



L'ACCORDO DELL'OMC SULL'AGRICOLTURA

I sistemi di sostegno interno nel settore dell'agricoltura sono disciplinati dall'accordo sull'agricoltura (AA), entrato in vigore nel 1995 e negoziato durante l'Uruguay Round (1986-1994). L'obiettivo a lungo termine di tale accordo è instaurare un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato e avviare un processo di riforma mediante la negoziazione di impegni in materia di sostegno e protezione, nonché introducendo norme e regole rafforzate e più efficaci sul piano operativo. Il settore agricolo ha pertanto la particolarità di essere soggetto a un accordo specifico, le cui disposizioni prevalgono.

BASE GIURIDICA

Nell'ambito dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), firmato a Ginevra nel 1947, e dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), firmato a Marrakech nel 1994 (GU L 336 del 23.12.1994), l'UE e i suoi Stati membri agiscono in virtù degli articoli 207 (politica commerciale comune), 217 e 218 (accordi internazionali) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (5.2.2).

QUADRO GENERALE DELLA DIMENSIONE ESTERNA DELLA PAC

Dal 1995 l'intera politica agricola comune (PAC) è sottoposta alle norme dell'OMC, tra cui un organo di conciliazione (DSB), dotato di una procedura vincolante in caso di controversie, che garantisce il rispetto, da parte degli Stati firmatari, delle nuove norme multilaterali.

La PAC è inoltre influenzata dalle concessioni agricole riconosciute a favore di svariati paesi nel quadro di diversi accordi multilaterali e bilaterali nonché da deroghe unilaterali concesse nel quadro del sistema di preferenze generalizzate. Questi accordi preferenziali giustificano l'elevato livello delle importazioni agricole dell'UE in provenienza dai paesi in via di sviluppo (3.2.10, tabella VI).

L'ACCORDO DELL'OMC SULL'AGRICOLTURA

Inizialmente il GATT del 1947 si applicava all'agricoltura ma, in ragione delle sue lacune, gli Stati firmatari (o «parti contraenti») esclusero tale settore dal campo di applicazione dei principi sanciti dall'accordo generale. Tra il 1947 e il 1994 i membri erano autorizzati a utilizzare sovvenzioni all'esportazione per i prodotti agricoli di base e a imporre limitazioni sulle importazioni, a determinate condizioni, con il risultato che i principali beni agricoli si trovavano ad affrontare ostacoli commerciali di portata



inusuale rispetto ad altri settori. La strada verso un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato è dunque stata lunga e tortuosa; i negoziati sono infine stati conclusi durante l'Uruguay Round. Gli accordi e i memorandum d'intesa dell'OMC relativi al commercio (firmati nel 1994 ed entrati in vigore il 1° gennaio 1995) riconoscono all'agricoltura uno statuto speciale in ragione dell'accordo specifico che la concerne — l'accordo sull'agricoltura (AA) — le cui disposizioni prevalgono. Inoltre, alcune disposizioni dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS) riguardano anche la produzione e il commercio agricoli. Lo stesso vale per l'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS) per quanto riguarda la protezione delle denominazioni geografiche. Infine, le disposizioni dell'AA in materia di accesso al mercato sono integrate dall'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio, nonché da piani di supporto tecnico.

Tali accordi prevedono una certa flessibilità nella loro attuazione a favore, da un lato, dei paesi in via di sviluppo membri dell'OMC (trattamento speciale e differenziato) e, dall'altro, dei paesi meno avanzati e dei paesi in via di sviluppo importatori netti di prodotti alimentari (disposizioni speciali).

Sulla base dell'AA, gli Stati membri dell'OMC si sono impegnati ad applicare un programma di riforma delle politiche agricole in vigore che stabilisce impegni vincolanti specifici nei seguenti tre settori principali.

A. Accesso al mercato

L'AA si propone di migliorare l'accesso ai mercati imponendo:

- la trasformazione di tutte le misure protezionistiche alle frontiere in dazi doganali (equivalenti tariffari) soggetti a una riduzione progressiva (del 36% in 6 anni, tra il 1995 e il 2000, rispetto al periodo di riferimento 1986-1988 per i paesi sviluppati; del 24% per i paesi in via di sviluppo);
- impegni di «accesso minimo» per i prodotti specifici che non sono oggetto di tariffazione attraverso l'apertura ai paesi terzi di contingenti tariffari (che alla fine del 2000 rappresentavano per ciascun gruppo di prodotti il 5% del consumo del periodo di base 1986-1988);
- il mantenimento delle concessioni tariffarie all'importazione almeno al livello registrato nel periodo 1986-1988 (cosiddetto accesso corrente); l'introduzione di una clausola di salvaguardia speciale da attivare in caso di superamento del volume delle importazioni rispetto a un massimale stabilito o in caso di diminuzione dei prezzi delle importazioni al di sotto di una determinata soglia.

B. Sostegno interno

L'AA prevede una riduzione dei volumi di sostegno differenziata a seconda della natura degli aiuti. Questi sono classificati in diverse «scatole» in funzione degli effetti distorsivi che possono avere sugli scambi dei mercati agricoli.

- La «scatola gialla», chiamata anche «misura aggregata di sostegno» (MAS), include il sostegno attraverso i prezzi e gli aiuti accoppiati alla produzione non esenti da obblighi di riduzione. Doveva essere ridotta del 20% in 6 anni rispetto al periodo di riferimento 1986-1988. Tutti i membri dell'OMC possono inoltre



applicare la «clausola de minimis», che consente di escludere dalla MAS corrente il sostegno di importo inferiore al 5% del valore del prodotto considerato (aiuti specifici) o della produzione agricola totale (aiuti non specifici). Per i paesi in via di sviluppo, il massimale è fissato al 10%.

- La «scatola blu» comprende gli aiuti legati ai programmi di controllo dell'offerta esenti da impegni di riduzione quali, ad esempio, gli aiuti diretti correlati alla superficie coltivata e le rese fisse o attribuite in base a un numero di capi di bestiame (caso degli «aiuti compensativi» approvati nel 1992 dalla PAC) (3.2.3). Per ogni prodotto la somma del sostegno a titolo della MAS e degli aiuti facenti parte della scatola blu («MAS totale») non deve però superare il sostegno totale accordato durante la campagna di commercializzazione del 1992.
- La «scatola verde» comprende due tipologie di sostegno. La prima riguarda i programmi inerenti ai servizi pubblici (ad esempio ricerca, formazione, divulgazione, promozione, infrastrutture, aiuti alimentari interni o riserve pubbliche a fini di sicurezza alimentare). La seconda concerne i versamenti diretti ai produttori, totalmente disaccoppiati dalla produzione. Si tratta principalmente di programmi di garanzie di reddito e di sicurezza (catastrofi naturali, partecipazione finanziaria dello Stato all'assicurazione dei raccolti, ecc.), di programmi finalizzati all'adeguamento strutturale e di programmi finalizzati a salvaguardare l'ambiente. Tutti gli aiuti facenti parte della scatola verde, giudicati compatibili con il quadro dell'OMC, sono totalmente esenti da riduzione.

C. Sovvenzioni alle esportazioni

Le sovvenzioni alle esportazioni dovevano essere ridotte, su un arco di sei anni, del 21% in termini di volume e del 36% in termini di stanziamenti di bilancio, rispetto al periodo di base 1986-1990 (ad eccezione della carne bovina, a cui si applica il periodo di riferimento 1986-1992). Nell'Unione europea questa riduzione lineare ha riguardato 20 gruppi di prodotti. Ai prodotti trasformati è stata invece applicata soltanto la riduzione di bilancio.

EFFETTI SULLA PAC DELL'ACCORDO SULL'AGRICOLTURA

La riforma della PAC del 1992 si prefiggeva in parte di favorire la firma dell'AA nel quadro dell'Uruguay Round. L'UE ha di fatto ampiamente rispettato gli impegni sottoscritti a Marrakech.

A. Accesso al mercato

Gli impegni dell'UE nell'ambito dei dazi consolidati riguardavano 1 764 linee tariffarie. La media del dazio doganale consolidato per i prodotti agroalimentari, pari al 26% all'inizio del periodo di attuazione, non superava il 17% alla fine di detto periodo. L'Unione europea applica del resto dazi nulli o minimi a 775 linee delle 1 764 totali. Solo l'8% delle linee tariffarie è soggetto a un dazio doganale superiore al 50%. Questi picchi tariffari riguardano i prodotti lattiero-caseari, la carne bovina, i cereali e i prodotti a base di cereali nonché lo zucchero e gli edulcoranti. Per quanto concerne i contingenti tariffari, l'UE ha istituito, nel complesso, 87 quote (37 di «accesso minimo» e 44 di



«accesso corrente»). Nel 2014, il 71% circa del totale delle importazioni agroalimentari sono entrate nell'Unione a dazio zero per un valore di 72 miliardi di EUR.

B. Esportazioni sovvenzionate

La maggior parte delle esportazioni sovvenzionate notificate all'OMC provenivano dall'Unione europea, prima di essere abolite dalla riforma della PAC del 2013. Esse si sono azzerate nel 2017. Occorre però tener conto del fatto che molte delle pratiche intraprese dai nostri principali concorrenti (in materia di aiuti alimentari, di sovvenzioni alle esportazioni e di imprese commerciali di Stato) non sono state sottoposte alle norme dell'OMC. Le restituzioni all'esportazione saranno ora utilizzate dall'UE in via eccezionale per affrontare le profonde crisi che affliggono i mercati. La percentuale delle restituzioni all'esportazione nel bilancio agricolo dell'UE è passata dal 29,5% dell'UE-12 nel 1993 (10,1 miliardi di EUR), allo 0% dell'UE-28 nel 2017 (3.2.2). Per una parte dei prodotti dell'UE, le riduzioni sono state significative, in particolare nel caso del burro, della colza, del formaggio, dell'ortofrutta, delle uova, dei vini e delle carni in generale. L'ultima notifica all'OMC risale al periodo 2017-2018 (G/AG/N/EU/61 del 30 aprile 2020).

C. Sostegno interno

La riforma della PAC del 2003, che ha disaccoppiato la maggior parte degli aiuti diretti esistenti, e le successive riforme settoriali hanno consentito di convertire la maggior parte della scatola gialla e della scatola blu in scatola verde (65,8 miliardi di EUR nel 2017-2018 (cfr. tabella sottostante). La «scatola gialla» (MAS) si è ridotta notevolmente, passando da 81 miliardi di EUR all'inizio del periodo dell'accordo a 6,9 miliardi nel 2017-2018, nonostante i successivi allargamenti. L'Unione europea rispetta quindi ampiamente gli impegni sottoscritti a Marrakech (72,37 miliardi di EUR annuali) per la MAS. La «scatola blu» ha inoltre raggiunto i 4,8 miliardi di EUR nello stesso periodo di notifica.

SOSTEGNO INTERNO DELL'UE NOTIFICATO ALL'OMC (in milioni di EUR)	SCATOLA VERDE (importo & %)	SCATOLA BLU (importo & %)	SCATOLA GIALLA (importo & %)	TOTALE DEL SOSTEGNO NOTIFICATO
Periodo 2011-2012 (G/AG/N/EU/20)	70 976,8 87,8 %	2 981,1 3,7 %	6 858,9 8,5 %	80 816,8 100 %
Periodo 2012-2013 (G/AG/N/EU/26)	71 140,0 89,1 %	2 754,2 3,5 %	5 899,1 7,4 %	79 793,3 100 %
Periodo 2013-2014 (G/AG/N/EU/34)	68 697,8 88,8 %	2 663,6 3,4 %	5 971,7 7,8 %	77 333,1 100 %
Periodo 2014-2015 (G/AG/N/EU/43)	65 256,8 87,3 %	2 878,8 3,8 %	6 642,3 8,9 %	74 777,9 100 %
Periodo 2015-2016 (G/AG/N/EU/46)	60 828,5 84,2 %	4 331,1 6,0 %	7 101,8 9,8 %	72 261,4 100 %



Periodo 2016-2017 (G/AG/N/EU/55)	61 696,1 84,2 %	4 641,2 6,3 %	6 944,5 9,5 %	73 281,8 100 %
Periodo 2017-2018 (G/AG/N/EU/61)	65 845,8 84,8 %	4 795 6,1 %	6 532,8 8,4 %	77 572 100 %

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha sempre seguito con viva attenzione lo svolgimento dei negoziati multilaterali in generale e dei negoziati agricoli in particolare. Un certo numero di risoluzioni dimostrano questo interesse (ad esempio le risoluzioni del 18 dicembre 1999 sulla terza conferenza ministeriale dell'OMC a Seattle, del 13 dicembre 2001 sulla riunione dell'OMC a Doha, del 12 febbraio 2003 sui negoziati dell'OMC in materia di commercio agricolo, del 25 settembre 2003 sulla quinta Conferenza ministeriale dell'OMC a Cancún, del 1° dicembre 2005 sulla preparazione della sesta Conferenza ministeriale dell'OMC a Hong Kong, del 4 aprile 2006, 9 ottobre 2008, 16 dicembre 2009, 14 settembre 2011, 21 novembre 2013 e 26 novembre 2015 sulla valutazione del round di Doha, nonché del 15 novembre 2017 sui negoziati multilaterali in vista dell'undicesima conferenza ministeriale dell'OMC a Buenos Aires). Il Parlamento ha sempre invitato la Commissione a salvaguardare gli interessi dei produttori e dei consumatori europei nonché quelli degli agricoltori dei paesi con i quali l'UE intrattiene storicamente relazioni particolari (paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico — ACP). Nel 1999, all'inizio del cosiddetto round del millennio, il Parlamento ha manifestato il proprio sostegno all'iniziativa dei negoziatori dell'UE a favore del modello agricolo europeo, fondato sulla multifunzionalità dell'attività agricola. Diverse risoluzioni hanno confermato tale sostegno, insistendo altresì sull'esplicito riconoscimento delle «considerazioni non commerciali» nonché sulla presa in considerazione delle esigenze dei cittadini in materia di sicurezza alimentare, di salvaguardia dell'ambiente, di qualità degli alimenti e di benessere degli animali.

La priorità attribuita dagli Stati Uniti al bilateralismo, dopo l'elezione di Donald Trump nel 2017, ha indebolito il sistema commerciale multilaterale, come dimostrato, ad esempio, dalla guerra tariffaria con la Cina o dalla sospensione dell'organo di appello dell'OMC nel 2019. In considerazione di ciò, l'Unione europea e il Parlamento europeo hanno provveduto a garantire che l'acquis del sistema multilaterale fosse preservato nell'ambito dell'OMC, in particolare nel settore degli scambi agricoli (già nel dicembre 2019 l'UE ha proposto ai paesi membri dell'OMC una procedura di ricorso provvisoria in sostituzione dell'organo d'appello).

François Nègre
02/2021

