

Università degli Studi della Tuscia
Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale
(D.E.A.R.)

Dottorato di Ricerca in Politica Agraria – XXI ciclo

Il Ruolo della Commissione Europea nel processo di definizione della PAC: Un caso studio sulla riforma dello zucchero

Coordinatore

Alessandro Sorrentino

Tutor:

Prof. Alessandro Sorrentino

Dottorando:

Dott. Iagatti Matteo

CONTENUTI

1 INTRODUZIONE	5
1.1 Introduzione all'oggetto di studio	5
1.2 La Research question	6
1.3 Organizzazione del lavoro	7
2 IL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO	10
2.1 La politica nelle scienze economiche: un quadro evolutivo	10
2.2 La scuola delle public choice un breve quadro generale	13
2.2.1 Il ruolo delle lobbies	15
2.2.2 Il ruolo della burocrazia	17
2.3 La scuola delle public choice e le politiche agrarie	18
2.3.1 Il paradigma della new political economy e le sue applicazioni allo studio della PAC	21
3 DAGLI OBIETTIVI AGLI STRUMENTI PER L'ANALISI	27
3.1 Introduzione	27
3.2 Two level games come sintesi degli strumenti per l'analisi	27
3.2.1 Dal contributo di Putnam alla sua applicazione in ambito PAC	28
3.2.2 Rappresentazione del contesto negoziale e determinanti del win-set agricolo	30
3.3 Limiti di un approccio generale	33
3.3.1 Un win-set per lo zucchero	34
3.3.2 Le specificità della procedura di definizione della PAC	37
4 L'OCM PRE – RIFORMA ED IL MERCATO DELLO ZUCCHERO	42
4.1 Introduzione	42
4.2 Gli strumenti ed il funzionamento dell'OCM pre-riforma	42
4.3 Il settore dello zucchero alla vigilia della riforma: uno sguardo di insieme	46
4.4 Alcuni dati	47
4.5 Settore Bieticolo Europeo	52
4.6 Produzione di zucchero	55
5 LA TRATTATIVA PER LA RIFORMA DELL'OCM ZUCCHERO: UN'ANALISI DOCUMENTALE	58
5.1 Introduzione	58
5.2 La scelta dello zucchero come caso studio	59
5.3 Dalle proposte al compromesso: un quadro evolutivo della riforma dello zucchero	62
5.3.1 Le opzioni sul tavolo per la riforma dello zucchero	63
5.3.2 La prima proposta della Commissione	68
5.3.3 La seconda proposta della Commissione.	79
5.4 Dalla prima alla seconda proposta: un'analisi in senso strategico	81
5.4.1 Una valutazione di insieme del ruolo della Commissione e delle modificazioni introdotte	91
5.5 Il compromesso della presidenza e la tenuta del Lavoro della Commissione	94
5.6 I risultati del caso studio in relazione alla nostra analisi	96

6	UN TENTATIVO DI MODELLIZZAZIONE DEL NEGOZIATO SULLO ZUCCHERO	99
6.1	Introduzione	99
6.2	Giochi evolutivi: un breve quadro d'insieme	100
6.3	Dal modello generale al caso studio sullo zucchero	102
6.3.1	Il modello di base	102
6.4	Dal modello di base a quello per la riforma dello zucchero.	105
6.5	Il modello di riferimento	107
6.6	Il modello con le "compensazioni"	110
6.6.1	Le ipotesi del modello rispetto a $\tau_{c,i}$ ed il ruolo delle compensazioni sulla dinamica	112
6.7	Le variabili ed i parametri dei modelli in relazione al framework di analisi	115
6.8	Applicazione del modello al contesto negoziale dello zucchero	117
6.8.1	Numero degli Stati membri	117
6.8.2	Parametri di contesto	118
6.8.3	Parametri che definiscono i vettori v_{Ni} e v_{Pc}	120
6.9	Simulazioni e Discussione dei risultati	120
6.10	Risultati principali del modello	121
6.10.1	Analisi dei risultati principali del modello	124
6.11	Il ruolo delle Compensazioni	126
6.11.1	Posizione degli Stati membri	127
6.11.2	Pesi negoziali	145
7	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	148

1 INTRODUZIONE

1.1 Introduzione all'oggetto di studio

Mettendo a confronto il contesto negoziale nel quale alla fine degli anni ottanta venivano definite le prime riforme della PAC con le trattative che hanno condotto ai più recenti interventi di revisione del supporto comunitario al settore agricolo, emerge quanto il ruolo della Commissione Europea nel processo di definizione della PAC sia cambiato nel tempo.

Negli ultimi interventi di riforma si riscontra come spesso la Commissione abbia dovuto confrontarsi con un numero consistente di Stati membri che si contrapponevano alle sue proposte in ragione dei loro interessi interni. E' questo il caso della riforma Fischler del 2003 e di quella sull'OCM zucchero del 2005. Nonostante la presenza di un gruppo di Paesi che si opponevano alla riforma la Commissione è riuscita, in ambedue i casi, a far passare almeno nei suoi caratteri generali il disegno di riforma che aveva proposto.

Nel caso della riforma Fischler l'introduzione del pagamento unico aziendale e la condizionalità rappresentano un successo della Commissione ma, allo stesso tempo questa non è riuscita a promuovere la riduzione del livello di protezione alle frontiere (eccetto che per il riso). La riallocazione dei fondi tra primo e secondo pilastro rimane modesta, e sono stati concessi importanti compromessi a Germania e Regno Unito per quanto riguarda rispettivamente l'applicazione del disaccoppiamento su base regionale e l'eliminazione del tetto previsto sull'ammontare dell'aiuto per singola azienda.

Per quel che riguarda lo zucchero la Commissione ha dovuto rinunciare a riformare in maniera decisa il sistema delle quote, e concedere rilevanti aggiustamenti agli strumenti per la ristrutturazione del settore. Nel contempo ha potuto incassare un rilevante taglio dei prezzi istituzionali, l'abolizione del meccanismo dell'intervento, dopo un periodo transitorio, e soprattutto l'introduzione dell'aiuto disaccoppiato anche per lo zucchero.

I risultati delle riforme possono essere letti come il punto di arrivo di un processo nel quale la Commissione, utilizzando una serie di strumenti appropriati, cerca di raggiungere i propri obiettivi,

puntando in particolare sugli aspetti della riforma che dal suo punto di vista hanno maggiore rilevanza. A questo scopo la Commissione concede agli Stati alcune compensazioni che determinano un equilibrio in cui le preferenze di alcuni gli attori del processo siano garantite, mentre per gli altri. In questa chiave di lettura divengono fondamentali le distanze tra la posizione della Commissione e quelle degli Stati membri ed altresì la capacità di quest'ultimi di muoversi dalle loro posizioni iniziali.

L'interpretazione adottata per caratterizzare il ruolo della Commissione nel processo di riforma della PAC si basa sulla valutazione delle interazioni tra le preferenze della Commissione e le posizioni degli Stati membri.

Data questa ipotesi si possono individuare le condizioni che permettono alla Commissione di raggiungere un accordo che comprenda le sue preferenze e non sia oggetto di profonde modificazioni una volta passato per il voto all'interno del Consiglio dei Ministri.

1.2 La Research question

Il presente lavoro intende proporre una lettura alternativa dei risultati del processo di riforma della PAC attraverso una corretta definizione del ruolo della Commissione. Lo scopo è quello di individuare gli strumenti che la Commissione utilizza durante il processo decisionale al fine di strutturare una riforma che, da un lato salvaguardi le sue prerogative, e dall'altro non sia oggetto di modificazioni una volta presentata al Consiglio dei ministri agricoli per la ratifica.

Per raggiungere gli scopi dell'analisi si utilizzerà un caso studio sulla riforma dell'OCM zucchero varata nel 2005. Attraverso l'analisi documentale sarà possibile determinare in maniera molto specifica le posizioni degli Stati membri, le prerogative della Commissione e tutti gli eventi che si sono succeduti dalla presentazione delle prime linee guida per la riforma dell'OCM zucchero al compromesso raggiunto dal Consiglio dei Ministri. L'obiettivo è quello di comparare le l'evoluzione dei singoli argomenti negoziali in ogni stadio della procedura e valutarne l'evoluzione in relazione alla posizione degli Stati membri e delle prerogative della Commissione.

Dal caso studio saranno individuate le ipotesi che andranno a definire sia il ruolo della Commissione che la natura degli strumenti. A partire da queste ipotesi prenderà le mosse il tentativo di formalizzare gli elementi emersi attraverso il caso studio. Il modello è complementare al caso studio e viene costruito con lo scopo, da un lato di mettere in luce aspetti che dalla semplice analisi documentale non riescono ad emergere, dall'altro di poter valutare se l'impianto teorico costruito

per definire le posizioni degli Stati membri e della Commissione ha una logica coerente con quanto emerso dall'analisi documentale.

Le domande di ricerca a cui si vuole dare risposta possono essere sintetizzate come segue:

1. Quale è la natura degli strumenti che la Commissione usa per spostare le posizioni degli Stati membri vicino alla propria?
2. Verso quali Stati membri la Commissione rivolge l'attenzione? Stati membri vicini alle sue posizioni o quelli più lontani?
3. Che effetto hanno le condizioni di politica interna di uno Stato membro nel determinare l'efficacia del lavoro della Commissione?
4. In che modo il lavoro della Commissione sulle posizioni degli Stati membri influenza i benefici relativi che i diversi partecipanti traggono dalla trattativa?

Per le domande che si pone, le ipotesi che vengono formulate sulle determinanti delle posizioni degli Stati membri e la logica complessiva della trattativa a livello comunitario, il presente lavoro segue un approccio positivo alla politica economica ed in particolare fa riferimento allo schema interpretativo dei processi decisionali messo a disposizione dalla *new political economy*. Al suo interno si fa ampio ricorso alle ipotesi teoriche e metodologiche provenienti dal filone della *new political economy* detto intergovernamentalista i lavori principali da cui prende spunto sono quelli di Putnam (1988) Cavallo et al. (2007). Il primo si colloca all'interno del filone delle scienze politiche che studia le relazioni internazionali e l'integrazione regionale, il secondo, proveniente dal ramo dell'economia agraria che si interessa dei processi decisionali Europei, si configura come un'applicazione delle basi teoriche sviluppate da Putnam (1988) al negoziato agricolo.

1.3 Organizzazione del lavoro

Il lavoro è organizzato come segue. Il capitolo 2 propone una rassegna della letteratura che si ritiene essere rilevante ai fini di questa analisi, lo scopo della rassegna è quello di indicare il quadro teorico metodologico che nel quale questo lavoro si inserisce. Il terzo capitolo metterà in relazione gli obiettivi dell'analisi con gli strumenti messi a disposizione da alcuni contributi teorici particolarmente rilevanti, lo scopo è quello di dotarsi di un *framework* teorico specifico per poter valutare le posizioni degli Stati membri, e le preferenze della Commissione in un quadro uniforme rendendo i confronti tra le stesse semplici e diretti. Il capitolo 4 si dedica nello specifico alle condizioni del mercato dello zucchero nel periodo prima della riforma del 2005 sia a livello mondiale che europeo. Lo scopo è isolare una serie di dati che possano permettere di inquadrare il contesto produttivo ed economico in cui la riforma ha avuto luogo, e al contempo ottenere informazioni

sulle caratteristiche e la rilevanza del settore in ogni Stato membro considerato nell'analisi. Nel quinto capitolo sarà presentato il caso studio ed i suoi risultati rilevanti. Nel sesto capitolo è presentato tentativo di formalizzazione e nel settimo indicate alcune brevi considerazioni finali.

PARTE I

IL QUADRO TEORICO

E GLI ELEMENTI PER L'ANALISI

2 IL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

2.1 La politica nelle scienze economiche: un quadro evolutivo

All'inizio del diciottesimo secolo la sola branca delle scienze economiche dedicata ad analizzare l'azione dei governi in materia economica si dedicava prevalentemente allo studio della *finanza pubblica*, producendo lavori sui principi di una perfetta tassazione, lasciando inesplorato il problema di come un governo poteva spendere le risorse raccolte in maniera efficiente. Parallelamente, sotto l'impulso del lavoro di Jonh Maynard Keynes (Keynes 1936), un'altra branca dell'economia si concentra sullo studio del sistema economico nel suo complesso, ponendo le prime basi del corpo teorico e analitico della macroeconomia. Accanto a questi contributi la maggior parte degli economisti dell'epoca si dedica all'analisi del mercato privato, producendo modelli rigorosi per descrivere il comportamento competitivo e razionale degli agenti economici e determinare le condizioni per il raggiungimento del massimo benessere individuale, relegando quindi gli aspetti politici del problema dell'allocazione in secondo piano.

Parallelamente a quella riguardante i mercati privati non si sviluppa una teoria altrettanto solida e chiara per il “mercato politico”, inteso come arena nella quale gli agenti rivelano e soddisfano le loro preferenze per beni pubblici e sul raggiungimento del benessere collettivo (Johnson, 1991). In altre parole manca nel campo delle decisioni pubbliche quello che per le scienze economiche rappresenta il contributo di Adam Smith, e dei proseguitori del suo lavoro nel diciannovesimo secolo, sul fronte privato, e cioè una teoria solida e coerente di come gli agenti formano le loro preferenze e le realizzano all'interno del mercato politico.

Concentriamo ora l'attenzione sulle influenze che la scuola neoclassica e la relativa critica hanno avuto sul modo di intendere il comportamento degli agenti in ambito pubblico, per poi analizzare come il problema ha trovato un tentativo di sintesi nell'ambito della scuola delle *public choice*.

Le scienze economiche, come detto, si sono dotate di una serie di strumenti teorici e analitici per definire le condizioni di massima efficienza del sistema economico ipotizzando che la razionalità perfetta degli agenti e il loro comportamento individualista nella massimizzazione benessere avrebbero garantito, per effetto delle forze che regolano il mercato, anche il benessere complessivo del sistema. Questo impianto teorico relega lo Stato in una posizione subordinata rispetto al

mercato, ogni interferenza è indebita e negativa. La semplicità ed efficacia dell'approccio neoclassico e la sua forza analitica nel definire le condizioni ottime per la realizzazione del benessere dei singoli agenti, consente ben presto ai critici del libero mercato di individuare una serie d'incongruenze tra quanto prescritto dalla teoria e quanto empiricamente verificabile nel mondo reale. Questo porta alla definizione dei fallimenti del mercato e alla concezione di un ruolo differente per lo Stato in economia rispetto all'immobilità prevista dalla teoria neoclassica. In estrema sintesi, ogni qual volta si presenta esternalità negative e positive, imperfezioni nella trasmissione delle informazioni o i beni con "caratteristiche sociali" non sono fornite in quantità sufficiente rispetto ai bisogni della società, si crea un'area d'intervento per lo Stato che, attraverso la tassazione o l'attività normativa, può correggere queste imperfezioni e contribuire al raggiungimento del benessere comune. L'approccio dell'Economia politica è quindi di tipo normativo (Acocella, 1999). L'intervento dello Stato, attraverso gli strumenti messi a disposizione della teoria economica, è analiticamente definito rispetto al tipo e al livello degli strumenti che rispondono in maniera ottimale nel ripristinare o incoraggiare la formazione di condizioni di benessere collettivo non garantite dai meccanismi del libero mercato. Il ruolo dell'economista in questo contesto è di fornire le risposte ai fallimenti di mercato che il decisore pubblico poi applicherà in leggi e provvedimenti. Un assunto fondamentale che regge il modello appena descritto è che lo Stato sia concepito come un operatore pubblico che in ogni momento si fa carico delle esigenze dei singoli soggetti economici attraverso la massimizzazione di una funzione di benessere sociale che le ricomprende tutte (Downs, 1957). In ultima analisi lo Stato non ha una propria struttura delle preferenze e opera in maniera anonima secondo una logica che è semplicemente una somma delle logiche individualiste e razionali delle sue componenti. Un approccio normativo di questo tipo non fa altro che replicare l'impianto teorico costruito per gli individui di un complesso economico a livello di collettività, esponendo il fianco allo stesso tipo di critiche e limitazioni. Emergono quindi presto quelli che sono definiti come i "fallimenti dell'intervento pubblico" che però non trovano una soluzione nelle categorie concettuali elaborate all'interno della teoria economica stessa (Acocella, 1999). Appare chiaro come il limite di un approccio normativo all'economia politica risieda non solo nella funzione che le istituzioni svolgono, ma anche nell'assunzione che tutti gli operatori economici siano omogenei per comportamento e razionalità e che essi operino su base individuale. In conclusione si avverte la necessità di superare le condizioni

di anonimato e perfetta razionalità imposte sul comportamento dell'operatore pubblico e rivedere profondamente il modo con cui gli operatori economici si connettono per formare gruppi omogenei per obiettivi. La visione dello Stato, e dei vari regimi politici ed economici che si sviluppano nel novecento, ipotizzata nell'approccio normativo è definita da Johnson "romantica"

(Johnson, 1991). Nel suo libro introduttivo ai temi della *new political economy*, dal quale quest'analisi trae l'impostazione, Johnson fa notare come, fino alla metà degli anni cinquanta, gli studiosi e ricercatori in fondo non fecero alcuno sforzo per ricercare e codificare le assunzioni e le condizioni che un "mercato politico" avrebbe dovuto soddisfare per garantire il benessere dei suoi operatori. Il problema semplicemente non si poneva, nessuno spiega come ad esempio una democrazia possa funzionare nella maniera più efficiente nel rispetto delle preferenze delle sue componenti, o quali siano i fattori che debbano essere stimolati per giungere a un livello di benessere sociale accettabile. Se però da un lato la formalizzazione teorica mancava, non facevano difetto di certo le critiche a quelli che in precedenza abbiamo definito come "fallimenti dell'intervento pubblico". Gli scienziati avevano prove evidenti di questi fallimenti, appariva infatti chiaro a tutti come il mercato politico spesso non tutela il bene comune ma il benessere di un particolare gruppo di potere o politico. Semplicemente non esistevano gli strumenti, ancorché limitati o poco efficaci, per codificare, interpretare e porre rimedio all'incapacità manifesta del decisore pubblico di garantire un benessere sociale generalizzato. Johnson fa poi notare come gli spunti per un'analisi delle condizioni per il corretto funzionamento del mercato politico esistessero in letteratura. Alcuni di questi affondano le radici nel periodo della rivoluzione francese, durante il quale molti studiosi tentarono di codificare una relazione tra meccanismi di voto e rappresentatività (de Borda, Condorcet). Altri studi, relativamente più recenti, s'ispiravano al lavoro di Charles Dodgson (noto al mondo con lo pseudonimo di Lewis Carroll) sempre sulla relazione tra sistemi di voto e selezione della classe dirigente. In questi saggi e studi si ritrovano molti dei concetti utili per la definizione di un mercato politico, dove le preferenze degli operatori siano correttamente rappresentate e analizzate. In questo senso contributi fondamentali sono quelli di Knut Wicksell (1896) ed Eric Lindhal (1919), che alla fine del diciannovesimo secolo iniziano il percorso di estensione dell'analisi economica ai processi decisionali dei governi.

Nel primo è affrontato il problema della definizione delle politiche fiscali come frutto del rapporto tra gruppi parlamentari. Nel modello proposto la maggioranza ha interesse a passare leggi finanziarie a lei favorevoli e a scapito delle minoranze, con il vincolo di ottenere l'unanimità sul testo di legge. Una negoziazione è quindi necessaria tra maggioranza e minoranza per raggiungere un accordo su un modello d'imposizione fiscale che rispettasse le esigenze delle due parti.

Nel secondo si gettano le basi per una teoria dei beni pubblici, dove ogni agente attribuisce un valore marginale a un bene pubblico e che questo valore debba essere uguale a quello che lo stesso agente paga attraverso le tasse per fruire del bene in questione.

Dalla disciplina della finanza pubblica, si sono sviluppati contributi che hanno abbandonato un approccio puramente di *tax analysis* ricercavano una relazione tra imposizione fiscale, spesa pubblica e sistemi di voto. Il contributo finale verso una compiuta teoria del mercato pubblico è quello di Duncan Black che con il suo saggio “*On the rational of group decision making*” pone le basi per la moderna teoria del voto. Questi elementi trovano poi completamento ed estensione nei lavori di Downs (1957) e Arrow (1951). Il primo propone un’importante analisi estesa e molto completa del funzionamento dei partiti politici, mentre il secondo sviluppa una sofisticata discussione sulla relazione tra funzioni di welfare e preferenze individuali, dimostrando come non è possibile costruire da quest’ultime funzioni di benessere sociale che rispettino a pieno tutti i requisiti minimi di funzionamento. Infine nello stesso periodo Paul Samuelson formalizzava il lavoro di Lindhal sui beni pubblici fornendo una definizione tecnica degli stessi.

Da questo complesso di contributi, seppur riguardanti specifiche aree dell’intervento come tassazione e beni pubblici, si formò l’idea che attraverso adeguate ipotesi e condizioni si potessero applicare le metodologie dell’analisi economica al mercato politico. Queste idee vennero sviluppate nella scuola delle scelte pubbliche della quale esamineremo i fondamenti e le diverse filiazioni teoriche nel prossimo paragrafo.

2.2 La scuola delle public choice un breve quadro generale

Dal quadro generale esposto nel paragrafo precedente emergono solo alcuni tratti generali della Scuola delle *public choice*. In questo paragrafo saranno approfonditi gli elementi descritti in precedenza e verranno presentate le diverse componenti di questa scuola di pensiero.

La scuola delle public choice, di orientamento apertamente liberista, si sviluppa dalla metà degli anni settanta soprattutto grazie ai contributi dei ricercatori dell’Università di Chicago e della Virginia. Il contributo fondamentale è, come visto, l’introduzione di una metodologia economica per lo studio della definizione delle decisioni collettive.

I pionieri della formulazione di una teoria complessiva per il funzionamento del mercato politico sono James Buchanan e Gordon Tullock che per primi intuirono la possibilità di applicare al mercato pubblico una coerente struttura di assunzioni e condizioni che permettesse di studiarlo attraverso la metodologia economica. I lavori di questi due ricercatori si fondano sulla revisione dell’ipotesi che sta alla base della visione normativa dell’economia politica. Lo Stato secondo Buchanan e Tullock (1965) “...is not an organic body apart from the collection of individuals comprising it and that a central role of the economist is to analyze how efficiently government

institutions enable individuals to express and to realize their preferences about public goods and policies” (Johnson, 1991). Il punto centrale risiede nel passaggio da un’economia che aveva il ruolo di “consigliare il principe” a una scienza economica che s’interroga sul ruolo che le varie componenti del decisore pubblico e delle decisioni collettive esercitano nel determinare i principi e la struttura delle politiche pubbliche. Questo filone di ricerca punta a esaminare i fondamenti dei processi politici che generano l’intervento pubblico rendendo endogeni i meccanismi che lo regolano e che permettono ai soggetti di esprimere le loro preferenze. Il passaggio da una concezione del decisore pubblico come ente costituito che opera per il bene comune, ad un insieme di soggetti che esercitano un ruolo economico, è fondamentale per introdurre i concetti di preferenza e quindi tutti gli aspetti negoziali collegati alla loro realizzazione (Tullock, 1976). Il risultato politico secondo la scuola delle *public choice* è il frutto di un meccanismo che porta più soggetti diversi a trovare un accordo con il fine ultimo di vedere tutelate in esso le singole preferenze (Buchanan, 1957).

In queste considerazioni il processo decisionale collettivo è composto da diversi elementi che, a seconda del loro peso ed interesse politico, concorrono a determinare la struttura dell’intervento pubblico. In primis abbiamo i politici, intesi come partiti e organi di governo, che hanno il compito di definire gli obiettivi delle politiche, in secondo luogo i burocrati, intesi come il personale non eletto delle amministrazioni pubbliche, che implementano gli obiettivi decisi dalla componente politica. Infine su queste due componenti ne agisce una terza, costituita dai gruppi di pressione, indicati con il termine anglosassone *lobbies*, che operano a vari livelli difendendo le istanze di quanti hanno un interesse nel campo specifico oggetto della decisione politica (Buchanan, 1957).

Questo breve schema delle decisioni collettive, derivato dai principi della scuola delle scelte pubbliche, è un utile strumento per classificare i diversi filoni di ricerca che si sono sviluppati a partire dai lavori di Buchanan, Tullock e Downs. Nel seguito del capitolo verranno brevemente descritti i principali contributi alla definizione del ruolo delle singole componenti della decisione collettiva, per poi arrivare a considerare come le Politiche agricole sono state studiate dalla scuola delle *public choice*, cercando di definire in modo più approfondito il quadro teorico necessario allo studio dell’oggetto di questa analisi.

Partiamo dal ruolo delle *lobbies* per poi aggiungere i contributi riguardanti il ruolo della burocrazia.

2.2.1 Il ruolo delle lobbies

I gruppi di pressione che svolgono la loro azione sul decisore politico sono inseriti all'interno della scuola delle *public choice* in maniera differente a seconda del filone teorico considerato. Ad esempio, nella teoria delle azioni collettive le lobbies sono analizzate con l'obiettivo di capire come i gruppi di pressione riescano a essere rappresentati sulla scena politica e comprendere quale sia la relazione tra la struttura di tali gruppi e il peso e l'efficacia delle loro azioni (Posner, 1974). Come ottimamente sintetizzato da Van der Zee (1997), il ruolo dei gruppi di pressione è quello di permettere un equilibrio di scambio tra le diverse politiche dei governi, gli interessi degli elettori e delle stesse lobbies, e la necessità dei politici in termini di risultati elettorali e consenso. Questa funzione si configura come fondamentale nel mercato politico per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di politiche. Rispetto agli obiettivi specifici della teoria delle azioni collettive un contributo fondamentale è quello di Olson (1983). Nel suo libro sulla logica dell'azione collettiva si concentra sul rapporto tra dimensione del gruppo di pressione e livello di efficacia dell'azione. Olson individua due ordini di fattori che determinano una maggiore efficacia di gruppi ristretti rispetto a quelli di maggiori dimensioni. Da un lato la prospettiva di un maggiore guadagno da parte dei singoli componenti del gruppo dovuto al ridotto numero dei partecipanti, dall'altro un minore incentivo al free riding (cioè a quella pratica che prevede lo sfruttamento del lavoro di pressione fatto dal gruppo senza una partecipazione attiva) dovuto anch'esso alla dimensione ridotta e quindi alla possibilità di essere facilmente individuato.

Sempre all'interno della teoria dell'azione collettiva Allison (1971) propone una visione del governo come un sistema organizzato che opera attraverso precisi standard per favorire un corretto funzionamento del sistema nel suo complesso. All'interno di questa visione i gruppi di pressione sono concepiti come un elemento organico di questo sistema con determinati compiti ed ambiti d'influenza.

Un ruolo fondamentale per i gruppi di pressione è individuato all'interno della teoria della regolazione (Senior Nello, 1986; De Benedictis, 1987; Zezza, 1987). Questo filone di ricerca prende le mosse da quelli che vengono definiti fallimenti dello Stato e cerca delle risposte al fatto che spesso, quando lo Stato interviene per limitare i fallimenti del mercato lo fa in maniera sproporzionata rispetto alle giustificazioni suggerite dalla teoria economica. Diverse giustificazioni sono state date per questa incongruenza tenendo in considerazione l'azione delle *lobbies*. Ad esempio Stigler (1971) dimostra come lo Stato non operi in un determinato settore per aumentare il benessere della collettività ma, in ultima analisi, determinati gruppi di pressione riescono ad ottenere dallo Stato provvedimenti che aumentano i loro profitti in uno scambio tra gruppi di potere

con lo Stato. Questi provvedimenti favorevoli per una determinata *lobby* si traducono in misure come sussidi, limitazione all'ingresso di nuove imprese in un determinato mercato, fissazione del livello dei prezzi o misure che influenzano beni sostituti. Altre interessanti analisi sono quelle di Peltzmann (1976) e Becker (1983). Il lavoro di Peltzman amplia il campo di studio proposto da Stigler ai rapporti interni alle lobbies, arrivando alle medesime conclusioni sulla maggiore efficacia di gruppi ridotti e compatti. L'analisi di Becker invece individua quattro condizioni di equilibrio di un mercato concorrenziale tra gruppi di pressione: efficienza nel portare avanti i propri interessi, numerosità, effetto di un impegno addizionale sull'influenza complessiva e costi sociali della norma approvata. La relazione tra questi fattori determina l'equilibrio del mercato e quindi il livello di utilità dei singoli operatori.

Un contributo importante della scuola delle scelte pubbliche alla comprensione dei meccanismi che regolano l'attività dei gruppi di interesse e il suo effetto sulla collettività è rappresentato dalla teoria del *rent seeking*. Dai lavori seminali di Kruger (1974), Tollison (1982) e Tullock (1976,1980) viene costruito un parallelo tra il mercato dei beni e quello politico. Nel primo la molla che spinge gli operatori è la ricerca del profitto, mentre nel secondo si punta alla formazione e consolidamento delle rendite.

Una rendita in economia è una remunerazione dei fattori produttivi che eccede il costo opportunità degli stessi. Buchanan (1980) definisce la rendita come un surplus sociale, dovuto ad una specifica posizione rispetto all'operatore politico. In questo modo quindi si può determinare una connessione tra le attività che un operatore svolge sul mercato economico e quelle portate avanti su quello politico potendo valutarne gli effetti sul benessere collettivo. A livello empirico questa scuola ha prodotto interessanti studi come quelli di Ann Kruger (1974; 1992) che determinano gli effetti dell'attività del *rent seeking* sul benessere collettivo, arrivando a stimare che negli Stati Uniti le perdite di benessere si aggirino intorno al 3%. La sofisticazione degli studi sull'attività di lobbying nel tempo va aumentando, una testimonianza in questo senso sono gli studi di Bhagwati che osservano come le lobbies tendano di produrre profitti senza necessariamente produrre beni e servizi, con effetti diversificati sul benessere collettivo in relazione al punto di partenza e di arrivo del mercato rispetto all'ottimo paretiano. Un contributo interessante è poi quello di Rowley (1987) che approfondisce il campo di studi sull'interazione fra i diversi gruppi di pressione, ipotizzando l'esistenza di un "gioco" simile a quello del dilemma del prigioniero. In fatti i vari gruppi d'interesse, se non in possesso delle informazioni sull'attività degli altri, si trovano in una situazione in cui l'attività di lobbying è incentivata in quanto rappresenta una strategia dominante del gioco. Questi fattori secondo gli autori (Petit et al., 1987) sono da affiancare a quelli del numero dei componenti e del livello di risorse investite per valutare l'efficacia dei "cacciatori" di rendite.

Il quadro emerso delinea un ruolo dei gruppi di pressione molto chiaro all'interno della scuola delle scelte pubbliche. Lo scopo dei gruppi di pressione è ottenere atti legislativi favorevoli ai propri interessi sotto varie forme che dipendono dal tipo d'interesse che essi tutelano. Nel caso dei produttori di beni saranno ben visti provvedimenti che mirano a limitare la concorrenza nel mercato e favorire l'istaurarsi di condizioni di oligopolio o, in casi estremi di monopolio. Nel caso invece, molto interessante dal nostro punto di vista, dei proprietari dei fattori produttivi si va alla ricerca di una rendita più alta rispetto al costo opportunità che si forma sul mercato. Infine, il numero dei componenti del gruppo, la loro capacità di investire risorse in queste attività, la rete di connessioni che sviluppano con il decisore pubblico e i rapporti che essi instaurano tra di essi influenzano sia l'efficienza dei gruppi sia gli effetti sul benessere sociale collettivo.

Spostiamo ora l'attenzione sulla componente non elettiva della decisione politica cioè quel complesso di individui ed istituzioni che va sotto il nome generico di burocrazia.

2.2.2 Il ruolo della burocrazia

Nella visione generale portata avanti dalla scuola delle scelte pubbliche rispetto alla formulazione e implementazione delle politiche pubbliche non poteva essere non considerata la componente non elettiva delle amministrazioni pubbliche. La burocrazia, infatti, è una costante di tutti i sistemi politici e si caratterizza da un punto di vista funzionale con un duplice compito. Da un lato traduce in leggi, provvedimenti e decreti le volontà del decisore pubblico, dall'altro monitora l'applicazione ed il corretto funzionamento delle varie politiche. La scuola delle scelte pubbliche ben presto ha quindi riconosciuto il ruolo centrale della burocrazia all'interno del mercato politico ed ha proposto un tentativo di codificarlo secondo lo schema generale usato per i soggetti politici. Il contributo seminale in questa direzione è quello di Gordon Tullock (1965) a metà degli anni sessanta. L'autore propone di abbandonare la visione "senza volto" della burocrazia che la relega a semplice esecutrice delle prescrizioni della politica, con nessuna la volontà di esprimere proprie scelte politiche ed interessi. In sintesi si suggerisce di entrare dentro la "scatola nera" della burocrazia per analizzarne sia la struttura sia il comportamento individuale delle sue componenti. Tullock vede come principale interesse del burocrate l'espansione della burocrazia stessa, attraverso questo sviluppo per il singolo burocrate si avranno vantaggi in termini di potere, rispetto, considerazione da parte del decisore pubblico ed influenza sulle decisioni, ma anche vantaggi di ordine pratico come migliori salari e condizioni di lavoro più piacevoli.

Seguendo impostazione di Tullock, Niskanen (1978) propone di interpretare il ruolo della burocrazia nel mercato politico come un monopolio bilaterale. Al centro si colloca la burocrazia con

un lato i politici e dall'altro i cittadini la utilizzano in via esclusiva. L'informazione imperfetta che i cittadini ed i politici hanno sull'attività della burocrazia rafforza la centralità del suo ruolo.

Sul ruolo della burocrazia vengono prodotti molti studi per determinarne il livello di efficienza ed il ruolo nella determinazione delle scelte collettive, tra questi ricordiamo in contributi di Alchain, Demetz e McKean (1964) che promuovono un sistema di incentivi e sanzioni per guidare le sue aspirazioni all'espansione della burocrazia, verso le condizioni di massima efficienza e diversificazione dei servizi ai cittadini.

Da questo breve quadro emerge una concezione della burocrazia attiva in contrapposizione all'idea classica di esecutore anonimo o "eunuco economico" come l'ha definita Tullock. Ai fini del nostro lavoro di ricerca questa impostazione del ruolo della burocrazia risulta molto interessante. Infatti, volendo studiare il comportamento della Commissione all'interno della definizione della PAC, è fondamentale poter attingere a strumenti teorici e metodologici adatti per chiarire come la Commissione sia attivamente coinvolta nel negoziato PAC.

2.3 La scuola delle public choice e le politiche agrarie

Il quadro fin qui fornito ha avuto lo scopo di introdurre le basi teoriche "storiche" su cui poggia lo schema analitico dei modelli della *new political economy*. Procedendo di seguito, l'analisi si concentra sulla letteratura che ha utilizzato l'approccio della scuola delle public choice per spiegare la logica dell'intervento pubblico in agricoltura.

Il notevole coinvolgimento dello Stato nella politica agraria e contemporaneamente le criticità rilevate da numerosi studiosi nell'analisi della logica di tale intervento, hanno fatto sì che un nutrito gruppo di economisti si servisse degli strumenti analitici della *new political economy* alla ricerca di un approccio che superasse i limiti insiti nella tradizionale separazione dell'analisi politica da quella economica (Zezza, 1987).

De Benedictis in un saggio del 1987, rileva l'esistenza di quello che egli definiva un "binomio asimmetrico" nella ricerca economico agraria. Con questa espressione l'autore segnala la scarsa capacità strumentale mostrata dall'analisi economica rispetto alle esigenze di ricerca espresse dalle politiche agrarie, sottolineando come solo l'utilizzo di una differente impostazione teorica e concettuale possa essere di aiuto nell'illustrare la logica dell'intervento pubblico nel settore primario (De Benedictis, 1987). Nello stesso saggio, De Benedictis sollecita agli studiosi italiani a rivolgere maggiore attenzione alle strategie di comportamento dei singoli attori economici e dei

meccanismi di interazione tra gli attori stessi per giungere ad un'adeguata comprensione delle scelte di politica agraria.

Un contributo particolarmente interessante nell'ambito di questo filone è rappresentato da un saggio del 1986 di De Janvry, - Perché i governi fanno quello che fanno? L'autore sviluppa un'analisi il cui contenuto teorico poggia le basi sulla teoria dello Stato di chiara impostazione marxista, e ricerca le cause delle distorsioni e delle iniquità dell'intervento pubblico all'interno dei contesti storici e sociali dei paesi in cui esse si sono originate (De Janry, 1986). In particolare, De Janvry evidenzia come le scelte di politica agraria vadano collocate all'interno dei rapporti esistenti tra struttura sociale ed economica di un paese, nella sua posizione all'interno della divisione internazionale del lavoro, e nelle caratteristiche dello Stato stesso, in termini di forma funzioni e limiti. L'autore esamina la formazione dei prezzi dei prodotti agricoli nel caso di Stati Uniti, India, Egitto, ed illustra il ruolo di primissimo piano giocato dalle lobbies agricole nell'orientare la formulazione delle politiche agrarie.

Il lavoro di De Janvry si inserisce all'interno del cosiddetto "nucleo di Berkeley", un nutrito gruppo di studiosi che cercano, attraverso l'approccio marxista della teoria dello Stato, e servendosi di una robusta strumentazione quantitativa, di individuare chiavi di lettura idonee ad interpretare le politiche dei mercati dei prodotti agricoli. Tra questi vale la pena ricordare gli studi di Rausser (1982) e di Rausser, Lattimore, Lichtemberg (1982) i quali attraverso analisi econometriche, sviluppano modelli tesi ad endogenizzare il ruolo dell'operatore pubblico nella formulazione delle politiche agrarie.

Trascureremo, in questa sede, di approfondire un filone di ricerca sviluppatosi nell'ambito dell'economia dello sviluppo dal secondo dopoguerra, che ha approfondito l'analisi della formulazione delle politiche agricole confrontando la protezione insufficiente assicurata al contesto primario nell'economie dei paesi in via di sviluppo e invece, l'eccesso di protezione di cui il settore agricolo ha beneficiato nell'economie avanzate (Zezza, 1987). Pur tuttavia, merita qualche attenzione il contributo di Olson a tale indirizzo. L'autore rigetta l'ipotesi tradizionale che giustifica il protezionismo al settore agricolo come mezzo per garantire l'estrazione di surplus che consenta l'avvio di processi di sviluppo industriale; e individua invece nell'efficienza dell'azione collettiva condotta dai produttori agricoli, la chiave di lettura che spiega il sostegno accordato all'agricoltura, sia nelle economie sviluppate sia nei paesi emergenti (Olson, 1985).

Olson illustra come il contesto agricolo, per le caratteristiche stesse di numerosità e ridotte dimensioni delle imprese, incentivi gli agricoltori aggregarsi e chiedere protezione da parte dello Stato, a differenza di altri settori economici, dove la presenza di forme di mercato vicine

all'oligopolio e frequentemente al monopolio, facilita l'accordo tra imprese allo scopo di formare strutture di mercato in grado di fissare direttamente i prezzi. Lo studioso enfatizza la differenza tra l'azione collettiva di mercato, promossa dai gruppi industriali, e quella di lobbying promossa dalla produzione agricola. La sua tesi è che i grandi gruppi industriali, avendo una struttura di costi associati all'organizzazione dell'azione collettiva estremamente bassi, trovino più conveniente non svolgere azione di lobbying sull'operatore pubblico; bensì promuovere azione collettiva di mercato, fissando direttamente con le altre imprese politiche di prezzi ad hoc. In un contesto come quello agricolo invece, i produttori, che si muovono sostanzialmente in concorrenza perfetta, a causa dell'"intensità spaziale" in cui operano, trovano maggiore convenienza nel sostenere i costi legati all'organizzazione dell'azione collettiva finalizzata alla promozione di attività di pressione sullo Stato (Olson, 1985).

Gardner (1995) ha testato empiricamente l'ipotesi proposta da Olson utilizzando le serie storiche del sostegno via prezzi assegnato alle principali commodities statunitensi. L'autore analizza la capacità di lobbying espressa dalle organizzazioni dei produttori e mostra come differenti capacità di pressione si traducano in differenti livelli di supporto. Seguendo Olson, anche Gardner sostiene come la capacità di pressione mostrata da alcuni gruppi dipenda largamente dai costi di organizzazione e dalle azioni poste in essere per prevenire il free riding. Secondo l'autore, indicatori di tali costi sarebbero il numero di produttori per commodity, la loro dispersione geografica e la redditività delle produzioni in esame. L'analisi empirica condotta da Gardner confermerebbe l'ipotesi che le variabili associate con i costi generati all'attività di lobbying, unitamente ai costi sociali di redistribuzione sono fattori importanti per spiegare la logica di intervento via mercati nel contesto statunitense (Gardner, 1995).

Nello stesso saggio, Gardner rileva pure come all'interno del contesto agricolo sarebbero maggiori le pressioni ad intraprendere azioni collettive di lobbying rispetto ad altri settori economici, perché minori sarebbero i costi sostenuti in caso di fallimento dell'azione stessa. L'autore spiega tale ipotesi riflettendo su come, caratterizzandosi il disegno dell'intervento pubblico in agricoltura in un sostegno mirato ai singoli comparti produttivi, gli agricoltori possono qualora fallisca l'azione di lobbying finalizzata ad ottenere misure politiche su una commodity, avviare attività di pressione per altre produzioni. Secondo Gardner questo sarebbe impossibile, ad esempio nell'ambito industriale dove gli elevati costi e la specializzazione produttiva non consentirebbero alcun riorientamento della spesa per la promozione dell'azione collettiva (Gardner, 1995).

Le ipotesi proposte da Olson ricadono in un ambito di studio sviluppato anche dallo stesso De Janvry e da Sautolet (1986), che introduce lo schema dei costi di transazione per illustrare i processi di organizzazione e contrattazione dell'azione collettiva.

Uno studio di un certo interesse ai fini della nostra analisi, è quello sviluppato da Anderson e Hayami (1986) sul contesto produttivo australiano che mira a spiegare le cause del diverso grado di sostegno applicato ad alcune commodities. Gli autori sostengono che i gruppi di pressione siano maggiormente interessati agli effetti di breve periodo delle politiche, ipotizzando una maggiore mobilità del lavoro rispetto al capitale, appunto nel BP, essi spingeranno per ottenere politiche di sostegno dirette a comparti produttivi che presentano un rapporto capitale/lavoro relativamente basso. Si spiegherebbero così gli elevati livelli di sostegno accordati alla zootecnia da latte, all'avicoltura e alle imprese tabacchicole, al contrario di quanto è avvenuto per il comparto cerealicolo e la zootecnia da carne e da lana. Gli stessi autori rafforzano tali ipotesi rilevando come in questi settori la presenza di strutture organizzative, ad esempio di cooperative per la trasformazione e la commercializzazione facilitino l'azione collettiva. Ancora, gli autori evidenziano come la domanda di protezione per un singolo comparto sarebbe fortemente condizionata dall'attività di lobbying promossa dall'industria a monte e a valle dell'agribusiness, e questa sarebbe un'ulteriore giustificazione della posizione differente di alcune filiere rispetto ad altre (Anderson, Hayami, 1986).

2.3.1 Il paradigma della *new political economy* e le sue applicazioni allo studio della PAC

I precedenti paragrafi hanno introdotto il background teorico di riferimento di questo lavoro. Di seguito, l'analisi si restringe ai recenti sviluppi della *new political economy* applicati al contesto agricolo comunitario. Anche in questo caso la rassegna dei contributi offerta, lungi dall'essere esauriente, si concentrerà sugli studi che per impostazione concettuale e ipotesi trattate, più si avvicina agli obiettivi di questa tesi.

L'attenzione degli accademici e dei policy makers alle linee evolutive del sostegno pubblico assegnato all'agricoltura europea, va rafforzandosi nella seconda metà degli anni '80, quando il "tramonto" di quello che De Benedictis aveva definito il "vecchio paradigma di politica agraria", e la faticosa ricerca di un "nuovo" paradigma, riportavano all'importanza di un approccio di *political economy* all'esame della PAC. In questa direzione, si potrebbe tentare una prima classificazione all'interno dei contributi sviluppati, sostanzialmente in due categorie analitiche. Alcune analisi si sono concentrate sull'esame di specifiche fasi del processo di riforma della PAC, con lo scopo di studiarne gli effetti e le implicazioni attraverso modelli empirici. Nell'altra direttrice di ricerca,

ricadente non solo nell'ambito dell'economia agraria, quanto delle scienze politiche, la discussione sembra essersi concentrata sulla struttura istituzionale e sul ruolo giocato dalle istituzioni comunitarie all'interno del processo di riforma agricolo.

Le peculiarità stesse del decision making process comunitario hanno dato spazio ad approfondimenti specifici. In questa direzione, si sono collocati gli sforzi di alcuni studiosi (Van der Zee, 1997, Pokrivacak, Swinnen 2002) che hanno approfondito le caratteristiche del processo decisionale agricolo. Rilevano Meester e Van der Zee (1993) come quest'ultimo risulti opaco per numerose ragioni:

1. Il numero di istituzioni coinvolte.
2. Le modificazioni del ruolo e dell'influenza di tali istituzioni nel tempo.
3. La distanza tra i centri decisionali e gli SM.
4. L'esistenza di settori con specifici processi decisionali, come nel caso agricolo, con regole e corpi istituzionali differenti dal framework istituzionale generale.

Su questa linea, si muove il contributo di Swinnen e Pokrivack (2002) che analizzano l'influenza della Commissione in seno alla scena negoziale agricola. Gli autori hanno analizzato non solo la posizione privilegiata all'interno del processo decisionale, giocata dalla Commissione, ma soprattutto hanno approfondito il ruolo del commissario per l'agricoltura nell'orientare il processo politico e il corso delle negoziazioni. Swinnen e Pokrivack si sono concentrati sull'analisi degli eventi che si sono succeduti all'indomani della pubblicazione delle proposte di Riforma redatte dal Commissario Fischler sul Mid Term Review, quando alcuni SM accusarono lo stesso commissario di andare oltre il mandato che gli era stato assegnato dal Consiglio (Swinnen e Pokrivack, 2002).

In merito ai fattori che influenzarono il risultato della riforma Fischler è doveroso citare un volume, a cura dello stesso Swinnen (2008), nel quale sono raccolti una serie di contributi volti a costruire un quadro dei fattori che hanno influenzato l'esito della riforma della Politica Agricola Comunitaria. Nel capitolo conclusivo del volume viene presentata un'analisi molto dettagliata di come i fattori elencati, e l'approccio che la Commissione ha scelto per gestire il negoziato, abbiano costituito una perfetta combinazione nel determinare l'esito della riforma.

E' necessario sottolineare che in questa direzione si erano concentrati anche gli sforzi di altri studiosi che avevano esaminato il ruolo delle singole istituzioni coinvolte nel processo decisionale comunitario, e il rapporto tra le stesse. In questo senso, oggetto dell'attenzione degli accademici è stata la Commissione, indicata come il motore del cammino di integrazione oltre che la principale responsabile delle politiche e della legislazione comunitaria (Meester, Van der Zee, 1993).

Coleman e Tangermann (1999) guardano alla Commissione come ad un'istituzione indipendente che gioca un ruolo leader con una propria funzione obiettivo. Moravcsik, invece, ritiene che la Commissione rappresenti un corpo la cui attività è finalizzata a ridurre i costi di transazione della negoziazione tra gli SM (Moravcsik, 1994).

Nel lavoro cui si faceva riferimento in precedenza, Swinnen e Pokrivcack (2002) costruiscono un modello del decision making comunitario in due stadi. Una prima fase, in cui i paesi costruiscono le loro preferenze ed una seconda in cui gli stessi prendono parte al processo negoziale in seno al Consiglio dei Ministri. Gli autori collocano al centro dell'analisi il ruolo giocato dalle procedure del decision making system, e mostrano come al modificarsi delle regole di voto, dall'unanimità alla maggioranza qualificata si modifichi la posizione della Commissione e la sua influenza in seno al processo politico. Il modello proposto evidenzia come con l'applicazione della maggioranza qualificata aumenti la probabilità che non si giunga ad un accordo, e che in altre parole prevalga lo status quo. Secondo gli autori, la distribuzione stessa dei voti tra Stati, in seno al Consiglio amplificherebbe la misura e gli effetti di tale meccanismo. Il modello è costruito assumendo che gli SM si confrontino su una singola commodity, ed assumono che tutte le decisioni politiche riguarderanno un singolo comparto produttivo, ed in particolare variazioni di politiche di prezzo d'intervento per quella specifica produzione. Nel modello si assume che una volta giunti in seno al Consiglio, le misure adottate dipenderanno dalle regole del decision making comunitario ed in particolare dal meccanismo di voto previsto. Gli autori considerano tre differenti modelli di voto: la maggioranza semplice (UE 15, con 87 voti), la maggioranza qualificata (in tal caso l'approvazione richiede il 50% dei voti e quindi 62/87) e l'unanimità. Secondo il modello sviluppato la Commissione, che a sua volta avrà specifiche preferenze rispetto al livello di prezzo di intervento per la commodity in questione, determinerà l'equilibrio finale (Swinnen e Pokrivcack, 2002).

Un filone di studi particolarmente interessante è quello sviluppato non da economisti agrari, bensì da studiosi di scienze politiche, che ha preso avvio con il contributo di Putnam (1988) cui sono seguiti i lavori di Moravcsik (1997, 2002), Patterson (1997) Knill e Lehmukul (1999), Skogstad, (1998), Puchala (1999), i quali hanno approfondito il ruolo delle politiche agricole all'interno del processo di integrazione comunitaria.

Il contributo di Putnam¹, pur non essendo originariamente concepito per il contesto agricolo, ha avuto nel tempo alcune applicazioni alla PAC. Il punto fondante di questo approccio è la rappresentazione del processo politico europeo come la risultante di un gioco a due stadi che vede

¹ Maggiori dettagli sul lavoro di Putnam sull'importanza della logica del gioco a due stadi sono offerti nel capitolo che segue (par. 3.2).

fronteggiarsi interessi e vincoli nazionali in una prima fase, e successivamente considera gli stessi interessi spostarsi all'interno dell'arena comunitaria (Putnam, 1988).

Patterson (1997) ha utilizzato il modello inizialmente formulato da Putnam a due stadi, per spiegare le linee evolutive del processo di riforma agricolo comunitario. L'autrice conclude³² che il potere e l'eterogeneità dei gruppi di interesse coinvolti nei diversi livelli ha effetti di primaria importanza nell'orientare il processo di revisione della politica agricola comune; ed ancora che gli accordi di riforma che emergono dalle negoziazioni sono da considerarsi, in primo luogo, come il risultato dell'interazione delle diverse strategie poste in essere dagli SM, e secondariamente come l'esito del bargaining process sovranazionale (Patterson, 1997).

Un contributo rilevante per la nostra analisi ai fini della nostra analisi è quello di Cavallo² et al. (2007) che utilizza la logica dei due livelli per individuare una chiave di lettura del percorso di revisione della politica agricola che ha portato alla riforma del 2004

L'attenzione di alcuni studiosi, si è concentrata sulla disamina delle determinanti e delle implicazioni di singole fasi del processo di Riforma della PAC. Mahè e Roe (1996) hanno esplorato le implicazioni che il contesto istituzionale e le pressioni che giungevano in sede GATT hanno avuto sull'avvio del processo di riforma Mac Sharry. Gli autori hanno applicato un modello di teoria dei giochi che considera come i governi degli SM abbiano una funzione obiettivo data dalla massimizzazione della somma dei surplus di produttori e consumatori nazionali, cui vengono sottratti i costi finanziari di contribuzione al bilancio comunitario.

L'ipotesi da cui muove il gioco è che i paesi si confrontino in un meccanismo molto vicino al log rolling, in cui ciascuno Stato è interessato ad una sua strategia tesa a massimizzare i vantaggi derivanti dagli accordi in direzione di un singolo comparto produttivo, e che ciascuno sia disposto a favorire le strategie degli altri paesi, in cambio dell'approvazione delle misure cui è interessato. Gli autori propongono un modello a due paesi che vede la Francia interessata a massimizzare i propri benefici sulle produzioni cerealicole, mentre il Regno Unito mira a favorire trasferimenti alla zootecnia da carne, quello che si instaura è un sistema molto simile al dilemma del prigioniero, in cui ciascuno ha incentivi a cooperare e nessuno devia dalla strategia prescritta (Mahè, Roe, 1996).

Petit ha sviluppato alcune analisi sulle politiche agricole europea e statunitense (Petit, 1985) e sul ruolo svolto dai gruppi di pressione sulla PAC (Petit, 1989), oltre ad un noto saggio (Petit et al., 1987), di cui questa tesi fa parte dell'impostazione concettuale, concepito con altri studiosi di

² Data la rilevanza del contributo di Cavallo et al per questa analisi se ne approfondisce la discussione nel capitolo che segue (paragrafo 3.3)

alcuni paesi europei. Il lavoro ha inteso, in un approccio di political economy, esaminare l'introduzione del sistema delle quote latte attraverso un'analisi comparata svolta in un alcuni SM, che tenesse in considerazione il ruolo svolto da tutti gli attori coinvolti a livello nazionale ed al livello comunitario, all'interno del processo politico che condusse all'introduzione del sistema. In particolare, il contributo forse più rilevante dello studio, è quello di aver proceduto ad una disamina delle singole fasi evolutive del bargaining process, anche attraverso la ricostruzione dell'influenza dei singoli attori istituzionali e non, per ciascuno dei quali le unità di ricerca che hanno redatto l'analisi a livello di singoli paesi, hanno individuato obiettivi, vincoli e strumenti di azione, oltre che le interrelazioni tra questi e la scena istituzionale comunitaria.

In questo senso, si sviluppa anche un saggio di Kay (1998) che procede in un approccio di public choice, ad un'accurata analisi del processo decisionale comunitario e del processo politico che ha condotto alla Riforma Mac Sharry.

Alcuni studiosi hanno approfondito l'influenza dei gruppi di pressione all'interno del decision making process comunitario. Senior Nello (1984, 1986, 1996) ha sviluppato alcuni studi in questa direzione. Sostanzialmente l'autrice ha applicato alla PAC lo schema prodotto da Peltzman, a sua volta considerato una formalizzazione e un'estensione del lavoro di Stigler.

L'ipotesi è che qualsiasi regolazione economica comporti un trasferimento di ricchezza, nel caso comunitario tale trasferimento ha avuto luogo in larga misura via mercato. L'analisi, pur non prevedendo applicazioni in termini quantitativi, individua nelle organizzazioni degli agricoltori, rappresentate a livello di COPA COGECA, in quelle dei consumatori, con rappresentanza attraverso il lavoro del BEAU e dell'EUROCOOP, e nelle industrie alimentari, le principali lobbies che agiscono a livello comunitario e ne illustra i meccanismi di funzionamento, struttura istituzionale e modalità di azione in seno al decision making process comunitario. Lo studio giunge alla conclusione che la lobby agricola abbia indubbiamente svolto un'attività di pressione di gran lunga più efficace di qualsiasi altro gruppo. Pur tuttavia, esisterebbero dei vincoli all'espansione di tale azione, che risiedono in parte nella disciplina finanziaria e parte nel modificarsi delle condizioni di attuazione delle decisioni quando il contesto si sposta dalla scena europea alle sedi multilaterali.

Su linee comuni a quelle di Senior Nello si muovono alcuni contributi che mirano ad illustrare il ruolo giocato dai gruppi di pressione all'interno delle istituzioni comunitarie. La gran parte di questi hanno però applicazioni distanti dal contesto agricolo e non saranno pertanto esaminate in questa sede. Tra questi, di un qualche interesse ai nostri fini, si rivela un recente contributo di Bouwen, che testa empiricamente il risultato dell'attività di lobbying dei gruppi economici in seno al Parlamento Europeo. L'autore si concentra sul ruolo centrale giocato dall'informazione, all'interno di un

contesto che vede il decision making process da una parte e i gruppi di interesse dall'altra. L'autore mostra come le lobbies si trovino in una posizione nettamente più favorevole rispetto policy makers se si guarda all'insieme del contesto informativo in cui esse si muovono, in particolare l'autore individua due differenti tipi di informazioni cruciali all'interno del contesto decisionale e mostra come in tutte le posizioni delle lobbies sarebbe nettamente migliore rispetto ai policy makers:

1. La cosiddetta Expert Knowledge che indica l'insieme delle competenze tecniche sviluppate dagli operatori all'interno del mercato.

2. L'insieme delle informazioni circa i singoli contesti nazionali, istituzionali e privati.

Su posizioni differenti invece, si muove lo stesso Kay, che in un articolo recente riprende un'analisi sul ruolo svolto dai gruppi di pressione a livello comunitario e nazionale. L'autore esamina i rapporti tra lobbies e istituzioni comunitarie arrivando a concludere che il principale meccanismo che determina l'evoluzione dei processi di riforma della PAC risiede nel processo di interazione tra i singoli SM e le istituzioni europee. Kay mostra come invece il ruolo giocato dai gruppi di pressione, pur essendo rilevante in sede di comitati, cioè in fase di formulazione delle proposte, non abbia effetti diretti nel condizionare i risultati del negoziato politici (Kay, 2000).

.

3

DAGLI OBIETTIVI AGLI STRUMENTI PER L'ANALISI

3.1 Introduzione

Il quadro teorico esposto nel capitolo precedente ha messo in evidenza l'importanza di considerare il processo di definizione della PAC come il frutto dell'interazione di diversi soggetti all'interno di un quadro istituzionale particolare come quello dell'Unione Europea. Nello specifico, è stata sottolineata la notevole capacità esplicativa delle dinamiche di definizione della PAC da parte di quei contributi che intendono il *policy making* comunitario come il frutto dell'interazione di due livelli, quello comunitario e quello nazionale.

In questo capitolo sono presentati gli strumenti teorici che compongono la “cassetta degli attrezzi” per la nostra analisi. Lo scopo è quello di dotarsi di una chiave interpretativa con la quale, da un lato valutare i risultati del caso studio, dall'altro impostare la logica alla base del tentativo di formalizzazione.

3.2 *Two level games* come sintesi degli strumenti per l'analisi

Sintetizzando gli obiettivi dell'analisi esposti nell'introduzione, questo lavoro punta ad individuare quale ruolo svolge la Commissione Europea all'interno del processo di definizione della PAC. Nello specifico si vuole capire come la Commissione riesca ad inserire tra gli strumenti della politica agricola alcuni elementi che, nel rispondere a esigenze di carattere comune, siano in parte o in tutto in contrasto con gli interessi degli Stati membri, individuando nel contempo gli strumenti che essa utilizza per svolgere tale operazione. Da questa sintesi degli obiettivi appare chiaro come per questa analisi i contributi che si basano sulla logica dei *two level games* si configurano come il riferimento teorico fondamentale. A livello generale, rappresentare il *policy making* europeo attraverso la chiave di lettura su due livelli, permette di ricondurre all'interno di un unico quadro teorico le diverse componenti del processo di definizione della PAC. Potendo quindi valutare la

posizione degli Stati membri e della Commissione attraverso una sola chiave di lettura che permette delle comparazioni semplici e molto efficaci. Rispetto agli obiettivi specifici gli strumenti analitici della logica dei *two level games* possono essere utilizzati per descrivere il comportamento strategico dei soggetti che partecipano alla definizione della PAC ed individuare le relazioni tra gli elementi che determinano la posizioni degli attori e il risultato negoziale. Per comprendere appieno queste affermazioni è necessario scendere nel dettaglio della logica dei *two level games*.

3.2.1 Dal contributo di Putnam alla sua applicazione in ambito PAC

Il contributo fondamentale nell'ambito dei *two level game* è "*Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two Level Games*" di Robert Putnam (1988). Nel suo lavoro seminale l'autore propone una chiave di lettura delle relazioni internazionali su due livelli. Il concetto base è quello di separare la sfera internazionale dalle dinamiche politiche interne di ogni paese. Viene definito quindi il Livello 1 all'interno del quale i governanti negoziano tra loro per arrivare ad un accordo, ed il Livello 2 nel quale avviene una discussione separata tra i componenti della scena politica interna ad ogni Stato sull'opportunità di ratificare l'accordo proposto a Livello 1. Da questa chiave di lettura scaturisce come "la diplomazia e le strategie politiche sono vincolate simultaneamente da un meccanismo di interazione tra i due livelli, ovverosia dalla relazione tra cosa gli altri paesi sono disposti ad accettare e cosa gli interessi nazionali sono favorevoli a ratificare". Per concludere con successo una negoziazione, i governi devono contrattare sui due tavoli, al fine di raggiungere gli accordi nelle arene internazionali e al contempo assicurarsi l'approvazione interna". (Putnam, 1988). Ai fini della nostra analisi, oltre alla chiave di lettura generale, il contributo di Putnam risulta particolarmente interessante per gli strumenti che mette a disposizione per rappresentare il negoziato e le sue determinanti. Putnam definisce il win-set come "*the set of all possible level I agreements that would win when simply voted up or down*" (Putnam 1988). In altre parole, all'interno del win-set vengono ricondotte le dinamiche politiche interne di ogni partecipante alla scena negoziale, dall'interazione di queste componenti può essere ricavato un profilo degli accordi che compone il win-set e che quindi il Paese in questione è disposto ad accettare. Per definizione, ogni accordo possibile deve scaturire dalla sovrapposizione degli win-set dei partecipanti. Putnam individua la seguente relazione "*Larger win-sets make level I agreement more likely, ceteris paribus [...] The relative size of the respective level II win-sets will affect the distribution of the joint gains from the international bargain*". In pratica, secondo Putnam, se i vincoli interni ai quali i governanti devono rispondere sono poco stringenti sarà più facile trovare un accordo in sede

nazionale. Nel contempo viene individuata una relazione diretta tra le dimensioni relative degli win-set e la distribuzione dei benefici che i paesi traggono dall'accordo.

In sostanza, secondo Putnam, la compenetrazione tra interessi nazionali e scena internazionale si realizza attraverso le influenze che il contesto interno di ogni paese ha sulla dimensione del win-set che ogni negoziatore (governante) ha a sua disposizione. Più piccolo sarà il win-set dei partecipanti più ristretto il margine per un accordo, non solo ma più grande è il win-set di un paese rispetto agli altri e maggiore sarà la sua capacità di contrattazione e quindi il suo peso negoziale.

In conclusione del suo lavoro Putnam individua tre fattori che concorrono a determinare la dimensione degli win-set: la forza politica degli *stakeholders* nazionali, il ruolo giocato dalle istituzioni, la posizione dei negoziatori tanto sulla scena interna che nell'arena internazionale.

E' ora possibile comprendere quanto la logica dei *two level games* sia interessante ai fini della nostra analisi. A livello generale, disporre di uno strumento per definire le posizioni degli Stati membri in relazione alle caratteristiche politiche interne permette di valutare in che misura gli elementi dell'accordo raggiunto tutelino questi interessi, e quindi tracciare un profilo dei paesi che nel complesso escono "vincitori" o "perdenti" dal processo di definizione della PAC.

Nello specifico per valutare il ruolo della Commissione è possibile, una volta stabiliti i suoi obiettivi rispetto al risultato negoziale, capire se essa ha effettivamente svolto un ruolo di guida nel negoziato o se si è semplicemente limitata a seguire quegli Stati membri che, in ragione della dimensione del proprio win-set, hanno conquistato un peso rilevante nel contesto negoziale. Infine, sempre in relazione al ruolo della Commissione, è possibile valutare in quali parti dell'accordo essa è riuscita a tutelare i suoi interessi e quali parti ha destinato alla compensazione di quegli Stati membri che, altrimenti, non avrebbero potuto ratificare il compromesso finale. In altre parole, individuare gli strumenti attraverso i quali la Commissione ha inserito all'interno della struttura della PAC elementi che rispondano a logiche comuni in contrasto con gli interessi degli Stati membri.

A livello pratico applicare la logica dei *two level game* al contesto comunitario, e nello specifico alla definizione della PAC, vuol dire determinare all'interno della scena nazionale di ogni Stato membro le caratteristiche degli elementi costituenti i singoli win-set. Un tentativo molto interessante in questo senso è quello proposto da Cavallo et al. (2007). A livello generale, il lavoro si presenta come una applicazione della logica dei *two level game* al contesto di definizione della PAC al fine di spiegare come l'interazione tra struttura istituzionale comunitaria e ruolo degli interessi degli Stati membri interagiscono nel determinare i contenuti della Politica Agricola Comune. Questo contributo risulta particolarmente rilevante rispetto a tre elementi: l'individuazione

degli elementi del win-set “agricolo”, la determinazione dei fattori principali che influenzano le dinamiche negoziali a livello comunitario ed il tentativo di formalizzazione che viene proposto per valutare l’effetto di differenti assetti istituzionali e dimensioni dei win-set sulle dinamiche dei pesi negoziali. Nel paragrafo successivo saranno descritti i primi due elementi citati mentre nel capitolo 6 sarà preso il modello proposto da Cavallo et al. come base per il nostro tentativo di formalizzazione.

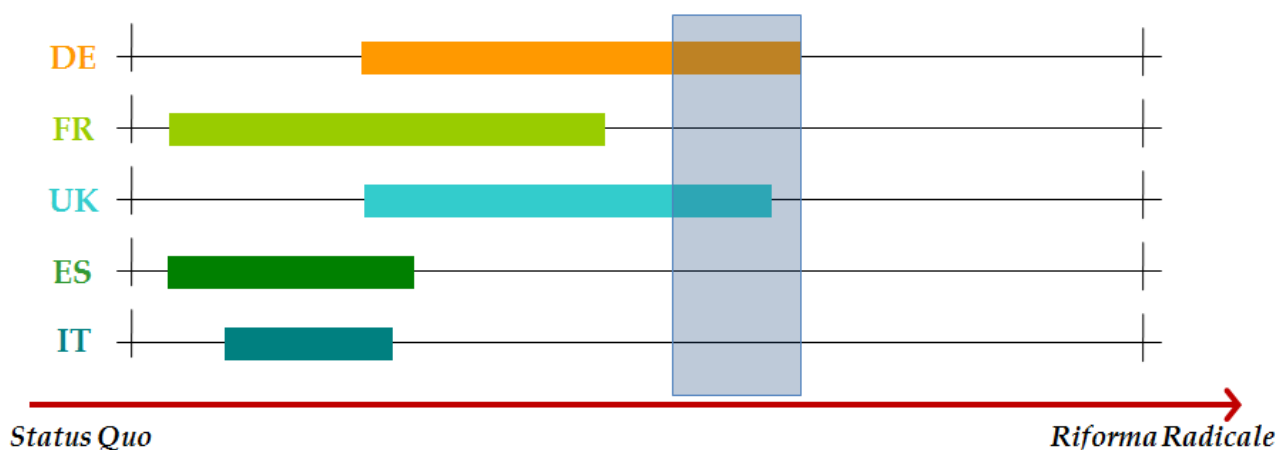
3.2.2 Rappresentazione del contesto negoziale e determinanti del win-set agricolo

A partire dalle categorie di fattori che influenzano la dimensione del win-set individuate da Putnam (1988), Cavallo et al. (2007) propongono una rappresentazione del contesto negoziale come quella riportata nella figura 3.1.

Dalla figura si evince come per ogni Stato membro sia stata definita la posizione del win-set in una scala che va dallo status quo alla riforma incisiva³ e nel contempo delimitata la grandezza dello stesso.

Grazie a questa rappresentazione è possibile individuare l’area all’interno della quale ricadrà l’accordo finale sul tema in discussione, rappresentata dalla banda grigia trasversale.

Figura 3.1: Rappresentazione del contesto negoziale secondo la logica dei two level game proposta da Cavallo et al. (2007)



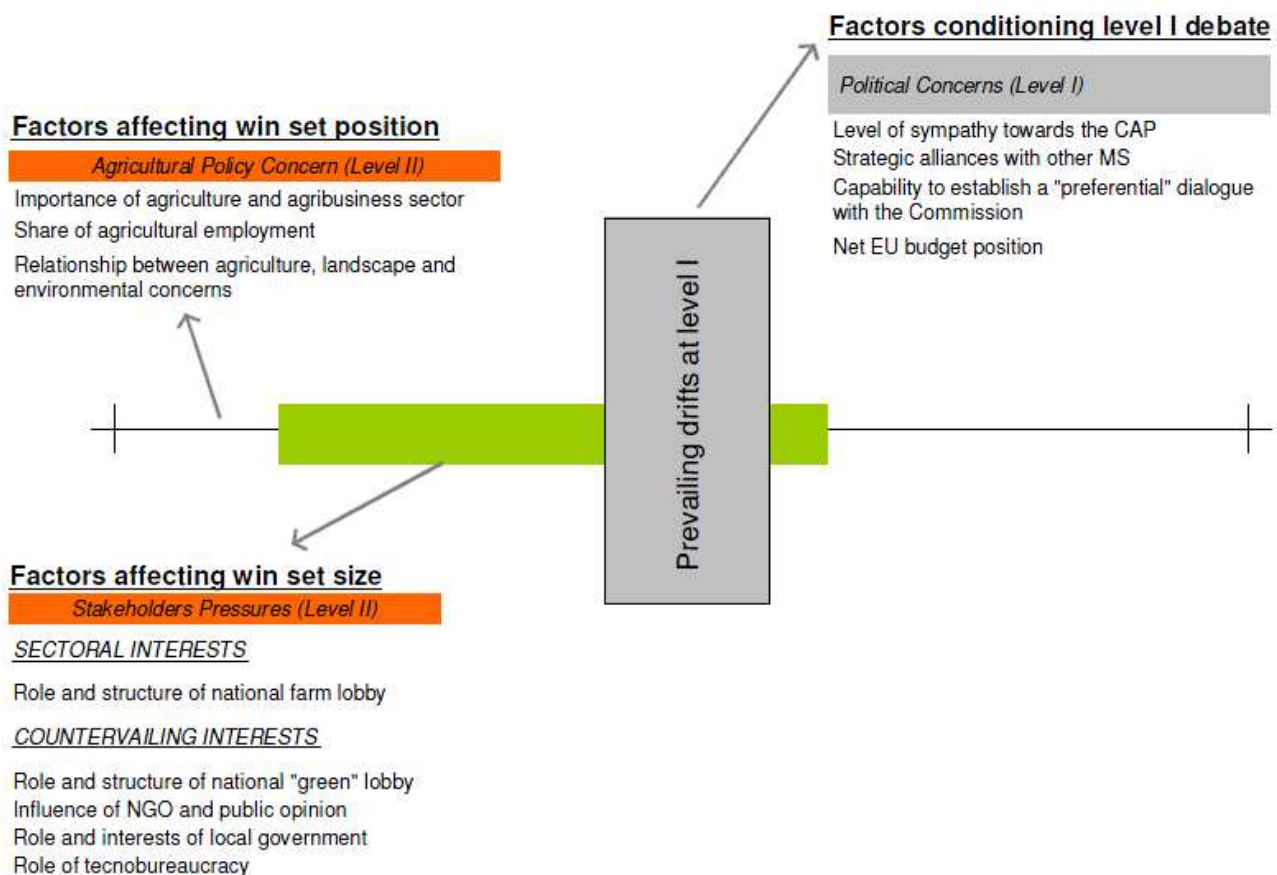
³ Prima di entrare nel dettaglio della discussione sulle determinanti della configurazione degli win-set è necessario chiarire meglio il contesto dell’analisi proposta da Cavallo et al. per comprendere a pieno il significato dei fattori di influenza proposti. Lo studio va contestualizzato all’interno della Revisione di Medio Termine della PAC del 2003, in quel contesto il termine riforma definisce a livello generale una riduzione del livello di protezione per il settore agricolo, una alta attenzione alle politiche per lo Sviluppo Rurale o una maggiore rilevanza delle tematiche ambientali. Nello specifico queste indicazioni di carattere generale si traducono in nel disaccoppiamento totale, in un aumento dei fondi per la politica di Sviluppo rurale o una maggiore coerenza delle norme sulla condizionalità.

Per sostanziare l'analisi Cavallo et al. (2007) scompongono i fattori individuati da Putnam per definire la dimensione degli win-set in due categorie. Da un lato gli elementi che determinano la dimensione dei win-set, dall'altro quelli che ne indicano la posizione nella scala che va dallo status quo, ovvero nessuna riforma, verso posizioni più riformiste. Accanto a questo individuano i fattori che concorrono a condizionare l'andamento del dibattito a livello Comunitario (Livello 1).

Nel descrivere le componenti che condizionano dimensione e posizione degli win-set Cavallo et al. entrano estremamente nel dettaglio delle singole categorie, allo stesso modo sono molto specifici nel determinare i fattori che influenzano il dibattito a livello comunitario. Una sintesi degli elementi essenziali per la caratterizzazione dei win-set individuati da Cavallo et al. è proposta nella figura 3.2.

La posizione dei win-set degli Stati membri è definita da due indici che sintetizzano rispettivamente la rilevanza del settore agricolo all'interno del contesto produttivo nazionale e la quota di addetti al settore agricolo rispetto al totale degli occupati. Accanto a questi vengono indicati quei fattori che determinano la relazione tra agricoltura e il contesto geografico e paesaggistico dello Stato membro in questione. In sintesi più l'agricoltura è rilevante all'interno del contesto economico più resta difficile per il negoziatore assumere posizioni che tendano a ridurre il livello di protezione del settore. La dimensione dei win-set invece è determinata dalle caratteristiche della lobby agricola nazionale e da quel complesso di associazioni dei consumatori, organizzazioni non governative e movimenti ambientalisti che in letteratura (Micheletti, 1990; Lizzi, 2002) sono definiti *countervailing interests*.

Figura 3.2: Elementi che determinano le caratteristiche del win-set agricolo da Cavallo et al. (2007)



In questa categoria vengono ricondotti tutte quelle componenti della scena politica nazionale che in genere esprimono interessi contrari alla lobby agricola. Nel determinare la dimensione del win-set le due categorie appena esposte hanno un effetto in relazione alla loro forza relativa e capacità di influenzare il decisore finale relative. Più all'interno della scena politica dello Stato membro in questione è rilevante uno dei due gruppi di pressione la dimensione del win-set sarà costretta intorno alle sue posizioni. Viceversa, se la lobby agricola e i *countervailing interests* avranno un rapporto bilanciato il win-set dello Stato membro assumerà dimensioni maggiori, permettendo quindi allo Stato membro di accettare un range di accordi più vasto.

Infine, i fattori che determinano il contesto negoziale a Livello 1 sono: il grado di propensione che gli Stati membri hanno verso la PAC, ovvero quanto ne condividono la presente struttura e strumenti, la capacità di stabilire un dialogo preferenziale con la Commissione, di intrecciare alleanze con gli altri Stati membri e la posizione netta rispetto al budget comunitario. L'obiettivo è quello di definire il ruolo che storicamente lo Stato membro ha rivestito nei confronti della PAC, e quale tipo di strategie esso ha adottato nel contesto della sua definizione.

3.3 Limiti di un approccio generale

I fattori che determinano la dimensione e la posizione dei win-set proposti da Cavallo et al.(2007) rappresentano un valido punto di partenza per individuare strumenti principali dell'analisi. Nel contempo rivelano alcune limitazioni se valutati in relazione alla natura dello studio qui proposto ed ai suoi obiettivi specifici.

In primo luogo le determinanti dei win-set individuate dallo studio precedentemente descritto sono state ricercate nell'ottica di valutare il contesto della PAC nelle sue componenti di carattere generale. In altre parole esse sono state scelte con in mente l'idea di rappresentare la situazione negoziale che si incontra al momento di decidere riforme complessive delle linee guida della PAC e dei suoi strumenti. Questo ha condotto gli autori a scegliere degli indicatori molto generali per determinare l'influenza della scena interna in ogni Stato membro e del contesto istituzionale sulla definizione della PAC. Il nostro approccio è di natura diversa, esso si basa su un caso studio che, per quanto rilevante, rappresenta sempre il processo di riforma che ha coinvolto un settore isolato della PAC. Risulterebbe quindi difficile valutare gli stessi indicatori in relazione ad un contesto specifico come quello dello zucchero, e si perderebbero molti dettagli della formazione delle posizioni degli Stati membri e della Commissione derivanti dalle caratteristiche specifiche del settore e dell'OCM che lo regola. Inoltre, l'obiettivo del nostro studio è valutare il ruolo della Commissione e non l'effetto su di esso imposto dal contesto istituzionale in cui opera.

Al fine di superare queste limitazioni è necessario strutturare una logica per costruire i win-set dei singoli Stati membri e della Commissione che tenga conto delle caratteristiche specifiche del caso studio e degli obiettivi dell'analisi.

Un secondo limite dell'approccio proposto da Cavallo et al. è quello di assumere che la procedura legislativa attraverso la quale la PAC viene definita sia assimilabile alla fase di definizione delle proposte legislative da parte della Commissione, senza considerare come a livello formale questa è seguita dalla ricerca in sede di Consiglio dei Ministri di un compromesso che potrebbe, nelle sue caratteristiche definitive, non rispettare a pieno i contenuti del proposal.

Accanto a queste limitazioni di carattere generale si inseriscono quelle relative agli obiettivi specifici del nostro lavoro. Come detto in precedenza, questa analisi punta ad esprimere un giudizio sul ruolo della Commissione; dal nostro punto di vista l'esame dettagliato della procedura legislativa diviene fondamentale per definire le fasi in cui questa prevede un ruolo centrale per la Commissione. Inoltre, ignorare la fase raggiungimento del Compromesso in Consiglio comporterebbe la perdita di quelle informazioni essenziali per determinare se la Commissione sia riuscita o meno ad inserire all'interno dell'OCM zucchero principi e strumenti che nel tutelare

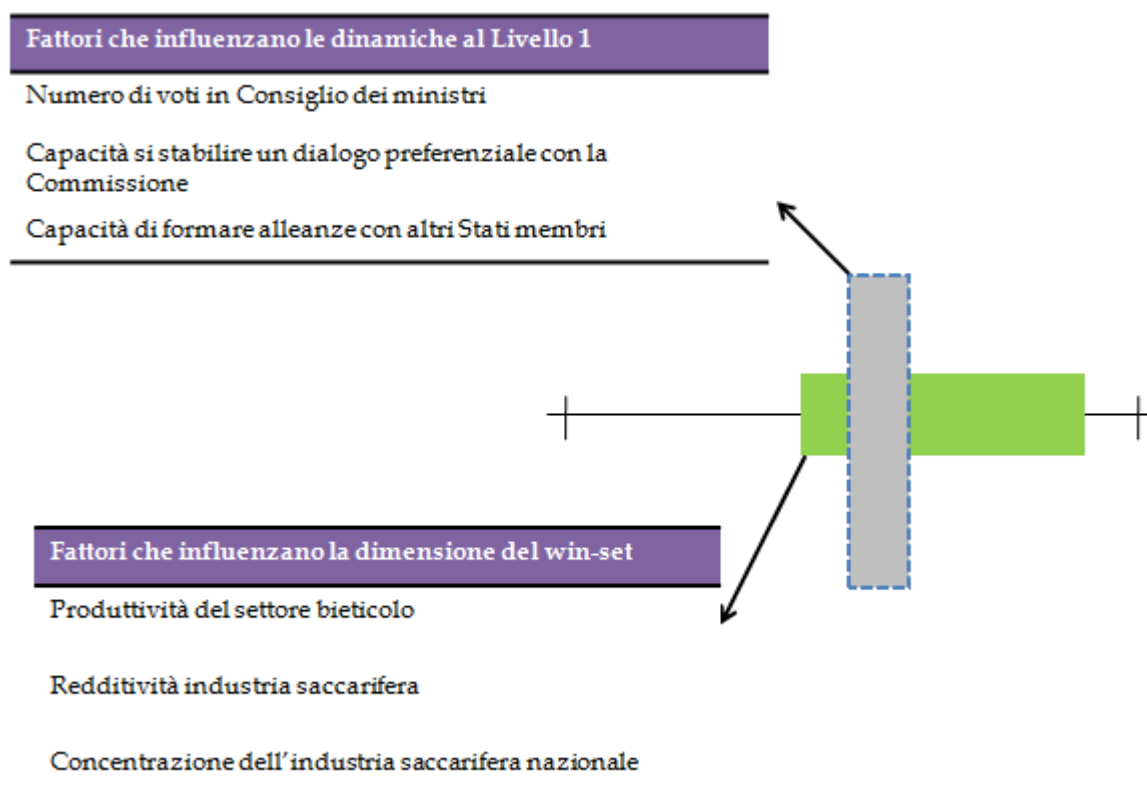
l'interesse comunitario va in direzione opposta rispetto agli interessi degli Stati membri. In questo modo si perderebbe la possibilità di definire e valutare gli strumenti che la Commissione ha utilizzato per compiere questa operazione.

Seguendo questi spunti generali, nei prossimi due paragrafi saranno prima descritte le caratteristiche del win-set per lo zucchero, e poi discusse le peculiarità della procedura legislativa vigente per la PAC all'epoca della riforma dello zucchero. in maniera tale da individuare le fasi i cui la Commissione ha il controllo della discussione e di conseguenza proporre alcune ipotesi da introdurre nel caso studio e nel tentativo di formalizzazione.

3.3.1 Un win-set per lo zucchero

Le determinanti delle caratteristiche dei win-set zucchero prese in considerazione nella nostra analisi sono indicate nella figura 3.3. Emerge immediatamente come siano assenti le determinanti della pozione del win-set, questo è dovuto al fatto che le posizioni degli Stati membri sono direttamente derivate dall'analisi documentale condotta sulla riforma dello zucchero. E' quindi superfluo ai fini dell'interpretazioni dei risultati del caso studio, e per la costruzione del tentativo di formalizzazione, indicare le nostre scelte rispetto ai fattori che determinano la posizione del win-set di uno Stato membro. In maniera inversa si possono invece derivare dal caso studio le giustificazioni addotte da ogni Stato membro rispetto alla scelta di una determinata posizione, in modo da ricostruire il complesso di fattori che la determinano.

Figura 3.3: Determinanti della posizione e dimensione degli win-set e fattori condizionanti il livello 1



Rispetto invece alla dimensione del win-set, i fattori scelti hanno lo scopo di considerare nello specifico come i paesi reagiscono rispetto ad un tentativo di riforma di un determinato strumento dell'OCM zucchero. Per l'attribuzione di questi fattori si parte dalla constatazione che lo zucchero è un settore molto protetto a livello europeo. E' probabile quindi che questa situazione abbia mantenuto in vita, in alcuni Stati membri, settori saccarifera e bieticoli che, se operanti sul libero mercato, non avrebbero retto l'impatto della concorrenza sul livello dei prezzi e avrebbero dovuto ridurre o addirittura cessare la produzione. Seguendo questa logica gli Stati membri con un alto livello di produttività del settore bieticolo, espressa in termini di t/ha di barbabietola prodotte, competitività della produzione saccarifera, espressa in relazione ai livelli di export ed alla percentuale di quota ecceduta, possono accettare un più ampio range di accordi rispetto agli strumenti dell'OCM zucchero, esprimendo quindi un win-set più ampio. Al contrario, paesi in cui si verifica la condizione inversa non potranno accettare modifiche troppo spinte in direzione di una liberalizzazione del settore, pena la forte riduzione della produzione sia di barbabietole sia di zucchero.

Attraverso la concentrazione dell'industria, espressa in numero di compagnie saccarifere o di raffinazione presenti sul territorio nazionale, si vuole stimare quanto la lobby agricola è concentrata, ovvero di quanti soggetti si compone. Mutuando l'ipotesi formulata all'interno della scuola delle

public choice che associa l'efficacia di una lobby al numero ridotto delle sue componenti (Olson, 1983), si determina la condizione per la quale, in Paesi con un numero elevato di compagnie saccarifere queste non riescano a coordinare bene gli sforzi di pressione. Negli Stati membri dove la produzione dello zucchero è in mano a pochi trasformatori quest'ultimi riescono più efficacemente a svolgere le attività di pressione.

I parametri presi in considerazione per determinare le caratteristiche del Livello 1 hanno lo scopo di introdurre una duplice valutazione: da un lato in merito a come ogni stato membro ha interpretato il negoziato europeo in senso storico, dall'altro inserire una misura di quanto lo Stato membro è rilevante in seno al Consiglio dei Ministri. Nel primo caso le ipotesi alla base sono mutate da Cavallo et al.(2007) che impostano una relazione diretta tra il ruolo storico del paese nella definizione della PAC e la sua capacità e di stabilire alleanze con gli altri Stati membri e di impostare un dialogo preferenziale con la Commissione. Il riferimento è all'influenza che lo stabilirsi di alleanze, siano esse di lungo corso o generatesi per più brevi lassi di tempo, hanno sul contenuto degli strumenti delle politiche Europee. Ad esempio l'alleanza Franco -Tedesca e il suo ruolo nel processo di integrazione europeo è stata oggetto di numerosi studi (Neville Rolfe, 1984; Petit et al., 1987, 1989, Mojer e Josling, 1990; Moravcisk, 1998), mentre altri autori hanno focalizzato l'attenzione sulla divisione tra paesi mediterranei e continentali nel difendere i diversi settori produttivi (Kay, 2000; Lizzi 2002). Infine un vasto filone della letteratura si è occupato del fenomeno del voto di scambio (log rolling) e del suo effetto nel determinare il risultato negoziale. Un contributo rilevante è quello di Crombez (2000) nel quale viene dimostrato, attraverso l'utilizzo di un modello spaziale, come il contesto istituzionale Europeo ed il meccanismo di voto all'interno del Consiglio dei Ministri determinino congiuntamente un ambiente nel quale il voto di scambio sia stabilmente incentivato, con un ruolo attivo della Commissione nel determinarlo. Rispetto alla possibilità di stabilire un dialogo preferenziale con la Commissione, nel capitolo precedente si è visto come molti studi hanno evidenziato come questo aspetto sia rilevante in alcune occasioni ed in specifiche fasi della procedura (Pokvrivcak and Swinnen, 2002).

Nel secondo invece si prende in considerazione il peso che uno Stato Membro esprime in termini di voti all'interno del Consiglio dei Ministri. Questo fattore attiene direttamente alla procedura di definizione della PAC descritta nel paragrafo successivo. Si vuole in questo modo introdurre delle considerazioni rispetto al peso che ogni Stato membro può esprimere in relazione alla possibilità di accogliere o rigettare un emendamento alla proposta della Commissione.

Da questi semplici indicatori ed elementi di giudizio possono essere tratte delle informazioni importanti che, unitamente ai risultati del caso studio, concorreranno a formare, da un lato il

giudizio strategico rispetto al ruolo della Commissione per come emerso dal caso studio, dall'altro il valore di alcuni parametri da inserire nel modello formale presentato nella parte terza.

3.3.2 Le specificità della procedura di definizione della PAC

Sebbene la definizione delle determinati dei win-set forniscano alcune informazioni rispetto al ruolo della Commissione, gli obiettivi della nostra analisi impongono una descrizione più dettagliata delle opportunità concesse alla Commissione di svolgere un ruolo attivo dalla procedura legislativa. In questo paragrafo descriveremo brevemente le fasi principali della procedura di consultazione, vigente per la definizione del primo pilastro della PAC all'epoca della riforma dell'OCM zucchero, sottolineando di volta in volta come la Commissione può gestire il negoziato. L'obiettivo è quello di definire un quadro chiaro dell'influenza della procedura sul ruolo della Commissione per poter derivare da esso alcune ipotesi per valutare i risultati del caso studio e del modello formale.

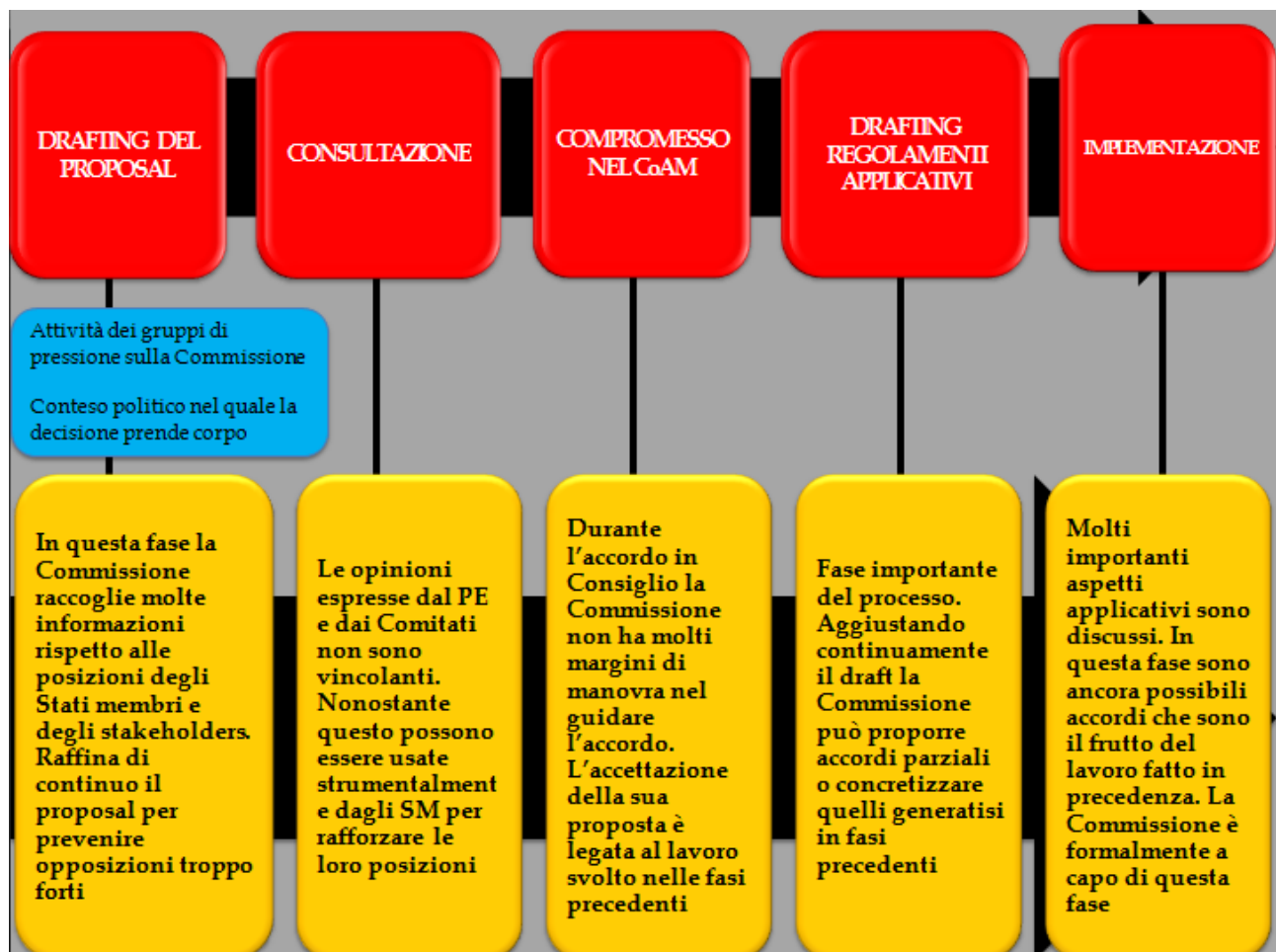
Da un punto di vista formale la procedura inizia con la presentazione da parte della Commissione al Consiglio di una proposta ufficiale di regolamento su una specifica materia di intervento. Il Consiglio una volta ricevuta la proposta la trasmette al Parlamento Europeo al Comitato delle Regioni ed a quello Economico e sociale. Queste tre istituzioni possono esprimere un parere o proporre emendamenti alla proposta che il Consiglio è tenuto a considerare ma che non costituiscono alcun vincolo alle decisioni del Consiglio. Per questa ragione molti degli studi sulla procedura di consultazione non tengono conto del ruolo del Parlamento Europeo e dei Comitati delle Regioni ed Economico e sociale. Una volta ricevuti i pareri e gli emendamenti del Parlamento il Consiglio procede alla valutazione della proposta. Ogni Stato membro può presentare emendamenti che devono essere votati a maggioranza qualificata⁴. Una volta apportate le modifiche la proposta torna alla Commissione che può accettare in parte o in tutto gli emendamenti del Consiglio o rifiutarli. La Commissione ripresenta la proposta legislativa eventualmente modificata sulla quale il Consiglio deve trovare un compromesso politico tra i suoi membri. Anche in questa fase, per integrare un emendamento, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Una volta raggiunto l'accordo il Consiglio dirama un compromesso della presidenza nel quale sono riportati i diversi elementi del regolamento approvato e contestualmente la Presidenza del Consiglio adotta l'atto formale. Con questo atto si conclude la procedura vera e propria. Da questo momento inizia la fase di implementazione che, attraverso una delega prevista nei trattati, è di competenza della

⁴ 232 voti su 321 (Art. 205 del TEC, emendato dall' Art. 12 dell'Atto di Accessione, OJ L 236/2003, p. 36) Quindi la minoranza ha bisogno di 90 voti per bloccare l'adozione.

Commissione. In pratica la Commissione, coadiuvata nel lavoro dai Comitati di gestione, regolamentazione e tutela, propone delle misure applicative del regolamento generale. La procedura che si segue nei comitati simile a quella della consultazione, fatta eccezione per i pareri del Parlamento e dei Comitati Economico e Sociale e delle Regioni che non sono richiesti in questa fase. Una volta che le misure sono approvate si passa alla fase di implementazione della politica nei diversi Stati membri

Quello appena esposto è, molto sinteticamente, il quadro delle prescrizioni formali della procedura di Consultazione. Vediamo ora nel dettaglio le stesse fasi osservate da un punto di vista operativo, cioè considerando quali Istituzioni hanno il controllo delle diverse parti della procedura. Nella figura 3.4 è riportato uno schema semplificato della procedura di consultazione.

Figura 3.4 : Schema stilizzato della procedura di consultazione con il ruolo della Commissione per fase



Come mostrato nelle figura, la proposta ufficiale che la Commissione sottopone al Consiglio è il frutto di una fase di definizione (drafting) che inizia molto prima della presentazione ufficiale della proposta. In genere la fase di drafting delle porposte inizia quando la Commissione, in genere attraverso un documento introduttivo, comunica agli altri partner legislativi l'intenzione di

procedere a strutturare un intervento normativo, corredando la comunicazione con una situazione generale del settore in cui si realizzerà l'intervento ed una descrizione di massima degli strumenti che ha intenzione di modificare o mettere in campo ex novo. Sulla base di questo documento inizia una discussione tra gli attori interessati all'intervento legislativo.

Gli Stati membri e gli *stakeholders*, attraverso diversi mezzi, comunicano alla Commissione le loro opinioni circa il quadro generale che emerge dalla proposta, iniziando già in questa fase ad allegare i primi documenti analitici sui possibili impatti della riforma. Sebbene di natura informale, la fase di drafting del proposal rappresenta una fase molto importante della procedura dal punto di vista operativo. La Commissione in questa fase si trova al centro di una complessa rete di comunicazioni. Dalla sua posizione privilegiata la Commissione inizia a prendere coscienza delle posizioni degli Stati membri e degli *stakeholders* valuta la praticabilità relativa delle diverse opzioni di riforma insieme alla determinazione delle opposizioni alla proposta. In questa fase il proposal è continuamente modificato in base alla fattibilità delle opzioni in esso contenute e, eventualmente, ad alcuni accordi preliminari che possono avvenire tra Commissione e Stati membri.

Una volta che la Commissione ha sottoposto la proposta legislativa al Consiglio sono richieste le opinioni del Parlamento Europeo e dei Comitati delle Regioni ed Economico e Sociale. Il ruolo del Parlamento Europeo e dei Comitati non sono considerate nella nostra analisi, questa soluzione è dovuta alla natura non vincolante delle loro opinioni. Anche se, a volte le opinioni del Parlamento sono usate ai diversi attori coinvolti nella procedura legislativa in modo strumentale al fine di rafforzare le loro posizioni. La Commissione valuta le opinioni del Parlamento Europeo e di conseguenza può modificare il proposal che in questa forma viene sottoposto al Consiglio. Questa fase è sotto il controllo diretto del Consiglio, più specificamente dalla presidenza di turno. In essa gli Stati membri, come visto, possono presentare emendamenti alla proposta della Commissione che sono votati a maggioranza qualificata. Prima che il proposal venga discusso e emendato dal Consiglio, un importante lavoro di mediazione ha luogo all'interno del Comitato Speciale per l'Agricoltura (CSA). Lo SCA è l'equivalente del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER), ma si occupa solo di materie agricole in ragione dell'alto livello tecnico che gli strumenti della PAC contengono. All'interno dello SCA gli Stati membri interagiscono tra loro e con la Commissione per trovare soluzioni tecniche che soddisfino il più ampio spettro di preferenze. Il risultato del lavoro del Comitato Speciale per l'agricoltura viene classificato in due categorie "Punti A" e "Punti B". I "Punti A" rappresentano quegli elementi sui quali è stato trovato un accordo, pur senza procedure formali di voto, all'interno dello SCA e vengono direttamente votati dal Consiglio senza nessuna discussione aggiuntiva. I "Punti B" invece sono aspetti della proposta della Commissione sui quali è necessario un accordo ad un livello superiore. Parallelamente al

lavoro nello SCA si svolge una discussione di preparazione a quella del Consiglio all'interno dei cosiddetti *Working Parties* nel quale avviene un continuo confronto tra Stati membri e Commissione sui tutti i temi della proposta di riforma. Attualmente il Consiglio ha attivi 12 *Working Parties* che si snodano in 45 sottogruppi coprendo tutti i prodotti agricoli inclusi nella PAC. Il voto formale all'interno del Consiglio conclude la procedura formale. Nella fase di definizione del compromesso in Consiglio la Commissione non ha alcuna influenza diretta, ovvero, non esprime alcun voto. Ma resta comunque la possibilità che il lavoro informale svolto all'interno degli *Working Parties* e dello SCA possa influenzare le decisioni di voto degli Stati membri.

La procedura legislativa continua dopo il voto in consiglio attraverso la fase di drafting dei regolamenti applicativi. In questa fase la Commissione riceve la delega dal Consiglio per predisporre i regolamenti applicativi delle linee guida decise attraverso il regolamento varato dal Consiglio. Questa fase è sotto il Controllo diretto della Commissione, ed è possibile in linea di principio che durante l'implementazione si concretizzino accordi molto specifici in merito alla messa in pratica degli strumenti della politica generatisi nelle fasi precedenti della procedura. Di certo, la natura di questi accordi è di tecnica o amministrativa ma potrebbe aver facilitato il raggiungimento della soluzione politica.

PARTE II

IL CASO STUDIO SULLA RIFORMA
DELL'OCM ZUCCHERO

4

L'OCM PRE – RIFORMA ED IL MERCATO DELLO ZUCCHERO

4.1 Introduzione

In questo capitolo verranno descritti gli elementi della politica dell'Unione Europea per il sostegno del settore dello zucchero e le principali caratteristiche del settore a livello mondiale ed Europeo. Per la descrizione dell'OCM zucchero pre riforma è stato attinto dai regolamenti della Commissione, dalle sue comunicazioni e documenti esplicativi, mentre i dati per l'analisi sulla struttura produttiva sono stati raccolti da diverse fonti quali il World Agricultural Outlook curato dal *Food and Agricultural Policy Research Institute* (FAPRI) e dai database Statistici della FAO, della Commissione Europea e della Banca Mondiale. Accanto ai dati sulla produzione agricola sono stati elaborati alcuni dati generali sulle dimensioni e la struttura del comparto della trasformazione raccolti da studi e pubblicazioni Statistiche delle principali associazioni del settore attive a livello europeo (Comite Europeen des Fabricants De Sucre (CESF), Confederation Internationale des Betteraviers Europeens (CIBE), Copa-Cogeca).

L'obiettivo del capitolo è di tracciare un quadro breve ma esaustivo dello stato del settore saccarifero e della politica di sostegno vigente negli anni in cui è stata strutturata e decisa la riforma dell'OCM zucchero.

4.2 Gli strumenti ed il funzionamento dell'OCM pre-riforma

A livello mondiale le politiche per il sostegno del settore dello zucchero sono molto diffuse. Accanto all'Unione Europea i Paesi dove gli interventi pubblici nel settore hanno un ruolo rilevante sono Stati Uniti, India e Cina. Nell'area OCSE le stime del livello di protezione del settore, misurato attraverso il *Producer Support Estimate*⁵ erano, nel periodo pre-riforma, pari a 3,3 miliardi

⁵ Il PSE (stima del sostegno ai produttori) è definito come un "indicatore del valore annuale monetario dei trasferimenti lordi dai consumatori e dai contribuenti, misurato a livello aziendale, che deriva da misure di

di euro rappresentando il 56% della produzione. Questa situazione comporta un livello di prezzi che non rispecchia le reali condizioni di equilibrio del mercato: sempre prendendo in considerazione l'area OCSE, il prezzo è in media il 126% di quello che si forma sul libero mercato (Zezza, 2006).

Nell'Unione Europea la politica di sostegno al settore dello zucchero ha una storia lunga quanto quella della PAC e, nel corso dei suoi cinquant'anni di vita, ha subito pochissimi cambiamenti, lasciando praticamente inalterati sia i principi base sia gli strumenti. Nello specifico, l'OCM zucchero, all'epoca della riforma, era governata dal Regolamento del Consiglio No 1260/2001, le cui componenti principali erano un sistema di prezzi istituzionali per il sostegno del mercato interno, un sistema di quote di produzione articolato e complesso, ed infine un sistema di protezione delle frontiere. Vediamo nel dettaglio gli strumenti dell'OCM zucchero pre-riforma.

Prezzi

Il controllo dei prezzi è garantito dal meccanismo dell'intervento e dal prezzo minimo per i bieticoltori. Il prezzo di intervento, il cui livello è congelato dalla campagna 1993/1994, è pari a 631,90 €/t per lo zucchero bianco e 523,7 €/t per lo zucchero grezzo. Il prezzo di intervento è concepito come una rete di sicurezza che garantisce un prezzo minimo per lo zucchero all'interno del mercato Europeo.

Ogni volta che il prezzo sul mercato interno si abbassa sotto il livello di intervento, le agenzie nazionali sono obbligate a comperare dall'industria lo zucchero a loro offerto.

Il prezzo minimo per le barbabietole da zucchero è il prezzo che i produttori di zucchero sono obbligati a pagare ai bieticoltori la materia prima. L'OCM zucchero fissa a 46,72 €/t il prezzo per le bietole utilizzate per produrre zucchero in quota A, e a 32,42 €/t il prezzo per le bietole destinate alla produzione di zucchero in quota B. Il meccanismo dell'intervento ed il prezzo minimo per gli agricoltori sono garantiti solo per lo zucchero prodotto all'interno della quota assegnata ai singoli produttori e, secondo il regolamento, il sistema avrebbe dovuto smettere di funzionare dalla campagna 2005/2006.

politica che sostengono l'agricoltura, indipendentemente dalla loro natura, obiettivi o impatti sulla produzione o sul reddito aziendale" (OCSE 1999). In altre parole il calcolo del PSE include tutti i trasferimenti che giungono agli agricoltori da diverse strade: il mercato, i bilanci pubblici, riduzioni di trasferimenti dovuti dagli agricoltori (agevolazioni fiscali e contributive).

Quote

Per il settore dello zucchero sono previsti due tipi di quota: la A e la B. Le quote sono fissate per ogni Stato membro e stabiliscono il quantitativo di zucchero che può essere soggetto all'intervento. Il sistema delle quote ha tre finalità:

1. Garantire un certo livello di produzione in ognuno degli Stati membri;
2. Limitare la quantità di zucchero che annualmente poteva essere introdotta nel mercato Europeo;
3. Limitare i costi del meccanismo dell'intervento.

La quota totale per il mercato europeo è pari a 17,4 milioni di tonnellate ed è divisa in 82% di quota A e 18% di quota B per Stato membro. Le quote A e B corrispondono rispettivamente ad una approssimazione del fabbisogno interno di ogni Stato membro e alla quota di esportazione che ogni Paese può produrre avendo garantiti i sussidi all'esportazione.

Figura 4.1: Schema di funzionamento del sistema delle quote



Per lo zucchero fuori quota non vi è alcun supporto, e non può essere scambiato all'interno del mercato Europeo, ma deve essere esportato sul mercato mondiale a prezzi correnti ed a spese del produttore di zucchero o dei bieticoltori. Lo zucchero in eccesso viene declassificato a zucchero C.

Per ridurre l'impatto del meccanismo di declassificazione dello zucchero l'OCM prevede il meccanismo del riporto o carry-over. Questo meccanismo prevede la possibilità di stoccare lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alla quota da un'industria saccarifera per dodici mesi. Alla

fine di questo periodo lo zucchero in questione può essere trattato come lo zucchero proveniente da quota A ed entra a far parte della produzione di quell'anno. Se l'azienda decide di non attivare il meccanismo del carry-over lo zucchero deve essere obbligatoriamente smaltito sul mercato mondiale a prezzi correnti. Infine, accanto alla quota A e alla quota B, sono previste quote addizionali per la produzione di isoglucosio (0,5 milioni di tonnellate) ed sciroppo di inulina (0,3 milioni di tonnellate).

Protezione alle frontiere

Per proteggere il mercato comunitario dall'entrata di zucchero dal mercato mondiale che vanificherebbe l'effetto del meccanismo di intervento sono in vigore due strumenti: tariffe all'importazione e sussidi all'esportazione.

Per quel che riguarda le tariffe, ne sono previste di due tipi: fisse e mobili. Quest'ultime furono introdotte in applicazione della clausola di salvaguardia per limitare l'effetto dell'estrema volatilità dei prezzi sul mercato mondiale. La tariffa fissa (CN 1701) è pari a 419 €/t, nel caso di zucchero grezzo scende a 339 €/t; la tariffa variabile invece è stata in media 87 €/t per il 2002 e 115 €/t per il 2003.

Tabella 4.1: Sintesi degli Strumenti dell'OCM zucchero pre-riforma

Prezzi	Zucchero Bianco	631,9 €/t	Strumenti di Mercato	Declas. Quote	si
	Zucchero Grezzo	523,7 €/t		Carry-over	si
	Barbabietola quota A	46,72 €/t		Prezzo di Intervento	si
	Barbabietola quota B	32,42 €/t		Durata Regime	2006
	Scadenza Regime	2006	Protezione alle Frontiere	Tariffa Fissa	419 €/t
Quote	Livello	17,4 mln t		Tariffa Mobile	115 €/t*
	Quota Supplement.	0,8 mln t		Restituzioni Esportazioni	485 €/t**
	Durata Regime	2006		Durata Regime	2006

* Media 2003 - ** valore 2002/2003

Fonte: Commissione Europea

I sussidi all'esportazione sono concepiti per coprire la differenza di prezzo tra il mercato interno dell'UE e il mercato mondiale, permettendo la vendita dello zucchero all'esterno del mercato continentale. Il sussidio all'esportazione quindi varia nel corso dell'anno in base alle fluttuazioni del

mercato mondiale ed europeo. Nell'anno commerciale 2001/2002 la media del sussidio è stata 485€/t, nell'anno successivo la media è scesa a 433 €/t. Le restituzioni sono dedicate allo zucchero prodotto da barbabietola o da canna da zucchero all'interno dell'Unione e sono garantite anche alle importazioni privilegiate secondo i protocolli stipulati con i Paesi ACP e l'India.

Gli strumenti descritti sono finanziati direttamente dal budget europeo e rappresentano una fonte di spesa rilevante all'interno del FEOGA – Garanzia, che in media negli anni 2001 – 2003 è stata intorno ai 1650 milioni di euro. La voce più rilevante per il budget sono i sussidi all'esportazione che nello stesso periodo rappresentavano complessivamente circa l'80% della spesa complessiva per l'OCM.

Dalla descrizione appena conclusa emerge una politica molto complessa che influisce sia sui redditi dei produttori di barbabietola, attraverso il prezzo minimo per i bieticoltori, sia sulla redditività dell'industria di trasformazione, attraverso la protezione delle frontiere ed il meccanismo dell'intervento. Inoltre ha un ruolo determinante nella distribuzione della produzione sul territorio europeo attraverso il sistema delle quote.

Nella tabella che 4.1 sono sinteticamente indicati gli strumenti appena descritti.

4.3 Il settore dello zucchero alla vigilia della riforma: uno sguardo di insieme

In Europa la coltivazione della barbabietola da zucchero è stata introdotta alla fine del diciannovesimo secolo con lo scopo di limitare la dipendenza degli approvvigionamenti dalle produzioni di zucchero di canna proveniente da oltreoceano. Da allora la coltura della barbietola si è sviluppata su tutto il territorio Europeo. Dalla fine degli anni venti, a seguito dello sviluppo del commercio marittimo, lo zucchero continentale ha risentito della concorrenza di quello d'oltremare, ed ha resistito a tale pressione solo grazie all'esistenza di sempre maggiori protezioni tariffarie alle frontiere (Commissione Europea 2003). Oggi la barbabietola è coltivata su tutto il territorio dell'UE con l'eccezione di Lussemburgo, Malta, Cipro ed Estonia (Commissione Europea 2003, 2004). A livello mondiale i principali produttori sono, insieme all'Unione Europea, il Brasile, l'India, la Thailandia e, in misura minore, Australia e Cuba. In questi Paesi, come detto, lo zucchero è prodotto dalla canna da zucchero (*Saccharum officinarum*) una pianta a ciclo poliennale (6 anni) che consente due raccolti l'anno contro il solo raccolto garantito dalla barbabietola. Questo, insieme con alcune caratteristiche del processo estrattivo, sono i principali fattori che determinano il vantaggio competitivo dei Paesi che utilizzano *Saccharum officinarum* per la produzione dello zucchero. Le peculiarità della produzione, della trasformazione e gli effetti delle politiche di sostegno in vigore

nei Paesi produttori, hanno concorso a determinare le caratteristiche del mercato dello zucchero a livello mondiale ed europeo, nei prossimi paragrafi analizzeremo tali caratteristiche e la loro evoluzione negli anni della riforma.

4.4 Alcuni dati

Dai dati aggregati a livello mondiale si rileva come la coltivazione della canna da zucchero sia molto più estesa rispetto alla barbabietola che, di fatto, viene utilizzata solo in Europa e nei paesi dell'ex Unione Sovietica.

Tabella 4.2 Quadro generale del mercato dello zucchero - Mondo

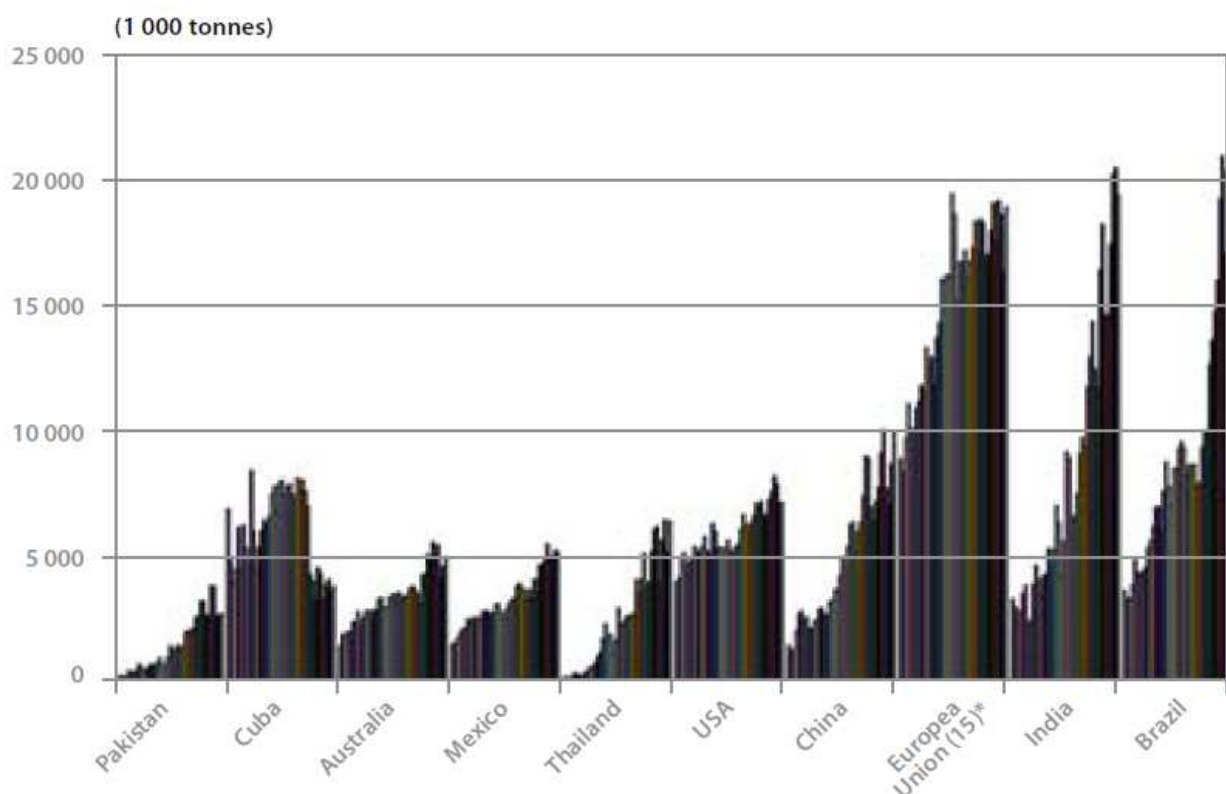
<u>Mondo</u>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Area Barbabietola (mln ha)	7	6	7	6	6	6	6	5
Area Canna da Zucchero (mln ha)	19	19	19	19	20	20	20	20
Resa Barbabietola (mt/ha)	39	41	39	41	41	44	46	47
Resa Canna da Zucchero (mt/ha)	66	65	64	65	65	65	65	68
Produzione Barbabietola (mio mt)	264.286	263.190	252.864	250.171	263.888	252.394	262.232	255.273
Produzione Canna da Zucchero (mio mt)	1.220.031	1.250.223	1.220.533	1.252.511	1.282.857	1.275.228	1.276.757	1.359.153
Produzione di Zucchero (mio mt)	130.237	136.264	130.867	134.432	148.341	142.421	140.829	144.860
Stock Finale (mio mt)	31.061	37.281	40.046	36.568	38.758	37.713	32.850	31.064
Total Trade (mio mt)	25.140	31.017	29.062	29.450	33.215	32.362	33.106	34.977
Consumo (mio mt)	124.914	127.581	130.123	135.259	138.638	139.705	143.259	142.967
Prezzo (\$ mt)*	19,7	13,8	18,0	19,0	15,2	15,6	15,8	21,8

Fonte: FAPRI - World Agriculture Outlook *Banca Mondiale

Dalla tabella 4.2 si nota come, nei Paesi in cui lo zucchero si estrae dalla canna, gli anni a cavallo della riforma furono caratterizzati da un aumento costante dei dati relativi a superfici, produzioni agricole e di zucchero. Per la coltivazione della barbabietola e la relativa produzione di zucchero, la situazione resta di fatto stazionaria. Anche le rese rimangono tutto sommato costanti nel periodo considerato. I consumi sono invece in costante crescita, 14% in più nel periodo, insieme alle quantità scambiate sui mercati internazionali che passano dal 19% della produzione nel 1998 al 24% nel 2005. Gli stock di zucchero subiscono poche variazioni mentre i prezzi si dimostrano molto volatili nel periodo, con un picco nel 2005 di 21,8 \$/mt.

Nel periodo considerato questa situazione si è ulteriormente rafforzata a seguito degli importanti investimenti di alcuni Paesi produttori, Brasile in testa, in termini di superfici coltivate a canna da zucchero che hanno fatto passare il rapporto tra le due colture da 2,7 nel 1998 a 4 nel 2005. Anche le rese ad ettaro nei Paesi tropicali sono superiori di circa una volta e mezzo rispetto a quelle dei produttori di barbabietola. Nella tabella che segue sono raccolti i dati principali del settore dello zucchero a livello mondiale.

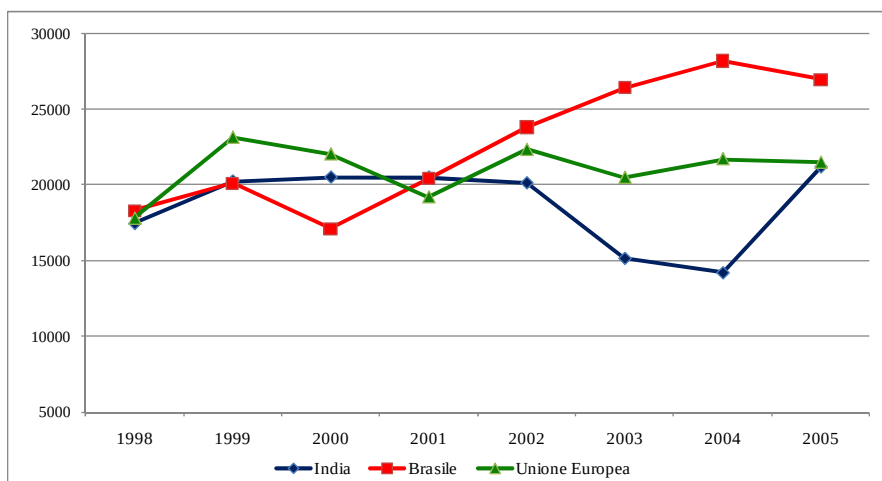
Grafico 4.1: Evoluzione della produzione di zucchero – Lungo periodo (Fonte: Commissione Europea)



Questi dati, se disaggregati per i principali produttori possono condurre a considerazioni interessanti sulle dinamiche evolutive in atto nel mercato dello zucchero in quel periodo. Nel grafico 4.1 sono riportati le produzioni di zucchero nei principali paesi produttori in un periodo che va dal 1961 al 2002 (Commissione Europea, 2006). Dal grafico si nota un incremento generalizzato delle produzioni nel lungo periodo, ed il ruolo di leader mondiali nella produzione per Unione Europea, Brasile ed India. Questi ultimi sono anche i paesi che hanno incrementato le loro produzioni di zucchero in maniera più rilevante nell'ultima parte del periodo.

Se dalla variazione di lungo periodo si passa a considerare gli anni immediatamente a ridosso della riforma, si vede come i rapporti tra i livelli produttivi dei tre Paesi indicati poco sopra stavano attraversando un periodo di cambiamento (grafico 4.2)

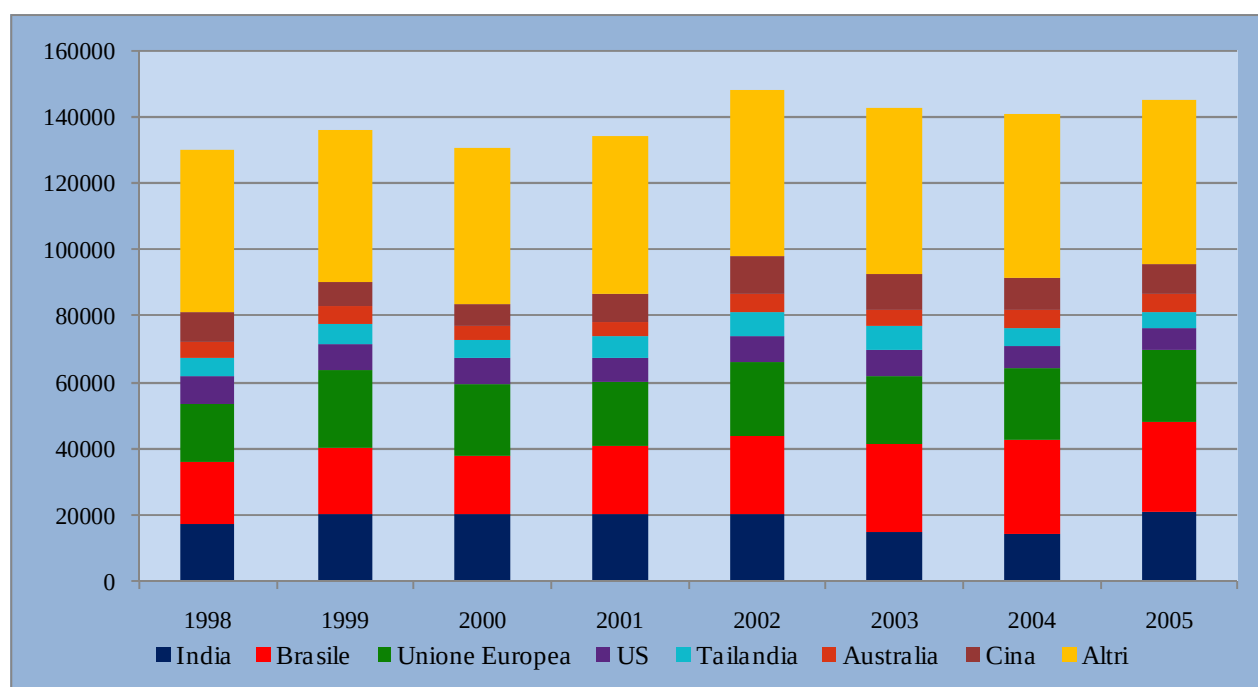
Grafico 4.2: Comparazione tra la produzione di zucchero tra India , Brasile ed EU , periodo 1998 - 2005



Il protagonista di tale cambiamento era il Brasile che stava aumentando fortemente i suoi investimenti in superfici coltivate già dal 2000. Il grafico 4.2 mostra come India, Unione Europea e Brasile partono da livelli produttivi paragonabili ma, mentre l'UE ha mantenuto pressoché costante i suoi livelli produttivi, il Brasile ha conosciuto tassi di aumento costanti nel periodo 2000 – 2004 mentre l'India, a seguito del prolungarsi di periodi di siccità, ha ridotto nello stesso periodo la sua produzione.

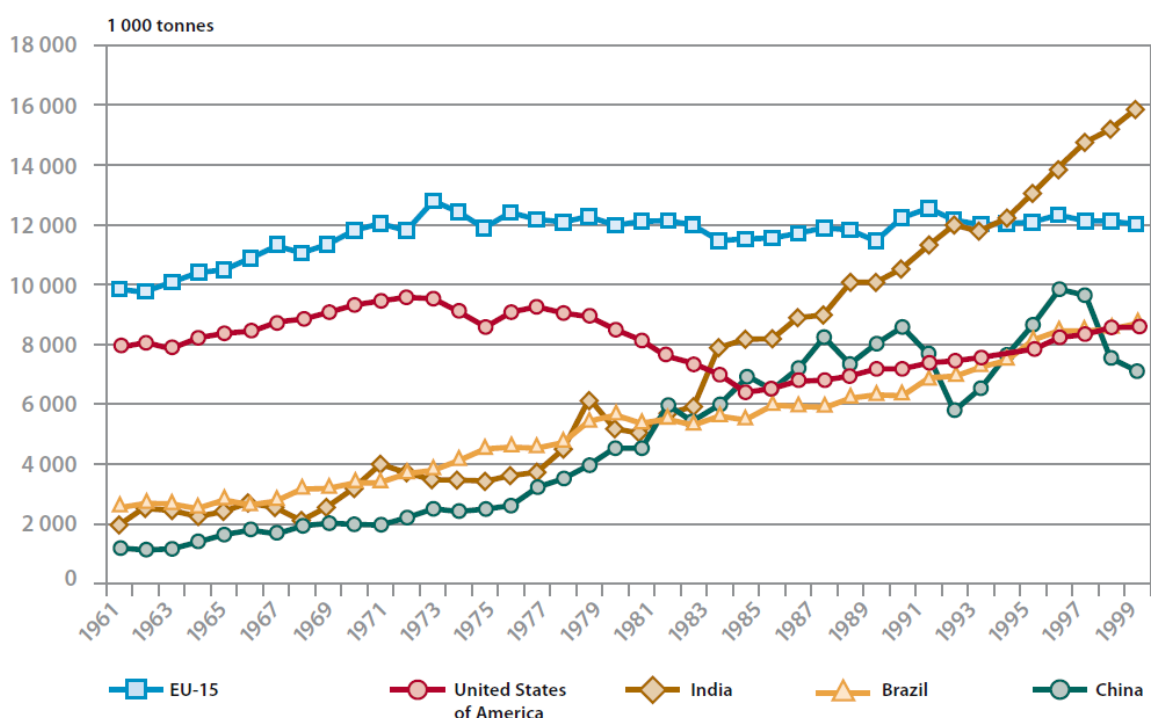
Nel grafico 4.3 sono riportate le contribuzioni dei principali produttori di zucchero al totale della produzione mondiale. I paesi indicati producono in media il 62% dello zucchero mondiale. India, Brasile ed unione Europea rappresentano in media nel periodo il 14% della produzione mondiale mentre Stati uniti e Cina si attestano intorno all'6% e Thailandia e Australia al 4%.

Grafico 4.3: Divisione della produzione di zucchero tra i principali produttori (Fonte Fapri)



Per quanto riguarda l'utilizzo di zucchero, nel 2000 gli usi alimentari dello zucchero ammontavano a livello mondiale a 113 milioni di tonnellate. Il consumo, inteso come utilizzo dello zucchero a scopi alimentari, è aumentato di circa 1,7 milioni di tonnellate all'anno negli ultimi 40 anni (dati FAO) questo rappresenta un incremento del 3,8% rispetto all'inizio della serie e dell'1,6% se considerato il solo periodo 1991 2000. I principali paesi produttori sono anche quelli che utilizzano il maggior quantitativo di zucchero. Nel grafico 4.3 sono riportati i livelli di utilizzo di zucchero in questi Paesi. Da notare l'incremento notevole degli usi in India Brasile e Cina mentre una situazione molto più stazionaria, se non in calo, si verifica per Stati Uniti e EU-15.

Grafico 4.4: Quantità utilizzate di zucchero (Fonte: Commissione Europea)



Sebbene i paesi maggiori produttori siano anche i principali utilizzatori il mercato mondiale dello zucchero ha una rilevanza notevole. Le quantità scambiate sui mercati rappresentano il 30% della produzione (in media 40 milioni di tonnellate all'anno). Questo dato risulta ancora più rilevante se paragonato con le quantità scambiate sui mercati mondiali per altri prodotti agricoli come ad esempio i cereali (15% della produzione). La tipologia dello zucchero maggiormente scambiata è lo zucchero grezzo (50% degli scambi) anche se a partire dalla metà degli anni novanta sono aumentate le quantità di zucchero raffinato scambiato. La classifica dei paesi principali esportatori di zucchero ricalca quella della produzione, nel grafico che segue sono indicati i valori esportati per l'anno 2000.

Tabella 4.3: Quadro generale del mercato dello zucchero - Unione Europea

<u>Unione Europea</u>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Area Barbabetola (mln ha)	2.005	2.518	2.466	2.459	2.339	2.247	2.240	2.182
Resa Barbabetola (mt/ha)	57	55	52	56	54	58	61	58
Produzione Barbabetola (mio mt)	115.145	137.821	127.409	137.715	127.083	130.078	134.798	127.374
Produzione di Zucchero (mio mt)	17.818	23.114	22.024	19.224	22.311	20.500	21.707	21.471
Stock Finale (mio mt)	3.107	5.719	5.647	4.913	5.768	5.450	6.132	5.088
Bilancia Commerciale (mio mt)	3.462	3.615	4.075	1.886	2.500	2.344	2.664	4.857
Consumo (mio mt)	14.250	18.776	18.021	18.072	18.956	18.474	18.361	17.658

Fonte: FAPRI - World Agriculture Outlook

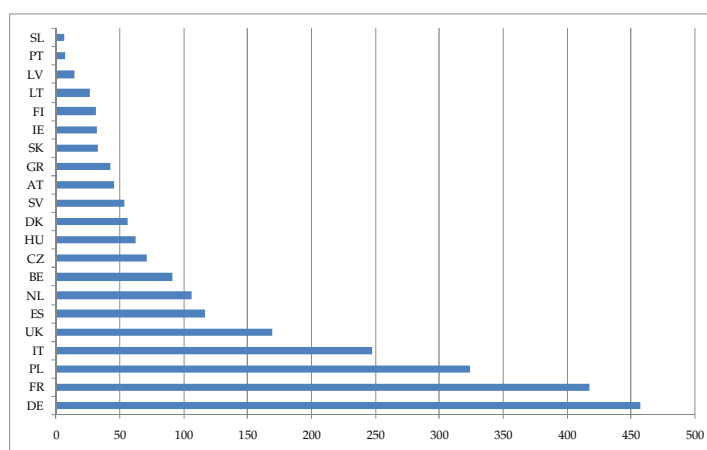
Comparando i dati di consumo e produzione si vede come a livello Europeo (EU – 15) quest'ultima sia cresciuta a tassi maggiori del consumo a partire dalla metà degli anni '70, determinando una

sovrapproduzione continua nel periodo 1975 – 2000. Nel grafico 4.4 sono riportati i dati relativi a produzione, utilizzi e quantità importate ed esportate nel periodo 1961 – 2000.

4.5 Settore Bieticolo Europeo

Nel periodo considerato la superficie coltivata a barbabietole nell'Unione Europea è stata in media di 2,3 milioni di ettari. La Germania con circa 450.000 ettari è il maggiore coltivatore, seguita da Francia (417.000 ha), Polonia (324.000 ha), Italia (250.000) e Regno Unito (170.000 ha). Questi Paesi sommati tra loro rappresentano il 67% delle superfici bieticole continentali.

Grafico 4.5: Distribuzione delle superfici coltivate a zucchero nell'EU Media 1998 – 2005 (Fonte Commissione Europea) – (.000 ha)

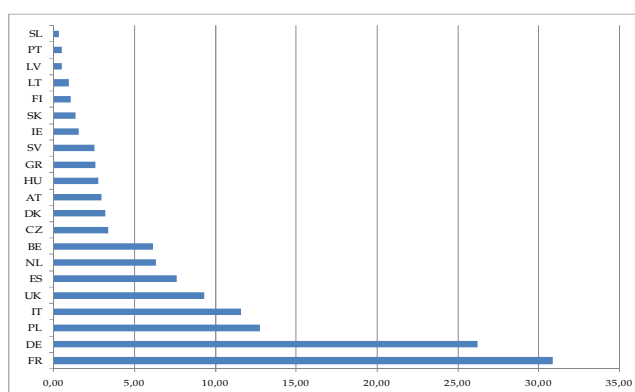


Dal grafico si vede come in quasi tutti gli Stati membri è presente la coltivazione della barbabietola ma come la distribuzione della coltura sia tutt'altro che uniforme sul territorio. Infatti Germania e Francia rappresentano da sole il 40% della superficie bieticola europea, seguite dalla Polonia (13%) Italia (10%) e Regno Unito (7%).

I dati relativi alle produzioni di barbabietola ricalcano quelli delle superfici con la Francia che risulta essere il maggiore produttore con oltre 30 milioni di tonnellate di produzione media nel periodo 1998 – 2005, seguita dalla Germania (26 mt) , Polonia (13 mt) , Italia (12 mt) e Regno Unito (8 mt). Anche in questo caso si assiste ad una sproporzione tra i livelli produttivi dei paesi, infatti da sole Francia e Germania rappresentano il 42% della produzione dell' Unione a 25 Paesi.

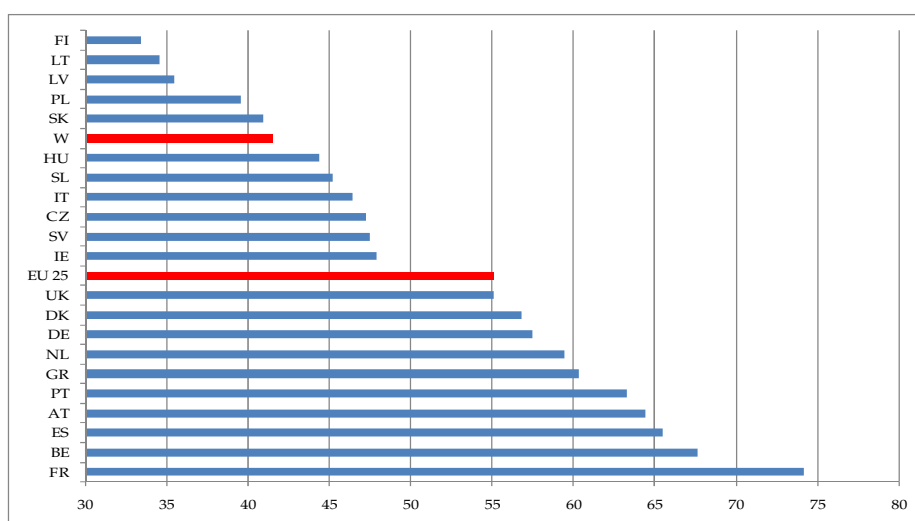
Se incrociati i dati di aree investite a bietola e produzione possono dare una sommaria indicazione del livello delle rese per singolo Stato membro. Dal grafico si vede come a livello generale le rese medie nel periodo 1998 – 2005 siano state nei paesi EU, 55 t/ha) più alte della media mondiale (41 t/ha), indicata nel grafico dalla lettera W.

Grafico 4.6: Produzione di barbabietola per Stato membro (EU -25) (mt) (Fonte Commissione Europea)



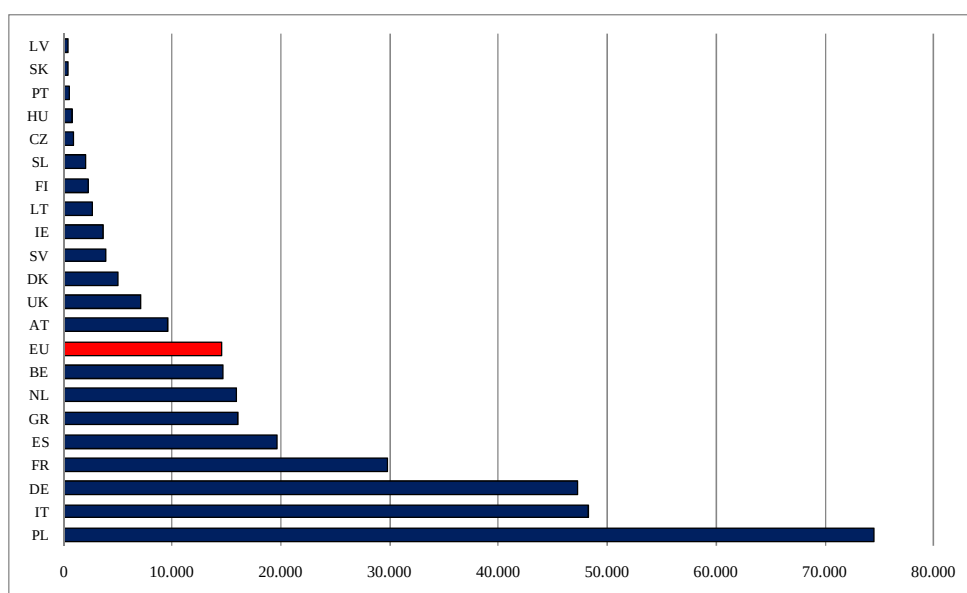
A livello interno il paese maggiormente produttivo è la Francia con rese medie nel periodo superiori alle 70 t/ha. Tra i maggiori produttori è interessante notare come Italia (46 t/ha) e Polonia (39 t/ha) siano a livello produttivi più bassi rispetto alla media Europea, con quest'ultima che si posiziona anche al di sotto della media mondiale. Altro dato interessante è quello di Portogallo e Danimarca, rispettivamente con 63 e 57 t/ha di media nel periodo, che pur essendo piccoli produttori hanno rese molto elevate.

Grafico 4.7 Rese coltivazione della Bietola per Stato Membro (t/ha) (elaborazione su dati Commissione Europea)



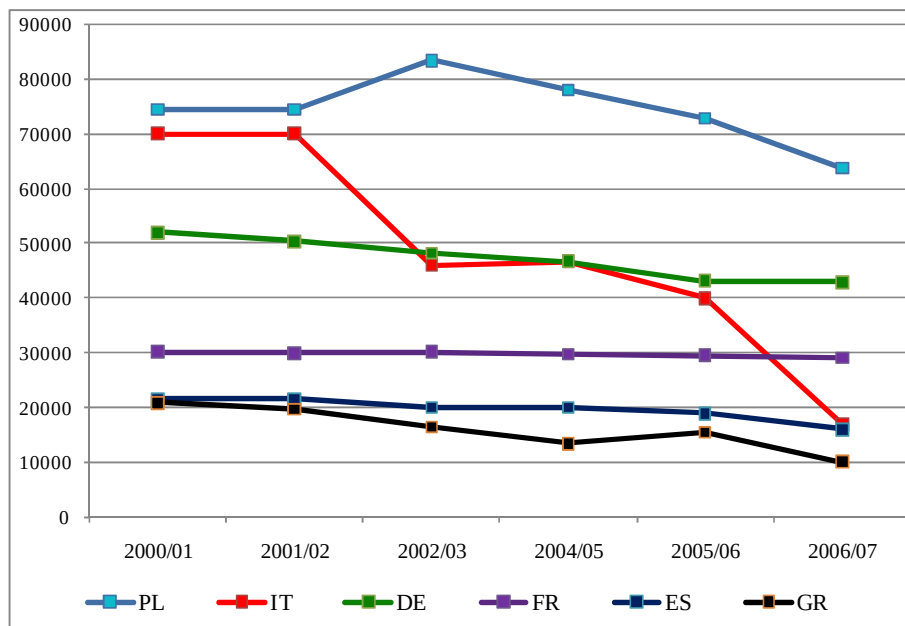
Un dato utile per costruire il quadro del settore bieticolo è quello sul numero dei bieticoltori e sulla loro distribuzione sul territorio continentale. I dati sono stati ricavati dalle indagini compiute dalle associazioni dei bieticoltori che operano a livello Europeo e tracciano un quadro molto interessante. Nel periodo considerato la Polonia ha in media un numero di bieticoltori che sfiora le 75.000 unità e da sole rappresentano il 27% del totale EU. Tra i grandi produttori l'Italia e la Germania hanno un numero di bieticoltori intorno alle 50.000 unità, la Francia 30.000. Il Regno Unito si attesta sotto la media Europea con meno di 15.000 unità.

Grafico 4.8: Numero di Bieticoltori per Stato Membro (Fonte CIBE)



L'evoluzione del numero dei bieticoltori nei principali paesi produttori mostra come nei paesi mediterranei ci sia una certa tendenza al declino, segnatamente è rilevante il dato dell'Italia che nel periodo considerato perde circa il 21% dei suoi produttori.

Grafico 4.9: Evoluzione del numero di bieticoltori negli Stati membri maggiori produttori (Fonte CIBE)

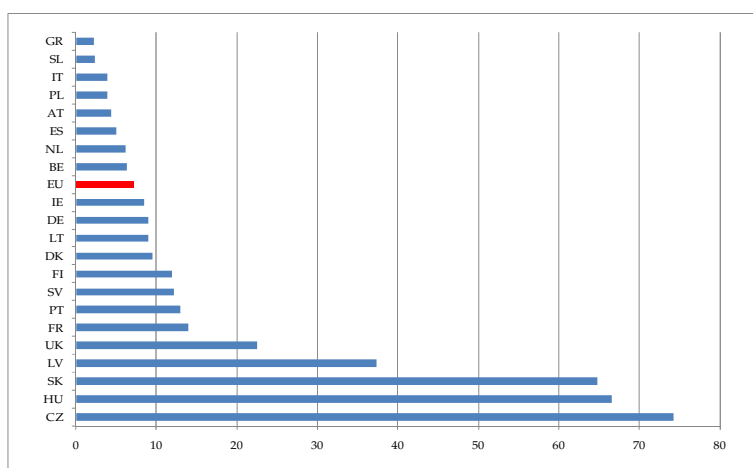


Meno importanti sono le variazioni in Grecia e Spagna anche se la tendenza è confermata. Francia e Germania mostrano due evoluzioni diverse, stabile la prima ed in calo nella ultima parte del periodo considerato la seconda così come la Polonia.

Dividendo il numero di bieticoltori per le superfici dedicate alla coltura si può avere un quadro della dimensione media delle aziende bieticole a livello Europeo. Il dato soffre sicuramente di una forte approssimazione ma rappresenta comunque un'indicazione generale.

Nel grafico 4.9 sono riportati i valori ottenuti dai quali si vede come in alcuni Nuovi Stati membri la dimensione media delle aziende sia enormemente più elevata rispetto alla media continentale. Si fa riferimento a Repubblica Ceca (75 ha), Ungheria (65 ha) e Slovacchia (64 ha). Altro dato interessante è quello che riguarda la Polonia e l'Italia che hanno una dimensione media delle aziende bieticole molto bassa intorno ai 4 ha.

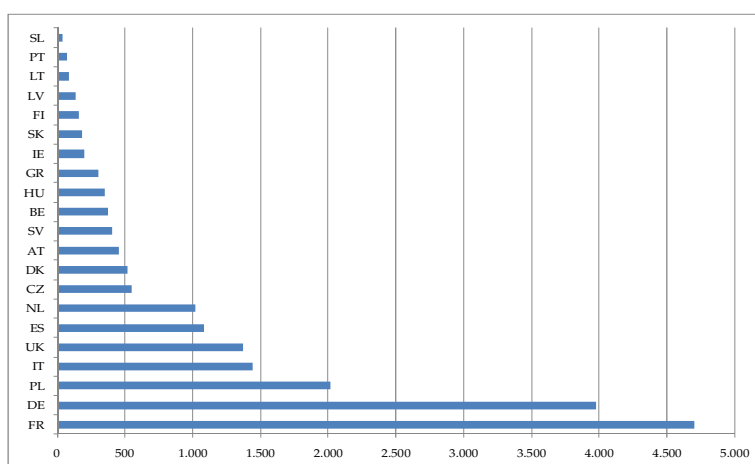
Grafico 4.10: Dimensione media delle aziende bieticole EU-25 (elaborazione su dati Commissione europea e CIBE)



4.6 Produzione di zucchero

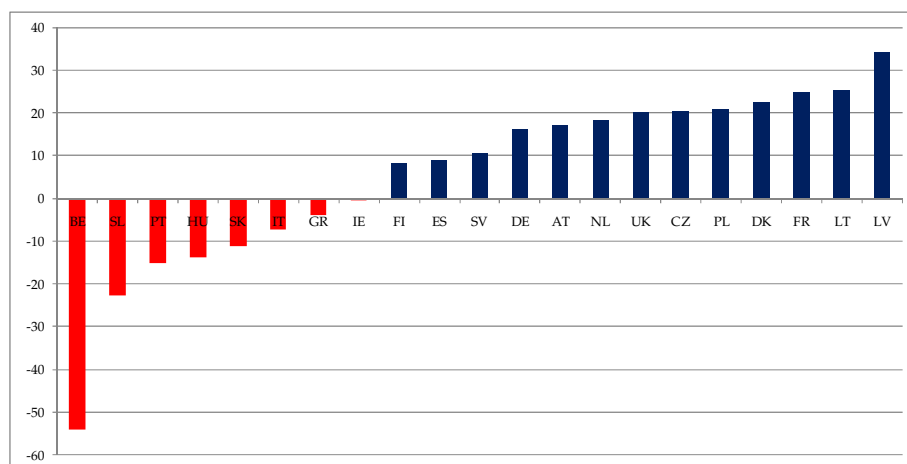
I dati sulla produzione di zucchero vedono La Francia è in testa alla graduatoria con circa 4,7 milioni di tonnellate prodotte in media nel periodo 2001-2002, seguita dalla Germania (3,9 mt), Polonia (2 mt), Italia e Regno Unito (1,4 mt) . Un quadro completo della produzione media di zucchero nell'UE 25 è riportata nel grafico 4.4. Un dato interessante ai fini della nostra analisi è la rilevanza delle quote in relazione alla produzione. In sintesi si vuole stimare quanto le quote di produzione previste tra gli strumenti della politica risultino stringenti per ogni Stato membro. La valutazione, per ragioni di uniformità, è fatta sottraendo alla media produttiva negli anni 2002 e 2003 con il valore complessivo della quota A sommato alla B, esprimendo poi il risultato in termini percentuali rispetto ad esse.

Grafico 4.11: Produzione di zucchero per Stato membro UE 25 (.000 ton) (Fonte Commissione Europea)



Dai dati emerge come la situazione sia piuttosto eterogenea sulla scena europea. Nel grafico 4.4 in rosso sono indicati gli stati membri che non riescono a produrre tutto lo zucchero che garantirebbe la quota, mentre in blu quelli che producono una quantità di zucchero maggiore rispetto a quanto previsto dal regolamento dell'OCM zucchero.

Grafico 4.12: Percentuale della quota non prodotta o ecceduta EU 25 , media 2002-2003



Tra i produttori più importanti la Francia e la Germania eccedono la quota per un 25% , il Regno unito la supera del 20% e l'Italia non riesce a produrre tutta la quota nazionale. I nuovi Stati membri invece hanno tutti una posizione di eccedenza rispetto alla quota fissata, risultando in linea generale penalizzati dal sistema delle quote. Tra di essi la Lituania ha il più alto livello di eccedenze (34% in più) mentre la Polonia, il terzo produttore continentale, supera la quota di circa il 20%. Tra gli Stati membri di piccola dimensione è interessante notare come la Danimarca abbia un livello di eccedenze (23%) paragonabile a quello di Paesi molto più importanti in termini di superfici e produzioni.

Da questo semplice dato, e considerato il funzionamento delle quote descritto nel primo paragrafo del capitolo, è possibile ricavare un profilo generale di Paesi che contribuiscono maggiormente alle esportazioni di zucchero dell'Unione Europea, tra questi ritroviamo tutti i grandi produttori esclusa l'Italia.

5 LA TRATTATIVA PER LA RIFORMA DELL'OCM ZUCCHERO: UN'ANALISI DOCUMENTALE

5.1 Introduzione

In questo capitolo viene descritto il caso studio sulla trattativa che ha condotto alla riforma dell'OCM zucchero del 2005. Partendo dalle caratteristiche della politica pre-riforma descritte nel capitolo precedente, viene ricostruito il percorso evolutivo degli argomenti negoziali, partendo dalle proposte della Commissione per arrivare alla definizione del compromesso politico emerso in Consiglio dei Ministri Agricoli. Particolare attenzione sarà rivolta al lavoro svolto dalla Commissione sulle sue proposte legislative ed alla relazione tra le modificazioni introdotte al loro interno e le posizioni degli Stati membri.

A livello generale viene ricostruito il contesto negoziale emerso in occasione della riforma dell'OCM zucchero per valutarne gli elementi principali alla luce degli strumenti di analisi del *policy bargainig* comunitario individuati nel Capito 3. Lo scopo è quello di esprimere dei giudizi qualitativi su quanto e come la Commissione tenga in considerazione le posizioni degli Stati membri nello strutturare le sue proposte.

Nello specifico, si vogliono individuare quali iniziative la Commissione intraprende per mediare tra la necessità di inserire nella proposta legislativa alcuni elementi riformatori, imposti dal quadro di pressioni interne ed esterne che insistono sulla politica dello zucchero, e le spinte conservatrici che provengono dalla posizione di alcuni Stati membri.

Nel quadro complessivo degli obiettivi del lavoro il caso studio fornisce risposte su tre aspetti. In primo luogo aiuta ad isolare i temi centrali del negoziato e definire la loro evoluzione nelle diverse fasi del processo di riforma, secondariamente permette di definire la logica e gli strumenti che la Commissione utilizza nello svolgere in maniera attiva il ruolo ad essa assegnato dalla procedura legislativa. Infine, consente di raccogliere dettagliate informazioni per quantificare in maniera oggettiva le posizioni degli Stati membri e della Commissione. Basandosi su questi tre elementi, insieme agli strumenti analitici individuati più in alto nel lavoro, si costruirà il tentativo di formalizzazione presentato nella parte terza.

5.2 La scelta dello zucchero come caso studio

La scelta del caso studio è stata condotta andando a ricercare in un settore specifico della PAC la configurazione ottimale degli elementi del quadro teorico di riferimento costruito. Nello specifico, si ha la necessità non solo di trovare un settore in cui molti Stati membri abbiano un forte interesse, ma anche che vi sia una distanza espressiva tra le posizioni di quanti auspicano una forte riforma, e quelle degli attori che spingono verso il mantenimento dello status quo. A questo bisogna aggiungere il ruolo della Commissione che deve avere, in ragioni di fattori differenti, un forte interesse su uno specifico risultato negoziale, in modo tale da essere indotta a esercitare un ruolo attivo nel contesto negoziale.

Nel caso dello zucchero le influenze dirette ed indirette della struttura dell'OCM sulla distribuzione della produzione e la struttura del mercato, le incongruenze con la struttura della PAC dopo la riforma del 2003 e le relazioni tra la scena europea e quella internazionale, determinano un quadro delle posizioni della Commissione e degli Stati membri idonee ad enfatizzare le componenti fondamentali del modello interpretativo del negoziato europeo proposto. Tali caratteristiche vengono di seguito elencate a livello generale, per una discussione di maggior dettaglio sull'influenza di questi aspetti sulla posizione dei singoli Paesi e della Commissione si rimanda alla seconda parte del capitolo.

1. Distanza tra la posizione degli Stati membri

Nel caso dello zucchero la distanza tra le posizioni che gli Stati membri esprimono in merito alla possibilità di una riforma è rilevante, sia per quel che riguarda i principi della politica che per quel che concerne gli strumenti applicativi. Tali differenze possono essere ricondotte al ruolo che i principi e gli strumenti dell'OCM zucchero hanno assunto nel tempo nei diversi Paesi. In linea generale il settore saccarifero Europeo è diviso tra aree strutturalmente meno competitive e aree maggiormente adatte alla produzione di zucchero da barbabietola. Su questa situazione strutturale la traduzione in strumenti applicativi (prezzi istituzionali, quote di produzione, ecc..) del principio di ripartizione che fonda l'OCM dello zucchero ha bilanciato gli effetti distributivi derivanti dal differente livello di competitività tra i Paesi, promuovendo una distribuzione uniforme della produzione di zucchero su molti degli Stati membri. Questo ha portato ad una situazione in cui la porzione di reddito degli operatori del settore, e quindi le loro scelte produttive, dipendente dal livello e dalla natura degli strumenti della politica è diversa in base alla competitività del settore nei diversi Stati membri. In sintesi, in aree più competitive i redditi dipendono meno dalla politica, in aree meno competitive questa dipendenza è più forte. Paesi

meno competitivi avranno consolidato nel tempo rendite di posizione più forti, generando al contempo investimenti in macchinari e strutture di trasformazione impossibili in assenza dell'intervento politico. Questi Paesi saranno dunque maggiormente restii a modificare lo status quo della politica dello zucchero e a promuovere istanze riformatrici. Al contrario pesi più competitivi saranno Stati costretti a limitare il loro potenziale produttivo nel corso del tempo e saranno quindi in favore di liberare il settore da molti dei suoi aspetti protezionistici.

A questi fattori di natura economica, si aggiungono le differenze di natura politica tra i diversi Stati membri. Il riferimento è a quel complesso di interazioni tra il decisore politico, gli stakeholders settoriali e la società civile, che determinano il peso relativo delle istanze portate da ognuno di essi sulla decisione politica finale. In ogni Stato membro questo sistema di pesi è differente in funzione delle maggioranze politiche espresse nei governi nazionali, del livello di organizzazione ed efficacia degli stakeholders ed il livello e la direzione della pressione che l'opinione pubblica interna può esercitare sui governi.

I due livelli di diversificazione delle posizioni appena descritti determinano un quadro complesso per il settore dello zucchero con Paesi che mirano ad una conservazione dello status quo e Paesi che spingono verso una liberalizzazione totale, nel mezzo, molti sono gli atteggiamenti intermedi.

2. Posizione e stimolo al ruolo attivo della Commissione

La posizione della Commissione e la sua necessità di esercitare un ruolo attivo all'interno del negoziato può essere ricondotta principalmente a due peculiarità del settore dello zucchero:

a) Necessità inserire lo zucchero nel quadro della Revisione di Medio Termine del 2003.

All'epoca della formulazione della riforma del 2003 e durante il suo percorso negoziale emerse chiaramente come alcuni Stati membri fossero molto contrari alle proposte della Commissione per la riformulazione dell'intervento europeo in agricoltura. Il punto più delicato era rappresentato sicuramente dal disaccoppiamento totale, e dai suoi effetti redistributivi sulla produzione continentale. Nel caso dello zucchero, come per il tabacco ed il cotone, le interazioni nella filiera produttiva, la rilevanza delle politiche settoriali sui risultati economici e il successo delle pressioni degli stakeholders del settore hanno fatto propendere per escludere il settore dalla riforma, in maniera tale da salvaguardare gli obiettivi minimi che la Commissione aveva in animo di realizzare con l'intervento del 2003. Una volta ottenuto il successo negoziale della riforma Fischler la Commissione ha iniziato a lavorare per includere i settori esclusi nel 2003 all'interno quadro complessivo della PAC, cercando di eliminare le

incongruenze imposte da una politica che di fatto applicava due pesi e due misure per i diversi comparti, completando la costruzione di un quadro normativo unitario sia in termini di principi sia di strumenti. Lo zucchero rappresentava un punto nevralgico di questa “normalizzazione” per la rilevanza delle implicazioni economiche e sociali al suo interno. La Commissione quindi aveva un interesse forte a proporre e difendere un preciso disegno di riforma sia in termini di linee guida che di strumenti da rivedere o riformulare. Nel fare questo doveva tenere conto, come vedremo, delle differenze nelle posizioni degli Stati membri e le difficoltà connesse alle resistenze che avrebbe dovuto fronteggiare andando a modificare aspetti specifici della politica. In altre parole doveva agire in maniera strategica, considerando le possibili reazioni degli Stati membri alle sue proposte e quindi assumere un ruolo attivo nella negoziazione.

b) Effetti della riforma sugli accordi che l’UE ha con differenti partner internazionali.

Altra fonte importante di pressione sulle decisioni e gli atteggiamenti negoziali della Commissione è rappresentata dagli accordi che l’UE aveva contratto in sede internazionale su aspetti specifici del settore dello zucchero. Possiamo ritrovare tre elementi fondamentali in questo senso. Da un lato l’avanzamento delle trattative del Doha Round nel quadro dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), secondariamente gli accordi di importazione preferenziale dai Paesi meno sviluppati facenti capo all’accordo di Cotonou con i Paesi dell’Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), ed infine gli accordi, sempre in merito alle importazioni privilegiate, che l’unione Europea ha in essere con i Paesi dei Balcani.

Per quel che riguarda l’OMC la situazione, all’epoca della definizione delle opzioni di riforma dello zucchero, era caratterizzata dai ricorsi che alcuni Paesi, come il Brasile, avevano presentato contro la politica dei sussidi all’esportazione per lo zucchero. Seppur non ancora arrivati alla loro conclusione, i ricorsi rappresentavano assieme alla conclusione del Doha round, all’epoca prevista per il 2006, un punto fondamentale attorno al quale riformulare il regime comunitario delle esportazioni.

Sul fronte degli accordi preferenziali con i Paesi ACP (accordo di Cotonou, iniziativa “everything but arms”) e con i Balcani la Commissione doveva tenere conto degli effetti che una riduzione dei prezzi interni avrebbe avuto sul livello delle importazioni preferenziali ed in ultima analisi sulle economie di quei Paesi.

Nel complesso quindi le determinanti e i possibili risultati del contesto negoziale internazionale e degli accordi preferenziali configurano un’ulteriore urgenza di revisione della politica dello zucchero specialmente in relazione al livello dei prezzi interni e del regime delle

esportazioni. La Commissione doveva mediare tra l'esigenza di ridurre i prezzi imposta dai ricorsi in sede OMC e gli effetti negativi che tale riduzione avrebbe avuto sulle fragili economie dei Paesi ACP e dei Balcani.

In conclusione la Commissione ha la necessità politica di arrivare ad un risultato negoziale ben preciso rappresentato dall'applicazione nel settore dello zucchero dei principi della riforma Fischler tenendo conto delle interazioni tra politiche settoriali Europee e contesto internazionale. Per fare questo deve vincere le resistenze degli Stati membri nei quali gli effetti discorsivi della politica protezionista portata avanti dalla vecchia OCM zucchero erano più forti. In altre parole, mettere in campo tutto il suo peso politico e gli strumenti negoziali che ha a disposizione per guidare il negoziato da una situazione in cui le posizioni degli Stati membri divergono di molto ed il rischio di una prevalenza dello status quo è alta, verso un accordo che lasci il più possibile inalterati i principi che essa ritiene fondamentali per garantire al settore dello zucchero una politica equilibrata e prospettive certe al settore.

3. Aspetti pratici e metodologici

Dal punto di vista pratico e metodologico analizzare la riforma dello zucchero è utile in quanto rappresenta un'esperienza conclusa, svoltasi in un preciso intervallo dove è possibile collocare in maniera precisa tutti gli interventi, le posizioni espresse e la loro evoluzione.

Altra peculiarità dello zucchero è quella essere composta da strumenti che possono essere facilmente individuati e quantificati, dai quali quindi è possibile in maniera semplice e diretta ricavare le posizioni specifiche della Commissione e degli Stati membri.

5.3 Dalle proposte al compromesso: un quadro evolutivo della riforma dello zucchero

Come detto nell'introduzione al capitolo, gli argomenti principali del negoziato vengono derivati dalle proposte della Commissione per la riforma dello zucchero, proponendo la loro evoluzione nel corso del tempo fino al compromesso in sede di Consiglio dei Ministri. In precedenza si è evidenziato come il negoziato che ha portato alla riforma dello zucchero del 2006 rappresenta un caso molto particolare sotto diversi punti di vista. La vastità di temi trattati, la loro rilevanza per la Commissione e per gli Stati Membri, nonché le implicazioni che il settore ha sull'arena negoziale internazionale, hanno reso la negoziazione piuttosto complessa e articolata, generando una notevole mole di documenti dai quali è possibile partire per ricostruire un quadro completo sulla riforma dello zucchero.

5.3.1 Le opzioni sul tavolo per la riforma dello zucchero

Riferimenti Documentali	<u>Commissione:</u> COM(2003) 544 final <u>CSA:</u> 14643/03 <u>Working Parties:</u> 13834/03 -14327/03 – 15631/03
--------------------------------	--

Gli elementi cardine sui quali la Commissione intende impennare la riforma del settore dello zucchero sono riportati nella prima comunicazione del 2003 (COM 2003/554). La Commissione era chiamata ad esprimere considerazioni di carattere generale rispetto ad un insieme di settori che erano stati esclusi dal novero di quelli toccati dalla revisione di medio termine del 2003 segnatamente, tabacco, olio d'oliva, cotone, ed appunto, zucchero. Il documento nel suo complesso vuole fornire al Consiglio ed al Parlamento Europeo dei punti fermi sui quali iniziare un dibattito politico.

Nello specifico, lo zucchero viene definito nel testo un *“caso unico per essere rimasto escluso finora dal processo di riforma avviato nel 1992 che mirava essenzialmente ad aumentare la competitività compensando il taglio dei prezzi istituzionali mediante un sostegno diretto al reddito ...”*. La Commissione evidenzia come la revisione di medio termine del 2003 rappresenti un ulteriore passo in avanti rispetto all'orientamento al mercato delle politiche agricole. L'attuale struttura dell'OCM zucchero quindi è in contrasto con i principi appena esposti. Il sistema delle quote (prorogato nel 2001 fino a tutto il 2006) ed il meccanismo di intervento hanno come obiettivo la ripartizione della capacità produttiva su tutto il territorio Europeo a scapito della competitività. Al centro della critica della Commissione c'è il principio di ripartizione della produzione della produzione sul quale l'OCM zucchero si basa. Rispetto a questo principio la Commissione si esprime come segue *“... il ruolo del principio di ripartizione nell'attuale regime UE dello zucchero va attentamente considerato per conseguire gli obiettivi della PAC...”*.

Accanto alle questioni di coerenza interna delle politiche agricole, la Commissione individua due fattori di pressione sulla politica dello zucchero che spingono ad avviare un processo di profonda revisione dei suoi strumenti. In primo luogo vanno attentamente considerate le concessioni

unilaterali dell'UE per le importazioni a favore dei Paesi meno sviluppati attraverso l'iniziativa "Tutto tranne le armi" e dei Paesi balcanici. Nello specifico, in relazione alla scadenza che il regolamento sullo zucchero in vigore impone per il 2006 rispetto al sistema delle quote e dei prezzi, il mercato comunitario dello zucchero potrebbe essere oggetto di un disequilibrio sostanziale dal 2007. In molte regioni dell'UE, questo disequilibrio comporterebbe gravi perturbazioni e il pericolo di un declino del settore. Secondariamente, sulla scena internazionale, i ricorsi contro il regime europeo dello zucchero devono essere valutati in relazione al ciclo di negoziati del Doha Round, in corso in quel periodo. Sebbene all'epoca il negoziato non fosse ancora concluso la Commissione ritiene che i punti fondamentali del nuovo assetto dell'economia comunitaria del settore dello zucchero sono già stati consolidati e sono sufficientemente chiari per valutare l'impatto delle possibili soluzioni negoziali.

Considerati questi fattori la Commissione struttura tre opzioni percorribili per la riforma: la proroga del regime attuale, la riduzione dei prezzi istituzionali e la liberalizzazione completa del settore. Rispetto ad ognuna di esse la Commissione svolge una valutazione di impatto approfondita i cui risultati complessivi sono riportati nella tabella 5.1.

5.1: Vantaggi e svantaggi delle opzioni di riforma (COM(2003)544.)

	Vantaggi	Svantaggi
Sistema Attuale	Mantenimento della Produzione e dei redditi seppur con una diminuzione graduale Costo di bilancio diminuisce gradatamente Benefici per paesi ACP mantenuti	Ritardo nella ristrutturazione nel miglioramento compatitivo del settore Complessità dell'OCM inalterata Prezzi di mercato elevati molto attrattivi per importazioni non soggette a restrizioni Non vengono risolti gli effetti distorsivi della concorrenza dell'attuale OCM. Dipendenza dal mercato comunitario dei paesi in via di sviluppo inalterata
Riduzione dei Prezzi	Promuovere il miglioramento della competitività del settore Migliore equilibrio tra domanda ed offerta, con calo dei prezzi per i consumatori Minore costo di bilancio del regime Produttori ACP possono conservare un accesso preferenziale	I paesi ACP potrebbero ridurre le importazioni. In alcuni casi si arriverebbe ad una cessazione delle stesse Necessità di introdurre misure di che favoriscono la ristrutturazione e conversione del settore
Liberalizzazione	Migliora la competitività del settore nel medio e lungo termine Il costo di bilancio del regime è ridotto al costo delle compensazioni Maggiori opportunità di mercato per i produttori a basso costo/competitivi Le distorsioni sul mercato mondiale sono ridotte	Nessuna garanzia di stabilità del prezzo Impatti molto negativi sull'industria saccarifera Diminuzione del reddito dei produttori Impatti negativi della riduzione dei prezzi sulle produzioni a valle nella filiera Necessità di introdurre misure di che favoriscono la ristrutturazione e conversione del settore

Da questo documento si è sviluppato tra gli Stati membri un dibattito di carattere generale. Dall'analisi dei documenti prodotti in questa fase è possibile ricavare le posizioni degli Stati membri rispetto alla tempistica della riforma ed alle opzioni proposte.

Rispetto alla tempistica della riforma gli Stati membri si dividono in quanti accolgono il dibattito positivamente e quanti ritengono che l'intervento di riforma non debba essere deciso troppo in fretta.

Il primo gruppo ritiene che iniziare il dibattito in anticipo rispetto alla scadenza del regime nel 2006 sia positivo e permette di arrivare ad una riforma in tempi coerenti con la necessità di permettere agli operatori del settore di adattarsi al nuovo scenario. Mentre i Paesi appartenenti al secondo gruppo ritengono che sia necessario attendere che alcune condizioni di incertezza, soprattutto sul fronte internazionale, siano chiarite.

Tabella 5.2: Posizione degli Stati membri rispetto al timing riforma⁶

Posizione della Commissione sul Timing della Riforma	Reazione Degli Stati Membri	Stati membri
1- Pericoloso aspettare la fine del regime vigente	Accolgono con favore il dibattito anticipato sulle opzioni di riforma.	Germania, Francia, Regno Unito, Danimarca, Polonia, Repubblica Ceca
2 -Fine della "peace clause" sui ricorsi in sede WTO		
3 - Non aspettare la fine dei ricorsi suol' OCM zucchero in sede WTO	La discussione è troppo anticipata rispetto ad alcuni elementi di incertezza del mercato dello zucchero	Italia, Spagna, Grecia, Portogallo
4 - Necessità di anticipare la riforma per permettere ai paesi ACP e Balcani di adattarsi ai coambiamenti		

Fonte COM (2003) 544 ; Doc n° 14643/03, 13834/03, 14327/03, 15631/03

In merito alle opzioni proposte gli Stati membri esprimono per il momento delle considerazioni di carattere generale. Queste rappresentano il frutto di un processo di esclusione delle opzioni inaccettabili, più che il risultato di una ponderata analisi delle stesse. Le posizioni degli Stati membri rispetto alle opzioni di riforma sono riportate nella tabella 5.3.

⁶ Per mantenere leggibili le tabelle è stato scelto di inserire solo gli Stati membri più rappresentativi delle diverse posizioni e maggiormente rilevanti ai fini dell'analisi.

Tabella 5.3 Posizioni degli Stati membri rispetto alle opzioni di riforma

Opzioni	Osservazioni Stati Membri	Stati Membri
Status Quo	Mantenere gli attuali livelli produttivi soprattutto in aree svantaggiate	Italia, Spagna, Grecia, Portogallo
Riduzione Prezzi	Necessario intervenire nel settore per garantire futuro certo agli operatori.	Germania, Francia, Regno Unito, Polonia, Repubblica Ceca, Olanda
Liberalizzazione	Liberalizzare il settore. Riconversione produttiva nei paesi meno competitivi	Danimarca

Fonte: Doc n° 14643/03, 13834/03, 14327/03, 15631/03

Le posizioni dei Paesi in questa fase possono essere classificate in base ad una valutazione generale rispetto agli effetti che nel breve periodo un'apertura del mercato dello zucchero comporterebbe su: livello produttivo, distribuzione della produzione sul territorio comunitario e redditi degli operatori del settore in ogni paese.

Nei Paesi mediterranei i costi elevati di produzione e la rilevanza delle aree marginali determinano una più bassa competitività del settore saccarifero rispetto a Paesi come la Francia, Germania o Danimarca. Per loro quindi gli effetti redistributivi sulla produzione a livello comunitario verso i Paesi maggiormente produttivi rappresentano un pericolo. Un calo della produzione si tradurrebbe in una riduzione dei redditi degli operatori agricoli e genererebbe al contempo problemi di redditività dell'industria saccarifera nazionale. In base a questi effetti le opzioni di riduzione di prezzi e di liberalizzazione sono inaccettabili e quindi Paesi come l'Italia, la Grecia o la Spagna, sostengono il mantenimento dello Status quo.

Dall'altro versante in Paesi come Francia o Germania il settore saccarifero opera a costi minori ed è quindi più competitivo. Per questi Paesi la redistribuzione della produzione di zucchero sul territorio comunitario rappresenta un'opportunità. Un mercato dello zucchero maggiormente aperto è visto favorevolmente. La scelta di privilegiare lo scenario 2 si basa, seguendo quanto riportato nel documento 14643/03 del Comitato Speciale per l'Agricoltura, sulla maggiore concretezza di questa soluzione rispetto alla liberalizzazione totale. A completamento della loro posizione questi Paesi, in misura diversificata, sottolineano di tenere in debita considerazione gli effetti della riduzione dei prezzi sui redditi degli agricoltori.

Dall'analisi del dibattito sulle opzioni di riforma possono essere tratte alcune importanti informazioni sulla posizione della Commissione rispetto all'opzione statu quo. Per la Commissione

l'OCM zucchero rappresenta una politica distorsiva della competitività, costosa per il bilancio comunitario e complessa nei suoi strumenti applicativi. In sintesi essa non è allineata alla direzione che ha assunto la PAC dopo la riforma del 2003, è necessario quindi rivedere profondamente i principi della politica e ridefinire i suoi strumenti tenendo conto degli effetti delle modifiche proposte sul mercato interno che alle evoluzioni del mercato mondiale dello zucchero. Nel primo caso vanno considerati attentamente le conseguenze sui redditi dei produttori di barbabietola e sulla redditività delle industrie della filiera. Nel secondo valutare gli effetti sui produttori di zucchero di quei Paesi i cui mercati saccariferi di pendono da quello europeo, e considerare come le modifiche proposte siano impattanti sulla posizione dell'Unione Europea nel negoziato WTO in corso.

Dal canto loro gli Stati membri non esprimono pareri specifici sui singoli aspetti di ogni opzione, ma si limitano a comunicare alla Commissione la loro posizione generale sulle opzioni e a chiedere dei chiarimenti rispetto ad alcuni aspetti specifici delle opzioni. In particolare il dibattito viene approfondito maggiormente per quel che riguarda il destino delle quote e la struttura delle restituzione all'esportazione che si potrebbero determinare a seguito di una riduzione dei prezzi.

5.3.2 La prima proposta della Commissione

Riferimenti Documentali	<u>Commissione</u>: COM (2004) 499 final
---	---

A partire dalle conclusioni del dibattito scaturito dalla presentazione delle opzioni di riforma, e dalle indicazioni ottenute con la valutazione di impatto approfondita, la Commissione struttura una seconda comunicazione nella quale rimarca la necessità di riforma del settore dello zucchero e propone le modifiche ai singoli strumenti di politica da includere nel nuovo regolamento per lo zucchero.

Secondo la Commissione dalla fase precedente è emerso chiaramente come *“lo status quo non è più sostenibile”* ed *“il settore ha bisogno di una riforma che elimini le attuali distorsioni ed incongruenze e promuova prospettive certe per il futuro per tutto il settore”*. Questi sono i principi su cui la Commissione incardina la proposta di riforma. A queste “dichiarazioni di intenti” fanno seguito le proposte in concreto in termini di strumenti da modificare o adottare ex-novo. A livello generale quattro punti sono considerati e qui riportati:

1. Prezzi: *“Riduzione significativa del prezzo di sostegno istituzionale per lo zucchero comunitario applicabile in due tappe, abbinata alla soppressione del meccanismo di intervento e all’introduzione di un prezzo di riferimento. Il prezzo di riferimento servirà a fissare il prezzo minimo per i bieticoltori, il limite per l’avvio dell’ammasso privato, il livello di protezione alle frontiere ed il prezzo garantito per i regimi di importazione preferenziale. Istituzione rapida di un organismo di controllo dei prezzi”.*
2. Pagamenti compensativi ai bieticoltori: *“istituzione di una compensazione parziale a favore dei produttori, sotto forma di un aiuto diretto disaccoppiato, nei limiti di bilancio della PAC, basato sullo stesso periodo storico di riferimento utilizzato per la riforma della PAC del 2003 (dal 2000- al 2002). Tale aiuto sarà integrato nel regime di pagamento unico per azienda”.*
3. Quote: *“semplificazione dell’attuale sistema delle quote attraverso la fusione delle quote A e B in un’unica quota e la riduzione della quota complessiva che ne risulta per arrivare ad un equilibrio sostenibile del mercato dello zucchero nell’Unione europea. Le disposizioni relative allo zucchero C rimarranno invariate”;*
4. Ristrutturazione del settore: *“ristrutturazione del settore comunitario dello zucchero attraverso la trasferibilità delle quote tra Stati membri e l’istituzione di un piano di riconversione degli zuccherifici per facilitare i necessari adeguamenti e attutirne l’impatto”.*
5. Impegni internazionali dell’Unione: *“La Commissione, essendo cosciente dell’impatto di una riforma dello zucchero, individua una serie di aree dove sarà necessario intervenire a seguito di una modifica dell’OCM zucchero. In primis i rapporti con i Paesi ACP e le iniziative “Tutto tranne le armi dovranno essere riviste, in secondo luogo le relazioni commerciali con i Paesi dei Balcani dovranno essere riviste tenendo conto delle necessità di riforma del settore e di quelle di sviluppo di questi Paesi, infine, l’esito dei negoziati in sede OMC (Doha Round) rappresenta un’incognita che deve essere però affrontata preventivamente in sede interna per strutturare una riforma coerente con gli impegni presi.”*

Una volta individuati i campi su cui agire per riformare il settore dello zucchero nel documento vengono meglio specificati e quantificati gli interventi che comporranno la riforma. Nella tabella 5.4 accanto allo status quo dell’OCM zucchero, ricavato dall’analisi svolta nel capitolo precedente, sono indicati i cambiamenti che la Commissione ha proposto con la comunicazione del 2003. In linea generale la Commissione delinea una riforma incardinata sulla riduzione dei prezzi istituzionali e di riferimento, la modificazione del regime delle quote e l’introduzione di un sostegno diretto al reddito dei bieticoltori fino al 60% della perdita di ricavo derivante dalla riduzione dei prezzi.

Accanto a questi interventi propone due strumenti che tendono a mitigare gli inevitabili effetti negativi della riforma. Secondo la Commissione, per proteggere quegli operatori che svolgono la loro attività in zone poco competitive è necessario istituire un fondo di ristrutturazione che permetta all'industria quel sostegno di cui ha bisogno per superare la fase delicata della riconversione, e nel contempo, attivare la trasferibilità delle quote tra gli Stati membri per favorire la redistribuzione della produzione verso zone maggiormente competitive

Nello specifico, gli interventi sulle singole voci sembrano essere di un certo rilievo. I prezzi istituzionali ad esempio subiscono riduzioni considerevoli che nel caso del prezzo dello zucchero raggiungono più del 37% in tre anni, così come il prezzo minimo per i bieticoltori che scende di circa un terzo nello stesso periodo di tempo. Anche le quote vengono riviste profondamente infatti, nonostante il sistema venga prolungato fino al 2009, la riduzione della quota continentale è netta, intono al 16%, la quota A e la quota B vengono fuse in una sola quota e non sono previste quote aggiuntive. Infine gli strumenti di mercato vengono anch'essi ritoccati abolendo il prezzo di intervento ed il declassamento delle quote, dando nel contempo il via ad un programma di stoccaggio privato da attivare ogni volta che il prezzo di mercato fosse sceso al di sotto di quello di riferimento. Viene infine confermato il meccanismo di "carry-over", il cosiddetto riporto, per permettere alla Commissione di riportare le eccedenze di mercato all'anno successivo, riducendo in maniera uniforme la quota per quell'anno.

Tabella 5.4: Lo status quo e la prima proposta della Commissione

		Status Quo	COM (2004) 499
Prezzi	Sugar istit.	631,9 €/t	506 → 421 €/t
	Riduzione./Anni	-	25 → 37 % 3
	Brabietola Min	43,63 €/t	32,8 → 27,4 €/t
	Riduzione./Anni	-	20 → 33 % 3
Quote	Livello	17,4 mln t	16,1 → 14,6 mln t
	Riduzione./Anni	-	7,5 → 16 % 4
	Quota Supplement.	-	no
	Fusione A/B	-	si
	Dur. Regime	2006	2009
Strumenti di Mercato	Declass. Quote	si	Proposta Abolizione
	Ammasso Priv.	no	si
	Carry-over	si	si
	Prezzo di Intervento	si	Abolizione
Ristrutturazione del settore	Trasf. Quote	no	si tra SM
	Aiuto	-	250 €/t
	Durata	-	5
	Contributo	-	50% UE - 50 % SM
	Durata	-	una tantum
Pagamenti ai Bieticoltori	SFP (60% perdita)	no	1340 mln €
	C.A. (30% perdita)	-	no

La Commissione è cosciente degli effetti negativi che le scelte da lei compiute possono avere su determinate aree produttive meno competitive e quindi accanto ai tagli sui prezzi, sulle quote e sui meccanismi di mercato propone una serie di strumenti volti a favorire la ristrutturazione del settore e compensare i bieticoltori per la perdita di reddito.

Gli strumenti proposti per favorire la ristrutturazione del settore sono da un lato la trasferibilità delle quote che dovrebbe, secondo la Commissione, aiutare lo spostamento della produzione verso le zone maggiormente vocate e competitive, dall'altro un fondo di ristrutturazione da attivare come rete di sicurezza per quegli stabilimenti che, a causa delle riduzioni di prezzo, abbiano perso ogni redditività economica e le cui quote non vengano rilevate da altri stabilimenti. In concreto il piano consiste nella partecipazione dell'Unione Europea alle spese connesse al ripristino del sito dello zuccherificio e alla riconversione della manodopera. Tale piano sarà attuato a livello degli Stati

membri a partire dalla campagna 2005/06 per un periodo quinquennale e il pagamento sarà erogato sotto forma di un versamento una tantum. Il cofinanziamento comunitario del dispositivo sarà limitato al 50% (75% nelle regioni ex obiettivo 1) per un importo unitario di 250 euro/t di zucchero soggetto a quota trasformato dal beneficiario. In tal caso, la quota corrispondente allo zuccherificio chiuso sarà soppressa. La dotazione finanziaria necessaria per l'attuazione di un programma nazionale nell'ambito di tale piano sarà calcolata ogni anno in base alle domande presentate dallo Stato membro.

Per quel che riguarda infine gli aspetti connessi agli impegni dell'UE nei confronti di Paesi terzi vale quanto detto prima e cioè, a prescindere dall'esito della riforma è necessario tenere in conto gli impegni che l'UE ha in sede OCM, con i Paesi dei Balcani e gli ACP. Nello specifico la proposta permette di avere un'indicazione su alcuni parametri come il sostegno ai prezzi interni o il livello delle quote ma ancora è troppo presto, sia nella definizione della riforma che nella definizione degli accordi internazionali per tracciare un quadro completo degli effetti della riforma su questi aspetti.

5.3.2.1 Le reazioni degli Stati membri

Riferimenti Documentali	<u>Commissione:</u> COM(2004) 499final <u>CSA:</u> 16131/1/04 <u>Working Parties:</u> 14631/04 - 15444/04 - 15445/04 - 12672/04 – ADD1, ADD2,
---	--

Le proposte della Commissione contenute nella comunicazione COM (2004) 499, pur non rappresentando la proposta formale di regolamento, hanno generato immediatamente un acceso dibattito tra degli Stati membri. Dai documenti analizzati possono essere tratte delle informazioni per classificare le reazioni degli Stati membri sia rispetto all'approccio seguito dalla Commissione, sia rispetto alle singole misure previste dalla proposta.

Punti cardine delle riforma

Dal punto delle linee guida seguite dalla Commissione per definire l'intervento sullo zucchero gli Stati membri possono essere classificati in tre categorie:

1. Stati membri che si oppongono alla proposta

2. Stati membri che sono in favore della Proposta ma hanno delle perplessità rispetto ad alcuni aspetti specifici
3. Stati membri che pur condividendo l'approccio generale avrebbero voluto un intervento maggiormente incisivo verso una liberalizzazione del settore.

Seguendo lo schema proposto nel paragrafo precedente nella tabella che segue vengono indicate le linee guida proposte dalla Commissione per la riforma, insieme alle posizioni degli Stati membri rispetto ad esse.

Tabella 5.5: Posizione degli Stati membri rispetto alle linee guida della riforma (COM(2004)499)

Linee Guida della Riforma COM (2004) 499	Posizione Degli Stati Membri	Stati membri
Riduzione dei prezzi Istituzionali	Riforma concepita troppo presto, troppo drastica in un contesto incerto come quello presente	Italia, Grecia, Spagna, Portogallo
Riduzione delle Quote	Appoggio in generale alla riforma ma con alcune riserve rispetto agli effetti di alcuni strumenti	Francia, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Olanda
Compensazione ai bieticoltori per la perdita di reddito	In linea con i principi della riforma proposta ma non soddisfatti della portata in senso liberale di alcuni strumenti	Germania, Danimarca

Fonte: COM (2004)499; Doc n° 15445/04, 12672/04

Specularmente a quanto visto per le opzioni di riforma, le posizioni maggiormente conservatrici sono portate avanti da Italia, Grecia, Portogallo e Spagna che vedono come molto negativa l'apertura del mercato europeo dello zucchero. A difesa delle loro posizioni portano tre fattori. In primo luogo la riforma proposta dalla Commissione, concentrando la produzione in alcuni Stati membri, sarebbe in contrasto con il principio generale di mantenimento della produzione agricola su tutto il territorio comunitario. Secondariamente, rispetto alla perdita di redditività del comparto della trasformazione, vengono sollevati problemi di natura occupazionale ai quali si andrebbe incontro se la riforma proposta dalla Commissione andasse in porto. Infine, essi sottolineano come la Commissione stia sopravvalutando le pressioni provenienti dalla scena internazionale, suggerendo di

strutturare la riforma rispetto al minimo per soddisfare sia gli accordi presi con Paesi terzi sulle esportazioni preferenziali, sia in previsione di eventuali esiti negativi del panel in sede OMC.

Dal canto loro i Paesi “competitivi” accolgono favorevolmente la proposta della Commissione, anche se al loro interno vi è una diversificazione rispetto alle preoccupazioni che ognuno di essi ha in merito agli effetti di alcuni specifici strumenti.

Nel proseguo del paragrafo verranno presentate le posizioni degli Stati membri rispetto ai singoli argomenti toccati dalla proposta della Commissione. Per ognuno di essi verrà prima ricordato l’approccio della Commissione.

Prezzi

L’approccio della Commissione si basa sulla riduzione dei prezzi istituzionali in due tappe per un ammontare pari al 37%. Accanto a questo si prevede l’abolizione del prezzo di intervento e l’introduzione di un prezzo di riferimento. A partire da quest’ultimo sono fissati il prezzo minimo da corrispondere ai bieticoltori, il livello di protezione alle frontiere, il livello di attivazione dell’ammasso privato ed il livello di prezzo per le importazioni preferenziali.

Nella tabella che segue sono riportate le posizioni degli Stati membri rispetto alle modifiche del sistema dei prezzi proposte dalla Commissione.

Nel caso dei prezzi oltre alla divisione tra Stati più e meno competitivi emergono parte di quelle divisioni nel fronte dei Paesi riformatori che sono state evidenziate in precedenza. Nello specifico le posizioni sono molto più sfumate rispetto ad una semplice classificazione in oppositori e sostenitori. Il gruppo di Paesi che si oppongono allo schema di revisione del sistema dei prezzi ha al suo interno due tipi di posizioni. Italia, Spagna, Grecia e Portogallo sostengono come il taglio del 37% sia troppo alto ed avvenga in un lasso di tempo troppo limitato, generando quindi impatti sui livelli produttivi e sui redditi del settore molto forte, tanto da rendere inutili gli interventi previsti dalla Commissione per ristrutturare il settore. Mentre Polonia, Olanda e Regno Unito, seppur ritenendo il taglio dei prezzi eccessivo, lasciano aperta la possibilità di discutere e trovare un accordo su interventi di riduzione dei prezzi graduati in maniera da permettere l’adattamento indolore del sistema.

Tabella 5.6: Posizione degli Stati membri rispetto alle prime proposte - Prezzi.

Strumento	Proposte della Commissione	Posizione SM	Stati membri
Prezzi	Riduzione dei prezzi istituzionali	Supporto	Danimarca, Germania, Francia, Repubblica Ceca
	Abolizione dell'intervento		
	Prezzo di riferimento	Opposizione	Italia, Grecia, Spagna, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Olanda
	Prezzo minimo per i bieticoltori		

Fonte: COM(2004) 499; Doc n° 15445/04 - 12672/04

Anche sul fronte dei Paesi riformatori accanto alle posizioni spiccatamente a favore della liberalizzazione, rappresentate dalla Danimarca e Repubblica Ceca, troviamo Stati membri come Francia e Germania che intuiscono l'inevitabilità di un taglio dei prezzi, cercando di negoziare una soluzione che rispetti le loro preferenze. Nel caso della Francia questo comporta una particolare attenzione sugli effetti di questo sistema sui suoi territori d'oltremare, per la Germania invece la riduzione del prezzo è possibile, a patto di definire in maniera chiara e semplice come sarà strutturato ed implementato il pagamento diretto agli agricoltori.

Quote

Per le quote le proposte della Commissione prevedevano: la fusione della quota A e B, la riduzione della quota risultante e l'aumento della quota di isoglucosio in maniera proporzionale al taglio della quota. All'interno del gruppo di Paesi che si oppongono alle proposte della Commissione molti Stati membri sono contrari alla fusione tra quota A e B, asserendo come sia poco corretto mettere sullo stesso piano i Paesi che non riescono a coprire la quota a loro assegnata (Italia, Portogallo, Grecia), con quelli che concorrono in maniera maggiore a determinare il surplus produttivo europeo (Francia, Germania, Polonia). Spagna e Repubblica Ceca invece propongono che il "costo" della riforma in termini di riduzione delle quote deve essere pagato in misura maggiore da quegli Stati membri che maggiormente producono zucchero di quota B, e quindi una riduzione delle quote dovrebbe prendere in considerazione prima tali Paesi.

Dal canto loro gli Stati membri a favore di un taglio delle quote sono molto timidi nel sostenere le posizioni espresse dalla Commissione, essi si rendono disponibili ad accettare un'abolizione delle quote una volta che queste avessero svolto il compito di stabilizzare il settore durante il processo di

riforma e riconversione. Sottolineano tuttavia come la Commissione debba tenere in debita considerazione le difficoltà di adattamento che derivano dalle misure proposte sui bieticoltori e sui produttori di zucchero in determinate regioni meno competitive. Gli unici Paesi che si spingono un po' più avanti nelle loro valutazioni sono Francia e Danimarca che, forti di un settore saccarifero competitivo, puntano all'abolizione delle quote per liberare parte del loro potenziale produttivo.

Il quadro delle posizioni appena espresso è riportato nella tabella 5.7

Tabella 5.7: Posizione degli Stati membri rispetto alle prime proposte - Quote

Strumento	Proposte della Commissione	Posizione SM	Stati membri
Quote	Fusione della Quota A e B	Supporto	Danimarca, Germania, Regno Unito, Olanda, Francia,
	Riduzione della Quota		
	Quota di isoglucosio	Opposizione	Polonia, Portogallo, Grecia, Repubblica Ceca, Spagna, Italia

Fonte: COM(2004) 499; Doc n° 15445/04 - 12672/04

Strumenti di mercato

Per gli Strumenti di mercato la Commissione propone di abolire il meccanismo del declassamento, introdurre un programma di ammasso privato da attivare ogni qual volta il prezzo di mercato scende sotto quello di riferimento e il mantenimento dell'opportunità di riportare la quota eccedente alla campagna successiva (meccanismo del riporto o carry-over).

Gli Stati membri maggiormente competitivi reagiscono in maniera positiva a queste proposte in quanto, soprattutto l'abolizione del meccanismo del declassamento, alleggerisce la pressione su quei Paesi che producono elevate quantità di zucchero in quota B e quindi risentirebbero maggiormente di un aumento delle importazioni derivante da una diminuzione dei prezzi istituzionali.

Dal canto loro gli Stati membri meno competitivi ritengono che le modifiche proposte dalla Commissione non li tutelino abbastanza e rappresentino un ulteriore stimolo a concentrare la

produzione nei contesti maggiormente produttivi. Nello specifico chiedono alla Commissione di tenere in maggiore considerazione nell'applicazione del meccanismo del riporto gli Stati membri che non riescono a coprire i propri fabbisogni, e di mantenere il meccanismo del declassamento.

Nella tabella che segue sono schematizzate le posizioni appena espresse.

Tabella 5.8: Posizione degli Stati membri sulle prime proposte - Strumenti di mercato (COM(2004) 499)

Strumento	Proposte della Commissione	Posizione SM	Stati membri
Strumenti di Mercato	Abolizione del declassamento	Supporto	Danimarca, Germania, Regno Unito, Olanda, Repubblica Ceca, Francia, Polonia,
	Istituzione dell'ammasso privato		
	Mantenimento del meccanismo del riporto	Opposizione	Portogallo, Grecia, Spagna, Italia

Fonte: COM(2004) 499; Doc n° 15445/04 - 12672/04

Ristrutturazione del settore

Al fine di mitigare gli effetti provenienti soprattutto dalla riduzione dei prezzi sulla redditività della produzione di zucchero la Commissione propone due strumenti. Da un lato propone l'istituzione di un fondo di ristrutturazione per aiutare l'industria saccarifera nella fase di conversione produttiva, dall'altro stabilisce la trasferibilità delle quote tra Stati membri.

Alcuni Stati membri (Germania, Francia, Repubblica Ceca, Olanda) accolgono la proposta con cauto ottimismo, essi sollevano delle eccezioni rispetto a due questioni. In primo luogo rispetto alla genericità delle proposte della Commissione chiedendo maggiori informazioni sul funzionamento del fondo di ristrutturazione e soprattutto sul meccanismo attraverso il quale si intende finanziarlo. Secondariamente in relazione al fatto che in alcuni contesti acquisire una maggiore capacità produttiva potrebbe rivelarsi un handicap in una prospettiva di lungo periodo.

Tabella 5.9: Posizione degli Stati membri sulle prime proposte - Ristrutturazione (COM(2004) 499)

Strumento	Proposte della Commissione	Posizione SM	Stati membri
Strumenti di Mercato	Aiuto alla conversione	Supporto	Danimarca, Germania, Regno Unito, Olanda, Repubblica Ceca, Francia, Polonia,
	Trasferibilità delle Quote	Opposizione	Portogallo, Grecia, Spagna, Italia

Fonte: COM(2004) 499; Doc n° 15445/04 - 12672/04

Rispetto alla trasferibilità delle quote la Commissione incontra l'opposizione di Italia, Grecia e Spagna le quali temono una drastica riduzione della produzione saccarifera e vedono molto negativamente la concentrazione della produzione in alcuni Stati membri. Secondo questi Paesi membri non vi sono giustificati motivi per garantire ad un gruppo ristretto di Stati membri dei livelli produttivi più elevati derivanti dal rastrellamento delle quote sul mercato.

Infine molti Stati membri sollevano forti dubbi rispetto ai problemi legali relativi alla definizione della proprietà delle quote.

Un quadro sintetico delle posizioni degli Stati membri è riportato nella tabella 5.9 .

Aiuti diretti ai bieticoltori

Rispetto agli obiettivi della riforma individuati dalla Commissione un punto fondamentale, insieme all'intervento sui prezzi e sulle quote, è quello dell'istituzione di un pagamento disaccoppiato per i produttori di barbabietola. La Commissione nella prima proposta prevede di introdurre questa compensazione agli agricoltori in misura del 60% delle perdite di ricavo provenienti dalla riduzione dei prezzi. Il meccanismo di calcolo dell'aiuto è simile a quello introdotto con la Mid Term Review del 2003 e quindi su base storica prendendo come periodo di riferimento i redditi nel periodo 2000 – 2002.

Le posizioni degli Stati membri rispetto a questi temi si diversificano rispetto a quattro punti fondamentali: il livello di compensazione, l'opportunità di mantenere parte dell'aiuto accoppiato, la possibilità di distribuire aiuti nazionali ed infine la neutralità rispetto al budget della misura.

Tabella 5.10: Posizione degli Stati membri sulle prime proposte - Aiuti Diretti (COM(2004) 499

Strumento	Proposte della Commissione	Posizione SM	Stati membri
Aiuti di retti ai bieticoltori	Livello di Compensazione al 60%	Supporto	Danimarca, Regno Unito, Germania, Repubblica Ceca, Polonia
		100%	Olanda, Italia, Grecia, Spagna, Portogallo, Francia,
	Disaccoppiamento totale	Supporto	Danimarca, Germania, Regno Unito, Olanda
		Opposizione	Italia, Polonia, Grecia, Spagna, Repubblica Ceca, Francia, Portogallo
	Effetti sul budget	Neutrale	Germania, Francia, Danimarca, Regno Unito
		Non rilevante	Italia, Grecia, Spagna, Portogallo,

Fonte: COM(2004) 499; Doc n° 15445/04 - 12672/04

I Paesi mediterranei (Spagna, Italia, Grecia, Portogallo) insieme all'Olanda si schierano per una compensazione pari al 100%, il mantenimento di parte dell'aiuto accoppiato e la possibilità di prevedere aiuti nazionali da distribuire ai bieticoltori. La Germania assieme alla Francia e alla Repubblica Ceca sono in linea con le proposte della Commissione con un occhio di riguardo particolare agli effetti sul budget. Mentre la Polonia si avvicina alle posizioni dei Paesi mediterranei chiedendo di mantenere parte dell'aiuto accoppiato, ed insieme ad altri Nuovi Stati membri avanza delle perplessità su come pagamento sarà inserito nel *Single Area Payment Scheme*. Infine la Danimarca ed il Regno Unito chiedono che il disaccoppiamento sia totale e che il livello di compensazione delle perdite sia stabilito in maniera coerente rispetto agli altri settori.

5.3.3 La seconda proposta della Commissione.

Riferimenti Documentali	<u>Commissione</u> : COM(2005) 263 final
--------------------------------	--

Analizzando le differenze che la Commissione ha introdotto tra il primo e il secondo proposal si nota come gli aggiustamenti fatti coinvolgono tutti gli argomenti negoziali, a testimonianza del lavoro di revisione complessiva attuato dalla Commissione dopo la discussione con gli Stati membri sui principi e gli strumenti della riforma. Dal nostro punto di vista è interessante valutare la

direzione e la grandezza degli spostamenti che la Commissione introduce per ogni strumento nel suo secondo proposal. Nella tabella 5.11 vengono riportati lo status quo e i due proposal del 2004 e 2005, con in blu indicati i cambiamenti introdotti dalla Commissione.

Prendendo in considerazione i singoli argomenti del negoziato la Commissione ha aumentato, seppur in maniera ridotta, il taglio dei prezzi portandolo dal 37 al 39%, e nel contempo ha di fatto rinunciato a riformare in maniera decisa il sistema delle quote. Il taglio previsto del 16% in 4 anni è infatti sparito nel proposal del 2004, il regime delle quote è stato esteso fino al 2014 e sono state concesse quote supplementari. Della proposta originaria sulle quote è stata conservata in pratica solo la fusione della quota A e B. Altri importanti cambiamenti sono stati introdotti nelle misure per la ristrutturazione del settore. Da un lato è stata cancellata la trasferibilità delle quote tra Stati membri, dall'altro sono stati ridefiniti il livello degli aiuti all'industria ed il loro periodo di applicazione passati da 350€/t all'anno per cinque anni ad uno schema digressivo di aiuti che parte da 730€/t di quota rinunciata ed arriva fino a 420€/t nel quarto anno. Infine l'ultima modifica rilevata riguarda l'envelope complessiva europea per gli aiuti diretti che passa da 1340 a 1542 milioni di euro. Per quel che riguarda invece gli strumenti di mercato essi non sono stati modificati nella seconda proposta della Commissione.

Tabella 5.11 Status quo ed evoluzione del proposal della Commissione

		Status Quo	Elaborazione del Proposal			
			COM (2004) 499		COM (2005) 263	
Prezzi	Sugar istit.	631,9 €/t	506 → 421	€/t	631,9 → 385 ,5	€/t
	Riduzuine./Anni	-	25 → 37 %	3	0 → 39 %	4
	Brababietola Min	43,63 €/t	32,8 → 27,4	€/t	32,8 → 25,05	€/t
	Riduzuine./Anni	-	20 → 33 %	3	25 → 42,5 %	4
Quote	Livello	17,4 mln t	16,1 → 14,6	mln t	17,4 mln t	
	Riduzuine./Anni	-	7,5 → 16 %	4	0	-
	Quota Supplement.	-	no		si	
	Fusione A/B	-	si		si	
	Dur. Regime	2006	2009		2014	
Strumenti di Mercato	Declas. Quote	si	Proposta Abolizione		Proposta Abolizione	
	Ammasso Priv.	no	si(COM)		si (COM)	
	Carry-over	si	si		si	
	Prezzo di Intervento	si	Abolizione		Abolizione	
Ristrutturazione del settore	Trasf. Quote	no	si tra SM		no	
	Aiuto	-	250	€/t	730 → 420	€/t quota
	Durata	-	5		4	
	Contributo	-	50% UE - 50 %SM		126,4 → 64,50	€/t
	Durata	-	Non specificato		3	
Pagamenti ai Bieticoltori	SFP (60% perdita)	no	1340 mln €		1542 mln €	
	C.A. (30% perdita)	-	no		no	

5.4 Dalla prima alla seconda proposta: un'analisi in senso strategico

In questo paragrafo, attraverso gli strumenti analitici descritti nel capitolo 3, saranno schematizzate le posizioni negoziali emerse attraverso l'analisi documentale. L'obiettivo è valutare in senso strategico le modifiche introdotte dalla Commissione tra la seconda Comunicazione (COM (2004) 499) e le proposte legislative ufficiali (COM (2005)263). Ovvero, attraverso la costruzione degli win-set degli Stati membri e della Commissione, cercare di capire a livello generale quali sia stata la logica utilizzata dalla Commissione nello strutturare le proposte legislative, nello specifico, individuare quali tra le posizioni degli Stati membri si rivelano decisive per il raggiungimento di un accordo e come la Commissione opera su di esse.

A livello generale dalla comparazione tra prime proposte e proposal ufficiale emerge come sostanzialmente la Commissione porti avanti in maniera decisa la sua idea rispetto alla riduzione dei

prezzi, agli strumenti di mercato ed agli aiuti diretti ai bieticoltori. Mentre per quel che riguarda le quote e gli strumenti messi in campo per la ristrutturazione del settore, introduce importanti modificazioni in senso conservatore.

Cerchiamo ora di valutare questo sintetico quadro generale delle scelte della Commissione in funzione delle posizioni degli Stati membri.

Il primo passo dell'analisi è definire, attraverso gli indicatori descritti nel capitolo 3, le dimensioni relative degli win-set degli Stati membri⁷. Gli indicatori individuati nel paragrafo 3.3.1 sono:

1. Rese del settore bieticolo (t/ha)
2. Percentuale della quota ecceduta
3. Bilancia commerciale (milioni di dollari)
4. Concentrazione dell'industria (n° delle compagnie)

Ricordiamo brevemente la relazione tra gli indicatori e la dimensione del win-set. Il concetto base è quello di valutare attraverso un set di indicatori quale sia la reazione degli Stati membri rispetto ad un tentativo di riforma, ovvero ad una riduzione della protezione del settore. Stati membri con un settore bieticolo con buona produttività ed un'industria saccarifera capace di competere sui mercati internazionali avranno la possibilità di accettare accordi che vanno maggiormente nel senso del mercato. Mentre quegli Stati membri dove l'effetto protezionista della politica per lo zucchero è più forte non sono in grado di accettare accordi che riducano troppo il livello di protezione al settore. Nella logica dei win-set questo si traduce in win-set ampi per i primi e ridotti per i secondi.

⁷ Come nel caso dell'analisi documentale sono rappresentati solamente i win-set dei paesi maggiormente rappresentativi una determinata posizione.

Tabella 5.12: Valori dei fattori di influenza sulla dimensione dei win-set degli Stati membri

	Fattori dimensioni dei win-set			
	Rese Bietola	Prod. Industria Saccarifera	Concentrazione industria saccarifera	
	t/ha	% quota prodotta	Bilancia Commerciale (mln \$)	n° compagnie
CZ	48,3	20	2,451	8
DK	57,5	23	45,65	1
FR	75,1	25	1038,915	16
DE	58,4	16	178,251	6
GR	62,2	-4	-0,019	1
IT	45,7	-7	-410,209	9
NL	60,6	18	67,081	2
PL	40,8	21	75,826	5
PT	65,3	-15	48,365	3
ES	67,2	9	-267,737	3
SV	48,3	11	11,221	1
UK	55,0	20	91,352	2

Nostre elaborazioni su dati FAO, Commissione Europea, CIBE

Leggendo i dati della tabella 5.12 secondo questa logica emerge come Francia e Germania sono i due paesi che possono essere, in maniera relativa rispetto agli altri, dotati dei win-set più ampi. Questi paesi esprimono rese del settore bieticolo più alte della media Europea, se si considera accanto a questo, la percentuale di quota che eccedono ed il livello della bilancia commerciale, appare un quadro dell'industria saccarifera abbastanza competitiva e non troppo condizionata dai prezzi definiti a livello europeo. Questo dato è confermato anche dalla presenza in questi due Paesi di un numero di compagnie saccarifere più alto rispetto alla media continentale, restituendo l'immagine di un settore saccarifero competitivo. Procedendo in ordine decrescente rispetto alla dimensione dei win-set, il secondo gruppo di paesi che si incontra è quello composto da Olanda e Regno Unito nei quali accanto a rese alte si configurano delle industrie meno competitive di quelle di Germania e Francia e soprattutto molto più concentrate delle precedenti. Nel terzo gruppo ritroviamo Danimarca, Repubblica Ceca e Polonia. Per la Danimarca accanto a valori di produttività elevati, emerge una concentrazione molto elevata dell'industria molto concentrata ed una bilancia commerciale positiva ma su livelli di export più bassi rispetto a quelli del secondo gruppo. Per la Repubblica Ceca e la Polonia i fattori determinanti per l'inserimento in questo gruppo sono le rese basse e la bilancia commerciale non troppo positiva. Infine nel terzo e quarto gruppo troviamo i

paesi mediterranei. Del terzo fanno parte Grecia, Spagna e Portogallo che possono contare, in ragione delle rese elevate, su un win-set più ampio rispetto all' Italia. Quest' ultima esprime un win-set piccolo rispetto a tutti gli altri paesi in ragione delle basse rese del settore bieticolo e di un industria saccarifera poco competitiva.

Nella figura 5.1 è schematizzata la situazione appena descritta.

Figura 5.1: Divisioni degli Stati membri in gruppi secondo la dimensione dei win-set.

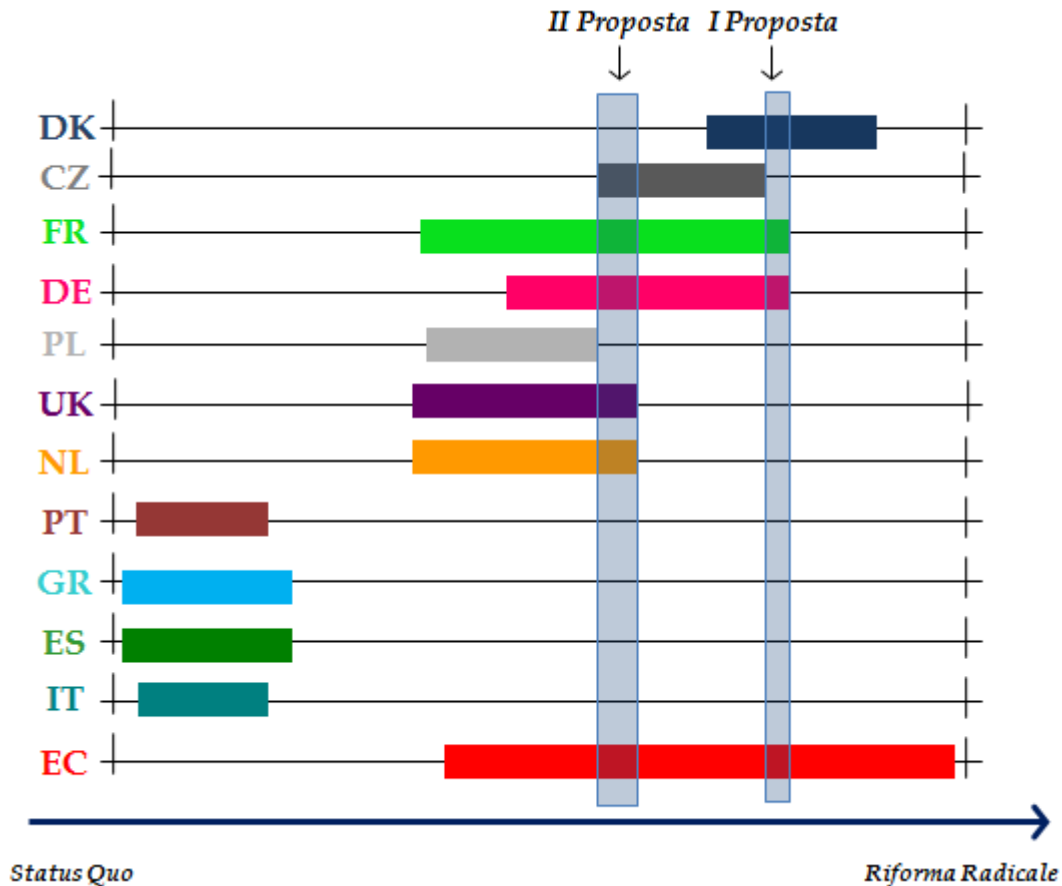


Infine, per determinare la grandezza del win-set della Commissione è stato svolto un ragionamento su due livelli. In primo luogo va considerato il fatto che la Commissione è un'istituzione che ha il ruolo di proporre ed implementare le politiche Europee che vengono decise in ultima analisi dagli Stati membri. Potenzialmente il suo win-set dovrebbe comprendere tutte le posizioni degli stati membri ed essere quindi molto ampio. Accanto a questa considerazione di carattere generale va esaminato quanto espresso dalla Commissione nelle sue comunicazioni e proposte rispetto allo zucchero. Come citato in precedenza, la Commissione ritiene lo status quo una soluzione non percorribile in relazione sia a fattori interni sia provenienti dalla scena internazionale. Sul fronte interno, la necessità di rendere coerente la politica del settore dello zucchero con il resto della PAC, su quello esterno, le pressioni che provengono dall'arena WTO per una revisione degli strumenti dell'OCM zucchero ed il vincolo imposto dagli accordi preferenziali di importazione con i paesi ACP e dei Balcani. In questo quadro la Commissione spinge per una riforma che garantisca a tutti i soggetti coinvolti un quadro di regole chiare e stabili, all'interno del quale poter programmare le scelte per il futuro. Tenuto conto di questo quadro è stato deciso di non includere nel win-set della Commissione posizioni troppo conservatrici.

Una volta definite le dimensioni relative dei win-set degli Stati membri e della Commissione è possibile rappresentarli utilizzando la struttura proposta da Cavallo et al. (2007). Le posizioni degli win-set sono direttamente derivate dall'analisi documentale e sono attribuite utilizzando la posizione espressa per stabilire il valore medio del win-set di ogni Stato membro.

Analizziamo singolarmente l'evoluzione delle proposte della Commissione per ogni singolo argomento della trattativa.

Figura 5.2: Rappresentazione della situazione negoziale - Prezzi



Rispetto alle prime proposte sui prezzi, la Commissione si trova a fronteggiare posizioni degli Stati membri divisibili in tre categorie.

Da un lato Germania, Francia, Repubblica Ceca e Danimarca che sostengono quanto proposto dalla Commissione. All'estremo opposto Italia, Portogallo, Spagna e Grecia che dichiarano apertamente il loro contrasto alla proposta della Commissione giudicandola affrettata. Nel mezzo il resto dei paesi che, rimanendo pur sempre scettici rispetto alle scelte della Commissione, sono disposti a discutere il livello della riduzione dei prezzi. Tra questi ritroviamo la Polonia, il Regno Unito e l'Olanda.

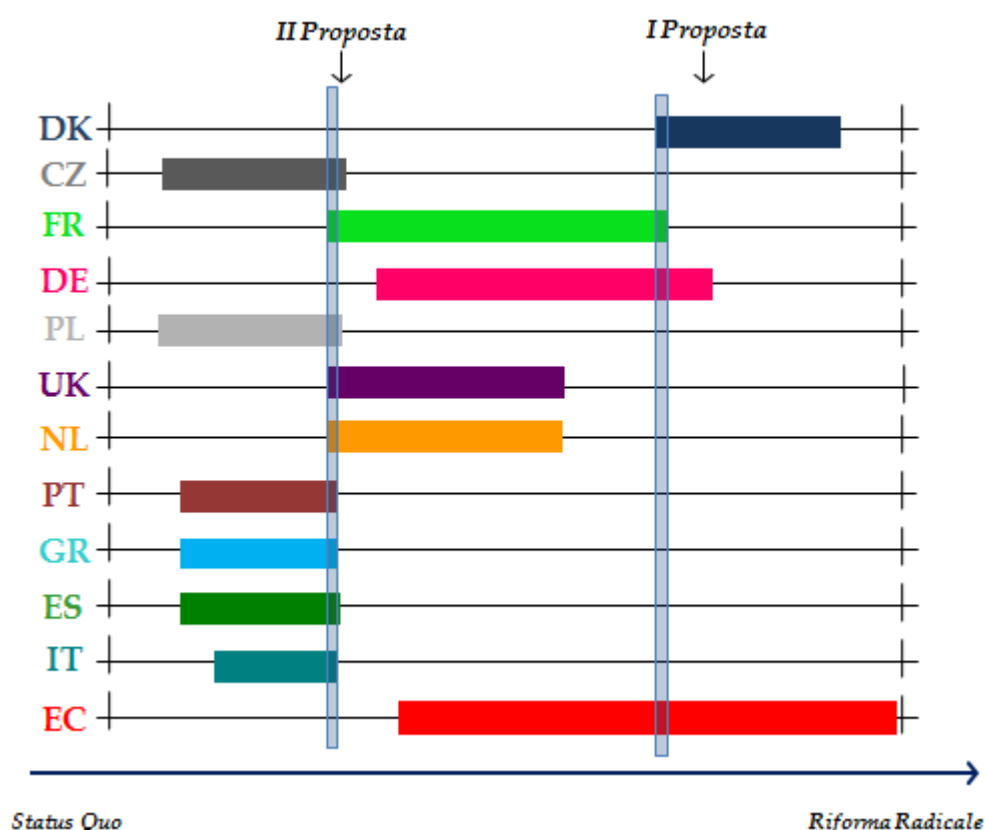
Le modifiche introdotte dalla Commissione sembrano andare proprio nella direzione "richiesta" dalla posizione degli ultimi Stati membri citati. Il livello di spostamento che la Commissione concede è quello minimo per includere le posizioni dei paesi incerti sul proposal della Commissione ed al contempo non scontentare Germania, Francia e Repubblica Ceca, che rappresentano un sostegno importante alla posizione della Commissione. Questa situazione è rappresentata nella

figura 5.2. In pratica la Commissione punta ad evitare che le posizioni degli Stati membri come Polonia, Regno Unito e Olanda si aggregino ai Paesi mediterranei nel formare una compatta minoranza all'interno del Consiglio, tanto ampia da bloccare il provvedimento previsto dalla Commissione. Nel caso dei prezzi, la modifica introdotta al proposal l'obiettivo di compensare gli Stati membri indecisi rispetto ad una riduzione dei prezzi in modo tale da favorire un loro appoggio alla proposta della Commissione. In questo modo la Commissione tenta di mettere al sicuro almeno la riduzione minima dei prezzi che è possibile raggiungere data la configurazione delle posizioni degli Stati membri.

Quote

La situazione negoziale rispetto alle quote di produzione, come descritto nei paragrafi precedenti, si caratterizza per l'opposizione molto forte dei Paesi mediterranei rispetto alla riduzione delle quote proposta dalla Commissione. Accanto a questi si schierano, in maniera meno decisa la Polonia e la Repubblica Ceca. Dal lato dei sostenitori della prima proposta troviamo la Danimarca, la Francia e la Germania che esprimono una posizione vicina a quella della Commissione. Regno Unito e Olanda dal canto loro, pur riconoscendo la riduzione del livello di protezione necessaria, ritengono che le quote possano svolgere un ruolo importante nella fase di transizione, e quindi ne propongono il mantenimento per un periodo congruo a permettere al settore di stabilizzarsi.

Figura 5.3 Rappresentazione della situazione negoziale - Quote



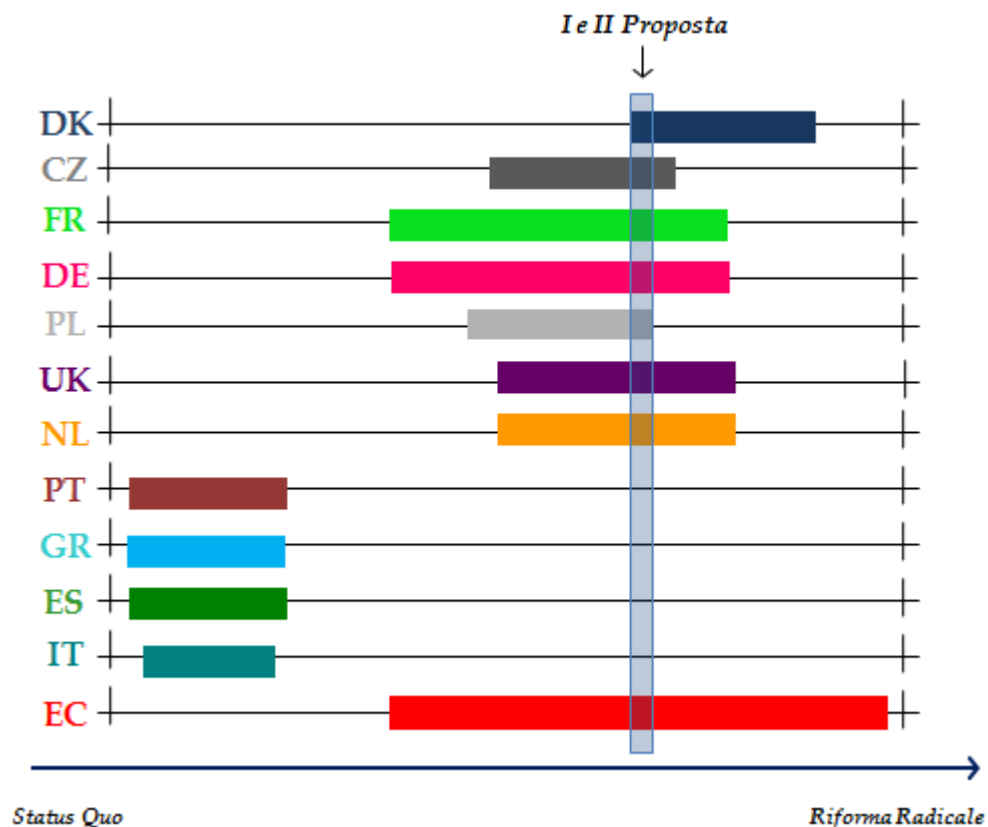
Dalla figura 5.3, nella quale si propone la rappresentazione utilizzando i win-set della situazione appena descritta, si vede come nel caso delle quote, la prima proposta della Commissione sia supportata in pratica da soli due Stati membri mentre gli altri esprimono in misura diversa posizioni più conservatrici rispetto alle soluzioni proposte dalla Commissione. Da un punto di vista strategico, la Commissione non può ripetere l'operazione compiuta nel caso dei prezzi. Ovvero, non vi sono Stati membri che esprimono posizioni attorno alle quali la Commissione può costruire una proposta che possa rappresentare una base forte su cui costruire l'accordo in Consiglio dei Ministri. In conclusione, data la scarsa percorribilità di una riforma, la Commissione di fatto rinuncia al progetto sulle quote, e struttura una proposta legislativa molto più vicina alle posizioni degli Stati membri più conservatori, ed in ultima analisi al di fuori delle sue preferenze.

Strumenti di mercato

Riguardo agli strumenti di mercato la struttura delle posizioni degli Stati membri consente alla Commissione di confermare quanto proposto con la prima comunicazione. La divisione tra sostenitori e oppositori in questo caso è abbastanza netta; le posizioni degli Stati membri mediterranei in opposizione alle soluzioni prospettate dalla Commissione sono in massima parte

dovute alla abolizione del meccanismo del declassamento. Italia, Grecia, Spagna e Portogallo, trovano sbilanciata la proposta della Commissione che, a loro modo di vedere, favorisce quegli Stati membri che producono molto “zucchero B” a scapito di quanti non riescono a coprire il loro fabbisogno interni.

Figura 5.4 Rappresentazione della Situazione negoziale – Strumenti di Mercato



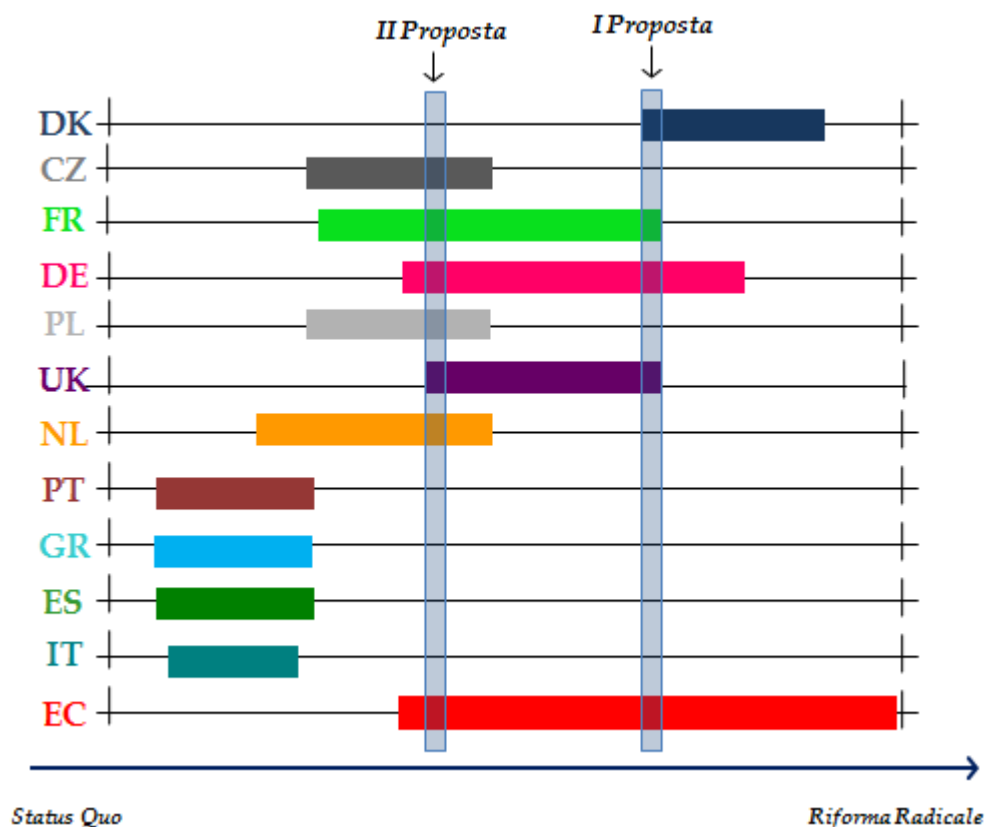
Nella figura 5.4 si evidenzia come la Commissione abbia buon gioco nel confermare appieno quanto proposto con la prima comunicazione. Il numero degli Stati membri che sono vicini e supportano la posizione della Commissione è sufficientemente elevato da permettere alla Commissione di lasciare inalterate le proposte, ed avere ragionevoli garanzie di ritrovare all'interno dell'accordo gli strumenti di regolazione del mercato interno da lei previsti.

Ristrutturazione

Rispetto agli strumenti da mettere in campo per aiutare l'industria a gestire la delicata fase della transizione le opposizioni maggiori sono rispetto alla fusione tra quota A e quota B in un'unica

quota su ad alcuni aspetti del fondo di ristrutturazione. In generale, il solito blocco di Stati membri mediterranei, si oppone alla prima proposta della Commissione, a questi si aggiungono Polonia, Repubblica Ceca e Olanda che vorrebbero un ruolo maggiore per gli Stati membri nella gestione del fondo e la possibilità di istituire aiuti nazionali per i bieticoltori. Tra i sostenitori dello schema proposto dalla Commissione le posizioni sono diversificate.

Figura 5.5 Rappresentazione della Situazione negoziale – Ristrutturazione



Pesi come la Francia e il Regno Unito vorrebbero avere un sistema completamente operativo dal primo anno e maggiori restrizioni sulla possibilità di convertire uno stabilimento di trasformazione della materia prima in una raffineria a tempo pieno. La Germania invece è molto attenta a quanto il sistema sia impegnativo da un punto di vista finanziario, ed alla necessità di non concedere agli Stati membri troppi poteri nella gestione del fondo di ristrutturazione.

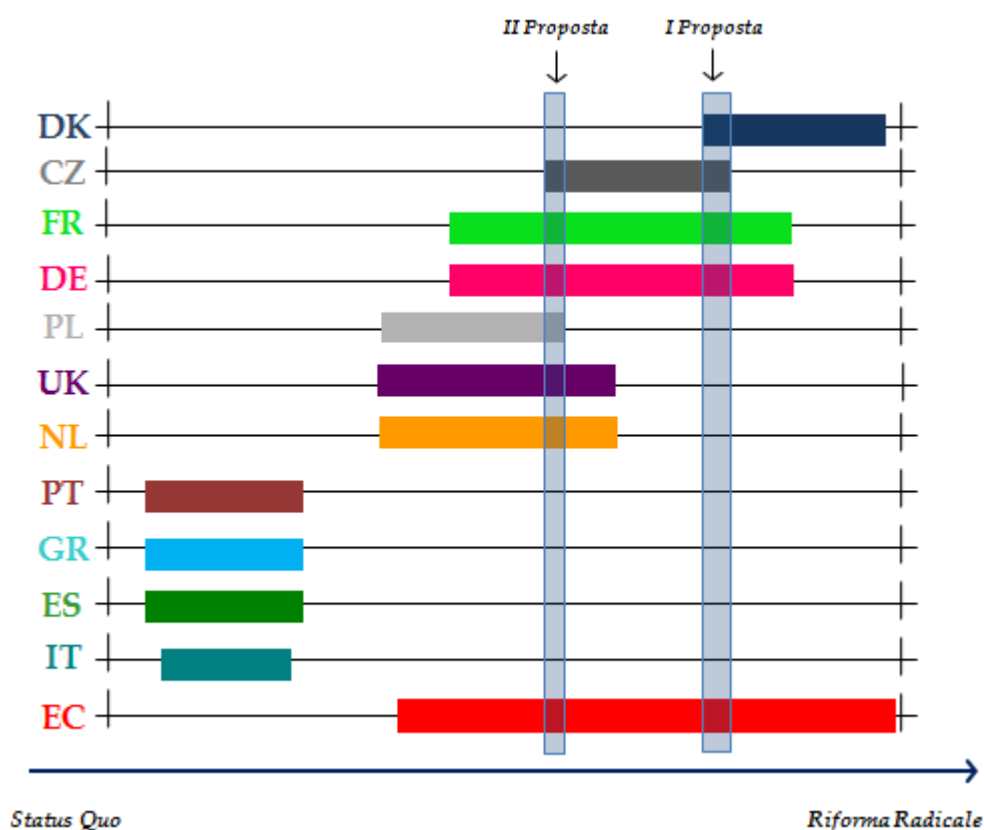
Le modifiche che la Commissione introduce all'interno delle proposte legislative ufficiali vanno nella direzione di una maggiore tutela per l'industria saccarifera attraverso un aumento dell'aiuto per tonnellata di quota rinunciata. Accanto a questo viene ritirata la trasferibilità delle quote. Da un punto di vista strategico la Commissione va incontro in qualche misura alle posizioni di Olanda, Polonia e Repubblica Ceca, seppur non concedendo la possibilità di compensare anche i produttori di bietola. Lo scopo è quello di impedire, come nel caso dei prezzi, il formarsi di una vasta area di opposizione alla proposta della Commissione che, considerando il meccanismo con il quale il fondo

opera, potrebbe portare ad una esplosione dei costi per il budget comunitario. Infatti, in caso della ridefinizione completa dello schema di ristrutturazione in sede di Consiglio, gli Stati membri che si sentono penalizzati dalla proposta della Commissione potrebbero ottenere aiuti supplementari rispetto a quelli previsti dalla Commissione, i quali darebbero luogo ad un aumento di spesa per il budget UE. In questo modo l'idea alla base del fondo stesso sarebbe snaturata. In ultima analisi la Commissione, tenuto conto delle posizioni degli Stati membri "in bilico" tra supporto e opposizione, ha ristrutturato la sua proposta per includervi tali posizioni in maniera tale da minimizzare la possibilità che l'accordo in Consiglio veda prevalere gli interessi particolari degli Stati membri piuttosto che l'interesse comunitario. In questo caso l'interesse dell'UE è quello di garantire il sostegno finanziario necessario all'industria saccarifera nel periodo di transizione ed al contempo mantenere i costi dell'operazione all'interno delle linee finanziarie vigenti per la PAC nel periodo considerato.

Aiuto diretto ai bieticoltori

L'aiuto diretto ai bieticoltori, assieme ai prezzi ed agli strumenti di mercato, è l'argomento sul quale la Commissione ha un notevole interesse rispetto ad un determinato risultato negoziale. Come espresso nei paragrafi iniziali del caso studio, la Commissione ritiene che il settore dello zucchero vada ricondotto all'interno del disegno più ampio della PAC del dopo Mid Term Review, che si sostanzia in orientare il settore verso logiche di mercato attraverso il disaccoppiamento degli aiuti per i bieticoltori. Rispetto alle soluzioni indicate dalla Commissione nelle sue prime proposte (COM(2004) 499) gli Stati membri si dividono in quanti chiedono un livello di compensazione del 100% della perdita di ricavo da parte dei bieticoltori (Italia, Portogallo, Grecia, Spagna), quanti vorrebbero che parte dell'aiuto rimanesse accoppiato (Polonia, Repubblica Ceca, Francia, Olanda e Regno Unito) e quanti, come la Germania, anche in questo caso portano avanti come punto centrale della riforma la neutralità rispetto al budget. Infine la Danimarca è l'unico Stato membro che sostiene la necessità di avviare il disaccoppiamento totale da subito e abbassando il livello di compensazione al di sotto del 60%

Figura 5.6: Rappresentazione della situazione negoziale – Aiuti diretti



La Commissione risponde a queste posizioni cercando di mantenere l'idea di fondo del sistema di aiuti diretti che ha in mente ovvero la compensazione al 60% e nessun aiuto accoppiato. A livello pratico propone un innalzamento dell'envelope comunitaria destinata alla copertura dei pagamenti diretti biotricoli. In pratica, cerca di andare verso le posizioni degli Stati membri che chiedono maggiori tutele come Polonia, Regno Unito ed Olanda senza intaccare i principi base del meccanismo che ha in mente.

5.4.1 Una valutazione di insieme del ruolo della Commissione e delle modificazioni introdotte

La presentazione delle configurazioni dei win-set rispetto agli argomenti negoziali ha un valore esplicativo per capire, argomento per argomento, quali iniziative prenda la Commissione per assumere un ruolo guida nel negoziato e come, nel fare questo essa tenga conto delle posizioni degli Stati membri. Per esprimere dei giudizi complessivi è necessario valutare in parallelo la configurazione delle posizioni degli Stati membri e l'operato della Commissione sulle sue proposte.

L'obiettivo è individuare una dinamica generale semplice che permetta di spiegare le scelte della Commissione e la loro relazione con le posizioni degli Stati membri.

Per quel che riguarda lo zucchero, appare chiaro come vi sia un gruppo di Stati membri che si oppone a tutti gli strumenti proposti dalla Commissione per la riforma, segnatamente, i Paesi mediterranei. Le ragioni alla base di questa opposizione sono emerse chiaramente durante l'analisi negoziale. In primo luogo, la perdita di reddito consistente a cui andrebbero incontro i bieticoltori di questi Paesi a seguito della riduzione dei prezzi. Secondariamente, considerando la struttura dell'industria saccarifera in ognuno di essi, gli Stati membri mediterranei temono di subire il contraccolpo maggiore dovuto agli effetti redistributivi sulla produzione che alcuni degli strumenti proposti dalla Commissione comportano. Il riferimento è all'azione simultanea del taglio della quota, della riduzione dei prezzi e della trasferibilità delle quote.

Il fronte dell'opposizione alle proposte della Commissione appena descritto, si arricchisce di Stati membri diversi in relazione all'argomento negoziale considerato. In linea generale Polonia, Repubblica Ceca e Olanda svolgono un ruolo importante in questo senso, mentre il Regno Unito lo fa in maniera minore. La Commissione deve quindi intervenire sulle proposte legislative per renderle accettabili dal più ampio numero di Stati membri. Intorno alle posizioni dei Paesi mediterranei si potrebbe infatti formare delle minoranze di blocco specifica per ogni argomento negoziale, che renderebbe incerto l'esito del processo di definizione del compromesso all'interno del Consiglio. Questo lascerebbe aperta la possibilità che le dinamiche interne degli Stati membri prevalgano sull'interesse Comune portato avanti dalla Commissione.

Rispetto a questa situazione la Commissione esplica il suo ruolo attivo attraverso due momenti, il primo è quello di raccolta delle posizioni degli Stati membri, il secondo è quello di studiare, in base alle posizioni emerse, come compensare quei Paesi che non vengono tutelati a sufficienza dall'accordo. Le compensazioni sono introdotte all'interno del proposal legislativo in maniera tale da incrementare la possibilità che una determinata proposta della Commissione passi inalterata il processo di definizione del compromesso all'interno del Consiglio dei Ministri.

Scendendo nel dettaglio della situazione dello zucchero lo schema suggerito dal caso studio e dalla breve analisi strategica parte dell'individuazione da parte della Commissione dei punti centrali della riforma ovvero: riduzione dei prezzi e introduzione dell'aiuto diretto ai bieticoltori. Rispetto a questi temi infatti la Commissione esprime, durante tutto il negoziato, l'insostenibilità dello status quo e la necessità di una riforma per ragioni ampiamente discusse nei paragrafi precedenti(COM(2004)499).

Al fine di raggiungere i suoi obiettivi rispetto ai due temi centrali indicati poco sopra, la Commissione tiene conto delle posizioni degli Stati membri. Da quest'ultime emerge come uno degli ostacoli maggiori sulla strada dell'accordo è rappresentato dalla proposta della Commissione sulle quote, rispetto alla quale un numero rilevante di Stati membri sono contrari alle modifiche proposte dalla Commissione. In sostanza per quel che riguarda le quote la Commissione, date le posizioni conservatrici di alcuni Stati membri, non riesce ad individuare un gruppo di Paesi con i quali poter instaurare un dialogo che porti alla definizione di un accordo che tuteli gli interessi di entrambi. La Commissione sceglie quindi di rinunciare ad una riforma incisiva delle quote, per eliminare una possibile fonte di contrasto con alcuni Stati membri, includendo le posizioni del maggior numero di Paesi nelle proposte legislative finali

La stessa operazione è compiuta sulle misure previste per la ristrutturazione dell'industria saccarifera. In quel caso il punto maggiormente controverso è la fusione tra quota A e B, sulla quale si registrava l'opposizione di un numero considerevole di Stati membri. In maniera molto semplice, la Commissione rinuncia alla trasferibilità delle quote, ritoccando al contempo alcune parti del meccanismo di funzionamento del fondo in maniera tale da ricomprendere le posizioni degli Stati membri decisivi nella formazione di una minoranza forte che come visto sono Polonia, Olanda e Repubblica Ceca.

Il lavoro svolto dalla Commissione sulle quote e sugli strumenti per la ristrutturazione del settore ha lo scopo di garantire una compensazione a tutti quegli Stati membri che non sono ricompresi a pieno nella prima proposta della Commissione. Una volta fissate le basi per l'accordo, la Commissione passa a rifinire alcuni dettagli rispetto ai prezzi ed agli aiuti diretti per renderli pienamente aderenti alle posizioni degli Stati membri che ancora presentano delle indecisioni rispetto a se abbracciare le linee della Commissione o meno.

Da questo quadro appare chiaro come la Commissione svolga un ruolo attivo nel negoziato, portando avanti una precisa idea di riforma e, altrettanto chiaramente emerge la natura degli strumenti che la Commissione cerca di utilizzare per raggiungere i suoi scopi. Si tratta, nel caso dello zucchero, delle modificazioni che vengono introdotte all'interno del proposal ufficiale, tali modificazioni hanno l'obiettivo di minimizzare la possibilità di formazione di minoranze di blocco su specifici elementi della riforma.

Compariamo ora quanto riportato nel proposal ufficiale e quanto previsto dall'accordo in Consiglio per poter valutare la tenuta del lavoro della Commissione.

5.5 Il compromesso della presidenza e la tenuta del Lavoro della Commissione

Riferimenti	<u>Commissione</u> : COM(2005) 263 final
Documentali	<u>Consiglio</u> : 13130/05 - 10817/05 – 14178/05
	<u>CSA</u> : 14982/05

Seguendo lo schema operativo adottato sino ad ora, abbiamo sintetizzato le caratteristiche del compromesso della presidenza del 22 novembre 2005 per come sono indicate nel documento del Consiglio 14982/05. Nella tabella 5.13 in blu sono indicate le modificazioni apportate dalla Commissione, in rosso quelle determinate dal Consiglio dei Ministri Agricoli.

Tabella 5.13: Quadro completo dell'evoluzione della trattativa sulla riforma dell'OCM zucchero

		Status Quo	Elaborazione del Proposal				Compromesso	
			COM (2004) 499		COM (2005) 263			
Prezzi	Sugar istit.	631,9 €/t	506 → 421	€/t	631,9 → 385,5	€/t	631,9 → 404,4	€/t
	Riduzione./Anni	-	25 → 37 %	3	0 → 39 %	4	0 → 36 %	4
	Brababietola Min	43,63 €/t	32,8 → 27,4	€/t	32,8 → 25,05	€/t	32,9 → 26,3	€/t
	Riduzione./Anni	-	20 → 33 %	3	25 → 42,5 %	4	24,5 → 39,7%	4
Quote	Livello	17,4 mln t	16,1 → 14,6	mln t	17,4 mln t		17,4 mln t	
	Riduzione./Anni	-	7,5 → 16 %	4	0	-	0	-
	Quota Supplement.	-	no		si		si (esteso)	
	Fusione A/B	-	si		si		si	
	Dur. Regime	2006	2009		2014		2014	
Strumenti di Mercato	Declas. Quote	si	Proposta Abolizione		Proposta Abolizione		no	
	Ammasso Priv.	no	si(COM)		si (COM)		si	
	Carry-over	si	si		si		si	
	Prezzo di Intervento	si	Abolizione		Abolizione		si transitorio 60% del prezzo di rif.	
Fondo di Ristrutturazione	Trasf. Quote	no	si tra SM		no		no	
	Aiuto	-	350	€/t	730 → 420	€/t quota	730 → 520	€/t quota
	Durata	-	5		4		4	
	Contributo	-	50% UE - 50 % Ind.		126,4 → 64,50	€/t	126,4 → 113,3	€/t
	Durata	-	Non specificato		3		3	
			Misure Aggiunte dal Consiglio al Fondo di Ristrutturazione			Diversificazione Regionale Aumento dell'aiuto se quote ridotte molto Aiuto transitorio per raffinerie a tempo pieno Compensazione per fornitori dei macchinari		
Pagamenti ai Bieticoltori	SFP (60% perdita)	no	1340 mln €		1542 mln €		1542 mln €	
	C.A. (30% perdita)	-	no		no		SM con rid. + 50% Finanziato FEOGA 2006 → 2014 Aiuto Nazionale Temporaneo Finanziaento Autorizzato 2006 → 2014	

In generale possiamo osservare come la struttura del proposal della Commissione è stata mantenuta dall'accordo in sede di Consiglio e con essa la struttura della riforma. Resta da valutare l'influenza dei cambiamenti introdotti sui singoli strumenti in modo da esprimere un giudizio sulla tenuta dei

punti cardine del proposal della Commissione e sulle possibili compensazioni cercate nell'accordo dagli Stati membri meno tutelati dalla riforma.

Tre sono le misure aggiunte dall'accordo rispetto al proposal della Commissione. In primo luogo all'aiuto diretto disaccoppiato per i bieticoltori è stata aggiunta una componente accoppiata che ha il compito di coprire la perdita di reddito in quelle situazioni in cui la riduzione della quota nazionale è molto forte (oltre il 50%), tale compensazione mira a coprire una porzione del reddito dei bieticoltori pari al 30% in aggiunta al 60% già coperto dall'aiuto diretto. Secondariamente è stata concessa la possibilità di aiuti nazionali temporanei sempre in quegli Stati membri con una significativa riduzione della quota. Infine, è stato aggiunto un complesso di misure al fondo di ristrutturazione in maniera da sostenere tutte le componenti della filiera produttiva come i fornitori di macchinari, le raffinerie a tempo pieno.

E' importante rilevare poi come la riduzione dei prezzi istituzionali decisi in Consiglio si avvicina molto alla prima proposta della Commissione e addirittura la super nel caso dei bieticoltori e come, fatta eccezione per un periodo transitorio di riduzione anche l'abolizione del prezzo di intervento è rimasta come componente degli strumenti di gestione dei mercati.

Accanto a queste modificazioni alcuni Stati membri hanno ottenuto di inserire nell'accordo alcune misure⁸ per tutelare situazioni di particolare svantaggio, è questo il caso della Spagna e della Finlandia che hanno ottenuto un importo aggiuntivo pari al 60% del premio risultante dai prezzi derivati, o della Francia che ha ottenuto misure speciali per le regioni d'oltremare o ancora dell'Italia che ha portato a casa una quota supplementare molto significativa.

Dall'analisi delle modificazioni introdotte dal Consiglio possiamo concludere che il lavoro svolto dalla Commissione nelle fasi precedenti della procedura ha avuto un effetto sulle decisioni degli SM in Consiglio. La proposta legislativa è passata senza subire cambiamenti rilevanti rispetto ai principi sanciti dalla Commissione, e le modifiche apportate dal Consiglio vanno a coprire delle situazioni particolari di alcuni degli Stati membri, ma non intaccano il senso della riforma. Inoltre le modifiche introdotte dal consiglio sono tutte di natura transitoria, confermando come la Commissione sia riuscita a far passare al sua idea di riforma generale. L'aver compensato le posizioni degli Stati membri che rivestivano un ruolo decisivo rispetto alla formazione di una minoranza di blocco ha evidentemente portato i suoi frutti, che si concretizzano nel fatto che il proposal sia passato senza modifiche sostanziali alle sue componenti principali e linee guida. Le modificazioni introdotte rappresentano il tentativo da parte di quegli Stati membri meno tutelati

⁸ Tali misure per questioni di spazio e leggibilità non sono state inserite nella tabella

dalla riforma di limitare gli effetti negativi soprattutto nel breve periodo. A questo proposito vanno ricordate le quote supplementari concesse all'Italia, o l'inserimento di un aiuto accoppiato temporaneo in risposta alle pressioni fatte da Polonia, Repubblica Ceca e Olanda.

Oltre alla transitorietà queste misure hanno la caratteristica di imporre una spesa diretta sul budget EU. Se si scorrono le misure aggiuntive si nota immediatamente come esse siano in massima parte costituite da aiuti e concessioni speciali che hanno un impatto diretto sul budget agricolo. Questo sta ad indicare come la Commissione non abbia scelto la strada della compensazione diretta di ogni singola perdita per uno Stato membro, ma abbia promosso la sua visione sulla riforma dello zucchero considerando la posizione dello Stato membro nel suo complesso ed agendo di conseguenza. Forte del lavoro svolto in fase di definizione del proposal la Commissione ha poi lasciato ad ogni Paese la possibilità di compensare la sua perdita in seno al Consiglio dei Ministri in relazione al proprio peso negoziale. Questo sta ad indicare anche come la Commissione sia restia a proporre nelle fasi preliminari della procedura delle misure che determinino una forte pressione finanziaria sul budget dell'Unione, lasciando in qualche modo questo tipo di decisione al negoziato tra i governi che si svolge all'interno del Consiglio. Anche questo aspetto gioca sicuramente la sua parte nel permettere alla Commissione di poter predisporre un proposal intorno al quale si riesce a formare una larga base di consenso. Tale supporto è necessario a far passare dal proposal ai regolamenti finali quelle misure che vanno in direzione opposta rispetto agli interessi di alcuni Stati membri ma che, secondo la Commissione, sono indispensabili per garantire un futuro al settore dello zucchero.

5.6 I risultati del caso studio in relazione alla nostra analisi

I risultati emersi dal caso studio sono rilevanti ai fini della nostra analisi in considerazione di molteplici fattori.

1. Il caso studio permette di definire una logica generale su come la Commissione svolge un ruolo attivo all'interno della trattativa per la definizione delle politiche agricole.
2. Permette di individuare nella fase di definizione del prosa il momento della procedura in cui la Commissione svolge gran parte della sua attività di guida del negoziato.
3. Consente di impostare alcune ipotesi sul modo in cui la Commissione tenga conto delle posizioni degli Stati membri durante la trattativa e, cosa importante ai fini della nostra analisi, permette di individuare la natura degli strumenti che la Commissione utilizza nello svolgere il suo ruolo all'interno del negoziato per la definizione della PAC.

Questi tre elementi nel capitolo successivo saranno ricondotti all'interno di un modello formale che cercherà di riprodurre la logica emersa dal caso studio e nel contempo esprimere una valutazione sull'effetto degli strumenti messi in campo dalla Commissione sul risultato negoziale in generale e sulle dinamiche complessive della trattativa.

PARTE III

UN TENTATIVO DI FORMALIZZAZIONE

6 UN TENTATIVO DI MODELLIZZAZIONE DEL NEGOZIATO SULLO ZUCCHERO

6.1 Introduzione

In questo capitolo viene proposto il tentativo di formalizzare la dinamica negoziale che ha portato alla definizione della riforma dell'OCM zucchero del 2005. Come per il quadro teorico di riferimento, il contributo di Cavallo et. al (2006) risulta essere molto utile ai fini della nostra analisi. In quell'occasione infatti, oltre all'applicazione della logica dei *two level games* al contesto comunitario, viene proposta una formalizzazione di carattere generale del *policy bargaining process* agricolo europeo attraverso la teoria dei giochi, nello specifico utilizzando i giochi evolutivi. Lo scopo del modello di base è quello di svolgere alcune considerazioni su come il peso negoziale delle diverse componenti del *policy bargaining process* evolve in relazione al quadro istituzionale ed ai vincoli di politica interna che ogni Stato membro deve soddisfare.

A partire da questo riferimento la nostra analisi propone una maggiore specificazione del contesto negoziale ed una esplicitazione del ruolo della Commissione al suo interno. In un primo momento viene rivisto il modello base proposto da Cavallo et al. (2006) per introdurre le preferenze di ogni Stato membro e della Commissione rispetto ai singoli temi sul tavolo della riforma del settore dello zucchero. Secondariamente vengono introdotti gli strumenti che la Commissione ha a disposizione per guidare il negoziato verso un accordo che salvaguardi maggiormente le sue preferenze sull'outcome del negoziato. Lo scopo della formalizzazione è duplice. Da un lato riprodurre la dinamica generale del processo di definizione della riforma dell'OCM zucchero per come essa è emersa dal caso studio, dall'altro valutare quale sia l'effetto degli strumenti usati dalla Commissione su tali dinamiche e sui benefici relativi che i diversi attori traggono dal negoziato.

In relazione alle caratteristiche specifiche del contesto di definizione della riforma dello zucchero, l'analisi documentale diviene un utile strumento per determinare una griglia di parametri che permetta di quantificare le posizioni degli Stati Membri e della Commissione e descrivere le

caratteristiche degli *output* del processo negoziale, in modo da poter procedere ad un confronto tra diverse configurazioni del ruolo della Commissione.

E' opportuno precisare tuttavia come il tentativo di formalizzazione rappresenta solo il primo passo nella direzione di comprendere alcune dinamiche peculiari del negoziato per la definizione della PAC.

La struttura del capitolo è la seguente: nel primo paragrafo è riportata una breve descrizione dei giochi evolutivi e della dinamica del replicatore. Nel secondo verranno introdotte le modifiche al modello generale proposto da Cavallo et al. (2006). Infine, dopo aver ricavato dal caso studio sullo zucchero i parametri del modello, saranno presentati e discussi i risultati ottenuti.

6.2 Giochi evolutivi: un breve quadro d'insieme

I giochi evolutivi vengono sviluppati all'interno degli studi di biologia evoluzionistica negli anni '70 a partire dai lavori di Hamilton (1967), Price e Smith (1973, 1982). L'applicazione in campo economico ha dovuto attendere la fine degli anni novanta a partire dai primi lavori di Weibull (1995) e Samuelson (1998).

Il concetto base è quello dell'interazione ripetuta degli agenti attraverso la struttura di un gioco, che definisce le proprietà dinamiche del sistema. Gli equilibri generati da queste dinamiche possono quindi essere studiati con strumenti opportuni (Facciperi, 2003) per avere informazioni sulle strategie vincenti e l'interazione tra i diversi elementi del gioco.

L'idea nasce dal lavoro seminale di Smith (1973) che applicando la teoria dei giochi all'evoluzione animale elaborò il concetto di strategia evolutivamente stabile (EES). Tale concetto fu sfruttato a più riprese dai biologi per spiegare, secondo una logica di adattamento, l'evoluzione delle popolazioni animali in relazione a determinate condizioni ambientali. Il risultato di questi lavori fu la definizione di una "funzione di fitness" che variando rispetto alle condizioni ambientali ed ai comportamenti dei soggetti restituisce il grado di adattamento della popolazione. Questo complesso di contributi fornì la base per una formulazione generale della teoria dei giochi evolutivi. Il postulato centrale della teoria è che gli agenti non operino in maniera perfettamente razionale, concedendo spazio ad errori e processi di aggiustamento. I giocatori infatti prendono le loro decisioni in condizioni di informazione imperfetta, compiendo quindi errori e palesando difetti non considerati possibili nella teoria tradizionale (Peyton Young, 1998). Un contributo fondamentale è quello di Peyton Young (1998) nel quale l'autore parte appunto dall'informazione incompleta per sviluppare il concetto di apprendimento. Peyton Young definisce l'apprendimento come una serie di

tentativi che si succedono nel tempo e che vengono continuamente aggiornati. In relazione ai risultati ottenuti i componenti della popolazione procedono a correggere la loro strategia se quella appena giocata non va nella direzione dei risultati attesi. Il risultato del processo di adattamento è un equilibrio complesso, all'interno del quale possono essere individuati i bacini di attrazione delle dinamiche evolutive della popolazione (Facciperi, 2003). Un contributo notevole di questo filone di ricerca è la definizione di stabilità stocastica sviluppata per gli equilibri, e cioè la possibilità di definire un equilibrio solo in termini probabilistici e non assoluti. Questa ipotesi lascia aperta l'eventualità che un evento esterno, o l'emersione di un comportamento maggiormente efficiente, possa far convergere il sistema verso un nuovo equilibrio allontanandolo dal precedente.

La teoria dei giochi evolutivi è stata oggetto alla fine degli anni '70 di un impulso di sviluppo che mirava a superare alcune limitazioni proprie dell'analisi delle ESS, sviluppando il concetto di replicatore e studiando a fondo le sue dinamiche attraverso lo studio formale di sistemi di equazioni differenziali. Il concetto di replicatore si deve al lavoro dello zoologo Dawkins (1992) nel quale l'autore costruisce un parallelo tra replicatore e gene. Secondo Dawkins il gene è paragonabile al replicatore nel senso che esso rappresenta "un'unità che sopravvive passando attraverso un gran numero di corpi successivi". Nella logica dei giochi evolutivi il replicatore è assimilato alle strategie che vengono copiate senza errore all'interno del contesto esaminato. Il numero di replicazioni che una strategia può avere nel tempo dipende dalla *fitness* che esso esprime, ovvero dai vantaggi o svantaggi che determina in relazione alle strategie portate avanti dagli altri soggetti. L'equazione generale dei replicatori è stata efficacemente descritta da Facciperi in un saggio del 2003⁹. In estrema sintesi, lo schema proposto arriva alla definizione dell'equazione dinamica del replicatore, che indica come la variazione della quota di popolazione che sceglie una determinata strategia pura dipenda dalla differenza tra il *payoff* che questa strategia determina e la media dei *payoff* della popolazione. In questo contesto i replicatori rappresentano quindi la logica con cui le strategie pure si diffondono all'interno della popolazione in relazione alla fitness che possiedono, che viene sintetizzata dalla differenza tra i payoff. Questo tipo di modelli, molto applicati e studiati negli anni '90, hanno il notevole pregio di spiegare come le dinamiche di una determinata popolazione siano governate dalle azioni di alcuni individui che dirigono la traiettoria evolutiva della popolazione verso un determinato equilibrio. Inoltre questo vantaggio evolutivo è esattamente determinabile come la differenza tra *payoff* atteso da una determinata strategia e la media ponderata dei *payoff* della popolazione.

⁹ Per una trattazione formale della dinamica dei replicatori si rimanda all'appendice di questo lavoro o, per un maggiore approfondimento consultare anche Peyton Young (1998), Samuelson (1998) e Facciperi (2003)

Dalla sintetica presentazione della teoria dei giochi evolutivi emerge come questa metta a disposizione della nostra analisi alcuni utili strumenti. In primo luogo la possibilità di introdurre nel modello una logica per definire le strategie vincenti e quali siano i fattori che le determinano. Secondariamente consente di vedere come nel corso del tempo le strategie degli attori si avvicinino, definendo quali saranno i bacini di attrazione del gioco e quindi del negoziato europeo. Infine, è possibile determinare come agenti esterni possano modificare le condizioni in cui il contesto negoziale prende luogo, facendo passare il gioco a nuovi Stati di equilibrio.

6.3 Dal modello generale al caso studio sullo zucchero

In questo paragrafo partiremo da una breve descrizione della natura e delle componenti del modello di partenza per poi, seguendo le indicazioni generali emerse dal caso studio e dall'approccio teorico, costruire il nostro tentativo di formalizzazione. Infine sarà presentato il modello generale per il negoziato dello zucchero ed in secondo luogo l'estensione dello stesso per specificare il ruolo della Commissione.

6.3.1 Il modello di base

Il modello proposto da Cavallo et al (2006) mira a formalizzare le componenti principali del contributo interpretativo sviluppato da Putnam (1983). Attraverso la collocazione degli elementi del quadro concettuale all'interno del modello viene proposto l'utilizzo della logica dei *two level game* per spiegare le dinamiche negoziali in ambito PAC. Nello specifico, il gioco evolutivo prende in considerazione sia gli elementi che determinano le posizioni negoziali degli Stati membri e della Commissione, sia i fattori che possono influenzare il peso dei singoli attori sulla scena comunitaria. Seguendo questa logica vengono costruite due funzione di perdita, una per gli n Stati membri ed una per la Commissione. Ogni giocatore minimizza la propria loss function in ogni istante t .

Nella (1) viene descritto il comportamento strategico degli n Stati membri, mentre nella (2) quello della Commissione Europea.

$$\Pi_{i,t} = \alpha_1 (x_{i,t} - x_{c,t})^2 + (1 - \alpha_i) (x_{i,t} - x_i^N)^2 \quad (1)$$

$$\Pi_{c,t} = \alpha_c \sum_{i=1}^n p_{i,t} \Pi_{i,t} + (1 - \alpha_c) (x_{c,t} - x_c^N)^2 \quad (2)$$

Nel primo caso la scelta dello Stato membro *n-esimo* nei diversi stadi evolutivi è rappresentata dalla variabile $X_{i,t}$. $X_{c,t}$ rappresenta la proposta della Commissione ed x_i^N è un parametro che riassume il quadro politico interno allo Stato membro in questione. Nella logica dei two level game questo è un valore che approssima la posizione del win-set di un Paese in una scala che va dallo status quo alla riforma radicale (Cavallo, 2005; Cavallo et al. 2006). Ogni Stato membro sceglie $X_{i,t}$ in maniera tale da minimizzare le differenze tra le posizioni emerse in sede europea, rappresentate dal proposal della Commissione $X_{c,t}$, ed i vincoli imposti alla sua posizione negoziale dal quadro politico interno, sintetizzati nel parametro x_i^N . Il parametro α_i infine rappresenta il peso che uno Stato membro assegna rispettivamente alla scena comunitaria ed a quella nazionale. Attraverso α_i si cerca di sintetizzare quanto i vincoli espressi da x_i^N siano stringenti per lo Stato membro in questione (Cavallo, 2006), che nella logica del contributo esplicativo di Putnam (1983) è rappresentata dalla grandezza dei win-set. In pratica, con valori elevati di α_i la scelta di $X_{i,t}$ da parte dello Stato membro in ogni periodo t sarà maggiormente influenzata dalle dinamiche che prevalgono in sede comune, mentre per valori di α_i bassi la differenza $(1 - \alpha_i)$ assumerà valori elevati e quindi lo Stato membro privilegerà le dinamiche politiche interne nella scelta di $X_{i,t}$.

Nella (2) invece la Commissione sceglie $X_{c,t}$, che rappresenta la proposta legislativa, al fine di minimizzare da un lato la media ponderata delle loss function degli Stati membri, e dall'altro la distanza tra $X_{c,t}$ e x_c^N . x_c^N , parallelamente a quanto detto per gli Stati membri, rappresenta la posizione negoziale della Commissione considerato il quadro di pressioni delle quali essa deve tener conto, ad esempio sulla scena internazionale, nello strutturare la politica per un determinato settore. α_c è un parametro che definisce il contesto istituzionale e quindi il ruolo della Commissione. Assegnando ad α_c un valore basso si individua una natura sovranazionale del negoziato agricolo, nel quale quindi la Commissione è legittimata a svolgere un ruolo attivo per promuovere interessi comunitari. Con α_c alto si determina invece un negoziato di tipo intergovernativo, il risultato del quale è rappresentato dalla media delle posizioni degli Stati membri. Il ruolo della Commissione in questo caso è quello di semplice mediatore tra queste posizioni. In pratica la Commissione per valori alti di α_c privilegerà il ruolo di mediazione tra gli interessi degli Stati membri, mentre per valori di α_c bassi darà un peso elevato alla prerogative di proporre atti legislativi. Le due funzioni che la Commissione svolge nella definizione delle politiche

Europee convivono all'interno del modello proposto e, come detto, l'importanza relativa delle due è regolata dal parametro α_c .

Infine, per ipotesi, tutti i parametri sono supposti variare tra zero e uno, in modo da avere valori di $X_{c,t}$ e $X_{i,t}$, anch'essi compresi nello stesso intervallo. In questo modo è possibile ordinare le scelte negoziali dei Paesi e della Commissione su una scala che va da 0 a 1, e cioè da approcci che prediligono il mantenimento dello status quo, vicini a 0, a posizioni più riformiste man mano che ci si avvicina a 1. Dalle funzioni descritte si ricavano le strategie ottime in ogni periodo per gli Stati membri $X_{i,t}^*$ e della Commissione $X_{c,t}^*$.

La dinamica è inserita attraverso la variazione nel tempo dei pesi negoziali $p_{i,t}$, che le loss function dei vari Paesi assumono all'interno della funzione di perdita costruita per la Commissione. Il meccanismo evolutivo che regola la variazione delle posizioni degli Stati membri è un'applicazione dalla teoria del replicatore. Ogni Stato membro in ogni istante t valuta la bontà delle sue scelte attraverso la differenza tra il valore della sua loss function e quello della media ponderata delle loss function del sistema. Maggiore è la differenza rispetto alla loss function del sistema, minori possibilità saranno garantite allo Stato membro in questione per accorciare la distanza rispetto alle posizioni che emergono sulla scena comune. In altre parole minore è il livello di fitness della posizione assunta dal Paese minore sarà il suo peso negoziale. A partire da queste considerazioni si possono costruire le equazioni dinamiche dei replicatori ed inserirle in un sistema di equazioni differenziali che determinerà l'evoluzione dei poteri contrattuali dei vari Paesi. Dall'evoluzione di questi poteri è possibile esprimere delle valutazioni rispetto ai bacini di attrazione del negoziato, e sui benefici che ogni Stato membro trae dal processo decisionale.

Senza entrare nei dettagli i risultati mostrano come le condizioni iniziali del sistema quali: pesi negoziali al tempo zero e valore assegnato ai parametri, hanno un ruolo fondamentale nel determinare l'evoluzione dei pesi negoziali. In definitiva, il dato rilevante è come la Commissione, in un contesto sovranazionale, rappresenti l'elemento che determina l'evoluzione del sistema verso un determinato equilibrio. In altre parole, in un quadro istituzionale in cui la Commissione sia legittimata a svolgere un ruolo attivo, essa riesce a guidare il negoziato verso posizioni che tengono maggiormente in considerazione gli aspetti rilevanti della politica da un punto di vista comunitario, relegando in secondo piano le esigenze dei singoli Stati membri. In un contesto del genere viene mostrato come i poteri negoziali degli Stati membri che esprimono posizioni vicine a quella della Commissione aumentano a scapito di quanti, per ragioni di politica interna, non riescono a seguire l'andamento delle dinamiche prevalenti a livello Comunitario.

6.4 Dal modello di base a quello per la riforma dello zucchero.

Per tentare di riprodurre il processo di riforma dell'OCM zucchero, ed il ruolo della Commissione al suo interno, è necessario considerare come gli elementi del modello di riferimento si inseriscono nel contesto dei risultati del caso studio. La formalizzazione proposta, pur mantenendo la sua validità per considerazioni di carattere generale, presenta alcuni limiti nel momento in cui si passa ad analizzare un contesto negoziale specifico come quello relativo allo zucchero. L'obiettivo di questo paragrafo è di esplicitare i limiti più rilevanti del modello ed individuare una soluzioni formali che permettano di superarli.

In primo luogo i risultati generali del caso studio mettono in evidenza come sia rilevante la procedura legislativa all'interno della quale si sviluppano le interazioni tra Commissione e Stati membri. Per la definizione delle politiche agricole nel periodo di tempo a cui si riferisce l'analisi è operativa la procedura di consultazione. Nei capitoli introduttivi di questo lavoro sono state individuate per ognuna delle fasi della procedura di consultazione le Istituzioni che assumono la "regia" del processo decisionale. In estrema sintesi per la consultazione la fase di definizione delle proposte legislative è sotto il controllo della Commissione, mentre il Consiglio dei Ministri Agricoli ha un ruolo centrale nella definizione del compromesso politico sui temi maggiormente controversi. Infine, attraverso una delega prevista nei trattati, la Commissione ritorna al centro del processo decisionale nella fase di implementazione, nella quale vengono definiti e redatti i regolamenti applicativi del quadro normativo generale. Questo scambio di ruoli tra le diverse Istituzioni Europee non è catturato dal modello di riferimento, il quale si limita ad ipotizzare l'esistenza di una arena comune dove interessi differenti si confrontano senza specificare i meccanismi che la regolano. Il modello non permette quindi di far muovere la "cabina di regia" del negoziato durante il suo svolgimento, e tanto meno permette di incorporare le caratteristiche di un istituzione complessa come il Consiglio dei Ministri, definendo per tutte le sue componenti un ruolo specifico. Quello che il modello permette di fare è decidere a priori in che contesto si svolgerà il negoziato. Variando il parametro α_c infatti si può passare da un contesto negoziale puramente intergovernativo, che rappresenta bene lo svolgimento del Consiglio dei Ministri agricoli, ad un contesto sovranazionale in cui la Commissione recita un ruolo attivo nel promuovere istanze comunitarie, che può essere assimilato alla fase di definizione del proposal e di implementazione.

In sintesi, le caratteristiche del modello di riferimento impongono di operare una scelta rispetto alla fase della procedura sulla quale concentrare l'analisi. In base agli scopi del presente lavoro è stato scelto di limitare l'analisi a quelle fasi in cui la Commissione, da un punto di vista operativo, è al

centro della scena negoziale. Nello specifico alla fase di definizione delle proposte legislative e la fase di implementazione.

In termini generali una scelta di questo tipo conduce a formulare alcune ipotesi rispetto al ruolo che la Commissione svolge sulla determinazione del compromesso politico. In sintesi si ipotizza che la Commissione, attraverso il lavoro svolto durante la fase di definizione del proposal, abbia un'influenza diretta sulla possibilità di formazione di minoranze di blocco all'interno del Consiglio. Quindi, pur non esprimendo un voto all'interno del consiglio, gioca un ruolo nelle dinamiche politiche che determinano l'accordo. Questa è un'ipotesi forte ma coerente con i risultati del caso studio, e necessariamente introdotta nell'analisi per poter confrontare i risultati della fase di definizione delle proposte legislative ed esprimere un giudizio sui differenti risultati del modello.

Per quel che riguarda invece la fase della procedura da osservare attraverso il modello è stato deciso di concentrare l'analisi alle dinamiche che portano alla definizione del proposal, tralasciando la fase di implementazione. Le ragioni di questa scelta risiedono nelle specificità delle procedure di implementazione descritte nei capitoli introduttivi. Nei trattati sono stabilite le procedure che regolano la definizione dei regolamenti applicativi attraverso il lavoro dei comitati di gestione e regolazione. Di fatto la procedura della definizione dei regolamenti generali viene riproposta in piccolo nei comitati per le n misure applicative necessarie ad implementare le norme di carattere generale decise dal Consiglio. Su ognuna delle misure sarebbe stato necessario valutare la posizione degli Stati membri e della Commissione e le loro determinanti, elevando di molto la complessità dell'analisi. Per mantenere semplice la formulazione matematica e leggibili i risultati più rilevanti sembra opportuno limitare l'analisi alla sola fase di definizione del proposal, valutando poi i risultati del lavoro della Commissione in relazione a quanto emerso dall'accordo in sede di Consiglio dei Ministri Agricoli grazie all'ipotesi formulata precedentemente.

Un secondo aspetto del modello di riferimento che va analizzato è la uni-modalità delle scelte degli attori. Il modello condensa in una sola variabile la posizione dei Paesi rispetto alla possibilità di riformare o meno un dato settore. Da quanto emerso dal caso studio, il processo di definizione del proposal, e poi il Compromesso in consiglio, avvengono su una serie di argomenti presenti sul tavolo negoziale. Su ogni argomento gli Stati membri esprimono le loro posizioni che si modificano nel corso del tempo. Si determina quindi la necessità di inserire nel modello una pluralità di scelte da parte di ogni soggetto, ognuna delle quali relativa ad un singolo argomento negoziale. Nella formalizzazione vengono previste una serie di scelte che compongono il vettore delle strategie dei giocatori. Nella logica del modello, accanto al vettore delle scelte è necessario strutturare un vettore delle preferenze che sintetizzi l'orientamento del Paese rispetto ad ogni singolo argomento. I valori

da inserire nei vettori delle preferenze sono ricavati a partire dal caso studio sullo zucchero, secondo una logica che verrà descritta nel paragrafo dedicato alla determinazione dei parametri.

Il terzo limite del modello di riferimento è quello di non prevedere esplicitamente alcuna formalizzazione per gli strumenti che la Commissione utilizza in concreto nello svolgimento del ruolo di guida del negoziato. Esso si limita a descrivere le tendenze negoziali generali senza indicare quali iniziative la Commissione prenda sui singoli Paesi per costruire un proposal che possa trovare l'appoggio di un nutrito numero di Stati membri. Al fine di superare questo limite è necessario incorporare nel modello le considerazioni sulla logica che guida la Commissione riguardo all'utilizzo di questi strumenti ed alla loro natura emerse attraverso l'analisi documentale. Quest'ultima mostra come la Commissione sia particolarmente interessata ad evitare che rispetto ad alcune delle sue proposte legislative si determinino minoranze di blocco all'interno del consiglio dei Ministri, le quali, rendendo incerto l'andamento della definizione del compromesso, potrebbero mettere in pericolo la salvaguardia delle prerogative della Commissione per la riforma. La Commissione quindi valuta con molta attenzione le posizioni dei Paesi sugli aspetti centrali della politica, e nello specifico considera in modo particolare quegli Stati che si collocano nell'immediato intorno delle sue posizioni su argomenti rilevanti dal suo punto di vista. La Commissione, seguendo la logica appena esposta, opera delle scelte in merito ad una serie di modifiche da introdurre alla proposta legislativa, con lo scopo di andare incontro alle posizioni di quegli Stati membri che risultando decisivi per costruire un maggiore consenso intorno agli aspetti della riforma imprescindibile per la Commissione. Inoltre, la logica con cui le compensazioni vengono determinate deve tenere conto della posizione degli Stati membri e della distanza tra questa e gli *outcome* negoziali privilegiati dalla Commissione. A livello generale quindi il modello deve cercare di replicare la logica appena esposta salvaguardando le determinanti della dinamica dei replicatori. In sintesi è necessario trovare un compromesso che permetta di valutare il lavoro della Commissione ed contempo mantenga il ruolo centrale delle posizioni degli Stati membri, e dei relativi vincoli, nella determinazione della dinamica del gioco. Questo ultimo punto verrà discusso in maniera più articolata una volta descritto il modello.

6.5 Il modello di riferimento

Il modello di riferimento mira a descrivere le dinamiche evolutive delle posizioni negoziali degli Stati membri e della Commissione a partire dall'evoluzione dei pesi negoziali dei soggetti. L'ipotesi è quella di avere n Stati membri che partecipano al negoziato e che ognuno di essi minimizzi la seguente funzione di perdita (loss function):

$$\Pi_{i,t} = \alpha_i \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t} - x_{c,k,t})^2 + (1 - \alpha_i) \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t} - x_{i,k}^N)^2 \quad (3)$$

Con $0 < x_{i,k}^N < 1$ e $0 < \alpha_i < 1$.

Ogni Stato membro sceglie gli elementi del vettore $v_i = \{x_{i,k,t}; \dots; x_{i,k,m}\}$ costituito dalle scelte sugli m argomenti negoziali k con $1 < k < m$. Ogni Paese attraverso la scelta dei singoli $x_{i,k,t}$, ovvero la sua posizione negoziale su un dato argomento di riforma, tenta di minimizzare sia la distanza tra quanto proposto dalla Commissione per il m -esimo argomento ($x_{c,k,t}$), sia ridurre il più possibile la differenza tra $x_{i,k,t}$ e $x_{i,k}^N$. Questi ultimi compongono il vettore $v_{Ni} = \{x_{i,k}^N; \dots; x_{i,m}^N\}$, il quale racchiude le preferenze per la riforma di ogni Stato membro sui k argomenti tenuto conto del quadro politico nazionale. Il parametro α_i assegna un peso alle componenti dell'equazione, determinando quale livello negoziale sarà privilegiato dal Paese nella scelta della sua posizione. Con $\alpha_i = 1$, la scelta di $x_{i,k,t}$ sarà influenzata solamente dal livello comunitario, mentre con $\alpha_i = 0$, le dinamiche prevalenti a livello nazionale saranno maggiormente tenute in considerazione. Attraverso α_i si può quindi esprimere quanto i vincoli presenti a livello interno siano stringenti per lo Stato membro in questione.

La Commissione entra nel negoziato minimizzando la seguente loss function:

$$\Pi_{c,t} = \alpha_c \sum_{K=1}^m \gamma_k (x_{c,k,t} - x_{p,c,k})^2 + (1 - \alpha_c) \sum_{i=1}^n p_{i,t} \Pi_{i,t} \quad (4)$$

Con $0 < \alpha_c < 1$; $0 < x_{p,c,k} < 1$; $\sum_{i=1}^n p_{i,t} \Pi_{i,t} = 1 \forall t$; $\sum_{k=1}^m \gamma_k = 1$.

$\sum_{i=1}^n p_{i,t} \Pi_{i,t}$ è la media pesata delle loss function degli Stati membri partecipanti al negoziato, con pesi che sono pari al loro potere negoziale $p_{i,t}$ mentre gli $x_{p,c,k}$, che compongono il vettore $v_{Pc} = \{x_{p,c,k}; \dots; x_{p,c,m}\}$, descrivono le scelte che la Commissione ritiene ottimali per gli m argomenti negoziali k in relazione ad alcuni fattori quali: le pressioni a livello internazionale, l'impatto delle misure scelte sul budget europeo o le priorità esistenti per il settore in questione. Parallelamente agli Stati membri la Commissione sceglie gli elementi $x_{c,k,t}$ del vettore $v_c = \{x_{c,k,t}; \dots; x_{c,m,t}\}$. La

scelta è condotta in maniera tale da ridurre da una parte la distanza tra gli $x_{c,k,t}$ e gli $x_{p,c,k}$, e dall'altra minimizzare il valore della media ponderata delle loss function di tutti gli Stati membri. α_c in questo contesto rappresenta il peso relativo che per la Commissione hanno rispettivamente la sua prerogativa di proposta legislativa ed il suo ruolo di mediazione. Infatti, con α_c vicino ad 1 la Commissione sceglierà $x_{c,k,t}$ dando un peso molto forte alle sue preferenze per ogni argomento k , mentre al contrario con α_c vicino a zero la scelta di $x_{c,k,t}$ sarà più influenzata dalle preferenze degli Stati membri, con la Commissione che ha il solo compito di mediatore tra queste posizioni. Infine γ_k è un parametro che rappresenta il peso che per la Commissione hanno i diversi argomenti negoziali.

In ogni istante le componenti del sistema minimizzano la loro loss-function. Dalla minimizzazione è possibile definire un profilo delle scelte ottime in funzione dei parametri del modello.

$$x_{i,k,t}^* = x_{i,k,t}^*(\alpha_i, \dots, \alpha_n; v_{N,i}, p_{i,t}, \dots, p_{n,t})$$

$$x_{c,k,t}^* = x_{c,k,t}^*(\alpha_i, \dots, \alpha_n; v_{N,i}; v_{P,c}; \alpha_c; p_{i,t}, \dots, p_{n,t})$$

Minimizzando le loss function e risolvendo il sistema si ottengono le equazioni delle scelte ottime per la Commissione e per gli Stati membri per ogni argomento negoziale k al tempo t :

$$x_{c,k,t}^* = \frac{(1-\alpha_c) \sum_i \sum_k \alpha_i p_{i,t} x_{i,k}^N}{\sum_i \alpha_c p_{i,t} (1-\alpha_c) + \alpha_c (\sum_i \alpha_i p_{i,t} - \gamma_k)} \quad (5)$$

$$x_{i,k,t}^* = (1-\alpha_i) x_{i,k}^N + \alpha_i x_{c,k,t}^* \quad (6)$$

La logica che controlla l'evoluzione delle scelte degli Stati membri e della Commissione nel tempo è quella del replicatore come formalizzata da Weibull (1998). In ogni momento gli Stati membri valutano le loro scelte in funzione della differenza tra il valore della loro loss function e la media ponderata delle loss function del sistema indicata come:

$$\Pi_m^* = \sum_{i=1}^n p_{i,t} \Pi(x_{i,k,t}^*, x_{c,k,t}^*)$$

Più grande è la differenza tra la funzione del singolo Stato membro rispetto alla media ponderale del sistema, minore sarà la capacità dello Stato membro di imporre la sua posizione a livello europeo, e

quindi minore il suo peso negoziale nell'arena comune. Seguendo Weibull (1998) possiamo derivare l'equazione dinamica dei replicatori che in forma generale possono essere indicate come segue:

$$\frac{\delta p_i}{\delta t} = -p_i \left\{ \left[\alpha_i \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t}^* - x_{c,k,t}^*)^2 + (1 - \alpha_c) \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t}^* - x_{i,k}^N)^2 \right] - \sum_{i=1}^n p_i \left[\alpha_i \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t}^* - x_{c,k,t}^*)^2 + (1 - \alpha_c) \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t}^* - x_{i,k}^N)^2 \right] \right\}$$

Vengono definite quindi una serie di equazioni differenziali ognuna delle quali determina la dinamica del peso negoziale degli Stati membri. Introducendo arbitrariamente il valore dei parametri all'interno delle funzioni e risolvendo il sistema si ricava la dinamica¹⁰ dei pesi negoziali complessiva.

A partire dall'evoluzione dei pesi negoziali è poi possibile descrivere le dinamiche delle posizioni negoziali della Commissione e degli Stati membri. In pratica i valori assunti dal peso negoziale di ogni Stato membro in ogni istante t vengono inseriti all'interno delle equazioni che definiscono le scelte ottime degli Stati membri e della Commissione, rispettivamente $x_{i,k,t}^*$ e $x_{c,k,t}^*$. Lo scopo è ottenere una rappresentazione semplice e diretta dell'evoluzione delle variabili di scelta per poterla analizzare alla luce degli obiettivi generali del lavoro.

6.6 Il modello con le “compensazioni”

Di seguito vengono descritte le modifiche al modello base per introdurre al suo interno gli strumenti che la Commissione adotta per guidare il negoziato verso soluzioni vicine alle sue preferenze. In pratica, vengono ritoccate le loss function di partenza della Commissione e degli Stati membri introducendo una variabile di scelta sotto il controllo della Commissione. Seguendo la logica emersa dal caso studio sulla riforma dello zucchero, la scelta che si introduce deve poter permettere alla Commissione di agire sulle posizioni dei Paesi al fine di definire un proposal che non venga emendato in maniera decisiva dal Consiglio dei Ministri.

Nella (8) è riportata la loss function della Commissione nella quale essa sceglie contemporaneamente il valore di $x_{c,k,t}$ e $\tau_{c,i,t}$ con l'obiettivo di minimizzare la funzione. I parametri

¹⁰ La versione più rigorosa ma molto più complessa del modello prevede la risoluzione, per ogni paese, di un problema di ottimizzazione intertemporale sotto il vincolo della [2]. Il modello si trasformerebbe in un gioco differenziale ad n giocatori. A questo primo stadio della ricerca si è preferito sviluppare una versione meno sofisticata del modello che considera un continuo di contrattazioni ognuna delle quali è indipendente dalle altre (è come se ipotizzassimo una sorta di razionalità limitata dei giocatori, consistente in un miopia che li porta a considerare solo la contrattazione in atto). In questo modo escludiamo la presenza di elementi intertemporali che ci avrebbero obbligati a riformulare il gioco in termini di gioco differenziale.

hanno lo stesso significato e campi di variazione della (4), fatta ovviamente eccezione per ε_c che verrà discusso in seguito.

$$\Pi_{c,t} = \alpha_c \sum_{k=1}^m \gamma_k (x_{c,k,t} - x_{p,c,k})^2 + (1 - \alpha_c) \sum_{i=1}^n p_{i,t} \Pi_{i,t} + \varepsilon_c \sum_{i=1}^n \left(p_{i,t} \left(\sum_{k=1}^n (x_{i,k,t} - x_{p,c,k})^2 \right) + \tau_{c,i,t} \right)^2 \quad (8)$$

Con $0 < \varepsilon_c < 1$; e con $-1 < \tau_{c,i} < 0$

Non sono Stati introdotti cambiamenti rispetto al meccanismo con il quale la Commissione sceglie il valore di $x_{c,k,t}$, essa infatti guarderà sempre alle prime due componenti dell'equazione e cioè alla distanza tra $x_{c,k,t}$ e $x_{p,c,k}$ da un lato, ed al valore della media ponderata delle loss function dall'altro¹¹. $\tau_{c,i,t}$ è una variabile di scelta definita sugli n Stati membri, nel sistema saranno presenti quindi n scelte della Commissione ognuna relativa ad un singolo Paese. La Commissione sceglierà il valore di $\tau_{c,i,t}$ per ogni Stato membro che minimizza la somma di $\tau_{c,i,t}$ con le differenze tra le posizioni dello Stato membro i e le soluzioni negoziali predilette dalla Commissione in ogni istante t . In sostanza più il valore della sommatoria degli scarti è elevato più $\tau_{c,i,t}$ assumerà un valore alto in termini assoluti con segno opposto ad essa. Ovvero, più la posizione complessiva del Paese è lontana da quella della Commissione più la Commissione cercherà di compensare questa differenza attraverso $\tau_{c,i,t}$. Il parametro ε_c esprime quanto la Commissione sia disposta a concedere compensazioni. Il ruolo di questo parametro verrà chiarito in seguito.

Gli Stati membri minimizzano la seguente loss function:

$$\Pi_{i,t} = \left(\alpha_i \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t} - x_{c,k,t})^2 + (1 - \alpha_i) \sum_{k=1}^m (x_{i,k,t} - x_{i,k}^N)^2 \right) + \varepsilon_i \tau_{c,i} \quad (9)$$

La funzione di perdita degli Stati membri è stata modificata inserendo il valore di $\tau_{c,i,t}$ come elemento additivo che ha un effetto diretto sul valore finale che la funzione di perdita assume. La logica è quella di permettere alla Commissione di influenzare il valore della loss function dei Paesi attraverso $\tau_{c,i,t}$ che, come visto, è scelto in relazione alla distanza tra le posizioni degli Stati membri e le preferenze della Commissione, il valore del parametro ε_c ed il peso negoziale del Paese. Il

¹¹ Questo aspetto sarà discusso in maniera più dettagliata nel prossimo paragrafo

parametro ε_i definisce la reattività della funzione obiettivo dello Stato membro ad una variazione della compensazione. In altre parole la disponibilità dello Stato membro ad accettare compensazioni e quindi muovere la sua posizione negoziale di conseguenza.

In maniera parallela a quanto fatto per il modello base è deriviamo dalla (8) e dalla (9) le equazioni che definiscono le scelte ottime della Commissione e degli Stati rispetto in ogni istante t .

$$x_{i,k,t}^* = x_{i,k,t}^*(\alpha_i, \dots, \alpha_n; v_{N,i}, p_{i,t}, \dots, p_{n,t})$$

$$x_{c,k,t}^* = x_{c,k,t}^*(\alpha_i, \dots, \alpha_n; v_{N,i}; v_{P,c}; \alpha_c; p_{i,t}, \dots, p_{n,t})$$

$$\tau_{c,i,t}^* = \tau_{c,i,t}^*(p_{i,t}, \dots, p_{n,t}; v_{P,c}; \varepsilon_c; \varepsilon_i, \dots, \varepsilon_n; x_{i,k,t}^*)$$

Dalla soluzione del sistema di equazioni si ottiene:

$$x_{c,k,t}^* = \frac{(1-\alpha_c) \sum_i \sum_k \alpha_i p_{i,t} x_{i,k}^N}{\sum_i \alpha_c p_{i,t} (1-\alpha_c) + \alpha_c (\sum_i \alpha_i p_{i,t} - \gamma_k)} \quad (10)$$

$$x_{i,k,t}^* = (1-\alpha_i) x_{i,k}^N + \alpha_i x_{c,k,t}^* \quad (11)$$

$$\tau_{c,i,t}^* = \frac{p_{i,t} \left[(1-\alpha_c) \varepsilon_i - 2\varepsilon_c \sum_k (x_{c,k,t}^* - x_{p,c,k})^2 \right]}{2\varepsilon_c} \quad (12)$$

Inserendo la dinamica dei replicatori e risolvendo il sistema di equazioni che ne deriva si ottiene l'evoluzione dei pesi negoziali degli Stati membri, a partire dalla quale, derivare come nel caso precedente l'evoluzione delle posizioni negoziali e dei tao.

6.6.1 Le ipotesi del modello rispetto a $\tau_{c,i}$ ed il ruolo delle compensazioni sulla dinamica

In questo paragrafo sono raccolte le ipotesi che derivano dalla struttura del modello rispetto a $\tau_{c,i}$ e le considerazioni sull'effetto atteso rispetto alle posizioni negoziali. L'obiettivo è stabilire un

parallelo tra quanto previsto dal modello in termini formali, ed i contributi del caso studio rispetto alla definizione del ruolo della Commissione europea.

Dalla (10) si evince come il valore di $\tau_{c,i}$ sia legato al peso negoziale degli Stati membri, determinando un legame forte tra questo e le compensazioni che ogni Paese riceve. Questa ipotesi va valutata alla luce dei risultati del caso studio ed al ruolo delle posizioni dei Paesi nella dinamica dei replicatori. Dal caso studio emerge come la Commissione sia molto attenta a quegli Stati membri che, per la vicinanza delle loro posizioni, sono interessati a piccole modifiche del proposal per includere a pieno le loro preferenze al suo interno. Accanto a questo la dinamica dei replicatori determina il peso negoziale in funzione della capacità dei Paesi di seguire le dinamiche che emergono sulla scena comune. Alla luce di queste considerazioni appare corretto ipotizzare una relazione diretta tra peso negoziale e compensazione nella logica di distribuzione delle compensazioni. Paesi più vicini alle posizioni contenute nel proposal hanno un peso negoziale più elevato, e la Commissione tiene in maggiore considerazione le compensazioni ad essi dirette.

Un secondo aspetto rilevante è l'indipendenza delle posizioni negoziali dei Paesi dal valore di $\tau_{c,i}$. Le equazioni che definiscono le scelte delle posizioni negoziali in ogni istante t , segnatamente la (10) e la (11), mostrano come $\tau_{c,i}$ non influenza in maniera diretta le scelte della Commissione e degli Stati membri. L'indipendenza delle scelte rispetto a $\tau_{c,i}$ permette di mantenere inalterata la logica del modello base, la quale impone che la dinamica dei poteri contrattuali sia influenzata solamente dalla capacità dei singoli agenti di compiere delle scelte che migliorino il risultato delle loro loss function. Inserire $\tau_{c,i}$ in maniera diretta nelle equazioni delle scelte degli attori avrebbe portato ad una dinamica evolutiva che non esprimeva più in maniera fedele la capacità dei singoli soggetti di avvicinarsi a determinate posizioni dominanti, ma era per così dire "contaminata" dalla presenza di $\tau_{c,i}$. In altre parole, se $\tau_{c,i}$ avesse avuto un effetto diretto sulle posizioni dei Stati membri (moltiplicativo, additivo o di qualsiasi altra natura) avrebbe modificato anche l'effetto che la scena nazionale ha nel vincolare le scelte degli stessi, rendendola in generale meno cogente o se no del tutto irrilevante. In conclusione si sarebbe dato alla Commissione il potere di modificare l'influenza che la scena nazionale ha sulle posizioni espresse dai Paesi in sede comunitaria che da un lato mina

la validità del modello nel simulare le dinamiche negoziali, dell'altro, per ragioni che appaiono ovvie, non ha riscontro né all'interno del caso studio sullo zucchero né in altri ambiti negoziali.

Terzo, il modello definisce i $\tau_{c,i}$ a partire dagli scarti tra la posizione dello Stato membro e quelle ritenute ottimali dalla Commissione. Quindi si ipotizza che la Commissione scelga le compensazioni valutando la posizione del Paese nel suo complesso e non quella espressa dallo stesso sul singolo argomento. Questo appare abbastanza coerente con quanto emerso dal caso studio, nel senso che la Commissione si concentra su quei Paesi che esprimono in linea generale posizioni a lei vicine, gestendo poi le differenze tra queste posizioni e le sue preferenze attraverso le compensazioni.

Quarto aspetto da considerare nei riguardi di $\tau_{c,i}$, è la scelta di non vincolarne la sommatoria ad un valore prestabilito, ovvero non determinare una “quantità” di compensazioni che la Commissione ha a disposizione. Questa scelta implica che il gioco $\tau_{c,i}$ non sia a somma zero, ovvero la compensazione data ad uno Stato membro non influenza il livello di compensazione dato ad un altro. Il livello delle compensazioni pertanto dipenderà solo dai parametri del modello. Nello specifico α_c , che determina le condizioni istituzionali della trattativa e ε_c la reattività della funzione di perdita della Commissione alle compensazioni. Rispetto al framework di riferimento questi parametri concorrono a determinare il contesto istituzionale.

Dal quadro che emerge $\tau_{c,i}$ rappresenta una soluzione di compromesso tra la necessità di riprodurre una dinamica osservata e quella di rimanere fedeli alle costituenti fondamentali per descriverlo. In conclusione, il ruolo che $\tau_{c,i}$ esplica all'interno del modello è di agire direttamente sulle funzioni obiettivo degli Stati riducendole proporzionalmente al peso negoziale dello Stato membro ed alla differenza tra le posizioni espresse nei singoli istanti. Nello specifico l'influenza di il ruolo che $\tau_{c,i}$ esplica sulle posizioni dei Paesi è di tipo indiretto e passa attraverso la riduzione della funzione di perdita dei Paesi. La Commissione attraverso $\tau_{c,i}$ spinge quest'ultimi a scegliere posizioni che siano vicine alle proprie preferenze, senza intaccare il quadro dei vincoli che insistono su queste posizioni e quindi la formazione della dinamica dei pesi negoziali.

6.7 Le variabili ed i parametri dei modelli in relazione al framework di analisi

In questo paragrafo vengono discussi i significati delle variabili e di alcuni dei parametri del modello in relazione al contributo interpretativo dei negoziati internazionali proposti da Putnam (1988). Ricordiamo brevemente i punti cardine della logica dei *two level games*:

1. Putnam (1988) concepisce le interazioni tra negoziati internazionali e politiche interne come un gioco di ratificazione dei trattati internazionali.
2. Definisce il livello internazionale del negoziato Livello 1 “*bargaining between the negotiators, leading to a tentative agreement*».
3. Definisce il Livello 2 come “*the separate discussions within each group of constituents about whether to ratify the agreement*” a livello domestico.
4. Putnam definisce il win-set per una determinata configurazione delle componenti del livello come “*the set of all possible level I agreements that would win when simply voted up or down*».
5. Inoltre ipotizza la relazione tra win-set, potere negoziale e distribuzione dei benefici: «*Larger win-sets make level I agreement more likely, ceteris paribus [...] The relative size of the respective level II win-sets will affect the distribution of the joint gains from the international bargain*» .

A partire da queste considerazioni, e riprendendo quanto sviluppato nel capitolo 3 rispetto agli strumenti per l’analisi, possiamo ricondurre gli elementi del modello nella logica dei *two level games*.

In primo luogo la scelta della Commissione per ogni argomento negoziale, ovvero gli elementi del vettore $v_{c,k,t}^* = \{x_{c,k,t}^*, \dots, x_{c,m,t}^*\}$, per la dinamica attraverso la quale viene definita nel modello rappresenta la proposta legislativa finale che viene presentata al Consiglio dei Ministri. Nella logica appena espressa infatti il vettore di scelte della Commissione esprime il lavoro fatto da quest’ultima nel produrre un documento che possa essere ratificato dal Consiglio con modificazioni minime.

Le preferenze degli Stati membri e della Commissione rispetto ai singoli argomenti negoziali, contenute rispettivamente nei vettori $v_{Ni} = \{x_{i,k}^N; \dots; x_{i,m}^N\}$ e $v_{Pc} = \{x_{p,c,k}; \dots; x_{p,c,m}\}$, definisco la posizione degli win-set degli attori. Ordinando le preferenze su di una linea ipotetica che va da 0, lo status quo, ad 1, che rappresenta posizioni in favore di una riforma sostanziale dell’argomento negoziale in esame, è possibile definire la posizioni del Paese e della Commissione sui singoli argomenti.

La dimensione dei win-set degli attori è determinata in maniera congiunta dai parametri α_i e ε_i . α_i determina quanto un Paese è in grado di seguire le posizioni che emergono in sede comunitaria mentre ε_i definisce quanto un Paese sia disposto ad accettare le compensazioni offerte dalla Commissione e modificare la sua posizione di conseguenza.

Per quel che riguarda la Commissione, non è semplice definire la larghezza del suo win-set. Per il ruolo assegnatole dai Trattati essa in fatti deve essere potenzialmente disposta ad accettare qualsiasi risultato negoziale e quindi ricomprendere nel suo win-set tutte le posizioni espresse. Un'indicazione sulla dimensione del win-set della Commissione può essere tratta dal parametro α_c . Seppur questo parametro definisce il contesto istituzionale i cui prende luogo il negoziato, possiamo attraverso alcune considerazioni legare il suo valore anche alla larghezza del win-set della Commissione. In un contesto istituzionale intergovernativo possiamo ipotizzare che la Commissione abbia un win-set molto esteso che comprende tutte le posizioni negoziali possibili, mentre quando essa svolge un ruolo attivo, in un contesto quindi sovranazionale puro, il suo win-set si restringe a quelle posizioni che meglio tutelano gli interessi comuni. Ecco quindi che α_c può fungere da indicazione sulle dimensioni del win-set della Commissione.

Accanto a questi elementi propri dell'analisi dei two level game, è necessario definirne alcuni per riprodurre le condizioni particolari determinate dal contesto Europeo. Come visto nel capitolo 3 infatti Putnam sviluppa le sue congetture per contesti negoziali in cui non esiste un'istituzione che può fungere da guida per il negoziato, e dove le procedure non sono complesse come nel caso dell'Unione Europea. A questo proposito, i parametri α_c e ε_c ed i pesi contrattuali iniziali dei Paesi aiutano a chiarire il quadro. α_c infatti, come ampiamente discusso, permette di passare da situazioni in cui emerge il carattere intergovernativo della trattativa carattere intergovernativo a situazioni in cui l'elemento sovranazionale prevale. Le prime interpretano bene il contesto in cui la logica dei *two level game* è stata sviluppata, le seconde possono essere assimilate ad alcuni particolari situazioni sperimentate nel corso dell'evoluzione istituzionale dell'Unione Europea, tra cui, come dimostra il caso studio, lo zucchero. Sono queste le situazioni in cui la Commissione non fornisce solamente il tavolo negoziale sul quale gli Stati membri si confrontano, ma entra attivamente nel dibattito e cerca di promuovere particolari soluzioni negoziali¹². ε_c , ed il legame concettuale con α_c , espresso nel

¹²A questo proposito Cavallo et al (2006) fanno riferimento a titolo esplicativo alle differenze che, a livello di contesto negoziale intercorrono tra le maratone dei prezzi tipiche degli anni '70 e '80, ed il ruolo che la Commissione ha giocato in occasione di importanti interventi di riforma della PAC, come nel caso della riforma del Mac Sharpy del 1992 o di quella Fischler del 2003. In queste occasioni la Commissione ha portato avanti in maniera strategica la definizione della riforma ed in particolare del proposal. A questo proposito, risulta interessante citare la ricostruzione del processo di definizione delle proposte per la riforma del 2003 fatta da Swinnen in un capitolo del libro "*The perfect Storm: the political economy of the Fischler reforms*" (2009) in cui viene attribuito alla figura del Commissario dell'epoca ed alla Direzione Generale per

paragrafo precedente aiuta a completare il quadro per definire propriamente le peculiarità del contesto istituzionale europeo. I pesi negoziali di partenza, necessari per poter procedere alle simulazioni, permettono in vece di incorporare parte dell'effetto dei meccanismi di voto vigenti in consiglio dei Ministri. La Commissione, come detto, punta ad evitare la costituzione di minoranze di blocco, e quindi è lecito ipotizzare che come punto di partenza per le sue valutazioni tenga maggiormente in considerazione quei Paesi che esprimono, nel meccanismo di voto del consiglio, un numero maggiore di preferenze.

6.8 Applicazione del modello al contesto negoziale dello zucchero

6.8.1 Numero degli Stati membri

Per mantenere le simulazioni ad un livello di complessità accettabile e riprodurre in maniera accurata il contesto della riforma dello zucchero è stato tenuto conto di due fattori: assegnazione dei pesi di partenza e numero minimo di Paesi da introdurre nel modello per poter includere tutte le posizioni individuate attraverso il caso studio.

La somma dei pesi negoziali di partenza per definizione deve essere pari ad 1, è necessario quindi scegliere un numero di giocatori che permetta di apprezzare le differenze tra i pesi iniziali. Impostare un modello a 27 Paesi sarebbe significato dividere il valore 1 su 27 partecipanti in base al numero di voti che essi esprimono in seno al consiglio. Questo avrebbe comportato delle differenze molto piccole tra i pesi di partenza limitando il valore esplicativo di questa variabile.

Tenuto conto della limitazione imposta al numero di Paesi dall'attribuzione dei pesi negoziali di partenza, la scelta del numero di Paesi è stata fatta cercando di riprodurre in piccolo lo scenario negoziale generale emerso dal caso studio. In sintesi dal lavoro documentale emerge come le posizioni espresse dai Paesi siano ascrivibili a quattro categorie:

1. Stati membri che si oppongono alla riforma.
2. Stati membri che sono in linea con il proposal della Commissione ma assumono posizioni conservatrici rispetto ad alcuni punti della proposta.
3. Stati membri che sono in linea con il proposal della Commissione ma auspicano un intervento maggiormente incisivo su alcuni aspetti.
4. Stati membri che valutano la proposta troppo conservatrice.

Nel rispetto della necessità di riportare nel modello queste posizioni e del vincolo di numerosità imposto dalla distribuzione dei pesi si è scelto di simulare il negoziato su 6 Stati membri più la Commissione. Gli Stati membri, raggruppati secondo le categorie precedentemente espresse, sono i seguenti:

1. Italia, Spagna
2. Polonia , Francia
3. Germania
4. Danimarca

6.8.2 Parametri di contesto¹³

Seguendo il numero di voti che ognuno di essi esprime in Consiglio l'attribuzione dei pesi negoziali è riportata nella Tabella 6.1.

Per quanto riguarda le dimensioni dei win-set dei vari Paesi nel modello viene riproposta la struttura dei win-set emersa durante l'analisi del caso studio. Riprendendo lo schema di attribuzione proposto nel capitolo tre, i valori di α_i scelti per la simulazione sono riportati nella Tabella 6.1.

Tabella 6.1: Pesi contrattuali dei paesi in relazione ai voti espressi in consiglio

	IT	FR	DE	ES	PL	DK
% voti in Consiglio	8,4	8,4	8,4	7,8	7,8	2
P per t=0	0,2	0,2	0,2	0,175	0,175	0,05

In questa sede l'attribuzione dei parametri che regolano la reattività del Paese alle compensazioni offerte dalla Commissione merita una trattazione più approfondita. Dal caso studio non emergono indicazioni specifiche rispetto a quanto gli Stati membri siano reattivi alle compensazioni della Commissione, ovvero dai documenti analizzati o dai dati sulla configurazione del mercato dello zucchero nei Paesi non sono contenute specifiche indicazioni che permettano di attribuire direttamente un valore a ε_i . I fattori che determinano questo parametro attengono in parte alla strategia negoziale che un Paese adotta ed in parte alla possibilità che esso ha di muoversi

¹³ Per una discussione dettagliata delle ragioni che hanno portato alle scelte della dimensioni dei win-set e del valore dei parametri che definiscono i vettori per ogni giocatore si rimanda al capitolo che tratta l'analisi documentale della riforma dello zucchero.

all'interno del suo win-set. Data la complessità di un'analisi su come i Paesi storicamente interpretano il negoziato UE, in questa sede ci si limita a considerare la relazione che esiste tra grandezza del win-set e ε_i . Infatti è ipotizzabile che Paesi con un win-set di grandi dimensioni possano compiere spostamenti maggiori al suo interno mentre, per Paesi con win-set ridotto i movimenti risultano limitati. In sintesi si ipotizza, per i soli Stati membri, una relazione diretta tra grandezza degli win-set e capacità di muoversi al loro interno. Quindi a valori di α_c vicini ad uno corrisponderanno valori di ε_i anch'essi elevati e viceversa.

Per quanto concerne i parametri che definiscono il ruolo della Commissione, segnatamente ε_c e α_c , dal caso studio emerge come ci siano motivi sufficienti per ritenere che la Commissione abbia un forte interesse rispetto ad un determinato risultato negoziale. E che quindi essa riservi un'attenzione particolare al suo ruolo legislatore rispetto a quello di mediazione. Come espresso nei capitoli introduttivi le ragioni di questo approccio sono ricercabili principalmente nella concomitanza di due fattori:

1. La necessità di allineare la politica per lo zucchero al resto della PAC
2. La presenza di forti pressioni in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio che spingono per una revisione di alcuni strumenti della politica.

Seguendo le ragioni espresse sopra il complesso di parametri che definiscono il contesto negoziale è sintetizzato nella Tabella 6.2.

Tabella 6.2: Attribuzione dei parametri per il contesto negoziale.

	IT	FR	DE	ES	DK	PL	COMM
α	0,2	0,6	0,6	0,3	0,4	0,4	0,8
ε	0,3	0,6	0,6	0,3	0,4	0,4	0,2

6.8.3 Parametri che definiscono i vettori v_{Ni} e v_{Pc}

Tabella 6.3: Valore delle componenti i vettori v_{Ni} e v_{Pc} ricavati dal caso studio

	Prezzi	Quote	Strumenti di Mercato	Ristrutturazione	Aiuti Diretti
	k=1	k=2	k=3	k=4	k=5
IT	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
FR	0,6	0,4	0,6	0,6	0,6
DE	0,7	0,5	0,6	0,6	0,8
ES	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
DK	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8
PL	0,4	0,3	0,6	0,4	0,3
COMM	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8

Rispetto ai parametri che definiscono gli ottimi degli Stati membri e della Commissione si ricavano i dati direttamente da caso studio. Nel modello quindi saranno inseriti parametri che rappresentano la posizione media del win-set degli Stati membri per come sono emerse dall'analisi documentale.

Le posizioni degli Stati membri e della Commissione sono state assegnate in maniera relativa, in una scala che va da 0 ad 1. Se il valore è prossimo a 0 allora essi esprimeranno una posizione ottima che si avvicina allo Status quo, mentre con valori dei parametri prossimi ad uno lo Stato membro o la Commissione avranno un valore di riferimento maggiormente riformista sullo specifico argomento al quale si riferisce. Dalla valutazione comparata delle posizioni degli Stati membri e della Commissione è stato deciso di assegnare agli elementi di v_{Ni} e v_{Pc} i valori riportati nella tabella 6.3.

6.9 Simulazioni e Discussione dei risultati

Le simulazioni¹⁴ sono state effettuate sia sul modello di riferimento che sul modello con compensazioni al fine di valutare l'effetto di quest'ultime sulla composizione del proposal finale e, più in generale, sulle dinamiche del negoziato. Il numero di iterazioni prese in considerazione nelle simulazioni è stato variabile da un minimo di 20 ad un massimo di 100. Nel presentare i risultati si è scelto di mostrare le simulazioni con 100 iterazioni, in questo modo è possibile mettere in luce le proprietà dell'equilibrio che il modello genera e di conseguenza, valutare in modo corretto le differenze tra le due formulazioni proposte. In alcuni casi il numero di iterazioni mostrate nei grafici sono inferiori a 100 in modo tale da migliorare le leggibilità degli stessi.

¹⁴ Le simulazioni sono state effettuate utilizzando il software Mathematica®.

6.10 Risultati principali del modello

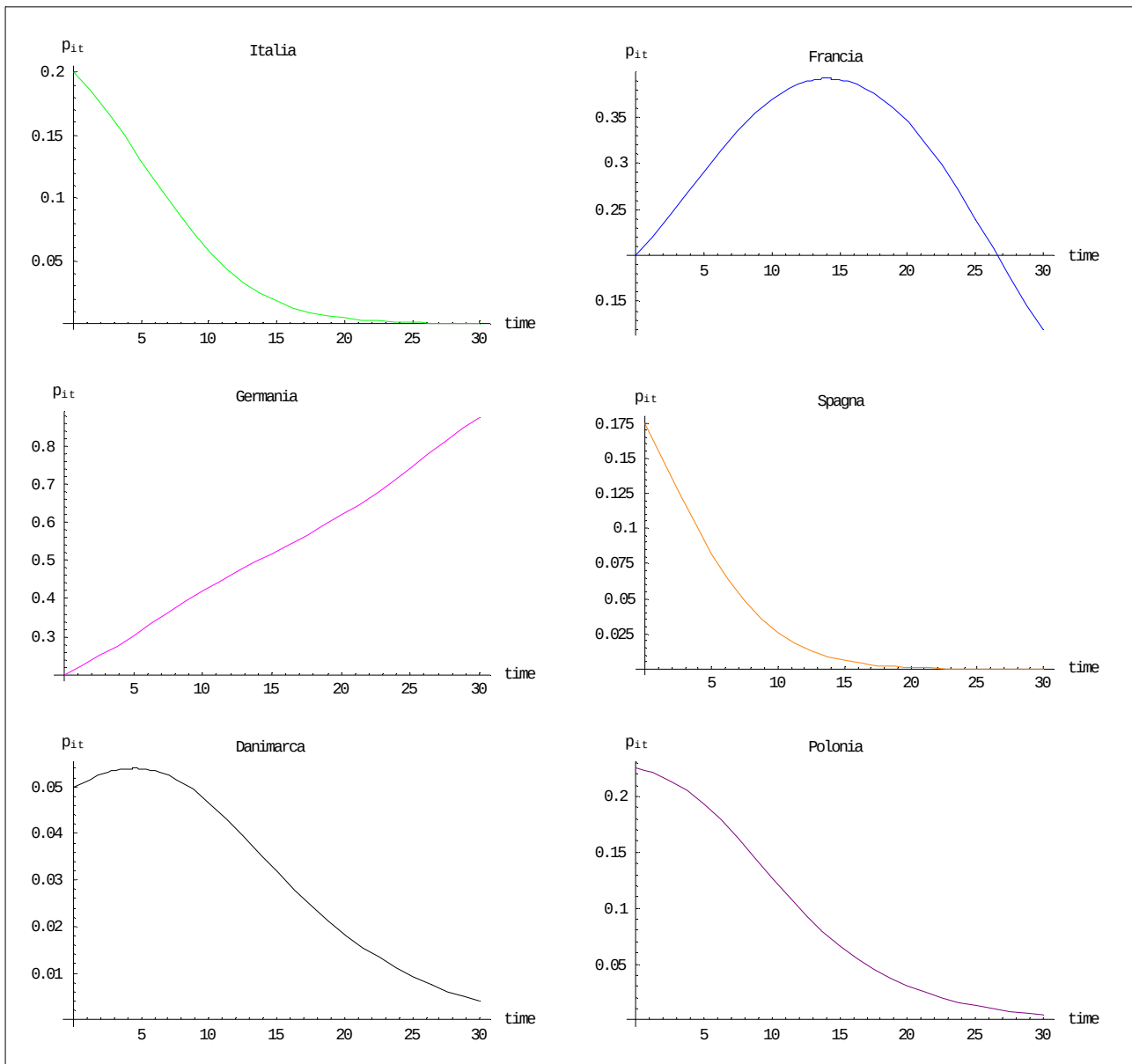
Le simulazioni svolte inserendo i valori dei parametri definiti nel paragrafo precedente danno luogo a tre risultati principali.

1. L'evoluzione dei pesi negoziali degli Stati membri, espressi dai $p_{i,t}$.
2. La dinamica evolutiva delle scelte della Commissione. Ovvero le componenti del vettore $v_{c,t}$.
3. La dinamica delle compensazioni che la Commissione distribuisce ai singoli Stati membri. Rappresentati nel modello dai $\tau_{c,i}$.

Nella figura 6.1 sono riprodotti i risultati relativi all'evoluzione del peso negoziale degli Stati membri.

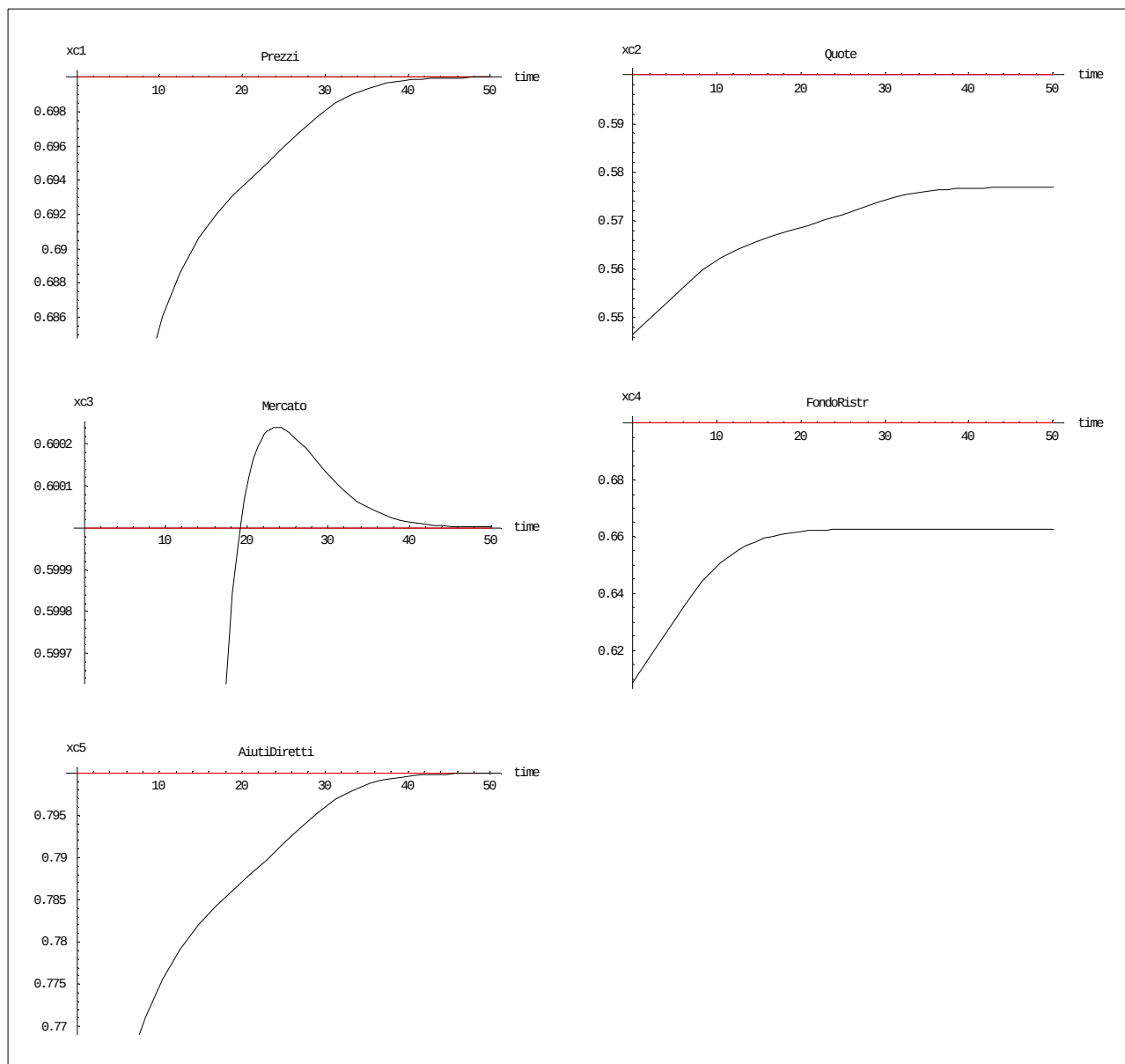
Dai grafici si evince come la Germania sia il paese che accresce maggiormente il proprio peso negoziale. La Francia, dopo un incremento iniziale, perde tutto il suo peso negoziale. La dinamica si ripete in misura minore per la Danimarca, mentre Italia Spagna e Polonia perdono lungo tutto il corso del negoziato.

Figura 6.1: Evoluzione dei pesi contrattuali



I risultati relativi alla dinamica delle scelte della Commissione che definiscono il contenuto del proposal sono indicate nella figura 6.1. Le curve descrivono l'evoluzione delle scelte della Commissione per ogni argomento negoziale in ogni istante. Accanto a queste sono riportati, con un segmento rosso, i valori dei parametri che compongono il vettore $v_{p,c}$, ovvero la sintesi delle preferenze della Commissione. Attraverso questa rappresentazione si può esprimere una preliminare valutazione rispetto alla capacità del modello di riprodurre la dinamica della trattativa per la riforma dello zucchero individuata attraverso il caso studio.

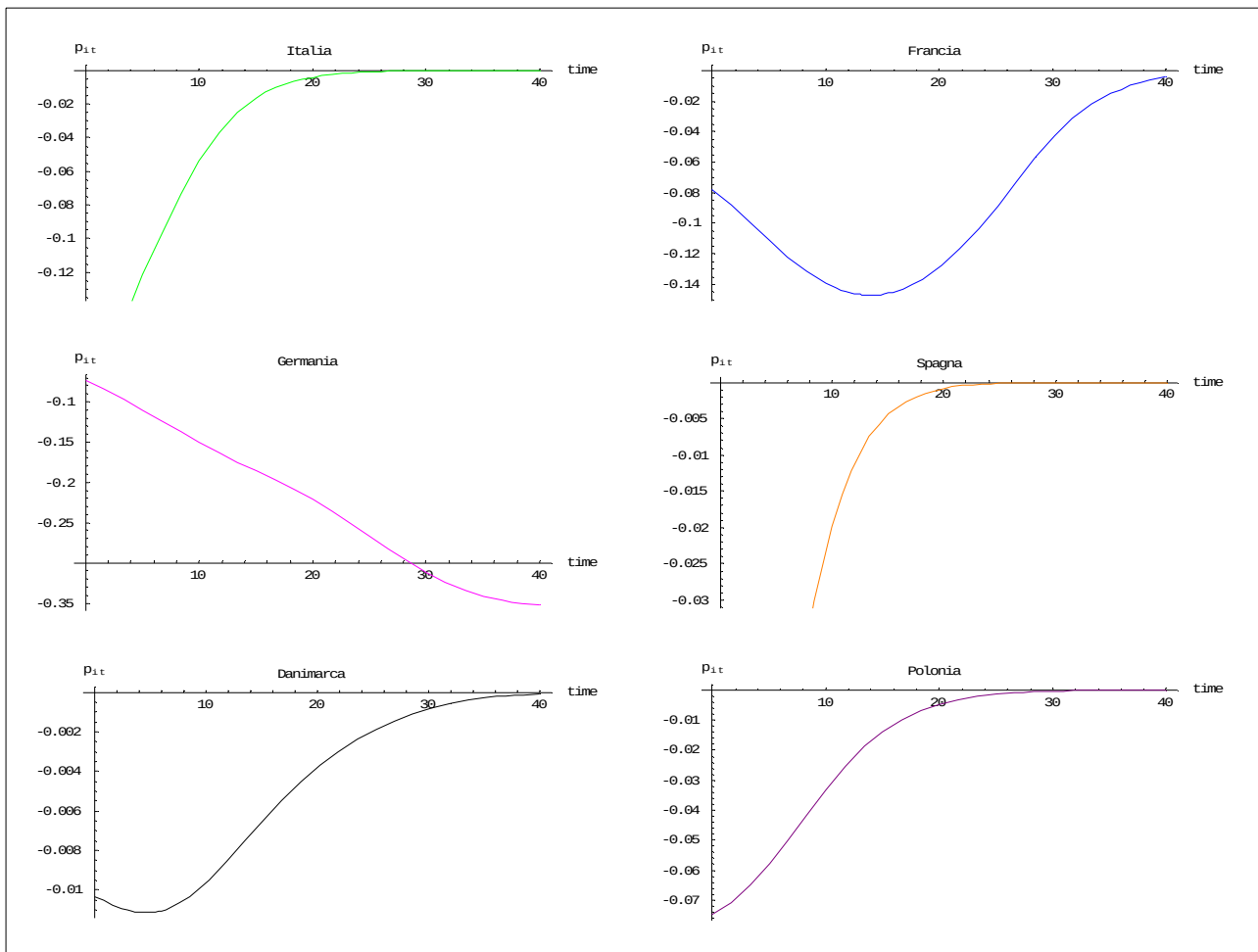
Figura 6.2: Dinamica delle proposte della Commissione.



Dalla lettura dei grafici si individuano tre argomenti negoziali nei quali la Commissione riesce a eguagliare il valore delle preferenze con la sua scelta. Nello specifico prezzi, strumenti di mercato e aiuti diretti al reddito dei bieticoltori. Per quanto riguarda il regime delle quote e gli strumenti messi in campo per favorire la ristrutturazione del settore, il modello individua degli equilibri che si discostano dalle preferenze della Commissione.

I risultati del modello rispetto alle compensazioni sono indicate nella figura 6.2. Considerata la logica con cui i valori di $\tau_{c,i}$ vengono scelti dalla Commissione, ed il loro effetto sulla funzione di perdita degli Stati membri, il Paese che maggiormente viene compensato dalla Commissione è la Germania.

Figura 6.3: Dinamica delle compensazioni¹⁵



Anche la Francia nella prima fase del negoziato riceve compensazioni crescenti che poi scendo gradatamente nell'ultima parte della trattativa. Una situazione simile si verifica per la Danimarca mentre Italia, Spagna e Polonia assistono ad una calo costante delle compensazioni. Rispetto al valore che i $\tau_{c,i}$ assumono si noti che essi assumono tutti valore negativi confermando l'ipotesi fatta in fase di costruzione del modello.

6.10.1 Analisi dei risultati principali del modello

Prima di procedere all'analisi dei risultati bisogna evidenziare che il modello non riproduce possibili accordi sugli argomenti negoziali, ma simula esclusivamente la dinamica dei replicatori¹⁶.

¹⁵ Per migliorare la leggibilità del grafico sono state riportate solo le prime 40 iterazioni, che permettono evidenziare la dinamica ed al contempo valutare le proprietà dell'equilibrio.

¹⁶ Il replicatore la cui quota aumenta relativamente agli altri è quello che ha il maggiore vantaggio riproduttivo. In questo senso, si ha la possibilità di misurare precisamente il vantaggio di cui gode tale replicatore per ogni istante t della dinamica del gioco, come la differenza tra il *pay off* atteso del replicatore e la media ponderata dei *pay off* dell'intera popolazione.

In altri termini, i risultati vanno letti come un'indicazione su quali "comportamenti", nel contesto negoziale disegnato, garantiscono un vantaggio in termini di adattamento rispetto agli altri partecipanti. Possono essere quindi individuati alcuni soggetti che rivestono un ruolo egemone sulla scena negoziale in ragione della efficacia delle loro scelte rispetto alla media della popolazione.

Inoltre bisogna chiarire che i risultati sono stati valutati con l'obiettivo di verificare se il modello riproduce la logica dell'interpretazione data alla trattativa per la riforma dello zucchero

La figura 6.2 mostra che la Commissione riesce a far coincidere le proposte con il valore dei parametri che indicano le sue preferenze ($x_{p,c,k}$) in tre occasioni: rispetto ai prezzi, agli strumenti di mercato ed agli aiuti diretti ai bieticoltori. Incrociando i valori dei parametri delle preferenze degli Stati membri ($x_{i,k}^N$) con i risultati appena descritti, si nota come la condizione di uguaglianza tra il proposal e preferenze della Commissione si realizzi nel momento in cui vi è anche una uguaglianza tra le preferenze della Commissione e quelle degli Stati membri. E' questo il caso della Germania rispetto ai prezzi (0,7), di Germania, Polonia e Danimarca per gli strumenti di mercato (0,6), e di Germania e Danimarca sugli aiuti diretti ai bieticoltori (0,8). La tabella con i parametri degli Stati membri e della Commissione è riportata qui in basso per facilitare la lettura dei risultati. Al suo interno sono indicati in rosso i parametri di quei Paesi che hanno lo stesso valore della Commissione, mentre in blu i casi in cui la condizione di uguaglianza si realizza, ma sullo specifico argomento negoziale la Commissione non riesce a raggiungere il valore delle sue preferenze.

Da questa prima analisi possiamo valutare l'evoluzione dei pesi negoziali degli Stati membri. Dalla figura 6.1 si evince come la Germania guadagni costantemente, mentre la Francia dopo una prima fase di incremento perda tutto il suo peso negoziale. La stessa situazione, anche se in misura molto ridotta, si verifica per la Danimarca e la Polonia, mentre Italia e Spagna perdono costantemente. Appare chiaro come la Germania guadagna peso negoziale in ragione della vicinanza della sua posizione con quella della Commissione, mentre Italia e Spagna perdono potere perché troppo distanti da tali posizioni. Tra questi due estremi si collocano Francia, Polonia e Danimarca che presentano un andamento del peso negoziale altalenante. I loro casi sono interessanti per spiegare l'effetto delle compensazioni e le condizioni che determinano la possibilità per la Commissione di avere successo nello svolgere il suo ruolo di soggetto guida del negoziato. Per spiegare il ruolo delle compensazioni è necessario procedere a confrontare i risultati del modello di riferimento con quelli del modello con compensazioni, questa analisi sarà condotta nei prossimi paragrafi.

Valore delle componenti i vettori v_{Ni} e v_{Pc} ricavati dal caso studio

	Prezzi	Quote	Strumenti di Mercato	Ristrutturazione	Aiuti Diretti
	k=1	k=2	k=3	k=4	k=5
IT	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
FR	0,6	0,4	0,6	0,6	0,6
DE	0,7	0,5	0,6	0,6	0,8
ES	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
DK	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8
PL	0,4	0,3	0,6	0,4	0,3
COMM	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8

Da questa prima valutazione possono essere tratte alcune considerazioni rispetto all'efficacia del modello nel rappresentare la trattativa che ha condotto alla riforma dello zucchero. Un primo dato è che la Commissione ha successo nello svolgere il ruolo guida nel negoziato quando la sue preferenze coincidono con quelle di uno o più Stati membri, che è una delle condizioni che emerge dal caso studio. In secondo luogo è interessante notare come il modello, dato il set di parametri inseriti, riproduca anche il ruolo attrattivo delle preferenze della Commissione rispetto ai prezzi, agli strumenti di mercato ed agli aiuti diretti ai bieticoltori. Questi vengono indicati anche nel caso studio come i punti sui quali si realizza una maggiore vicinanza tra preferenze della Commissione e risultato del compromesso. Restano da spiegare da un lato gli effetti delle compensazioni sulle posizioni degli Stati membri, dall'altro i motivi che conducono ad una mancata realizzazione della condizione di uguaglianza tra equilibrio del modello e preferenze della Commissione sulle quote e sugli strumenti per la ristrutturazione del settore. Questa analisi può essere condotta comparando i risultati del modello con compensazioni con quello di riferimento, in modo tale da isolare l'effetto delle compensazioni e comprendere quali siano i fattori che determinano la loro efficacia.

6.11 Il ruolo delle Compensazioni

Nelle pagine che seguono sono riportati i risultati del confronto tra il modello di riferimento ed il modello con le compensazioni. L'obiettivo delle comparazioni è quello di valutare gli effetti delle compensazioni sulle variabili di scelta degli Stati membri e sull'evoluzione dei pesi negoziali.

Prima di iniziare la discussione è necessario descrivere gli output dell'elaborazione per le diverse variabili evolutive considerate.

Posizione degli Stati membri

Per la posizione degli Stati membri è stata condotta una doppia valutazione. Da un lato le differenze tra la posizioni degli Stati membri e le preferenze della Commissione, dall'altro le differenze tra la posizione dello Stato membro e le sue preferenze. Nei grafici in ascissa è indicato il numero di iterazioni, in ordinata il valore della differenza tra le due grandezze considerate. Per aiutare la comprensione della discussione vale la pena ricordare che tutte le grandezze in questione sono positive e variano tra zero e uno.

Pesi negoziali

Per i pesi negoziali, come nel caso dei risultati principali del modello in ascissa è riportato il numero di iterazioni, in ordinata l'evoluzione del potere contrattuale.

6.11.1 Posizione degli Stati membri

L'analisi degli effetti delle compensazioni sulle posizioni degli Stati membri è stata impostata sulla valutazione dell'evoluzione di due differenze. In primo luogo la differenza tra la posizione negoziale dello stato membro ($x_{i,k,t}$) e le preferenze della Commissione ($x_{P,c,k}$), e la differenza tra la posizione dello Stato membro ($x_{i,k,t}$) e le sue preferenze ($x_{i,k}^N$). In questo modo è possibile apprezzare se nel passaggio dal modello di riferimento al modello con compensazioni vi sia una differenza nella direzione verso cui lo Stato membro spinge la sua posizione e quindi, attraverso un'interpretazione dei risultati, arrivare a determinare i fattori che consentono alla Commissione affermare le sue preferenze come equilibrio del modello.

Data la vastità dei risultati disponibili per questa analisi, e considerata la necessità di mantenere la trattazione sintetica, è stato deciso di limitare l'esame a due argomenti negoziali. Uno nel quale la Commissione riesce ad affermare la sua posizione come equilibrio del modello, i prezzi, ed una nella quale questa condizione non si realizza, le quote.

Per descrivere in maniera corretta i risultati dei due modelli rispetto alla dinamica delle differenze, gli Stati membri sono stati divisi in tre gruppi. Nel primo ritroviamo Germania e Francia, nel secondo Polonia e Danimarca, e nel terzo Italia e Spagna. Questa divisione si rende necessaria per poter analizzare le differenze tra le posizioni degli Stati membri su di una base più omogenea possibile. I tre gruppi dividono i Paesi in base alle caratteristiche dei loro win-set, ovvero per il valore dei parametri α_i e ε_i . In questo modo si ottiene un quadro di come le preferenze dei paesi interagiscono con quelle della Commissione attraverso $\tau_{c,i}$.

Germania e Francia

Germania

Prima di iniziare a descrivere i risultati ricordiamo la struttura dei win-set dei due paesi, le loro preferenze e quelle della Commissione rispetto a prezzi e quote.

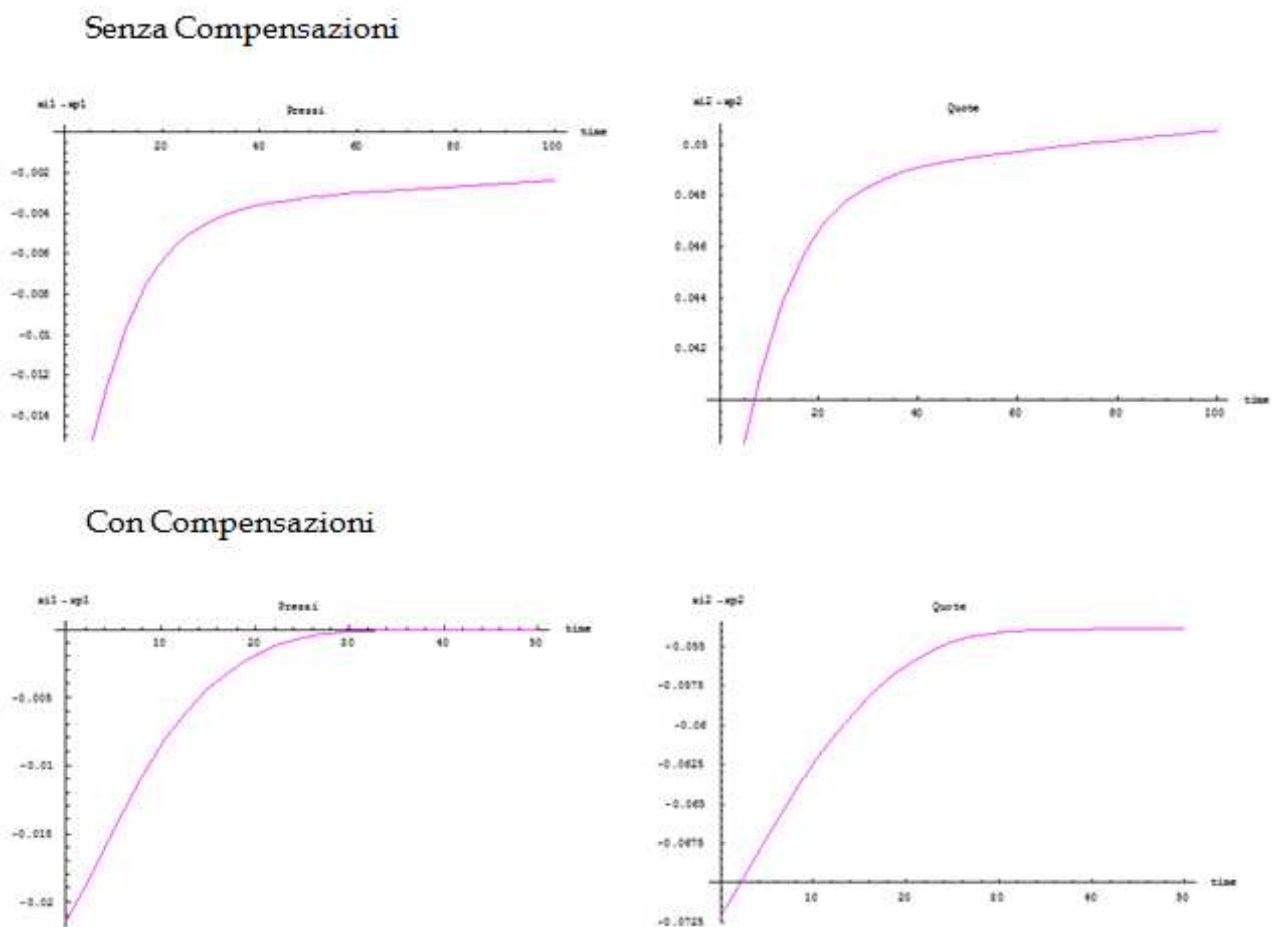
Tabella 6.4: Struttura dei win-set – Germania - Francia

	Prezzi	Quote	a	ε
DE	0,7	0,5	0,6	0,6
FR	0,6	0,4	0,6	0,6
COMM	0,7	0,6	0,8	0,2

Nella figura 6.9 e 6.10 sono riportati i risultati forniti dai due modelli per la Germania.

Per quanto riguarda la dinamica delle differenze tra la posizione negoziale della Germania e le preferenze della Commissione, rispetto ai prezzi, i risultati dei due modelli riproducono una dinamica interessante.

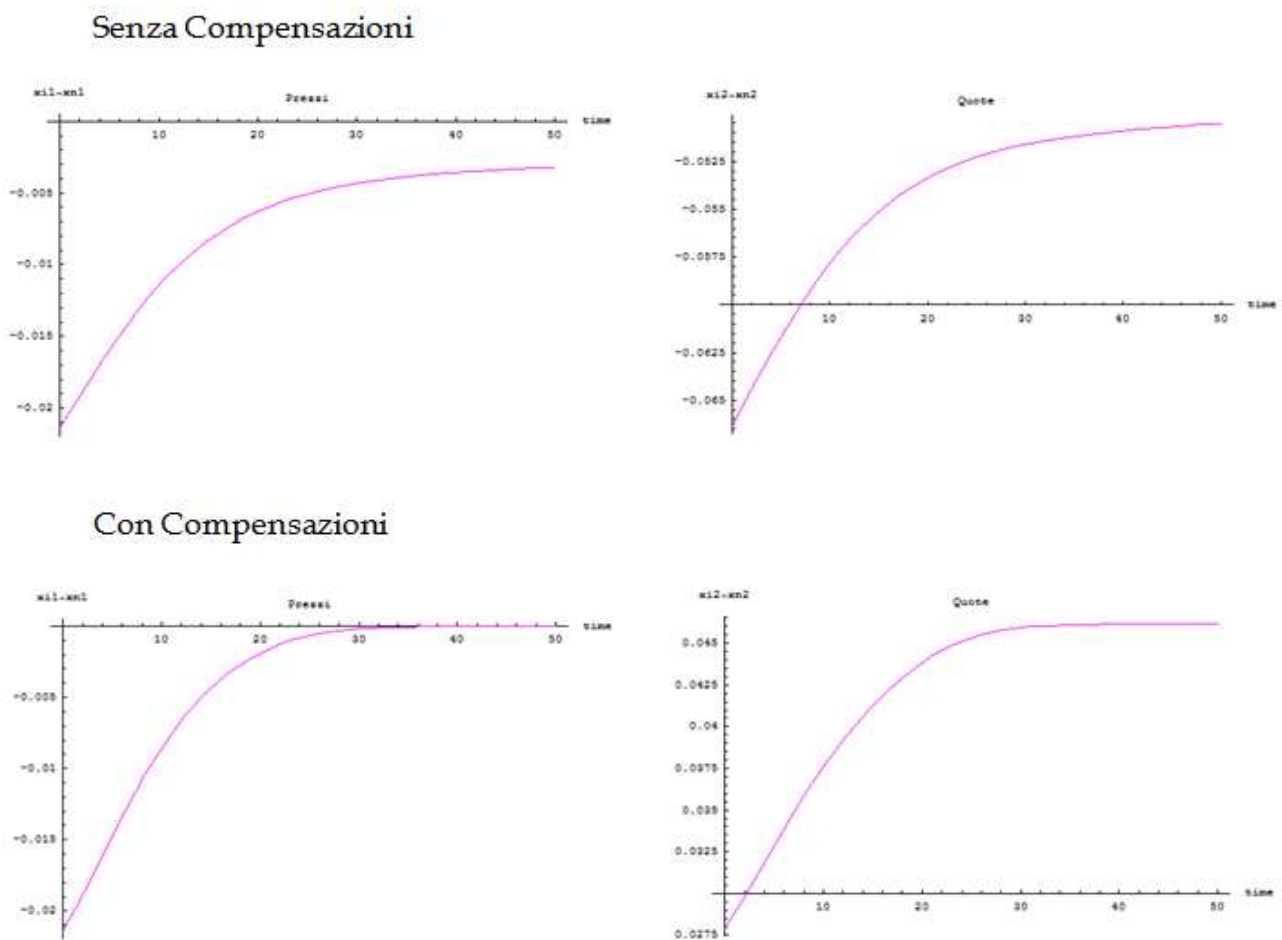
Figura 6.4: Differenze tra posizione dello Stato membro e le preferenze della Commissione – Germania



Nel modello di riferimento, la posizione negoziale della Germania non raggiunge le preferenze della Commissione, fermandosi ad un valore della differenza prossimo a -0,002. Se si considera invece il modello con le compensazioni, la posizione della Germania e l'ottimo della Commissione coincidono.

Per quanto riguarda le quote, l'output dei due modelli è differente. Nel modello di riferimento l'evoluzione della differenza testimonia un allontanamento della posizione negoziale della Germania dalle preferenze della Commissione. La differenza in questo caso parte da valori positivi e cresce costantemente. Situazione opposta nel modello con compensazioni: la differenza in questo caso, partendo da valori negativi e riducendosi nel tempo, testimonia un avvicinamento della posizione della Germania alle preferenze dalla Commissione.

Figura 6.5: Differenze tra la posizione degli Stati membri e loro preferenze – Germania



Per avere un quadro completo degli effetti sull'evoluzione della posizione della Germania rispetto ai prezzi, i dati appena esposti vanno incrociati con quelli relativi alle dinamiche delle differenze tra la posizione dello Stato membro in questione e le sue preferenze (Figura 6.10).

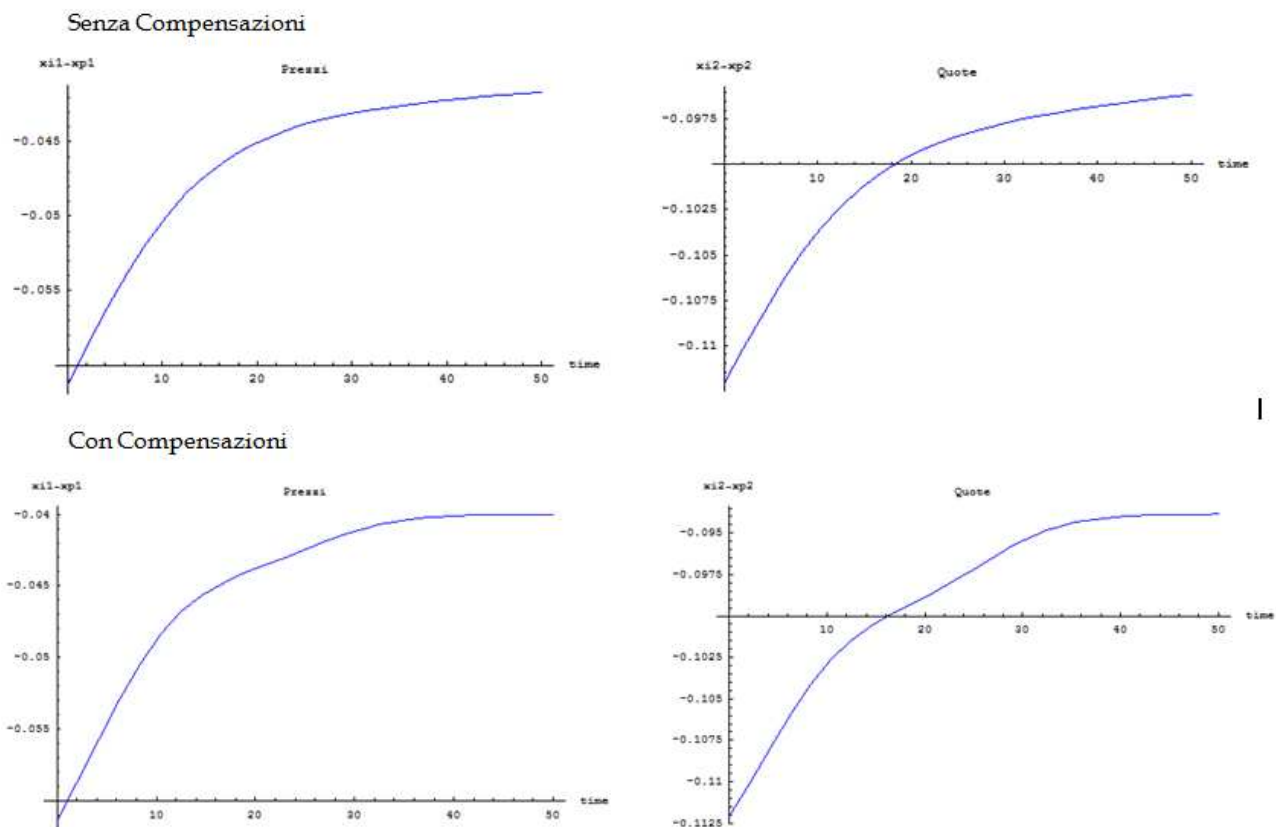
Per quel che riguarda i prezzi, la dinamica individuata dal modello con compensazioni non può essere che identica alla precedente. Tale risultato è dovuto al fatto che le preferenze della Germania e della Commissione, rispetto ai prezzi, sono uguali. Il dato interessante riguarda le quote, la dinamica delle differenze in questo caso testimonia un cambiamento. Nel modello di riferimento la differenza tra posizione e preferenze sulle quote parte da un valore negativo e tende a ridursi indicando un avvicinamento delle due grandezze.

Il modello con le compensazioni restituisce invece una dinamica opposta, la differenza parte da valori positivi e tende a crescere testimoniando un allontanamento della posizione negoziale della Germania dalle sue preferenze. Questo risultato è importante ai fini della nostra analisi. In esso vi è infatti la prova che la Commissione attraverso $\tau_{c,i}$ può effettivamente muovere le posizioni negoziali dei paesi allontanandole dalle loro preferenze. Il fatto che la Germania non riesca a raggiungere una posizione pari a quella delle preferenze della Commissione è dovuto alla dimensione del suo win-set, ovvero il valore del parametro (α_i) che probabilmente non consente alla Germania spostamenti ulteriori.

Francia

Passiamo adesso ad analizzare i risultati su prezzi e quote per la Francia, indicati nelle figure 6.11 e 6.12.

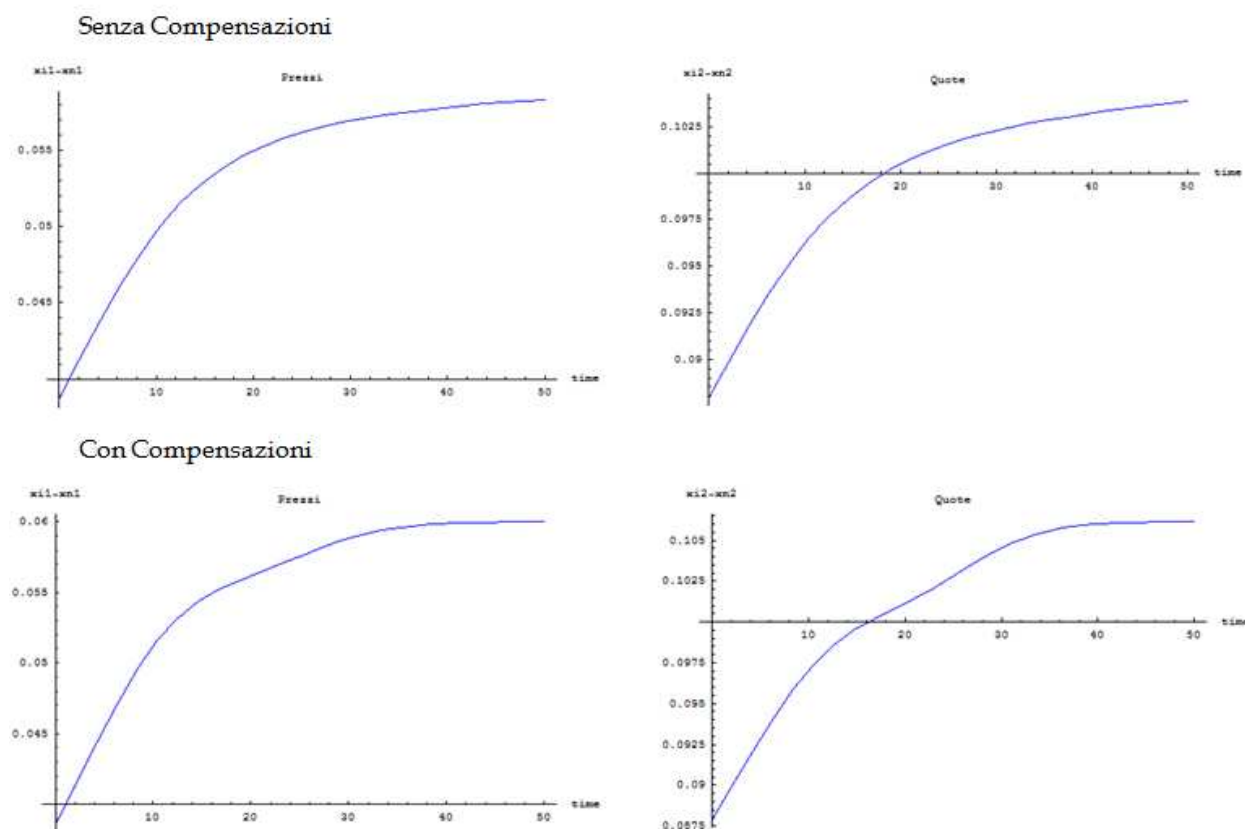
Figura 6.6: Differenze tra posizione dello Stato membro e le preferenze della Commissione – Francia



Rispetto ai prezzi, in entrambi i casi, si parte da valori negativi della differenza con una tendenza all'avvicinamento. Il risultato finale della differenza tra posizione negoziale della Francia e preferenze della Commissione nel modello con le compensazioni è più piccolo, testimoniando in questo caso un avvicinamento maggiore.

Per quel che riguarda le quote, in entrambi i modelli si assiste ad una dinamica che porta ad un avvicinamento tra le scelte della Francia e le preferenze della Commissione. Anche in questo caso si registra un valore finale più piccolo nel modello con compensazioni rispetto a quello di riferimento.

Figura 6.7: Differenze tra la posizione degli Stati membri e loro preferenze – Francia



Considerando la dinamica delle differenze tra la posizione negoziale della Francia e le sue preferenze rispetto ai prezzi, le dinamiche dei due modelli si assomigliano molto. In tutti e due i casi la Francia si allontana dalle sue preferenze. Le differenze partono tutte e due da valori positivi e tendono a crescere, ma nel caso del modello con compensazioni il risultato finale è maggiore (0,06 contro 0,055). Da questo risultato si evince come, in linea con quanto visto per la Germania, la Francia risenta positivamente delle compensazioni ma non riesce a raggiungere le preferenze della Commissione. L'impossibilità di raggiungere un valore della posizione negoziale pari a quello delle preferenze della Commissione è imputabile alla differenza tra le preferenze della Francia e quelle della Commissione per i prezzi. Come mostrato dalla tabella iniziale, la Francia si colloca su posizioni leggermente più conservatrici di quelle della Commissione (0,6 contro 0,7).

Rispetto a questo dato possono essere fatte due ipotesi: 1) le compensazioni non sono sufficienti a far spostare la Francia in misura maggiore verso le preferenze della Commissione; 2) la Francia arriva al limite di movimento consentito dal suo win-set, e ogni altro passo verso la Commissione è impedito dai vincoli di politica interna. Rispetto alla prima ipotesi, se si considera la dinamica delle compensazioni descritta nei paragrafi precedenti, si vede come questa sia crescente in un primo tratto ma poi tenda a decrescere. Questo significa che la Francia nel corso del tempo riceve

compensazioni sempre più basse e quindi sarà sempre meno “stimolata” dalla Commissione a posizionarsi sulle sue preferenze.

Rispetto alla seconda ipotesi è necessario seguire le indicazioni che emergono dalla lettura in parallelo delle dinamiche delle differenze nei due modelli. Se si considera il fatto che già nel modello di riferimento la Francia riesce ad andare in direzione delle preferenze della Commissione, e quindi su posizioni più riformiste delle proprie, vuol dire che essa riesce ad allentare i vincoli di politica interna. Il dato del modello di riferimento diventa quindi una buona base per valutare la dimensione del win-set della Francia. In sintesi, accanto all’effetto della diminuzione delle compensazioni, va considerato il fatto che la Francia probabilmente è anche al limite del suo win-set e che quindi non può spostarsi ulteriormente in direzione delle preferenze della Commissione. Questo fattore rappresenta un’ulteriore spiegazione del perché la Francia nel modello con le compensazioni, pur risentendo dell’effetto di quest’ultime, non si sposta molto rispetto a quanto visto nel modello di riferimento.

Danimarca e Polonia

La struttura de win-set di Danimarca e Polonia è riportata nella tabella 6.5

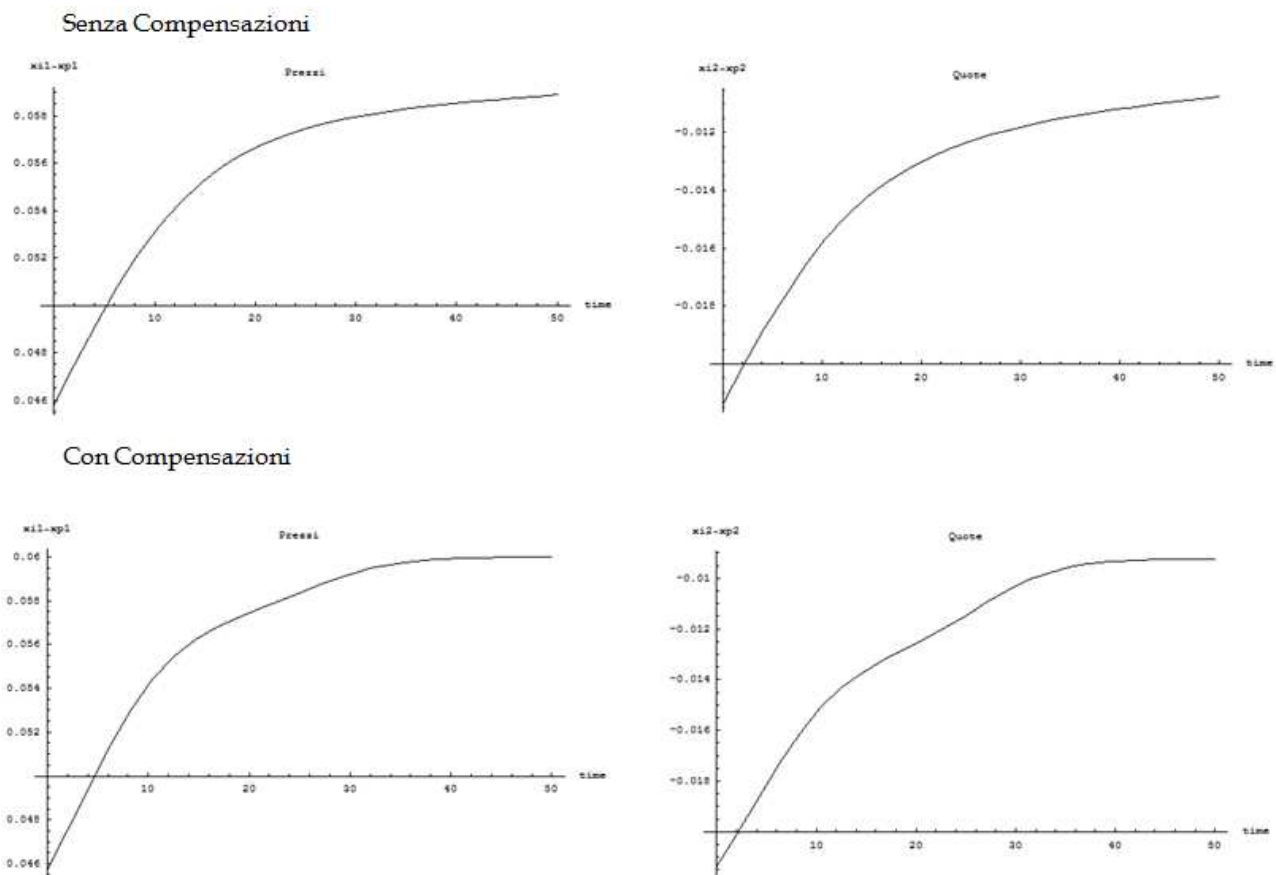
Tabella 6.5: Struttura dei win-set – Germania - Francia

	Prezzi	Quote	α	ε
DK	0,8	0,6	0,4	0,4
PL	0,4	0,3	0,4	0,4
COMM	0,7	0,6	0,8	0,2

Danimarca

La dinamica delle differenza tra la posizione negoziale della Danimarca, rispetto prezzi e quote, e le preferenze della Commissione è riportata nella figura 6.13.

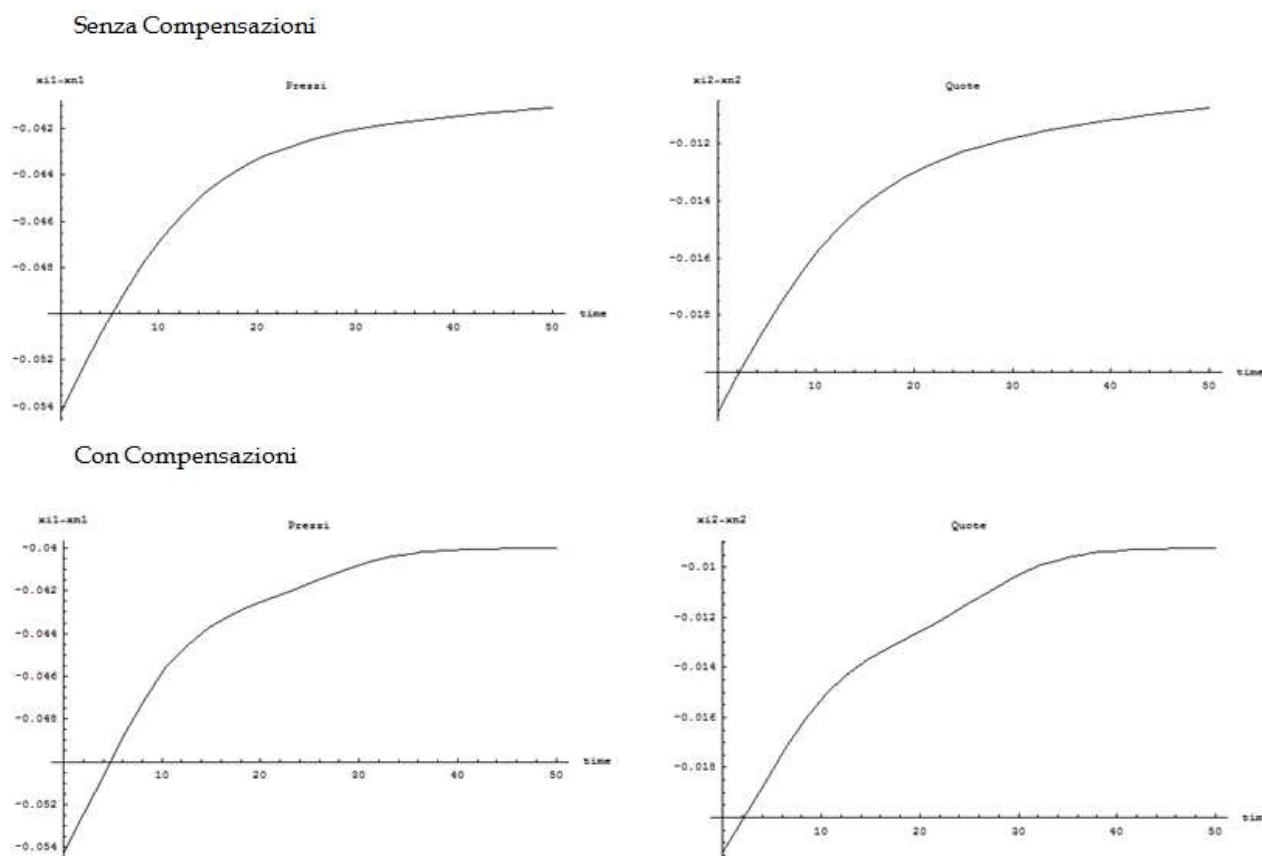
Figura 6.8: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le preferenze della Commissione – Danimarca



I risultati del modello di riferimento denotano come la posizione negoziale della Danimarca rispetto ai prezzi si allontani dalle preferenze della Commissione. La differenza infatti parte da un valore positivo e cresce nel tempo. La stessa dinamica vale per la differenza misurata dal modello con le compensazioni. Per il Paese in discussione si può quindi ipotizzare che le compensazioni della Commissione non abbiano un effetto rilevante sulla posizione negoziale rispetto ai prezzi.

Per quel che riguarda le quote, la dinamica delle differenze descritta dai due modelli è identica, la differenza parte da un valore negativo e nel corso del tempo va verso zero, descrivendo un avvicinamento tra la posizione negoziale della Danimarca e le preferenze della Commissione. La variazione in questo caso è leggermente più marcata nel risultato del modello con compensazioni (valore finale 0,007).

Figura 6.9: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le loro preferenze – Danimarca



Per poter analizzare meglio la situazione descritta dai due modelli, consideriamo ora la dinamica delle differenze tra la posizione negoziale della Danimarca e le sue preferenze su a prezzi e quote (figura 6.14)

Rispetto ai prezzi, sia il modello di riferimento che quello con compensazioni, descrivono sostanzialmente la stessa dinamica ovvero la riduzione della distanza tra la posizione negoziale e le preferenze della Danimarca. In termini di variazione, nel modello con compensazioni queste due grandezze si avvicinano maggiormente.

Per quel che riguarda le quote, la dinamica della differenza tra posizione negoziale e preferenze descritta dai modelli è uguale a quella vista in precedenza rispetto alle preferenze della Commissione, come mostrato nella figura precedente. La Danimarca quindi si avvicina alle sue preferenze in maniera più marcata nel modello con compensazioni.

Considerando i prezzi, l'ipotesi di indipendenza delle scelte della Danimarca dalle compensazioni trova conferma. Il risultato fondamentale a questo proposito è individuabile nelle dinamiche descritte dal modello con compensazioni. Se considerate in parallelo, le differenze tra la posizione negoziale della Danimarca e le sue preferenze mostrano un andamento contrastante rispetto alle dinamiche delle differenze con le preferenze della Commissione. Nello specifico le differenze

rispetto alle preferenze della Commissione tendono ad aumentare, mentre le distanze dalle proprie preferenze tendono a diminuire. Questo significa che le compensazioni non hanno alcun effetto sulle scelte della Danimarca e non riescono, come nel caso della Germania per le quote, ad imporre una rotta diversa all'evoluzione della posizione dello Stato membro.

Questa conclusione è supportata da due elementi. Da un lato, il basso peso negoziale della Danimarca fa sì che essa riceva un livello di compensazioni inferiore rispetto agli altri stati membri. Dall'altro, il valore del parametro ε_c non è elevato, rendendo la Danimarca poco reattiva alle compensazioni distribuite dalla Commissione.

Se si passa a considerare la situazione rispetto alle quote, gli argomenti portati trovano ulteriore conferma. Anche nel caso delle quote, i due modelli restituiscono dinamiche molto simili, nelle quali la Danimarca riesce sempre ad arrivare molto vicino, sia alle sue preferenze, sia a quelle della Commissione. La differenza in questo caso sta nel fatto che la Danimarca esprime preferenze esattamente uguali a quelle della Commissione. Se la Danimarca fosse influenzata dalle compensazioni, dovremmo assistere ad una dinamica simile a quella che è stata evidenziata in precedenza per la Germania rispetto ai prezzi. Questo non avviene, la Danimarca non riesce a chiudere in maniera completa la distanza tra le sue posizioni e le preferenze della Commissione. In conclusione, possiamo affermare che la Danimarca a causa del suo peso negoziale ridotto e della poca reattività della sua loss-function alle compensazioni, non viene influenzata in maniera decisiva dal lavoro della Commissione per quanto riguarda i prezzi e le quote.

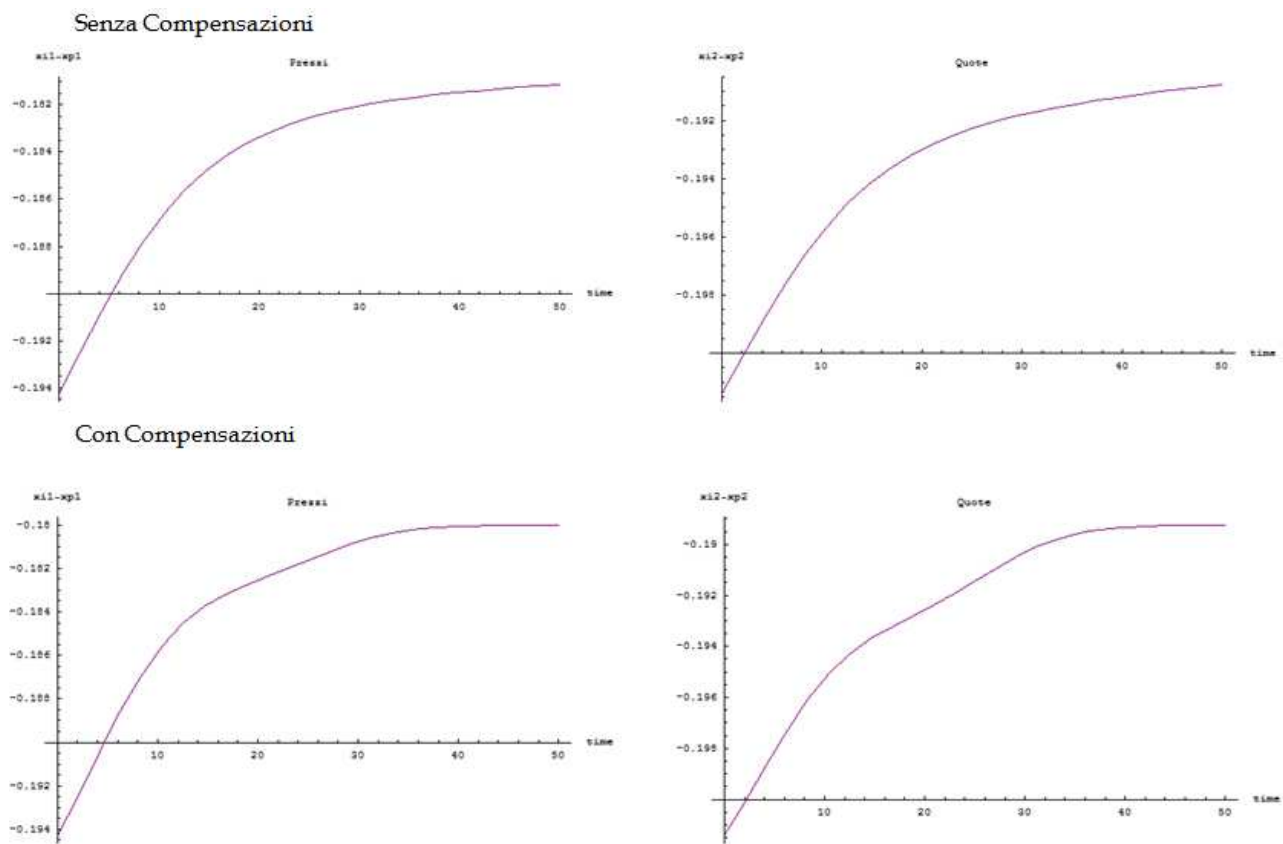
Polonia

Le dinamiche delle differenze tra le posizioni negoziali della Polonia e le preferenze della Commissione nei due modelli sono riportate nella figura 6.15.

Riguardo ai prezzi, la dinamica descritta dal modello di riferimento mostra una tendenza all'avvicinamento tra posizioni negoziali della Polonia e preferenze della Commissione. In termini di spostamento la posizione della Polonia si muove molto poco in direzione delle preferenze della Commissione. La stessa dinamica è riprodotta dal modello con le compensazioni, ed in questo caso la posizione negoziale della Polonia risulta più vicina a quella della Commissione.

Per quanto riguarda le quote le dinamiche del modello di riferimento mostrano anch'esse un avvicinamento della posizione negoziale della Polonia alle preferenze della Commissione. Il modello con le compensazioni riproduce la stessa dinamica ma, come prevedibile, individua una distanza finale dalle preferenze della Commissione minore. L'entità dello spostamento è molto ridotta in tutti e due i casi.

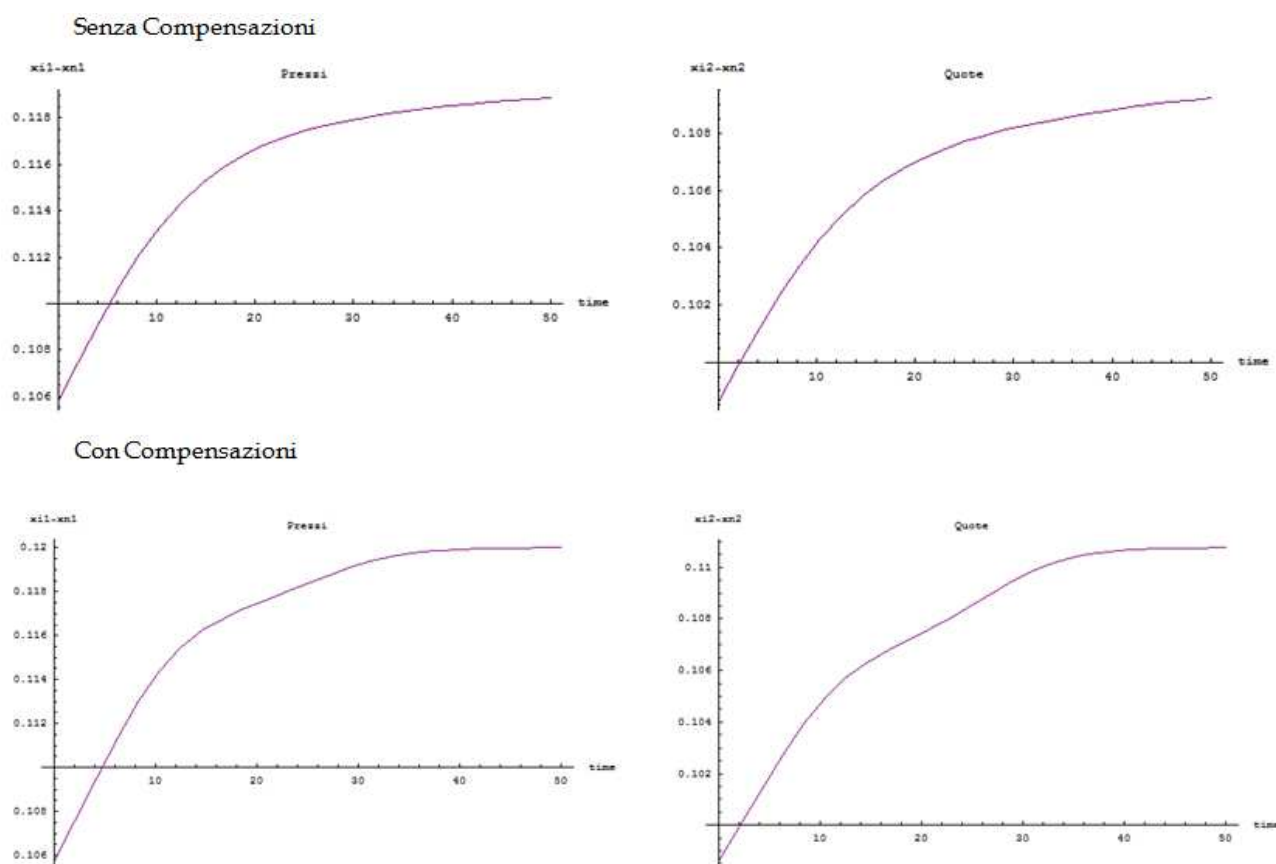
Figura 6.10: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le preferenze della Commissione – Polonia – Prezzi e Quote



Considerando le distanze tra la posizione negoziale della Polonia e le sue preferenze, emerge in maniera chiara come queste aumentino nel corso del tempo in tutti e due i modelli, e per entrambi gli argomenti negoziali. La Polonia in definitiva riesce a svincolarsi in parte dalle dinamiche politiche interne per seguire le dinamiche in sede europea ma non in maniera sufficiente. Resta da capire quali sono i fattori determinanti dei suoi spostamenti, e se le compensazioni giocano un ruolo decisivo rispetto ad essi.

Prendiamo in considerazione per primi i prezzi. Leggendo in parallelo i risultati dei due modelli rispetto alla distanza tra posizione del Paese e preferenze della Commissione, si nota immediatamente come i due modelli descrivano, fatta eccezione per un piccolo avvicinamento in più garantito dal modello con le compensazioni, la stessa dinamica. Questa situazione ci porta a dubitare sul ruolo delle compensazioni e delle preferenze della Commissione nel condizionare le scelte della Polonia.

Figura 6.11: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le loro preferenze – Polonia



Appare quindi più convincente spiegare le dinamiche emerse attraverso il normale svolgimento della trattativa nella logica del modello di riferimento. La chiave per spiegare la dinamica è nella relazione che si instaura tra la distanza della Polonia dalle posizioni che si affermano in sede comunitaria ed il suo peso negoziale. La Polonia inizia immediatamente a perdere potere negoziale, ma le dimensioni relativamente basse del suo win-set non le consentono di compiere uno spostamento decisivo verso quelle posizioni che le permetterebbero di guadagnare peso negoziale.

Il fattore che limita la possibilità di intercettare le posizioni della Commissione è nella distanza troppo elevata tra le sue posizioni e quelle prevalenti in sede Comunitaria. La Polonia quindi perde peso negoziale e con esso la possibilità di accedere alle compensazioni distribuite dalla Commissione. Le compensazioni quindi non hanno alcun ruolo nel determinare la dinamica della posizione espressa dalla Polonia riguardo a prezzi.

Se consideriamo le quote l'interpretazione appena descritta si rafforza. Per le quote, il modello con le compensazioni mostra come la differenza tra la posizione iniziale e le sue preferenze sia quasi zero (figura 6.16). In linea teorica quella appena esposta dovrebbe rappresentare una condizione favorevole, l'unico motivo per lasciare tale posizione è che questa si riveli una posizione che faccia diminuire il peso negoziale.

Italia e Spagna

Tabella 6.6: Struttura del win-set – Italia – Spagna

	Prezzi	Quote	α	ε
IT	0,2	0,2	0,2	0,3
ES	0,2	0,2	0,3	0,3
COMM	0,7	0,6	0,8	0,2

Italia

Nella figura 6.17 sono riportate le dinamiche delle differenze tra la posizione negoziale dell'Italia e le preferenze della Commissione.

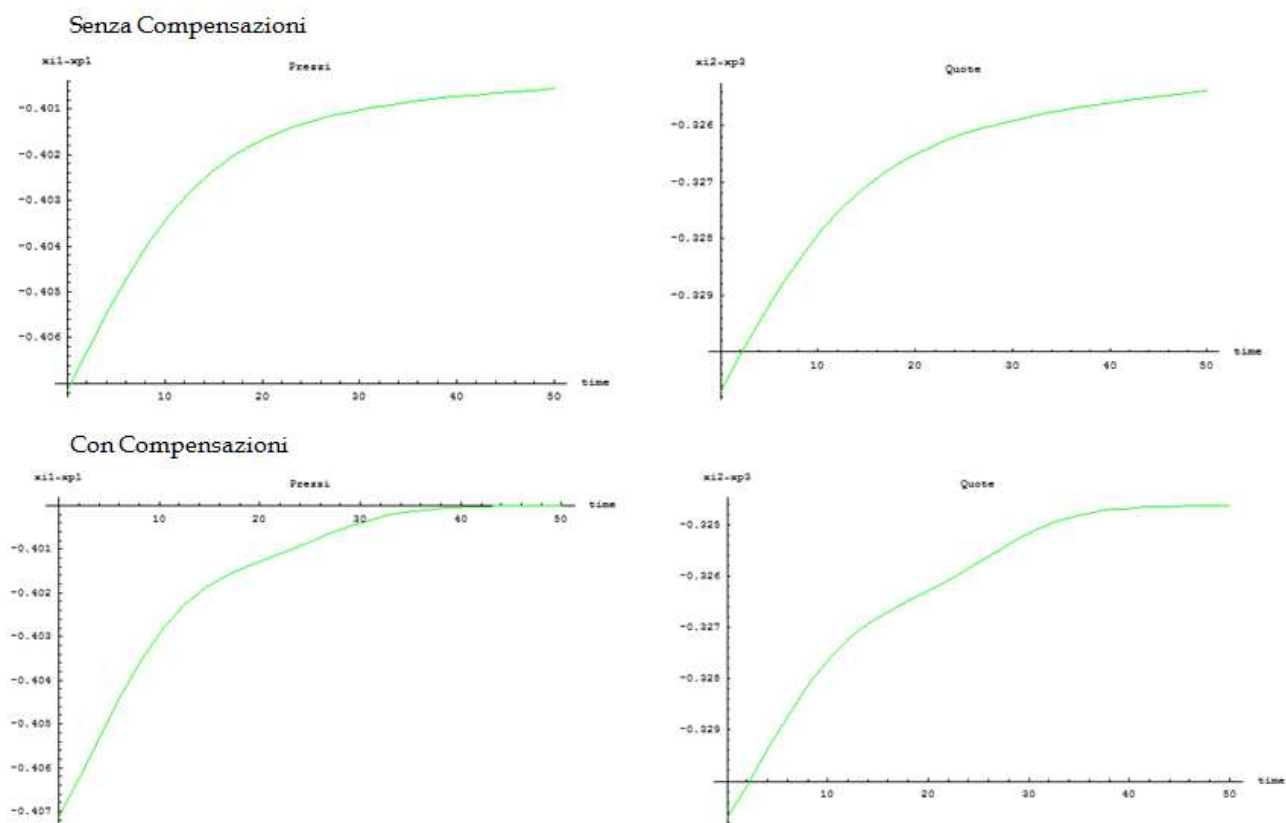
Per quel che riguarda l'Italia, la dinamica delle differenze tra le sue posizioni negoziali e le preferenze della Commissione mostra andamenti simili nelle due versioni del modello. Per quel che riguarda i prezzi, il modello di riferimento mostra una differenza che partendo da valori negativi determina una dinamica di avvicinamento alle preferenze della Commissione.

Il modello con compensazioni riproduce la stessa dinamica ed in questo caso la posizione dell'Italia rispetto ai prezzi si avvicina leggermente di più a quella della Commissione.

Per le quote valgono gli stessi ragionamenti sia per il modello di riferimento che per quello con compensazioni.

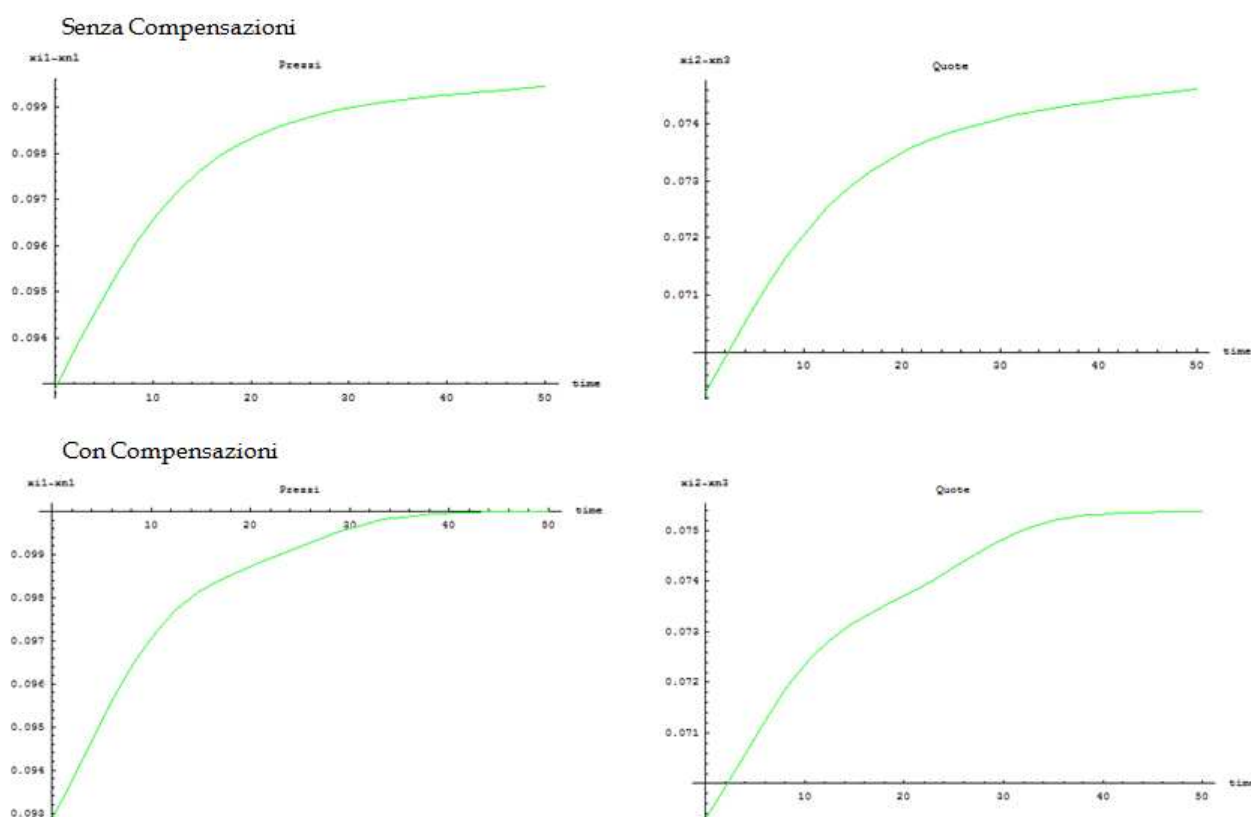
A livello generale vanno sottolineati gli spostamenti minimi della posizione Italiana in tutti i casi verso le preferenze della Commissione sia rispetto ai prezzi sia per quel che riguarda le quote.

Figura 6.12: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le preferenze della Commissione – Italia



Rispetto ai prezzi le dinamiche delle differenze tra la posizione negoziale dell'Italia e le sue preferenze i due modelli riproducono dinamiche simili, la posizione negoziale dell'Italia si allontana dalle sue preferenze, ma in misura molto ridotta. La stessa situazione è riprodotta per le quote da tutti e due i modelli. A livello interpretativo il caso italiano risulta molto semplice. Data l'evoluzione delle compensazioni mostrata nei paragrafi precedenti un effetto delle compensazioni in questo caso è da escludere. L'Italia, in breve, rappresenta un caso estremo di quanto visto per la Polonia. La differenza tra le sue posizioni e quelle che emergono in sede comune e la ridotta dimensione del win-set, non permettono alla posizione negoziale di evolversi in maniera tale da intercettare le posizioni negoziali che risultano vincenti a livello comune.

Figura 6.13: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le loro preferenze – Italia



Questo comporta una perdita di peso negoziale costante che non le permette di accedere alle compensazioni della Commissione. I piccoli spostamenti che l'Italia compie verso le preferenze della Commissione sono quindi il frutto del tentativo di liberarsi dei vincoli presenti sulla scena nazionale, che però non sortiscono alcun effetto data la ridotta dimensione del win-set.

Spagna

La Spagna in relazione alle caratteristiche del suo win-set presenta dinamiche delle differenze che sono riportate in figura 6.19 e 6.20. Il caso della Spagna non aggiunge nulla di nuovo alla nostra trattazione, se non ribadire come un win-set di limitate dimensioni non consente di svolgere un ruolo egemone rispetto agli altri partecipanti al negoziato. Per la Spagna valgono le stesse dinamiche e considerazioni fatte per l'Italia, anche se in questo caso le distanze dalle preferenze della Commissione sono minori rispetto a prima in ragione di un win-set leggermente più grande di quello assegnato all'Italia.

Figura 6.14: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le preferenze della Commissione – Spagna

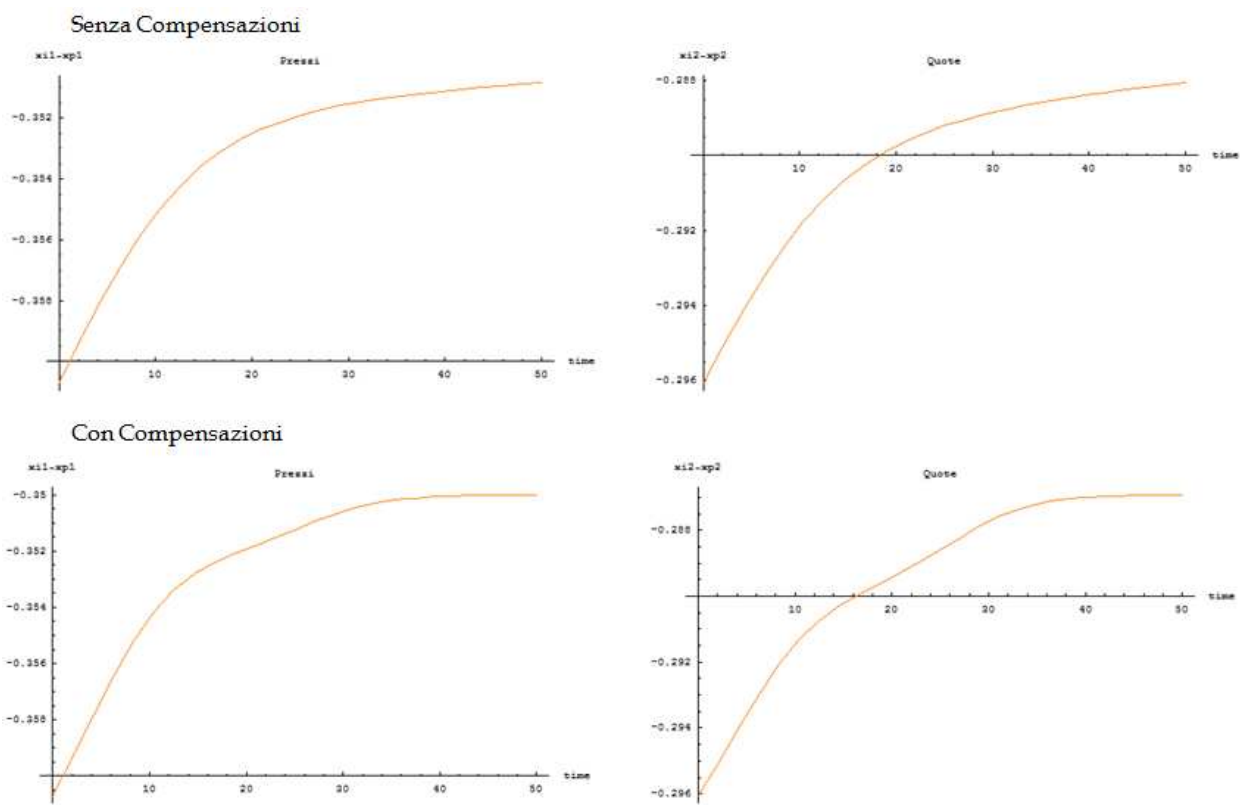
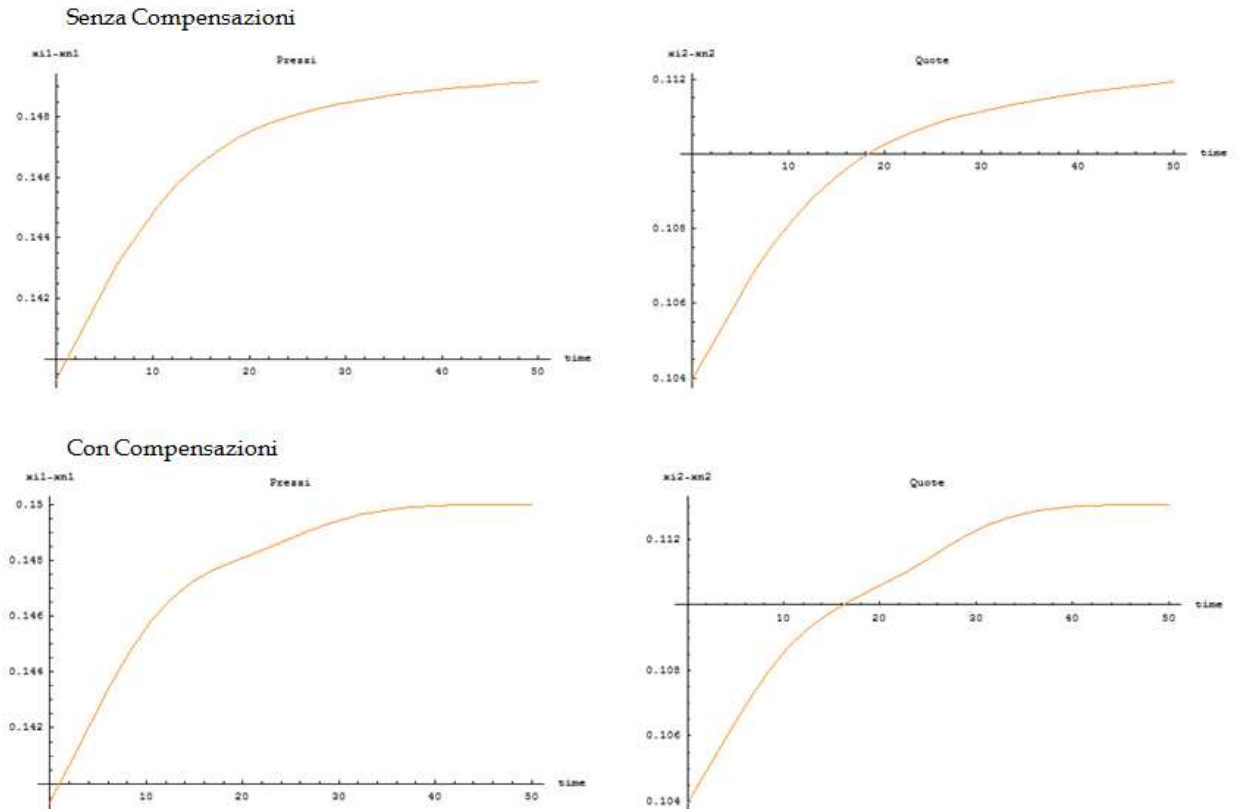


Figura 6.15: Differenze tra la posizione degli Stati membri e le loro preferenze – Spagna – Prezzi e Quote



6.11.1.1 Considerazioni sull'effetto delle compensazioni

Dal confronto tra i prezzi e le quote possono essere tratte alcune considerazioni sulle le condizioni che determinano la possibilità per la Commissione di arrivare ad una soluzione che salvaguardi le sue preferenze.

Rispetto al primo punto, già dall'analisi dei risultati principali, appariva non sufficiente la presenza di uno Stato membro che esprimesse preferenze simili a quelle della Commissione perché quest'ultima possa vederle salvaguardate per la riforma. L'analisi comparata ha messo in luce la seconda condizione perché ciò avvenga. Ovvero che gli Stati membri vicini alla Commissione abbiano a disposizione win-set ampi e che possano muoversi al loro interno, ovvero che i valori dei parametri α_c e ε_c siano elevati. L'esempio che può essere tratto dall'analisi comparata è quello tra Germania e Danimarca rispettivamente sui prezzi e sulle quote. Nel primo caso la Germania ha le caratteristiche per poter emergere, insieme alla Commissione, come soggetto guida sulla scena negoziale. La Danimarca, avendo un win-set più piccolo e una minore propensione ad accettare compensazioni non riesce ad imporre la sua posizione all'interno della trattativa.

Questo risultato è in linea con le ipotesi emerse dal caso studio sullo zucchero.

Rimane da verificare l'aderenza del modello su gli altri argomenti negoziali.

Nel caso degli aiuti diretti la Commissione riesce ad affermare la sua posizione come soggetto egemone grazie alla vicinanza tra le sue preferenze e quelle di un numero rilevante di Stati membri, praticamente tutti tranne i paesi mediterranei, stessa cosa succede per quanto riguarda gli strumenti di mercato. Nelle figure che seguono sono riportate in maniera congiunta le posizioni della Commissione e degli Stati membri nei due casi appena citati. Da questa visualizzazione dei risultati si intuisce chiaramente il come la Commissione riesca a seguire gli Stati membri e "spingerli" sulle sue posizioni.

Figura 6.16: Evoluzione delle posizioni degli Stati membri e della Commissione – Aiuti diretti

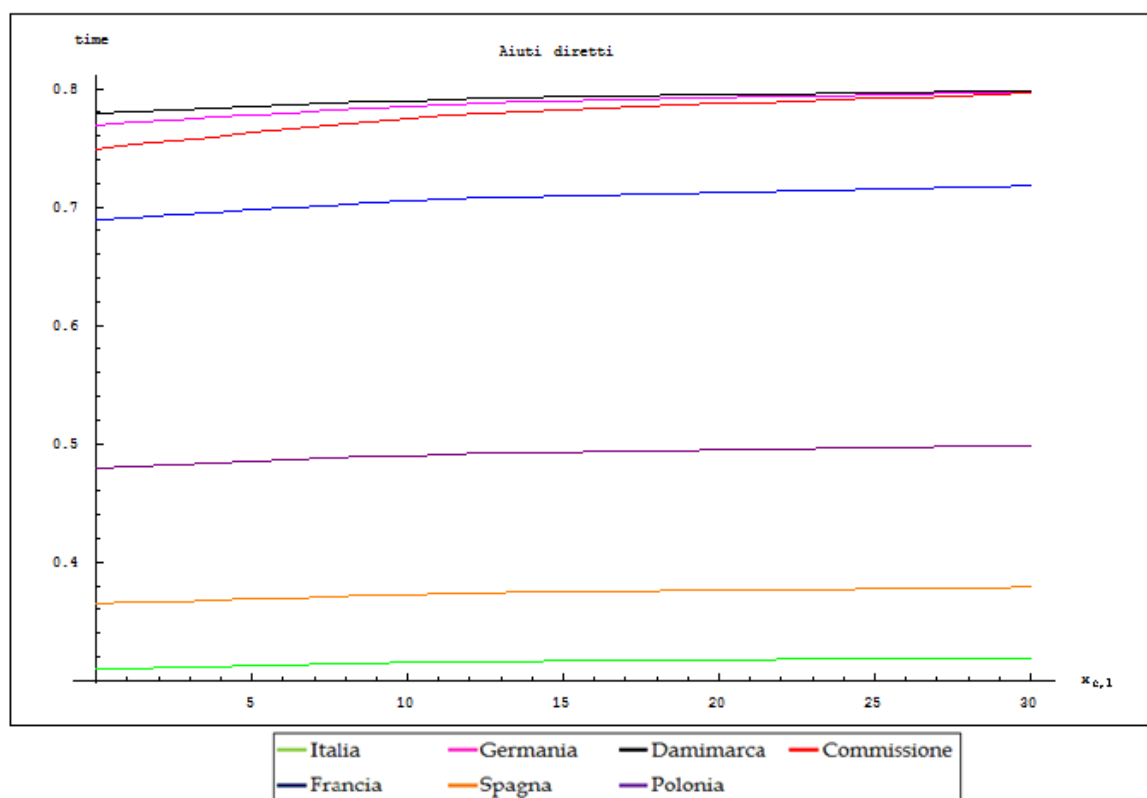
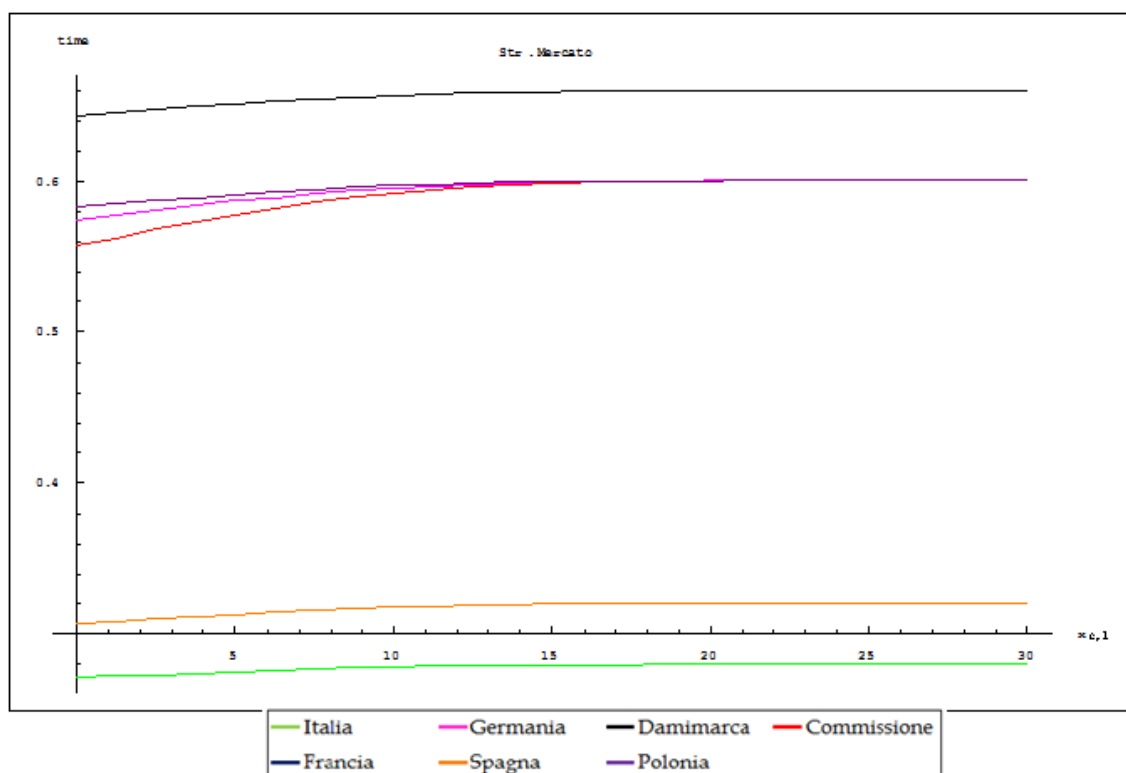


Figura 6.17: Evoluzione della posizione degli Stati membri e della Commissione – Strumenti di mercato



Dalle figure si nota come la Commissione parta in tutti e due i casi da posizioni più basse degli SM pur avendo preferenze simili. Questo è dovuto alla presenza nella funzione di perdita della

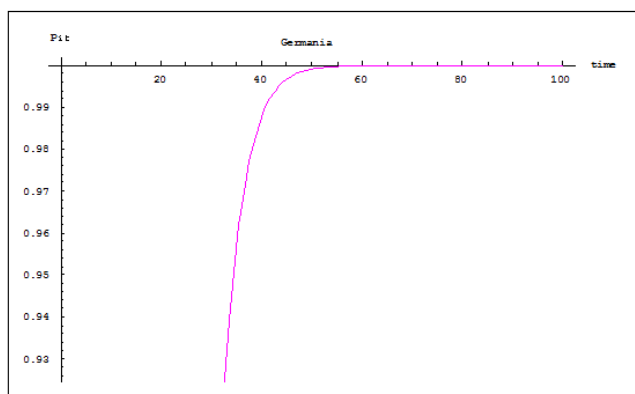
Commissione della media pesata delle posizioni degli Stati membri. Tra queste posizioni quelle degli Stati membri più lontani rappresentano un vincolo rispetto alla possibilità della Commissione di raggiungere le sue preferenze, attraverso le compensazioni la Commissione sembra riuscire ad allentare questo vincolo. Questo si nota soprattutto per quel che riguarda gli Strumenti di mercato. La logica appena esposta sembra approssimare in maniera abbastanza fedele quella emersa attraverso il caso studio sullo zucchero, dove la Commissione struttura il proposal in funzione degli Stati membri vicini alle sue posizioni in maniera tale da formare un ampio consenso intorno alle sue proposte.

6.11.2 Pesì negoziali

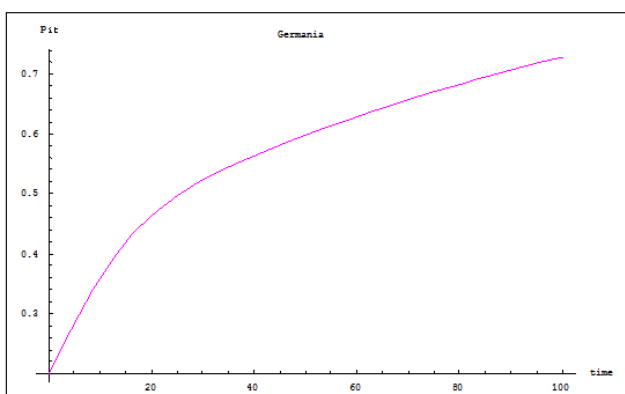
Dalla comparazione dei pesì negoziali si possono mettere ancora una volta in luce le caratteristiche del modello con compensazioni rispetto a quello di riferimento. Nello specifico, se per la Germania (figura 18) non si assiste a variazioni di grande rilievo, per Francia e Danimarca (figure 19 e 29) si passa da una situazione di crescita nel modello di riferimento ad una di perdita in quello con compensazioni.

Figura 6.18: Confronto dell'evoluzione dei pesì negoziali - Germania

Con Compensazioni



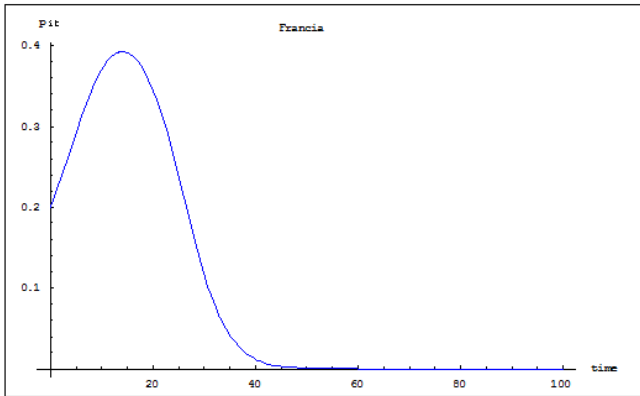
Senza Compensazioni



Le ragioni di questo cambiamento differiscono, la Francia perde in quanto su una serie di argomenti negoziali non è in linea con la Commissione, mentre la Danimarca perde peso negoziale in ragione della reattività della sua loss function limitata alle compensazioni della Commissione. Per gli altri paesi la situazione non è molto diversa tra i due modelli fatta eccezione per la Polonia che in ragione delle sue posizioni

Figura 6.19: Confronto dell'evoluzione dei pesi negoziali - Francia

Con Compensazioni



Senza Compensazioni

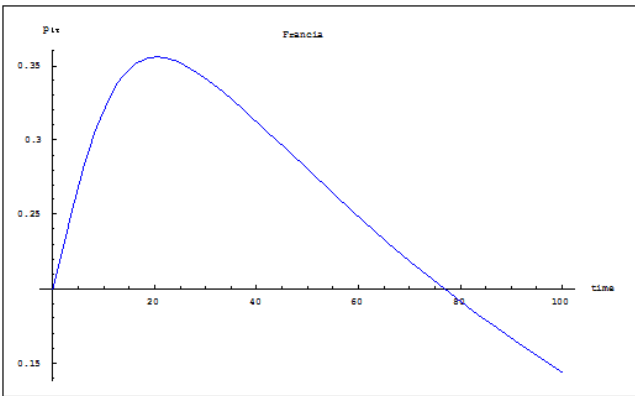
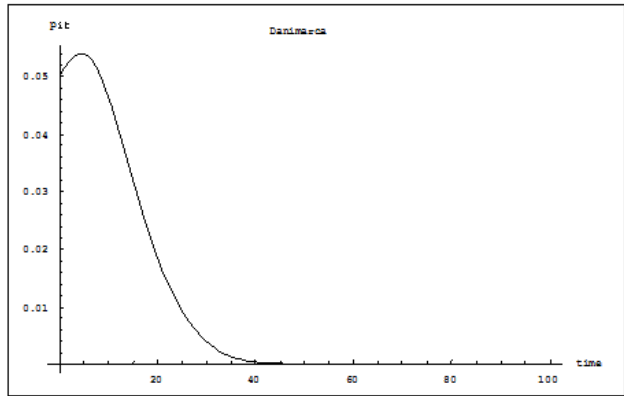


Figura 6.20: Confronto dell'evoluzione dei pesi negoziali - Danimarca

Con Compensazioni



Senza Compensazioni

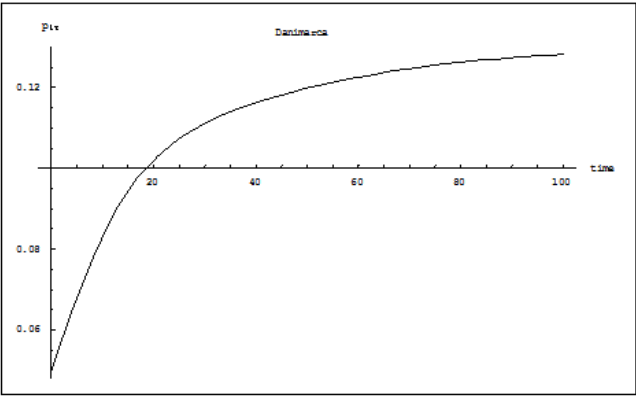
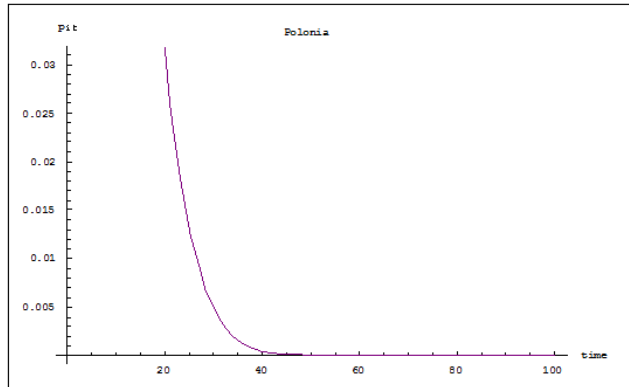


Figura 6.21: Confronto dell'evoluzione dei pesi negoziali - Polonia

Con Compensazioni



Senza Compensazioni

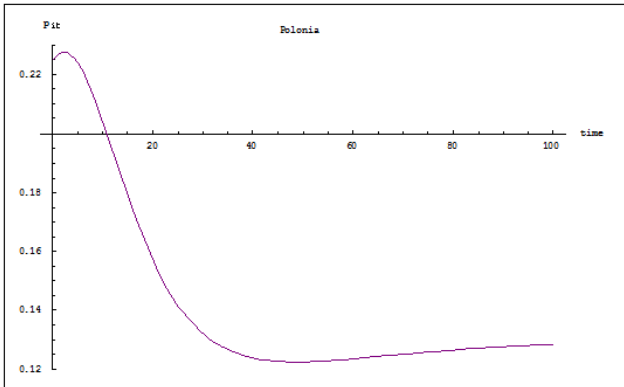


Figura 6.22: Confronto dell'evoluzione dei pesi negoziali - Italia

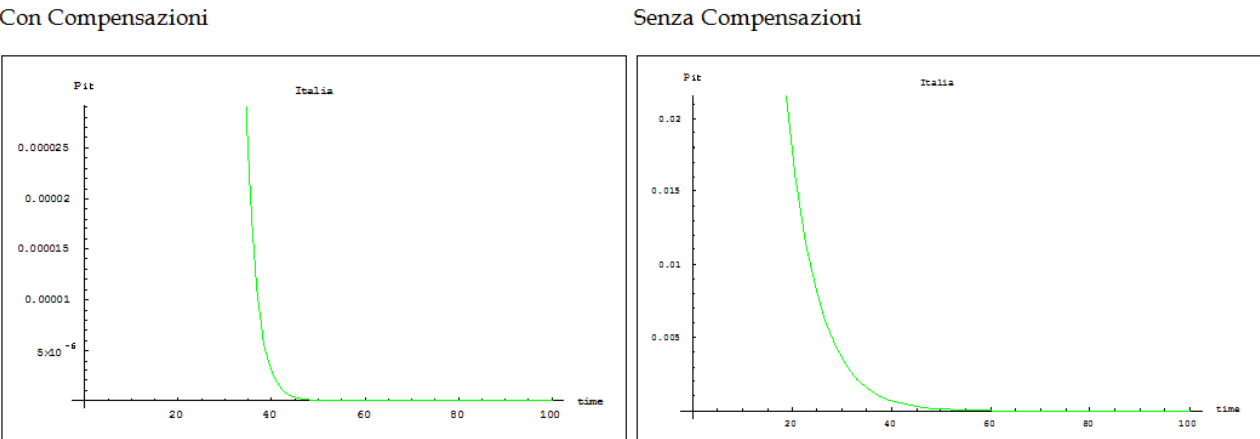
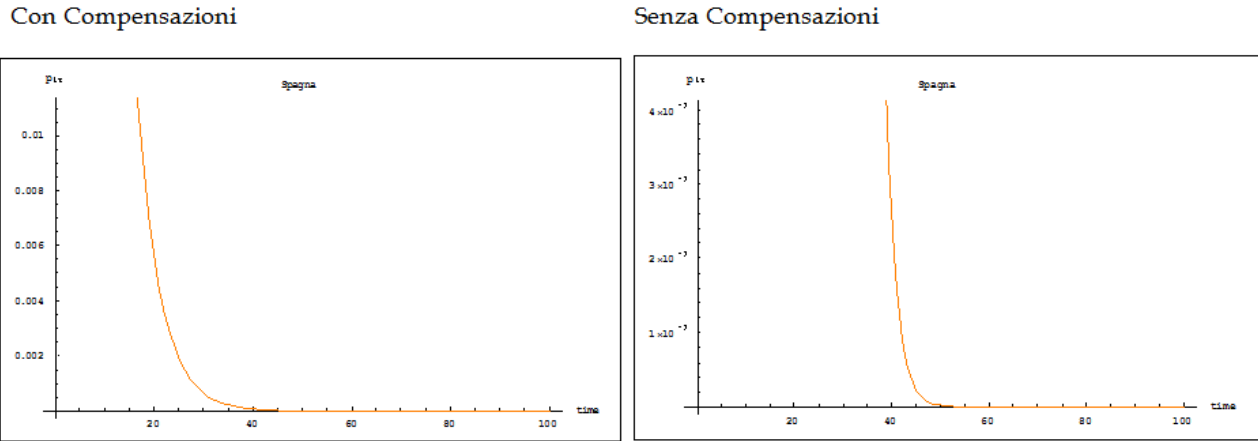


Figura 6.23: Confronto dell'evoluzione dei pesi negoziali - Spagna



7

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Prima di analizzare alcune caratteristiche generali del modello, è necessario ricordare come esso rappresenta un primo tentativo di inserire all'interno della logica dei due livelli alcune caratteristiche specifiche del contesto negoziale europeo. Il numero limitato di Stati membri considerati, unitamente ad un intervallo ristretto di valori assunti per le variabili si riflettono in termini algebrici, sulle simulazioni. Conducendo a risultati spiegabili in chiave matematica, ma che in termini interpretativi dello scenario negoziale non sempre appaiono efficaci.

Rispetto al modello di riferimento il valore del tentativo risiede nell'aver impostato una logica su più variabili permettendo di analizzare un contesto negoziale complesso, superando alcuni limiti dei modelli ad una variabile rispetto alla specificazione delle preferenze dei giocatori. Il riferimento è alla possibilità di analizzare separatamente i diversi argomenti negoziali, non essendo costretti a sintetizzare nel valore di un singolo parametro situazioni complesse come quelle relative alla definizione della PAC.

Il modello con compensazioni, pur con tutti i limiti, ha riprodotto in maniera tutto sommato corretta la logica del negoziato sullo zucchero, rendendo possibile esprimere alcune valutazioni piuttosto accurate rispetto alla dimensione dei win-set degli Stati membri. Inoltre ha messo permesso di introdurre nel modello valutazioni rispetto alla capacità degli Stati membri di muoversi all'interno del loro win-set.

Il valore esplicativo del modello viene limitato dall'essere stato costruito su un caso studio molto specifico, aspetto che ha influenzato la logica attraverso la quale i parametri e le variabili sono state inserite, condizionando l'estendibilità di alcuni risultati al contesto generale della PAC. Per poter trarre delle considerazioni di carattere generale sono necessari ulteriori sviluppi del modello, soprattutto nella direzione di una maggiore flessibilità della Commissione che nel modello attuale limita molto le possibilità esplicative.

Riferimenti Bibliografici

- Allison G. T. (1971), *The Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, little, Brown.
- Anderson K. Hayami Y. (1986), *The political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, Allen and Unwin.
- Austin-Smith (1993), *Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes*, American Political Science Review vol. 37.
- Becker G. (1983) *A theory of competition among pressure groups for political influence*, The Quarterly journal of Economics vol. 98.
- Bhagwati J. N. (1982), *Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities: a Welfare – Theoretic Synthesis and Generalization*, Journal of Political Economics n. 90.
- Bouwen P. (2003), *A Theoretical and empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament*, EIOP Paper vol. 7 n. 11, disponibile on line sul sito: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-011a.htm>.
- Buchanan J. M. (1980), *Rent Seeking and Profit Seeking*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze 1984.
- Buchanan J.M. (1978), *From Private Preferences to Public Philosophy: the Development of Public Choice*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di) *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, (1984), Le Monnier, Firenze.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus Of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.
- Burrell A. (1987), *The role of agricultural policy models in the reform of CAP*, Discussion Paper in Agricultural Policy 87/1. Ashford, Kent; Wye College.
- Carrubba S. Da Empoli D. (1984), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze.
- Coleman W. D., Tangermann S. (1999), *The 1992 Reform, the Uruguay round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*, Journal of Common Markets vol. 37 n. 3.
- Corsi A, Pagella M. (1992), *La politica agraria regionale tra istituzioni e gruppi di pressione*, Inea Il Mulino.

- Crombez C. (2000), *Spatial Models of Log Rolling in the EU*, European Journal of Political Economy vol. 16.
- Daugberjerg C. (1999), *Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures*, Journal of Common Market Studies vol. 37 n. 3.
- Dawkins R. (1992), *Il gene egoista*, Mondatori, Milano.
- De Benedictis M. (1981), *Contraddizioni e conflitti di interesse nella politica agricola comune*, La Questione Agraria n.1.
- De Benedictis M. (1986) *Analisi economica e politica agraria:l'esplorazione di un binomio asimmetrico*, La Questione Agraria n. 24.
- De Benedictis M. (1993) *Neoistituzionalismo ed economia agraria*, La Questione Agraria, vol. 49.
- de Gorter H., Swinnen J. (2002) *Political economy of agricultural policy*, Handbook of Agricultural Economics, edited by B. Gardner and G. Rausser, Elsevier.
- De Janvry A. (1986), *Perché i governi fanno quello che fanno? Il caso delle politiche dei prezzi degli alimenti*, La Questione Agraria n. 24.
- De Janvry A. Saudolet E. (1986), *A Study in Resistance to Institutional Change: the Cost Game of Latin America Reform*, Paper della Cornell University New York.
- Downs A.A. (1957), *A Comment on Economic Theories of Government Behaviour*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze1984.
- Downs A.A. (1965), *An Economic Theory of political Action in a Democracy*, Journal of Political Economy 65.
- Faccipieri S. (2003), *Teoria evolutiva dei giochi*, Cedam, Padova.
- Frey B. S. Schneider F. (1978), *An Empirical Study of Political economy Interactions in the US*, The Review of Economics and Statistics n. 60.
- Gardner B. D. (1995) *Plowing ground in Washington: the political economy of US Agriculture*, Pacific Research Institute for Public Policy. San Francisco, CA..
- Garrett G. (1992), *International Cooperation and Institutional Choice: the EC internal market*, International Organization, 46.
- Garrett G., Tsabelis G. (1996), *An institutional critique of intergovernmentalism*, International Organization n. 50.

- Gibbons R. (1994), *Teoria dei giochi*, Il Mulino, Bologna.
- Hagerdorn K. (1983), *Reflections on the Methodology of Agricultural Policy Research*, European Review of Agricultural Policy Research 10, 4.
- Hall P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learnings and the State*, Comparative Politics, 25.
- Hamilton D. (1967), Extraordinary sex ratios, Science, vol. 156.
- Johnson D. B. (1992), *Public Choice, an introduction to the New Political Economy*, Bristlecon Books Mayfield Publishing Company, California.
- Josling T. (1974) *Agricultural policies in developed countries: a review*, Journal of agricultural economics vol. 25 (3).
- Kay A. (2000), *Towards a Theory of the Reform of the CAP*, EIOP vol. 4 n. 9.
- Kay A..(1998), *The Reform of the CAP: The Case of the MacSharry Reforms*, CABI Publishing, New York.
- Kay, A. (2003), *Path Dependency and the CAP*, Journal of European Public Policy, 10(3).
- Keeler J.T. S. (1996), *Agricultural power in the European Community: Explaininig the Fate of CAP and GATT Negotiations*, in Comparative Politics 28.
- Kruger A. O. (1974), *The Political Economy of Rent Seeking Society*, American Economic Review 64.
- Kruger A. O. (1992) *The political economy of Agricultural Pricing Policy*, World Bank Comparative Study.
- Lechi F. (1993) *Politica ed Economia in agricoltura*, ETAS Libri.
- Lohman S. (1995), *Information, access, and contributions: a signalling model of lobbyng*, Public Choice vol. 85.
- Mahé, L.P and Roe, T.L. (1996) *The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform*, American Journal of Agricultural Economics, 78, 1314-1323.
- Maynard Smith J. (1982), *Evolution and the theory of games*, Cambridge University Press.
- Mazey, S. and Richardson, J.J. (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford: OUP.
- Meester G., Van der Zee F.A. (1993), *EC Decision Making, institutions and the CAP*, European Review of Agricultural Economics n. 20 – 2.
- Moravcisk A. (1998), *The Choice of Europe*, Cornell University Press.

- Moravcsik A. (1994), *Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalism Approach*, in Bulmer e Scott *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford, Blackwell.
- Moro D. (1988) *Un'applicazione della teoria agente principale e dell'agente ad un sistema di quote di produzione*, Studi di Economia e Diritto, 4.
- Nedergaard (1995), *The Political Economy of CAP Reform*, in Laursen F. *The political Economy of European Integration*, Kluwer, London, 1995.
- Nelson R., Winter S. (1982), *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press.
- Niskanen W. A. (1978), *Competition among Government Bureaus*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze 1984.
- Nordhaus W. (1975), *The Political Business Cycle*, Review of Economics Studies, 42.
- Nugent N. (1994), *The Government and Politics of the EC*, Macmillan London.
- Olper, A. (2008). *Constraints and Causes of the 2003 EU Agricultural Policy Reform*. In Jo Swinnen (Ed.) *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles: pp. 88-101.
- Olson M. (1983), *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano.
- Olson M. (1985), *Space, Agriculture and Organization*, American Journal of Agricultural Economics n.5.
- Osborne M. J., Rubinstein A. (1994), *A course in game theory*, MIT Press.
- Pagella M. (a cura di), (1996) *La politica agraria regionale e i mercati politici*, Inea il Mulino
- Patterson L. A. (1997) *Agricultural policy reform in the EC: a three level game analysis*, International Organization 51,1.
- Peltzmann S. (1976) *Towards a more general theory of Regulation*, Journal of Law and Economics, XIX 1976.
- Petit M. (1985), *Determinants of Agricultural Policies in US and in EC*, Research report 51, Washington DC, International Food Policy Research Institute.
- Petit M. (1989), *Pressure on Europe's CAP*, Washington DC, International Food Policy Research Institute.

- Petit M., (et al.) (1987), *Agricultural Policy Formation in the European Community: the birth of milk quotas and CAP Reform*, Elsevier, Amsterdam.
- Peyton Young H. (1998), *Individual Strategy and Social Structure. An Evolutionary Theory of Institutions*, Princeton University Press, Princetown.
- Piccininni A., Peronaci R. (2003) *La lobby agricola*, Franco Angeli.
- Posner R. (1974), *Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economic and Management Sciences n. 5.
- Posner R. (1975), *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, Journal of Political Economics n. 83.
- Potters J. Sloof R. (1996), *Interests Groups: a Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence*, European Journal of Political Economy vol. 6.
- Price G. R., Maynard Smith J. (1973), The logic of animal conflict, *Nature*, vol. 246.
- Puchala D. (1999), *Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article*, Journal of Common Market Studies vol. 37 n. 2.
- Putnam R. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two Level Games*, International Organization 42.
- Putnam R., Evans P., Jacobsen H. (1993), *Double Edged Diplomacy*, University of California Press, Berkley.
- Rausser G. C. (1982) *Political economic markets: PERTs and PESTs in food and agriculture*, American Journal of agricultural economics, vol.15
- Rausser G. C. (1982), *Political Economic Markets: Perts and Pests in Food and Agriculture*, American Journal of Agricultural Economics 64.
- Rausser G. C., Lichtemberg E., Lattimore L. (1982), *New Developments in Theory and Empirical Applications of Endogeneous Government Behaviour*, in Rausser G. C. (a cura di) *New Directions in Econometrics Modelling and forecasting in US Agriculture*, North Holland, New York.
- Rowley C. K. (1988), *Rent Seeking versus Directly Unproductive Profit Seeking Activities*, in Rowley C. K., Tollison R. D. Tullock G. *The Political Economy of Rent Seeking*, Kluwer, Boston.
- Samuelson L. (1998), *Evolutionary Theory and Equilibrium Selection*, The MIT Press, Cambridge.

- Senior Nello S.M. (1984) *An Application of Public Choice Theory to the question of the CAP Reform*, European Review of Agricultural Economics, vol. 11.
- Senior Nello S.M. (1986), *Un'analisi sull'impatto dei gruppi di interesse sulla PAC*, in "La politica economica del settore agricolo" atti del XXIII Convegno di Studi SIDEA.
- Senior Nello S.M. (1996), *Economic Theories of Interests Groups: Using the New Political Economy Approach to Explain Agricultural Policy Formation Process in the EU*, Paper for the 1996 School on european integration, Siena 30 Ottobre – 12 Novembre 1996.
- Skogstad G. (1998) *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the EU and the USA*, in Governance: An International Journal of Policy and Administration vol. 11 n. 4.
- Stigler G. J. (1971), *The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economic and Management Sciences n. 2.
- Swinnen Johan (Ed.) *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles
- Tollison R. D. (1982), *Rent Seeking : a Survey*, Kyklos (35, 4).
- Tracy M. (1996), *Agricultural Policy in the EU*, Agricultural Policy Studies, Genappe, Belgium.
- Tullock G. (1959), *Problems of Majority Voting*, Journal of Political Economy vol. 67.
- Tullock G. (1976), *The vote motive*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze 1984.
- Tullock G. (1980), *Rent Seeking as a Negative Sum Game*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze 1984.
- Van der Zee F.A. (1997), *Political Economy Models and Agricultural Policy formation: Empirical Applicability and Relevance for the CAP*, PhD Dissertation - WAU - University of Wageningen, Olanda.
- Wallace H., Wallace W. (2000) *Policy making in the EU*, Oxford University Press.
- Weibull J. (1995), *Evolutionary Game Theory*, The MIT Press, Cambridge.
- Williamson O. E. (1986), *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Franco Angeli, Milano.
- Williamson O.E. (1996) *I meccanismi di governo* Franco Angeli.
- Zezza A. (1987), *Gruppi di interesse e politiche agrarie: una rassegna della letteratura*, La questione Agraria, n. 26.

Zezza A. (2006), *La riforma dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero: uno studio per l'Italia*, INEA, Roma.

ALLEGATO 1 – Lista completa dei documenti consultati

Rif. Documento	Data	Tipo	Rif. Documento	Data	Tipo
COM (2004) 499	14/07/2004	Commission Prop	10598/05	28/06/2005	Working Party
COM (2005) 263	22/06/2005	Commission Prop	10598/05 ADD1	28/06/2005	Working Party
DS 658/1/05	24/11/2005	Presidency Compr.	13782/05	28/10/2005	Working Party
Reg. CE 318/2006	20/02/2006	Council Reg.	13782/05 REV 1	03/11/2005	Working Party
Reg. CE 319/2006	20/02/2006	Council Reg.	13952/05	03/11/2005	Working Party
Reg. CE 320/2006	20/02/2006	Council Reg.	14178/05	24/11/2005	Press Release
Reg CE 952/2006	27/06/2006	Council Reg.	14982/05	30/11/2005	Presidency Compr.
Reg. CE 967/2006	27/06/2006	Council Reg.	14982/05 ADD 1	30/11/2005	Presidency Compr.
Reg. CE 967/2006	27/06/2006	Council Reg.	15317/05	02/12/2005	Reg. Prop
Reg.CE 551/2007	22/05/2007	Council Reg.	15435/05	19/12/2005	Reg. Prop
Reg. CE 1264/2007	26/10/2007	Council Reg.	15978/05	22/12/2005	Working Party
13834/03	08/10/2003	Working Party	15978/05 ADD1	22/12/2005	Working Party
14327/03	07/11/2003	Working Party	PE-Cons 3673/05	13/01/2006	Working Party
14327/03 ADD1	13/11/2003	Working Party	6312/06	15/02/2006	Working Party
15631/03	05/12/2003	Working Party	PE-Cons 3673/06 R	15/02/2006	Working Party
6547/04	02/03/2004	Working Party	5588/06	17/02/2006	Working Party
9577/04	05/07/2004	Working Party	5589/06	17/02/2006	Working Party
10428/04	05/07/2004	Working Party	5589/06 cor 1	20/02/2006	Working Party
11491/04	16/07/2004	Working Party	5589/06 cor2	20/02/2006	Working Party
12010/04	16/09/2004	Working Party	5590/06	17/02/2006	Working Party
12672/04	30/09/2004	Working Party	10520/06	15/06/2006	Working Party
12672/04 ADD1	30/09/2004	Working Party			
12672/04 ADD2	30/09/2004	Working Party			
12672/04 ADD3	30/09/2004	Working Party			
13865/04	26/10/2004	Working Party			
14020/04	04/11/2004	Working Party			
14474/04	10/11/2004	Working Party			
14630/04	16/11/2004	Working Party			
14631/04	17/11/2004	Working Party			
14631/04 Cor 1	18/11/2004	Working Party			
15445/04	09/12/2004	Working Party			
16131/04	17/12/2004	Working Party			
16131/0 REV1	17/12/2004	Working Party			
5611/05	21/01/2005	Working Party			