

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO de GHISLANZONI CARDOLI

La seduta comincia alle 13,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro delle politiche agricole e forestali, Giovanni Alemanno, sulle conseguenze per il settore agricolo della Conferenza WTO di Cancun.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro delle politiche agricole e forestali, Giovanni Alemanno, sulle conseguenze per il settore agricolo della Conferenza WTO di Cancun.

Nel salutare e ringraziare il ministro per aver accolto il nostro invito, gli cedo immediatamente la parola.

GIOVANNI ALEMANNO, *Ministro delle politiche agricole e forestali.* Rivolgo un saluto al presidente e a tutti i colleghi della Commissione agricoltura.

Il vertice ministeriale di Cancun si è svolto in un clima piuttosto strano, direi particolare. Le premesse con cui ci si è avvicinati alla V Conferenza interministeriale sono state sostanzialmente due: da un lato, la riforma della politica agricola

comune, fatta dall'Unione europea e siglata come accordo politico il 26 giugno scorso (definita in occasione dell'ultimo Consiglio con l'approvazione dei testi legislativi) e, dall'altro, il cosiddetto « accordo cornice », siglato tra l'Unione europea e gli Stati Uniti nel mese di agosto, prima dell'apertura del vertice interministeriale.

In quel contesto, siamo arrivati con una possibilità di intesa, da parte dell'Unione europea e degli Stati Uniti, sul capitolo agricolo e sul sostegno interno, e su questo terreno si pensava che si potesse incanalare la discussione all'interno della V Conferenza interministeriale. Sono invece intervenuti due fattori nuovi, che hanno sostanzialmente spostato l'oggetto politico del vertice. Da un lato, il secondo documento di Perez Del Castillo, che doveva recepire il testo dell'accordo tra Stati Uniti ed Unione europea, si è presentato con due modifiche sul versante agricolo che, sostanzialmente, mettevano in discussione non solo l'accordo ma anche la riforma operata dall'Unione europea.

Infatti, secondo il documento di Perez Del Castillo presentato a Cancun, vi erano due elementi piuttosto importanti. Il primo era costituito da un doppio taglio alla scatola blu (cioè, dopo il taglio preliminare, un successivo taglio lineare del 5 per cento, che non era stato previsto nell'accordo tra Stati Uniti e Unione europea e che, comunque, andava ad incidere anche su quel margine della scatola blu — la *blue box* — mantenuto nella riforma fatta a giugno) e, elemento ancora più grave, una messa in discussione dei criteri della scatola verde — la *green box* — che, come sapete, costituisce

il principale strumento su cui ha lavorato la riforma del sostegno interno europeo.

Conoscete la divisione delle tre scatole.

Sostanzialmente, si passa da un aiuto direttamente distorsivo, che collega direttamente la produzione agli aiuti, alla scatola blu, dove invece sono raccolti una serie di interventi solo parzialmente legati ai livelli di produzione (come, per esempio, gli aiuti ad ettaro ed altre soluzioni simili), sino alla scatola verde, dove ci sono lo sviluppo rurale e l'aiuto disaccoppiato.

La messa in discussione dei criteri della scatola verde significa, sostanzialmente, affrontare l'ipotesi di porre un tetto (allo stato attuale non previsto, perché considerato un aiuto non distorsivo) alla scatola verde e di rivedere i criteri per cui un aiuto può essere inserito o meno nella detta scatola. Questo è un aspetto che ha creato notevoli difficoltà all'Europa rispetto al capitolo agricolo e il commissario europeo Lamy, nel suo discorso introduttivo al vertice, aveva dapprima mostrato un'ampia disponibilità rispetto ai sussidi alle esportazioni (un tipo di aiuto che, in Europa, interessa particolarmente la Francia ma molto meno il nostro paese e che si presenta come la forma di aiuto esterno al sostegno interno che più di ogni altra crea un problema di distorsione sul mercato internazionale).

Tuttavia, l'aspetto decisivo che ha cambiato lo scenario della V Conferenza interministeriale è stato la costituzione del gruppo G21, propostosi come interprete ed interlocutore delle istanze dei paesi del sud del mondo. Tale gruppo ha raccolto l'adesione di una serie di paesi fra loro profondamente diversi, dai grandi produttori a paesi oggettivamente in via di sviluppo o emergenti, fino a situazioni profondamente diverse l'una con l'altra.

Il tema del gruppo G21 era quello di un profondo attacco non solo ai sussidi all'esportazione ma anche al sostegno interno. La modifica del documento di Perez del Castillo e la presenza del

gruppo G21 hanno cambiato i termini del problema dal punto di vista del negoziato sul capitolo agricolo.

Sul versante della realtà dei paesi emergenti che si è costituita a Cancun, la mia impressione è che ciò fosse nell'aria. Questa realtà è stata sottovalutata dall'Unione europea, che ha concentrato la fase preliminare del negoziato sul rapporto con gli Stati Uniti, ritenendo che tutti i problemi fossero legati a questo aspetto. Personalmente, mi sono fatto interprete di questo problema chiedendo ed ottenendo — molto in ritardo — dal commissario Fishler l'invio di una lettera a tutti i membri del WTO per spiegare i contenuti della riforma che avevamo fatto. L'impressione — parlando, in sede FAO o in altre sedi bilaterali, con questi paesi, in particolare con quelli in via di sviluppo — è che questa riforma non sia stata né conosciuta né capita.

Oltre a tale elemento di scarsa preparazione rispetto alla nascita di questa realtà, è emerso un dato propriamente politico. Dal momento che il gruppo in questione è stato costituito abbastanza affrettatamente, raccogliendo istanze eterogenee, vi era un'oggettiva difficoltà nel rapportarsi e nel negoziare con questo gruppo, il quale, dovendo raccogliere un ampio ventaglio di istanze, si presentava ai tavoli negoziali con posizioni estremamente rigide.

Vi è un altro tema che è stato molto sbandierato in Italia ed in Europa, quello delle *short list*, (ossia, le denominazioni geografiche protette). L'Europa si presentava con una *short list* alla quale estendere una difesa simile a quella degli alcol e degli spiriti e con la proposta, contenuta nel documento di Perez del Castillo, di estendere il criterio della protezione anche ai prodotti diversi dagli alcol e dagli spiriti.

La *short list* si presentava come una forma di mediazione, non un vero e proprio registro multilaterale ma un'indicazione dei 41 prodotti più sensibili al rischio della concorrenza sleale, dell'agro-pirateria, e via dicendo. Anche su questo tema abbiamo riscontrato una forte op-

posizione da parte del gruppo G21, più forte per certi versi anche di quella degli Stati Uniti, già nota e conosciuta. Abbiamo notato che vi era una certa difficoltà a comprendere il significato esatto delle denominazioni geografiche protette, che venivano considerate più come la difesa di marchi unilaterali, una sorta di *copyright* industriale, che come la difesa di realtà geografiche che servono a tutelare i piccoli produttori, o addirittura il mondo artigianale. Si tratta di uno strumento che può essere utilizzato anche dai paesi in via di sviluppo per difendere le loro realtà geografiche e i loro prodotti rispetto alla necessità della biodiversità, o comunque della non omologazione delle produzioni alimentari.

A ciò va aggiunto che alcuni di questi paesi, come l'Argentina, sono stati molto chiusi nei confronti di tale proposta, perché numerosi italiani emigrati all'estero sono diventati produttori di prodotti simili a quelli italiani e nella denominazione geografica si vedeva il rischio di dover interrompere tali produzioni. In termini molto semplici, si potrebbe dire che questi interlocutori politici pensavano che la denominazione geografica significasse non utilizzare più i termini «prosciutto», «mozzarella» o altre denominazioni generiche, anziché non usare i termini «prosciutto di Parma» o «prosciutto di San Daniele».

Queste difficoltà di comunicazione hanno reso abbastanza impervio il negoziato fin dall'inizio. A questo elemento se ne è aggiunto un altro, ossia la gestione del negoziato da parte della Presidenza messicana che, ad avviso di tutti gli osservatori, è apparsa abbastanza strana. Innanzitutto, perché dei due capitoli che si stavano trattando, la questione di Singapore (che riguarda temi non agricoli, legati sostanzialmente ai problemi degli investimenti e della liberalizzazione degli appalti a livello internazionale) e la questione agricola, la Presidenza messicana ha scelto di concentrare la trattativa sul primo capitolo, lasciando indietro quello agricolo, che pure era considerato la vera difficoltà. Ma quando sulle questioni di

Singapore — che erano quattro — si è manifestata una divaricazione tra i paesi dell'Africa, che erano contrari su tutte le questioni, ed i paesi dell'Estremo Oriente, che invece le rivendicavano (divaricazione in cui, oggettivamente, l'Europa non aveva un ruolo particolare, perché si era detta disponibile a mediare due questioni su quattro), la Presidenza messicana, abbastanza improvvisamente, ha interrotto il negoziato e lo ha dichiarato fallito, rimandando ad un documento molto semplice, che rinvia la prosecuzione del negoziato alla prossima ministeriale.

Che cosa vi possa essere dietro questo improvviso irrigidimento è difficile dirlo e ognuno può fare le congetture che ritiene. Sta di fatto che, a differenza di quanto è successo a Doha, non vi è stato quello sforzo delle ultime ventiquattr'ore che consente di fare qualche ulteriore passo in avanti, seppure modesto, nel definire meglio il documento su cui si lavora per un *round* negoziale.

Credo sia chiaro a tutti come funziona questo negoziato. Quando si comincia un *round* negoziale, si parte da un documento generico, con una serie di parentesi quadre e di opzioni diverse; nei successivi vertici e nella prosecuzione del *round*, si cerca sempre più di aggiustarlo, fino ad arrivare ad un esito conclusivo. Questo iter può durare anni; il fatto che siamo fermi a due anni non significa che il *round* sia completamente fallito. Ma quello che impressiona è che il vertice di Cancun si sia concluso senza registrare neanche qualche passo in avanti, magari puramente formale, che avrebbe potuto rappresentare un esito meno drammatizzato di quello che si è registrato.

Qual è stata la posizione dell'Europa e quali sono le critiche che possono essere rivolte? Ho letto sui giornali articoli ironici nei confronti della Presidenza italiana, in cui si affermava che essa non è riuscita a risolvere i problemi. Devo dire, però, in sede non solo politica ma anche tecnica, che il ruolo della Presidenza dell'Unione europea nell'ambito di questi vertici è abbastanza modesto e consiste nel fare da collegamento

tra gli Stati membri e i veri negoziatori, che sono i commissari. Noi ci eravamo organizzati nel senso che il negoziatore era Lamy, il Consiglio era quello degli affari generali, presieduto prima dal ministro Marzano e poi dal ministro Urso, e i rappresentanti del settore agricolo affrontavano i ministri. Avevamo anche previsto una riunione totalmente informale, per uno scambio diretto di idee soltanto tra i commissari agricoli per valutare l'andamento del negoziato.

Da questo punto di vista, credo che non vi siano molte critiche da rivolgere ai commissari. Forse, c'è stata una sottovalutazione del ruolo dei paesi in via di sviluppo, e quindi una minore spinta alla comunicazione e all'incontro con questi ultimi. Ma, al di là dei dati informativi, bisogna riflettere su una strategia più approfondita, che secondo me si deve svolgere su due terreni diversi.

Innanzitutto, è necessario che il meccanismo del WTO sia reso un po' più agevole. Oggi il WTO, immaginato da movimenti compensativi come una infernale macchina oligarchica, difetta invece di un eccesso di democrazia. Se uno solo dei 148 paesi membri avanza obiezioni rispetto al negoziato, questo si blocca completamente; quindi, vi sono enormi assemblee con tutti i rappresentanti, in cui di volta in volta si registrano queste situazioni. Si pone il problema non tanto di rendere meno democratiche le decisioni, quanto di renderle più snelle, perché tutto il negoziato avviene in chiave informale nelle cosiddette *green room*, dove i facilitatori e i maggiori rappresentanti dei blocchi che esistono nei paesi si scambiano informazioni ed idee per cercare di aggiustare in qualche modo il negoziato.

Quindi, da un lato, vi è questo problema (Lamy al termine del negoziato ha affermato che la struttura del WTO è medievale, appunto per il tipo di impostazione assembleare appena descritta), dall'altro, lo sforzo massimo che l'Unione europea deve compiere consiste nel recuperare un dialogo con i paesi in via di sviluppo e, complessivamente, con il G21,

separando le questioni. Infatti, i problemi e gli interessi del Gruppo di Cairns, dei grandi produttori, sono profondamente diversi da quelli dei paesi in via di sviluppo o emergenti. Ci sono addirittura situazioni paradossali, come quella del Brasile, un paese che ha una forte propensione all'esportazione di derrate alimentari e prodotti agricoli e in cui, al tempo stesso, si soffre la fame.

I temi e le tesi della liberalizzazione assoluta, della cancellazione dei sussidi alle esportazioni, dell'accesso al mercato e, addirittura, dell'attacco al sostegno interno (o, ancora di più, alla scatola verde) possono quindi interessare i paesi grandi produttori, mentre i paesi in via di sviluppo manifestano necessità diverse. Potremmo anzi affermare, estendendo molto il concetto, che proprio questi paesi hanno più bisogno che esista una scatola verde, perché proprio essi, per fare evolvere le proprie agriculture di sussistenza hanno la necessità di un sostegno, al fine di permettere un impegno sullo sviluppo rurale e di far crescere i propri sistemi. Solo i paesi che basano la loro economia principalmente sulle grandi piantagioni, sulle grandi aziende, spesso condotte in termini lavorativi in modo disumano, hanno interesse ad una liberalizzazione totale ed assoluta.

Quindi, c'è molto da fare e molto da discutere, non tanto per tentare di dividere il gruppo G21, quanto per rappresentare esattamente le situazioni e trovare un modello interpretativo che permetta di fare evolvere, sia pure con tutta la gradualità del caso, il sostegno all'agricoltura verso *standard* comuni. In altre parole, l'agricoltura, proprio in quanto attività produttiva in connessione con l'ambiente, con l'alimentazione, con la qualità della vita complessiva, non può non essere aiutata. Questo è il punto. Si tratta di un'attività produttiva che non può fare a meno di un sostegno pubblico, il quale, tendenzialmente, pur con tutte le gradualità del caso, deve evolvere verso la scatola verde, cioè verso un tipo di sostegno non distorsivo, e mantenere (sono i limiti che erano stati fissati nel-

l'ambito del negoziato di giugno) dei margini della scatola blu non ulteriormente negoziabili in questa fase.

Rappresentare i problemi nel senso di un'abolizione totale del sostegno interno all'agricoltura indica una non comprensione dei problemi che, a tutte le latitudini e in tutte le condizioni socio-economiche, l'agricoltura pone, proprio perché si tratta di un'attività produttiva in diretto contatto con il territorio. Pertanto, bisogna lavorare molto su questo versante. Non a caso, nell'ambito del Consiglio agricoltura, abbiamo dedicato la riunione informale di Taormina, svoltasi a settembre, al tema dei rapporti tra l'agricoltura dei paesi in via di sviluppo e quella dei paesi sviluppati. A tale incontro hanno partecipato anche un rappresentante della FAO, un rappresentante (purtroppo non a livello governativo) del Brasile ed il ministro dell'Indonesia, per rappresentare problemi e discorsi comuni.

Ritengo che molto resti da fare su questo versante, al fine di far sì che il prossimo vertice si svolga in un clima diverso (il prossimo vertice è stato convocato a Ginevra per metà dicembre; successivamente, a primavera, dovrebbe avere luogo quello di Hong Kong). Queste realtà e queste situazioni devono vedere l'Europa impegnata in una chiave politica più attiva e propositiva, proprio al fine di orientare la dinamica di tali rapporti.

Ciò che, in parte, ha contribuito al fallimento del vertice di Cancun è un dato che, a mio avviso, è positivo: oggi all'interno del WTO non ci sono più solo due soggetti, l'Unione europea da una parte e gli Stati Uniti dall'altra, bensì tre. Il terzo soggetto può risultare contraddittorio e problematico, ma è pur sempre presente e, in qualche modo, incarna le esigenze dei paesi del sud del mondo. Questo è un dato importante se, ovviamente, con si riesce a parlare con tali realtà senza correre il rischio di arrivare ad uno scontro fra le diverse agricolture, quelle del nord del mondo e dei paesi sviluppati e quelle del sud del pianeta.

Se volessimo ricorrere ad un paradosso, potremmo affermare che, per certi versi, lo scontro è stato fra la parte più debole delle realtà produttive dei paesi sviluppati e la parte più forte e più ricca — e per alcuni versi più discutibile — degli aspetti produttivi del sud del mondo. In pratica, uno scontro tra agricolture come quella europea e americana, che presentano problemi relativi alla propria collocazione e al proprio riconoscimento nell'ambito dei diversi sistemi paese, e punte avanzate di grandi realtà produttive, estensive, quasi industrialistiche, che però hanno poco a che fare con la realtà vera dei paesi del sud del mondo. Su questo tema va articolato un ragionamento molto approfondito.

Lascio a disposizione della Commissione i risultati dell'incontro di Taormina e di un seminario che abbiamo tenuto con i rappresentanti scientifici di tutta l'Unione europea, in cui si approfondiscono le varie questioni e si delineano linee di sviluppo ed appuntamenti.

Un altro momento di verifica, più limitato, si terrà a novembre, quando si svolgerà, a Venezia, la Conferenza euro-mediterranea sulla pesca e l'agricoltura, nella quale, soprattutto per la parte agricola, ci confronteremo nuovamente (sia pure nella chiave limitata del contesto europeo) su queste tematiche e situazioni.

Ribadisco, tuttavia, che è assolutamente necessario uscire dal dato europeo, altrimenti l'agricoltura rischia di essere una sorta di capro espiatorio di tutte le difficoltà negoziali, commerciali e produttive che si registrano a livello globale man mano che si procede con il discorso sul commercio internazionale.

Tutto questo non deve tradursi nell'abbandono della logica multilaterale per dare spazio alle logiche bilaterali, perché la prima logica è l'unica che garantisce trasparenza, evitando che i paesi più forti riescano in qualche modo a distorcere gli accordi. Semmai, sarebbe necessario che le diverse logiche multilaterali si raccordassero di più tra loro. Assistiamo infatti, contemporaneamente, alla crisi della FAO (dove si è tenuto, con modesti risultati, il

vertice mondiale dell'alimentazione) e ai risultati del vertice di Johannesburg (anch'esso un « mezzo fiasco », in quanto non si sono registrati passi sostanziali sul versante dell'ambiente) e di quello di Cancun (che è completamente fallito).

A ciò si aggiunge la crisi dell'ONU e il tema del raccordo tra le varie organizzazioni multilaterali per cercare di non operare in maniera contraddittoria, soprattutto per realtà collegate come quelle dell'ambiente, dell'alimentazione, della lotta alla fame e del commercio. Tutto ciò sarebbe estremamente importante per ri-lanciare la logica multilaterale.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 14,20.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 25 novembre 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

