

LUIGI COSTATO*

I percorsi possibili

I. L'EVOLUZIONE DELLA PAC DAL 1962 AL 1999

Grazie dell'onore di parlare in questa sede al Presidente e a tutti coloro che mi hanno prescelto.

Prima di addentrarmi nel difficile argomento costituito dai percorsi possibili dell'agricoltura a seguito dell'attuazione della riforma comunitaria del 2003, e del modo con cui detta riforma ha trovato realizzazione in Italia, occorre ripercorrere brevemente le tappe dello sviluppo della PAC a partire dagli anni '60 del secolo scorso.

La politica agricola comunitaria ha puntato, per oltre un ventennio, a garantire agli agricoltori i redditi ragionevoli prescritti dall'art. 33 del trattato attraverso un sostegno dei prezzi, ovviamente articolato in interventi, prelievi all'importazione e altri strumenti quali il riporto, gli incentivi a certi consumi, le abbondanti restituzioni alla esportazione, ecc.

Il fatto che l'intervento si sia progressivamente ridotto quanto a periodi di attuazione e non sia mai stato realizzato per alcuni prodotti non toglie valore alle considerazioni che su di esso possono essere fatte:

- l'intervento, attuato sulle *commodities* (cereali, latte, carne) ha provocato, anche a causa degli alti prezzi garantiti dallo strumentario posto in essere dalla Comunità, un formidabile aumento delle produzioni, reso possibile dal grande sviluppo della tecnologia che ha avuto, sull'agricoltura, una incidenza non meno forte, anzi maggiore, che sul settore secondario. I prezzi alti garantiti non hanno abituato gli agricoltori ad

* Università degli Studi di Ferrara

affrontare il mercato, anzi li hanno, spesso, spinti a produrre per l'intervento, come è accaduto nel nord Europa nel settore del latte, della carne e dei cereali;

- l'introduzione di quote di produzione, che tanti triboli ha causato ai ministri agricoli italiani, non ha certo iniettato dosi di mercato libero nel settore primario, anzi ha consentito il contingentamento delle produzioni e il conseguente non libero funzionamento del mercato. Insomma, dopo avere drogato l'offerta attraverso la creazione di un produttore a prezzo prestabilito e solo in epoche più recenti di quantitativi limitati, si è compressa l'offerta limitandola attraverso i quantitativi di riferimento, andando ancora una volta ad incidere artificiosamente sul mercato;
- gli operatori dei settori produttivi non ben tutelati dall'intervento, come quelli ortofrutticoli, si sono ben presto dovuti adattare alle leggi del mercato, e anche se si sono dati premi di abbattimento e si sono istituiti divieti di reimpianto, hanno comunque dovuto fare i conti con la legge della domanda e dell'offerta.

Su questa situazione generale si sono progressivamente introdotti elementi dirigistici miranti a comprimere le produzioni; infatti il regime delle quote è stato esteso e più tardi, anche per predisporre uno strumentario che consentisse un accordo con gli Usa al fine di portare a termine il negoziato agricolo in sede di Uruguay Round, modificato per alcuni prodotti introducendo i pagamenti compensativi per i produttori delle così dette grandi colture, a fronte di una sensibile riduzione dei prezzi d'intervento, della successiva abolizione dei prelievi, sostituiti da dazi doganali fissi e dell'introduzione di una messa a riposo condizionante l'erogazione dei pagamenti compensativi, successivamente divenuti pagamenti ad ettaro avendo perso l'integrale finalità di compensare le perdite di prezzo subite dagli agricoltori.

A questo punto, prima di passare ad esaminare la situazione attuale e i possibili percorsi da seguire per conservare una agricoltura efficace, occorre notare che nessun settore o sottosettore economico potrebbe resistere senza tracolli a questo continuo intervento/cambiamento delle regole del gioco, considerando anche che se i tempi delle modifiche appaiono essere realizzati a distanza di cinque/dieci anni, in agricoltura ciò significa modificare le convenienze ed inconvenienze ogni cinque/dieci cicli produttivi per i vegetali e non molto di più per gli animali assoggettati a queste regole.

Si vuol dire, cioè, che l'agricoltore avrebbe bisogno di qualche certezza, e non di regole rapidamente transeunti, anche per orientare i suoi investimenti e specializzarsi in una piuttosto che in altra produzione.

2. IL «DECOUPLING» E LE SUE CONSEGUENZE

Nel periodo successivo alla riforma *MacSherry* e alla sua modifica dovuta agli accordi di *Blair House*, la caduta dei prelievi ha provocato, spesso, l'entrata di prodotti agricoli esteri gravati di dazi doganali irrisori o addirittura senza che su di essi si applicassero dazi; tutto ciò ha provocato l'improvvisa necessità per gli agricoltori di affrontare un mercato in certa misura libero senza che essi fossero preparati a tali eventi.

Non parlo, qui, ovviamente, dei produttori di DOP, IGP, DOC o DOCG, da tempo adusi al combattimento ma anche forniti di strumenti di difesa, anche se spesso insufficienti, e di attacco costituiti dalla specificità del prodotto e dalla reputazione dello stesso; mi riferisco, invece, in particolare ai produttori di cereali e, comunque, di *commodities*, una delle quali ha finito per essere, nel 2003, esclusa addirittura dall'intervento: la segale.

Le grandi oscillazioni subite dal mercato mondiale, al quale da Bruxelles, con il beneplacito dei Ministri degli Stati membri, si vuole che gli agricoltori europei si adattino, hanno provocato sobbalzi e incertezze di grande rilievo, che raramente si verificano con altrettanta virulenza nel settore secondario; e ciò è accaduto a una categoria, quella agricola, che da molto – ben prima dell'entrata in vigore del trattato di Roma – aveva, in molti Stati membri, vissuto all'ombra dell'intervento pubblico, si chiamasse esso – prima di quello comunitario – quantitativo massimo garantito o ammasso.

L'impreparazione degli agricoltori è stata, ovviamente, tanto maggiore quanto minore è stata la presenza di una offerta organizzata in associazioni di produttori, sicché l'Italia è stata, proprio per questa nota e lamentata carenza, fra le più bersagliate da questi eventi.

In una situazione di questo tipo è caduta la riforma detta, a mio avviso assai impropriamente, di “medio termine”, che ha introdotto il *decoupling*.

Questa soluzione, che è stata abbracciata nella sua forma più integrale dall'Italia sin dal primo anno di possibile applicazione, ha comportato queste conseguenze:

- la Comunità si è privata di qualsivoglia strumento di programmazione della produzione, rimettendosi alla scelta degli agricoltori, che la dovrebbero fare sulla base dei costi e ricavi, questi ultimi fortemente influenzati dal mercato mondiale, essendo la derrata prodotta ininfluente sul pagamento unico, salvo l'eccezione degli ortofrutticoli, la cui produzione è penalizzata dalla mancanza del detto pagamento anche se il diritto ad esso è nella disponibilità teorica dell'agricoltore (al proposito si noti come gli

ortofrutticoli restino, come da sempre lo sono – salvo rare e criticate eccezioni – assoggettati al libero mercato anche mondiale);

- gli agricoltori delle zone marginali preferiscono non coltivare e percepire il pagamento unico, al fine di evitare di mettere in pericolo la sua integrale disponibilità per le spese sostenute per ottenere raccolti aleatori. La carenza di grano duro italiano deriva proprio da questo, e non è certo il mediocre incentivo erogato sulla base dell'art. 69 del reg. 1782/2003 che può far cambiare questo orientamento;
- si sono manifestate, sul mercato mondiale, carenze improvvise di prodotto che hanno provocato aumenti anche del 50% dei prezzi (vedi quello dei cereali di quest'anno rispetto all'anno scorso).

3. DOVE VA L'AGRICOLTURA EUROPEA?

Queste constatazioni propongono la necessità di considerare se l'agricoltura possa sopportare senza gravi conseguenze il c.d. libero mercato, anche prescindendo dalle condizioni specifiche degli agricoltori europei – specie quelli dei sei Stati fondatori delle Comunità – che per lungo tempo, come detto, sono stati sottoposti a regimi “protettivi”.

Al proposito si noti che la “furia” comunitaria in direzione del libero mercato dei prodotti agricoli sta per manifestarsi maggiormente con la soppressione di una gran quantità di regolamenti sulle Organizzazioni Comuni di Mercato, sostituiti da uno solo che le regolerebbe tutte, e realizzerebbe, nelle ipotesi di mantenimento di esso, il prezzo d'intervento come una mera rete di sicurezza per i detentori dei prodotti interessati, il che sta ovviamente a significare saltuarietà dei periodi di apertura e prezzi molto bassi.

Questa soluzione comporta, evidentemente, la progressiva diminuzione delle coltivazioni in terreni di non eccellente fertilità, lo sviluppo probabile non tanto di pascoli permanenti quanto di attività non agricole o, comune, la cessazione dell'attività da parte di molti di coloro che hanno costituito l'antico nerbo dell'agricoltura continentale, i coltivatori diretti, destinati ad essere soppiantati da chi oggi è già spesso solo formalmente contoterzista, essendo, invece, nella sostanza, conduttore di molti terreni concessigli con contratti atipici stipulati oralmente e aventi contenuti disparati, spessissimo tali da far diventare imprenditore agricolo proprio l'agromeccanico, e redditiero, anche in relazione al pagamento unico, il “concedente”.

Il fenomeno, che si sta progressivamente verificando nell'Italia centrale e in parte di quella meridionale, appare destinato ad estendersi realizzando una

specie di riforma agraria volto alla concentrazione delle aziende. Ma si tratta, ovviamente, di agricoltura di rapina, che potrà, anche a breve, produrre effetti nefasti sulla produttività dei terreni.

Insomma, i possessori degli strumenti tecnici che alle piccole aziende sono negati dalla mancanza di possibile convenienza a possederli, potrebbero diventare anche i detentori, e forse nel futuro, i proprietari delle terre agricole, salvo appunto i fenomeni di depauperamento dei terreni ed il loro possibile abbandono ulteriore.

Questa possibile evoluzione potrebbe essere accompagnata da una situazione di continua instabilità dei mercati agricoli e da una riduzione degli importi erogati come pagamenti unici; infatti, da un lato l'apertura ai mercati mondiali produce necessariamente oscillazioni di prezzi dovute agli esiti produttivi delle coltivazioni in tante parti del mondo, dall'altro le pressioni per una riduzione del sostegno diretto agli agricoltori sono sia di natura endogena alla Comunità, sia esogena, in particolare frutto delle richieste degli stati meno ricchi del mondo, che considerano anche i sostegni disaccoppiati una forma di aiuto che incide sulle agricolture dei paesi sviluppati.

Appare, almeno a me, del tutto evidente, che la produzione delle *commodities* è destinata, se si verificasse la riduzione drastica del regime del pagamento unico, a subire colpi e contraccolpi che potrebbero provocare anche la rovina di molti agricoltori, in particolare dei piccoli e dei medi, operanti nella Comunità europea, in assenza di protezione sia dal lato del prezzo minimo che da quello di dazi doganali sufficienti.

4. LE "ILLUSIONI" COMUNITARIE E LE NORME DEL TRATTATO

Ma tutto ciò potrebbe suonare come condanna nei confronti delle più consolidate ideologie odierne, nelle quali il feticcio del libero mercato – è lecito, tuttavia, domandarsi se esso esista veramente, e nel senso pieno della parola, su questa terra o se vada cercato nel platonico mondo delle idee – è diventato intoccabile anche presso la Commissione delle Comunità europee, ed anche per quanto riguarda il mercato dei prodotti agricoli.

Mi pare, tuttavia, che ci troviamo di fronte a idee illusorie, che trascurano le sostanziali differenze fra settore primario e settore secondario, esso pure, per altro, soggetto a fluttuazioni dei prezzi, in un mondo globalizzato, che possono sconvolgere interi comparti e, indirettamente, le economie di interi continenti.

Ma i prodotti agricoli hanno, a differenza di quelli del settore secondario non alimentare, la caratteristica di garantire la sopravvivenza minima del-

l'uomo, che, comunque, abbisogna di cibo, e sono dunque assolutamente indispensabili.

L'attuale situazione mondiale, proprio in materia di cibo, è contrassegnata da una sua scarsità, compensata dal fatto che un miliardo circa di persone patiscono la fame; a questa grave circostanza si deve aggiungere che molti stati stanno passando dall'agricoltura intensiva a quella estensiva a causa del loro sviluppo economico, che sottrae mano d'opera all'agricoltura, sicché sono destinati a divenire importatori di materie prime alimentari; le crisi da carenza di cibo potrebbero, dunque, essere frequenti, e alternate a situazioni transitorie di abbondanza.

Non si deve ritenere, quindi, che la potenziale richiesta di prodotti agricoli possa sopperire alla caduta delle protezioni tradizionali; l'agricoltura ha bisogno di stabilità, produce una volta all'anno e non è capace di adattarsi subitaneamente al variare della domanda.

La storia dell'umanità ci insegna che le scorte di cibi sotto forma di prodotti agricoli è stata la preoccupazione dei governanti più saggi anche dei più antichi stati, come dimostra il fatto che la così detta sala del trono del regno di Crosso è certo fosse invece un magazzino di cereali (un vero e proprio ammasso) da utilizzare per raccogliere i tributi e per mettere a disposizione la derrata in caso di necessità.

Le norme agricole del trattato, d'altra parte, riconoscono la peculiarità del settore agricolo e si preoccupano di prevedere, come già ricordato, che il diritto comunitario operi al fine di assicurare un tenore di vita ragionevole agli agricoltori, ma anche per stabilizzare i mercati ed assicurare il loro approvvigionamento.

La sprogrammazione derivante dal *decoupling*, anche se inevitabile perché richiesta dai negoziati svolti nella sede della wto – ma forse non sufficiente per soddisfare i Paesi più poveri – può essere, comunque, compensata dal fatto che anche gli attuali accordi – e questa parte non potrà essere eliminata – prevedono il potere dei Membri della wto di organizzare scorte strategiche, operazione che potrebbe essere utilizzata sia per evitare improvvise carestie sia per consentire alla Comunità di intervenire ad eliminare eccessi produttivi e contenere crolli dei prezzi, insomma per realizzare una rete di sicurezza non tale da essere usata solo per disperazione, ma per programmare in modo flessibile la produzione e per garantire quanto richiesto dagli artt. 33 e 34 del trattato, norme che oggi pare siano poco ricordate dal legislatore secondario comunitario, ma che non a caso erano state travasate senza modifiche nel trattato costituzionale, a conferma della loro intangibilità anche futura.

In definitiva, se i prodotti caratterizzati da segni distintivi quali DOC, DOP e IGP possono – se meglio protetti sul piano internazionale e, probabilmente, perché no, affiancati dall’uso di marchi comunitari anch’essi da far riconoscere presso i Paesi terzi – difendersi da soli, e gli ortofrutticoli sono da tempo immersi nel mercato “libero” – con fluttuazioni compensate dalla varietà di coltivazioni che i produttori sogliono fare e dalla possibilità spesso sfruttata di raggrupparsi in associazioni di produttori che rendono meno disagiata l’offerta – non si può dimenticare che la gran massa della produzione agricola, che è fondamentale per assicurare la soddisfazione del primario bisogno dell’uomo di disporre di carboidrati e di proteine, è costituita da altri beni non così caratterizzati da potersi difendere da soli. Tra l’altro le *commodities* sono oggi, ma lo saranno ancor di più nel futuro, stando ai programmi comunitari, assoggettate a misure di controllo igienico sanitario che, per molti versi, appaiono gravose, oltre che esagerate, se applicate al settore primario, come lo sono, stando alle opinioni raccolte, anche per il settore secondario alimentare che da tempo si autocontrolla autonomamente e sente il peso anche economico delle nuove imposizioni che derivano dal reg. 178/2002 e dal c.d. “pacchetto igiene”.

Certamente l’orientamento comunitario e nazionale a favore della multifunzionalità può consentire a molte imprese di avere fonti di reddito complementari a quelle agricole. Resta, comunque, indiscutibile il fatto che la maggior parte degli agricoltori potrebbe trovarsi in condizioni difficili, quanto meno per il rischio delle forti oscillazioni dei prezzi se a ciò non si trovasse rimedio almeno con acquisti come sopra descritti, che potrebbero servire anche a coprire esigenze improvvise sia interne che internazionali, sempre ricordando che il numero degli abitanti del pianeta è molto alto.

Sia permesso di concludere con qualche ulteriore considerazione in ordine all’assenza del mondo agricolo e dell’agro industria dalla proprietà della grande distribuzione; in effetti se in Italia si hanno COOP e CONAD e, per il resto, grandi distributori prevalentemente stranieri, manca una presenza diretta degli agricoltori e degli industriali alimentari. Se si pensa che, oramai, il mercato degli alimenti naturali o trasformati è controllato dalla fase distributiva, appare evidente la debolezza del settore primario e del secondario alimentare; potrebbe essere importante una qualche iniziativa legislativa che stimolasse una partecipazione a questo mondo dei produttori, anche attraverso la defiscalizzazione degli utili investiti in questo settore.

Ma qui mi rendo conto che sto troppo uscendo dal mio orticello, e quindi penso sia opportuno concludere, ringraziando per l’attenzione.

ABSTRACT

The decoupling caused a great deficit on the plane production on E.C. Institutions.
Therefore it is possible, in the near future, that could be a deficit of agricultural products in E.C.