Estratto da

L'UNIONE EUROPEA E I PAESI TERZI DEL MEDITERRANEO.

Accordi commerciali e scambi agroalimentari

Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE
Istituto Nazionale di Economia Agraria
Aprile 2002

(...)

2.4 L'attuale trattamento del commercio agricolo

La parte degli AAEM più significativa per il commercio agricolo è costituita dai protocolli allegati che dettano le condizioni preferenziali per gli scambi. Il quadro recente è completato da decisioni dei Consigli di associazione e da accordi su singoli prodotti, in genere riassunti da regolamenti che registrano i cambiamenti legati alla graduale crescita dei contingenti o alle modifiche imposte dall'Accordo dell'Uruguay Round[36]. In tale ambito, si è detto, il contenuto è molto meno innovativo di quanto siano altri aspetti del PEM e si registra una liberalizzazione molto graduale su base reciproca. Sebbene negli AAEM sia esplicita l'intenzione di procedere verso la liberalizzazione anche per i prodotti agricoli, e questa sia una prospettiva inevitabile per i tre PTM "settentrionali" allorquando aderiranno all'Unione, le concessioni dei nuovi accordi si limitano a migliorare, sulla base dei flussi di scambio consolidati, il regime di concessioni applicato dall'UE secondo i preesistenti accordi e ad introdurre, o migliorare, il trattamento preferenziale per le esportazioni agricole comunitarie.

Nelle linee generali, il trattamento dei PTM per i quali le concessioni dei protocolli agricoli degli AEEM sono già applicate è comparabile a quello di Turchia.
tali partner beneficiano di un abbattimen-
to delle tariffe *ad valorem* che ormai è del 100% per quasi tutti i prodotti coinvolti e una copertura molto elevata dei tradizionali flussi di commercio, nonostante la diffusa applicazione di vincoli quantitativi e temporali di applicazione delle preferenze. Meno incisive sono invece le concessioni sui dazi

---

36 *Oltre agli AAEM ed alla Decisione n.1/98 del Consiglio di associazione UE-Turchia, i regolamenti di maggiore importanza nel sintetizzare l'evoluzione delle preferenze agricole nel contesto del PEM sono: il Reg. (CE) n.1981/94, che ha riordinato, per il periodo compreso tra il 1° luglio 1994 e il 31 dicembre 1996, le disposizioni relative alle importazioni di ortofrutticoli ed altri prodotti agricoli soggetti a vincoli quantitativi, nonché i Regg. (CE) n.650/98 e n.747/2001, che hanno nuovamente riordinato in testi unici le numerose modifiche apportate al Reg. (CE) n.1981/94 dopo la sua emissione.*

specifici imposti a numerosi prodotti ortofrutticoli e ad alcuni prodotti mediterranei o di base[37]. Grazie ai nuovi accordi, anche Tunisia, Marocco e Autorità Palestinese si aggiungono a Israele ed ai tre PTM "settentrionali" nel garantire concessioni agricole reciproche all'UE. Queste sono in genere più limitate, in termini sia di peso percentuale dei flussi preferenziali sui quelli totali, sia di abbattimento tariffario. I prodotti coinvolti sono in larga parte alimenti di base o prodotti "continentali"[38].

Per i paesi in attesa di ratifica dei nuovi accordi, i protocolli collegati agli accordi di cooperazione degli anni '70, limitatamente modificati dalla revisione della seconda metà degli anni '80, prevedono ancora concessioni unilaterali, a favore dei PTM, e sia l'abbattimento tariffario che la quota di commercio a condizioni preferenziali sono più contenuti (Tangermann, 1996).

In sostanza, quindi, i protocolli agricoli degli AAEM rappresentano un passaggio fondamentale di un processo che negli anni '90 ha avviato il riordino ed il cauto approfondimento dello smantellamento tariffario nei confronti dei PTM. La ratio ispiratrice del processo va ricercata nelle esigenze sia di rilanciare la politica mediterranea dell'UE, sia di difendere il margine preferenziale dei PTM nel contesto di riduzioni tariffarie conseguenti all'applicazione degli accordi dell'Uruguay Round del GATT, sia, infine, di ricalibrare i meccanismi preferenziali sui cambiamenti imposti dall'accordo agricolo del '94 alle barriere non tariffarie applicate al commercio di alcuni prodotti, in prevalenza ortofrutticoli[39].

Snodo fondamentale di relazioni commerciali in evoluzione, gli AAEM prevedono specifiche disposizioni per ulteriori concessioni reciproche negli scambi agricoli. In particolare, un'importante clausola fissa scadenze per la revisione dei protocolli in vigore sulla base di un esame della situazione degli scambi e nella prospettiva di ulteriori aperture. In tale direzione nel 2000-2001 si sono registrati passi per la rinegoziazione dei protocolli con la Tunisia, il Marocco e Israele – rispetto ai quali gli accordi prevedono la data di riferimento del 1° gennaio 2000 per l'avvio del processo di revisione[40] – mentre analoghe trattative sono previste per il 2002 con la Giordania.

Inoltre, a salvaguardia dei vantaggi concessi dal regime preferenziale, uno specifico articolo inserito negli AAEM prevede che, qualora siano emanate normative rilevanti da parte dei paesi firmatari, in conseguenza dell'attuazione delle loro politiche agricole o della modifica di normative preesistenti, entrambe le parti possono modificare, per i prodotti che ne costituiscono oggetto, il regime stabilito dall'accordo, previa informazione del Comitato di associazione e concedendo, per le importazioni originarie del partner, un vantaggio paragonabile a quello previsto dallo stesso accordo.

37 *Il par. 2.6, l'Appendice tematica e l'Appendice 2 approfondiscono le preferenze comunitarie a favore dei PTM, tralasciando i contenuti dei protocolli reciproci a favore dell'UE.*

38 *Principalmente si tratta di bovini vivi, carni, lattiero-caseari, cereali, patate da semina, oli vegetali, zucchero, alimenti per animali.*

39 *Cfr. Appendice tematica.*

40 *Nuovi protocolli agricoli reciproci sono già in vigore con la Tunisia, Israele e Marocco*

Tab. 2.1. Stato dei negoziati per AAEM con i principali PTM e prodotti agricoli interessati dalle preferenze commerciali

Paese e relativo accordo	Prodotti coinvolti	
	Preferenze commerciali dell'UE	**Preferenze commerciali dei PTM**
Tunisia AAEM del 1995, in vigore dal 1998	Animali vivi (equini); carni (ovini e caprini); prodotti degli allevamenti; fiori; ortofrutticoli; agrumi; patate; olive; olio di oliva; ortofrutticoli e agrumi trasformati; vino; residui di lavorazione dei cereali	Animali vivi (bovini); carni bovine; latte in polvere; burro; formaggi; uova; patate (ordinarie e da semina); frumento; altri cereali; oli di semi; zucchero; prodotti per alimentazione animale
Marocco AAEM del 1996, in vigore dal 2000	Animali vivi (equini, ovini, caprini); carni equine; fiori; ortofrutticoli; agrumi; patate; olive; ortofrutticoli e agrumi trasformati; olio di oliva; vino	Animali vivi (bovini); carni bovine; latte in polvere; burro; patate da semina; frumento; orzo; mais; semi oleosi; oli di semi; zucchero
Israele AAEM del 1995, in vigore dal 2000	Carni avicole; fiori; ortofrutticoli; agrumi; patate; mais dolce; ortofrutticoli e agrumi trasformati; alimenti per l'infanzia; prodotti da forno	Carni bovine; latte in polvere; burro; formaggi; fiori; patate (ordinarie e da semina); ortofrutticoli; frumento; orzo; altri cereali; oli di semi; zucchero; ortofrutticoli e agrumi trasformati; prodotti per alimentazione animale
Egitto[1] Accordo di cooperaz. dal 1977, AAEM del 2001 da ratificare	Fiori, ortofrutticoli; agrumi; patate; spezie; riso; ortofrutta trasformata; residui di lavorazione dei cereali	Animali vivi (bovini); carni bovine; latte in polvere; burro; formaggi; frutta; patate da semina; semi oleosi; oli di semi; prodotti per alimentazione animale
Algeria[1] Accordo di cooperaz. dal 1976, AAEM del 2002 da ratificare	Animali vivi (cavalli, pecore, capre); carni (cavallo, pecora, capra); ortofrutta; agrumi; patate; olive; datteri; olio di oliva; olio di semi di girasole; ortofutta e agrumi preparati; vino	Animali vivi (bovini); carni bovine; latte in polvere; patate da semina; frumento; orzo; oli di semi

[1] Prodotti riportati nell'AAEM non ancora in vigore

2.6 Il regime di importazione dei prodotti agricoli provenienti dai PTM

Il profilo delle concessioni dell'UE è differenziato per paesi partner e prodotti e può essere in generale ricondotto alle caratteristiche delle agricolture nazionali ed alle differenti traiettorie negoziali con l'UE, nonché ai vincoli imposti dalla PAC[42]. Mentre i primi due fattori concorrono soprattutto a spiegare ampiezza e importanza delle concessioni, le soluzioni tecniche adottate (riduzioni tariffarie, vincoli sulle quantità, trattamento delle BNT) sono influenzate in modo determinante dalle caratteristiche delle protezioni imposte dalla PAC, e quindi dal grado di "sensibilità" di ciascun prodotto alla liberalizzazione commerciale[43].

2.6.1 Prodotti interessati e riduzioni dei dazi

Uno sguardo d'insieme ai prodotti riportati nella tab. 2.1 segnala che le preferenze a favore dei PTM riguardano in prevalenza produzioni etichettate come "mediterranee" (ortofrutta, agrumi, olio di oliva, vino), sebbene negli accordi con alcuni paesi la gamma sia più ampia, comprendendo fiori, grano, crusca, carni fresche e trasformate, formaggi, spezie, bevande ed alcuni alimenti trasformati con rilevante contenuto di prodotto di base soggetto a vincoli PAC (carne, zucchero).

Per quasi tutti i prodotti elencati in precedenza la preferenza mediterranea si traduce in una esenzione dalle tariffe *ad valorem*, sia pure con numerose eccezioni stagionali o merceologiche, e numerosi vincoli quantitativi. Le eccezioni stagionali riguardano la maggior parte dei prodotti ortofrutticoli freschi, per i quali l'abbattimento è circoscritto a determinati periodi dell'anno, compatibili con i calendari delle produzioni interne all'Unione. Le eccezioni a carattere merceologico riguardano invece pochissimi ortofrutticoli freschi o trasformati (frutta secca, frutti di bosco, agrumi lavorati, frutta lavorata, succhi di frutta, ed altri), per i quali le riduzioni sono comprese tra il 40 e l'80%, l'olio di oliva (5-10% di riduzione)[44], alcuni prodotti tropicali (pompelmi), ed un certo numero di prodotti minori (riso, grano duro, residui della lavorazione dei cereali, carni avicole, miele).

Molto meno incisive sono, invece, le concessioni sui dazi specifici imposti a molti prodotti ortofrutticoli e ad alcuni altri prodotti (cereali, vino). In particolare, nel caso degli ortofrutticoli, i dazi specifici per i numerosi prodotti soggetti ad un prezzo di entrata non prevedono concessioni[45].

L'importanza economica per i PTM delle preferenze contenute nei nuovi accordi varia sensibilmente a seconda dei paesi, come mostra la copertura per prodotti ed il valore del margine di preferenza[46]. Secondo stime relativamente recenti, per la Tunisia la copertura supera il 90% delle espor-

42 Le informazioni per singolo paese su prodotti, riduzioni tariffarie e quantità interessate sono riportate nelle schede-paese del par. 2.7 e, per il commercio di ortofrutta con i principali PTM, nell'Appendice 2.

43 Per questa ragione, le soluzioni adottate per le preferenze a favore dei PTM vengono analizzate di seguito senza distinzioni tra accordi di prima o seconda generazione o inquadrabili in relazioni associative finalizzate all'adesione.

44 Fa eccezione la Tunisia, alla quale è concesso un contingente tariffario a dazio zero.

45 Cfr. l'Appendice tematica.

46 La copertura per prodotti esprime la percentuale delle esportazioni agricole totali verso l'UE effettuata sotto condizioni preferenziali. Il valore del margine di preferenza è ottenuto moltiplicando il margine di preferenza unitario (differenza tra il valore unitario della tariffa NPF e tariffa preferenziale), espresso in percentuale sul prezzo, per l'ammontare delle esportazioni verso l'UE.

tazioni verso l'UE, così come per la Turchia, mentre per il Marocco ed Israele si ferma, rispettivamente, all'88% ed al 71% (WTO, 2001; Tangermann, 1996). Sempre Tangermann, in relazione alle preferenze precedenti i nuovi accordi, segnala un incremento di circa il 20% della quota di esportazioni agroalimentari di Marocco ed Israele con l'UE effettuate a condizioni preferenziali. Per la Tunisia, invece, si ha un leggero decremento (-2,6%) dovuto alla riduzione dell'ampiezza merceologica delle concessioni per l'olio di oliva, che ora sono riferite al solo olio vergine. Il valore del margine di preferenza, in termini aggregati, raggiunge i 77 milioni di ecu per il Marocco, 47 milioni per Israele e 33,6 milioni per la Tunisia; anche in questo caso con un incremento di circa il 20% per Marocco ed Israele ed una leggera riduzione per la Tunisia[47].

Tab. 2.2 - Struttura delle preferenze agricole a favore dei principali PTM (2001) (numero di prodotti/gruppi di prodotti interessati)

Riduzioni delle tariffe ad valorem:		Turchia[1]	Tunisia	Marocco	Israele	Egitto[2]
a	Senza vincoli di quantità	24	56	45	7	20
b	Nell'ambito di contingenti, tariffa NPF per le quantità eccedenti	7	6	10	17	26
c	Nell'ambito di contingenti, riduzione tariffaria minore per le quantità eccedenti	0	5	14	14	4
d	Nell'ambito di QR, tariffa NPF per le quantità eccedenti l'eventuale contingente	0	3	9	2	0
e	Nell'ambito di QR, riduzione tariffaria minore per le quantità eccedenti l'eventuale contingente	0	0	5	8	0
f	Contingenti o QR soggetti a incremento nel periodo di riferimento dei protocolli	0	7	20	5	21
g	Con facoltà di fissazione di QR, tariffa NPF per le quantità eccedenti l'eventuale contingente	0	6	5	12	0
h	Con facoltà di fissazione di QR, riduzione tariffaria minore per le quantità eccedenti l'eventuale contingente	0	41	51	21	0
Totale riduzioni senza restrizioni quantitative (a,c,e,h)		**24**	**102**	**115**	**50**	**24**
Totale riduzioni solo sotto restrizioni quantitative (b,d,g)		**7**	**15**	**24**	**31**	**26**
% riduzioni senza restrizioni quantitative		**77%**	**87%**	**83%**	**62%**	**48%**

1. *Importazioni tutte esenti da dazi* ad valorem, *i numeri riportati sono riferiti ai prodotti per i quali le concessioni prevedono restrizioni quantitative o temporali.*
2. *Preferenze contenute nel protocollo agricolo dell'AAEM non ancora in vigore.*

Fonte: Decisione 98/223/CE (Consiglio CE-Turchia, 1998); Decisione 2000/822/CE (Consiglio Europeo, 2000a); AAEM UE-Marocco (Consiglio e Commissione Europei, 2000a); AAEM UE-Israele (Consiglio e Commissione Europei, 2000b); AAEM UE-Egitto (Commissione Europea, 2001a); Reg. (CE) n.747/2001 (Consiglio Europeo, 2001a);

2.6.2 I vincoli sulle quantità

Alle consistenti riduzioni tariffarie si accompagnano, per molti prodotti, i vincoli sulle quantità ammissibili che hanno caratterizzato le preferenze mediterranee sin dagli anni '70 (tabb. 2.2 e 2.3). In sostanza, l'Unione tuttora procede tentando di contemperare trattamento preferenziale e salvaguardia della produzione interna, manovrando le concessioni in modo da evitare radicali cambiamenti dei flussi di commercio consolidati. Questi, in linea di massima, rispondono ai bisogni dei consumatori comunitari, in quanto l'UE è tradizionalmente deficitaria in quasi tutte le produzioni che stiamo considerando.

47 *Va precisato che l'esercizio di Tangermann applica un unico set di dati di commercio (1993-94) sia alla struttura delle preferenze degli anni '70, che alla revisione del 1987-88, che alle concessioni degli attuali AAEM. Tale scelta è finalizzata a consentire di esaminare i cambiamenti determinati dalle politiche di preferenza, isolandoli dagli altri fattori che certo hanno influito sul pattern di scambi in un arco temporale di trenta anni. Tuttavia, essa implica una qualche sovrastima del valore delle concessioni precedenti il 1993-94 e sottostima di quelle successive.*

Contingenti d'importazione sono attualmente imposti per numerosi prodotti ortofrutticoli freschi ed alcuni secchi o trasformati (riportati nelle tabelle dell'Appendice 2), nonché per i fiori, l'olio di oliva tunisino, i vini DOC e generici. In genere l'imposizione del contingente restringe a tale quantitativo il trattamento preferenziale; sono tuttavia numerosi i casi in cui il quantitativo eccedente fruisce anch'esso di un abbattimento tariffario, ma di minore entità.

Per numerosi prodotti non assoggettati direttamente a contingenti vengono definite quantità di riferimento (QR) o la facoltà di imporre QR, il superamento delle quali dà alla Commissione la facoltà di assoggettare il prodotto a contingente tariffario. Anche per le QR sono spesso predisposti abbattimenti tariffari di minore entità sulle quantità eccedenti l'eventuale contingente. QR sono imposte per molti ortofrutticoli freschi, alcuni ortofrutticoli secchi o trasformati, frutta in guscio, frutta tropicale fresca o lavorata.

Tab. 2.3 - Preferenze agricole a favore dei maggiori PTM. Principali prodotti/gruppi di prodotti soggetti a vincoli quantitativi (2001)

	Contingenti		Quantità di riferimento		Potenziale applicazione di QR
	Prodotto	**Contingente (t)**	**Prodotto**	**QR (t)**	**Prodotto**
Turchia	Pomodoro concentrato	30.000	n.p.	n.p.	n.p.
	Cocomeri	14.000			
	Pomodoro preparato	8.000			
	Cipolle	2.000			
Tunisia	Olio di oliva	50.000	Mandorle	1.120	Pomodori
	Arance	35.123	Albicocche	2.240	Capperi
	Patate	16.800	Arance non fresche	1.680	Aglio
	Pomodoro concentrato	4.000			Asparagi
Marocco	Arance	380.800	Albicocche conservate 1	7.560	Olive
	Pomodori	168.757	Albicocche conservate 2	7.200	Capperi
	Mandarini e clementine	168.000	Peperoni	3.360	Fagioli
	Cetrioli	5.600	Agrumi non freschi	1.120	Piselli
Israele	Fiori recisi	19.500	Avocadi	37.200	Pompelmi
	Succo d'arancia	92.600	Succo di pompelmo	34.440	Datteri
	Arance	200.000	Spicchi di pompelmo	21.440	Manghi ed
	Mandarini	21.000	Uva da tavola	2.280	altri tropicali
Egitto[1]	Patate di primizia	130.000	n.p.	n.p.	n.p.
	Cipolle secche	16.000*			
	Fagiolini	15.000*			
	Arance	50.000			

n.p.: misura non prevista.
1. Contingenti previsti dal protocollo agricolo dell'AAEM non ancora in vigore (1° anno di implementazione).
** Contingenti globali comprensivi anche di altri ortaggi e legumi.*
Fonte: decisione 98/223/CE (Consiglio CE-Turchia, 1998); Decisione 2000/822/CE (Consiglio Europeo, 2000a); AAEM UE-Marocco (Consiglio e Commissione Europei, 2000a); AAEM UE-Israele (Consiglio e Commissione Europei, 2000b); AAEM UE-Egitto (Commissione Europea, 2001a); Reg. (CE) 747/2001 (Consiglio Europeo, 2001a).

Gli AAEM ed i regolamenti succedutisi a partire dagli anni '90 hanno determinato incrementi quasi sempre molto contenuti di contingenti e QR ereditati dagli accordi di prima generazione e dalle revisioni del 1987-88[48]. Va inoltre considerato che le nuove concessioni tariffarie vengono talvolta arginate dall'imposizione di contingenti o QR prima inesistenti.

La presenza di vincoli sulle quantità influenza la distribuzione dei benefici generati dalle concessioni e determina incentivi ad "organizzare" le esportazioni attraverso *marketing board* pubblici

48 Per molti contingenti e QR, il periodo di applicazione degli accordi 1997-2000 ha previsto incrementi progressivi del 3% annuo.

o forme di coordinamento degli esportatori. Questo secondo aspetto è ulteriormente rafforzato, nel commercio di ortofrutta, dall'esistenza di "prezzi di entrata" e tariffe fisse, le cui implicazioni sono approfondite nell'Appendice tematica.

Mentre nei casi di protezione basata solo su tariffe è probabile che il paese esportatore riesca a carpire il margine preferenziale, quando la preferenza tariffaria è accompagnata da limiti quantitativi vincolanti il risultato dipende dal sistema di allocazione delle licenze commerciali. Infatti, chi detiene le licenze può aggiudicarsi il margine preferenziale essendo in una posizione di quasi monopolio. Poiché l'UE, nella maggior parte dei casi, distribuisce le licenze alle imprese importatrici registrate nell'Unione, si può presumere che il vantaggio sia catturato da queste ultime. Se infine è imposta solo una QR – caso frequente nel commercio tra UE e PTM – è nell'interesse del paese esportatore evitare di superarla per non incorrere nell'imposizione di un più stringente contingente tariffario da parte dell'Unione. In tal caso si ha un incentivo a costituire agenzie che monopolizzino l'export, riuscendo così ad aggiudicarsi il margine preferenziale (Tangermann, 1996).

(...)

2.8 Agricoltura e commercio nel partenariato euromediterraneo: continuità e limiti delle preferenze commerciali

Il partenariato euromediterraneo (PEM) rappresenta un tentativo ambizioso, tuttora in via di definizione, di revisione della politica mediterranea. I forti ritardi ed i numerosi contrasti che caratterizzano lo sviluppo del processo dipendono dalle controversie su alcuni capitoli negoziali (liberalizzazione da parte dei PTM, liberalizzazione del commercio agricolo da parte dell'UE, livello e allocazione dei fondi MEDA), nonché dalle interferenze dovute al blocco del processo di pace in Medio Oriente. Sullo sfondo restano anche le incertezze dell'UE nel delineare la visione unitaria che dovrebbe supportare la differenziazione dei percorsi di associazione con i singoli PTM, nonché i problemi legati all'architettura istituzionale comunitaria che crea molteplici opportunità di blocco del processo di definizione, ratifica e implementazione degli accordi.

Parte degli interessi agricoli e commerciali dell'Unione si incuneano in questo reticolo di problemi operando una difesa abbastanza efficace delle protezioni commerciali, del tutto in contraddizione con l'impianto liberista del processo di Barcellona, degli AAEM e dei criteri di allocazione dei fondi MEDA. Sul piano commerciale, il PEM individua la liberalizzazione preferenziale come filo conduttore dello sviluppo e dell'integrazione dell'area, dispone misure che connettono tale prospettiva a quella della liberalizzazione multilaterale, mentre lascia il commercio agricolo ingessato da un sistema di contingenti e calendari di importazione, volti a contenere le possibilità di espansione dei PTM nei comparti dove essi potrebbero avere un vantaggio competitivo.

Oltre ai potenziali problemi legati all'asimmetria nel ritmo dei processi di liberalizzazione di alcuni comparti agricoli rispetto ad altri comparti o altri settori (squilibri nelle bilance commerciali, distorsioni nell'allocazione intersettoriale del capitale), la "contraddizione agricola" del PEM implica che il partenariato euromediterraneo venga ricondotto ad uno scambio tra liberalizzazione commerciale dei PTM contro erogazione di fondi MEDA e finanziamenti a tasso agevolato, introducendo contraddizioni tra gli obiettivi complessivi dell'iniziativa comunitaria nel Mediterraneo e gli strumenti utilizzati: mentre la cooperazione tecnica e finanziaria si sviluppa lungo linee volte ad assecondare l'apertura dei PTM al mercato comunitario e a quello mondiale, attraverso anche il rilancio dell'agricoltura da esportazione di tali paesi ed il superamento delle politiche economiche che ne hanno penalizzato l'agricoltura contadina, le relazioni commerciali agricole restano improntate al contenimento dell'espansione dei PTM. Anche sul piano del governo dei flussi migratori, l'UE chie-

de al tempo stesso cooperazione per rendere tali flussi compatibili con gli equilibri socioeconomici e demografici, ma continua a comprimere la capacità dell'agricoltura dei PTM di assorbire la forza lavoro in eccesso ed a stimolarne l'assorbimento da parte dell'agricoltura comunitaria.

Tornando al commercio agricolo, l'UE risulta tuttora ancorata ai meccanismi messi a punto dagli accordi degli anni '70 ed ai "tradizionali flussi di commercio" (rispetto ai quali l'Unione è comunque importatrice netta di numerosi prodotti mediterranei). Ciò implica che le scadenze fissate dagli AAEM non predefiniscono le ulteriori riduzioni di barriere tariffarie e non tariffarie, ma solo l'apertura di nuovi negoziati agricoli, e, soprattutto, che le concessioni per il commercio di ortofrutta, agrumi, olio, vino e fiori tendono a focalizzare riduzioni delle tariffe vincolate per quantità e stagionalità. In effetti, fin dagli anni '70 l'UE ha gestito la politica mediterranea cercando di rendere compatibili una relativa efficacia delle protezioni per i produttori europei mediterranei con una significativa "preferenzialità" delle concessioni ai PTM. Ciò è avvenuto nell'ambito più vasto di una gestione globale del pacchetto di prodotti mediterranei a fini di supporto alle relazioni politico-diplomatiche con una pluralità di PVS (paesi ACP e Sistema di Preferenze Generalizzate, prima, oggi anche Sudafrica, domani MERCOSUR). Il PEM non si distacca significativamente da tale approccio, al punto che le poche novità nel commercio agricolo sono più nell'introduzione di preferenze dei PTM a favore dell'UE che nel limitato ampliamento delle concessioni di quest'ultima.

Paradossalmente, limitate concessioni dell'UE nei prodotti mediterranei e limitate concessioni reciproche dei PTM sulle esportazioni comunitarie di prodotti di base e trasformati potrebbero apparire un punto di equilibrio tra le diverse percezioni del problema mediterraneo e le divergenze di interessi che caratterizzano sud e nord dell'UE. I paesi membri del Nord Europa hanno tradizionalmente considerato la questione molto marginalmente e i problemi del commercio agricolo sono sempre stati visti come uno stratagemma attuato dai paesi membri del Sud per ottenere maggiori trasferimenti a vantaggio delle proprie regioni interne svantaggiate. Inoltre, mentre i paesi mediterranei dell'UE sono da sempre preoccupati per i possibili danni ai propri produttori agricoli originati da una maggiore concorrenza dei PTM, i paesi del Nord Europa sono favorevoli alla liberalizzazione commerciale per via dei benefici che ne trarrebbero in termini di bilancia dei pagamenti e di maggiori esportazioni di prodotti agricoli di base e trasformati. Questo complesso di interessi divergenti, così come i vincoli posti all'UE dai paesi membri del Sud, nonché l'asimmetria delle relazioni commerciali tra UE e PTM (che limita fortemente la forza contrattuale di questi ultimi), convergono nel perdurante atteggiamento di apertura solo parziale del mercato comunitario, attraverso limitati ampliamenti della struttura delle preferenze definita alla fine degli anni '70.

Tuttavia tale impostazione è destinata a fronteggiare crescenti difficoltà nel preservare i margini di preferenza dall'erosione operata dalla liberalizzazione multilaterale e dagli accordi preferenziali con PVS concorrenti dei PTM. Per la grande maggioranza dei prodotti le tariffe preferenziali sono ormai azzerate e quindi i negoziati futuri dovranno investire in misura crescente le protezioni effettive: vincoli quantitativi (contingenti e QR effettive e potenziali), vincoli stagionali, sistemi di prezzo d'entrata e dazi specifici (previsti sia per il mancato rispetto del prezzo limite nei prodotti ortofrutticoli soggetti a prezzo d'entrata che per la protezione di alcuni prodotti di base). C'è quindi da chiedersi se lo sviluppo del PEM potrà conservare tali lineamenti di politica commerciale, limitando il ruolo dei prodotti agricoli nel disegno di liberalizzazione degli scambi mediterranei, mantenendo le tutele dei comparti agricoli mediterranei dell'UE e restringendo i margini per lo sviluppo e l'integrazione dei sistemi agroalimentari mediterranei. Di per sé, la risultante di tale scenario potrebbe essere altrettanto deludente di quella registrata verso la fine degli anni '80, in termini di scarso progresso nell'integrazione commerciale e nelle bilance agroalimentari dei PTM.

Va però considerato che, a differenza del passato, molti PTM offrono aperture commerciali, agricole e non, mentre l'Unione è impegnata a rilanciare la propria presenza nel Mediterraneo, in un

contesto caratterizzato da processi di riforma della PAC legati ai negoziati commerciali multilaterali ed alla prospettiva dell'allargamento. Inoltre, nei mercati di molte produzioni mediterranee si sono ormai affermati fattori di vantaggio competitivo che mal si conciliano con dispositivi commerciali protezionisti. Qualità dei prodotti, soluzioni di marketing, gamma, capacità di adeguamento alle norme e agli standard dei mercati più ricchi, rapidità di consegna e condizioni di credito vanno acquistando importanza crescente. Nel comparto ortofrutticolo, centrale per le preferenze euromediterranee, la competitività internazionale è molto legata all'esistenza e all'efficacia di sistemi di commercializzazione, di soluzioni logistiche, di tecnologie di post-raccolta, refrigerazione e trasporto, che garantiscono l'accesso nelle migliori condizioni ai principali mercati di consumo. Su questa linea, importanti operatori commerciali verticalmente coordinati o integrati a monte vanno delocalizzando fuori dall'UE parte delle produzioni, anche nei PTM, al fine di completare la gamma e destagionalizzare la fornitura.

In questo senso, pur perdurando la tradizionale assenza di convergenza tra gli interessi di molti produttori agricoli delle due sponde del Mediterrano, la mera "resistenza" sulle protezioni commerciali attuali appare una strategia priva di respiro. Essa potrebbe rivelarsi insufficiente per gli stessi produttori dell'Europa meridionale – comunque penalizzati sia dalle riduzioni di tariffe, BNT, sussidi all'esportazione e ritiri imposte in sede OMC, sia dalla riduzione dei fondi strutturali legata alla prospettiva di ampliamento ai PECO – ma anche dannosa per le nuove condizioni della competizione, nonché per lo sviluppo complessivo del partenariato euromediterraneo.