

4. *L'agricoltura nell'accordo conclusivo dell'Uruguay round**

di Giovanni Anania

In questo capitolo vengono presentati e discussi i principali elementi dell'accordo Gatt rilevanti per gli scambi internazionali di prodotti agricoli.

Nella prima parte viene illustrato il contenuto del testo dell'"Accordo sull'agricoltura".

La seconda parte è invece riservata ad un'analisi di quelli che appaiono essere i problemi più rilevanti connessi alla sua applicazione concreta. Dopo una breve discussione della parte dell'accordo relativa alle misure di natura sanitaria e fitosanitaria, il capitolo si chiude con una prima breve valutazione di natura generale dell'importanza dell'accordo raggiunto e dei suoi presumibili effetti.

Un esame più dettagliato di alcune delle questioni sollevate nella seconda parte del capitolo, esame che potrebbe non essere di interesse per molti dei lettori non specialisti, è presentato in due Appendici.

1. L'"Accordo sull'agricoltura"

Nel testo dell'accordo siglato a Marrakech il 15 aprile 1994 che ha concluso l'Uruguay round, l'"Accordo sull'agricoltura" costituisce il terzo capitolo dell'Appendice 1A della parte dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio.

L'"Accordo sull'agricoltura" prevede per i paesi che lo hanno sottoscritto impegni in tre aree distinte:

- a) la riduzione del sostegno interno;
- b) una maggiore apertura del mercato interno alle importazioni; e
- c) la riduzione delle politiche di sussidio delle esportazioni. Il testo dell'accordo fissa gli impegni dei paesi firmatari soltanto in termini generali, mentre gli impegni specifici assunti da ciascun paese sono descritti in dettaglio in una lunga serie di *prospetti* (le *schedules*, nella terminologia Gatt). L'insieme dei *prospetti* dei paesi firmatari costituisce parte integrante dell'accordo, essi cioè con la sottoscrizione di quest'ultimo sono stati accettati dai paesi contraenti come legittima applicazione da parte degli altri paesi del testo letterale dell'accordo stesso, con la conseguenza che gli impegni che in essi sono descritti non potranno essere oggetto di dispute.

I *prospetti* sono stati preparati da ciascun paese sulla base non solo del testo dell'accordo, ma anche, e soprattutto, di un documento dal titolo «*Modalità per la definizione degli impegni vincolanti specifici nell'ambito del programma di riforma*»¹.

*Si ringraziano Emilio Gatto, Jim Greenfield, Panos Konandreas e Maria Rosaria Pupo D'Andrea che con i loro commenti hanno permesso di migliorare una precedente stesura del capitolo.

¹ Si tratta del documento Gatt "Mtn.gng.MA.W/24" del 20 dicembre 1993. Mentre questo documento non ha mai avuto valore legale, nella bozza di testo di accordo finale prodotta nel dicembre del 1991, il così detto "Testo Dunkel", la sua versione di allora costituiva parte integrante del testo dell'"Accordo sull'agricoltura". La non inclusione delle "Modalità" nel testo dell'accordo ha dato qualche margine di flessibilità per così dire, ai paesi membri nella preparazione dei *prospetti*: dopo la firma dell'accordo, infatti, non è più possibile alcuna contestazione su eventuali difformità tra i *prospetti* (che, lo ripetiamo, sono parte integrante dell'accordo stesso ed hanno valore legale) e le "Modalità" che avrebbero dovuto guidarne la preparazione (addirittura, per evitare equivoci e possibili contestazioni, nella prima pagina delle "Modalità" è detto esplicitamente che questo documento non potrà essere utilizzato come base per la risoluzione di controversie nell'ambito

L'accordo prevede un "periodo di implementazione" della durata di sei anni, dal 1995 al 2001 (per i paesi in via di sviluppo esso è pari, invece, a dieci anni). Gli impegni previsti riguardano tanto i risultati da raggiungere alla fine del periodo di implementazione che quelli da conseguire in ciascuno degli anni tra il 1995 ed il 2001. A ciascun paese è lasciata la facoltà di rendere operativo l'accordo sulla base di anni solari, di anni fiscali o di annate agrarie. Per esempio, l'Unione Europea ha deciso di utilizzare per la maggior parte dei prodotti come anno di riferimento quello che va dall'1 Luglio di ciascun anno alla stessa data dell'anno successivo². In pratica, ciò vuol dire che l'1 luglio 1995 l'UE ha sostituito le barriere non tariffarie con le tariffe equivalenti indicate nei suoi *prospetti* e, contemporaneamente, ha ridotto tutte le tariffe nella misura prevista per il primo anno della fase di implementazione dell'accordo, mentre l'1 Luglio 2000 le tariffe verranno ridotte per la sesta volta e diventeranno pari al livello "finale" concordato.

2. Gli impegni per la riduzione del sostegno interno

Questa parte specifica dell'"Accordo sull'agricoltura"³ è il risultato della negoziazione che ha avuto come oggetto la riduzione degli effetti distorsivi sulla produzione e sugli scambi internazionali di prodotti agricoli degli interventi *interni* di ciascun paese.

Come si è visto nel capitolo precedente, già il documento sottoscritto dai ministri del Commercio Estero dei paesi aderenti al Gatt riuniti a Punta del Este, in Uruguay, il 20 settembre 1986 e che diede avvio al negoziato specificava che l'obiettivo di questo sarebbe stato «raggiungere una maggiore liberalizzazione degli scambi in agricoltura e portare tutte le misure che hanno effetti sull'accesso delle importazioni e sulla competitività delle esportazioni sotto discipline e regole Gatt rafforzate e più efficaci da un punto di vista operativo». Tale obiettivo doveva essere perseguito, tra l'altro, «migliorando l'ambiente competitivo attraverso una maggiore disciplina dell'uso di tutti i sussidi, diretti ed indiretti, e delle altre misure che, direttamente o indirettamente, hanno effetti sugli scambi internazionali di prodotti agricoli, prevedendo la riduzione nel tempo dei loro effetti negativi ed agendo sulle cause che li determinano».

Quindi, oggetto del negoziato (e dell'accordo che lo ha concluso) non sono state soltanto le misure di politica commerciale - quali le tariffe, le barriere all'importazione non tariffarie o i sussidi all'esportazione - ma, almeno in via di principio, *tutte* le politiche che, direttamente o indirettamente, hanno effetti sulle importazioni o sulle esportazioni di un paese. Ciò, alla lettera, equivarrebbe a dire che oggetto della negoziazione erano tutte le misure di politica economica che risultano, in tutto o in parte, "accoppiate", cioè legate, direttamente o indirettamente, al volume prodotto o consumato nel paese. Infatti, gli effetti di tali politiche sulla produzione o sul consumo del paese (diretti o indiretti che siano, poco importa) concorrono a

dell'Organizzazione mondiale del commercio). Se, invece le "Modalità" avessero fatto parte del testo dell'accordo, in qualsiasi momento avrebbero potuto essere sollevate obiezioni su eventuali difformità tra queste e gli impegni contenuti nei *prospetti*.

² Non è così per i pomodori e per molte varietà di frutta e di agrumi, per i quali il riferimento sarà invece l'annata agraria. Per gli impegni in termini di spesa l'UE utilizzerà invece come anni di riferimento quelli fiscali (dal 16 ottobre al 15 ottobre dell'anno successivo).

³ Si tratta soprattutto degli articoli 6 e 7, e delle Appendici 2, 3, e 4,

determinare l'ammontare delle sue importazioni e delle sue esportazioni di prodotti agricoli. Ma su questa questione torneremo più avanti.

L'accordo prevede una riduzione del 20% in sei anni del sostegno di cui godono i produttori agricoli. Tale riduzione è calcolata utilizzando la cosiddetta "misura aggregata del sostegno complessivo" (Masc). Il "valore base" rispetto al quale è stata calcolata nei *prospetti* di ciascun paese la riduzione del 20% della Masc è dato dalla media di questa negli anni 1986 - 88. La riduzione del 20% deve essere realizzata attraverso riduzioni progressive, di uguale ammontare in ciascuno dei sei anni del periodo di implementazione dell'accordo, dal 1995 al 2001.

La Masc è definita come il livello del sostegno annuo di cui godono complessivamente i produttori agricoli, espresso in termini monetari⁴. Essa è data dalla somma di tre componenti:

- a) la somma dei sostegni direttamente attribuibili a ciascun prodotto (misurati utilizzando misure aggregate del sostegno specifiche per prodotto);
- b) il sostegno che deriva da politiche i cui benefici non possono essere associati specificamente ad un prodotto (misurato attraverso una misura aggregata del sostegno non attribuibile specificamente a questo o a quel prodotto);

e, per i casi in cui il calcolo di una misura aggregata del sostegno non sia praticabile, c) il sostegno misurato utilizzando le cosiddette "misure equivalenti del sostegno".

Il calcolo delle misure aggregate del sostegno specifiche per ciascun prodotto è realizzato considerando sia le politiche interne di sostegno del prezzo, comprese quelle a livello regionale, che tutte le altre politiche per le quali sia possibile quantificare i benefici specifici che da esse derivano per i produttori del prodotto considerato.

Nel calcolo delle misure aggregate di sostegno - sia di quelle relative al sostegno specificamente attribuibile a ciascun prodotto che di quelle per le quali ciò non è possibile - sono anche inclusi gli effetti delle misure che hanno come destinatarie le imprese che producono beni che contengono materie prime agricole. In questo caso per calcolare il sostegno è necessario determinare l'ammontare dei benefici che i produttori agricoli indirettamente traggono da tali misure.

Per le politiche di sostegno di prezzo la misura del sostegno è data dalla differenza tra il prezzo interno ed un prezzo esterno di riferimento (che è fisso), moltiplicata per la quantità prodotta che potenzialmente beneficia del sostegno di prezzo⁵.

Quando il sostegno è calcolato come differenza tra un prezzo interno ed un prezzo (fisso) di riferimento esterno, nel calcolo della Masc non vanno considerate le spese di bilancio sostenute per gli interventi che fanno sì che si abbia quel dato prezzo interno {se così non fosse lo stesso sostegno sarebbe, evidentemente, considerato due volte nel calcolo della Masc}.

Per le politiche di sussidio diretto viene invece considerata, a seconda dei casi, o la relativa spesa di bilancio; o il mancato introito da parte dello stato (se si tratta, ad esempio, di una politica di sgravi fiscali); o il valore dei beni distribuiti, se il sussidio è

⁴ Le modalità di calcolo della misura aggregata del sostegno complessivo sono descritte nell'Appendice 3 dell'"Accordo sull'agricoltura".

⁵ In generale, il prezzo esterno di riferimento fisso è dato per i paesi esportatori netti dal valore unitario medio fob nel "periodo base" (cioè negli anni tra il 1986 ed il 1988), e per i paesi importatori netti da quello cif.

in natura; o la differenza tra il prezzo interno ed il prezzo esterno di riferimento, determinata con le modalità viste sopra, moltiplicata per la quantità potenzialmente beneficiaria del sostegno. La stessa procedura si segue nel caso di politiche che determinano una riduzione dei costi per i produttori dei fattori produttivi impiegati o dei servizi utilizzati: il contributo alla misura aggregata del sostegno è dato dalla relativa spesa di bilancio o, nel caso in cui tale procedura non rifletta pienamente l'effetto del sussidio in questione, dalla differenza tra un prezzo medio rappresentativo⁶ ed il prezzo sussidiato del fattore produttivo, moltiplicata per la quantità impiegata del fattore.

Nel caso in cui non sia possibile misurare il sostegno per via diretta, si ricorre ad una "misura equivalente del sostegno"⁷ il cui calcolo è basato sul prezzo che è il risultato della politica realizzata e sulla quantità del prodotto che ne beneficia; nel caso in cui anche tale strada non sia praticabile, la misura equivalente del sostegno è data dalla spesa a carico del bilancio per sostenere il prezzo del prodotto in questione.

Dalla Masc devono essere detratte eventuali tasse o prelievi a carico dei produttori che siano specifici dell'agricoltura.

Chi a questo punto si sentisse disorientato dalle modalità di calcolo della Masc non deve da ciò trarre motivi di preoccupazione: ha ottime ragioni per esserlo. La parte del testo dell'accordo relativa al calcolo della Masc appare, infatti (e, probabilmente, non a caso), particolarmente oscura. La definizione adottata, ad esempio, per la misura equivalente del sostegno, appare tanto vaga da rendere sostanzialmente impossibile sollevare obiezioni sulle procedure di calcolo adottate.

Un elemento importante dell'accordo è quello cui ci si riferisce spesso come "clausola de *minimis*". Essa prevede, in sostanza, una sorta di franchigia: non deve essere compreso nel calcolo della Masc il sostegno relativo ad una misura interna che interessi un prodotto specifico e che non superi il 5% del valore della produzione di quel prodotto, né il sostegno relativo ad una misura i cui benefici non possano essere attribuiti specificamente ad alcun prodotto e che non superino il 5% del valore della produzione agricola del paese.

L'etichetta attribuita a questa prima componente dell'"Accordo sull'agricoltura" è quella della riduzione del "sostegno interno" - cioè del sostegno legato alle misure di natura non commerciale che influenzano le importazioni e le esportazioni di ciascun paese. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, il dibattito su quali fossero le misure che potevano essere considerate non distorsive degli scambi commerciali, e che perciò potevano essere escluse dal calcolo del sostegno soggetto alla riduzione del 20% in sei anni (nel linguaggio del Gatto le misure che ricadono nella "scatola verde" degli strumenti di intervento a disposizione di ciascun paese), è stato piuttosto aspro. Ciascun paese ha cercato di far sì che le politiche più rilevanti da esso utilizzate fossero escluse da quelle il cui sostegno sarebbe stato soggetto agli

⁶ Mentre il sostegno legato direttamente al prezzo del prodotto deve essere calcolato utilizzando un prezzo di riferimento esterno fisso, relativo al "periodo base" 1986-88, nel caso del sostegno legato ad interventi che mantengono artificialmente basso il prezzo di un fattore, né nel testo dell'"Accordo sull'agricoltura" né nelle "Modalità", viene fatta alcuna menzione al fatto che il prezzo di riferimento esterno del fattore utilizzato debba essere fisso; ciò lascerebbe intendere che in questo caso nel corso del periodo di implementazione dell'accordo il sostegno debba essere calcolato utilizzando non il prezzo di riferimento esterno utilizzato per il calcolo del sostegno nel "periodo base", ma un prezzo relativo allo stesso anno.

⁷ Le modalità di calcolo della misura equivalente del sostegno sono indicate nell'Appendice 4 dell'"Accordo sull'agricoltura".

obblighi di riduzione. Non c'è quindi da sorprendersi se, alla fine della mediazione che ha portato alla conclusione del negoziato, nella "scatola verde" ritroviamo anche molte misure di politica economica che, non v'è dubbio, hanno effetti non trascurabili sul volume della produzione di un paese, e, quindi, sulla sua posizione commerciale netta.

L'accordo raggiunto prevede che non debbano essere considerate nel calcolo della Masc quelle politiche interne di sostegno "che non abbiano effetti distorsivi sulla produzione e gli scambi, o che, al più, abbiano effetti distorsivi minimi"⁸. In particolare, per poter essere escluse dal calcolo della Masc tali politiche interne (a) devono essere realizzate utilizzando fondi pubblici (non devono, 'quindi, prevedere alcun sostegno indiretto dei produttori agricoli a carico dei consumatori), e (b) non devono determinare alcun sostegno del prezzo alla produzione.

Tra le politiche che possono non essere considerate nel calcolo della Masc troviamo, a patto che siano soddisfatte le condizioni indicate più sopra: - le politiche legate all'offerta di *servizi generali* a favore dell'agricoltura

(sempre che esse non prevedano pagamenti diretti ai produttori agricoli o ai trasformatori), quali, ad esempio, la ricerca, la formazione professionale, la divulgazione, i servizi di controllo della produzione (controlli sanitari, ma anche controlli degli standard qualitativi), le politiche di promozione commerciale e di marketing e le opere infrastrutturali;

- le politiche per la costituzione di *ammassi pubblici* specificamente destinati a garantire la sicurezza delle disponibilità alimentari del paese;

- le politiche di *aiuto alimentare a favore di consumatori interni bisognosi*⁹;

- le politiche che prevedono *pagamenti diretti* ai produttori agricoli, sempre che si tratti di politiche:

- che prevedano pagamenti a sostegno del reddito "disaccoppiati", cioè non legati al volume della produzione realizzata, o che abbiano come obiettivo:

- la garanzia di *redditi minimi* nell'eventualità in cui si sia avuta una loro caduta pari ad almeno il 30%;

- il sostegno dei redditi aziendali nel caso del verificarsi di *calamità naturali* (o l'assicurazione contro l'eventualità di calamità naturali);

- *l'aggiustamento strutturale* attraverso la riduzione delle risorse impiegate nel processo produttivo, aiuti all'investimento, o incentivi al pre-pensionamento;

- la *salvaguardia ambientale*;

- l'assistenza a favore di *aree svantaggiate*.

Inoltre, non devono essere considerati nel calcolo della Masc i pagamenti diretti alle aziende realizzati nell'ambito di politiche che hanno l'effetto di contenere la

⁸ Le caratteristiche che devono essere soddisfatte dalle politiche perché esse possano essere escluse dal calcolo della Masc sono indicate in dettaglio nell'Appendice 2 dell'"Accordo sull'agricoltura".

⁹ È interessante sottolineare come questo sia l'unico riferimento nella parte dell'accordo relativa al "sostegno interno" a politiche che hanno come obiettivo quello di sostenere il consumo. Un sussidio al consumo determina un innalzamento non solo dei redditi reali dei consumatori, ma anche di quelli dei produttori del paese (e di quelli dei produttori del resto del mondo, mentre i consumatori del resto del mondo saranno penalizzati). Se non altro per analogia, quindi, sarebbe stato lecito attendersi che le politiche di sussidio al consumo, soprattutto quelle non specificamente indirizzate a sostenere i consumi dei consumatori più poveri, fossero comprese tra quelle da considerare nel calcolo della Masc.

produzione agricola, sempre che tali pagamenti siano legati ad una superficie e a delle rese fisse, o siano relativi a non più dell'85% della produzione, o, se si tratta di pagamenti diretti ad aziende zootecniche, siano relativi ad un numero fisso di capi. Come si è visto nel capitolo precedente, questa eccezione è stata uno dei risultati dell'accordo di Blair House del novembre del 1992, e consente sia agli Stati Uniti che all'Unione Europea di tenere fuori dal computo della Masc componenti importanti delle loro politiche agrarie.

Nel caso dell'UE, ad esempio, grazie a questa eccezione non vengono inclusi nel calcolo della misura del sostegno i pagamenti compensativi introdotti con la riforma del 1992 dell'organizzazione comune dei mercati dei cereali e dei semi oleosi. Il fatto che questi pagamenti siano stati introdotti nel periodo compreso tra quello "base" (1986 - 88) - cioè il periodo con riferimento al quale è stata calcolata la Masc per l'UE da utilizzare come base rispetto alla quale calcolare la riduzione prevista del 20% - e quello di applicazione dell'accordo, fa sì che una fetta consistente del sostegno compreso nella Masc del periodo "base" sia stato nel frattempo trasformato in sostegno di cui non bisogna tener conto nel calcolo della Masc negli anni del periodo di implementazione.

Per gli Stati Uniti è possibile fare un discorso del tutto analogo. In questo caso a restare fuori dal calcolo della Masc negli anni di implementazione dell'accordo sono le politiche di integrazione di prezzo che, come nel caso dell'UE, sono associate ad un set-aside obbligatorio e prevedono sussidi per ettaro che il *Farm Bill* del 1990 ha "disaccoppiato", legandoli a "rese storiche" invece che alla produzione effettiva (Runge, 1991).

Come vedremo nei capitoli che seguono, il risultato di questo aspetto dell'accordo di Blair House è che sia per l'Unione Europea che per gli Stati Uniti il soddisfacimento dell'impegno sancito dall'accordo relativo alla riduzione del 20% del sostegno interno non sembra costituire un problema.

3. Gli Impegni per espandere l'accesso ai mercati

3.1. La tarifficazione delle barriere non tariffarie all'importazione e la riduzione delle tariffe

L'accordo prevede la sostituzione con delle tariffe di tutte le barriere all'importazione di tipo non tariffario, e la riduzione delle tariffe (sia di quelle derivanti da questa sostituzione, sia di quelle già esistenti)¹⁰.

Con il termine "barriere non tariffarie all'importazione" si intende un ampio ed eterogeneo insieme di misure diverse dalle tariffe ma in grado - come e, spesso, meglio di queste - di impedire o di contenere l'importazione di beni¹¹. Tra le barriere non tariffarie utilizzate più di frequente troviamo:

- la fissazione di limiti quantitativi sul volume delle importazioni (le *quote*);
- l'imposizione di prelievi all'importazione che, variando al variare dei prezzi sul mercato mondiale sulla base di meccanismi di aggiustamento "automatici", isolano

¹⁰ Nell'"Accordo sull'agricoltura" gli impegni relativi all'"accesso di mercato" sono specificati negli articoli 4 e 5, e nell'Appendice 5.

¹¹ Per un'approfondita analisi della diffusione delle barriere non tariffarie in agricoltura e sul loro ruolo si rimanda la lettrice interessata ad Hillman (1991).

sia i prezzi interni che il volume delle importazioni del paese dalle fluttuazioni sui mercati internazionali (i *prelievi variabili all'importazione*);

- l'imposizione da parte del paese esportatore - a seguito delle pressioni da parte del paese importatore - di restrizioni quantitative sulla quantità scambiata dai due paesi (le *restrizioni volontarie delle esportazioni*);

- l'uso strumentale di regolamentazioni per la difesa della salute dei consumatori e per la protezione delle specie animali e vegetali che, imponendo condizioni da soddisfare che discriminano tra produzione nazionale ed importazioni senza che a tali differenze corrispondano realmente necessità di protezione fito-sanitaria, riducono o rendono impossibile l'importazione di beni (le *barriere di natura sanitaria e fito-sanitaria*)¹²;

- l'imposizione di vincoli, spesso modificati di frequente, sulla pezzatura, sulle modalità di confezionamento e sull'etichettatura dei prodotti che possono essere importati, vincoli cui non sono invece sottoposti i beni prodotti all'interno (le *barriere tecniche*).

L'impiego di strumenti di tipo non tariffario per ridurre il volume delle importazioni, sia di quelle agricole che di quelle non agricole, è una pratica il cui uso è andato rapidamente crescendo nel tempo. La ragione di ciò è molto semplice: in generale le misure di tipo non tariffario sono molto più efficienti di quelle tariffarie nel raggiungere lo scopo di limitare il volume delle importazioni ed isolare il mercato interno dagli effetti delle fluttuazioni che si hanno sui mercati internazionali. Non solo, esse sono anche più difficili da contrastare per i paesi esportatori: mentre un sussidio all'esportazione è in grado di far espandere il volume delle esportazioni dirette verso un paese che protegga il mercato interno imponendo una tariffa sulle importazioni, la stessa misura sarà del tutto inefficace se il paese importatore utilizza invece una quota, o un prelievo variabile o impone alle sue importazioni il soddisfacimento di condizioni di qualità ingiustificatamente selettive che non possono essere soddisfatte dalla produzione del paese esportatore.

L'accordo prevede quella che con un bruttissimo termine viene detta la "tarifficazione" (nel testo inglese *tariffication*) delle barriere non tariffarie, cioè la sostituzione delle barriere non tariffarie con tariffe ad esse equivalenti. Se in molti casi ha senso parlare di tariffe "istantaneamente equivalenti" - cioè di tariffe in grado di far sì che *al momento della loro introduzione* il volume delle importazioni sia analogo a quello che si sarebbe avuto se fossero rimaste in uso le barriere non tariffarie che esse sostituiscono - la possibile "equivalenza" certamente svanisce quando si passa a considerare un'ipotetica tariffa tale da garantire lo stesso volume di importazioni della barriera non tariffaria anche in presenza di mutamenti degli equilibri di mercato, sia di quello interno che di quello internazionale. Quando" da uno scenario rappresentato da un equilibrio statico - la fotografia di ciò che accade in un dato istante sul mercato sul quale stiamo fermando la nostra attenzione - passiamo a considerare le relazioni tra equilibri sul mercato interno e sui mercati internazionali che si modificano nel tempo, la differente natura (ed efficacia come

¹² Il caso più frequente è quello dell'imposizione di standard di qualità non giustificabili sulla base dell'esigenza di difendere la salute dei consumatori (o della: flora, o della fauna) del paese, e che non possono essere soddisfatti dalla produzione di potenziali esportatori mentre sono soddisfatti dalla produzione interna.

strumenti protezionistici) dei due strumenti - la barriera non tariffaria e la tariffa - emerge con tutta la sua forza, e nessuna "equivalenza" può più essere ipotizzata¹³.

Ad esempio, un prelievo variabile all'importazione ~ lo strumento di protezione del mercato interno che è stato utilizzato dalla Comunità Europea prima, e dall'unione Europea poi, per difendere tutte le più importanti organizzazioni comuni di mercato - fa sì che, come abbiamo già detto, né il prezzo né le quantità prodotte e consumate all'interno siano influenzate dalle fluttuazioni dei prezzi che si verificano sul mercato mondiale. Lo stesso non è vero invece nel caso di una tariffa: in presenza di una tariffa fissa una variazione del prezzo di equilibrio sul mercato internazionale determina una variazione nella stessa misura (in termini assoluti) anche del prezzo interno del paese. Ciò equivale a dire che l'efficacia del prelievo e della tariffa è molto diversa dal punto di vista della protezione che questi due strumenti sono in grado di garantire al mercato interno rispetto, ad esempio, a politiche commerciali aggressive poste in essere dai paesi esportatori. Nel caso in cui il paese importatore utilizzi un prelievo variabile all'importazione, la decisione da parte di un paese esportatore di introdurre un sussidio all'esportazione avrebbe come unico effetto quello di far crescere il ricavo del paese importatore legato all'imposizione del prelievo, mentre sia il volume delle sue importazioni che il prezzo interno resterebbero invariati; se, invece, il paese utilizzasse una tariffa "equivalente" (in un contesto statico) al prelievo variabile, l'introduzione del sussidio all'esportazione farebbe ridurre il prezzo nel paese importatore, contrarre la sua produzione interna ed espandere sia il consumo che le importazioni.

Questo caso è rappresentato nella figura 1. Ipotizziamo che esista un unico prodotto e che i costi di trasporto siano nulli. Nella figura è rappresentato il mercato mondiale del bene in questione. X_A e X_B sono, rispettivamente, la domanda di importazioni del paese A e l'offerta netta di esportazioni del resto del mondo¹⁴. Ipotizziamo che il paese A, volendo garantire ai suoi produttori interni un prezzo non inferiore a P_A applichi un prelievo variabile sulle sue importazioni dal resto del mondo. In questo caso la domanda di importazioni di A in funzione del prezzo di equilibrio nel resto del mondo diventa perfettamente rigida per prezzi inferiori a P_A . Di conseguenza, le importazioni di A saranno pari a X^* ed il prezzo di equilibrio sarà pari a P_A in A ed a P_B nel resto del mondo. La differenza tra P_A e P_B costituisce l'ammontare del prelievo unitario applicato da A. Quest'ultimo potrebbe ottenere lo stesso risultato "istantaneo" imponendo, invece che un prelievo variabile, una tariffa unitaria pari a t^* , cioè alla differenza tra P_A e P_B . Anche in questo caso le importazioni di A sarebbero pari a X^* ed il prezzo di equilibrio in A e nel resto del mondo a P_A ed a P_B , rispettivamente. Ma cosa succede se, come conseguenza dell'introduzione da parte del resto del mondo di un sussidio all'esportazione {o a seguito dell'adozione da parte dei produttori del resto del mondo di un'innovazione tecnologica) l'offerta di esportazioni di quest'ultimo si sposta verso destra, passando da X_B a X'_B ? In questo

¹³ Sulla questione della non equivalenza tra tariffe e quote si vedano Anderson (1986) e Vousden (1990, terzo capitolo); con riferimento specifico al problema della tarifficazione delle barriere non tariffarie nell'ambito dell'Uruguay round, si veda inoltre Moschini (1991).

¹⁴ La funzione di domanda di importazioni di A è data dalla differenza orizzontale tra le sue funzioni inverse di domanda e di offerta interne, e rappresenta la quantità del bene che il paese sarà disponibile ad importare a ciascun prezzo. La funzione di offerta di esportazioni del resto del mondo rappresenta la quantità del bene che gli altri paesi, nel loro insieme, sono disponibili ad esportare verso A a ciascun prezzo ed è costruita, analogamente, a partire dalle loro funzioni di offerta e di domanda interne.

caso gli equilibri che si raggiungeranno in presenza del prelievo variabile e di una tariffa pari a t^* , "equivalenti" nella situazione di partenza, saranno diversi. Se il paese A utilizza il prelievo variabile l'equilibrio di mercato passerà da C a D: né il volume delle sue importazioni né l'equilibrio sul suo mercato interno cambieranno; l'unico effetto dello spostamento della funzione di offerta di esportazioni sarà una riduzione del prezzo di equilibrio nel resto del mondo da P_B a P'_B ed una crescita nella stessa misura dell'ammontare del prelievo unitario applicato da A sulle sue importazioni. Se, invece, A utilizza la tariffa "equivalente", l'equilibrio di mercato passerà da C ad E: le sue importazioni cresceranno da X^* a X' , ed il suo prezzo interno si ridurrà da P_A a p''_A . Il prezzo nel resto del mondo si ridurrà dello stesso ammontare, passando da P_B a P''_B .

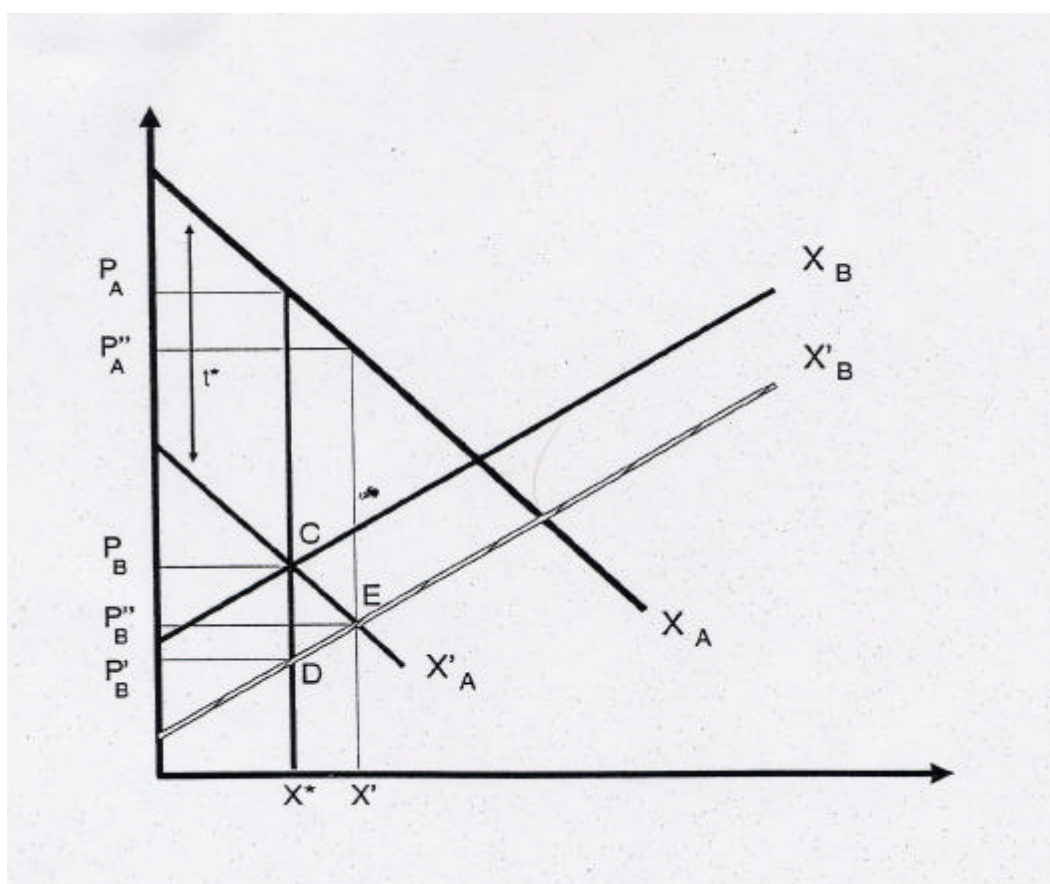


Fig. 1 - "Equivalenza" di una tariffa e di un prelievo variabile all'importazione

La differenza tra una tariffa ed una barriera non tariffaria è anche marcata dal punto di vista dei margini di difesa "politica" che esse garantiscono dagli "attacchi" provenienti dagli altri paesi alla protezione accordata ai produttori interni. Infatti, per un paese che voglia costringere un altro paese a negoziare una riduzione delle barriere al commercio internazionale sarà assai più semplice mettere in discussione il livello di una tariffa (per la flessibilità propria di una negoziazione che ha come oggetto la misura della riduzione) che non l'eliminazione di un prelievo variabile all'importazione o di un regolamento sanitario sulle caratteristiche che devono essere soddisfatte da un prodotto importato eccessivamente e ingiustificatamente restrittivo.

Questo perché in questo secondo caso la negoziazione avrebbe come oggetto *l'eliminazione* della barriera non tariffaria, e resterebbe quindi preclusa la strada (dalla quale per il paese importatore protezionista sarebbe assai più difficile riuscire a "svicolare") della ricerca di una possibile soluzione di mediazione su un *livello* della tariffa in grado di soddisfare entrambe le parti.

D'altro canto queste non sono solo le ragioni che hanno portato ad una così ampia diffusione delle barriere di tipo non tariffario, ma anche quelle che hanno fatto sì che i paesi più interessati ad una liberalizzazione degli scambi internazionali dei prodotti agricoli abbiano chiesto con forza, ed ottenuto, che l'"Accordo sull'agricoltura" prevedesse la loro eliminazione attraverso la "tarifficazione".

L'accordo rende soggette alla "tarifficazione" le restrizioni quantitative sulle importazioni, i prelievi variabili, i prezzi minimi all'importazione, le limitazioni delle importazioni attraverso l'allocatione discrezionale di licenze, le misure non tariffarie poste in essere attraverso agenzie pubbliche di importazione e le restrizioni volontarie delle importazioni. Accanto all'obbligo della "tarifficazione" delle barriere non tariffarie utilizzate, l'accordo prevede anche quello a non introdurre di nuove¹⁵.

La "tarifficazione" è consistita nel rimpiazzare le barriere non tariffarie con delle tariffe "equivalenti" date dalla differenza tra il prezzo interno ed un prezzo esterno rappresentativo. Le tariffe "equivalenti" sono state calcolate con riferimento al "periodo base" 1986 - 88 e sono espresse nella moneta del paese. L'"equivalenza" tra la tariffa e la barriera non tariffaria (o le barriere non tariffarie) che essa sostituisce cui l'accordo implicitamente si richiama è quella in termini di invarianza "istantanea" (con riferimento al periodo base) del volume delle importazioni.

In generale, nel calcolo della tariffa "equivalente" come prezzo esterno di riferimento è stato utilizzato il valore unitario medio cif per il paese importatore. Nel caso in cui non sia stato possibile calcolare questo valore medio, o esso non sia risultato appropriato, è stato utilizzato il valore medio cif relativo ad un paese limitrofo, o una stima ottenuta sommando al valore medio fob di un paese esportatore rilevante la stima dei costi di assicurazione, di trasporto e degli altri oneri significativi a carico del paese importatore¹⁶.

Il prezzo interno utilizzato è stato, in generale, un prezzo all'ingrosso rappresentativo, o, se non erano disponibili informazioni adeguate a riguardo, una sua stima.

Per l'Unione Europea le tariffe "equivalenti" sono state invece calcolate come differenza tra il prezzo d'intervento aumentato del 10% e degli eventuali incrementi mensili, ed un prezzo rappresentativo sul mercato mondiale calcolato in maniera

¹⁵ Questo obbligo è sancito all'articolo 4.

¹⁶ Questo meccanismo di calcolo delle tariffe "equivalenti" dà implicitamente per scontato che la differenza tra il prezzo fob nel paese esportatore e quello interno nel paese importatore (al netto dei costi di trasporto e degli altri costi legati al trasferimento fisico del bene) siano esclusivamente da attribuire alle politiche protezionistiche del paese importatore; cioè che gli scambi avvengano in mercati in cui prevalgono condizioni di concorrenza perfetta, in cui, ad esempio, non siano attivi nella fase dell'intermediazione commerciale agenti economici in grado di esercitare potere di mercato.

Questa ipotesi è lungi dal poter essere accettata a cuor leggero. Se essa non potesse essere accettata ne deriverebbe che una parte significativa della differenza osservabile tra i prezzi all'esportazione e quelli all'importazione non solo sarebbe costituita dai profitti che derivano a questi agenti dal potere di mercato che sono in grado di esercitare (e non, quindi, dal sostegno garantito ai produttori dai loro governi), ma sarebbe anche funzione delle loro decisioni di natura strategica.

differenti a seconda dei casi: ad esempio, sono stati utilizzati prezzi fob "rappresentativi" aggiustati per tener conto di costi di trasporto e differenze qualitative (è questo, ad esempio, il caso della "tarifficazione" per i cereali); i prezzi cif (banane); i prezzi interni ridotti delle restituzioni all'esportazione (pomodori, pesche, arance e limoni); ed i prezzi prevalenti nelle borse merci più importanti (zucchero). Nel caso dell'olio d'oliva la tariffa equivalente è stata invece ottenuta come somma dell'aiuto al consumo e del prelievo all'importazione applicato.

Nonostante tutti i problemi che la "tarifficazione" che è stata realizzata porta con sé - di cui diremo più avanti, e che ne riducono fortemente, soprattutto nel breve periodo, l'efficacia - l'aver sancito la non utilizzabilità delle barriere non tariffarie come strumento di protezione del settore agricolo interno costituisce probabilmente uno dei risultati più rilevanti dell'"Accordo sull'agricoltura". Ciò, infatti, ha introdotto un vincolo "storico" che limita lo spettro degli strumenti di politica economica potenzialmente utilizzabili per sostenere i redditi dei produttori agricoli a misure che, al contrario delle barriere non tariffarie, sono "trasparenti" e mantengono, sia pure con qualche distorsione, un legame forte tra l'andamento dei prezzi interni e quello dei prezzi sui mercati internazionali. Quindi, nonostante la presumibile limitata incisività dell'applicazione di questa parte dell'accordo sul funzionamento dei mercati agricoli nei prossimi anni, la sua rilevanza per quello che potrà accadere più in là nel tempo non va sottovalutata.

Accanto alla "tarifficazione" delle barriere non tariffarie, l'accordo prevede che ciascun paese nel corso della fase di implementazione debba ridurre del 36% la media aritmetica semplice (cioè non ponderata per il valore delle relative importazioni) delle tariffe in vigore l'1 settembre 1986, o, nel caso in cui si sia dovuto procedere alla "tarifficazione" di barriere non tariffarie, delle tariffe così ottenute (relative al "periodo base" 1986 - 88).

Un impegno esclusivamente in termini di riduzione della media semplice delle tariffe sarebbe stato ben poco efficace, perché avrebbe consentito una sua soddisfazione attraverso una riduzione molto più ampia del 36% - al limite, l'eliminazione - di tariffe in valore assoluto già molto basse e relative a prodotti scarsamente rilevanti nel paniere delle importazioni del paese, mantenendo invece invariate (o, addirittura, aumentando) tariffe relative a prodotti particolarmente sensibili. Per limitare il ricorso a questa possibilità l'accordo prevede che ciascuna tariffa debba comunque essere ridotta almeno del 15 %. Per dare un'idea di quali siano i margini di manovra che l'accordo concluso comunque consente, basti pensare che per ogni tariffa che un paese eliminerà in toto esso potrà permettersi di ridurre soltanto del minimo previsto altre tre tariffe relative a prodotti per i quali vuole invece conservare un consistente livello di protezione¹⁷. Considerato il livello di dettaglio nella specificazione dei prodotti cui le tariffe fanno riferimento, trovare tariffe già molto contenute relative a prodotti di non grande rilevanza per l'agricoltura di ciascun paese non è stato certo difficile. Ciò vuol dire che la riduzione effettiva del grado medio di protezione - quello, cioè, calcolato ponderando la riduzione di ciascuna tariffa con il valore delle importazioni del prodotto a cui essa è applicata - in generale sarà presumibilmente, non di molto al di sopra del 15%.

Ovviamente tutti i paesi hanno largamente utilizzato i margini a loro disposizione per mantenere livelli di protezione elevati per i prodotti più sensibili sia da un punto di

¹⁷ Infatti, una riduzione del 100% e tre riduzioni del 15 % determinano una riduzione media del 36,25%.

vista economico che dal punto di vista "politico". Gli Stati Uniti hanno ridotto del minimo previsto {15%}, ad esempio, le tariffe sulle importazioni di prodotti lattiero-caseari e di succo di arancia concentrato congelato, e di percentuali più alte quelle relative a prodotti meno "sensibili". Anche l'Unione Europea ha utilizzato una strategia di questo tipo,;anche se più stemperata, eliminando del tutto gran parte delle tariffe che nel "periodo base" non superavano il 5% e riducendo del 20% molte di quelle relative ai prodotti più importanti per l'agricoltura interna, a parte le rilevanti eccezioni costituite dai cereali e da molti tra i prodotti lattiero-caseari e tra le carni, per i quali l'impegno alla riduzione delle tariffe è del 36%¹⁸.

In sede di ridiscussione dell'accordo di Blair House con gli Stati Uniti agli inizi di dicembre 1993, l'Unione Europea ha accettato un vincolo aggiuntivo rispetto a quello della riduzione media del 36% delle tariffe nel "periodo base". Esso prevede che la differenza tra il prezzo all'importazione (cif, comprendendo anche il relativo dazio) ed il prezzo d'intervento per i cereali non possa superare il 55% del prezzo d'intervento¹⁹. Con la riforma dell'organizzazione comune di mercato dei cereali introdotta nel maggio del 1992 la Comunità ha ridotto (a regime, cioè nell'annata agraria 95/96) il prezzo di intervento per il grano tenero a 100 Ecu "verdi"/t, un prezzo non molto lontano da quello prevalente all'esterno dell'Unione, e quello minimo all'importazione (il prezzo "di soglia") a 155 Ecu "verdi"/t (dai circa 250 Ecu "verdi"/t del "periodo base"). Ciò vuol dire che la riforma ha fissato proprio nel 55% (a regime) il livello della "preferenza comunitaria" cioè il margine tra il prezzo interno minimo garantito ed il prezzo all'importazione, margine che garantisce la convenienza dei consumatori interni a "preferire" la produzione interna alle importazioni. Sulla base dell'applicazione della "tarifficazione" del prelievo variabile all'importazione e della riduzione prevista della tariffa per il "periodo base" così ottenuta, la tariffa massima dell'Unione Europea per il grano tenero alla fine della fase di implementazione dell'accordo è pari a ben 95 Ecu "reali"²⁰. Nonostante la rivalutazione dei prezzi interni e dei prelievi applicati dall'Unione Europea dovuta alla rivalutazione dell'Ecu "verde" attraverso il meccanismo dello *switch aver*, ciò avrebbe voluto dire per l'UE la possibilità di applicare dall'1 luglio 1995 una tariffa più alta del prelievo sulle importazioni che sarebbe stato imposto come risultato della forte riduzione sia dei prezzi che del margine di preferenza della produzione interna rispetto alle importazioni decisi in sede di riforma della Pac, a prescindere, cioè, dall'accordo Gatt raggiunto. Quindi, il vincolo aggiuntivo chiesto dagli Stati Uniti ed accettato dall'UE non costituisce, sostanzialmente, che una garanzia per i paesi esportatori di cereali contro la possibilità che l'Unione Europea possa decidere di innalzare il grado di preferenza comunitaria tanto quanto le sarebbe consentito dall'applicazione della parte quell'accordo relativa alla "tarifficazione" ed alla riduzione delle tariffe.

¹⁸ È utile sottolineare come le scelte da parte di ciascun paese relative alla riduzione delle singole tariffe non siano avvenute del tutto al di fuori della negoziazione che ha portato all'accordo. In altre parole, le ultime concitate fasi del negoziato tra gli attori più importanti hanno visto richieste e concessioni relative anche alle percentuali di riduzione di molte tariffe specifiche.

¹⁹ Di questo vincolo non c'è traccia né nel testo dell'accordo né nelle "Modalità"; semplicemente esso è incluso nei *prospetti* dell'UE.

²⁰ Risultato della riduzione del 36% in sei anni della tariffa "equivalente" relativa al periodo "base" (149 Ecu "reali" a tonnellata) ottenuta a seguito della "tarifficazione" del prelievo variabile.

Come discuteremo in dettaglio più avanti, tale vincolo aggiuntivo fa sì che per l'UE la parte dell'accordo Gatt relativa alla "tarifficazione" ed alla riduzione delle tariffe lasci nel mercato dei cereali il quadro delle politiche di intervento sostanzialmente invariato: l'accordo, infatti, consente di continuare ad utilizzare lo strumento del prelievo variabile all'importazione e lascia invariato il livello del prezzo di soglia, che resta quello fissato in sede di riforma dell'organizzazione comune di mercato dei cereali nel 1992. Questo risultato è solo apparentemente paradossale: se con l'accordo l'UE si è impegnata a non tornare indietro rispetto alle scelte di riduzione della protezione compiute nel 1992, gli altri paesi hanno però acconsentito a che tale minore protezione sia garantita dallo strumento più efficace possibile: un prelievo variabile. Nel far ciò hanno però anche accettato implicitamente una rilevante eccezione alle regole sulla "tarifficazione" che venivano introdotte con lo stesso accordo.

Anche per il riso l'Unione Europea ha accettato un vincolo aggiuntivo simile a quello per i cereali. In questo caso la differenza tra il prezzo di soglia ed il prezzo di intervento non potrà superare l'80% per il riso mondato di varietà indica e l'88% per quello, sempre mondato, di varietà japonica. In questo caso, però, al contrario di quanto visto per i cereali, l'UE non aveva mai autonomamente deciso di mantenere la "preferenza comunitaria" nei limiti delle percentuali indicate sopra. L'accordo comprende anche una "clausola speciale di salvaguardia" che prevede eccezioni all'obbligo di riduzione delle tariffe nel caso in cui si abbia o una riduzione del prezzo all'importazione o un aumento del volume delle importazioni al di là di soglie prefissate²¹. I prodotti per i quali è possibile invocare la clausola speciale di salvaguardia sono specificati nei *prospetti* di ciascun paese. Essa può comunque essere invocata solo per prodotti per i quali la tariffa applicata sia stata ottenuta come risultato della "tarifficazione" di barriere non tariffarie. La clausola prevede la possibilità limitatamente all'anno in cui si sono verificate le condizioni che l'hanno resa applicabile, di imporre un prelievo addizionale sulle importazioni. Il prelievo addizionale può essere imposto:

- a) se il prezzo all'importazione scende al di sotto di un "prezzo soglia" dato dal prezzo medio cif negli anni 1986 - 88, o
- b) se le importazioni superano un "volume soglia" determinato sulla base delle importazioni negli ultimi tre anni e del peso delle importazioni del paese sul suo consumo interno (maggiore il peso, più facile il ricorso alla clausola di salvaguardia, a parità di volume "storico" di importazioni)²².

Nel caso in cui il prelievo aggiuntivo è applicato a seguito di una crescita delle importazioni, esso non può comunque superare un terzo dell'ammontare della tariffa. Nel caso in cui, invece, esso è applicato a seguito di una caduta del prezzo delle importazioni il suo ammontare sarà determinato sulla base di un meccanismo che consente la copertura solo parziale della differenza tra il "prezzo soglia" ed il prezzo cif, copertura che tenderà però a crescere col crescere della differenza tra i due prezzi²³.

²¹ La clausola occupa l'articolo 5 dell'"Accordo sull'agricoltura".

²² È anche previsto che il ricorso alla clausola di salvaguardia sia reso più facile nel caso in cui si abbia una forte contrazione del consumo interno.

²³ Se, ad esempio, il prezzo all'importazione risultasse al di sotto di quello "soglia" del 40%, la tariffa addizionale che potrebbe essere imposta sarebbe pari solo al 9% della differenza tra questi due prezzi; se i due prezzi differissero del 60%, solo il 19% della distanza tra loro potrebbe costituire la

L'approvazione dell'accordo Gatt è stata resa possibile anche da una lunga e delicata mediazione - in larga parte condotta dagli Stati Uniti - con il Giappone e la Corea del Sud, preoccupati dall'eventualità di dover aprire alle importazioni di riso un mercato interno particolarmente importante dal punto di vista della stabilità sociale e politica e sino ad allora interamente soddisfatto dalla produzione nazionale, ovviamente ad un prezzo di gran lunga più alto di quello prevalente sul mercato internazionale. La conclusione di questa opera di mediazione è stata l'inclusione nell'"Accordo sull'agricoltura" di una clausola che consente a ciascun paese - per motivazioni di ordine non commerciale, quali la sicurezza alimentare o la protezione dell'ambiente - di non ottemperare all'obbligo di rimpiazzare le barriere non tariffarie esistenti a protezione del mercato interno di un dato prodotto con una tariffa "equivalente". Ciò è stato reso possibile a condizione però che:

a) nel "periodo base" 1986 - 88 le importazioni del prodotto in questione non avessero superato il 13% del consumo interno;

b) eventuali esportazioni del prodotto considerato che avessero avuto luogo dopo il 1986 non fossero state sussidiate;

c) fossero in uso efficaci misure di riduzione della produzione;

d) venga consentito un'accesso minimo al mercato interno pari nel primo anno della fase di implementazione dell'accordo al 4% del consumo interno nel "periodo base", per raggiungere progressivamente l'8% nel 2001²⁴. La scelta di non prevedere esplicitamente nell'accordo eccezioni alle regole alla base dell'accordo stesso, ma piuttosto, se necessario, di elaborare regole "general", cioè valide per tutti, ma definite in maniera sufficientemente restrittiva da adattarsi all'eccezione che si voleva rendere possibile, come nel caso di quelle appena elencate, ha lasciato comunque aperto qualche spazio. Così, quella che è ancora da molti indicata come la "clausola del riso" per il Giappone e la Corea del Sud è stata (legittimamente) utilizzata anche dalle Filippine per evitare la "tarifficazione" delle barriere non tariffarie a protezione dei suoi produttori di riso e da Israele per carne suina, formaggio e latte in polvere.

3.2. L'introduzione di quote minime di importazione

L'accordo prevede che ciascun paese debba consentire nel primo anno della fase di implementazione un *accesso minimo* al mercato interno pari per ciascun prodotto ad almeno il 3% del consumo interno nel "periodo base" 1986 - 88, per raggiungere progressivamente almeno il 5% nel 2001. Le importazioni che hanno luogo

tariffa addizionale; se, al limite, il prezzo all'importazione tendesse a zero, la tariffa addizionale non potrebbe comunque essere maggiore del 52% del "prezzo soglia".

²⁴ La clausola è contenuta nell'Appendice 5 all'"Accordo sull'agricoltura". I prodotti per i quali la clausola può essere invocata sono esplicitamente indicati nei *prospetti* di ciascun paese. L'accesso al mercato interno previsto deve aver luogo alle medesime condizioni fissate per le (meno ampie) quote di accesso minimo previste dall'accordo e che valgono invece per tutti paesi (e di cui diremo tra breve). Per i paesi in via di sviluppo (e la Corea del Sud è compresa tra questi) la quota di accesso minimo dovrà essere pari all'1% nel primo anno del periodo di implementazione dell'accordo per crescere via via fino al 4% alla fine di questo periodo (la cui durata nel caso dei paesi in via di sviluppo è pari non a sei anni, ma a dieci).

nell'ambito di tali quote di accesso minimo sono soggette ad una tariffa ridotta, pari al 32% di quella applicata sulle (eventuali) restanti importazioni²⁵.

È importante sottolineare che l'accordo non prevede che ciascun paese debba effettivamente importare una quantità di ogni prodotto maggiore o uguale alla quota di accesso minimo, ma soltanto che venga garantita la possibilità che si abbiano importazioni pari a tale quota ad una tariffa che è uguale al 32% di quella imposta sulle (eventuali) importazioni aggiuntive. Quindi, se, al limite, tale tariffa - pur sensibilmente ridotta rispetto a quella applicabile alle eventuali importazioni in eccesso rispetto a quelle che possono aver luogo nell'ambito della quota di accesso minimo - non fosse tale da rendere conveniente un flusso di importazioni, la quota potrebbe restare del tutto inutilizzata senza che per questo il paese si venga a trovare in una posizione di inadempienza rispetto agli impegni sottoscritti.

Nel caso esistano già misure che garantiscono quote di accesso di mercato - sia che queste siano complessive, cioè non specifiche per paese di provenienza delle importazioni, sia che esse siano invece specificamente attribuite su base preferenziale ad uno o più paesi esportatori - queste devono essere mantenute (e ciò anche nel caso in cui esse fossero maggiori della quota di accesso minimo). Nel caso in cui invece l'accesso di mercato venga ampliato dall'applicazione della quota di accesso minimo, questa espansione dovrà essere realizzata sulla base delle condizioni di "nazione più favorita", cioè dando pari opportunità di accesso a tutti i paesi firmatari dell'accordo. Peraltro, i *prospetti* dei paesi sviluppati più importanti mostrano un buon numero di quote di accesso nell'ambito di quelle di accesso minimo vincolate all'importazione da paesi specifici anche in assenza di quote analoghe preesistenti, o in presenza di quote pre-esistenti molto più piccole, come risultato di infuocate negoziazioni bilaterali nelle fasi conclusive del negoziato²⁶.

4. Gli impegni per la riduzione dei sussidi all'esportazione e del volume delle esportazioni sussidiate

Per quanto riguarda le politiche a sostegno delle esportazioni, l'accordo prevede impegni di riduzione sia per quanto riguarda la *spesa* in sussidi all'esportazione che per quanto riguarda il *volume* delle esportazioni sussidiate²⁷. Al termine dei sei anni della fase di implementazione dell'accordo la spesa per sussidi all'esportazione (che comprende anche le eventuali minori entrate per il governo che derivano dalle politiche di sussidio realizzate) dovrà essere ridotta del 36% e le esportazioni sussidiate del 21% rispetto alle relative medie annue nel "periodo base", che, in questo caso, è costituito dagli anni 1986 - 1990.

²⁵ Le importazioni che hanno luogo nell'ambito delle quote di accesso minimo sono da includere nel calcolo delle importazioni per verificare la possibilità di far ricorso alla clausola speciale di salvaguardia. L'eventuale ricorso alla clausola, però, non modifica la tariffa che viene pagata su di esse.

²⁶ Alcuni dei risultati in termini di quote di accesso ottenuti, ad esempio, da Canada ed Australia grazie a negoziazioni di natura bilaterale dell'ultima ora sono specificati in Iatrc (1994, p. 53) e Thomson (1994, p. 81). L'UE, che pure aveva presentato i suoi *prospetti* prima ancora dell'accordo del 15 dicembre 1993 che ha chiuso il negoziato, ha concesso alla vigilia della firma dell'accordo a Marrakech un'allargamento della quota di importazioni di carne bovina "Hilton" a favore dell'Uruguay e condizioni di accesso più vantaggiose alle importazioni di mele dal Cile.

²⁷ Le parti dell'"Accordo sull'agricoltura" specificamente relative a questi impegni sono quelle contenute negli articoli 8, 9, 10 e 11.

In molti paesi il volume delle esportazioni sussidiate ha continuato a crescere negli anni tra il "periodo base" e la firma dell'accordo. Ciò vuol dire che la riduzione delle esportazioni sussidiate che dovrà averarsi nel corso della fase di implementazione dell'accordo sarà maggiore del 21%. Tangermann (1994, pp. 58-59) ha calcolato che, rispetto al volume delle esportazioni mondiali sussidiate nel 1990, la riduzione che dovrà averarsi è pari al 35,9% per il frumento, al 27,6% per i cereali foraggieri, al 31,3% per la carne bovina, al 25,8% per il burro, al 22,4% per i formaggi ed al 24,2% per il latte in polvere. Le riduzioni previste delle esportazioni sussidiate costituiscono fette rilevanti dei volumi scambiati sui mercati internazionali: per il frumento la riduzione è pari al 22,2% del totale degli scambi nell'annata 1992/1993, per i cereali foraggieri la riduzione è del 9,0%, per la carne bovina del 14,4%, per il burro del 24,7%, per i formaggi del 12,6% e per il latte in polvere del 21,8%. Ovviamente, le riduzioni di cui si parla sono relative esclusivamente alle esportazioni *sussidiate*: non è affatto detto che tale riduzione debba tradursi in una riduzione di uguale misura delle esportazioni nel complesso. Infatti, potrebbero crescere sia le esportazioni non sussidiate sia gli aiuti alimentari; inoltre il volume delle esportazioni complessive potrebbe essere sostenuto indirettamente attraverso misure di sostegno della produzione, magari non comprese nel computo della Masc, compensative della riduzione del sostegno all'esportazione.

Il ventaglio delle politiche di sostegno delle esportazioni soggette alle riduzioni previste è piuttosto ampio e tale da comprendere sostanzialmente tutti gli strumenti più rilevanti utilizzati. Tra esse troviamo:

- i sussidi all'esportazione, siano essi in moneta o in natura, anche se finanziati con prelievi a carico di produttori dello stesso settore;
- gli aiuti pagati ad aziende agricole, imprese di trasformazione di prodotti agricoli, associazioni e cooperative di produttori, o a *marketing boards*, condizionati al raggiungimento di risultati legati all'esportazione di prodotti agricoli, anche trasformati;
- la collocazione all'estero di beni disponibili negli ammassi pubblici da parte dei governi o di agenzie pubbliche a prezzi inferiori rispetto a quelli comparabili praticati sul mercato interno;
- gli interventi volti a ridurre i costi per l'esportazione, compresi quelli di confezionamento, di trasformazione e di trasporto, per la parte che ha luogo al di fuori dei confini del paese;
- le politiche che riducono i costi di trasporto all'interno del paese di prodotti esportati, ma solo nella misura in cui tali politiche prevedano vantaggi maggiori rispetto a quelli di cui beneficiano 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 esportati maggiori rispetto a quelli di cui beneficiano i prodotti non esportati²⁸.

Le esportazioni sotto forma di aiuti alimentari non sono da comprendere tra le esportazioni sussidiate a patto che questi vengano realizzati in conformità con le direttive Fao a riguardo, che non siano in alcun modo legati ad esportazioni su base

²⁸ Val la pena di sottolineare come le politiche di credito agevolato all'esportazione ed i programmi di assicurazione contro i rischi di operazioni di export non siano comprese tra quelle soggette a vincoli di riduzione. L'accordo prevede però l'impegno dei paesi firmatari ad addivenire alla definizione di una disciplina che regoli questa area di intervento specifica.

commerciale verso il paese cui essi sono diretti, e che, possibilmente, siano ceduti in forma completamente gratuita.

Inoltre, l'«Accordo sull'agricoltura» prevede che eventuali sussidi all'esportazione diversi da quelli esplicitamente compresi tra quelli soggetti agli obblighi di riduzione non possano essere utilizzati in maniera da aggirare gli impegni previsti, e che sia a carico del paese esportatore l'onere di provare che esportazioni in eccesso rispetto al limite previsto non abbiano beneficiato di sussidi²⁹.

L'accordo prevede anche l'impegno a non introdurre nuovi sussidi all'esportazione rispetto a quelli utilizzati nel "periodo base"³⁰. Le riduzioni della spesa e delle esportazioni sussidiate dovranno essere realizzate attraverso riduzioni di uguale misura in ciascuno dei sei anni della fase di implementazione dell'accordo³¹.

Come abbiamo detto più sopra, le esportazioni sussidiate in molti casi hanno continuato a crescere negli anni compresi tra il "periodo base" e la firma dell'accordo. Di conseguenza, l'impegno di ridurre le esportazioni sussidiate di un ammontare uguale in ciascun anno del periodo di implementazione calcolando la riduzione rispetto al periodo 1986 - 90 avrebbe comportato la necessità di una repentina riduzione del loro volume nel primo anno di applicazione dell'accordo. Per evitare ciò è stata introdotta la possibilità che la spesa e le esportazioni sussidiate previste all'arme della fase di implementazione (che restano immutate) possano essere raggiunte, sempre con riduzioni annuali uguali, ma calcolate però non a partire dai valori medi del "periodo base" 1986 - 90, ma a partire o (a) da quelli - più alti - degli anni 1991 - 1992, o (b) dalla media di quelli medi relativi al "periodo base" 1986 - 1990 ed agli anni 1991 - 1992³². La possibilità di scegliere il "sentiero" di riduzione a partire dalla media dei valori medi negli anni 1991 - 1992 e 1986 - 1990 della spesa in sussidi e del volume delle esportazioni sussidiate è subordinata alla condizione che la media di queste ultime nel periodo 1991 - 1992 sia stata più alta di quella nel periodo 1986 - 1990 almeno del 25%, e che la quota di esportazioni sussidiate nel 1992 che proveniva da ammassi pubblici fosse almeno pari al 40%. La possibilità, invece, di utilizzare la media dei valori relativi al 1991 ed al 1992 come base per la determinazione del "sentiero" di riduzione per raggiungere alla fine dei sei anni della fase di implementazione i valori finali previsti è subordinata alle condizioni che (a) le esportazioni annue medie in questi due anni siano state più alte di quelle degli anni 1986 - 1990, e che b) non siano soddisfatte le condizioni indicate più sopra per poter utilizzare come "base" la media dei valori negli anni 1986 - 1990

²⁹ Questo impegno è sancito agli articoli 3 e 10. 30.

³⁰ Il riferimento a tale impegno è contenuto non nel testo dell'accordo ma nelle «Modalità per la definizione degli impegni vincolanti specifici nell'ambito del programma di riforma»; esso quindi, in teoria, non è da ritenersi vincolante.

³¹ All'articolo 9 l'«Accordo sull'agricoltura» prevede la possibilità di una certa flessibilità nel "sentiero" di riduzione della spesa e delle esportazioni sussidiate negli anni della fase di implementazione successivi al primo. Ciò a condizione, però, che la spesa e le esportazioni sussidiate negli anni del periodo di implementazione sino a quello per il quale la flessibilità è invocata non superino, rispettivamente, di più del 3% e dell'1,75% di quelle nel "periodo base", la spesa e le esportazioni sussidiate previste dagli impegni descritti nei *prospetti* del paese. Inoltre, la spesa e le esportazioni sussidiate complessive del periodo di implementazione dell'accordo non dovranno superare quelle che si sarebbero avute se le riduzioni fossero state, così come specificato nei *prospetti* del paese, uniformi negli anni.

³² Anche in questo caso il riferimento a tale possibilità è contenuto non nel testo dell'accordo ma nelle «Modalità».

ed in quelli 1991 - 1992. Non è un caso che le condizioni da soddisfare per poter utilizzare una "base" più alta di quella prevista a partire dalla quale ridurre le esportazioni sussidiate e la spesa siano particolarmente specifiche. Infatti si tratta sostanzialmente di un altro esempio di regole di natura "generale" ma molto restrittive perché destinate a rendere possibile un'eccezione specifica: in questo caso l'applicazione dell'accordo bilaterale tra Stati Uniti ed Unione Europea sottoscritto il 16 dicembre 1993 a Bruxelles e destinato, almeno nelle intenzioni delle due super-potenze, ad essere utilizzato esclusivamente da loro. Ma le possibilità aperte dall'accordo sono, ovviamente, in via di principio a disposizione di tutti. Così , ad esempio, anche il Canada ha utilizzato la possibilità offertagli di poter sussidiare una maggiore quantità di esportazioni di grano e di farina di grano nel corso del periodo di implementazione dell'accordo (Iatrc, 1994, p. 59).

I vantaggi che derivano da questa opportunità - cui ci si riferisce di solito come *all'accordo sul front loading* - non sono affatto trascurabili. Il meccanismo previsto è illustrato nella figura 2, in cui sono rappresentate le sue implicazioni per le esportazioni di frumento e di farina di frumento dell'UE.

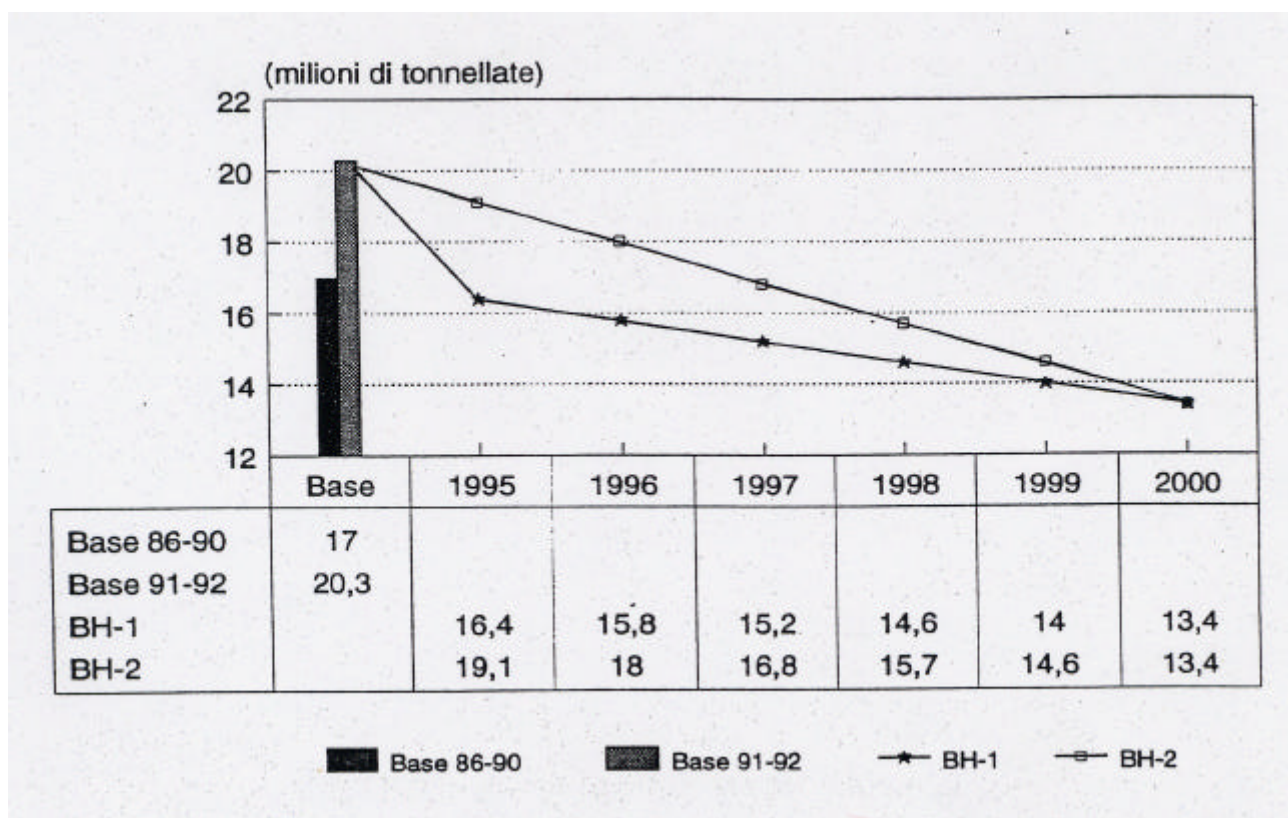


Fig. 2 - Unione Europea: esportazioni sussidiate massime consentite di grano e di farina di grano nel periodo di implementazione dell'accordo (BH-1 e BH-2)

Le esportazioni sussidiate erano pari nel "periodo base" a 11 milioni di tonnellate, il che vuol dire che alla fine del periodo di implementazione esse dovranno essere pari a 13.43 milioni di tonnellate (il 79% di quelle nel "periodo base"). Negli anni più recenti, però, le esportazioni sussidiate dell'UE hanno continuato a crescere, raggiungendo negli anni 1991 - 1992 i 20.3 milioni di tonnellate. Ciò vuol dire che l'applicazione di un accordo costituito dal "Testo Dunkel" emendato sulla base delle modifiche concordate alla Blair House nel novembre 1992 (BH-1) avrebbe

comportato l'esigenza di una brusca riduzione del volume delle esportazioni sussidiate nel primo anno della fase di implementazione, anno in cui queste avrebbero dovuto non superare i 16.4 milioni di tonnellate. La possibilità - concordata a Bruxelles nel dicembre 1993 nell'accordo indicato come "Blair House 2" (BH-2) - di utilizzare come "base" da cui partire per calcolare le riduzioni la media delle esportazioni negli anni 1991 - 1992 consente quindi una sensibile espansione delle esportazioni sussidiate che saranno possibili tra il 1995 ed il 2001. Nel caso presentato nella figura 2, l'ammontare complessivo delle maggiori esportazioni sussidiate dell'UE reso possibile dall'accordo "Blair House 2" è dato dalla somma delle differenze verticali nei diversi anni tra i due "sentieri" di riduzione etichettati come "BH-2" e "BH-1": oltre 8 milioni di tonnellate di esportazioni sussidiate aggiuntive di frumento in sei anni.

Come vedremo meglio nel prossimo capitolo, l'Unione Europea nei suoi *prospetti* ha indicato di voler far ricorso a questa opportunità oltre che per frumento e farina di frumento, per formaggio, altri prodotti derivati dal latte, carne bovina, pollame, uova, tabacco e per un aggregato "residuale" che raccoglie alcuni prodotti trasformati non compresi negli altri gruppi³³. Valla pena di sottolineare come vantaggi non trascurabili dall'accordo sul *front loading* deriveranno anche per gli Stati Uniti, che potranno sussidiare l'esportazione aggiuntiva, tra l'altro, di 7,5 milioni di tonnellate di frumento e farina, di 674.000 tonnellate di riso, di 1,24 milioni di tonnellate di oli vegetali, e di 52.000 tonnellate di burro (capitolo 6).

5. Gli altri elementi dell'accordo

Tra gli altri elementi dell'"Accordo sull'agricoltura" quelli più rilevanti sono quattro, e cioè:

- la presenza di una clausola che segna un vero e proprio armistizio tra i paesi firmatari, interrompendo il susseguirsi di controversie che negli anni sono state periodicamente sollevate in sede Gatt sulla rispondenza ai suoi principi delle misure di politica agraria poste in essere da molti paesi;
- l'esplicita riaffermazione del principio del "trattamento speciale e differenziato" per i paesi in via di sviluppo;
- la creazione di una Commissione per l'agricoltura;
- l'impegno ad aprire una nuova negoziazione con l'obiettivo di una ulteriore liberalizzazione degli scambi agricoli ancor prima della fine del periodo di implementazione dell'accordo.

5.1 La "clausola di pace"

La "clausola di pace" - come è chiamata spesso, anche se, forse, "clausola di armistizio" sarebbe un'etichetta più appropriata - è contenuta nell'articolo 13 dell'"Accordo sull'agricoltura". Essa, sostanzialmente, stabilisce che, nella misura in cui un paese soddisfi gli impegni assunti con la sottoscrizione dell'accordo, gli strumenti di politica economica che utilizzava al momento della stipula di questo non

³³ Per i prodotti derivati dal latte diversi dai formaggi e per le uova l'UE utilizzerà una riduzione calcolata a partire da una "base" diversa da quella data dal valore medio nel periodo 1986-90 soltanto per la riduzione del volume delle esportazioni sussidiate, e non anche per la riduzione della relativa spesa.

potranno essere oggetto di ritorsioni tariffarie o di controversie in ambito Gatt per un periodo di nove anni a partire dall'inizio della fase di implementazione dell'accordo stesso. L'inserimento nel testo finale dell'accordo di una "clausola di pace" costituisce uno dei risultati raggiunti a Blair House nel novembre 1992 tra Stati Uniti e Unione Europea. L'esigenza di ottenere una "clausola di pace" fu sollevata dall'Unione, desiderosa di scrollarsi di dosso una volta per tutte il problema di dover difendere in sede Gatt la sua politica agricola comune dagli attacchi cui questa era sistematicamente fatta oggetto, soprattutto da parte degli Stati Uniti³⁴.

5.2. Il "trattamento speciale e differenziato" per i paesi in via di sviluppo

All'articolo 15 l'accordo ribadisce il principio del diritto dei paesi in via di sviluppo a godere di un "trattamento speciale e differenziato". Accanto a questa dichiarazione di principio ed all'impegno dei paesi sviluppati ad intervenire nel caso l'applicazione dell'accordo sortisse effetti negativi per i paesi in via di sviluppo più poveri e su quelli importatori netti di alimenti³⁵, il testo dell'"Accordo sull'agricoltura" e le "Modalità" che hanno guidato la preparazione dei *prospetti* di ciascun paese prevedono per i paesi in via di sviluppo firmatari anche una serie di eccezioni ed esenzioni; in particolare:

- la possibilità di soddisfare gli obblighi di riduzione previsti dall'accordo in dieci anni (invece che in sei);
- l'impegno a ridurre nel corso del periodo di implementazione dell'accordo la Masc del 13,3% (invece che del 20%), la media delle tariffe del 24% (invece che del 36%), ciascuna tariffa almeno del 10% (invece che del 15%), la spesa per sussidi all'esportazione del 24% (invece che del 36%) ed il volume delle esportazioni sussidiate del 14% (invece che del 21%);
- la possibilità per i soli prodotti per i quali esistevano prima dell'accordo prelievi doganali non soggetti a vincoli, di limitarsi a fissare soltanto dei tetti tariffari;
- l'esenzione dei paesi in via di sviluppo più poveri da tutti gli obblighi di riduzione previsti dall'accordo;
- quote di accesso minimo nel caso della non "tarifficazione" delle barriere non tariffarie pari all'1 % (invece che al 4%) del consumo interno nel "periodo base" all'inizio della fase di implementazione, ed al 4% dopo dieci anni (invece che all'8% dopo sei);
- l'esenzione dall'inclusione nel calcolo della Masc sulla base della condizione *de minimis* delle politiche che determinano un sostegno inferiore al 10% del valore della produzione del prodotto, o dei prodotti, interessati (per i paesi sviluppati la soglia è invece del 5%);
- l'esenzione dall'inclusione nel calcolo della Masc del sostegno che deriva dalle politiche di aiuto agli investimenti, da quelle che incoraggiano la riconversione colturale con la sostituzione delle colture destinate alla produzione illecita di sostanze stupefacenti, e dai sussidi (monetari o in natura) all'uso di fattori produttivi (nella misura in cui, però, tali sussidi abbiano come destinatari agricoltori poveri o che utilizzino risorse di non buona qualità);
- l'esenzione dagli obblighi di riduzione dei sussidi all'esportazione sotto forma di sussidi alla commercializzazione, come quelli alla preparazione dei prodotti, freschi

³⁴ Per una descrizione della lunga serie di controversie in ambito Gatt che hanno visto contrapposti gli Stati Uniti e la Comunità Europea si rimanda a Featherstone e Ginsberg (1993).

³⁵ Questa dichiarazione è contenuta nell'articolo 16.

o trasformati, per l'esportazione, o quelli che si traducono in una riduzione delle spese di trasporto.

5.3. *La Commissione per l'agricoltura*

L'accordo (all'articolo 17) istituisce una Commissione per l'agricoltura con due compiti principali: monitorare l'applicazione dell'accordo da parte dei paesi firmatari e costituire la sede istituzionale di consultazione e di dibattito su tutte le questioni relative all'applicazione dell'accordo che potranno emergere (ad esempio quelle relative al come trattare le modifiche di politiche esistenti o l'introduzione di politiche nuove).

5.4. *L'impegno a riaprire il negoziato*

L'accordo prevede l'impegno ad aprire un anno prima della fine del periodo di implementazione un nuovo negoziato allo scopo di compiere un'ulteriore passo verso l'obiettivo di lungo periodo di una riduzione sostanziale e continua del sostegno e della protezione".

È previsto anche che nell'ambito di questa negoziazione venga presa in considerazione l'eventualità di consentire l'ulteriore applicazione della clausola contenuta nell'Appendice 5 all'accordo, che prevede in circostanze speciali la possibilità di astenersi dall'obbligo di una "tarifficazione" delle barriere non tariffarie a patto di introdurre una quota di accesso minimo più ampia del dovuto.

6. Alcuni problemi legati all'applicazione dell'“Accordo sull'agricoltura”

6.1. *La riduzione del “sostegno interno”*

La presenza di un impegno per la riduzione del sostegno interno di cui benefici a il settore agricolo è vista da molti, e non a torto, come una delle novità più rilevanti dell'“Accordo sull'agricoltura”. Gli impegni scaturiti dalle negoziazioni Gatt che hanno preceduto l'Uruguay round sono sempre stati relativi a politiche commerciali, limitandosi soltanto alla definizione di principi di natura molto generale sul versante dei vincoli con i quali gli interventi interni di ciascun paese dovevano fare i conti. In questo caso, invece, le politiche interne di sostegno sono soggette alla disciplina dell'accordo assieme alle misure applicate alle frontiere per contenere le importazioni o sostenere le esportazioni.

Tuttavia, come si è già detto, sull'efficacia dell'accordo nel portare ad un'effettiva riduzione del sostegno accordato all'agricoltura che deriva da politiche interne è lecito sollevare qualche dubbio.

In questo senso una *prima* osservazione di ordine generale che è possibile fare è quella della relativa ampiezza del ventaglio delle politiche che non debbono essere considerate nel calcolo della Masc. La "scatola verde" è stata costruita di dimensioni sufficientemente ampie da lasciare la possibilità a ciascun paese - se ciò fosse necessario - di ridistribuire le risorse impiegate tra i diversi strumenti di intervento che in essa ricadono in modo da soddisfare i vincoli dell'accordo lasciando allo stesso tempo sostanzialmente immutato il sostegno accordato agli agricoltori.

Si è già sottolineato come sia difficile immaginare una misura di politica economica che non abbia effetti sugli scambi internazionali di un paese. Non è quindi una sorpresa che l'elenco delle politiche che sono state fatte rientrare nella "scatola verde" ne comprenda diverse che sono certamente lontane dal non avere - come il testo dell'accordo vorrebbe - effetti distorsivi sulla produzione e sugli scambi, o dall'avere, al più, effetti distorsivi minimi. I sussidi diretti introdotti dall'UE con la riforma della Pac del 1992 e le "integrazioni di prezzo" (*deficiency payments*) utilizzate dagli Stati Uniti, per quanto non direttamente legati al volume della produzione realizzata, sono pur sempre liquidati sulla base delle superfici destinate alla produzione delle specifiche colture interessate: non v'è dubbio che tali sussidi distorcano in maniera significativa le convenienze relative tra i prodotti e, quindi, abbiano effetti sul volume della produzione e degli scambi con il resto del mondo. Ma anche le politiche a sostegno della ricerca, gli incentivi per la realizzazione di opere infrastrutturali, quelli a sostegno dell'aggiustamento strutturale e le politiche nell'area della promozione commerciale e del marketing sono tutte certamente tali da influenzare significativamente la produzione e gli scambi tra i paesi. Certo, si tratta anche di politiche i cui effetti distorcenti sono meno diretti (e, per questo, più tollerabili) di quelli determinati dagli interventi di sostegno "accoppiato", cioè di misure i cui benefici sono direttamente legati al volume prodotto. Ma ciò non esclude che si tratti di politiche che utilizzano risorse pubbliche al fine di sostenere il sistema agricolo nazionale ed accrescerne la competitività relativa rispetto a quella dei suoi concorrenti sui mercati internazionali. Se, dunque, i paesi non decideranno di ridurre il sostegno interno per motivi che prescindono dagli impegni che derivano loro dall'accordo, non è difficile immaginare nei prossimi anni una tendenza generalizzata ad accrescere il ricorso alle politiche contenute nella "scatola verde". Tra le politiche il cui sostegno non è da includere nel calcolo della Masc ci sono quelle che incentivano il ritiro di superfici dalla produzione (*set aside*). Se è vero che tali politiche contribuiscono a ridurre le frizioni tra paesi sui mercati internazionali sostenendo al contempo i redditi degli agricoltori, è anche vero che tale risultato è ottenuto al prezzo dell'introduzione di nuove rilevanti (e, per quanti auspicano un recupero di efficienza nella strumentazione utilizzata a sostegno del settore agricolo, anche preoccupanti) distorsioni nei mercati, non certo con "una mossa" nella direzione di una loro liberalizzazione.

Inoltre, va sottolineato come una notevole flessibilità nel soddisfacimento del vincolo di riduzione del 20% della Masc - e, quindi, una notevole riduzione della "forza liberalizzatrice" di questa parte dell'accordo - deriva dal fatto che la riduzione è relativa al sostegno accordato al settore nel suo insieme, piuttosto che a quello accordato a ciascun prodotto, come previsto, invece, nella proposta di accordo finale presentata alla fine del 1991 da Arthur Dunkel.

Una seconda osservazione è relativa alla clausola *de minimis*, cioè all'esclusione dal calcolo della Masc delle misure il cui sostegno non superi il 5% dei ricavi dei produttori. Destano infatti perplessità la possibilità che essa introduca di soddisfare il vincolo di riduzione del 20% della Masc senza ridurre affatto il sostegno accordato al settore. Non sembra infatti difficile ipotizzare situazioni in cui il soddisfacimento del vincolo di riduzione della Masc possa essere ottenuto grazie ad una riduzione di una misura di sostegno e l'attivazione "compensativa" di più misure nuove, anche "accoppiate", il cui sostegno non superi la soglia del 5%, ma tali da garantire agli agricoltori, nel complesso, un sostegno analogo a quello di cui godevano prima. Ad

esempio, nel caso dell'Unione Europea sembrerebbe possibile immaginare (ammesso che ciò sia necessario) che ad una eventuale riduzione del sostegno accordato a livello di Unione corrisponda, in applicazione del principio della "sussidiarietà", l'attivazione di un nutrito numero di politiche nazionali o regionali, il cui sostegno rimarrebbe al di sotto della soglia del 5% dei ricavi dei produttori agricoli dell'UE, ma tali da compensarli della riduzione del sostegno legato alle politiche sovranazionali.

Una terza considerazione, sempre di ordine generale, è quella relativa alle oggettive difficoltà di calcolo della Masc e, quindi, soprattutto, alle difficoltà di verifica dei valori della misura aggregata del sostegno complessivo proposti da ciascuno degli altri paesi. Non sembra di affermare nulla di scandaloso sottolineando come in più di un punto la definizione della Masc rimanga piuttosto ambigua, in altri praticamente di impossibile applicazione. In questo senso l'esempio più evidente è senz'altro quello della "definizione" della misura equivalente del sostegno da utilizzare quando non sia possibile quantificare il sostegno altrimenti. Ma anche quando la misurazione del sostegno sarebbe possibile, resta il dubbio che non siano stati inclusi nella Masc i benefici che derivano da ciascuna delle politiche rilevanti utilizzate in ogni paese. Ad esempio, è difficile immaginare che esista qualcuno che dopo un rapido sguardo ai prospetti dell'UE ed alla relativa documentazione esplicativa sia disposto a sostenere che la Masc dell'Unione Europea sia effettivamente comprensiva - così come si evincerebbe dalla lettera dell'accordo - del sostegno che deriva non solo dalle politiche dell'Unione, ma anche da tutte quelle nazionali e regionali.

La scelta di includere come parte integrante dell'accordo sottoscritto i *prospetti*, dove sono specificati sia l'ammontare della Masc nel periodo "base" che quelli da non superare in ciascuno dei sei anni della fase di implementazione, ha di fatto eliminato la possibilità dell'insorgere di qualsiasi conflitto sulle modalità di calcolo delle Masc: come abbiamo già ricordato, infatti, la firma dell'accordo ha determinato la definitiva accettazione dei *prospetti* degli altri paesi firmatari. Considerato il ritardo con cui molti *prospetti* sono stati resi disponibili ed il tempo che sarebbe stato necessario - data la mole di informazioni e la complessità delle elaborazioni - per verificare le procedure e la correttezza delle informazioni utilizzate, sembra lecito ritenere che ciascun paese sia stato in grado di assicurarsi una scelta delle proprie politiche da far ricadere nella "scatola verde" ed un livello della Masc nel "periodo base" tali da far sì che il soddisfacimento del vincolo di riduzione del 20% in sei anni non costituisca un problema³⁶. Infatti, non si è sin qui avuta notizia di alcun paese per il

³⁶ Considerando i tempi necessari per le traduzioni e la riproduzione di tutti i materiali, il tempo a disposizione per le verifiche è stato pari a sei o sette settimane. In qualche caso anche a meno: Stati Uniti, Canada e Giappone, ad esempio, sono tra i paesi che hanno reso disponibili i loro *prospetti* in ritardo rispetto alla scadenza concordata del 15 Febbraio 1994.

Pertanto, in generale, la lettura e l'interpretazione dei *prospetti* comporta non poche difficoltà dovute, almeno in una certa misura, alla volontà di ciascun paese di mantenere un certo grado di ambiguità e, quindi, di flessibilità nell'applicazione dell'accordo. Premakumar ed al (1994) identificano le principali difficoltà incontrate per analizzare e comparare i *prospetti* di un certo numero di paesi in «(a) una struttura dei *prospetti* dei diversi paesi disomogenea, (b) nella presenza di informazioni incomplete, come nel caso della mancata indicazione dell'unità di misura, problema che si presenta piuttosto di frequente, (c) nell'esistenza di quelli che sembrano essere dei veri e propri errori di calcolo, di solito nella conversione tra unità di misura diverse, (d) nella soggettività esercitata nella scelta dei codici tariffari per l'aggregazione dei prodotti, e (e) nell'uso di informazioni statistiche relative ai singoli paesi che risultano incompatibili con le informazioni disponibili relative agli anni precedenti». Difficoltà aggiuntive derivano «dall'uso di talune notazioni inconsuete e dalla presenza

quale si preveda che gli impegni in materia di riduzione del sostegno "interno" comporteranno l'esigenza di una modifica delle sue politiche di una qualche significatività

L'ultima osservazione di ordine generale su questa parte dell'accordo è relativa al fatto che gli impegni di riduzione della Masc sono definiti in termini *nominali*. Ciò vuol dire che in presenza di inflazione i vincoli da rispettare sugli ammontari massimi della Masc non verranno toccati. Di conseguenza, in via di principio, la riduzione della Masc che avrà luogo risulterebbe in termini reali tanto maggiore di quella in termini nominali quanto più alto il tasso di inflazione. Il testo dell'accordo lascia aperta una via di uscita a questo problema prevedendo (all'articolo 18) che, nell'ambito del monitoraggio dell'applicazione dell'accordo, la Commissione per l'agricoltura «darà la considerazione dovuta agli effetti di tassi di inflazione eccessivi sulla capacità di ciascun paese membro di soddisfare i suoi impegni in termini di sostegno interno». Resta però difficile prevedere sin d'ora quale sarà la decisione della Commissione su cosa debba intendersi per tasso di inflazione "eccessivo", e, quindi, quale potrà essere l'onere aggiuntivo in termini di maggiore riduzione della Masc per quei paesi nei quali si sia avuta una lievitazione del livello generale dei prezzi negli anni compresi tra il "periodo base" e la fine della fase di implementazione dell'accordo.

Passando ora a considerare più nello specifico i meccanismi di calcolo della Masc, due sono le osservazioni che ci sembrano più rilevanti.

La *prima* è legata al fatto che la misura aggregata del sostegno complessivo utilizzata nell'accordo - sebbene sia il risultato della negozi azione sui vincoli da introdurre nella definizione delle politiche nazionali - non risulta affatto essere una misura del sostegno *interno*, ma, piuttosto, appare come una misura del sostegno *complessivamente* accordato al settore, comprendendo sia il sostegno che deriva dalle politiche interne che quello che deriva dalle misure di politica commerciale utilizzate dal paese. E così perché il calcolo della Masc prevede per politiche rilevanti nel panorama degli strumenti di intervento a favore dell'agricoltura che il sostegno sia misurato utilizzando il prodotto tra la differenza tra il prezzo interno ed un prezzo di riferimento fisso esterno al paese, ed il volume della produzione. Il problema è dato dal fatto che tale differenza dipenderà tanto dalle politiche interne del paese quanto da quelle di natura più propriamente commerciale.

Vediamo di spiegarci con un esempio. Nella parte sinistra della figura 3 è rappresentato il mercato interno del paese sul quale stiamo fermando la nostra attenzione, il paese A. S_A e D_A sono, rispettivamente, le funzioni interne di offerta e di domanda del bene agricolo in questione. Nella parte destra della figura è invece rappresentato il mercato mondiale: X_A è la funzione di offerta di esportazioni di A e X_B la funzione di domanda di importazioni del resto del mondo. In assenza di politiche la quantità scambiata sarebbe Q ed il prezzo in tutti i paesi sarebbe P_{1s} . Ipotizziamo che il paese A sostenga i redditi dei suoi produttori agricoli utilizzando contemporaneamente due strumenti di politica economica: un sussidio diretto alla produzione ed un sussidio all'esportazione. Il sussidio alla produzione (pari ad s) può essere rappresentato con uno slittamento parallelo verso il basso della funzione di offerta interna, che passa da S_A a S_A' (S_A' non sarà altro che la funzione di offerta espressa in funzione del prezzo al consumo, che, data l'esistenza del sussidio pari a s , in equilibrio risulterà più basso del prezzo alla produzione proprio di s). Nella parte

destra del diagramma, dove è rappresentato il mercato mondiale, il sussidio alla produzione determina uno slittamento verso il basso della funzione di offerta di esportazioni di A, da X_A a X'_A (X'_A rappresenta l'offerta di esportazioni in funzione del prezzo al consumo in A, data l'esistenza del sussidio alla produzione). Se A utilizza accanto al sussidio alla produzione anche un sussidio all'esportazione, per trovare l'equilibrio di mercato dovremo traslare verso il basso l'offerta di esportazione di A (X'_A) di un ammontare pari al sussidio stesso (r). X''_A rappresenterà l'offerta di esportazioni di A espressa in funzione del prezzo nel resto del mondo, che in equilibrio sarà più basso di quello al consumo in A dell'ammontare del sussidio all'esportazione, e di quello alla produzione in A della somma dei sussidi alla produzione ed all'esportazione. L'equilibrio in presenza dell'uso congiunto delle due politiche è tale che la quantità scambiata sul mercato mondiale è pari a Q' , il prezzo nel resto del mondo è pari a P_B quello al consumo in A è pari a P_A^{CONS} , e quello alla produzione a P_A^{PROD} . I produttori di A ricevono per ogni unità venduta un prezzo, pari a P_A^{PROD} indipendentemente dal fatto che questa sia collocata sul mercato interno o sul mercato internazionale. Infatti per ogni unità venduta sul mercato interno ricevono dai consumatori P_A^{CONS} e dal governo il sussidio alla produzione (pari a s); per ogni unità venduta sul mercato internazionale ricevono dai consumatori del resto del mondo P_B e dal loro governo il sussidio all'esportazione (r) ed il sussidio alla produzione (s).

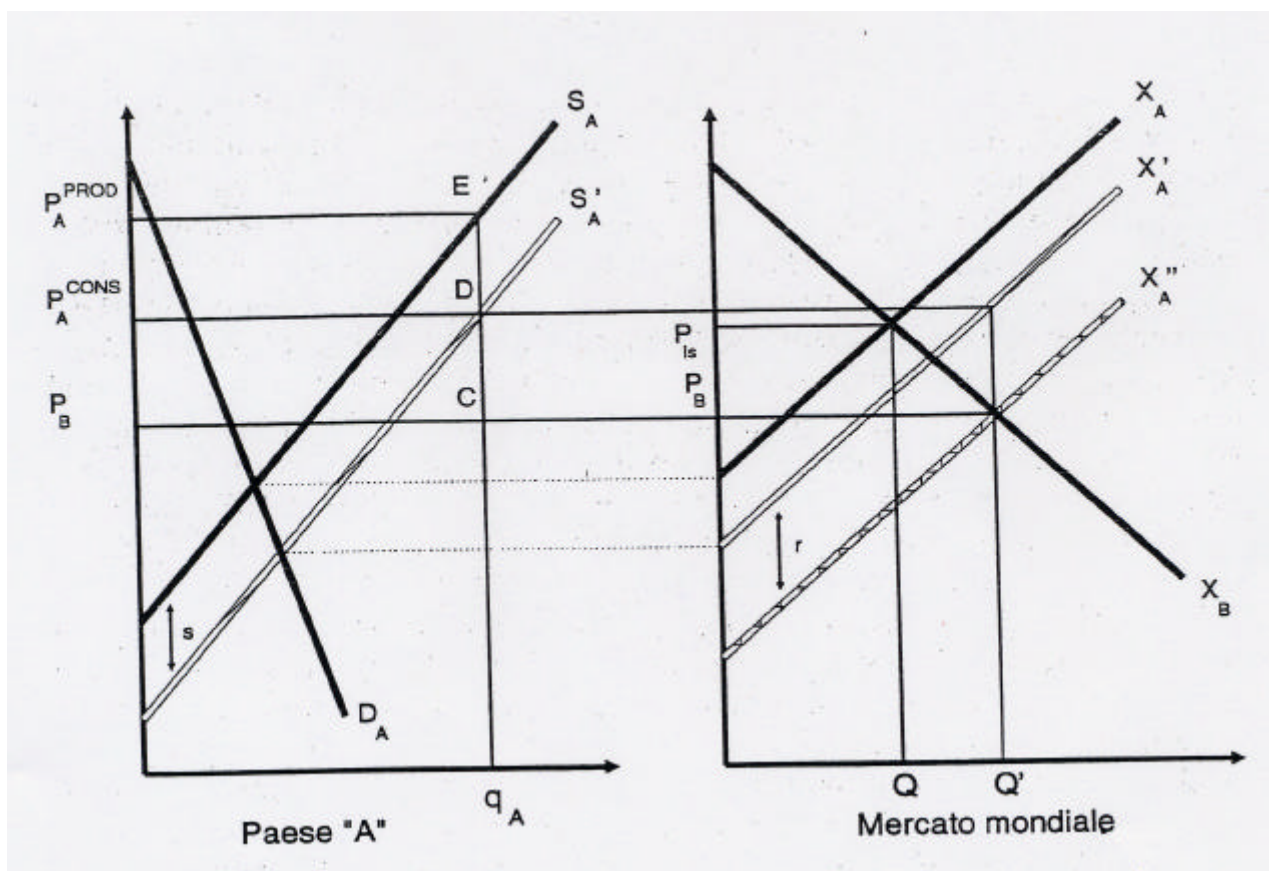


Fig. 3 - Il legame tra la misura del sostegno "interno" ed un sussidio all'esportazione

Se il "sostegno interno" è calcolato moltiplicando la differenza tra il prezzo interno alla produzione ed il prezzo sul mercato mondiale per la quantità prodotta in A (q_A) si

ottiene una misura del sostegno pari all'area $P_A^{PROD}ECP_B$, un'area che comprende accanto al sostegno attribuibile al sussidio alla produzione anche il sostegno goduto dai produttori interni dovuto invece al sussidio all'esportazione. Ciò vuol dire che ciascun paese ridurrà la propria Masc già semplicemente attraverso il soddisfacimento degli obblighi che si è assunto in materia di riduzione tariffaria e di riduzione dei sussidi all'esportazione.

Il problema è che in sostanza le parti dell'"Accordo sull'agricoltura" etichettate come relative al "sostegno interno prevedono un vincolo che piuttosto che comportare impegni *aggiuntivi* rispetto a quelli relativi alle misure per una maggiore apertura del mercato interno alle importazioni ed a quelli per la riduzione delle politiche di sostegno delle esportazioni almeno in parte *si sovrappongono* a questi. Ciò costituisce un implicito riconoscimento alla posizione tenuta dalla Cee durante gran parte del negoziato: infatti come è stato discusso nel terzo capitolo la Comunità ha a lungo sostenuto la non indipendenza di impegni nelle tre aree del "sostegno interno calcolato sulla base di una misura aggregata del sostegno dell'"accesso ai mercati" e della "riduzione dei sussidi all'esportazione", proponendo, invece la riduzione soltanto del livello del sostegno complessivo, lasciando a ciascun paese la determinazione delle opportune modifiche nelle politiche interne, di protezione del mercato interno alla frontiera e di sussidio delle esportazioni, tali da soddisfare l'impegno preso.

Una conseguenza di questa ambiguità tra la definizione della Masc ed il linguaggio di questa parte dell'accordo - linguaggio fortemente squilibrato sul versante della natura "interna" delle misure considerate - è che, paradossalmente, è possibile immaginare situazioni in cui il vincolo sulla riduzione della Masc può essere soddisfatto anche in presenza di una crescita del sostegno legato alle misure di politica interna. Infatti la riduzione della protezione del mercato interno dalle importazioni o la riduzione dei sussidi alle esportazioni che ciascun paese dovrà realizzare come conseguenza delle altre parti dell'accordo, possono determinare una riduzione della Masc superiore al 20% previsto, rendendo così lecita addirittura una crescita del sostegno interno "accoppiato".

Questa possibilità può essere illustrata con l'ausilio della figura 4, dove è rappresentato lo stesso mercato analizzato poco più sopra. Ipotizziamo ora che il paese A, per soddisfare gli impegni assunti con la sottoscrizione dell'accordo, riduca il sussidio unitario all'esportazione da r a u , lasciando invece invariato il sussidio alla produzione (che, lo ricordiamo, è pari a s). La riduzione del sussidio all'esportazione fa sì che la quantità esportata si riduca a Q'' , il prezzo nel resto del mondo divenga P_B' , il prezzo al consumo in A $P_A'^{CONS}$, e quello alla produzione $P_A'^{PROD}$. Come risultato della riduzione del sussidio all'esportazione la Masc passa da $P_A^{PROD}ECP_B$ a $P_A'^{PROD}GFP_B$ ³⁷. Questa riduzione della Masc potrebbe essere più ampia del 20% richiesto dall'accordo. Ciò vuol dire che - paradossalmente, se pensiamo all'obbligo di riduzione della Masc come ad un impegno nella direzione di una riduzione del sostegno interno - il paese potrebbe ottemperare all'impegno previsto di ridurre la Masc e allo stesso tempo aumentare l'ammontare del sussidio unitario alla produzione "accoppiato" di cui godono i suoi produttori agricoli.

³⁷ Ricordiamo che il prezzo di riferimento esterno utilizzato nel calcolo della Masc è fisso. Nell'esempio tale prezzo è quello nel resto del mondo nella situazione di partenza, cioè P_B .

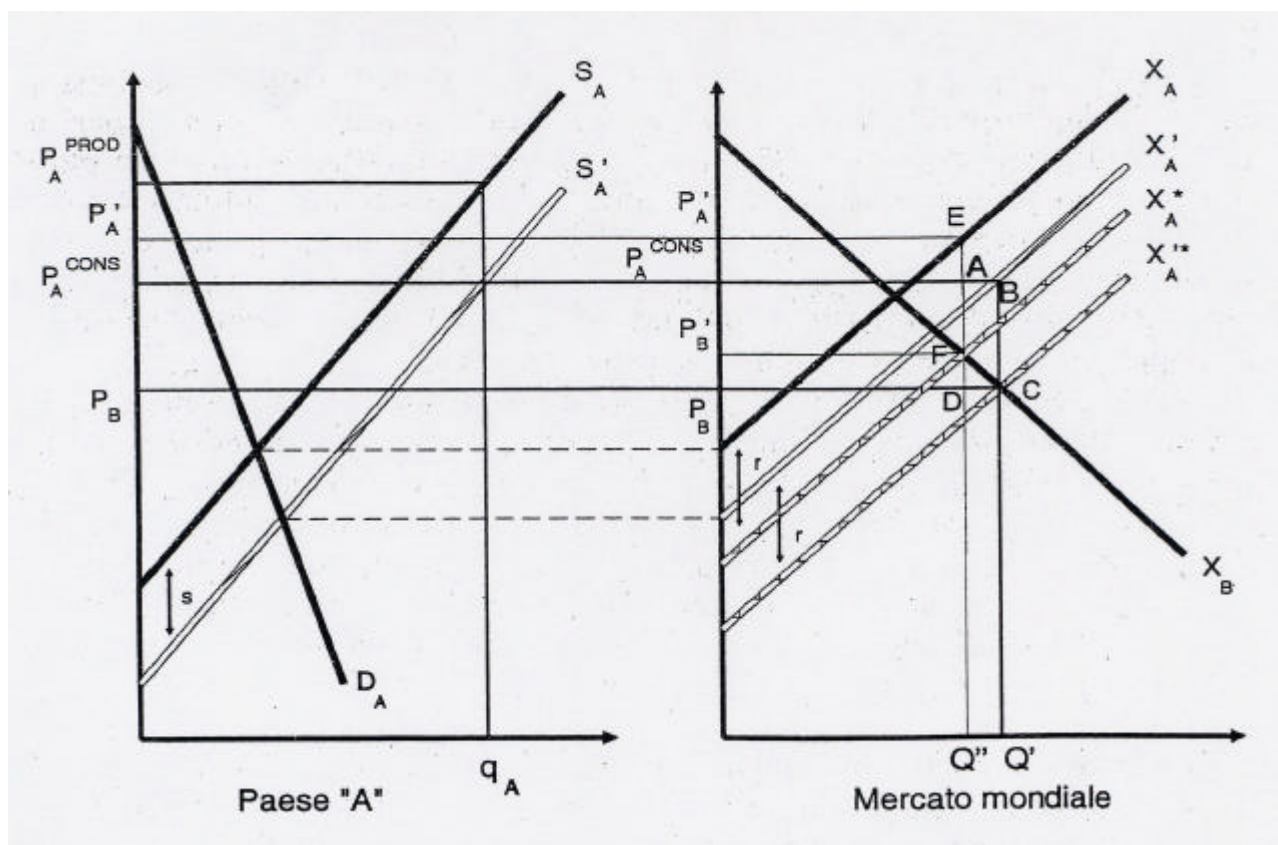


Fig. 4 - Gli effetti sulla misura del sostegno "interno" della riduzione di un sussidio all'esportazione

I problemi sollevati sin qui sulla Masc utilizzata nell'accordo sono legati a questioni ben note nella discussione sulle misure aggregate del sostegno che si è sviluppata in questi anni parallelamente al negoziato Gatt (Byerlee, Morris, 1993; De Filippis, 1990; Iatrc, s.i.d.; Peters, 1988; Schwartz, Parker, 1988): ogni qualvolta la misura del sostegno "interno" utilizza, per determinare l'effetto sul prezzo interno delle politiche di un paese, la differenza tra questo prezzo ed un prezzo rappresentativo esterno al paese stesso, essa risulterà distorta dal fatto che il prezzo interno è funzione anche delle politiche commerciali del paese. Non solo: questo prezzo dipende anche dalle politiche, interne e commerciali, di tutti gli altri paesi.

Veniamo così alla *seconda* osservazione sulle implicazioni della definizione della Masc adottata nell'accordo. Questa è relativa al fatto che il calcolo del sostegno basato sulla differenza tra il prezzo interno ed un prezzo di riferimento esterno fisso, quello relativo al periodo base 1986 - 88, ha come conseguenza il fatto che ciò che viene misurato, in effetti, non è il sostegno accordato ai produttori. Infatti, il sostegno di cui godono i produttori interni per ciascuna unità prodotta andrebbe, se mai, misurato ricorrendo alla differenza tra il prezzo che ricevono e il prezzo rappresentativo di quello che ricevono *nello stesso periodo considerato* i produttori degli altri paesi. Se tra il "periodo base" e la fase di implementazione dell'accordo si è avuto un andamento dei mercati tale da determinare un aumento del prezzo internazionale del prodotto, mentre il prezzo interno alla produzione del paese non è cresciuto, il sostegno effettivamente goduto dai produttori di quest'ultimo è più basso di quello nel "periodo base", ma questa riduzione non emergerà se viene utilizzata una Masc il cui calcolo è basato su un prezzo esterno di riferimento fisso. La stessa

cosa si avrà in presenza di un aumento del sostegno effettivo goduto dai produttori interni dovuto ad una riduzione del prezzo sul mercato internazionale. In altre parole, la Masc utilizzata nell'accordo, per come è definita, misura gli effetti di cambiamenti dei prezzi sul sostegno con riferimento al "periodo base" (essa, cioè, misura a quanto sarebbe stato pari il sostegno se, nel "periodo base", i prezzi interni fossero stati pari a quelli osservati nell'anno considerato), e non il sostegno *effettivamente* goduto dai produttori del paese nell'anno cui la Masc si riferisce.

Inoltre, c'è da sottolineare un'incongruità nelle procedure utilizzate per il calcolo del contributo alla Masc di forme di sostegno di natura differente. Infatti, quando il sostegno dovuto a misure 'specifiche è calcolato direttamente attraverso la relativa spesa a carico del bilancio, questa è relativa all'anno cui la Masc si riferisce. E ancora: nel caso del sostegno che passa attraverso prezzi dei fattori produttivi utilizzati mantenuti artificialmente bassi, questo è calcolato attraverso il prodotto tra la quantità di ciascun fattore utilizzata e la differenza tra il suo prezzo ed un prezzo di riferimento esterno *nello stesso periodo*. In entrambi i casi il modo in cui il sostegno è calcolato fa sì che ciò che si sta misurando sia il sostegno effettivamente goduto dai produttori nell'anno cui la Masc si riferisce, e non, come nel caso del sostegno legato ai prezzi dei prodotti, al sostegno che si sarebbe avuto con i nuovi prezzi nel "periodo base".

6.2. *L'aumento delle opportunità di accesso ai mercati: "tarifficazione" delle barriere non tariffarie, riduzione delle tariffe e quote di accesso minimo*

Abbiamo già discusso più sopra le ragioni che fanno sì che la "tarifficazione" delle barriere non tariffarie prevista dall'accordo determini una variazione strutturale dei meccanismi che regolano i mercati dei prodotti agricoli. L'operazione di "tarifficazione" delle barriere non tariffarie si basa su una presunta "equivalenza" tra i due strumenti in termini di volume scambiato: la "tarifficazione" prevista dall'accordo prevede la sostituzione delle barriere non tariffarie con tariffe tali da consentire - se realizzata nel momento rispetto al quale essa è stata calcolata (cosa che ovviamente non è nel caso dell'accordo Gatt, essendo le tariffe "equivalenti" calcolate con riferimento al "periodo base" 1986 - 88) - un volume di importazioni pari a quello che si sarebbe avuto se le barriere non tariffarie fossero rimaste all'originario posto. Abbiamo anche sottolineato come tale presunta "equivalenza", quando esiste, non possa che essere *istantanea* - o *statica*, se si preferisce - cioè relativa soltanto al momento rispetto al quale essa è stata calcolata, mentre col tempo gli equilibri di mercato che si avranno con la tariffa saranno diversi da quelli che si sarebbero avuti se le barriere non tariffarie non fossero state eliminate.

Una *prima* questione rilevante dal punto di vista dell'applicazione di questa parte specifica dell'accordo ha a che fare con la cosiddetta "tarifficazione sporca", o, come si usa anche dire, con il "gonfiamento", o l'"annacquamento", delle tariffe di base indicate da ciascun paese nei suoi *prospetti* ed accettate come legittime dagli altri paesi con la firma dell'accordo³⁸. C'è da dire che anche in questo caso la ristrettezza dei tempi a disposizione per verificare le cifre riportate nei *prospetti* presentati ha

³⁸ Josling e Tangermann (1994) offrono un'utile discussione dei problemi legati alla tarifficazione delle barriere non tariffarie realizzata da alcuni tra i principali paesi. Ingco (1994) analizza la "tarifficazione" realizzata da un buon numero di paesi, sia sviluppati che in via di sviluppo, valutando la misura dell'"annacquamento" delle tariffe che si è avuto.

consentito a tutti di applicare in maniera piuttosto elastica le procedure di calcolo delle tariffe equivalenti descritte solo sommariamente nel testo. dell'accordo e nel documento relativo alle "Modalità" che avrebbero dovuto guidare la preparazione dei *prospetti*³⁹.

Per avere un'idea di cosa abbia voluto dire calcolare una tariffa "equivalente" (o verificare i calcoli realizzati dagli altri paesi), consideriamo, a titolo di esempio, la "tarifficazione" del prelievo variabile all'importazione per il grano tenero realizzata dall'UE. Questa ha calcolato una tariffa "equivalente" nel "periodo base" pari a 149 Ecu per tonnellata. Secondo la documentazione presentata dall'Unione, questa tariffa sarebbe stata ottenuta come differenza tra il prezzo medio di intervento nel "periodo base" 1986 - 88 aumentato del 10% e comprensivo degli aumenti mensili previsti (241 Ecu/t) ed il prezzo fob relativo all'Argentina (93 Ecu/t), aggiustato per tener conto delle differenze di qualità (12.4 Ecu/t) e dei costi di trasporto (13 Ecu/t). Poiché spesso il prezzo d'intervento per il grano è più alto del prezzo di mercato, la scelta di utilizzare il prezzo di intervento aumentato del 10% piuttosto che un prezzo rappresentativo sul mercato interno l'UE ha certamente "annacquato" un po' la tariffa. Negli anni considerati il prezzo di intervento è rimasto fermo a 179.44 Ecu "verdi"/t (per il grano panificabile, quello per il grano destinato all'alimentazione animale era ancora più basso), ma il prezzo effettivo di acquisto tra le campagne 87/88 e 92/93 è stato pari soltanto al 94% del prezzo di intervento: non sembra però che il prezzo utilizzato per il calcolo della tariffa equivalente abbia tenuto conto di questa riduzione. Il prezzo interno di riferimento è quindi il risultato del prodotto tra il prezzo di intervento, comprensivo degli incrementi mensili previsti per tener conto delle spese di stoccaggio sostenute dalle imprese, aumentato del 10%, ed il coefficiente di *switch-aver* (per tramutare il prezzo espresso in Ecu "verdi" in prezzo in Ecu "veri", cioè nella moneta in cui sono espressi tutti gli impegni monetari dell'UE).

Uno degli esempi più evidenti e, per questa ragione, citati più di frequente, di "annacquamento" delle tariffe è senz'altro costituito dalla "tarifficazione" realizzata per alcuni prodotti dal "liberista" Canada. Questo, si è preoccupato di garantire il sostanziale mantenimento dello *status qua* per quelle organizzazioni di mercato (in particolare quelle relative ai prodotti lattiero-caseari e ad alcuni prodotti avicoli) che, attraverso efficaci politiche di contenimento dell'offerta sostenute da restrittive quote all'importazione, hanno garantito ai suoi produttori interni prezzi consistenti ed il totale isolamento dal mercato internazionale. Così il Canada, per essere sicuro che, anche dopo la riduzione prevista (mantenuta, manco a dirlo, al livello minimo consentito del 15%), il mercato interno resterà sostanzialmente isolato dal mercato mondiale, ha innalzato quelli che appaiono come dei veri e propri invalicabili muri tariffari, proponendo, ad esempio, tariffe "equivalenti" per il burro pari al 351 %, per il formaggio al 289%, per la carne di pollo al 280%, per le uova al 192%⁴⁰. Peraltro,

³⁹ L'unico caso di cui si ha notizia in cui è stata necessaria una revisione sostanziale degli impegni previsti nei *prospetti* a causa di rilievi sollevati relativi alla non rispondenza delle riduzioni tariffarie previste con il testo dell'accordo e con quello delle "Modalità" è quello della Corea del Sud.

⁴⁰ La quota sulle importazioni del Canada di carne di pollo, come abbiamo appena detto, è stata sostituita con una tariffa "equivalente" nel periodo base 1986-88 del 280%. Così, alla fine del periodo di implementazione dell'accordo la tariffa applicata sarà del 238%. Valla pena di richiamare qui come Moschini e Meilke (1991) in tempi non sospetti abbiano stimato nel 43% la tariffa equivalente necessaria nel periodo 1987-89 per mantenere invariato il prezzo interno della carne di pollo, e nel 17% quella necessaria a mantenere invariato il volume delle importazioni.

l'accettazione di tali tariffe da parte degli altri paesi è stata posta dal Canada come condizione irrinunciabile per poter accettare la "tarifficazione" delle sue quote (latrc, 1994, p. 52).

Un *secondo* aspetto piuttosto interessante dell'implementazione di questa parte dell'accordo è legato al vincolo aggiuntivo accettato dall'Unione Europea per cereali e riso, vincolo che impone un tetto massimo alla differenza tra il prezzo minimo all'importazione ed il prezzo di intervento. Come si è già detto, paradossalmente questo vincolo implica nella sostanza l'utilizzazione da parte dell'Unione Europea di un prelievo variabile all'importazione, strumento il cui uso avrebbe dovuto invece diventare non più lecito con l'avvio dell'applicazione dell'accordo⁴¹. La fissazione da parte dell'UE del prezzo di intervento determina anche il prezzo massimo all'importazione (che non potrà essere più alto del prezzo di intervento aumentato del 55% nel caso dei cereali, dell'88% nel caso del riso mondato della varietà japonica e dell'80% nel caso di quello della varietà indica). L'UE potrà quindi imporre una tariffa che sarà soggetta a due vincoli: essa (a) dovrà essere non più alta di quella ottenuta tarifficando il prelievo variabile all'importazione utilizzato nel "periodo base" ridotto nella misura prevista nei suoi *prospetti*, e (b) dovrà essere anche tale da far sì che il prezzo cif aumentato della tariffa non sia più alto del prezzo massimo d'importazione. Ciò vuol dire che al variare del prezzo sui mercati internazionali l'Unione Europea potrà lecitamente applicare una tariffa che potrà essere fatta variare in modo da lasciare immutato il prezzo all'importazione (prezzo che, a meno di una riduzione sensibile del prezzo sul mercato mondiale, sarà in generale pari al massimo ammesso): in altri termini l'UE continuerà ad imporre un prelievo variabile all'importazione! Il funzionamento del meccanismo di prelievo determinato dal doppio vincolo è raffigurato nella figura 5 dove sono rappresentati gli andamenti (del tutto ipotetici) dei prezzi rilevanti in una particolare annata agraria. P_{UE} è il prezzo d'intervento fissato dall'Unione Europea (ipotizziamo per semplicità che esso sia invariante nel corso dell'annata agraria⁴²); $PIMP_{max}$ è il prezzo massimo all'importazione che deriva dal vincolo aggiuntivo che l'UE ha accettato di soddisfare (questo prezzo risulta univocamente determinato una volta che sia stato fissato il prezzo d'intervento); p_{cif} è il prezzo cif alla frontiera dell'UE, e fluttuerà assieme ai prezzi sulle principali piazze internazionali; e, infine, P_{cif*} è il prezzo all'importazione

Che anche dopo la riduzione prevista le tariffe sarebbero state tali da impedire qualsiasi rischio di accesso al mercato interno dei prodotti interessati al di là delle quote di importazione già esistenti è stato peraltro ripetuto esplicitamente più volte sia da autorevoli membri del Governo canadese (compreso il Ministro all'Agricoltura Ralph Goodale) sia nelle note diffuse da *Agriculture Canada* subito dopo la stipula dell'accordo, tutte volte a rassicurare i produttori canadesi prevenendo l'insorgere di "ingiustificate" preoccupazioni sui possibili effetti della "tarifficazione" delle sue quote sulle importazioni.

⁴¹ Va detto, peraltro, che secondo alcuni (Tangermann, 1994; latrc, 1994) non potrebbe escludersi che gli impegni in termini di tariffe contenuti nei *prospetti* possano essere intesi come prelievi unitari massimi consentiti, lasciando così aperta la possibilità sia pur con questo vincolo, di continuare ad utilizzare prelievi variabili all'importazione. Questa interpretazione sembra però cozzare con il linguaggio delle *Modalità* (il testo dell'Accordo sull'agricoltura" dice infatti assai poco riguardo ai vincoli relativi all'accesso di mercato). Nonostante che questo documento non abbia valore legale, non ci sembra che le interpretazioni che vedono la possibilità della continuazione dell'uso dei prelievi variabili all'importazione siano, allo stato delle cose, giustificate.

⁴² Nella realtà esso invece varia col passare del tempo per gli aumenti mensili previsti per compensare gli agricoltori delle spese di stoccaggio che sostengono. L'ipotesi semplificatrice adottata non ha però alcuna rilevanza per l'illustrazione del problema considerato.

nell'UE nel caso in cui fosse applicata la tariffa unitaria massima prevista in applicazione della parte dell'accordo relativa a "tarifficazione" e riduzione delle tariffe (P_{cif} e P_{cif}^* hanno andamenti paralleli e la distanza verticale tra le due curve è data dalla tariffa unitaria massima applicabile). La parte tratteggiata della figura rappresenta i prelievi tariffari unitari che verranno imposti dall'Unione Europea nel corso dell'ipotetica annata agraria considerata. È possibile individuare tre situazioni diverse. La situazione che presumibilmente si verificherà più di frequente è quella in cui sarà il vincolo sul prezzo massimo all'importazione a prevalere sull'altro (come è il caso, ad esempio, in t_1 ed in t_3). In questo caso al variare del prezzo cif l'UE varierà il prelievo tariffario unitario, cioè applicherà un prelievo variabile all'importazione, in maniera da mantenere invariato il prezzo all'importazione al livello massimo consentito. Una seconda situazione possibile è quella che nella figura 5 si ha al tempo, quando il prezzo cif alla dogana cresce sino a superare il prezzo massimo d'importazione: in questo caso l'UE non importerebbe alcuna tariffa ed il prodotto entrerebbe ad un prezzo d'importazione pari al prezzo cif. L'altro caso è quello in cui è il vincolo sulla tariffa unitaria massima imponibile a prevalere su quello sul prezzo massimo all'importazione (è questa la situazione che si verifica in t_4). In questo caso l'UE applicherebbe la tariffa massima ammessa ed il prodotto entrerebbe ad un prezzo più basso di quello massimo prefissato ($PIMP_{max}$)⁴³.

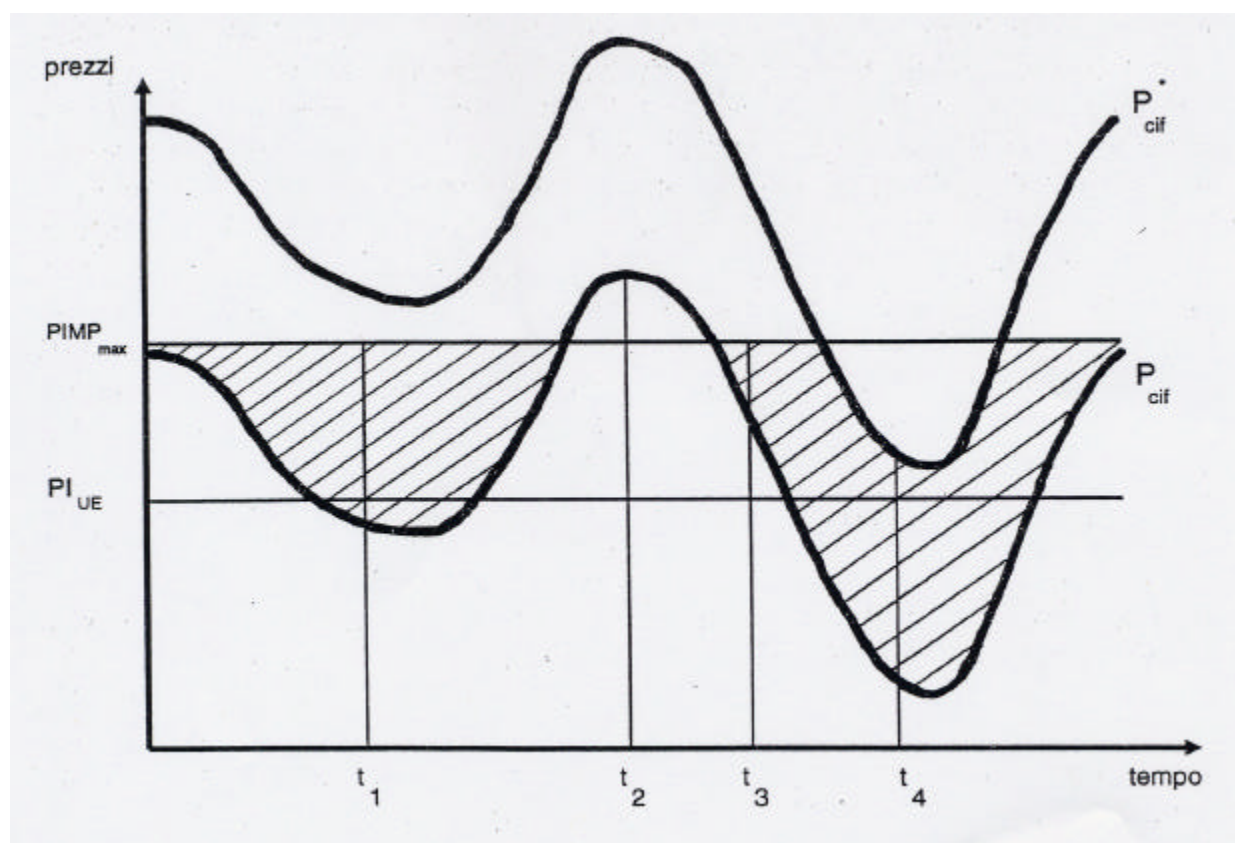


Fig. 5 - Il vincolo supplementare sulla tariffa dell'Unione Europea per cereali e riso

Come abbiamo visto, l'accordo comprende anche una "clausola speciale di salvaguardia" che prevede eccezioni all'obbligo di riduzione delle tariffe nel caso in

⁴³ Questo prescindendo, per ovvie ragioni di semplicità dal possibile ricorso alla clausola speciale di salvaguardia.

cui si abbia o una riduzione del prezzo all'importazione o un aumento del volume delle importazioni al di là di soglie prefissate. Da più parti è stato sollevato il problema che un possibile frequente ricorso a questa clausola possa ridurre fortemente l'efficacia liberalizzatrice dell'accordo (Iatrc, 1994; Tangermann, 1994). A noi sembra che *a priori* questo giudizio sia eccessivamente pessimistico. L'esigenza della presenza all'interno dell'accordo di una clausola che rendesse possibile la protezione dei mercati interni da andamenti particolarmente "anomali" dei mercati internazionali è fuor di dubbio: nessun paese importatore avrebbe accettato un accordo quale quello che ci troviamo davanti se esso non avesse previsto la possibilità di difendersi da una caduta verticale dei prezzi internazionali o da una crescita troppo rapida delle importazioni. A noi sembra però che l'attenzione prestata nel definire le condizioni per poter far ricorso alla clausola speciale di salvaguardia ed i limiti posti alle azioni che essa rende legittime costituiscano garanzie sufficienti rispetto a possibili tentativi di riacquistare attraverso il ricorso ad essa i margini di protezione svaniti a seguito della "tarifficazione" delle barriere non tariffarie e della riduzione delle tariffe.

La *quarta* osservazione è relativa all'aggregazione dei prodotti utilizzata per definire gli impegni in termini di riduzione delle tariffe e di quote di accesso minimo. Infatti, nonostante il documento che fissava i criteri da seguire nella preparazione dei *prospetti* indicasse un uguale livello di aggregazione dei prodotti (la codifica a quattro cifre del sistema di classificazione uniformato) per la descrizione degli impegni in termini di riduzione delle tariffe e di quote di accesso minimo garantito, in generale così non è stato. Mentre l'elenco dei prodotti utilizzato per descrivere le riduzioni delle singole tariffe è quanto mai dettagliato - facilitando così il raggiungimento dell'obiettivo di una riduzione della - media semplice delle tariffe del 36% riducendo solo del 15 % minimo previsto tutte le tariffe relative ai prodotti più sensibili - quello relativo alla specificazione delle quote di accesso minimo è composto da corposi aggregati di prodotti, consentendo così di compensare tra loro i flussi di importazione per raggiungere, nell'insieme, la soglia di accesso minimo prevista per ciascun aggregato. Così, ad esempio, i *prospetti* dell'Unione Europea prevedono un'unica quota di accesso minimo per l'insieme dei cereali foraggeri, mentre questi sono disaggregati in una quarantina di prodotti diversi quando si tratta di definire gli impegni in termini di riduzione delle tariffe.

La *quinta* questione relativa all'implementazione della parte dell'accordo concernente l'accesso al mercato riguarda alcuni problemi connessi con l'introduzione delle quote di accesso minimo. Il problema in questo caso è legato al fatto che l'esistenza di una quota sulle importazioni cui deve essere garantito l'accesso al mercato interno con un prelievo tariffario sensibilmente più basso di quello imposto sulle rimanenti (eventuali) importazioni crea una situazione di disparità tra gli scambi che hanno luogo nell'ambito della quota di accesso minimo e quelli che hanno luogo al di fuori di essa. Il problema è quello classico dell'esistenza di una "rendita" associata alla quota.

In particolare, in tutti i casi in cui la quota di accesso minimo sia interamente utilizzata dagli esportatori, questi godranno sulle esportazioni realizzate nell'ambito della quota di un guadagno aggiuntivo rispetto a quello di cui godono sulle vendite realizzate sul mercato interno, sui mercati degli altri paesi importatori e sulle eventuali vendite realizzate al di fuori della quota sul mercato del paese

considerato⁴⁴. il problema legato all'introduzione delle quote di accesso minimo è quello dell'allocazione da parte dei governi della quota - e dei vantaggi che ad essa sono associati - tra gli agenti potenzialmente interessati, con tutti i problemi di *rent seeking* che immancabilmente un'operazione di questo tipo porta con sé⁴⁵. Una possibile soluzione per aggirare i problemi legati all'allocazione delle quote (e della relativa "rendita") è quella di vendere all'asta le licenze di importazione ad esse associate (Hossain, Jensen, 1994; Josling, Tangermann, 1994; Tangeffilann, 1994). Questa soluzione avrebbe il vantaggio per il paese importatore che la "rendita" non verrebbe distribuita tra gli esportatori o gli importatori, ma si tradurrebbe in un'entrata per il bilancio sotto forma di ricavo dell'asta; se l'asta avvenisse in condizioni competitive, il che peraltro non è affatto scontato, il prezzo unitario delle licenze coinciderebbe con il valore unitario della "rendita".

Come discusso nell'Appendice 1, esistono anche situazioni in cui l'introduzione della quota di accesso minimo non determinerà alcuna espansione degli scambi tra i paesi, ma, nell'ipotesi che le quote siano cedute gratuitamente, soltanto una redistribuzione di ricchezza dal bilancio del paese importatore (che vedrà il suo ricavo tariffario ridursi) alle tasche di coloro che entreranno in possesso delle licenze di importazione associate alla quota. D'altro canto non sembra irragionevole ipotizzare che la scelta di introdurre con l'accordo quote di accesso minimo a tariffa ridotta non sia del tutto estranea agli interessi (e, di conseguenza, alle presumibili pressioni) di quanti prevedevano di trarre benefici dalle quote stesse e dal processo che determinerà il modo in cui esse verranno allocate.

Come discusso in dettaglio nell'Appendice 1, esisteva una soluzione alternativa alle quote di accesso minimo tale da garantire un risultato analogo (se non migliore) dal punto di vista della garanzia di un maggiore accesso ai mercati, senza però introdurre le distorsioni legate all'amministrazione di una quota soggetta ad un prelievo tariffario preferenziale. Questa alternativa, più efficiente rispetto alle quote di accesso minimo previste dall'accordo, era data dall'imposizione di un vincolo sul volume minimo di importazioni, senza specificare l'imposizione tariffaria che avrebbe dovuto gravare su di esse - lasciando quindi a ciascun paese la scelta del meccanismo da utilizzare per far sì che l'obbligo fosse soddisfatto - prevedendo la possibilità dell'esenzione dall'obbligo di importare almeno la quantità prefissata solo nel caso in cui le importazioni del prodotto considerato non fossero state soggette ad alcuna tariffa.

Un sesto problema è quello dei legami tra impegni da soddisfare e variazioni in elementi importanti dello scenario macroeconomico, quali l'andamento del livello dei prezzi e quello dei tassi di cambio della moneta del paese. Ad esempio, una rivalutazione della moneta determinerà una riduzione dei prezzi internazionali espressi nella moneta nazionale, e, di conseguenza, una riduzione anche della protezione garantita al mercato interno dalla tariffa specificata nei *prospetti* del

⁴⁴ Una discussione delle diverse situazioni che possono venirsi a creare con l'introduzione delle quote di accesso minimo è contenuta nell'Appendice I.

⁴⁵ Per un'introduzione ai problemi legati alle scelte pubbliche ed al ruolo che le pressioni da parte di soggetti economici possono aver avuto e potranno avere si rimanda all'utile volume di Lechi (1993). Per una discussione dei problemi specifici associati alle azioni di *rent seeking* in presenza di quote all'importazione si rimanda al lavoro ormai classico di Krueger (1974). Analisi degli effetti di quote all'importazione relative a prodotti agricoli realizzate tenendo conto delle attività di pressione da parte di quanti da esse traggono benefici sono contenute nei lavori di J. E. Anderson (1988, cap. 3), K. Anderson (1986), Lopez (1989).

paese⁴⁶. Un'effetto analogo avrà un'aumento del livello dei prezzi interno che non sia associato ad una svalutazione della moneta del paese nella stessa misura.

Una *settima* questione da più parti sollevata è quella della sensibile riduzione dell'efficacia della riduzione delle tariffe in quei mercati in cui sono attive agenzie pubbliche o private, che controllano in regime di sostanziale monopolio le importazioni di taluni beni (*marketing boards*). In questo caso, infatti, l'agenzia è in grado di esercitare il suo potere di mercato limitando la quantità importata del bene in questione e, per questa via, di determinare la differenza tra il prezzo sul mercato interno e quello sul mercato internazionale più ampia della tariffa massima consentita.

L'ultima osservazione legata alle implicazioni dell'applicazione di questa parte dell'accordo è relativa alle complicazioni che derivano dall'eliminazione delle barriere non tariffarie, alla riduzione delle tariffe ed all'introduzione di quote di accesso minimo per i paesi che sussidiano le loro esportazioni⁴⁷. In questo caso, infatti, il paese, benché esportatore, dovrà comunque proteggere il mercato interno dal flusso di importazioni reso conveniente da un prezzo interno maggiore del prezzo sul mercato internazionale come conseguenza del sostegno accordato alle esportazioni. Esso dovrà imporre o una quota sulle sue importazioni, o una tariffa pari almeno all'ammontare del sussidio all'esportazione (in questo caso le sue importazioni saranno pari a zero⁴⁸). L'applicazione della parte dell'accordo relativa all'accesso al mercato determinerà la riduzione della protezione del mercato interno e, presumibilmente, un flusso - o un maggiore flusso, se prima veniva utilizzata una quota - di importazioni da parte del paese. Nel caso in cui la riduzione tariffaria sia tale da non inibire più le importazioni, essa determinerà la necessità di ridurre il sussidio unitario all'esportazione (a causa dell'impossibilità di imporre un prelievo tariffario non inferiore al sussidio all'esportazione) e, contemporaneamente, una crescita del volume delle esportazioni sussidiate: ciò a seguito dell'espansione sia dell'offerta di esportazioni del paese dovuta al minore assorbimento da parte della domanda interna della produzione interna, che della domanda di importazioni del resto del mondo, dovuta alle esportazioni che ora si hanno dal resto del mondo verso il paese in questione.

Quindi, dal punto di vista del paese esportatore, il soddisfacimento degli impegni derivanti dall'accordo relativi all'accesso al mercato determinerà una pressione aggiuntiva sul volume delle esportazioni sussidiate, rendendo più difficile il rispetto degli impegni su questo versante.

6.3. *Riduzione della spesa per sussidi all'esportazione e del volume delle esportazioni sussidiate*

Una *prima* questione legata all'implementazione di questa parte dell'accordo che val la pena di sottolineare è quella relativa ai margini di manovra consentiti

⁴⁶ Vale alla pena di richiamare qui come alcuni paesi - tra i quali Brasile, Messico e Nuova Zelanda - invece che nella propria moneta hanno espresso nei *prospetti* i valori delle loro tariffe in dollari Usa.

⁴⁷ Una discussione più puntuale di questa questione specifica è contenuta nell'Appendice 1.

⁴⁸ Nel caso in cui il paese decida di proteggere il mercato interno con una tariffa, questa dovrà necessariamente essere non inferiore al sussidio all'esportazione, e, quindi, proibitiva. Se così non fosse, infatti, si realizzerebbe un flusso circolare di esportazioni e importazioni determinato dal guadagno che deriverebbe dall'esistenza di un sussidio all'esportazione maggiore della tariffa sulle importazioni.

nell'allocazione degli impegni di riduzione del sostegno all'esportazione tra i singoli prodotti. Infatti, gli impegni relativi alla riduzione della spesa per sussidi all'esportazione ed al volume delle esportazioni sussidiate sono specificati con riferimento ad aggregazioni di prodotti molto più ampie - sono poco più di venti - di quelle utilizzate per la descrizione degli impegni relativi sia alla riduzione delle tariffe che all'introduzione delle quote di accesso minimo. Ciò vuol dire che sono stati lasciati aperti spazi non marginali per una compensazione delle riduzioni tra i prodotti compresi nello stesso gruppo. A priori, quindi, non si può escludere che vi possano essere singoli prodotti - evidentemente relativamente meno importanti da un punto di vista quantitativo rispetto agli altri contenuti nello stesso gruppo - per i quali esportazioni sussidiate, spesa per sussidi e, perché no, sussidio all'esportazione unitario durante ed alla fine del periodo di implementazione dell'accordo possano essere addirittura più alti di quelli nel "periodo base".

Un 'ulteriore elemento di distorsione nelle decisioni su come distribuire le riduzioni del sostegno all'esportazione tra i prodotti è dato dal fatto che la specificazione dell'impegno di riduzione del volume delle esportazioni sussidiate è fatta in termini *fisici* (di *peso*), senza alcuna correzione per tener conto della diversa natura (e, quindi, del diverso valore unitario) dei prodotti compresi in ciascuno dei gruppi rispetto ai quali sono stati definiti gli impegni. Ad esempio: l'Unione europea nel 2000 non potrà sussidiare esportazioni di frutta e ortaggi freschi per più di 906.900 tonnellate. Ma il valore unitario di un chilo di pomodori è di verso da quello di un chilo di mandorle sbucciate o di pesche, quello di un chilo di noci diverso da quello di un chilo di mele, e così via; queste differenze non potranno non tradursi in diversi "costi opportunità" delle riduzioni delle esportazioni sussidiate dei diversi prodotti espresse in termini di peso, e non potranno non determinare distorsioni nell'allocazione delle riduzioni previste tra i diversi prodotti compresi all'interno di ciascun gruppo.

Come in quella relativa alle altre due componenti dell'accordo considerate (sostegno "interno" ed accesso di mercato), anche nell'applicazione di questa parte dell'accordo un ruolo non marginale verrà giocato dall'inflazione e dalle variazioni nei tassi di cambio. Ad esempio, a parità di sussidio unitario all'esportazione, un aumento del livello generale dei prezzi del paese che, per ipotesi, lasci immutati i tassi di cambio della sua moneta, tenderà a far ridurre sia il volume delle esportazioni sussidiate che la spesa in sussidi. Una svalutazione della moneta del paese avrà invece esattamente l'effetto opposto, rendendo gli impegni assunti con la firma dell'accordo più difficili da soddisfare⁴⁹.

Val la pena anche di sottolineare la strana asimmetria rilevabile nella regolamentazione della strumentazione delle politiche di sussidio delle esportazioni rispetto a quella delle politiche protezionistiche. Mentre l'accordo prevede la messa al bando del prelievo variabile sulle importazioni - cioè dello strumento di protezione del mercato interno più efficace per il paese importatore che lo impone e, di converso, più difficile da aggirare per il paese esportatore che si trova a fronteggiarlo - ha lasciato indisturbato quello della restituzione variabile all'esportazione - cioè lo strumento analogo a disposizione dei paesi esportatori. Le restituzioni variabili all'esportazione, infatti, sono uno strumento che consente di raggiungere obiettivi di

⁴⁹ Va ricordato come, in generale, nei *prospetti* gli impegni relativi ai vincoli sulla spesa in sussidi all'esportazione siano espressi in moneta nazionale. Alcuni paesi hanno però preferito esprimerli in dollari Usa; tra questi Brasile, Indonesia e Messico.

protezione e isolamento del mercato interno con un'efficienza e con effetti per il resto del mondo del tutto simili a quelli che si hanno nel caso di un paese importatore che utilizzi un prelievo variabile all'importazione: in entrambi i casi il mercato interno risulta completamente isolato dalle fluttuazioni che si hanno sul mercato mondiale, la cui instabilità risulta invece accresciuta. Era lecito attendersi, quindi, che alla "tarifficazione" dei prelievi variabili fosse affiancata una "sussidificazione" delle restituzioni variabili, ma così non è stato⁵⁰.

Non v'è dubbio che la parte dell'accordo relativa alla riduzione dei sussidi all'esportazione sia quella che darà maggiori grattacapi ai paesi esportatori che di più sono intervenuti a sostegno dei redditi dei propri agricoltori negli ultimi anni. Il problema che si troveranno davanti è quello del "come" far sì che spesa in sussidi e volume delle esportazioni sussidiate si riducano nella misura prevista. Le strategie in termini di politiche economiche praticabili saranno in generale più di una: dalla riduzione dei sussidi unitari all'esportazione, al rafforzamento delle politiche di contenimento dell'offerta; da una maggiore disponibilità all'aiuto alimentare, alla riduzione del sostegno "accoppiato" (magari compensata da pagamenti "disaccoppiati" esclusi dal calcolo della Masc)⁵¹; dal calmierare il volume delle esportazioni sussidiate attraverso la distribuzione di licenze all'esportazione con diritto di godere del sussidio, alla concessione dei sussidi sino al raggiungimento del volume di esportazioni sussidiate massimo consentito (sulla base dell'ordine di presentazione delle domande da parte degli esportatori); o, ovviamente, una combinazione di questi. Le scelte saranno diverse da paese a paese e dipenderanno dalla strumentazione utilizzata al momento dell'accordo (per la tradizionale "forza d'inerzia" che caratterizza la scelta degli strumenti utilizzati nel tempo da ciascun paese) e dalla specifica struttura delle preferenze che guida le scelte pubbliche del paese (a ciascuna strategia possibile corrisponderà una diversa distribuzione di benessere tra i soggetti coinvolti).

La questione legata all'implementazione" di questa parte dell'accordo senz'altro più rilevante è, quindi, quella della scelta da parte dei governi di una strategia ottima di politica economica in presenza da un lato, di due vincoli da soddisfare - quello relativo alla riduzione della spesa e quello relativo alla riduzione dell'ammontare delle esportazioni sussidiate - e, dall'altro, di una forte pressione politica da parte dei produttori interni, evidentemente scarsamente disponibili a rinunciare al sostegno di cui hanno beneficiato in questi anni⁵².

Sebbene l'ammontare del sussidio unitario pagato ed il volume delle esportazioni sussidiate di ciascun bene siano evidentemente legati tra loro, in generale una riduzione del volume delle esportazioni del 21% non sarà affatto associata ad una riduzione della spesa in sussidi del 36% (e viceversa). Vediamo di chiarire questa questione considerando, per esempio, tra le tante strategie potenzialmente

⁵⁰ Una possibile spiegazione di questa "asimmetria" è data dalla natura stessa dei due strumenti: nel caso del prelievo variabile all'importazione il paese ("grande") che lo utilizza può accrescere per questa via il suo benessere e realizza comunque un'entrata di bilancio; nel caso delle restituzioni variabili alle esportazioni, invece, il paese subisce senz'altro una riduzione del suo benessere ed il suo bilancio deve sostenere un costo.

⁵¹ Il legame tra la riduzione di un sussidio alla produzione "accoppiato" e quelle del volume delle esportazioni sussidiate e della spesa per i sussidi all'esportazione è analizzato nell'Appendice 2.

⁵² Una discussione più puntuale delle questioni legate all'esigenza di utilizzare in maniera coordinata più strumenti contemporaneamente per soddisfare i due obblighi relativi ai sussidi all'esportazione contenuti nell'accordo è presentata nell'Appendice 2.

utilizzabili quella più diretta: una riduzione del sussidio unitario all'esportazione. Il paese potrebbe ridurre il sussidio unitario del minimo necessario a soddisfare almeno uno dei due obiettivi, la riduzione della spesa in sussidi del 36%, o la riduzione del volume di esportazioni sussidiate del 21 %. Poniamo il caso che riducendo progressivamente il sussidio unitario il primo vincolo ad essere soddisfatto sia quello sulla spesa, mentre il volume di esportazioni sussidiate resta al di sopra di quello massimo consentito. Che fare? Una soluzione apparentemente piuttosto facile ci sarebbe: basterebbe ridurre ulteriormente il sussidio unitario in misura tale da far sì che anche il vincolo sul volume delle esportazioni sia soddisfatto (raggiungendo il risultato, certo non sgradito, di un ulteriore risparmio sulla spesa di bilancio per i sussidi all'esportazione). Resta da vedere però la sostenibilità politica della riduzione *tout court* del sostegno accordato ai produttori interni che ne deriverebbe. In questo caso è la riduzione del prezzo interno che si avrebbe - e, quindi, del sostegno goduto dalla produzione (il cui volume è in generale molto più ampio di quello delle esportazioni) - a costituire l'elemento di crisi di una strategia di riduzione delle esportazioni sussidiate basata esclusivamente su una riduzione del sussidio unitario all'esportazione. Il problema diventerebbe quindi quello di accostare a questa scelta politiche in grado di ammortizzare (compensandola in tutto o in parte) la caduta del sostegno associata alla riduzione dei sussidi all'esportazione, cioè utilizzare strumenti di politica interna, quali un sussidio alla produzione, al consumo o all'estensivizzazione. La scelta degli strumenti da utilizzare e dell'intensità del loro uso dipenderà non solo dalle caratteristiche della funzione che regola le scelte pubbliche in agricoltura di ciascun paese, ma anche dai vincoli che le altre parti dell'accordo impongono a tali scelte. Mentre il soddisfacimento degli impegni di riduzione del sostegno "interno", determinando una riduzione del volume delle esportazioni sussidiate e della relativa spesa, tenderà ad "aiutare" quello degli obblighi relativi alla riduzione del sostegno all'esportazione, l'assolvimento degli impegni relativi alla riduzione delle tariffe e, soprattutto, come abbiamo visto più sopra, di quelli relativi all'introduzione di quote di accesso minimo, tenderanno a renderlo più gravoso, facendo crescere sia il volume delle esportazioni sussidiate che la spesa in sussidi.

Anche se, invece, fosse il volume delle esportazioni sussidiate ad essere il primo dei due vincoli soddisfatto da una progressiva riduzione del sussidio all'esportazione unitario, la soluzione più naturale sembrerebbe essere un 'ulteriore riduzione del sussidio unitario in modo da soddisfare anche il vincolo sull'ammontare della spesa. Anche in questo caso si porrebbe un problema - ben più forte di quello che si avrebbe nel primo caso - di accettabilità da un punto di vista politico dell'equilibrio raggiunto, equilibrio che vedrebbe un volume di esportazioni sussidiate più basso di quello massimo consentito. Non sembra azzardato prevedere che i produttori e le imprese operanti nel settore dell'intermediazione commerciale con l'estero staranno ben attente a non essere costrette a cedere una fetta del mercato internazionale maggiore di quella prevista: è ragionevole ipotizzare, quindi, che produttori ed imprese commerciali esercitino le dovute pressioni perché il volume delle esportazioni sussidiate non sia in nessun caso inferiore a quello massimo consentito. Anche in questo caso dare soddisfazione a queste istanze implicherà l'uso contemporaneo e coordinato di più strumenti di politica economica.

Un'ulteriore complicazione è costituita, anche in questo caso, dalla relazione che esiste tra gli effetti delle azioni che ciascun paese porrà in essere per soddisfare gli

impegni presi, e ciò che allo stesso scopo faranno gli altri paesi. La riduzione da parte degli altri paesi del volume delle esportazioni sussidiate e la maggiore apertura dei mercati alle importazioni, determineranno una espansione della domanda di importazioni con la quale ciascun paese esportatore si confronterà. Ciò vorrà dire, ad esempio, a parità di volume di esportazioni sussidiate una minore spesa in sussidi, o a parità di spesa in sussidi la possibilità di maggiori esportazioni sussidiate. In sostanza, nella scelta del livello ottimo degli strumenti di politica economica tale da consentire il soddisfacimento degli impegni assunti massimizzando la funzione rilevante del benessere, ciascun paese dovrà anche valutare le scelte che presumibilmente verranno realizzate dagli altri paesi. Se le decisioni fossero prese ignorando la necessità anche degli altri paesi di modificare le loro politiche di sostegno all'agricoltura, il risultato potrebbe essere quello di un *over-shooting*, cioè del raggiungimento di un volume della spesa in sussidi e delle esportazioni sussidiate inferiori a quelli massimi consentiti. L'interazione tra le scelte dei diversi paesi e la dipendenza tra le scelte politiche di ciascuno di essi complica quindi ulteriormente il problema, già di per sé di non semplice soluzione, della scelta della strategia più efficiente per soddisfare gli impegni in termini di vincoli sulle esportazioni sussidiate e sulla spesa in sussidi.

7. L'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie

Così come l'"Accordo sull'agricoltura", anche l'"Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie" è costituito da un allegato al testo dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio. L'obiettivo dell'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie è quello di omogeneizzare le regolamentazioni dei diversi paesi, eliminando la possibilità che esse possano essere utilizzate come barriere non tariffarie all'importazione. In questo senso, quindi, esso costituisce un elemento dell'accordo complessivo di grande rilevanza per le implicazioni che può avere per gli scambi agricoli.

Al contrario dell'"Accordo sull'agricoltura" l'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie non prevede, e non potrebbe essere altrimenti, vincoli specifici da soddisfare in termini di modifica delle misure esistenti. Al contrario, esso stabilisce dei principi generali che devono essere soddisfatti dai regolamenti sanitari e fitosanitari, nonché delle procedure per la risoluzione dei conflitti nel caso in cui un paese ritenesse che una data misura sia utilizzata non tanto per difendere la salute della popolazione, degli animali o delle piante del paese che la impiega, quanto per contenere, per questa via, il volume delle importazioni.

L'accordo prevede che i paesi firmatari mantengano il diritto a porre in essere le misure sanitarie e fitosanitarie che ritengono necessarie per la protezione della vita e della salute umana, animale e vegetale, a condizione che esse siano basate su principi scientifici. Il riferimento alla base scientifica delle misure utilizzate come discriminante della loro legittimità appare il più ragionevole (e, forse, anche l'unico possibile), ma evidentemente lascia ampi margini di manovra per chi volesse continuare ad utilizzare politiche di difesa sanitaria e fitosanitaria come strumenti di protezione dalle importazioni.

Ciascun paese firmatario si è impegnato a non utilizzare misure sanitarie e fitosanitarie che discriminano in maniera ingiustificata tra paesi, o anche - e questa costituisce una novità rilevante rispetto al trattamento delle misure sanitarie e

fitosanitarie che si è avuto nell'ambito del Gatt prima di questo accordo - tra paesi e parti del proprio territorio nei quali prevalgono le medesime condizioni.

Con l'accordo i paesi firmatari hanno concordato sull'esigenza di raggiungere una armonizzazione, la più ampia possibile, delle misure sanitarie e fitosanitarie. Questa armonizzazione dovrà avvenire sulla base di standard riconosciuti a livello internazionale: per i prodotti alimentari tali standard sono quelli stabiliti dalla Commissione del *Codex Alimentarius*, per i prodotti zootecnici quelli dell'Ufficio internazionale di epizootica, e per le piante quelli sviluppati sotto gli auspici del Segretariato della Convenzione internazionale per la protezione delle piante. Nei casi in cui non esistano standard definiti da queste istituzioni, si ricorrerà a quelli prodotti nell'ambito delle attività di altre organizzazioni internazionali che siano aperte alla partecipazione di tutti i paesi membri. L'individuazione di tali organizzazioni è demandata ad una Commissione per le misure sanitarie e fitosanitarie, di cui si dirà tra poco.

Ciascun paese conserva il diritto ad applicare standard di protezione sanitaria e fitosanitaria più restrittivi di quelli - fissati a livello internazionale. In questo caso, però, sarà necessario che le misure utilizzate siano sostenute da un'adeguata giustificazione scientifica e siano basate su una valutazione dei rischi per la vita o la salute umana (o degli animali, o delle piante) realizzata utilizzando procedure sviluppate o accettate da organismi internazionali.

Inoltre, in ciascun paese tutte le scelte relative alla determinazione dei livelli di protezione sanitaria e fitosanitaria (ad esempio, quelle relative a prodotti diversi) dovranno essere tra loro consistenti.

Una clausola dell'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie particolarmente importante è quella che stabilisce che un paese importatore debba accettare le misure adottate da un paese esportatore che, pur diverse da quelle in vigore al suo interno, il paese esportatore dimostra in maniera oggettiva essere equivalenti a queste dal punto di vista della protezione sanitaria e fitosanitaria che ne deriva. Inoltre, le misure prescelte per conseguire un appropriato livello di protezione sanitaria e fitosanitaria dovranno essere, tra tutte quelle in grado di raggiungere tale obiettivo, quelle che determinano la minore riduzione degli scambi internazionali.

Un capitolo importante quanto delicato dell'accordo è ovviamente quello relativo alla risoluzione delle controversie. Nel caso in cui un paese ritenga che un altro paese firmatario dell'accordo stia utilizzando una misura sanitaria o fitosanitaria che possa ridurre le sue esportazioni e che tale misura non sia basata su standard o raccomandazioni accettate a livello internazionale, potrà richiedere al paese che ha introdotto quella misura di giustificare l'impiego. Il paese in questione è tenuto a produrre una giustificazione dell'uso della misura sanitaria o fitosanitaria basata su valutazioni di ordine scientifico. Nel caso in cui il paese che ha aperto la controversia non si ritenga soddisfatto dalle giustificazioni prodotte la disputa verrà risolta da un *panel*. Questo potrà utilizzare competenze scientifiche ad esso esterne (che saranno individuate dopo aver sentito le parti in causa) e raccogliere l'opinione di organizzazioni internazionali competenti.

L'accordo istituisce una Commissione per le misure sanitarie e fitosanitarie con i compiti, tra gli altri, di costituire una sede di consultazione permanente, di sovrintendere all'applicazione dell'accordo e di identificare una procedura per raggiungere un'armonizzazione degli standard. Il ruolo di questa Commissione per il raggiungimento di risultati concreti dal punto di vista dell'obiettivo di contrastare l'uso

di misure sanitarie e fitosanitarie come strumenti di protezione dalle importazioni appare centrale. Anche alla Commissione per l'agricoltura è stato attribuito il compito di "tutore" della corretta applicazione dell'accordo sottoscritto, ma in quel caso il lavoro è reso molto più semplice dal fatto che gli impegni assunti sono esplicitamente indicati nei *prospetti* di ciascun paese. La Commissione per le misure sanitarie e fitosanitarie, invece, dovrà operare per far applicare dei principi generali, senza alcun riferimento ad impegni concreti di modifica delle misure utilizzate. Il lavoro della Commissione non sarà certo reso più facile dal fatto che essa dovrà prendere le sue decisioni sulla base di un unanime consenso dei suoi membri.

L'uso delle misure sanitarie e fitosanitarie come barriere non tariffarie è stato tradizionalmente associato ad una scarsa diffusione delle informazioni sui regolamenti esistenti e sulla loro frequente modifica, col risultato di aumentare le difficoltà di penetrazione dei mercati da parte di potenziali esportatori. Allo scopo di consentire un tempestivo accesso alle informazioni rilevanti relative alle misure sanitarie e fitosanitarie in vigore, l'accordo prevede l'impegno per ciascun paese ad istituire un punto di riferimento unico in grado di dar risposta a tutti i quesiti provenienti dagli altri paesi membri relativi alle misure utilizzate. Inoltre l'accordo prevede che, a meno di situazioni di particolare urgenza, dovrà essere lasciato un lasso di tempo ragionevole tra l'annuncio pubblico dell'introduzione di una nuova misura sanitaria o fitosanitaria e la sua entrata in vigore: ciò allo scopo di consentire ai produttori dei paesi esportatori di adattare i loro prodotti e le loro tecniche di produzione ai nuovi vincoli imposti dal paese importatore.

L'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie entra in vigore assieme all'organizzazione mondiale del commercio. Questo vuol dire che gli impegni assunti con la firma dell'accordo diventano istantaneamente operativi.

L'applicazione dell'accordo da parte dei paesi in via di sviluppo più poveri è però spostata in avanti di cinque anni. Per gli altri paesi in via di sviluppo la scadenza è spostata invece di due anni⁵³. Inoltre, è previsto che ai paesi in via di sviluppo possano essere accordate ulteriori proroghe sulla base di motivate richieste specifiche.

Se non v'è dubbio che l'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie costituisca un notevole sforzo nella direzione auspicata di ridurre il loro uso come barriere non tariffarie, sull'efficacia concreta dell'accordo stesso è difficile esprimere un giudizio. L'aver stabilito un criterio di valutazione della legittimità delle misure impiegate ed una procedura per dirimere le controversie, l'aver creato una sede di dibattito per tentare di armonizzare le misure utilizzate, l'aver introdotto più di un elemento di trasparenza in una materia spesso volutamente tenuta aggrovigliata e confusa, sono tutti elementi positivi dell'accordo sottoscritto.

È la natura stessa delle questioni oggetto dell'accordo che non giustifica grandi ottimismo in assenza di una volontà concreta e diffusa di omogeneizzazione degli standard. Né bisogna dimenticare che l'eliminazione dei vincoli quantitativi e dei prelievi variabili sulle importazioni non potrà che far accrescere l'interesse al ricorso alle misure sanitarie e fitosanitarie come strumenti di protezione del mercato interno.

⁵³ Tranne che per l'obbligo, su richiesta di un altro paese firmatario, di giustificare su base scientifica le misure sanitarie e fitosanitarie utilizzate, e per quello di rendere disponibile analoga giustificazione nel caso di modifica di regolamenti sanitari e fitosanitari esistenti o dell'introduzione di nuovi.

8. Una valutazione di sintesi delle parti dell'accordo Gatt rilevanti per l'agricoltura

Per esprimere un giudizio sui presumibili effetti per gli scambi internazionali di prodotti agricoli dell'accordo che ha concluso l'Uruguay round del Gatt, un problema da risolvere prioritariamente è costituito dalla definizione dello scenario di riferimento rispetto al quale valutarli. L'andamento atteso dei mercati nei prossimi anni va comparato con quello negli anni che hanno preceduto l'avvio dell'accordo, o con quello degli anni più recenti? Il contenuto dell'accordo ed i vincoli che esso determina per le scelte in materia di politica economica a sostegno dei produttori agricoli, vanno valutati con riferimento alle dichiarazioni di principio che hanno a lungo prevalso nella prima fase del negoziato, o con l'*escalation* di politiche protezionistiche e di sostegno delle esportazioni che si è avuta nel corso degli anni '80 in molti tra gli attori di primo piano? E ancora, gli effetti degli impegni che i paesi firmatari hanno assunto con la stipula dell'accordo vanno valutati in un'ottica di breve periodo o in una prospettiva più ampia?

Lo scenario dei mercati internazionali dei prodotti agricoli e delle politiche a sostegno del settore agricolo ha visto nel corso del negoziato sia il miglioramento di alcuni elementi macroeconomici rilevanti (un indebolimento del dollaro rispetto al picco raggiunto a metà degli anni '80, e la maggiore domanda da parte dei paesi in via di sviluppo più ricchi sembrano quelli che hanno avuto maggior peso), che una riforma delle politiche da *parte* di alcuni degli attori più importanti, riforma, in parte certamente da far risalire agli sviluppi dell'Uruguay round, nella direzione di un minor uso di strumenti di sostegno fortemente distorsivi degli scambi tra paesi. Se è con questo scenario che confrontiamo quello oggi immaginabile per la fine del periodo di implementazione dell'accordo, il giudizio, anche quello dei più ottimisti, non potrà che essere di soddisfazione molto moderata. Il giudizio sarebbe, invece, ben diverso se il paragone fosse fatto con lo stato dei mercati e delle politiche a sostegno dell'agricoltura a metà degli anni '80, cioè alla vigilia del negoziato; o anche con un quadro delle relazioni commerciali che fosse divenuto caotico a seguito di una definitiva rottura del negoziato.

Peraltro, nonostante il diffuso ottimismo delle valutazioni "a caldo" che hanno salutato la stipula dell'accordo⁵⁴, non v'è dubbio che esso rimanga assai lontano dal poter condurre alla liberalizzazione degli scambi internazionali di prodotti agricoli auspicata da molti (e da qualcuno temuta) nella fase iniziale del negoziato. L'accordo, infatti, mostra evidenti i segni dei molti compromessi che hanno reso possibile la conclusione del negoziato.

Ciò nonostante, la conclusione dell'Uruguay round costituisce sicuramente una tappa importante nell'evoluzione delle politiche agrarie mondiali. È senz'altro il caso di richiamare come è questa la prima volta che l'agricoltura ha uno spazio

⁵⁴ Tra queste, quelle della Banca Mondiale, dell'Ocse e dello stesso Gatt si sono segnalate per la particolare ampiezza delle previsioni degli effetti positivi dell'applicazione dell'accordo su occupazione, redditi e commercio mondiali. Quando questo lavoro è stato scritto cominciavano ad essere disponibili le prime valutazioni "a freddo" dell'accordo e dei problemi legati alla sua applicazione: tra queste si segnalano i lavori di Anania, Carter, McCalla (1994); Andrews, Roberts, Hester (1994); Coldiretti (1994); Fao (1994, 1995); Hassan (1994); Hathaway, Helmar, Smith, Meyers (1994); Iatrc (1994); Ingco (1994); Ipcaft (1994); Josling, Tangermann (1994); Usda (1994). Particolarmente utile - per la completezza della trattazione e l'acutezza delle considerazioni che vengono espresse - appare il contributo di Tangermann (1994).

importante nell'atto conclusivo di un round del Gatt. L'accordo raggiunto detta regole nuove cui le politiche nazionali di sostegno dell'agricoltura devono sottostare, regole che si estendono oltre le politiche commerciali - tradizionale ambito del Gatt - per comprendere le politiche interne che di più hanno effetti sui flussi commerciali. Con l'accordo sono stati tracciati dei confini che delimitano sia la strumentazione di politica economica utilizzabile che l'ammontare del sostegno possibile, tracciando delle linee al di là delle quali non sarà più possibile andare (o, per taluni, tornare). Molti sono gli elementi dell'accordo con i quali negli anni a venire le politiche nazionali dovranno fare i conti: l'imposizione di un vincolo sul sostegno complessivo concesso ai produttori agricoli; i disincentivi introdotti all'uso di politiche di sostegno della produzione "accoppiate"; la "tarifficazione" e la messa al bando delle restrizioni quantitative all'importazione e dei prelievi variabili all'importazione; la fissazione di valori massimi per le tariffe all'importazione; l'introduzione di quote di accesso minimo a tariffa ridotta; la riduzione del volume delle esportazioni sussidiate e della spesa in sussidi all'esportazione; l'impegno ad aprire una nuova negoziazione prima ancora della fine del periodo di implementazione dell'accordo per raggiungere "una ulteriore riduzione del sostegno e della protezione"; e, infine, lo sforzo per un'armonizzazione delle misure sanitarie e fitosanitarie.

Inoltre, il raggiungimento di un accordo riduce fortemente l'aleatorietà attorno ai possibili scenari delle politiche nazionali nei prossimi anni, con tutti i benefici che derivano per produttori e consumatori) in tutti i paesi da una sostanziale riduzione del rischio nelle scelte imprenditoriali a medio termine.

Certo, chi si attendeva una sostanziale liberalizzazione degli scambi internazionali di prodotti agricoli non potrà che dirsi insoddisfatto dall'esito dell'accordo, e a ragione. La generosa "tarifficazione" delle barriere non tariffarie; la riduzione soltanto del 15% in sei anni delle tariffe relative ai prodotti più sensibili; una definizione della misura aggregata del sostegno complessivo tale da consentire ogni accomodamento; la crescita delle rigidità negli scambi internazionali legata all'introduzione delle quote di accesso minimo ed all'esistenza, nell'ambito di queste, di numerose quote specifiche definite su base bilaterale; sono tutti elementi che non fanno certo pensare a cambiamenti significativi nella direzione sperata di una marcata liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli nei prossimi anni.

Se nel lungo periodo gli elementi dell'accordo che faranno sentire i loro effetti saranno decisamente più numerosi, nel breve periodo è ragionevole ipotizzare che siano soltanto i vincoli relativi ai sussidi all'esportazione e, in qualche caso, l'introduzione delle quote di accesso minimo, a poter determinare l'esigenza di mutamenti non marginali nelle politiche economiche a sostegno dell'agricoltura.

Il carattere di compromesso che caratterizza l'accordo fa sì che il prezzo pagato per "portare l'agricoltura nel Gatt" sia stato alto: rendere tanto "flessibili" le regole Gatt e, soprattutto, la loro applicazione, da rendere dubbia l'effettiva potenza liberalizzatrice di breve periodo dell'accordo raggiunto. Qualcuno è arrivato a concludere, provocatoriamente, che alla fine sia stato forse il Gatt ad essere stato "portato nell'agricoltura", e non viceversa; cioè che le regole Gatt siano state modificate in maniera tale da far divenire legittime molte delle politiche di intervento a sostegno dell'agricoltura utilizzate dai paesi più sviluppati.

Certo, la distanza tra lo sforzo compiuto nella direzione della definizione di un quadro normativo nuovo per le politiche agrarie mondiali, ed i risultati conseguiti in termini del presumibile impatto liberalizzatore di breve periodo di tali regole appare

notevole. Così l'"Accordo sull'agricoltura" appare come una radicale riforma delle regole; cui però, come vedremo nei capitoli che seguono, sembra essere destinata a corrispondere ben poca liberalizzazione, almeno per un po' di tempo.