolia, Norvegia, Polonia, Romania, Saint Lucia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Svizzera, Trinidad e Tobago; G/AG/NG/W/36_Rev.1; ve ne sono una ventina in più rispetto a quelli presenti nei documenti G/AG/NG/S/17.

²⁷² G/AG/NG/W/91, 21 dicembre 2000.

²⁷³ G/AG/NG/W/94, 21 dicembre 2000.

focalizzarsi sugli strumenti adottati, nello specifico senza toccare la scatola verde, in quanto i costi di produzione dei beni pubblici variano enormemente da un paese all'altro.

La **Corea**²⁷⁴ invece pone l'accento sul problema del peggioramento delle proprie ragioni di scambio sui mercati internazionali, che non le consentono di raggiungere la sicurezza alimentare (*food security*). Propone quindi l'introduzione di nuove misure nella scatola verde, ad esempio compensazione per i servizi garantiti dalla multifunzionalità dell'agricoltura (in particolare *la food security*), programmi di sicurezza al reddito, sostegno alle piccole famiglie di agricoltori, sostegno agli investimenti ed alle infrastrutture nei paesi in via di sviluppo.

Nella proposta della **Norvegia**²⁷⁵ si fa riferimento a *non-trade concerns* soprattutto relativi allo sviluppo sostenibile ed alle questioni ambientali, ma non tralasciando la vitalità delle aree rurali, la *food security*²⁷⁶, l'eredità culturale, il paesaggio agricolo e la diversità agro-biologica, gli elevati standard di piante animali e salute pubblica. Vi si afferma chiaramente che "*most NTCs are unique to agriculture and have public goods characteristics that may justify government intervention. Most of these public goods can only be provided jointly with agricultural production*". L'accento cade, come già avvenuto in precedenza per questo paese, sulla congiunzione tra la produzione agricola e i *non-trade concerns*; inoltre, ricordando le diversità esistenti su scala mondiale e soprattutto la situazione dei paesi in via di sviluppo, dei PMA, delle economie di transizione, si afferma la necessità di flessibilità nell'adozione delle politiche che mirano ai *non-trade concerns*. Nel caso specifico, i paesi con svantaggio comparato dovrebbero poter adottare misure accoppiate alla produzione; invece le misure di sostegno alle esportazioni, una volta che i *non-trade concerns* siano stati adeguatamente salvaguardati, dovrebbero essere severamente disciplinate. Chiaramente ciò viene proposto da un paese importatore netto, ed in allegato al documento vi è uno studio che evidenzia come il settore agricolo norvegese non potrebbe sopravvivere con il solo supporto disaccoppiato. La Norvegia propone di dividere la Masc in due parti: il supporto destinato ai prodotti del mercato interno, soggetto a minori restrizioni, e quello per la produzione destinata all'export, che dovrebbe essere più severamente regolamentato. La scatola verde deve essere mantenuta ed ampliata. "*The*

²⁷⁴ G/AG/NG/W/98, 9 gennaio 2001.

²⁷⁵ G/AG/NG/W/101, 16 gennaio 2001.

²⁷⁶ Ovvero *food independency*.

*ultimate result of our negotiations should thus be a fair and market-oriented agricultural trading system that enables countries to safeguard the multiple functions that are vital to their agriculture, be it poverty alleviation, food security, rural development, protection of the environment or preservation of the cultural heritage*²⁷⁷.

Tab. 9.1 Quadro riassuntivo dei vari aspetti della multifunzionalità privilegiati da ciascuno dei *Friends* nelle proposte avanzate nella fase 1 del negoziato agricolo (Burrel, 2002).

Paese	Argomenti inclusi nella multifunzionalità nelle proposte negoziali
UE	Sviluppo sostenibile, protezione dell'ambiente, sostenere la vitalità delle aree rurali a la riduzione della povertà, <i>food safety</i> , altri interessi dei consumatori compreso il benessere animale.
Giappone	La multifunzionalità dell'agricoltura è in cima ad una lista di 5 punti. Definisce semplicemente le caratteristiche generali della multifunzionalità: la produzione congiunta, le caratteristiche di bene pubblico, l'assenza di mercato.
Norvegia	Vitalità rurale, <i>food security</i> , eredità culturale, benefici ambientali come il paesaggio, la biodiversità, la conservazione della terra, alti standards per la salute animale e pubblica.
Corea	<i>Food security</i> , protezione ambientale, viabilità rurale, eredità culturale, conservazione dell'ambiente agricolo.
Svizzera	Nessuna specifica caratterizzazione.

Oltre a Giappone, Svizzera, Corea e Norvegia, altri Stati hanno fatto riferimento ai *non-trade concerns* (ma solo Mauritius e Croazia fanno riferimento alla multifunzionalità dell'agricoltura), seppure in maniera meno articolata; si tratta di Mauritius, Polonia, Congo, Giordania e Croazia, che hanno contribuito anch'essi al dibattito sui *non-trade concerns* nella prima parte del negoziato.

Mauritius²⁷⁸ rappresenta gli interessi dei cosiddetti *Small Island Developing States* (SIDS). Questi Stati sono privi di combustibili fossili e sono le prime

²⁷⁷ G/AG/NG/W/182.

²⁷⁸ G/AG/NG/W/96, 28 dicembre 2000.

vittime del riscaldamento globale; l'agricoltura è presentata come un mezzo per combatterlo, direttamente o indirettamente. Inoltre chiaramente ricorre il tema della *food security*, che può essere raggiunta con miglioramenti nel commercio, nei trasporti, e garantendo maggiori guadagni dalle esportazioni. In particolare i SIDS dipendono dalle importazioni ma non ricevono aiuti alimentari. Si ribadisce come nei paesi in via di sviluppo non vi siano risorse finanziarie per la scatola verde; si propone invece di salvaguardare gli accordi commerciali esistenti, la cui importanza è cruciale per questi paesi che vivono dell'esportazione di una o due *commodities*²⁷⁹.

La **Polonia**²⁸⁰ esprime le proprie necessità sui problemi dell'abbandono della produzione agricola, della *food security*, della presenza di uno standard di vita appropriato nelle aree rurali, del mantenimento di appropriati livelli di produzione nei settori di particolare importanza dell'intera economia, ma anche di protezione dell'ambiente, di preservazione dell'eredità storica e culturale.

Il **Congo**²⁸¹, in una proposta piuttosto schematica, chiede la creazione della *development box*, l'ampliamento della *green box*, la possibilità per i PMA di eccedere la Masc, ed elenca brevemente i *non-trade concerns* di proprio interesse.

La **Giordania**²⁸², è un paese in via di sviluppo con una piccola economia, altissima disoccupazione (più del 20%), importatore netto di alimenti, in cui il settore agricolo è pesantemente influenzato dalla variabilità climatica; essa afferma che tutte le misure prese dai paesi in via di sviluppo per ridurre la povertà, incrementare lo sviluppo rurale, favorire l'impiego rurale, combattere la desertificazione e promuovere la diversificazione dell'agricoltura dovrebbero essere esentate da ogni impegno di riduzione. La lettura di questa proposta è interessante perché offre una puntuale descrizione dell'importanza ambientale, economica e culturale che i settori dell'olivicoltura e dell'allevamento ovino occupano in questo piccolo paese; proteggere i *non-trade concerns* per la Giordania significa proteggere questi settori, fundamentalmente con l'imposizione di tariffe.

²⁷⁹ Ad esempio, al momento la situazione di Mauritius è legata agli sviluppi del negoziato riguardo lo zucchero ed il cotone.

²⁸⁰ G/AG/NG/W/103, 19 gennaio 2001

²⁸¹ G/AG/NG/W/135, 12 marzo 2001

²⁸² G/AG/NG/W/140, 22 marzo 2001

La proposta della **Croazia**²⁸³ è un esempio di *non-trade concerns* nelle economie di transizione, che affrontano i problemi della ristrutturazione, e chiedono perciò più flessibilità nelle misure di sostegno interno.

Una seconda conferenza sul tema dei *non-trade concerns* fu quella che si tenne a Mauritius dal 28 al 31 maggio 2001. Anche questa conferenza fu co-organizzata dalla UE, dal Giappone, dalla repubblica di Corea, dalla Norvegia, dalla Svizzera e da Mauritius; parteciparono 42 tra membri e osservatori del WTO.

Nella conferenza, furono discussi cinque documenti²⁸⁴, ciascuno redatto da un paese, riguardanti il diritto di ogni nazione di salvaguardare i *non-trade concerns* (Norvegia), l'ambiente (UE), *la food security* (Giappone), lo sviluppo rurale (Corea), i possibili strumenti di implementazione (Svizzera).

Nel comunicato stampa della conferenza si evidenzia come, sulla base della conferenza di Ullesvang, e dal momento in cui si è ormai entrati nella seconda fase del negoziato agricolo, i partecipanti hanno discusso in particolare riguardo gli strumenti politici e le misure da adottare per perseguire i *non-trade concerns* (sviluppo rurale, ambiente, *food security*). In particolare a tal fine è necessario assicurare la presenza del settore agricolo in tutto il mondo, permettendo la coesistenza di vari tipi di agricoltura.

Per concludere questa breve rassegna, in un documento presentato da alcuni paesi dell'Europa centro-orientale²⁸⁵ vengono evidenziati gli aspetti dei *non-trade concerns* nelle economie di transizione. Si evidenziano in primo luogo le problematiche relative all'apertura dei mercati agricoli (ristrutturazione della proprietà terriera, abbandono dei terreni agricoli, problemi di competitività, urbanizzazione, mancanza di capitale, ma l'elenco è ben più lungo), per poi approdare ai tre *non-trade concerns* più consolidati, ovvero protezione dell'ambiente e biodiversità, sviluppo rurale, *food security*.

9.3.2.1 I Discussion Papers della Conferenza di Ullesvang

"The broad objective of the conference was to provide a forum for discussion among developing and developed countries on non-trade concerns (NTCs). Subjects treated covered the specific and multifunctional characteristics of agriculture, agriculture's contribution to rural development, food security,

²⁸³ G/AG/NG/W/141, 23 marzo 2001.

²⁸⁴ G/AG/NG/W/186, 20 luglio 2001.

²⁸⁵ Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca, G/AG/NG/W/187.

environment and cultural diversity, and the need for flexibility in national policy design to address non-trade concerns, both from developed and developing country perspectives. Each of the organisers contributed to the discussion with papers covering a vast array of issues and concerns common to developing and developed countries alike. The papers highlighted the wide diversity and specificity of agricultural systems worldwide”.

Il risultato della Conferenza (svoltasi in Norvegia nel luglio 2000) è una interessante nota presentata al WTO²⁸⁶, costituita da sei allegati, che fa un po’ il punto della situazione sui diversi aspetti del dibattito sui non-trade concerns.

Il **Discussion Paper 1**, a cura della Svizzera, tratta della specificità dell’agricoltura, il riconoscimento della quale porta a richiedere che questo settore venga considerato a sé stante nelle trattative. A livello internazionale, il denominatore comune delle varie politiche agricole è minimo, perché gli obiettivi dei vari Stati costituiscono un insieme quantomai variegato. In particolare ai due estremi troviamo il “market only approach”, proprio dei paesi esportatori, per i quali l’agricoltura non presenterebbe caratteristiche particolari rispetto agli altri settori, e l’“art. 20 approach”, che implica che il solo mercato non sia sufficiente a raggiungere gli obiettivi che la società si prefigge, in particolare la fornitura di beni pubblici da parte dell’agricoltura. Chiaramente è questo secondo approccio che viene privilegiato nell’analisi, in cui viene fatto un ampio uso del termine multifunzionalità in questa accezione. La particolarità dell’agricoltura è dovuta al fatto che essa è il principale utilizzatore della terra, e che ne custodisce sia il valore naturale che culturale; tale valore è messo a rischio sia dall’intensificazione della produzione che dalla marginalizzazione. L’agricoltura è “speciale” anche per le caratteristiche della domanda, generalmente rigida in quanto il cibo è un bene primario, e dell’offerta, che è inelastica nel breve periodo; ma anche perché produce quelle esternalità di cui si è diffusamente parlato; perché il cibo è alla base della vita, sia come quantità che per la qualità e la sanità degli alimenti; perché è un elemento chiave per lo sviluppo negli altri settori economici. Per tutte queste ragioni il settore agricolo merita quindi un trattamento particolare; e d’altra parte in sede GATT non sono mai mancate le eccezioni dovute all’esistenza di obiettivi politici generali, come ad esempio la sicurezza nazionale e l’ordine pubblico. Al documento è allegata

²⁸⁶ G/AG/NG/W/36_Rev.1.

parte della Costituzione Svizzera, in cui si fa esplicito riferimento alla multifunzionalità dell'agricoltura.

Il **Discussion Paper 2** è cura della UE, ed è relativo al contributo dell'agricoltura allo sviluppo rurale. Tale contributo si realizza sia nelle aree in cui l'agricoltura rimanga l'attività dominante che nelle altre, in particolare quelle marginali, in cui comunque essa mantiene un ruolo di supporto alle altre attività economiche. Il contributo dell'agricoltura allo sviluppo rurale può riassumersi in 4 categorie: impiego, in zone in cui il settore assorbe almeno il 50% della forza lavoro; sviluppo dei settori ad essa collegati come l'industria e i servizi; prevenzione dello spopolamento nelle aree marginali; fornitura di servizi culturali ed ambientali.

Il **Discussion Paper 3** tratta il tema della food security, ed è a cura della Corea. Innanzi tutto è presentata una breve analisi della situazione mondiale; si sottolinea come poche nazioni controllino i mercati, e solo una ridotta percentuale delle produzioni venga commercializzata; vi è inoltre una diminuzione degli ammassi pubblici, e sono posti limiti di vario genere all'aumento della produzione agricola, mentre si ha l'aumento della popolazione, il che porta a cambiamenti sia quantitativi che qualitativi della domanda alimentare. Chiaramente ciò preoccupa molto più i paesi importatori che esportatori. Ai fini del raggiungimento della food security (che si scompone in vari elementi, quali la disponibilità di cibo, l'accesso fisico ed economico al cibo, la stabilità nell'offerta (prezzi ragionevoli e quantità stabili), la food safety e la food quality e preference) è necessaria la combinazione di commercio (con diversificazione nelle importazioni), ammassi (sono efficaci solo nel breve periodo), produzione domestica (è una sorta di assicurazione; inoltre permette di ottenere gli altri benefici connessi alla multifunzionalità dell'agricoltura). Si evidenzia anche la necessità di considerare le posizioni dei PMA, sia consentendo loro di esportare, che evitando quegli aiuti alimentari che hanno l'effetto di deprimere la produzione interna.

Nel **Discussion Paper 4**, la UE esamina il contributo dell'agricoltura ai non-trade concerns culturali ed ambientali. Per quanto riguarda la funzione ambientale dell'agricoltura, essa viene ricondotta alla conservazione della biodiversità, al mantenimento dei paesaggi agricoli, alla conservazione di valori culturali, alla protezione dai disastri ambientali. L'agricoltura ha contribuito nel tempo alla creazione dell'ambiente, influenzando la distribuzione delle specie animali e vegetali, e prevenendo ad esempio i rischi di incendio e di erosione; ad oggi questa funzione è messa in pericolo da pressioni dovute alla concentrazione, alla specializzazione, all'intensificazione, alla marginalizzazione delle produzioni. Al fine di rispondere alle esigenze della società i governi

dovrebbero intraprendere una serie di azioni, come l'informazione, l'adozione di norme obbligatorie, i programmi volontari per spingere alla formazione di mercati dei beni pubblici; e soprattutto compensare i costi o le diminuzioni di entrate se per distribuire il bene pubblico l'agricoltore fornisce un servizio che va al di là della normale pratica agricola.

Il **Discussion Paper 5**, a cura di Mauritius, studia i non-trade concerns nei paesi in via di sviluppo; si fa notare come il concetto di multifunzionalità non sia specifico dei paesi industrializzati. Si ricorda l'art. 11 dell'International Covenant on Economic, Social and cultural rights, (1966), sull'importanza dell'offerta adeguata di cibo, insieme al miglioramento delle condizioni di vita; quanto detto nel World Food Summit del 1996 sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura, lo sviluppo rurale, l'emigrazione, le aree ad alto o basso potenziale, la food security²⁸⁷; quanto riportato nel primo paragrafo dell'accordo WTO del 1994²⁸⁸. Agli usuali non-trade concerns se ne aggiunge un altro, e cioè la possibilità che l'agricoltura produca energia, riducendo l'uso dei combustibili fossili, di cui questi paesi sono importatori, e contribuendo quindi direttamente o indirettamente alla riduzione del riscaldamento globale. Vengono riportate le varie distinzioni esistenti nel gruppo dei paesi in via di sviluppo, cui appartengono i grandi esportatori di commodities, grandi paesi più o meno autosufficienti, così come le piccole isole ed i PMA. Nei paesi in via di sviluppo le scarse risorse finanziarie non consentono di utilizzare la scatola verde, e neppure di differenziare le fonti di reddito; tuttavia sono proprio loro ad aver più bisogno di sfruttare le possibilità offerte dallo sviluppo del settore agricolo, come l'eco turismo, l'energia, i servizi sociali, le tecnologie, la protezione della biodiversità. Si riporta ad esempio il caso del ruolo svolto a Mauritius dal settore della produzione dello zucchero.

²⁸⁷ "We will pursue participatory and sustainable food, agriculture, fisheries, forestry and rural development policies and practices in high and low potential areas, which are essential to adequate and reliable food supplies at the household, national, regional and global levels, and combat pests, drought and desertification, considering the multifunctional character of agriculture.", G/AG/NG/W/36/Rev.1 pag. 45.

²⁸⁸ "recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real incomes and effective demand, and expanding the production and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development." G/AG/NG/W/36/Rev.1 pag. 45.

Conclude il documento il **Discussion Paper 6**, a cura della Norvegia, sulla necessità di flessibilità nelle politiche nazionali per perseguire i non-trade concerns, in quanto troppo specifiche sono le caratteristiche del settore agricolo nelle varie parti del mondo. Innanzi tutto viene ripresa l'analisi economica sui non-trade concerns, e si conclude che market orientation non è sinonimo di libero mercato senza regole, appunto perchè nel caso dei beni pubblici prodotti dall'attività agricola non esiste mercato. Si richiede poi la coerenza tra gli accordi del WTO e gli altri accordi internazionali, come la stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), che all'art 25-1 stabilisce come ognuno abbia il diritto ad uno standard di vita adeguato per la salute ed il benessere di sé e della sua famiglia, includendo le necessità alimentari. In particolare si afferma che è improbabile che i paesi in via di sviluppo beneficino della scatola verde, da un lato, e dall'altro che le sole misure in essa contenute non sarebbero sufficienti nel lungo periodo, ed avrebbero inoltre costi di amministrazione e controllo troppo alti. La sfida è mantenere quindi misure accoppiate alla produzione per proteggere i non-trade concerns, mantenendo comunque un approccio orientato al mercato. Particolare attenzione è riservata ai paesi in via di sviluppo: per loro dovrebbe essere migliorato l'accesso al mercato; essi dovrebbero poter godere di maggiore protezione per salvaguardare la food security e migliorare lo sviluppo economico; al procedere della riforma sarà necessario garantire loro specifica assistenza tecnica.

9.3.3 Gli USA ed il gruppo di Cairns

Dall'altra parte della barricata vi sono gli USA, cui si aggiungono alcuni dei 17 membri del gruppo di Cairns, interessati alla liberalizzazione dei mercati, che non vogliono misure che potrebbero danneggiare le loro esportazioni ²⁸⁹. Si tratta quindi di Stati che intendono beneficiare del loro vantaggio comparato in agricoltura.

Inoltre essi sostengono che i sussidi all'esportazione farebbero aumentare la produzione di esternalità negative associate all'agricoltura -tra l'altro bersaglio di misure specifiche nella maggior parte dei paesi OECD.

La loro proposta è quindi quella di riconsiderare e rendere ancora più severa la scatola verde, mettendovi un tetto; a loro modo di vedere, se una società

²⁸⁹ Il sostegno agricolo impedirebbe loro di esportare nei paesi che lo applicano, ma anche in paesi terzi, e abbassa il prezzo mondiale, col risultato dell'impoverimento dei paesi in via di sviluppo, che sono costretti a mettere in atto metodi di produzione più intensiva.

riconosce all'agricoltura vari *non-trade concerns*, allora deve essa stessa essere in grado di autofinanziarli, con misure specifiche e dirette, prendendo in considerazione l'idea che possano essere forniti dall'attività non agricola.

In particolare affermano che sia possibile ottenere la *food security* anche con il commercio e l'ammasso pubblico; che, considerando l'elevato rapporto fra capitale e lavoro nel settore agricolo, non abbia senso continuare a proporre l'agricoltura come fonte d'impiego nelle aree rurali; che il tema del benessere animale, paradossalmente anteposto alla *food security* nei PVS, sia solo utilizzato per compensare il vantaggio comparato degli altri produttori²⁹⁰.

Sono da notare alcune ambiguità nell'atteggiamento degli **USA**, in quanto anche aderendo al gruppo di Cairns nel chiedere che le misure di sostegno siano disaccoppiate dai prezzi delle *commodities*, vuole continuare a dare sostegno diretto ai suoi agricoltori, pur riconoscendo la necessità di norme ecologiche adeguate per preservare le risorse naturali.

La posizione degli USA è espressa in due proposte, una complessiva e l'altra relativa al sostegno interno, presentate nel giugno 2000²⁹¹.

Nella prima si indica che *"While the United States is committed to working through the WTO to eliminate trade-distorting measures, the United States is likewise committed to and supports policies that address non-trade concerns, including food security, resource conservation, rural development, and environmental protection.. The United States maintains that these objectives are best met through non-trade-distorting means, with programs targeted to the particular concern without creating new economic distortions, thus avoiding passing the cost of achieving these objectives to other countries by closing markets, or introducing unfair competition, or both"*.

Viene fatto specifico riferimento al tema della *food security*, ricordando la necessità che i negoziati prendano anche in considerazione l'importanza degli aiuti alimentari internazionali e dei programmi di credito.

Nella proposta relativa al sostegno interno gli USA elencano una serie di criteri che le misure di sostegno interno devono soddisfare al fine di essere esentate dalla riduzione, purché chiaramente gli strumenti adottati siano minimamente o per nulla distorsivi del mercato: ad esempio le misure di sicurezza al reddito, la protezione delle risorse ambientali e naturali, lo sviluppo rurale, lo sviluppo di nuove tecnologie, l'aggiustamento strutturale.

²⁹⁰ Burrel, 2002, pag. 7. Grossmann, 2003, pag 85.

²⁹¹G/AG/NG/W/15 e G/AG/NG/W/16, entrambe del 23 giugno 2000.

Gli USA riconoscono la necessità di affrontare i bisogni dei paesi in via di sviluppo e dei PMA, e propone che per loro vi siano ulteriori misure che possano essere esentate dalla riduzione.

Esemplifica bene la posizione del gruppo di Cairns la proposta dell'**Argentina**²⁹², nella quale sostanzialmente si afferma che i *non-trade concerns*, in particolare la povertà rurale, la disoccupazione, la salvaguardia ambientale, possono essere perseguiti solo in presenza del libero commercio.

Vi sono infatti una serie di fenomeni che distorcono i mercati mondiali ed hanno pesanti ripercussioni su paesi esportatori come l'Argentina: i sussidi alle esportazioni abbassano i prezzi; il fenomeno della *tariff escalation* è alla base dei fenomeni di migrazione urbana e di intensificazione della produzione, facendo aumentare i danni all'ambiente e ridurre ancora di più i prezzi; i sussidi nei paesi sviluppati dovrebbero essere invece destinati ai paesi in via di sviluppo, in cui la produzione sarebbe meno intensiva e dove la povertà è la maggior causa del degrado ambientale; il problema ambientale è al momento un "lusso" nei paesi in via di sviluppo, in quanto viene sorpassato dai problemi sul breve periodo.

Nella proposta dell'**Australia**²⁹³, questo paese semplicemente ribadisce come *"First, it is simply a fact that all WTO Members have important non-trade objectives in relation to agriculture."* E che *"The second basic principle on which we can all agree is that in the WTO all governments are free to pursue whatever policy objectives they wish. The WTO deals with the "how" not with the "what".*

It is not only possible to pursue non-trade concerns with measure which do not distort trade and production - it is also the most efficient way of pursuing these non-trade objectives. What is required is not that Members abandon their non-trade concerns, but simply that they choose better instruments for achieving these objectives". È quindi necessario che ogni paese definisca chiaramente quali sono gli strumenti che vuole utilizzare.

Inoltre l'Australia si pone, rappresentando il gruppo di Cairns, dalla parte dei paesi in via di sviluppo (*I would suggest that if they read what is there, they will find much with which they can agree. The Cairns Group's proposals are addressing the non-trade concerns of developing countries.*).

Interessante, nell'aprile 2001, è quanto afferma questo paese, sintetizzando egregiamente la sua posizione sul tema: innanzitutto vengono definite come

²⁹²G/AG/NG/W/88, 30 novembre 2000.

²⁹³G/AG/NG/W/59, 29 novembre 2000.

"less ambitious proposals" quelle che "have emphasised the need to recognise multifunctionality"; in seguito si afferma che "all of us can accept that countries have non-trade concerns", ma "some countries want to use this work "multifunctionality" to avoid or limit the fundamental reform objective, while others argue that non-trade concerns can be met with policies which do not greatly distort agricultural production and trade. The key objective should be to ensure that non-trade concerns are taken into account, but to avoid them becoming a stumbling block in these negotiations"²⁹⁴.

9.3.4 I paesi in via di sviluppo

Il settore agricolo ha un'importanza cruciale nei paesi in via di sviluppo, come è chiaro immediatamente analizzando qualche dato²⁹⁵: il 60% (76% nei PMA) della popolazione vive nelle aree rurali; le attività agricole rappresentano ancora circa il 13% (37% nei PMA) del valore aggiunto totale.

Tuttavia lo sviluppo del settore agricolo è stato ostacolato da una serie di fattori: innanzi tutto, in passato, perché si è cercato in modo improprio di orientare lo sviluppo verso il settore industriale; in seguito, a causa dell'alto livello dei sussidi agricoli nei paesi sviluppati, che ha portato a sovrapproduzione e calo dei prezzi, a livello mondiale.

Tra i *non-trade concerns* dei paesi in via di sviluppo si annoverano la *food security* e lo sviluppo rurale, inteso soprattutto come effetti positivi garantiti dalla crescita economica e dal ruolo dell'agricoltura come fonte di impiego, ma anche l'ambiente inteso come risorsa futura da utilizzare per la produzione alimentare, più che in funzione della fornitura dei *non-commodity outputs*; vengono spesso ricordati nelle proposte negoziali anche la necessità di stabilizzare i prezzi e dunque i redditi degli agricoltori.

Come enfatizzato da India e Nigeria²⁹⁶, sussidi e protezione sono necessari nei PVS per assicurare la sicurezza alimentare, reintegrare la mancanza di capitale, prevenire la migrazione dalle campagne verso città congestionate; sarebbe quindi necessario un approccio più flessibile per poter supportare lo sviluppo agricolo e rurale di paesi la cui popolazione è impiegata prevalentemente in agricoltura.

²⁹⁴ G/AG/NG/W/167.

²⁹⁵ Diaz Bonilla et al, 2004, pag 16.

²⁹⁶ *Agriculture negotiations: Backgrounder. The issues, and where we are now*, WTO, 1 Dicembre 2004, pag.61.

I paesi in via di sviluppo riconoscono quindi l'importanza dei *non-trade concerns*, ma non l'uso strumentale che ne viene fatto dai paesi industrializzati, in cui non ammettono la presenza di nessun tipo di misure distorsive del commercio.

Si può affermare che senza dubbio le differenze di reddito tra i paesi industrializzati ed i paesi in via di sviluppo determinano un modo completamente diverso di intendere i *non-trade concerns*. Interessante è in tal senso il dibattito che riguarda un eventuale lesione degli interessi dei paesi in via di sviluppo applicando il concetto di multifunzionalità come inteso dai *Friends*; d'altra parte proprio lo sviluppo rurale e la *food security*, i *non-trade concerns* più importanti per i paesi in via di sviluppo, sono gli aspetti teoricamente più problematici del concetto di multifunzionalità.

Come già detto in precedenza, la dicitura "paesi in via di sviluppo" è del tutto inadeguata a rappresentare un gruppo di paesi estremamente eterogeneo; sarebbe quindi più che auspicabile riuscire a differenziare all'interno di questo gruppo²⁹⁷.

Seguendo la classificazione dei paesi in via di sviluppo fornita da Burrell, 2002, innanzi tutto abbiamo i 14 dei 17 Paesi del Gruppo di Cairns²⁹⁸; per costoro, tra i quali ricordiamo ad esempio l'Argentina e l'Uruguay, la salvaguardia dei propri *non-trade concerns* (povertà rurale, disoccupazione, uso sostenibile della terra) sarebbe meglio garantita da un mercato più liberale.

Abbiamo poi 20 paesi in via di sviluppo di grandi o medie dimensioni, importatori netti di alimenti, le cui economie sono molto diversificate; ad esempio Kenya, Pakistan, Perù e Venezuela, che chiedono maggior flessibilità nella liberalizzazione per meglio raggiungere la *food security*, combattere la povertà rurale, la disoccupazione e i problemi ambientali.

Seguono i PMA, molti dei quali non sono ancora membri del WTO, in cui il settore agricolo, di sussistenza, è praticamente l'unica fonte di impiego; per loro gli effetti della totale liberalizzazione dei mercati, ad esempio quelli che porrebbero un limite agli aiuti alimentari, sarebbero devastanti. Infine ci sono piccoli paesi importatori netti, la cui agricoltura, sia a causa delle loro condizioni ambientali che del passato coloniale, è basata sulla produzione di una o due colture. Questi paesi beneficiano spesso di accordi preferenziali con i paesi in

²⁹⁷ È però al momento molto difficile ipotizzare i criteri alla base della nuova classificazione, Matthews, 2005.

²⁹⁸ Burrell, 2002, pag. 8.

via di sviluppo, che chiaramente verrebbero a mancare in seguito alla liberalizzazione.

La Tab. 9.2 mostra come gli effetti della liberalizzazione dei mercati per queste differenti categorie di paesi in via di sviluppo sarebbero molto diversi.

Tab. 9.2: Quadro di sintesi sugli effetti della liberalizzazione del commercio sui vari gruppi di paesi identificati tra i PVS (Burrel, 2003; *influenza quei paesi che hanno accordi commerciali con paesi in cui i prezzi sono elevati)

	Effetti della liberalizzazione		
	Aumento dei prezzi mondiali	Caduta dei prezzi nei mercati protetti*	Migliora l'accesso al mercato
Grandi paesi produttori ed esportatori	Migliora la vitalità delle aree rurali Più attenzione per l'ambiente	I redditi rurali potrebbero essere danneggiati se le preferenze commerciali sono importanti- altrimenti non rilevante	Migliora la vitalità delle aree rurali Più attenzione per l'ambiente
Paesi importatori netti	La <i>food security</i> peggiora	Non rilevante	Non rilevante
Piccoli paesi importatori netti che si basano sull'esportazione e di una o due <i>cash crops</i>	La <i>food security</i> peggiora	Diminuiscono i proventi dalle importazioni, quindi impatto negativo sulla <i>food security</i>	Potrebbe essere positivo se vengono ritirate le preferenze commerciali

Come più volte ricordato, fino ad ora lo strumento specifico destinato ai paesi in via di sviluppo è stato il Tsd, che trova ragion d'essere nel riconoscimento che la liberalizzazione dei mercati indiscriminata metterebbe a rischio la *food security* ed aumenterebbe la povertà nelle aree rurali.

Dal canto loro i paesi in via di sviluppo, che non hanno risorse finanziarie sufficienti per la scatola verde, affermano che per loro non è possibile promuovere lo sviluppo se i paesi sviluppati non si impegnano a ridurre sostanzialmente il loro sostegno, e chiedono la creazione di una *development*

box in cui includere gli interventi destinati prevalentemente alla *food security* e all'impiego rurale.

Infatti, mentre l'accettazione di specifiche misure di sostegno troverebbe giustificazione, nei paesi industrializzati, nel fatto che esiste una domanda della società per la fornitura di nuovi servizi da parte dell'agricoltura, nei paesi in via di sviluppo non solo sarebbe praticamente impossibile immaginare che vi siano le fonti di finanziamento per tali strumenti, ma ad essere in gioco è la loro intera economia.

Il tema della *development box* viene fuori nella seconda fase delle trattative; la sua definizione teorica è tutt'altro che precisa: non è chiaro se essa contenga strumenti, esenzioni dagli accordi in vigore, o risorse finanziarie, o l'insieme di tutte le misure di Tsd riguardanti il settore agricolo, o piuttosto affermazioni di carattere generale, lasciando poi la definizione delle misure specifiche ai singoli accordi²⁹⁹.

Ad esempio, nella posizione espressa dalla West African Economic and Monetary Union³⁰⁰, innanzi tutto si afferma che "*current multilateral trade negotiations on agriculture should focus more on development policies than on customs tariffs*", per proporre, nel paragrafo successivo a quello in cui si afferma l'importanza del Tsd in "*promoting economic growth, combating poverty and improving food security*", la creazione appunto di una *development box*, "*whose principal aim will be to provide greater flexibility in framing national agricultural policies*". "*The developing countries might need to provide targeted aid for their agricultural sectors in the form of support for investment, research and the transfer of technology, input subsidies and protection of natural resources, in order to move towards high value-added activities or to address supply-side constraints with a view to fostering economic development. Such support would be discontinued as competitiveness and profitability increased*". Gli obiettivi della *development box* sono l'aumento dell'offerta alimentare interna, lo sviluppo agricolo, *food security* e *food accessibility*, lo sviluppo rurale come mezzo per combattere la povertà, la protezione della produzione locale dalle importazioni a basso costo, ed infine permettere la flessibilità necessaria per lo sviluppo della capacità produttiva e della competitività. In questo caso dunque vengono incluse in questa scatola sia eccezioni agli accordi in vigore che strumenti specifici.

²⁹⁹ Vedere nota capitolo 3 sul Tsd.

³⁰⁰ Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal Togo, G/AG/NG/W/188.

Altre proposte sul contenuto della *development box*³⁰¹ sono, ad esempio, relativamente a ciascuno dei pilastri del sostegno agricolo, la possibilità di esentare alcuni prodotti dalla disciplina tariffaria, per salvaguardare la *food security* (i cosiddetti *special products*, "based on criteria of food security, livelihood security and rural development needs", dall'Accordo del 31 luglio 2004), e di permettere la presenza di particolari clausole di salvaguardia; andrà inoltre affrontato il fenomeno delle erosioni delle preferenze tariffarie; nell'ambito del sostegno interno, andranno considerate la possibilità di aumentare le soglie della *clausola de minimis*, di espandere l'articolo 6.2 della *green box*, di proteggere la presenza dei sussidi interni presenti nei paesi in via di sviluppo. Il problema è che già attualmente la maggior parte dei paesi in via di sviluppo fa scarso uso di queste misure.

Tuttavia il contenuto più importante della *development box* rimane per molti la riduzione dei sussidi nei paesi sviluppati, in particolar modo per quanto riguarda il sostegno dei prezzi di mercato³⁰² e l'accesso al mercato.

Il problema principale che emerge già da questa semplice descrizione è che gli interessi dei paesi in via di sviluppo (fondamentalmente il G90), Stati alle prese con drammatici problemi che mettono a rischio la sopravvivenza della popolazione, non appaiono adeguatamente rappresentati, in quanto risultano schiacciati tra gli altri gruppi negoziali.

Gli interessi del G90 sono condivisi dal Gruppo di Cairns e dal G20, ma resta da vedere quanto in realtà questi paesi siano affini tra di loro³⁰³.

Inoltre, a livello concettuale, per quanto detto sarebbe semplicemente impensabile riferire ai paesi in via di sviluppo quanto proposto dai *Friends*; il risultato dell'approccio alla multifunzionalità dai paesi sviluppati, che hanno le risorse necessarie per finanziare i sussidi, sarebbe infatti l'aumento in essi sia dei livelli di produzione che dei *non commodity outputs*, ma la diminuzione di entrambi nei paesi in via di sviluppo, che non possono permettersi tali politiche;

³⁰¹ Matthews, 2005.

³⁰² Il supporto al prezzo di mercato 2003 è pari al 62% del PSE totale dei paesi OECD, Burrel, 2005.

³⁰³ Dalla *Cartagena declaration*: "a strong outcome in the Doha Round provides the best guarantee for developing countries that food security will not be undermined, and the best possible climate for sustainable development, including to address poverty alleviation and the particular development concerns of their rural populations"... "we have long argued that the billions of dollars poured into farm support programs by rich governments undermine the prospects of efficient, unsubsidized producers-particularly in developing countries. Our level of ambition is clear: in order to be substantial, reduction to trade-distorting domestic support must be cut significantly into the current spending levels of the major developed countries."

gli effetti sarebbero significativi, considerando il ruolo che l'agricoltura riveste in queste economie.

Sarà invece necessario adattare il concetto di multifunzionalità alle condizioni del Sud, per permetterne un reale sviluppo economico.

Sarà necessario provvedere ad aiuti compensativi nel caso in cui vengano vietati gli aiuti alimentari, permettere ai paesi non autosufficienti di non ridurre le loro tariffe oltre una certa soglia, e naturalmente promuovere il Tsd (secondo alcuni ciò avrebbe senso solo se si riuscisse a differenziare tra i vari paesi in via di sviluppo).

Andranno inoltre considerati attentamente tutti gli altri effetti della liberalizzazione dei mercati, soprattutto per quanto riguarda l'eliminazione dei sussidi all'esportazione; ad esempio, i sussidi all'esportazione migliorano le ragioni di scambio per i paesi importatori e le peggiorano per gli esportatori, e la loro eliminazione dovrebbe contribuire ad alzare i prezzi sui mercati mondiali, con effetti complessi e contrastanti.

Secondo molti andrebbero considerate anche le conseguenze della liberalizzazione del commercio *tra* paesi in via di sviluppo³⁰⁴.

Ma soprattutto è fondamentale che si dia la possibilità al settore agricolo di essere il volano per stimolare la crescita e lo sviluppo economico anche in altri settori³⁰⁵, in modo da far sì che lo "sviluppo" di cui parla la *Doha Development Agenda* non sia solo frutto di una retorica di circostanza, ma diventi l'occasione per promuovere una crescita sostenibile a livello mondiale.

D'altra parte l'impressione comune è che già la sola retorica basterebbe a fornire un'occasione importante ai paesi in via di sviluppo, come dimostra la nuova geometria delle posizioni negoziali; resta da vedere quanto questo approccio possa basarsi su risorse sufficienti a che sia consapevole e soprattutto costruttivo.

³⁰⁴ "South-South trade liberalization is key to the 'development' art of the Doha Development Agenda", Francois et al., 2005.

³⁰⁵ Si veda l'interessante lavoro di Diaz Bonilla et al, 2004, che mette a confronto la multifunzionalità dell'agricoltura, portata avanti oggi dai paesi sviluppati, con quella dell'industria, oggetto negli anni '80 delle politiche dei paesi in via di sviluppo; ben diverso è il loro peso a livello interno e sul piano internazionale, nonché le norme WTO cui sono sottoposte.

9.4 Conclusioni

"My conclusion is that all countries have various and different trade and non-trade concerns. While their objectives may be partly conflicting, all are legitimate. What matters in WTO terms, however, are not objectives but only and always the instruments for their implementation. In this perspective, both the Green Box and a future Development Box, but also other agreements such as TRIPs, TBT and SPS, may be seen as containing a number of tools in the pursuance of these objectives. .. Careful tool crafting matters enormously, and is an indispensable parameter for any further agricultural reform process, anywhere"³⁰⁶.

Si vogliono ora delineare le linee principali dell'attuale stato dei negoziati, per capire lungo quali direttive è più probabile che si sviluppino. Se, infatti, in un primo momento il dibattito sulla multifunzionalità sembrava rimanere nell'ambito del pilastro relativo al sostegno interno, in seguito (e mentre il termine multifunzionalità scompariva dalle proposte ufficiali) per ciascuno dei vari non-trade concerns si sono andate sviluppando proposte differenti.

Per quanto riguarda la food security, il problema è se sia necessario proteggere la produzione interna per raggiungere la sicurezza alimentare; ciò che varia infatti è l'enfasi attribuita dai vari paesi ai diversi strumenti disponibili, come appunto il commercio, la produzione interna, l'ammasso; ormai sembra che il criterio adottato sia quello di individuare per ogni paese un numero di sensitive products soggetti a minori tagli tariffari, ma resta da vedere se questa proposta sarà ritenuta soddisfacente dai paesi forti importatori alimentari.

Circa la food safety, alcuni propongono un rafforzamento del ruolo del panel per la soluzione delle controversie, che porti il WTO a rafforzare il suo ruolo su questo tema (per alcuni nell'AA, per altri nel SPS o TBT), mentre secondo altri punti di vista il WTO dovrebbe limitarsi a cooperare con altre istituzioni, quali il Codex Alimentarius o l'OECD, coordinandone gli sforzi.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, il problema è se il tema sia importante o meno per i paesi sviluppati, e con quali differenze rispetto ai paesi in via di sviluppo; in tal senso il dibattito sulla development box ha ancora una lunga strada da percorrere.

³⁰⁶ Haberli, 2003.

Circa le tematiche ambientali, bisogna appunto verificare quanto sia necessario sostenere il settore agricolo per queste finalità. I pagamenti ambientali trovano riconoscimento nella green box. Essa come tale potrebbe però non bastare; infatti vi è specificato che "the amount of payment shall be limited to the extra costs or loss of income involved in complying with the government programme"³⁰⁷, senza alcun riferimento al valore del bene ambientale come tale.

Se in un primo momento la multifunzionalità era stata portata avanti dall'Unione Europea e da un ristretto numero di paesi (i cosiddetti Friends) nell'ambito dei non-trade concerns, ed il dibattito si era articolato per lo più sul sostegno interno, ad oggi la situazione è radicalmente cambiata. L'utilizzo del termine multifunzionalità ha scatenato come già detto aspre reazioni, tanto che ad oggi non viene più utilizzato nei documenti ufficiali, limitandosi ad essere una questione implicita, piuttosto che esplicita (d'altronde essa non è mai stata oggetto di alcuna richiesta specifica), il cui scopo è fondamentalmente quello di giustificare la permanenza di livelli di sostegno più elevati nel settore agricolo rispetto a quanto avviene negli altri settori. È anche vero che "multifunctionality also declined in importance as an issue once every country adopted the rhetoric and the EU suggested that green box subsidies would be adequate to meet these objectives"³⁰⁸; una volta che è stata riconosciuta importanza al tema, non è più fondamentale quali termini vengano utilizzati, ma se vengano o meno introdotte distorsioni nei mercati.

L'unico utilizzo del termine multifunzionalità in relazione ai non-trade concerns dei paesi in via di sviluppo è quello che troviamo nella proposta negoziale dell'Unione Europea del 29 gennaio 2003 perchè altrimenti, per le varie questioni fino ad ora esaminate, non sembra possa esserci alcuna corrispondenza tra i termini³⁰⁹.

Circa due temi particolarmente cari alla UE, ovvero le indicazioni geografiche ed il benessere animale, allo stato attuale dei fatti non sembra che si possa sperare per l'ottenimento di un qualche risultato, a meno che non si ipotizzi che, al momento della conclusione dei negoziati, possano essere giocati in cambio di altre concessioni, prima tra tutte l'eliminazione dei sussidi

³⁰⁷ Allegato 2, art. 12 par. b.

³⁰⁸ Josling, 2005, pag. 13.

³⁰⁹ "In this respect, the EC would agree to developing countries assuming substantively lower commitments if this is necessary for them to attain their legitimate objectives regarding food security and other multifunctional concerns; the EC would also agree that LDCs contemplate a minimum level of commitment commensurate with their development needs".

all'esportazione, ma anche le riduzioni delle tariffe e delle misure di sostegno interno³¹⁰.

³¹⁰ Josling, 2005, pag. 14.

10 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

10.1 Gli elementi analizzati

Lo scopo di questa ricerca è stato quello di analizzare il dibattito sui *non-trade concerns* nella trattativa del WTO, in particolar modo evidenziando l'impatto e le implicazioni conseguenti all'utilizzo del termine multifunzionalità.

Si noterà però come il quadro complessivo che si è andato a mano a mano costituendo sia piuttosto complesso. Infatti, è stato indispensabile procedere per gradi: si è quindi innanzi tutto fornito un riferimento teorico che, in maniera rigorosa, definisse un termine di cui troppo spesso oggi si abusa. Particolare attenzione è stata data alle possibilità, che pur tuttavia si fermano ad un livello spesso ancora meramente concettuale, di valutazione economica e politica della multifunzionalità. In seguito si è voluto procedere subito a definire una struttura teorica di riferimento, poi seguita in tutto il corso della ricerca, che esplicitasse i legami esistenti tra il concetto di multifunzionalità e quello di *non-trade concerns*; ciò è stato reso necessario dal fatto che, al momento, tali relazioni risultano tutt'altro che univoche, essendo legate a diverse interpretazioni teoriche o a fattori contingenti. A questo punto si è tornati sul concetto di multifunzionalità e, al fine di comprendere appieno in seguito a quali ragioni di natura sociale, politica ed economica esso sia sorto, si è brevemente osservata l'evoluzione della politica europea negli ultimi decenni, manifestamente rivolta ad un'agricoltura "sostenibile, competitiva e multifunzionale" (l'analisi è stata svolta nei settori interessati dalla "multifunzionalità": ambiente, sviluppo rurale, qualità alimentare, benessere animale).

Prima di entrare nel vivo dell'analisi dei negoziati, si è reso necessario stabilire una sorta di "base di partenza", analizzando le istituzioni (il GATT ed il WTO), gli accordi attualmente in vigore (URAA), ma soprattutto i negoziati che hanno avuto luogo a partire da questi ultimi. Sebbene, infatti, il tema di questa tesi sia piuttosto specifico, non è da dimenticare come nella complessa rete delle materie oggetto di trattativa WTO nulla sia isolato e a sé stante, ma gli interessi dei vari paesi si intreccino tra di loro, mescolandosi in un gioco di alleanze che spesso risulta difficile da capire se non se ne conoscono tutti gli elementi. È stato quindi indispensabile procedere seppur brevemente allo studio degli ultimi anni di trattativa, con particolare riferimento, nell'ambito dei negoziati lanciati dalla *Doha Development Agenda*, agli insuccessi (come la Conferenza di Cancun) e ai risultati raggiunti (l'Accordo quadro del 31 luglio 2004). L'analisi

della Riforma Fischler, svolta nell'ottica dell'attuale trattativa WTO, ha avuto lo stesso obiettivo; sarebbe risultato infatti impossibile comprendere il perché dell'utilizzo del termine multifunzionalità, senza almeno accennare alle riforme politiche messe in atto dalla UE, e vedere come esse si qualificano rispetto agli accordi precedenti e alla loro possibile evoluzione.

A questo punto si è tentato di offrire un quadro abbastanza dettagliato dello stato attuale dei negoziati, sia mediante l'analisi dei documenti ufficiali del WTO in cui è fatto esplicito riferimento ai *non-trade concerns*, che delle proposte negoziali dei vari gruppi di paesi (UE; *Friends* della multifunzionalità; USA e Gruppo di Cairns; paesi in via di sviluppo). Quello che è emerso è un panorama estremamente eterogeneo.

10.2 Le posizioni negoziali sui non-trade concerns

I *non-trade concerns* presenti nei documenti ufficiali del WTO sono la *food security* e la protezione dell'ambiente (URAA) e lo sviluppo rurale (*Doha Declaration*); l'art. 20 dell'URAA afferma che essi debbano essere tenuti in debito conto durante lo svolgimento dei negoziati.

Sulla base di questa indicazione, l'Unione Europea ha esplicitamente fatto riferimento alla multifunzionalità dell'agricoltura, in particolare nelle proposte avanzate durante la prima fase del negoziato agricolo (2000), per poi non accennarvi più, già nel 2003. Ad ogni modo, essa ha continuato a proporre i *non-trade concerns* di proprio interesse: la *food safety*, il benessere animale, la *food security* per i paesi in via di sviluppo, l'ambiente, lo sviluppo rurale. Tutto ciò mentre, al suo interno, andava radicalmente ristrutturando la PAC in modo da rispettare i criteri non distorsivi del mercato previsti dalla *green box*.

Quanto ai *Friends* (i quali in generale presentano elevati livelli di sostegno interno), le loro proposte si sono andate delineando nel corso di due Conferenze sul tema dei *non-trade concerns*, ad Ullesvang, in Norvegia, nel luglio 2000, e in Mauritius nel maggio 2001. In nome della multifunzionalità, la Norvegia ha chiesto più volte di poter mantenere misure di sostegno accoppiate alla produzione; il Giappone e la Corea del Sud si sono dimostrate particolarmente interessate alla *food independency* ed alla *food security*; la Svizzera ha posto l'accento sulla necessità di un'agricoltura che adotti metodi di produzione compatibili con un modello di sviluppo sostenibile. Mauritius, Polonia, Congo, Giordania e Croazia hanno anch'essi contribuito a promuovere i *non-trade concerns* sul tavolo negoziale, anche se solo Mauritius e Croazia hanno fatto riferimento alla multifunzionalità dell'agricoltura; Mauritius si è

presentata come portavoce dei paesi in via di sviluppo, la Polonia e la Croazia delle economie di transizione.

In posizione nettamente opposta ai *Friends* vi sono gli USA ed alcuni dei 17 membri del gruppo di Cairns (paesi grandi esportatori, che non intendono rinunciare al loro vantaggio comparato in agricoltura). Essi dichiarano di non essere disposti ad accettare misure che potrebbero danneggiare le loro esportazioni, e sostengono che le misure di sostegno interno indirizzate ai vari *non-trade concerns* siano inutili e dannose per i paesi terzi, mentre la liberalizzazione dei mercati garantirebbe maggior benefici per tutti, anche per quei paesi in via di sviluppo in cui proprio gli ostacoli al libero commercio impediscono la crescita economica.

Da ultimo vi sono i cosiddetti paesi in via di sviluppo, in cui il settore agricolo ha un'importanza cruciale: esso, infatti, è in sostanza l'unica fonte d'impiego e di sussistenza per le popolazioni. In realtà la dicitura "paesi in via di sviluppo" nasconde un gruppo estremamente eterogeneo, costituito da grandi paesi esportatori (come l'Argentina o l'Uruguay), dagli importatori netti di alimenti (come il Kenya o il Pakistan), dai Paesi Meno Avanzati, e da quei piccoli paesi importatori netti le cui economie sopravvivono solo grazie alla produzione di una o due *commodities* ed alla presenza di accordi preferenziali. Il significato assunto dai termini "sviluppo rurale" e "*food security*" è quindi grave e profondo, e nasconde la possibilità, in alcuni casi, di sopravvivenza d'interi sistemi economici, che non beneficiano che in minima parte dal commercio internazionale, soprattutto a causa dell'alto livello dei sussidi agricoli nei paesi sviluppati, che ha portato a sovrapproduzione e calo dei prezzi a livello mondiale. In tal senso i paesi in via di sviluppo riconoscono l'importanza dei *non-trade concerns*, ma non l'uso strumentale che ne viene fatto dai paesi industrializzati; interessante è il dibattito circa una eventuale lesione degli interessi dei paesi in via di sviluppo applicando il concetto di multifunzionalità così come inteso dai *Friends* (uno dei pochi, se non l'unico, tentativo di servirsi del termine multifunzionalità in relazione ai *non-trade concerns* dei paesi in via di sviluppo è nella proposta negoziale dell'Unione Europea del 29 gennaio 2003, perchè altrimenti, per le varie questioni esaminate, non sembra possa esserci alcuna corrispondenza tra i termini). Infatti, non solo nei paesi in via di sviluppo la protezione dei *non-trade concerns* è necessaria ad assicurare la crescita economica e la sopravvivenza delle popolazioni (i quali sarebbero messi a repentaglio da una liberalizzazione indiscriminata), a differenza della multifunzionalità che poggia essenzialmente sull'espressione di nuovi bisogni da parte della società; ma, mentre tale società a maggior ragione dovrebbe essere disposta a ricompensare gli agricoltori per quanto essa stessa chiede, i paesi in

via di sviluppo non hanno risorse finanziarie sufficienti. Essi quindi chiedono la creazione della cosiddetta *development box*, con l'obiettivo di aumentare l'offerta alimentare interna, promuovere lo sviluppo agricolo, migliorare la *food security* e la *food accessibility*, proteggere la produzione locale dalle importazioni a basso costo, ed infine permettere la flessibilità necessaria per lo sviluppo della capacità produttiva e della competitività. La definizione teorica della *development box* è però tutt'altro che precisa: non è chiaro se essa contenga strumenti, esenzioni dagli accordi in vigore, o risorse finanziarie, o l'insieme di tutte le misure di Trattamento Speciale e Differenziato riguardanti il settore agricolo, o piuttosto affermazioni di carattere generale, lasciando poi la definizione delle misure specifiche ai singoli accordi (come la possibilità di esentare alcuni prodotti dalla disciplina tariffaria per salvaguardare la *food security*; la salvaguardia delle preferenze tariffarie; la possibilità di aumentare le soglie della *clausola de minimis*, l'opportunità di espandere l'articolo 6.2 della *green box*).

10.3 Considerazioni finali

A questo punto, sulla base degli elementi forniti, è possibile giungere ad alcune considerazioni sull'utilizzo del termine multifunzionalità nell'ambito delle trattative WTO. Questo vocabolo, che a livello europeo gode di ottima salute, sul piano internazionale è stato utilizzato soltanto da un ristretto numero di paesi e per un limitato periodo di tempo, e ciò fondamentalmente per due motivi: in primo luogo, troppo forti erano i contrasti tra i *non-trade concerns* dei paesi sviluppati, in cui è stata fatta rientrare la multifunzionalità, e quelli dei paesi in via di sviluppo, in quanto abissali sono le differenze tra gli obiettivi prioritari dei due sistemi socio-economici (come ben evidenziato anche dai fallimenti di Seattle e Cancun); ed, in secondo luogo, nel momento in cui tutti i paesi membri non hanno potuto fare a meno di riconoscere la presenza della multifunzionalità nel settore agricolo, essa è diventata solo la spiegazione implicita del perchè ad esso continui ad essere accordato un maggiore livello di protezione e sostegno rispetto agli altri settori produttivi ("*multifunctionality also declined in importance as an issue once every country adopted the rhetoric and the EU suggested that green box subsidies would be adequate to meet these objectives*"³¹¹). La multifunzionalità si è limitata ad essere una questione

³¹¹ Josling, 2005, pag. 13.

implicita, piuttosto che esplicita; e d'altronde essa non è mai stata oggetto di alcuna richiesta specifica.

Il termine multifunzionalità è comparso sulla scena delle trattative in un momento in cui sembrava che, in seguito alla liberalizzazione dell'accesso ai mercati e alla progressiva eliminazione dei sussidi all'esportazione, le misure di sostegno interno fossero l'unica possibilità di difendere le specificità dei sistemi agricoli nazionali. Tuttavia, ad oggi i singoli *non-trade concerns*, che riguardano interessi ben più ampi, vengono trattati facendo riferimento a tutte le politiche di tutela dei mercati, non soltanto quelle relative al sostegno interno, come invece è accaduto in un primo momento.

Semplificando, possiamo affermare che, in sede negoziale, si è assistito al passaggio dall'utilizzo del termine multifunzionalità a quello più condiviso di *non-trade concerns*, e al tempo stesso il dibattito si è trasferito dal pilastro sul sostegno interno ai vari strumenti che meglio permetterebbero di salvaguardare i singoli *non-trade concerns*.

Per quanto riguarda la *food security*, ormai sembra che il criterio adottato sia quello di individuare per ogni paese un numero di *sensitive products* soggetti a minori tagli tariffari; circa la *food safety*, alcuni propongono un rafforzamento del ruolo del panel per la soluzione delle controversie, che porti il WTO a rafforzare il suo ruolo su questo tema (per alcuni nell'AA, per altri nel SPS o TBT). Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, il problema è quali siano le differenze nell'intendere la questione nei paesi industrializzati e nei paesi in via di sviluppo; in tal senso il dibattito sulla *development box* ha ancora una lunga strada da percorrere. Circa le tematiche ambientali, i pagamenti ambientali trovano già riconoscimento nella *green box*, ma essa come tale potrebbe però non bastare. Su due temi particolarmente cari alla UE, ovvero le indicazioni geografiche ed il benessere animale, allo stato attuale dei fatti non sembra che si possa sperare per l'ottenimento di un qualche risultato, a meno che non si ipotizzi che, al momento della conclusione dei negoziati, possano essere giocati in cambio di altre concessioni, prima tra tutte l'eliminazione dei sussidi all'esportazione, ma anche le riduzioni delle tariffe e delle misure di sostegno interno. In generale bisogna comunque ricordare che, dal momento che il WTO è un'istituzione il cui processo decisionale è basato sul *consensus*, nulla può mai darsi per scontato.

Concludendo, è stato detto da alcuni Autori che l'istituzione del WTO ha a che fare con il "come", non con il "perché"³¹²; in altre parole, una volta che è stata riconosciuta importanza al tema dei *non-trade concerns*, non è più fondamentale con quali parole ci si accosti al dibattito, bensì se per difenderli vengano o meno introdotte distorsioni nei mercati. Questa affermazione, tuttavia, è in evidente contrasto con quello che, teoricamente, dovrebbe essere il modo di procedere nelle relazioni tra i vari paesi. Infatti, sarebbe auspicabile definire prima obiettivi e criteri decisionali comuni, per poi utilizzare gli strumenti adeguati; ciò nonostante, in sede WTO, cercare di trovare un accordo sugli strumenti è una possibilità ben più realista per avanzare nell'apertura dei mercati, il cui scopo rimane l'aumento del benessere collettivo.

Eppure, proprio in vista di una condivisione globale anche degli obiettivi, una delle questioni principali che emergono da questo lavoro è che gli interessi dei paesi in via di sviluppo, alle prese con drammatici problemi che mettono a rischio la sopravvivenza della popolazione, non appaiono adeguatamente rappresentati, in quanto risultano schiacciati tra gli altri gruppi negoziali. È fondamentale che sia data loro la possibilità di salvaguardare il settore agricolo, al fine di stimolare la crescita e lo sviluppo economico anche in altri settori. In questo modo il "Round dello sviluppo", impostato sulla *Doha Development Agenda*, non sarà solo ancora una volta mera retorica di circostanza, ma diventerà l'occasione per promuovere una crescita sostenibile a livello mondiale. Questo non significa che i sostenitori della multifunzionalità debbano rinunciare alla difesa dei propri sistemi agricoli, e al contributo che l'agricoltura in essi offre alla salvaguardia dell'ambiente o allo sviluppo rurale; purché ciò venga fatto senza introdurre distorsioni nei mercati a danno di paesi terzi.

A livello di Unione Europea, il modello di un'agricoltura "sostenibile, competitiva e multifunzionale" resta il punto di riferimento delle politiche adottate ed applicate. D'altra parte il termine multifunzionalità, non dimenticando le difficoltà esistenti sia nel tentare una definizione teorica univocamente condivisa, che a maggior ragione un approccio normativo, propone un nuovo paradigma dell'agricoltura. Al settore agricolo è riconosciuto un ruolo primario nella costruzione di un nuovo modello di sviluppo sostenibile (economico, sociale, ambientale), seriamente messo a rischio dalle priorità produttivistiche del passato. Il ruolo multifunzionale dell'agricoltura sarebbe in grado di trovare risposte efficienti ed efficaci per l'intero sistema rurale, oltre che per le sue

³¹² "WTO limits trade-distorting policies, not policy objectives", Bohman et al., 1999, pag.2.

singole componenti³¹³; se il termine multifunzionalità è stato inteso in maniera strumentale, e perciò non ha potuto costituire un elemento unificante a livello delle trattative sui *non-trade concerns*, ciò non significa che in altri ambiti non continui a rivestire un ruolo di grande importanza.

³¹³ Pennacchi, 2005.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT), "Atto Finale" dell'Uruguay Round, Accordo sull'Agricoltura, disponibile sul sito http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#finalact;

Anania G., De Filippis F. (1996), *L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione Europea*, Franco Angeli Ed, pagg.151-201;

Anania G. (2003a), *The Fischler reform of the CAP, the WTO negotiations on agriculture and the Cancun fiasco. Where are we heading?*, Università di Helsinki, 29 settembre 2003, disponibile nel sito web www.ecostat.unical.it/anania/Negoziato_agricolo_WTO.htm;

Anania G. (2003b), *Il negoziato agricolo nel WTO dopo Cancun*, Associazione Alessandro Bartola per Associazione Nazionale Cooperative Agroalimentari (ANCA/Legacoop), Roma, 2 Dicembre 2003, disponibile nel sito web www.ecostat.unical.it/anania/Negoziato_agricolo_WTO.htm;

Anania G. (2004), *Il negoziato agricolo nel WTO. La posizione e gli interessi negoziali dell'Unione Europea*, Confederazione Italiana Agricoltori ed Istituto Affari Internazionali, Roma 11 febbraio 2004, disponibile nel sito web www.ecostat.unical.it/anania/Negoziato_agricolo_WTO.htm;

Anderson K. (2000), Agriculture's multifunctionality and the WTO, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44:3, pagg.475-494;

Arfini F., Donati M. (2002), La valeur économique de la multifonctionnalité dans les exploitations agricoles de la province de Parme, *Colloque SFER « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques »*, 21-22 marzo 2002, Parigi;

Blandford D., Boisfert R. N., Fulponi L. (2003), Non-trade concerns: reconciling domestic policy objectives with freer trade in agricultural products, *American Journal of Agricultural economics*, 85(3), agosto 2003, pagg. 668-673;

Blandford D., Boisfert R. N. (2002), Non-trade concerns and Domestic/International Policy Choice, *International Agricultural Trade, Research Consortium*, Working Paper 02-1, gennaio 2002;

Blandford D., Fulponi L. (1999), Emerging public concerns in agriculture: domestic policies and international trade commitments, *European review of agricultural economics*, Vol. 26, No.3, 1999, pagg. 409-424;

Bohman M., Cooper J., Mullarkey D., Normile M. A. , Skully D., Vogel S., Young E. (1999), The Use and Abuse of Multifunctionality, *Economic Research Service, USDA*, novembre 1999;

Buckwell A. (1997), Orientare la PAC verso una politica rurale più integrata, in Buckwell A., Sotte F., *Coltivare l'Europa, Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma, 1997;

Burfisher M. E., Robinson S., Thierfelder K. (2002), The global impacts of farm policy reforms in Organization for Economic Cooperation and Development countries, *American Journal of Agricultural economics*, 84(3), agosto 2002, pagg. 774-781;

Burrell A. (2002), Multifunctionality, Non-trade Concerns and the Millennium Round, *paper presented at the conference on multifunctionality organized by the SFER*, Paris, 22 march 2002;

Burrell A. (2005), Background to the WTO and the agricultural trade reform process, *International Postgraduate Course, Agricultural trade, the World Trade Organization and the Doha Round*, Wageningen Business School, 22-26 maggio, Wageningen, The Netherlands;

Cardwell M. (2003), Multifunctionality of Agriculture: a European Community Perspective, in *Agriculture and international trade, law, policy and the WTO*, edited by M.N Cardewell. M.R. Grossman, C. Rodgers, Cabi publishing, 2003;

Commissione Europea (1997), *Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles 15.7.1997, COM (1997) 2000 definitivo;

Commissione Europea (1999), *Contribution of the European Community on the multifunctional character of agriculture*, Direzione Generale Agricoltura, Info-paper ottobre 1999;

Commissione Europea (1999), *EC approach on agriculture, preparations for the 1999 ministerial conference*, Direzione Generale Agricoltura, Info-paper ottobre 1999;

Commissione Europea (1999), *Safeguarding the multifunctional role of EU agriculture: which instruments?* Direzione Generale Agricoltura, Info-paper ottobre 1999;

Commissione Europea (2000), *Discussion paper two presented by the European Commission, Agriculture's contribution to rural development*, International Conference on Non-trade Concerns in Agriculture, Ullensvang, Norway, 2-4 July 2000;

Commissione Europea (2000), *Discussion paper four presented by the European Commission, Agriculture's contribution to environmentally and culturally related non-trade concerns*, International Conference on Non-trade Concerns in Agriculture, Ullensvang, Norway, 2-4 July 2000;

Commissione Europea (2000), *Proposta globale per i mercati agricoli in sede OMC*, Direzione Generale Agricoltura, Newsletter n 29, dicembre 2000;

Commissione Europea (2001), *EU agriculture and the WTO*, Direzione Generale Agricoltura, Info-paper, settembre 2001;

Commissione Europea (2001), *4th WTO Ministerial Conference, 9-14 November 2001, Doha, Qatar-Assessment of the results for the EU*, Information note to the commission from Commissioners Lamy and Fischler;

Commissione Europea (2002), *Comunicazione della commissione al consiglio e al parlamento europeo, revisione intermedia della politica agricola comune*, Bruxelles 10.7.2002, COM(2002) 394 definitivo;

Commissione Europea (2003), *La riforma della PAC rafforza la posizione negoziale dell'Unione nelle trattative OMC*, Direzione Generale Agricoltura, Newsletter n 56, luglio/agosto 2003;

Commissione Europea (2003), *EU agriculture and the WTO*, Direzione Generale Agricoltura, Info-paper, settembre 2003;

Commissione Europea (2003), *Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament, and to the Economic and Social Committee*, Brussels, 26.11.2003;

Commissione Europea (2004), *Lettera di Pascal Lamy e Franz Fischler*, 9 Maggio 2004;

Commissione Europea (2005), *Statement from Marianne Fisher Boel on Progress in WTO negotiations*, Mombassa, Kenya, 4 marzo 2005;

Commissione Europea (2005), *EU commissioners Peter Mandelson and Marianne Fischer Boel, Statement to the Press*, Mombassa, Kenya, 4 marzo 2005;

Comunità Europee (2003), *Lo sviluppo rurale nell'Unione Europea*, Factsheet, Lussemburgo, ufficio pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 2003;

Comunità Europee (2003), *Conclusioni della seconda conferenza sullo sviluppo rurale* (Salisburgo, 12-14 novembre 2003), Bruxelles, 21 novembre 2003, MEMO/03/326;

De Castro P. (2004), *Verso una nuova agricoltura europea- quale politica nell'UE allargata?*, Agra editrice, Roma;

De Filippis F., Salvatici L. (2003), *Wto e agricoltura prima e dopo la conferenza di Cancun*, Quaderni del forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n 3, ottobre 2003;

De Gorter H., Ignacio L. (2004), *Domestic Support: economics and policy instruments*, in *Agriculture and the WTO: creating a trading system for development*, Editors Merlinda D.Ingco and John D.Nash, co-publication World bank and Oxford University press 2004;

Dewbre J., Jusùs A., Thompson W. (2001), *The transfer efficiency and trade effects of direct payments*, *American Journal of Agricultural economics*, 83, no 5, 2001, pagg. 1204-1214;

Diaz-Bonilla E., Matthews A. (2004), From ISI to ISA: Developing Countries and multifunctionality in industry and agriculture, *Plenary Papers of the 90th EAAE Seminar, Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkage*, Rennes, 28-29 ottobre 2004;

D. Ingco M., Mitchell D., Nash J. D. (2004), Food security and agricultural trade reform, in *Agriculture and the WTO: creating a trading system for development*, Editors Merlinda D. Ingco and John D. Nash, co-publication World bank and Oxford University press 2004;

Fischler F. (Commissario dell'UE per l'agricoltura e la pesca) (1999), *Il modello agricolo europeo al banco di prova dell'OMC*, Congresso CEA Verona, 24. settembre 1999;

Frascarelli A., 2004, La Riforma della Pac, *supplemento a Terra e Vita* n. 42/2004, Edagricole, Bologna;

Frascarelli A., 2005, Pac 2005: massimali e splafonamenti, *Terra e Vita*, n. 22/2005, Ed agricole, Bologna;

Francois J., van Meijl H. and van Tongeren F. (2005), Trade liberalization in the Doha Development Round, *Economic Policy*, aprile 2005, pagg. 349-391;

Grant W. (2003), The Politics of Agricultural Trade, in *Agriculture and international trade, law, policy and the WTO*, edited by M.N Cardwell. M.R. Grossman, C. Rodgers, Cabi publishing, 2003;

Guimaraes P. (Economic and Trade Affairs, Embassy of Brazil in The Hague) (2005), The Negotiating Position of Brasil, G20 Countries, *International Postgraduate Course, Agricultural trade, the World Trade Organization and the Doha Round*, Wageningen Business School, 22-26 maggio, Wageningen, The Netherlands;

Guyomard H., le Bris K. (2003), Multifunctionality, Agricultural Trade and WTO Negotiations, A Review of Interactions and Issues, *ENAPRI Working Paper*, No. 4, dicembre 2003;

Haeberli C. (2003), Reconciling Trade, Development and Non-Trade Concerns, *Comment, Bridges*, No. 5, giugno 2003, www.ictsd.org;

Haniotis T. (Head of Unit Agricultural Trade Policy Analysis, European Commission DG for Agriculture and Rural Development) (2005), *Agricultural Trade, WTO and the Doha Round: What is the relevance of CAP Reform?*, *International Postgraduate Course, Agricultural trade, the World Trade Organization and the Doha Round*, Wageningen Business School, 22-26 maggio, Wageningen, The Netherlands;

Henke R., a cura di (2004), *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale, teorie, politiche strumenti*, Edizioni Scientifiche Italiane, INEA, 2004;

Hollander G. M. (2004), *Agricultural trade liberalization, multifunctionality, and sugar in the south Florida landscape*, *Geoforum*, volume 35, issue 3, maggio 2004, pagg. 299-312;

ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (2005), *Overview of the July Package, Doha Round briefing series, Developments since the Cancun Ministerial Conference*, vol. 3, dicembre 2004;

ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (2005), *Agriculture Negotiations at the WTO, the July Package and beyond*, *Quarterly Intelligence Report*, no. 12 aprile 2005;

ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (2005), *Negotiations on Agricultural trade, the WTO and the Doha Work Round*, *International Postgraduate Course, Agricultural trade, the World Trade Organization and the Doha Round*, Wageningen Business School, 22-26 maggio, Wageningen, The Netherlands;

INEA (2003), *Politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2002-2003*;

IISD (International Institute for Sustainable Development) (2003), *Non-trade concerns in the agricultural negotiations of the world trade organization*, Insights from the international institute for sustainable development, spring 2003;

Ingco M. D. (2002), *Agricultural policy reforms in the new multilateral trade round*, *American Journal of Agricultural economics*, 84 (3), agosto 2002, pagg. 798-799;

Josling T. (2003), *Key issues in the world trade organization negotiations on agriculture*, *American Journal of Agricultural economics*, 85(3), agosto 2003, pagg. 663-667;

Josling T. (2005), Geographical Indications: Protection for Producers or Consumer Information?, *Invited paper presented to the Annual Conference of the Australian Agriculture and Resource Economics Society*, Coffs Harbour, 7-11 febbraio 2005;

Knickel K., Renting H. (2000), Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development, *Sociologia ruralis*, Vol. 40, No 4, October 2000;

Losch B. (2004), Debating the multifunctionality of agriculture: from trade negotiations to development policies by the south, *Journal of agrarian change*, Vol. 4 No.3, Luglio 2004, pagg. 336-360;

Mattei A. (2004), L'Unione Europea e l'Organizzazione Mondiale del Commercio, dispense disponibili al sito <http://w3.uniroma1.it/ecis/corsi/politiche/index.htm>;

Matthews A. (2005), Special and differential treatment in the WTO agricultural negotiations, *International Postgraduate Course, Agricultural trade, the World Trade Organization and the Doha Round*, Wageningen Business School, 22-26 maggio, Wageningen, The Netherlands;

OECD (1995), *Adjustment in OECD agriculture, issues and policy responses*;

OECD (2001), *Multifunctionality, towards an analytical framework* ;

Paarlberg P. L. et al. (2000), Multifunctionality and agricultural trade negotiations, *Review of agricultural economics*, Vol. 24, No2, pagg. 322-335;

Pennacchi F. (2005), Economia, agricoltura ed ambiente, in *Analisi economica dell'agricoltura biologica tra ambiente, mercato e territorio*, a cura di Torquati B., Vizioli V, Consolani E., Casa editrice Ali&no, Perugina, in corso di stampa;

Ploeg J.D. Van der, Knickel K., Renting H., Multifunctionality in European agriculture, in *Sustaining agriculture and the rural economy: Governance, policy and multifunctionality*, Brouwer, F. (ed.) Edward Elgar Publishing Inc. (in corso di pubblicazione); on-line all'indirizzo <http://results.eforesee.info/Final%20Deliverables/D04%20Annexes/Istanbul/H.%20Scrander%20-%20multifunctionality.pdf>

Potter C., Burney J. (2002), Agricultural multifunctionality and the WTO-legitimate non-trade concerns or disguised protectionism?, *Journal of Rural Studies*, Vol.18 issue 1, gennaio 2000, pagg. 35-47;

Randall A. (2002), Valuing the outputs of multifunctional agriculture, *European review of agricultural economics*, vol 29 (3), 2002, pagg. 289-307;

Rodgers C. (2003), Environmental Policy and the Reform of European Agriculture Law, in *Agriculture and international trade, law, policy and the WTO*, edited by M.N Cardewell. M.R. Grossman, C. Rodgers, Cabi publishing, 2003;

Rodgers C. ad Cardewell M. (2003), The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform, in *Agriculture and international trade, law, policy and the WTO*, edited by M.N Cardewell. M.R. Grossman, C. Rodgers, Cabi publishing, 2003;

Rosso Grossman M. (2003), Multifunctionality and non-trade concerns, in *Agriculture and international trade, law, policy and the WTO*, edited by M.N Cardewell. M.R. Grossman, C. Rodgers, Cabi publishing, 2003;

Salvatici L. (2004), *Il negoziato agricolo nell'ambito del Development Round: quali sono gli interessi dei paesi in via di sviluppo?*, Associazione Alessandro Bartola per Associazione Nazionale Cooperative Agroalimentari (ANCA/Legacoop), Bologna, 23 settembre 2004, disponibile nel sito web www.ecostat.unical.it/anania/Negoziato_agricolo_WTO.htm;

Scoppola M. (2004), Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica, *Agricoltura, Istituzioni ed Economia*, No. 1, 2004;

Strijker D. (2000), Agriculture: still a key to rural identity?, in T. Haartsen, P. Groote & P.P.P. Hiugen (eds.), *Claiming rural identities: Dynamics, Context, Policies*, Van Gorcum. Assen, pagg. 47-53;

Swinbank A. (2000), Ethics, trade and the WTO, *Agricultural Economics Society, Annual Conference*, University of Manchester, 14-17 aprile 2000;

Swinbank A. (2001), Multifunctionality: a European euphemism for protection?, *FWAG Conference Multifunctional Agriculture- a European Model*, National Agricultural Centre, Stoneleigh, 29 novembre 2001;

Swinbank A. (2004), Non-trade concerns: *food security*, animal welfare, multifunctionality, GIs. An European perspective, *International Postgraduate Course, Agricultural trade, the World Trade Organization and the Doha Round*, Wageningen Business School, 22-26 maggio, Wageningen, The Netherlands;

Joyce T. (2001), Science, governance and multifunctionality of European Agriculture, *Outlook on AGRICULTURE*, Vol. 30, No 2;

Tutwiler M. A. (2003), Challenges facing the world trade organization negotiations on agriculture, *American Journal of Agricultural economics*, 85(3), agosto 2003, pagg. 684-685;

Unione Europea (1996), *Dichiarazione di Cork-un territorio rurale vivo*, Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork, Irlanda, 7-9 novembre 1996, disponibile sul sito http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm;

Unione Europea (2003), *The EC Proposal for modalities in the WTO agriculture negotiations*, 29 gennaio 2003, disponibile sul sito www.eu.int;

Vanzetti D., Wynen E. (2003), The "multifunctionality" of agriculture and its implication for policy, in *Agriculture and international trade, law, policy and the WTO*, edited by M.N Cardwell. M.R. Grossman, C. Rodgers, Cabi publishing, 2003;

Vatn A. (2002), Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes, *European review of agricultural economics*, Vol. 29, (3), 2002, pagg. 309-327;

Velazquez B. (2001), Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna, *La Questione agraria*, no 3;

Vieri S. (2001), *Politica agraria*, Edagricole, Bologna;

Will M. (2000), What has the GATT/WTO Agricultural Agreement actually done?: discussion, *American Journal of Agricultural economics*, 82, agosto 2000, pagg. 729-730;

WTO (2000), *United States, Comprehensive long-term agricultural trade reform*, G/AG/NG/W/15, 23 giugno 2000;

WTO (2000), *United States, Domestic support reform*, G/AG/NG/W/16, 23 giugno 2000;

WTO (2000), *European Communities proposal: food quality-improvement of market access opportunities*, G/AG/NG/W/18, 28 giugno 2000;

WTO (2000), *European Communities proposal: animal welfare and trade in agriculture*, G/AG/NG/W/19, 28 giugno 2000;

WTO (2000), *Non-trade concerns: issues raised by Members in AIE Papers and Pre-Seattle Submissions, A Compilation by the Secretariat*, G/AG/NG/S/17, 16 ottobre 2000;

WTO (2000), *38 countries: non-trade concerns (conference papers)* G/AG/NG/W/36/Rev.1, 22 settembre 2000, revisionato il 9 novembre 2000;

WTO (2000), *Australia, statement in the fourth special session of the Committee on Agriculture*, G/AG/NG/W/59, 29 novembre 2000;

WTO (2000), *EU comprehensive negotiating proposal*, G/AG/NG/W/90, 14 dicembre 2000;

WTO (2000), *Argentina: technical submission on non-trade concerns*, G/AG/NG/W/88, 30 novembre 2000;

WTO (2000), *Japan, negotiating proposal*, G/AG/NG/W/91, 21 dicembre 2000;

WTO (2000), *Switzerland, negotiating proposal*, G/AG/NG/W/94, 21 dicembre 2000;

WTO (2000), *Mauritius, negotiating proposal*, G/AG/NG/W/96, 28 dicembre 2000;

WTO (2001), *Rep of Korea, negotiating proposal*, G/AG/NG/W/98, 9 gennaio 2001;

WTO (2001), *Norway, negotiating proposal*, G/AG/NG/W/101, 16 gennaio 2001;

WTO (2001), *Poland, negotiating proposal*, G/AG/NG/W/103, 19 gennaio 2001;

WTO (2001), *Congo, Dem Rep, negotiating proposal*, G/NG/W/135, 12 marzo 2001;

WTO (2001), *Jordan, negotiating proposal*, G/AG/NG/W/140, 22 marzo 2001;

WTO, 2001, *Croatia: submission* G/AG/NG/W/141, 23 marzo 2001;

WTO (2001), *Seventh Special Session of the Committee on Agriculture, 26-28 March 2001, Statement by Australia*, G/AG/NG/167, del 6 aprile 2001;

WTO (2001), *Sixth Special Session of the Committee on Agriculture, 22-23 March 2001, statements by Norway*, G/AG/NG/W/182, del 25 aprile 2001;

WTO (2001), *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, del 20 novembre 2001;

WTO (2001), *Aspects of NTCs in (post) transition economies*, G/AG/NG/187, 5 dicembre 2001;

WTO (2002), *Common position of the member states of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) in the multilateral trade negotiations on agriculture*, G/AG/NG/W/188, del 26 settembre 2002;

WTO (2003), *First draft of modalities*, TN/AG/W/1 del 12 febbraio 2003;

WTO (2003), *Second draft of modalities*, TN/AG/W/1/Rev.1 18 marzo 2003;

WTO (2003), *USA-UE proposal presented to trade partners in Geneva on 13 august 2003* restricted unofficial document number JOB(03)/157;

WTO (2003), *G20 document presented on 20 august 2003*, JOB(03)/162, poi WT/MIN(03)/W6 dal 30 settembre 2003;

WTO (2003), *Draft framework on agriculture of General Council chairperson Carlos Pérez del Castillo, as Annex A of his draft Ministerial Declaration*, JOB(03)/150/Rev.1., 24 agosto 2003;

WTO (2004), *Doha Work Programme, Draft General Council Decision of 31 July 2004*, WT/GC/W/535; *Official document*, approvato il 2 agosto, WT/L/579.

WTO (2004), *1 Dicembre 2004: "Agriculture negotiations: Background. The issues, and where we are now"*, disponibile sul sito www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm;

SITOGRAFIA

www.eaae.org, sito della *European Association of Agricultural Economics*;

www.eu.int/comm/agriculture/external/wto/index_en.html, il portale della Commissione Europea Agricoltura dedicato alle relazioni commerciali internazionali (*International Trade Relations*);

www.fao.org/mfcal/Welcome.htm, sito della FAO sulla *FAO/Netherlands Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land*;

www.ictsd.org, sito dell' *International Centre for Trade and Sustainable Development*, una ONG con sede a Ginevra che produce interessanti studi sul commercio internazionale in relazione allo sviluppo sostenibile;

www.wto.org, sito del *World Trade Organization*; www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm è il portale agricoltura, molto vasto e dettagliato, da cui si accede sia alla ricerca dei documenti che alle notizie sullo sviluppo dei negoziati.