



IL CICLO DI DOHA E L'AGRICOLTURA

Il ciclo di Doha è l'ultimo ciclo di negoziati commerciali dell'OMC. Avviato nel 2001, ha segnato l'inizio di nuovi negoziati agricoli: i membri dell'OMC si sono impegnati a conseguire miglioramenti sostanziali nell'accesso al mercato e a ritirare progressivamente tutte le forme di sussidi all'esportazione nel sostegno interno con effetti distorsivi degli scambi, tenendo in debito conto la necessità di concedere ai paesi in via di sviluppo un trattamento speciale e differenziato.

BASE GIURIDICA

Articolo 207, paragrafo 3, e articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

I negoziati agricoli in corso sono disciplinati dall'articolo 20 dell'accordo sull'agricoltura di Marrakech. Ai sensi di detto articolo, i membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) confermano che la riduzione del sostegno e della protezione agricoli costituisce un processo continuo da applicare in modo progressivo. L'articolo 20, lettera d), precisa inoltre che i negoziati devono tenere conto delle considerazioni di natura non commerciale (quali la protezione dell'ambiente, la sicurezza alimentare, lo sviluppo rurale, il benessere degli animali, ecc.) nonché del trattamento speciale e differenziato riservato ai paesi in via di sviluppo.

IL CICLO DI DOHA: DA CANCÚN A BUENOS AIRES

Il ciclo di Doha (anche detto «agenda di Doha per lo sviluppo — ADS») è stato avviato dalla quarta conferenza ministeriale dell'OMC, tenutasi a Doha (Qatar) nel novembre 2001.

A. Da Cancún a Buenos Aires

Da allora sono state rispettate solo poche delle scadenze stabilite. La conferenza ministeriale di Cancún del 2003 si è rivelata un fallimento. Hanno contribuito a ciò diversi fattori, in particolare la mancanza di volontà politica di avvicinare le posizioni dei membri o ancora la controversia sulle cosiddette «questioni di Singapore», vale a dire il commercio e gli investimenti, la politica in materia di concorrenza, la trasparenza degli appalti pubblici e la facilitazione degli scambi. Tuttavia, sebbene le questioni relative all'agricoltura abbiano costituito uno scoglio non trascurabile, a decidere le sorti della conferenza è stato senza dubbio il rifiuto dei paesi in via di sviluppo di discutere in merito alle questioni di Singapore.



Il processo è stato rilanciato agli inizi del 2004. Il risultato è stato un accordo quadro del Consiglio generale, che ha definito i principi chiave delle «modalità» negoziali. Questa decisione ha inoltre cancellato dall'agenda di Doha per lo sviluppo (ADS) tre delle cosiddette «questioni di Singapore». Le divergenze tra i membri si sono ulteriormente ridotte durante la conferenza ministeriale di Hong Kong del dicembre 2005. Infine, nel 2008, sono stati presentati dei progetti rivisti di modalità negoziali, una sorta di bozza in vista di un accordo finale da concludere a Ginevra. Il «pacchetto di luglio 2008» (TN/AG/W/4/Rev.3) riguardava i seguenti punti:

a. Sostegno interno

- Il «sostegno interno globale con effetti distorsivi degli scambi» (scatola gialla + scatola blu + clausola *de minimis*) (3.2.11) sarebbe stato ridotto del 75-85% per l'Unione europea, del 66-73% per gli Stati Uniti e il Giappone e del 50-60% per gli altri membri (in cinque anni per i paesi sviluppati, in otto anni per i PVS). Sarebbe stata inoltre applicata una riduzione immediata del 33% per gli Stati Uniti, l'UE e il Giappone e del 25% per gli altri membri.
- La «scatola gialla» (o MAS) (3.2.11) si sarebbe ridotta globalmente del 70% per l'UE, del 60% per gli Stati Uniti e il Giappone e del 45% per gli altri membri. I prezzi e gli aiuti per prodotto non avrebbero superato la media del sostegno in scatola gialla notificato per il periodo 1995-2000.
- La «scatola blu» (3.2.11) sarebbe stata limitata al 2,5% della produzione per i paesi sviluppati e al 5% per i paesi in via di sviluppo, con massimali per prodotto (nota: tali limiti non sono più in vigore).
- La «clausola *de minimis*» (3.2.11) sarebbe rimasta pari al 2,5% della produzione per i paesi sviluppati (il limite è attualmente il 5%) e al 6,7% (oggi il 10%) per i PVS (non si sarebbe però applicata alcuna riduzione in caso di sostegno rivolto principalmente ai produttori dediti a un'agricoltura di sussistenza).
- Le condizioni della «scatola verde» (3.2.11) sarebbero diventate più rigorose.

b. Accesso ai mercati

- Le tariffe sarebbero state ridotte in base a una formula che prevedeva riduzioni più consistenti per i dazi elevati. Per i paesi sviluppati, le riduzioni si sarebbero attestate al 50% per le tariffe inferiori al 20% e al 70% per le tariffe superiori al 75%, con una riduzione media minima pari al 54% per i paesi sviluppati, e dal 33,3% al 44-48% per i PVS. I paesi meno avanzati (PMA) sarebbero stati esenti da qualsiasi riduzione.
- I «prodotti sensibili» (per la totalità dei paesi) e i «prodotti speciali» (per i PVS) avrebbero subito riduzioni minime. Le riduzioni dei prodotti sensibili avrebbero però potuto essere compensate da contingenti tariffari a tassi preferenziali, mentre i prodotti speciali avrebbero potuto essere esenti da qualsiasi riduzione.
- La «clausola di salvaguardia speciale» (3.2.11) sarebbe stata eliminata in maniera progressiva nei paesi sviluppati. I PVS avrebbero disposto di un nuovo meccanismo di salvaguardia speciale (MSS) per il 2,5% delle linee tariffarie, che



avrebbe consentito loro di aumentare temporaneamente i dazi doganali per far fronte alla spinta delle importazioni e al ribasso dei prezzi.

c. Concorrenza all'esportazione

- Sarebbero state eliminate le sovvenzioni all'esportazione (3.2.11), comprese quelle dissimulate in crediti all'esportazione, in discipline relative alle imprese commerciali esportatrici di Stato o in aiuti alimentari non di urgenza.

Il 6 dicembre 2008, il presidente dei negoziati sull'agricoltura ha distribuito il suo ultimo progetto rivisto sulle modalità. Su tale base, la nona conferenza ministeriale svoltasi a Bali nel dicembre 2013 ha ripreso taluni temi agricoli per allestire accordi parziali. Infine, la decima conferenza ministeriale svoltasi nel dicembre 2015 a Nairobi si è conclusa con un accordo.

B. Il pacchetto di Nairobi (2015)

La conferenza ministeriale di Nairobi ha adottato quattro nuove decisioni concernenti l'agricoltura, riguardanti nello specifico:

- la concorrenza all'esportazione: questa decisione comprende le sovvenzioni all'esportazione e altri tipi di misure che potrebbero distorcere la concorrenza. Per quanto riguarda le «sovvenzioni all'esportazione», i paesi sviluppati sono tenuti a eliminarle immediatamente (ad eccezione di alcune sovvenzioni ai prodotti trasformati, rinviate fino al 2020). I paesi in via di sviluppo devono anch'essi eliminare qualsiasi tipo di sovvenzione all'esportazione entro la fine del 2023. L'accordo consente di accelerare l'eliminazione delle sovvenzioni nel caso del cotone;
- lo stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo: su pressione del G33, in occasione della Conferenza ministeriale di Bali, i membri dell'OMC hanno convenuto di non contestare giuridicamente questi programmi a fini di sicurezza alimentare. Il nuovo testo proroga questa disposizione fino a quando non sarà trovata una soluzione definitiva;
- il cotone: il nuovo accordo prevede che i paesi sviluppati debbano accordare, a partire dal 1° gennaio 2016, l'accesso al mercato esente da dazi e senza quote alle esportazioni di cotone dai paesi meno sviluppati. I paesi in via di sviluppo, in particolare la Cina, adotteranno impegni analoghi successivamente;
- il meccanismo di salvaguardia speciale per i paesi in via di sviluppo: i paesi esportatori di prodotti agricoli (come l'Australia, il Brasile o gli Stati Uniti) si sono sempre opposti all'aumento, anche temporaneo, dei dazi doganali applicati dai paesi in via di sviluppo in risposta a picchi improvvisi di importazioni o a diminuzioni di prezzo. La nuova decisione prevede che i paesi in parola avranno diritto a un meccanismo di salvaguardia speciale, basato su soglie di attivazione fondate sulle quantità importate e sui prezzi.

Inoltre, il pacchetto di Nairobi ha semplificato le norme di origine preferenziali per i paesi meno sviluppati e la deroga attuale per i servizi di questi paesi è stata prorogata (fino al 31 dicembre 2030).



La conferenza di Nairobi ha confermato un cambiamento di approccio nei negoziati commerciali, privilegiando gli accordi parziali. Inoltre, la dichiarazione ministeriale ha riconosciuto che i membri dell'OMC non condividono lo stesso punto di vista riguardo al proseguimento dei negoziati commerciali nel quadro della struttura di Doha.

C. Buenos Aires (2017)

L'undicesima conferenza ministeriale di Buenos Aires (10-13 dicembre 2017), che avrebbe dovuto realizzare progressi sostanziali sull'agenda di Doha, ha finito in realtà per conseguire risultati molto limitati. Tra questi, un semplice impegno a continuare a lavorare su una serie di questioni quali l'agricoltura (senza fissare programmi di lavoro precisi) e diverse dichiarazioni da parte di gruppi di paesi su temi di interesse comune.

LE POSIZIONI DEGLI ATTORI DELL'OMC: SITUAZIONE ATTUALE

- L'Unione europea si è sempre battuta a favore di un sistema di scambi multilaterali maggiormente orientato verso il mercato ma al tempo stesso attento alla sostenibilità sociale, economica e ambientale. Essa si basa sugli sforzi compiuti in materia di sostegno interno [riforme della PAC (3.2.4)] e di accesso ai mercati [iniziativa «Tutto tranne le armi», (5.2.3)]. L'UE ha più volte ribadito la propria volontà di perseguire una riforma equilibrata del sistema di scambi agricoli, garantendo un trattamento speciale per i paesi in via di sviluppo, impegni specifici a favore dei prodotti cosiddetti sensibili, nonché una valutazione attenta delle considerazioni di natura non commerciale. L'iniziativa più recente dell'UE è stata una proposta congiunta UE-Brasile intesa a conseguire un accordo sulle revisioni delle disposizioni in materia di sostegno interno all'agricoltura e a risolvere la questione dello stoccaggio pubblico, presentata in vista dell'undicesima conferenza ministeriale tenutasi a Buenos Aires nel dicembre 2017. Poiché la conferenza non ha raggiunto un accordo sulla limitazione del sostegno interno, l'allora commissario UE per il Commercio Cecilia Malmström ha espresso pubblicamente il suo rammarico per il mancato conseguimento di un risultato multilaterale e ha invitato prendere dei provvedimenti in occasione della prossima conferenza ministeriale.
- Gli Stati Uniti hanno adottato di recente un approccio molto critico alle questioni multilaterali e, quando l'amministrazione Trump ha assunto il potere nel 2017, hanno voltato le spalle ai processi di governance mondiale, favorendo iniziative bilaterali (ad esempio con la Cina) e mettendo in discussione la rilevanza di un approccio multilaterale (in particolare l'OMC e l'accordo sul clima COP 21 concluso a Parigi nel dicembre 2016). Il mancato conseguimento di progressi nell'ultima conferenza ministeriale di Buenos Aires sarebbe dovuto al rifiuto degli USA di prendere in considerazione la possibilità di una soluzione permanente alla questione dello stoccaggio pubblico, che ha portato altri membri dell'OMC a bloccare le decisioni su tutte le altre questioni. Resta ora da vedere se l'amministrazione Biden contribuirà a rilanciare l'OMC e il suo sistema di risoluzione delle controversie, paralizzato dopo la decisione del presidente Trump di bloccare la nomina di un giudice d'appello.



- Cina, India e Russia: La Cina e l'India chiedono l'eliminazione delle quote MAS come condizione preliminare per ulteriori colloqui, poiché sono a favore della parità di condizioni per tutti i membri dell'OMC. La Cina e l'India sostengono che l'UE, gli USA e il Canada hanno costantemente fornito ai loro agricoltori sovvenzioni con effetti distorsivi degli scambi a livelli molto superiori al tetto applicabile ai PVS, e pertanto considerano l'eliminazione delle quote MAS il punto di partenza dei negoziati, al contrario dell'UE che mira a ridurle. In vista dell'undicesima conferenza ministeriale di Buenos Aires, la Russia ha presentato 1) una nuova proposta in cui chiede l'eliminazione progressiva delle salvaguardie speciali consentite a norma dell'accordo sull'agricoltura e 2) un progetto di decisione intesa a trovare una «soluzione permanente» alla questione dello stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare.
- Il gruppo di Cairns, composto di 17 paesi esportatori animati dall'interesse comune di ridurre gli ostacoli che nuocciono all'agricoltura, è molto critico nei confronti dei paesi sviluppati che mantengono un livello elevato di sovvenzioni. In vista dell'undicesima conferenza ministeriale, il gruppo ha proposto 1) che la produzione e il sostegno interno siano soggetti a un controllo maggiore, al fine di promuovere ulteriormente il processo di riforma, 2) che le disposizioni sulla produzione e sul sostegno interno distorsivo degli scambi abbiano un effetto vincolante e 3) che sia affrontata la concentrazione del sostegno specifica per prodotto.
- I paesi del G-10 (un gruppo di paesi sviluppati importatori netti di prodotti alimentari che comprende Giappone, Norvegia e Svizzera) sono favorevoli a un nuovo quadro basato sul valore della produzione agricola. Sono poco propensi a discutere del sostegno specifico per prodotto e non sono disposti ad accettare tagli notevoli alle loro sovvenzioni distorsive degli scambi.
- I paesi in via di sviluppo, che rappresentano i tre quarti dei membri dell'OMC, si adoperano per difendere le proprie produzioni agricole e i propri interessi di natura non commerciale (sicurezza alimentare, mezzi di sussistenza, povertà, occupazione rurale, ecc.) e chiedono un trattamento speciale e differenziato adeguato alle loro specificità. In vista della conferenza di Buenos Aires, i paesi in via di sviluppo hanno presentato una serie di proposte volte a limitare il sostegno distorsivo degli scambi e le MAS specifiche per prodotto. I paesi C-4 (Benin, Burkina Faso, Ciad e Mali) hanno chiesto in particolare tagli del sostegno distorsivo degli scambi da parte dei paesi sviluppati per il cotone.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Garantendo il rispetto del mandato negoziale conferito alla Commissione, il Parlamento ha sempre sostenuto gli sforzi dei rappresentanti europei tesi a far progredire il ciclo di Doha e a concludere un accordo equilibrato [si vedano le risoluzioni del 4 aprile 2006 (GU C 293 E del 2.12.2006), del 9 agosto 2008 (GU C 9 E del 15.1.2010), del 16 dicembre 2009 (GU C 286 E del 22.10.2010), del 14 settembre 2011 (GU C 286 E del 22.2.2011), del 21 novembre 2013 (GU C 436 del 24.11.2016), del 26 novembre 2015 (GU C 366 del 27.10.2017) e del 15 novembre 2017 (GU C 356 del 4.10.2018)].



Una delegazione del Parlamento europeo ha partecipato alla conferenza parlamentare dell'OMC, che si è svolta a margine dell'undicesima conferenza ministeriale di Buenos Aires nel dicembre 2017. La dodicesima conferenza ministeriale, convocata per giugno 2020 in Kazakhstan, è stata annullata a causa della pandemia di COVID-19 e ora potrebbe essere organizzata nel giugno 2021.

François Nègre
04/2022

