

# Le ricadute del negoziato OMC sull'ortofruitticoltura europea

GIOVANNI ANANIA

Dipartimento di Economia e Statistica Università della Calabria - Arcavacata di Rende (Cs)

**Sempre più evidente l'effetto globalizzazione. Prevedibile un calo dei sussidi all'esportazione e delle tariffe all'importazione. La posizione dell'UE sui ruoli multifunzionali dell'agricoltura. Gli effetti della possibile riforma della PAC e dell'allargamento a Est dell'Unione Europea.**

**A** quasi due anni dal suo avvio, il negoziato agricolo nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) non è ancora entrato nel vivo. In attesa dell'esito della Conferenza ministeriale che si è tenuta a Doha, in Qatar, in novembre, la negoziazione ha proceduto sin qui a passi molto lenti. Superando il fallimento dell'analoga Conferenza di Seattle del dicembre 1999, la Conferenza di Doha ha dato avvio ad un nuovo "round" negoziale, il nono nella storia del GATT e dell'OMC. Il nuovo "round" vede l'allargamento del ventaglio delle negoziazioni già in corso (nel 2000 erano partite le negoziazioni sull'"agricoltura" e sui "servizi", il cui avvio era stato già previsto nel 1994 nell'accordo conclusivo dell'"Uruguay round"), ma esso non toccherà i temi più controversi, quali il commercio di organismi geneticamente modificati o la disciplina di politiche commerciali in presenza di differenti standard ambientali o sulle condizioni di lavoro. Quindi, se è vero che a Doha si è riusciti a superare l'*empasse* del fallimento della Conferenza di Seattle, è anche vero che il prezzo pagato per raggiungere un accordo è stato un'agenda negoziale del nuovo "round" decisamente "minimalista", cioè caratterizzata da ambizioni li-

beralizzatrici complessive piuttosto limitate.

Con Doha alle spalle, è possibile fare meglio il punto sulle prospettive del negoziato agricolo, individuando le questioni specifiche potenzialmente più rilevanti per i produttori ortofruitticoli europei. Nel marzo 2001, al termine della prima fase della negoziazione agricola, si è deciso che la seconda fase (che è previsto si concluda nel marzo del 2002) veda il negoziato entrare nel vivo, affrontando un certo numero di questioni specifiche: molte di queste sono relative ad un'ulteriore liberalizzazione degli scambi basata sulla sostanziale conferma dell'ossatura dell'"Accordo sull'agricoltura" sottoscritto al termine dell'Uruguay round nel 1994; altre sono invece legate a nuovi temi, quali la sicurezza degli alimenti e le politiche volte a ridurre (piuttosto che a far crescere) le esportazioni. La

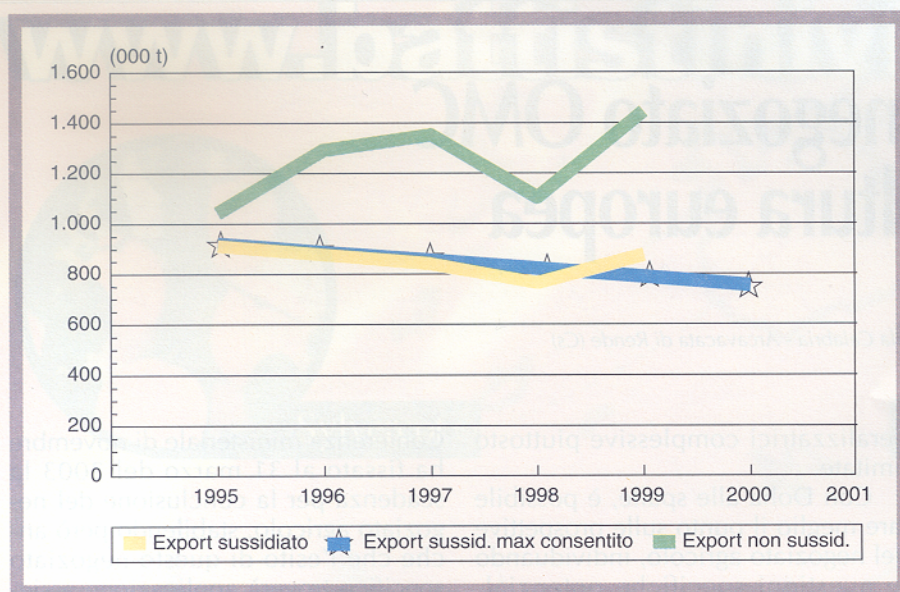


Conferenza ministeriale di novembre ha fissato al 31 marzo del 2003 la scadenza per la conclusione del negoziato agricolo, stabilendo però anche che l'esito di questo negoziato specifico troverà applicazione assieme a quelli delle altre negoziazioni alla conclusione del "round", prevista per l'inizio del 2005.

Sulla base di quanto successo a Doha è legittimo prevedere che nel nuovo accordo agricolo verrà mantenuta l'articolazione degli impegni di ciascun Paese in tre aree distinte prevista nell'accordo del 1994: riduzione del "sostegno interno"; ampliamento dell'"accesso al mercato"; riduzione delle esportazioni sussidiate.

## Riduzione del sostegno interno

Gli impegni in materia di riduzione del "sostegno interno" contenuti nell'accordo del 1994 prevedevano per ciascun Paese la riduzione del sostegno dei redditi complessivamente accordato ai produttori agricoli derivante da politiche distorsive degli scambi internazionali. Questo impegno non ha determinato per l'Unione Europea (come per la quasi totalità dei Paesi che hanno sottoscritto l'accordo al termine dell'Uruguay round) alcuna necessità di aggiustamento delle proprie politiche agricole. Il negoziato in corso ruota attorno alla ridefinizione delle politiche esenti dagli obblighi di riduzione: quelle che nel linguaggio degli addetti ai lavori vengono indicate come le politiche contenute nelle scatole "blu" e "verde". La scatola "blu" contiene oggi sostanzialmente i soli pagamenti diretti alle aziende dell'UE previsti dalla riforma MacSharry del 1992 e da Agenda 2000 per i produttori di seminativi e di carni. Il fatto che questa esenzione dagli obblighi di riduzione riguardi oggi solo politiche dell'UE determina una forte



Ortofrutticoli freschi: esportazioni sussidiate e complessive nell'Unione Europea dal 1995 ad oggi.

pressione da parte degli altri Paesi per la sua cancellazione. La scatola "verde" comprende le politiche che non determinano una distorsione degli scambi o determinano una distorsione "minima" (ad esempio, sono comprese tra queste le politiche di sostegno alla "ricerca e sviluppo", all'assistenza tecnica, ed i pagamenti compensativi di danni causati da catastrofi naturali).

L'UE vorrebbe vedere riconosciuta l'esenzione dagli obblighi di riduzione del sostegno ai produttori agricoli che deriva da politiche volte a sostenere alcuni ruoli multifunzionali dell'agricoltura, quali la difesa idrogeologica del territorio e, più in generale, delle risorse ambientali, la preservazione del paesaggio rurale tradizionale ed il mantenimento dell'attività produttiva agricola in ambienti dove alla scomparsa di questa si accompagnerebbe la scomparsa della presenza dell'uomo.

Dal punto di vista del comparto ortofrutticolo l'interesse a che l'OMC riconosca la legittimità del sostegno di tali funzioni è notevole, poiché essa costituisce la condizione necessaria più importante per poter introdurre nella PAC strumenti nuovi potenzialmente assai rilevanti: per un comparto che più degli altri ha visto ridursi negli anni il sostegno proveniente dalle politiche comunitarie si aprirebbe, infatti, la porta per una crescita delle risorse finanziarie a disposizione delle aziende in cambio della produzione non più di prodotti, ma di servizi pubblici riconosciuti come rilevanti dalla società.

### Accesso al mercato

Nell'area degli impegni relativi alla riduzione della protezione del mercato interno dalle importazioni, l'accordo GATT del 1994 non ha comportato per i prodotti ortofrutticoli una riduzione significativa né della protezione comunitaria (la riduzione del 20% delle tariffe applicate nella seconda metà degli anni '80 non ha intaccato la protezione del mercato comunitario dalle importazioni che avvengono su base non preferenziale), né della qualità di questa protezione (il nuovo sistema basato sui "prezzi di entrata" è sostanzialmente analogo a quello preesistente, basato sui "prezzi di riferimento"). Inoltre, l'accordo GATT del 1994 non ha introdotto per gli ortofrutticoli nuove quote all'importazione a tariffa ridotta.

Il negoziato in corso determinerà un'ulteriore riduzione delle tariffe all'importazione. Se ed in che misura questa riduzione determinerà anche una riduzione della protezione della produzione ortofrutticola interna dalle importazioni dipenderà dall'ammontare e dalle modalità di riduzione delle tariffe prescelte. Per quanto riguarda il "come" ridurre le tariffe, le alternative in discussione includono:

- 1) la riduzione di tutte le tariffe della stessa percentuale;
- 2) lasciare, come nell'accordo del 1994, a ciascun Paese la decisione di quanto ridurre ciascuna tariffa, vincolando però questa scelta con l'obbligo di realizzare una riduzione media minima delle tariffe e di ridur-

re ciascuna linea tariffaria almeno di una certa percentuale;

3) utilizzare una formula per determinare la percentuale di riduzione di ciascuna tariffa in modo da ridurre di più le tariffe più alte e di meno quelle più basse.

Molti Paesi premono per l'eliminazione dei meccanismi di determinazione delle tariffe basati su calendari o su "prezzi minimi di entrata", cioè di meccanismi quali quelli applicati dall'Unione Europea per gli ortofrutticoli; l'accoglimento di queste richieste determinerebbe una riduzione dell'ammontare e dell'efficacia della protezione attuale dei mercati ortofrutticoli comunitari.

### Riduzione delle esportazioni sussidiate

I vincoli relativi alle esportazioni sussidiate introdotti con l'accordo GATT del 1994 sono stati quelli che di più hanno fatto sentire i loro effetti per i prodotti ortofrutticoli freschi: le esportazioni sussidiate dell'UE sono risultate praticamente pari al volume massimo consentito in tutti e cinque i primi anni di applicazione dell'accordo per i quali esistono informazioni ufficiali. Alla riduzione forzata delle esportazioni sussidiate di ortofrutticoli freschi (da 909.500 a 872.600 tonnellate tra il 1995/96 ed il 1999/00; dal 2000/01 in avanti non potranno superare le 753.400 tonnellate) ha però corrisposto un forte aumento delle esportazioni non sussidiate (da 1.044.100 a 1.446.700 tonnellate); tale aumento è stato ben maggiore della riduzione delle esportazioni sussidiate, determinando un aumento del 18,7% delle esportazioni ortofrutticole complessive dell'UE tra il 95/96 ed il 99/00.

Nella definizione del testo della dichiarazione conclusiva della Conferenza di Doha il passaggio relativo ai sussidi per i prodotti agricoli è stato tra quelli più controversi. Il testo finale, frutto di una mediazione difficile, prevede l'impegno "a ridurre, nella prospettiva di una loro eliminazione, tutte le forme di sussidio delle esportazioni". L'Unione non ha molti alleati nella difesa dei sussidi all'esportazione: la sua spesa per questi sussidi nei primi anni di applicazione dell'accordo è stata pari quasi al 90% di quella complessiva dei Paesi membri dell'OMC; dal 2001 in avanti i sussidi all'esportazione consentiti per l'Unione Europea saranno pari al 75% di quelli complessivi.

sivamente possibili. E' anche per questo motivo che è legittimo attendersi che il negoziato determini, se non l'eliminazione, una significativa ulteriore riduzione delle esportazioni sussidiate consentite. La maggiore o minore disponibilità dell'UE ad accettare tagli consistenti dei sussidi all'esportazione è legata a due fattori: alle decisioni che verranno prese al suo interno di ulteriore riforma della PAC, con il possibile riallineamento dei prezzi interni con quelli internazionali per quei prodotti per i quali la distanza tra i due è ancora particolarmente marcata (ad esempio, prodotti lattiero-caseari e zucchero); alla disponibilità degli altri paesi, Stati Uniti in testa, ad accettare che vengano effettivamente rese soggette a vincoli, come previsto nella dichiarazione conclusiva di Doha, anche le politiche di sussidio *indiretto* delle esportazioni, quali, ad esempio, i crediti agevolati all'esportazione.

### **Tutela internazionale delle denominazioni di origine**

L'UE ha posto con forza la necessità di introdurre norme in sede OMC a garanzia dei prodotti di qualità e, in

particolare, il riconoscimento su base multilaterale delle politiche nazionali di tutela delle denominazioni di origine per i prodotti la cui qualità sia legata a materie prime e tecniche di produzione e trasformazione specifiche di determinati territori. L'UE è riuscita ad ottenere l'inclusione nella dichiarazione conclusiva della Conferenza di Doha dell'impegno all'avvio nell'ambito del nuovo "round" di un negoziato specifico per il riconoscimento e la tutela internazionale delle denominazioni geografiche per i vini e gli alcolici e la possibilità che i risultati di questo negoziato possano essere estesi anche alle denominazioni di origine di altri prodotti. Tale risultato non era affatto scontato soltanto qualche mese fa. Si tratta di un tema ovviamente centrale per le strategie di marketing delle produzioni ortofrutticole che abbiano ottenuto il riconoscimento della Denominazione di Origine Protetta o della Indicazione Geografica Protetta. La negoziazione appare complessa, ma l'esito della Conferenza di Doha legittima un cauto ottimismo sul possibile esito finale del negoziato su questo tema specifico.

### **Prospettive**

Il prosieguo del negoziato chiarirà meglio gli elementi dell'accordo che si andrà delineando e la loro rilevanza specifica per i produttori ortofrutticoli europei. L'accordo che verrà raggiunto farà certamente sentire i suoi effetti sui mercati, ma probabilmente non costituirà la novità più rilevante per lo scenario delle opportunità e dei vincoli con cui dovranno fare i conti le aziende ortofrutticole di qui a qualche anno. Ugualmente rilevanti sono altri tre avvenimenti che avranno luogo contemporaneamente al negoziato in sede OMC e, alcuni almeno, in connessione con esso:

- 1) la probabile riforma delle politiche agricole dell'Unione Europea, con l'aumento consistente delle risorse finanziarie destinate al cosiddetto "secondo pilastro" della PAC (quello etichettato, un po' troppo frettolosamente, come dello "sviluppo rurale");
- 2) l'allargamento dell'UE ai Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale;
- 3) l'ulteriore progressiva crescita dei margini di preferenza commerciale accordati alle importazioni ortofrutticole provenienti da Paesi in via di sviluppo.