

LUIGI COSTATO*

O.M.C. Scelte europee e squilibri produttivi

I. LE REGOLE DELLA SECONDA GLOBALIZZAZIONE

Mentre i grandi imperi del passato non furono in grado di rendere omogenee le loro economie, restando frazionati di fatto se non altro per le difficoltà di collegamento che non potevano essere superate stante l'impotenza in materia di trasporti che lo impediva, il grande impero inglese, affermatosi appieno nel XIX secolo in coincidenza con uno sviluppo tecnologico che permise la costruzione di navi metalliche e a vapore nonché delle ferrovie, diede luogo a una sostanziale globalizzazione economica, fondata sulla divisione delle produzioni, che grossolanamente potremo individuare in agricole in Canada, Australia e Nuova Zelanda, tessili in India e industriali in Inghilterra. In questo caso, per altro, la globalizzazione era decisa dall'alto e non poche furono le difficoltà ad accettare che progressivamente le colonie "bianche" e, più tardi, verso la fine del dominio, anche le altre, diventassero produttrici di beni in concorrenza come quelli inglesi.

In ogni caso, l'Inghilterra rinunciò, sostanzialmente, alla produzione di buona parte dei prodotti agricoli che servivano ad alimentare i suoi cittadini importando dalle colonie, senza dazio, carni e soprattutto cereali.

Ma la tecnologia andava progressivamente allargando il campo delle sue scoperte da un lato, e quello delle sue applicazioni fuori dall'Inghilterra, facendo sì che verso la fine del XIX secolo nascessero nuove potenze industriali come gli Stati Uniti in America, la Germania e la Francia in Europa e il Giappone in Oriente dall'altro, l'impero britannico entrava in una crisi irreversibile che lo avrebbe fatto sostanzialmente scomparire entro gli anni '50 del

* *Università degli Studi di Ferrara*

secolo scorso, vicenda che ebbe i suoi omologhi anche temporali nell'impero francese, in quello olandese e in quello belga (per non parlare dell'effimero impero italiano e dello scomparso da tempo impero tedesco).

Causa della scomparsa di questi imperi fu non solo il formarsi di una classe dirigente locale nazionalista, che reclamava l'indipendenza, ma anche la diffusione delle conoscenze tecnologiche e delle strutture industriali, in particolare nell'impero inglese, alle due guerre mondiali, a causa delle quali Londra dovette sviluppare produzioni belliche anche nei territori lontani, creando così i presupposti di una indipendenza che non tardò a venire, anche perché truppe di tutte le colonie furono impegnate nella seconda guerra mondiale con la promessa di maggiore autonomia.

La conservazione del sistema dei Dominions garanti, anche dopo l'indipendenza, legami commerciali privilegiati con molte ex colonie, ma la prima globalizzazione poteva dirsi finita.

Alla fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti d'America, che risultavano essere diventati la più grande potenza economico-militare del globo, avviarono un tentativo di "globalizzazione" con il c.d. Gatt. '47, che costituiva la conclusione di una attività Usa che aveva preso le mosse dagli accordi di Bretton Woods, che avevano incoronato il dollaro come fondamentale moneta di scambio nei mercati mondiali, agganciandone il valore a quello dell'oro.

Ma il Gatt '47 era ancora uno strumento primitivo, privo com'era di un valido sistema di soluzione delle controversie fra Stati per questioni commerciali; si ebbero molti successivi Rounds che introdussero modifiche al patto iniziale ma che non giunsero a risultati significativi; solo con l'Uruguay Round, iniziato nel 1987 a Punta de l'Este e che stancamente si trascinò per molti anni, si giunse alla fine a risultati significativi, con una evidente enorme accelerazione dopo la caduta del muro di Berlino e la scomparsa dell'Urss. Gli accordi di Blair House fra Comunità europea e Usa costituirono il viatico per la conclusione di una serie molteplice di accordi, inclusi tutti nel trattato di Marrakech, firmato nell'aprile del 1994, istitutivo, tra l'altro, dell'Organizzazione mondiale del commercio; fra gli accordi inclusi nel trattato si possono ricordare, tra gli altri, il primo accordo agricolo globale della storia dell'uomo e un accordo per la soluzione delle controversie finalmente efficace.

La firma da parte di quasi tutti i Paesi del mondo, Cina compresa ma esclusa la nuova Russia, diede al trattato un vero respiro mondiale; tuttavia, poiché era previsto che molti accordi in esso inclusi dovessero essere oggetto di rinnovo con negoziati da iniziare allo spirare dei sei anni successivi alla data

della entrata in vigore, le trattative ripresero a Seattle nel 1999, per interrompersi subito anche a causa dei disordini provocati dai *no global*.

Ma le difficoltà del rinnovo non stavano negli assalti dei *no global*, quanto piuttosto nel fatto che i Paesi meno sviluppati, che avevano firmato il trattato del 1994 senza troppe difficoltà, si mostrarono assai meno malleabili, così come difficili apparvero subito accordi fra CE e Usa, sicché l'attuale Round di Doha si trascina senza arrivare a conclusioni.

2. L'ADEGUAMENTO DELLA C.E.

L'accordo agricolo, che né divenuto una delle parti dolenti del rinnovo, prevede, fra l'altro, l'abolizione dei sostegni agricoli che incidano sulla produzione di un certo prodotto, sicché la Comunità, per facilitare il superamento di alcune difficoltà negoziali, ha trasformato la PAC con il reg. 1782/2003 (poi sostituito dal reg. 73/2009, senza sostanziali variazioni di fondo), grazie al quale ha introdotto il sistema detto del pagamento unico disaccoppiato; si è, cioè, slegata la erogazione del sostegno agli agricoltori al fatto che essi producano, occorrendo solo che dispongano di una superficie di terreno ammissibile al regime.

Il nuovo intervento prevede, dunque, un *decoupling* dei sostegni rispetto alle produzioni, ma a ben vedere questa soluzione è parziale, dato che molti comparti produttivi mantengono, in forme diversificate e rimettendo spesso la scelta agli Stati membri, soluzioni in larga misura analoghe alle precedenti, anche se attenuate. Questa regolamentazione potrebbe suggerire l'opinione che la Commissione abbia "finto" di cedere alle richieste del Consiglio di modificare la sua proposta originaria per poi essere "costretta" a ritornare a essa sostenendo che in sede di WTO si deve arrivare a un pieno *decoupling*.

Sembra, però, che lo stesso *decoupling* totale non sia più soddisfacente per molte delle nostre controparti nelle trattative internazionali, le quali sostengono che, anche in questo modo, si forniscono aiuti agli agricoltori comunitari rendendo le loro produzioni meno costose di quello che sarebbero senza di essi.

Il contrasto, allo stato, appare difficilmente sanabile, posto che il tenore di vita degli agricoltori dei Paesi sviluppati non può ridursi ai livelli di quelli in via di sviluppo, e per consentire questa soluzione non si vede come si possa prescindere, almeno per ora, da una soluzione non dissimile da questa. D'altra parte, però, come si vedrà, non è affatto vero che gli agricoltori europei siano disposti a sacrificare ordinariamente il pagamento disaccoppiato pur di coltivare, essendo invece vero il contrario.

A ben vedere, poi, la riforma del 2003 ha dato all'intervento agricolo-comunitario una natura "anfibia", poiché da esso emergono gli scopi di intervenire a sostegno non solo degli agricoltori "storici" o di quelli che hanno avviato da poco la loro attività ma anche di coloro che, possedendo "terreni ammissibili", non coltivano, limitandosi a rispettare le cc.dd. condizionalità previste dallo stesso regolamento, che ben poco hanno a che vedere con la coltivazione.

Infatti le cc.dd. condizionalità si riferiscono a misure previste da alcune direttive di natura ambientale (conservazione degli uccelli, antinquinamento delle acque, uso di fanghi di depurazione, conservazione di *habitat* naturali e seminaturali per flora e fauna, norme relative alla messa in commercio di prodotti fitosanitari) e direttive o regolamenti a finalità sostanzialmente sanitaria (registrazione di animali, marchi auricolari ed etichettatura delle carni bovine, misure contro l'afta epizootica o la malattia vescicolare dei suini ovvero la febbre catarrale degli ovini, e altre, infine, relative alla protezione dei vitelli, dei suini e, comunque, degli animali d'allevamento). Alcune di queste previsioni sono applicabili, pertanto, a coloro che svolgono effettivamente attività agricola (norme sull'allevamento, ad esempio), ma molte altre si dirigono anche a chi detiene terreni agricoli ma non li coltiva, come quelle che si riferiscono allo spargimento di certi fanghi sui terreni. Più significative, secondo quanto si evince dal regolamento, sono le buone condizioni agronomiche e ambientali prescritte, sempre per poter fruire del pagamento unico, dalle norme comunitarie, che sono norme agricole in senso proprio quali quelle che prescrivono comportamenti antierosione e di protezione del suolo, rotazione delle colture, gestione delle stoppie, uso adeguato delle macchine, densità del bestiame, protezione del pascolo permanente, cura del terreno perché in esso non si diffondano erbe indesiderate; a esse, tuttavia, si aggiungono norme paesaggistico-ambientali quale il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio. A ben vedere, comunque, si può notare che è forte la prevalenza degli interessi ambientali, anche se talvolta coerenti con opportunità agricole, sicché queste prescrizioni si devono considerare *in primis* di carattere ambientale.

Malgrado ciò, la base giuridica sia del reg. 1782/2003 che del successivo 73/2009 è esclusivamente "agraria" (artt. 36 e 37). Il reg. 1782/2003 ha, dunque, modificato totalmente l'approccio al problema della garanzia di reddito da riconoscere agli agricoltori sganciando del tutto l'incremento dei ricavi dell'azienda agricola da ciò che produce, potendosi addirittura non produrre. Già questo aspetto della riforma la rende, come si è detto, anfibia, posto che i sostegni sono erogati anche al "non agricoltore", e dunque non hanno la fina-

lità di realizzare quanto previsto per la PAC dall'art. 33 del trattato ma, piuttosto, di assicurare un reddito ai detentori di terreni ammissibili; se è, infatti, vero che costoro debbono, comunque, mantenere i terreni in condizione da poter essere nuovamente coltivati, essi hanno anche l'onere di assicurare il rispetto di alcune norme squisitamente ambientalistiche e animalistiche, che non possono dirsi derivabili dalle finalità dell'art. 33 del trattato.

La messa a riposo totale del fondo era stata, in precedenza prevista, al fine di contenere la produzione, ma ha avuto un campo di applicazione molto limitato, collegato, comunque, alla necessità di garantire una produzione europea di derrate proporzionata alla domanda interna e internazionale.

Insomma, il *set-aside* costituiva una realizzazione della programmazione della produzione, resa necessaria per perseguire le finalità dell'art. 33, e non in opposizione a esso. Diversamente può dirsi oggi del *decoupling*, che "sprogamma" il settore produttivo primario, rimettendo le scelte degli agricoltori ai corsi del mercato mondiale – salvo il modesto riparo costituito dai dazi doganali, in continua flessione e in molti casi azzerati di fatto – corsi oscillanti e dipendenti da molteplici incognite, alle quali il sistema produttivo agrario non può rispondere tempestivamente, sicché potrà accadere che di alcuni prodotti si diventi carenti addirittura a livello mondiale. Il vero obbligo che i detentori di terreni ammissibili devono rispettare, dunque, per percepire il pagamento dell'aiuto unico consiste nel rispetto delle prescrizioni contenute negli allegati 4 e 5 del reg. 1782/2003, e cioè nelle cc.dd. condizionalità ambientali e animalistiche e nella conservazione della natura agraria del terreno. Si può comunque affermare, anche al di là del problema della base giuridica della riforma che ha introdotto il *decoupling*, che la PAC ha subito un terzo, e considerevole, cambiamento che sembra voler avviare l'agricoltura verso percorsi analoghi a quelli del settore secondario, il che non solo contrasta con le norme del trattato, ma anche con i caratteri tipici dell'agricoltura, settore nel quale le regole liberiste hanno, come la storia insegna, provocato gravi danni e carestie per la scarsa adattabilità tempestiva del settore primario alla legge della domanda e dell'offerta; oggi, poi, si può constatare che gli eccessi del liberismo e della mancanza di vigilanza da parte del potere provocano danni ingenti anche ai restanti settori della vita economica dell'uomo.

3. GLI ATTUALI SQUILIBRI PRODUTTIVI

Il sistema del disaccoppiamento può rendere, dunque, l'agricoltore indifferente di fronte alla produzione, nel senso che se i prezzi ricavabili da un dato

raccolto sono inferiori al costo di produzione, egli preferirà non coltivare mantenendo, ove esistano controlli efficienti, i terreni in buone condizioni come prescrivono le condizionalità prescritte dal regolamento comunitario.

A questo punto occorre distinguere due categorie di agricoltori: vi sono quelli che conducono terreni fertili, i cui raccolti possono essere garanzia di produzioni buone e tali da compensare i costi di produzione anche a prezzi bassi del raccolto, e quelli che conducono terreni tendenzialmente marginali, che vedono a rischio il loro bilancio e che preferiscono incassare il pagamento unico senza coltivare.

Come ho già avuto modo di dire anche in questa sede, questo disaccoppiamento è stato accompagnato da una riduzione delle protezioni cui gli agricoltori europei erano abituati: prezzi di intervento e dazi doganali, entrambi diminuiti al punto da divenire una mera rete di protezione nel primo caso, da sparire o da ridursi a livelli minimi nel secondo caso.

Se si trattasse di tenere testa ai produttori statunitensi, i problemi sarebbero minori, dato che anch'essi devono avere un tenore di vita comparabile a quello di chi esercita attività diverse da quelle agricole. La cosa diventa diversa quando il confronto lo si ha con agricoltori di Paesi in via di sviluppo o con quelli di Paesi considerati quasi sviluppati o comunque talvolta ricchi – ad esempio la Russia – che comunque hanno redditi e costo della vita molto minori e producono in forma estensiva su superfici enormi (esempi sono, oltre alla Russia, l'Ucraina, il Kazachstan, il Sud Africa e simili).

In queste condizioni e a fronte di questi competitors, l'agricoltore europeo si trova coinvolto nel mercato mondiale, dopo decenni di isolamento protettivo, senza avere gli strumenti cognitivi adatti ad affrontare la situazione. Si realizza, infatti, una asimmetria informativa fra gli agenti sul mercato: da un lato i grandi operatori, dotati di organizzazioni che consentono loro di preveder con grande precisione i prezzi del futuro raccolto di ciascun prodotto, e gli agricoltori, che per struttura e dimensione non sono in condizione di conoscere, d'ordinario, quale sarà l'andamento del mercato futuro.

Gli agricoltori europei hanno risposto a questa situazione in modo differenziato: quelli dotati di terreni fertili e con buone precipitazioni piovose continuando a coltivare e puntando sulla quantità, sperando che il mercato non li penalizzi troppo, e quelli i cui terreni sono situati in zone marginali per fertilità e clima, che hanno coltivato o meno a seconda dell'andamento dei prezzi dell'annata precedente, cercando, senza strumenti e con buone probabilità di sbagliare, di prevedere, cioè, ciò che per loro è sostanzialmente imprevedibile. A parte restano i produttori di carne bovina, sostenuti da un

decoupling non integrale, e i frutticoltori e orticoltori, esclusi quasi tutti da ogni sostegno.

In ogni caso, le oscillazioni del mercato mondiale, dalle quali un tempo l'agricoltura europea era protetta, oggi influiscono enormemente sui redditi agrari degli agricoltori europei che, sprovvisti come sono, di strumenti cognitivi adeguati, finiscono per subire le oscillazioni senza comprenderne appieno le ragioni e reagendo in modo empirico e inefficiente.

4. LE PROSPETTIVE A MEDIO TERMINE

La riforma del 2003 partiva dal presupposto che la domanda mondiale di materie prime alimentari e di alimenti sarebbe stata caratterizzata da un trend in costante aumento, sicché i prezzi dei prodotti dell'agricoltura legati all'alimentazione – che sono la stragrande maggioranza – si sarebbero sostenuti da soli, per la legge della domanda e dell'offerta.

A questo proposito bisogna osservare che la previsione – a lungo termine – appare corretta, come si cercherà di dimostrare, ma anche che prima che si giunga a una stabile situazione di questo genere dovranno passare parecchi anni; nel frattempo, poiché la stragrande maggioranza della popolazione cinese e indiana, che costituisce una parte relevantissima dell'umanità, vive in campagna di agricoltura, spesso marginale, ed è, quindi, estranea, in larga misura, al mercato, la domanda dei prodotti di cui sopra può essere fortemente oscillante, in funzione da un lato di un non trascurabile costante aumento della domanda mondiale di cibo, dall'altro delle oscillazioni delle produzioni, specie di cereali, che sono la base diretta – pasta, pane e riso – e indiretta – carni di vario tipo, che derivano da animali alimentati con cereali – della nostra alimentazione. Tali oscillazioni dipendono, in sostanza, dagli andamenti produttivi di territori vastissimi con climi incostanti quali la Russia, l'Ucraina, il Kazachstan e l'Australia; esse non sono compensate dall'immissione sul mercato di scorte abbondanti, per ché inesistenti o, meglio, di dimensioni molto modeste.

Se lo sviluppo delle economie mondiali riprenderà, come appare ormai certo, progressivamente gli agricoltori indiani e cinesi, per non dire di molti altri in Asia, in Africa e nell'America del sud, cambieranno professione e abbandoneranno terreni marginali come le terrazze, non recuperabili dall'economia agricola meccanizzata, producendo una forte riduzione dell'offerta e una coincidente maggiore domanda dovuta all'inurbamento.

Ma una seconda e gravissima insidia si prospetta per l'agricoltura asiatica, e cioè l'uso indiscriminato e distruttivo dell'acqua; un rapporto dell'IWMI

(Istituto internazionale della gestione dell'acqua) presentato pochi settimane addietro alla settimana dell'acqua organizzata a Stockholm, prevede che se non si provvederà rapidamente a una radicale riforma nell'uso di questo prezioso liquido nei paesi asiatici, in pochi decenni si avrà una crisi idrica di proporzioni straordinarie.

Infatti l'enorme lago sottostante l'India va rapidamente prosciugandosi per eccessivo emungimento, e similmente accade in Cina; infatti in questi Paesi il consumo di acqua in agricoltura si manifesta esagerato e sembra destinato, se non ci saranno interventi ordinatori, a provocare entro non molti anni una riduzione drammatica delle produzioni.

Il continente asiatico conta oggi 4,2 miliardi di abitanti e dovrebbe arrivare a 6,7 miliardi di bocche da sfamare entro il 2050; pur considerando che le previsioni sulla natalità sono state spesso errate, un incremento di popolazione in quei luoghi appare inevitabile, così come una aumentata domanda di cibo derivante dall'abbandono dell'autoconsumo di agricoltori marginali, che sono centinaia di milioni.

L'irrigazione ha una grande importanza in quelle zone; mentre i terreni irrigati sono l'8% in Europa e il 10 nell'America del nord, nell'agricoltura asiatica essi raggiungono il 34% della superficie agraria totale.

In India e Cina, verso gli anni '70 del secolo scorso, si raggiunse quasi l'autosufficienza alimentare grazie alla coltivazione del riso con l'irrigazione, i concimi e sementi ad alto rendimento, oggi questa soluzione inizia a mostrare i suoi limiti, anche a fronte della crescita della popolazione e le cose, come detto, non potranno che peggiorare.

Secondo il rapporto dell'IWMI occorrerà modificare radicalmente l'uso dell'acqua, riconoscendola come bene raro per potere assicurare una agricoltura sostenibile, dato che già oggi si cominciano a constatare i danni del suo uso indiscriminato, con l'abbassamento delle falde e con l'aumento della potenza installata per estrarre dalle falde stesse l'acqua.

Resta, comunque, certo il fatto che l'Asia non potrà non importare alimenti o materie prime ottenuti nelle zone nelle quali l'agricoltura è addirittura in condizioni di produrre di più di quanto faccia oggi anche utilizzando tutte le scoperte tecnologiche più recenti.

Quando questi eventi si verificheranno, e ciò avverrà progressivamente ma diverranno di grande peso sull'economia mondiale e sugli approvvigionamenti di cibo fra molti anni, l'agricoltore europeo potrà contare su redditi ragionevoli e crescenti; tuttavia occorre, per ora, che la Comunità riveda, nei limiti del possibile, la sua politica per evitare la realizzazione di una riforma agraria alla rovescia, e cioè una forte concentrazione dei terreni in poche

mani, magari di affittuari, sconvolgendo l'assetto che storicamente l'agricoltura europea ha conquistato da molto tempo ottenendo quella efficienza che le piccole imprese – non piccolissime, s'intende – hanno anche nel secondario e terziario, come dimostrano le vicende delle economie generali di questi mesi.

È, dunque, probabile che, progressivamente, si verifichino questi fenomeni, in Asia soprattutto, ma anche, se si stabilizzerà la situazione politica in quel continente, in Africa:

- grande sviluppo di città di enormi dimensioni, causate dall'inurbazione di masse contadine senza speranza;
- abbandono dei terreni marginali con l'aumento del reddito della classe più povera, che si sposterà dal primario al secondario;
- a causa della riduzione delle superfici coltivate, sembra certo – salvo nuovi trovati tecnologici – che la produzione agricola diminuirà, anche considerando il fatto che i terreni coltivati a mano e con la massima cura, secondo le antiche tradizioni, danno raccolti maggiori di quelli condotti con i macchinari che saranno introdotti con la diminuzione della manodopera agricola e con l'aumento del suo costo;
- il problema idrico, a meno di interventi statali molto energici, tenderà a peggiorare con il progredire della meccanizzazione.

Concludendo, se ormai le conoscenze tecnologiche, soprattutto quelle più risalenti, sono diventate patrimonio comune di europei, americani, asiatici e in certa misura africani, i Paesi che siamo abituati a chiamare sviluppati potranno avere ancora una posizione di rilievo sulla terra se sapranno mantenere la testa nella corsa tecnologica, cosa, questa, che richiede scuole e università serie, selettive e aggiornate; in ogni caso, se la struttura agricola attuale non verrà compromessa, l'Europa e l'America potranno essere il granaio del mondo e sopperire alle carenze produttive degli altri continenti.

RIASSUNTO

La storia del capitalismo è fatta di trionfi e sconfitte, di periodi di sviluppo e di altri di recessione. La scomparsa dell'impero sovietico ha comportato un periodo di forte spinta verso una nuova globalizzazione, che ha le sue regole nel trattato di Marrakech, i cui contenuti andavano in buona parte rinnovati entro il 2003 mentre, invece, sono ancora oggetto di accese discussioni.

Il settore agricolo comunitario risente fortemente delle regole di Marrakech e della conseguente volontà comunitaria di liberalizzare a tutti i costi il comparto primario; da ciò le crisi ricorrenti dei prezzi, derivanti dall'immersione del mercato agricolo euro-

peo in quello mondiale senza protezioni, cosa che non accadeva da oltre settant'anni; le prospettive a breve sono per il proseguire dei salì e scendi dell'andamento dei mercati, mentre a medio termine è presumibile un allineamento verso l'alto dei corsi dei cereali e degli altri prodotti di base, per ragioni molteplici che sono oggetto della conversazione odierna.