

LUIGI COSTATO*

Conclusioni

Le brillanti relazioni che hanno preceduto queste mie parole mi esimono dal ripetere molte cose sull'argomento in oggetto, e cioè la proposta della Commissione sull'ennesima riforma della PAC.

Tuttavia qualche considerazione può essere fatta, iniziando proprio dalle origini della politica agricola comune: dalla nascita del MEC la PAC ha costituito il perno attorno al quale si è costruito il campione del diritto derivato comunitario e dal modello dei "considerando" al richiamo alla base giuridica, alla partecipazione degli Stati all'adozione delle norme di esecuzione con la procedura del Comitato di gestione, madre della comitologia tutt'altro che abbandonata dal reg. 182/3011, adottato in applicazione del nuovo – perché non presente nelle precedenti versioni del Trattato – art. 291 TFUE.

Passando direttamente alla riforma, non si può non notare un sufficientemente lungo periodo di stabilità per quanto riguarda l'intervento sui mercati dei prodotti agricoli (1962-1992), non potendosi considerare significative varianti, da un punto di vista generale, i prelievi di corresponsabilità di vasta applicazione, e neppure quelli collegati alla produzione del latte, gravosissimi sul piano della limitazione delle produzioni ma ininfluenti sulla stabilità dei redditi degli agricoltori.

Dalla riforma MacSharry (1992) la parola stessa riforma è stata abbinata all'acronimo PAC in modo inscindibile; la riforma del 1992 è stata, infatti, subito fortemente "riformata" con la soppressione dei prelievi, per adeguarla a quanto richiesto per la costruzione dell'Accordo agricolo inserito nella WTO; in quella circostanza la Commissione presentò la cosa al Consiglio come fosse un modesto aggiustamento, ma in realtà la riduzione dei prezzi derivanti dal

* *Università degli Studi di Ferrara*

piano MacSharry e la sostanziale caduta di solide difese del mercato interno quale era quella costituita dai prelievi ha gettato l'agricoltura europea, dopo circa sessant'anni di protezionismo diversamente costruito (dal fascismo, dal nazismo, dai parlamenti democratici degli altri Paesi, fatto salvo il Regno Unito, che aveva avuto, a lungo, le colonie come fornitrici di *commodities* a basso prezzo e, infine dalla PAC originaria) nel mercato "libero" mondiale, dominato da grandi compagnie dotate di enormi mezzi finanziari e di strutture di raccolta di informazioni tali da rendere indifesi i piccoli, anche se raggruppati in cooperative, agricoltori europei.

Dell'Accordo agricolo meritano di essere ricordati, perché influenti più immediatamente sull'OCM, la tariffazione dei prelievi all'entrata delle merci agricole (cioè l'abbandono dei dazi mobili, detti prelievi), l'accesso al mercato anche senza dazio per modeste quantità di prodotti importati e le crescenti limitazioni alle esportazioni sovvenzionate, cioè la riduzione progressiva delle restituzioni all'esportazione.

Restano escluse dalla riduzione le esportazioni realizzate senza sostegno, ma anche quelle riguardanti gli aiuti alimentari.

Quanto accaduto nel 1992-94 ha, dunque, cambiato la prospettiva operativa degli agricoltori dell'Unione, ma ben presto la stessa ha subito una nuova variante – trascurando alcuni aggiustamenti minori – nel 2003-2009, con l'introduzione degli aiuti disaccoppiati, formidabile strumento di destabilizzazione dei redditi agricoli e incentivo alla non coltivazione dei terreni di non sicura alta produttività.

In verità, il termine "dosaccoppiati" non rende chiaramente l'idea di cosa siano questi aiuti, poiché essi, per il vero, sono ancora "accoppiati", ma non più alla produzione; il loro pagamento è condizionato dal rispetto di una serie di regole volte al mantenimento dell'agrarietà del terreno, alla tutela di animali, ecc.

Logica avrebbe voluto che si tornasse sui propri passi, se si voleva riformare ancora la PAC, ma così non sembra ragionare la Commissione che, probabilmente su suggerimento dei suoi consiglieri economici – è noto che più d'un pensatore ritiene molto pericoloso affidarsi alle previsioni degli economisti, e la storia sembra confermarlo, dato che essi non posseggono tutte le informazioni necessarie per poter prevedere con precisione sufficiente il futuro economico, come ben rileva Taleb nel suo *Il cigno nero* – persiste nel volere mantenere il disaccoppiamento dei sostegni, e addirittura accoppiarne una parte non trascurabile al *greening*, come ben è stato rilevato in questa sede.

Dunque, si vuole proseguire sulla strada già tracciata nel 2003 – che è stata seguita nella speranza che potesse sbloccare gli ostacoli frapposti dai Paesi

meno ricchi alla conclusione del rinnovo dell'Accordo agricolo – aggravandola con un orientamento ancora più “non produttivistico”, probabilmente pensando che la crescita della popolazione mondiale dovrà pur avere degli effetti sulla domanda di cibo, e dunque, sui prezzi dei cereali e della altre grandi *commodities*, cosa che dovrebbe portare gli agricoltori a produrre prescindendo dal sostegno.

La considerazione può apparire fondata, e a un certo punto potrebbe realizzarsi; ma sulla base di quale certezza si può negare, invece, che una potenziale domanda non si possa esprimere per mancanza di mezzi finanziari da parte dei possibili acquirenti? E che la conseguenza della fame non possa incrementare in modo esponenziale il flusso migratorio già esistente e proveniente da Paesi ormai non del tutto vicini, come l'Etiopia, il Ciad, il Sudan ecc.?

La cecità della Commissione – e, temo, anche dei Parlamentari europei, oltre che dei ministri in Consiglio – la porta a ignorare che un formidabile strumento di contenimento di fenomeni tremendi sul piano sociale e morale sarebbe il possedere grandi scorte di cibo da fornire o regalare a chi ne ha di bisogno, evitandogli di dovere emigrare per venirlo a cercare dove, tra l'altro, abbondanza di esso potrebbe non esserci.

D'altra parte la PAC (sia la vigente che quella proposta dalla Commissione) ha ridotto a poca cosa l'intervento e ogni forma di sostegno dei prezzi; così facendo essa si è posta in contrasto con le finalità che l'art. 39 assegna alla politica agricola dell'Unione: stabilizzazione dei mercati, sicurezza degli approvvigionamenti, prezzi ragionevoli ai consumatori e un tenore di vita equo agli agricoltori.

L'aver aperto completamente il mercato unico a quello mondiale, infatti, ha provocato l'immissione degli agricoltori europei in un mondo instabile, fluttuante, con sbalzi di prezzo molto forti e talvolta scarseggiante di merci, talaltra dominato da una offerta abbondante. In una parola, ha destabilizzato le condizioni operative degli addetti al settore primario, e la nuova proposta della Commissione non abbandona questo orientamento, che si deve ritenere adottato in violazione del Trattato.

D'altra parte, se è vero che la popolazione mondiale aumenta, non per questo, come già detto, aumenta il numero degli acquirenti di alimenti, essendo una parte importante degli uomini costretta dalla miseria – cui non si pone rimedio con aiuti – a ridurre le sue già insufficienti razioni alimentari o addirittura a morire di fame.

Insomma, la riforma del 2003, che non si vuole effettivamente abbandonare con la nuova proposta della Commissione, ha avuto come conseguen-

za un peggioramento sensibile dei redditi degli agricoltori europei, non ha sbloccato il negoziato di rinnovo dell'Accordo agricolo e, più in generale, dei negoziati in sede WTO, e ha privato l'UE della possibilità di programmare le produzioni e di mantenere un livello ragionevole di scorte, che a suo tempo hanno consentito di avere una politica estera significativa specie nei confronti di Paesi bisognosi di aiuti alimentari, che sono molti e in crescita.

Il *decoupling* sta, inoltre, disamorando gli agricoltori rispetto al loro lavoro, e ha causato non solo una diminuzione delle produzioni, ma anche la riduzione delle superfici coltivate. Il che potrebbe significare che, quando il mercato prenderà a salire perché gli acquirenti si presenteranno ovvero quando gli affamati non arriveranno più su sgangherati barconi a Lampedusa ma decideranno di venire in massa nella "ricca" Europa, non avremo l'arma alimentare che ha fatto vincere la guerra fredda all'occidente.

Appare, dunque, temibile il fatto che la nuova riforma della PAC in cantiere, che pur si è decisa a tenere, almeno a parole, in considerazione la *Food security*, si realizzi come sembra, e cioè favorendo scelte antiproduttive come il c.d. *greening*, che condiziona il pagamento del 30% dei sostegni alla destinazione sostanzialmente non agricola di una parte dei terreni ammissibili.

Dunque la politica estera e la sicurezza interna sono largamente condizionate e orientate dall'autosufficienza alimentare, anzi dalla sovrabbondanza di cibi o loro materie prime, che possono essere lo strumento necessario per mantenere stabilità nel territorio dell'UE; malgrado le parole spese nei documenti preparatori della riforma per trasmettere il messaggio che l'UE si preoccupa dell'autosufficienza alimentare, sembra che, se non interverranno auspicabili ripensamenti, la strada imboccata nel 2003 verrà mantenuta se non addirittura sviluppata, senza considerare la rilevanza dei problemi che è opportuno che i Georgofili mettano in evidenza.

Concludo, dunque, invitando il nostro brillante e dinamico presidente a promuovere una azione che coinvolga almeno dei deputati al P.E. per renderli edotti di quanto oggi è emerso grazie alle brillanti relazioni degli amici che mi affiancano e, forse, anche da queste mie modeste considerazioni conclusive.

Finito di stampare in Firenze
presso la tipografia editrice Polistampa
nell'aprile 2012