



Relazione del prof. Luigi Costato Modena, 6 settembre 2012

LA PAC RIFORMATA OVVERO LA RINUNCIA A UNA POLITICA ATTIVA

SOMMARIO: 1. Perché anche l'agricoltura nella CEE. - 2. La creazione dell'OCM e del FEOG. - 3. L'OCM dal 1962 al 1992, la caduta dell'URSS e il venir meno di certi interessi. 4. Il Piano McSharry e l'inizio della virata. - 5. Il disaccoppiamento e la violazione multipla del trattato.

1. L'accogliendo nella Comunità economica europea dell'agricoltura non fu cosa semplice dato che molti ritenevano che le peculiarità sia del sistema sociale agricolo, sia delle merci agrarie, che non si producono come i beni del secondario e terziario, suggerissero l'esclusione; tali beni e del settore che li produce dalla nuova Comunità. Infatti, i prodotti agricoli non si costruiscono, ma si generano da soli e le cure dell'uomo ne favoriscono la produttività; essi, inoltre, non sono mai uguali uno con l'altro per qualità e quantità data la loro natura vegetale o animale, e non meccanica.

Alla fine di molte discussioni si ritenne che l'importanza della produzione e degli addetti al settore primario non consentissero di lasciar fuori dalla Comunità l'agricoltura, anche se per essa si dettarono regole specifiche che non sono, sostanzialmente, mutate neppure con il trattato di Lisbona, e questo è un dato giuridico di cui bisogna tenere sempre conto, considerato che i trattati dell'Unione sono regole comuni agli stati membri, da rispettare *in toto* e senza remore.

Dunque, la tesi del ministro belga Spaak riuscì ad affermarsi¹ sicché alla fine, pur ottenendo un trattamento specifico, l'agricoltura ed i prodotti agricoli furono inclusi nel mercato comune. E fu scelta non solo rilevante per gli agricoltori europei, ma anche - si potrebbe dire soprattutto - per la stessa Comunità, a causa della forza unificatrice esplicita dal diritto agrario comunitario secondario, la cui produzione, notevolissima non solo sotto il profilo quantitativo, contribuì grandemente all'affermazione come realtà di tipo "confederale" della stessa CEE, ben prima che divenisse CE e, poi, UE, ed essendo causa, tra l'altro, dell'emergere del problema dei cambi.

Come è noto, nel trattato sono presenti norme di natura diversa: alcune direttamente applicabili, altre di carattere programmatico, non applicabili dunque direttamente, e bisognose di norme attuative tanto più rilevanti anche quantitativamente quanto più le disposizioni del trattato sono meramente indicative di finalità generalmente, forse anche genericamente, espresse. E questo è il caso del titolo dedicato all'agricoltura, comprendente, all'origine, gli articoli da 38 a 47, alcuni - un paio - di natura transitoria - tanto che il trattato di Amsterdam li ha soppressi - altri invece aventi carattere permanente; in ogni caso, per altro, le caratteristiche meramente teleologiche dell'art. 39 hanno richiesto un gran lavoro normativo delle Istituzioni, ma hanno anche attribuito loro una sostanziale ampia discrezionalità, riconosciuta ripetutamente dalla Corte

¹ "On ne peut pas concevoir l'établissement d'un marché commun général en Europe sans que l'agriculture s'y trouve incluse", affermava Spaak icasticamente. Questa affermazione era il frutto non solo della convinzione che fosse opportuno generalizzare quanto più possibile le funzioni economiche dell'istituenda comunità ma anche del comune sentire sviluppatosi nei paesi europei, e di cui erano dimostrazione il progetto Mansholt per un pool agricolo (1950), il *memorandum* Pflemlin (1951), la successiva Conferenza agricola (1952), le Conferenze europee per l'organizzazione dei mercati agricoli del 1953 e 1954, la costituzione del Comitato ministeriale dell'agricoltura e dell'alimentazione in seno all'OECE (1955).

di giustizia². Lo stessa previsione che si sarebbe dovuta convocare, a cura della Commissione, una Conferenza agricola in tempi brevi³ per procedere al raffronto delle politiche agricole degli Stati membri “stabilendo in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni”; che l’Allegato II del trattato avrebbe potuto essere aggiornato entro un breve termine⁴; infine, che la Commissione, consultato il Comitato economico e sociale, avrebbe dovuto presentare nel termine di due anni “delle proposte in merito all’elaborazione e all’attuazione della politica agricola comune, ivi compresa la sostituzione delle organizzazioni nazionali con una delle forme di organizzazione comune previste dall’articolo 40, paragrafo 2, come pure l’attuazione delle misure specificate nel presente titolo”⁵ chiariscono il fatto che la PAC è solo genericamente descritta nel trattato e richiede una intensa opera delle Istituzioni comunitarie dotate di potere normativo per essere realizzata, e che tale potere normativo può essere esercitato con grande libertà, sol che si rispettino le finalità individuate dall’art. 39, il quale, per altro⁶, non precisa i mezzi da utilizzare, se non indicando che si dovrà tenere conto del carattere particolare dell’attività agricola, della necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti e del fatto che l’agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all’insieme dell’economia⁷.

2. La prima fase della realizzazione della PAC si è limitata alla creazione dell’OCM e all’istituzione del FEAOG, mentre gli interventi strutturali hanno fin dall’inizio dimostrato una debolezza derivante vuoi dalla limitatezza dei poteri riconosciuti alla Comunità dal trattato, vuoi dalla pochezza dei fondi attribuiti alla sezione orientamento del FEAOG, tutto impegnato nel sostegno degli interventi sul mercato e delle esportazioni, che andavano via via aumentando con il progredire delle protezioni sui prezzi e con il conseguente vorticoso aumentare della produzione delle principali derrate: l’Europa, infatti, da grande importatore di prodotti agricoli, si avviava a diventare grande esportatore, anche se era destinata a restare deficitaria di alcuni beni di origine agricola, come i semi oleosi e, fino a pochissimi anni fa, il legno.

² Sull’argomento si veda, ad esempio, una non lontana sentenza della Corte, quella del 25 gennaio 1979, in causa C-79/78, *Racke*, in *Raccolta*, 1979, p. 69, ed una più recente, del 5 maggio 1998, in causa C-180/96, *Regno Unito - Commissione*, ex art. 173 del trattato, in GUCE C 209 del 4 luglio 1998, sulla BSE.

³ “Non appena entrato in vigore il trattato” recita il par. 1 dell’art 43, che fu rispettato con la convocazione della Conferenza di Stresa, le cui conclusioni costituirono una traccia, anche se letta essa pure “discrezionalmente” dalle Istituzioni, del cammino da seguire nella creazione della politica agricola comune (PAC).

⁴ L’integrazione fu realizzata con il reg. 7 bis del 18 dicembre 1959, in GUCE, 1961, p. 71, secondo le previsioni del par. 3 dell’art. 38 del trattato.

⁵ Le proposte furono presentate organicamente una prima volta come “piano Mansholt”, più tardi chiamato primo per distinguerlo dal secondo, che voleva avviare una riforma della politica strutturale comunitaria e che fu alla base, tra l’altro, delle direttive 159, 160 e 161 del 1972. Il 1° piano Mansholt fu sottoposto al Comitato economico e sociale mentre il Consiglio decise di chiedere il parere dell’Assemblea parlamentare; ottenuti i pareri, la Commissione modificò le sue proposte che sottopose al Consiglio il 30 giugno 1960. Il Consiglio deliberò in successive riprese, in particolare con delle “Conclusioni” del novembre e una “Risoluzione” del dicembre 1960. Questi atti, per altro, non avevano natura obbligatoria ma costituivano solo il completamento di un programma che fino dal maggio precedente il Consiglio si era dato, che trovò le sue prime applicazioni nel 1962.

⁶ Le indicazioni contenute nel par. 1 dell’art. 39 sono, infatti, generiche, ma non necessariamente contraddittorie: incrementare la produttività in agricoltura, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori sono, infatti, finalità che possono non essere perseguite contemporaneamente, come ha più volte sostenuto la Corte di giustizia (e sul punto mi permetto anche di rinviare a Costato, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di Costato, III ed., Padova, 2003, p. 41 ss); ma a seconda degli strumenti di politica economica adottati, si possono conciliare o meno tutti questi scopi, come si evidenzierà nel prosieguo, sempre, però, realizzando complessivamente le finalità volute dall’art. 39.

⁷ Così si esprime il par. 2 dell’art. 39 del trattato.

La creazione dell'OCM della fase transitoria, destinata a durare fin quasi alla fine degli anni '60, e poi sostituita da quella della fase definitiva, importò una enorme produzione di regolamenti che probabilmente gli estensori, certamente i firmatari del trattato, non avevano immaginato; inoltre, l'OCM richiedeva, settore per settore, una diuturna attività di gestione, dovuta ai forti caratteri interventisti che coloravano la politica agricola sui mercati realizzata dalla Comunità a partire dai primi regolamenti del 4 aprile 1962⁸.

Si rese necessario affiancare alle regole di adozione degli atti del Consiglio e della Commissione, come previste dal trattato, procedure diverse quali quella del Consiglio su proposta della Commissione senza la richiesta del parere del Parlamento europeo (all'origine chiamata Assemblea parlamentare) e quella detta del Comitato di gestione⁹, oggetto di discussioni rilevanti nel periodo 1960/61, poiché si trattava di limitare il potere degli Stati membri di dare libera esecuzione agli atti comunitari. Nel primo caso si trattava della produzione di atti valutati come esecutivi di alto livello, riservati al Consiglio e non di spettanza del Parlamento; nel secondo di atti ancora esecutivi, di minore rilievo politico, ma di grande importanza economica (quali la fissazione delle restituzioni all'esportazione, dei prelievi ecc.) per i quali si escogitò la procedura del Comitato di gestione nella quale i rappresentanti degli Stati membri (a livello di funzionari) votavano secondo la stessa procedura prevista per il Consiglio (a maggioranza qualificata). L'adozione di questa procedura consentì al Consiglio di allargare la sfera delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione senza perdere totalmente il controllo sui suoi atti e agli Stati membri di essere presenti e in certa misura decisivi per l'adozione di atti importanti e di interesse spesso di questo o di quello Stato, dato che il parere negativo del Comitato di gestione provocava la conseguenza che la Commissione, pur potendo adottare l'atto, doveva comunicarlo immediatamente al Consiglio che poteva, entro breve tempo, deliberare diversamente¹⁰.

L'articolazione delle diverse procedure di adozione degli "atti agrari" si rendeva necessaria, appunto, per la complessità degli interventi, per la frequenza di essi e per la tecnicità che spesso contrassegnava i loro contenuti; gli atti delegati alla Commissione, anche con la procedura del Comitato di gestione, erano, per altro, assai meno "esecutivi" di quanto potrebbe apparire: prendendo un intervento tipico ad esempio, la fissazione di una restituzione all'esportazione, che avrebbe dovuto rispettare la regola di rispondere alla necessità di mettere gli operatori comunitari nella possibilità di esportare pur acquistando le materie prime agricole a valori di mercato più elevati di quelli mondiali, occorre rilevare che nella pratica essa non era frutto di meri calcoli matematici, come si potrebbe logicamente ritenere leggendo i differenti regolamenti di base del Consiglio nei diversi settori dell'OCM, ma di grande discrezionalità; inoltre la restituzione all'esportazione poteva essere fissata o no, e dunque su questa decisione di fondo giocavano le scelte di politica degli approvvigionamenti del mercato interno, l'opportunità anche politica di favorire certe destinazioni (infatti le restituzioni potevano essere differenziate in funzione dello Stato al quale si inviava la merce)¹¹ e di mantenere certe linee di traffico. In relazione a questa "politicità" dell'intervento - e gli esempi sarebbero molteplici considerando i vecchi prelievi all'importazione, le decisioni in ordine alla mobilitazione

⁸ In tale data furono deliberati alcuni regolamenti istitutivi dell'OCM - ad esempio il n. 19 relativo al settore dei cereali - e altri di grande rilevanza come il n. 25, istitutivo del FEAOG e relativo al finanziamento di una politica agricola globale, in GUCE n. 30 del 20 aprile 1962.

⁹ Furono via via creati Comitati di gestione per ciascun settore dell'OCM; ma si aggiunsero poi Comitati di gestione per le strutture cui fecero seguito altre forme di controllo sull'attività della Commissione nell'esercizio di poteri conferitile anche al di fuori del settore agrario.

¹⁰ Un vero potere decisionale si suggerì di attribuire ai Comitati di gestione in una proposta del 1961, respinta per la corretta convinzione che gli organi comunitari dotati di potere normativo devono essere quelli elencati tassativamente dal trattato; dunque si possono adottare atti che prevedano la costituzione di organi ausiliari, ma ad essi non può essere attribuito potere direttamente fornito di forza vincolante anche nei confronti delle Istituzioni dotate di potere normativo. Sull'arg. v, per una trattazione esaustiva e completa, D. Bianchi, *Le rôle de la Comitologie (1958 – 2010)*, These de doctorat, 2010, Paris, Pantheon - Assas.

¹¹ All'epoca della c.d. guerra fredda, ed anche successivamente, la Comunità ha spesso deciso di favorire l'afflusso di certe derrate in paesi ritenuti meritevoli di aiuto, concedendo restituzioni molto elevate; talvolta tale atteggiamento ha provocato le proteste degli altri grandi esportatori di *comodities*, gli Stati Uniti d'America, proteste che sono aumentate alla caduta del regime sovietico in Russia, quando cioè certe esigenze politiche sono venute meno; l'Accordo agricolo del Trattato di Marrakech trae origine da questa mutata situazione geopolitica, come si vedrà.

delle scorte comunitarie, la non fissazione di restituzioni per esportazioni destinate all'URSS, ecc. - la presenza della procedura del Comitato di gestione manteneva agli Stati membri un controllo sulle decisioni della Commissione.

3. L'OCM, dall'atto della sua creazione nel 1962 sino al 1992, quando fu introdotta una prima riforma importante, anche se non stravolgente come la successiva, era costituita da un sistema di interventi che realizzava quanto è previsto dall'art. 40, par. 2, e descritto in modo esemplificativo dal successivo par. 3: l'OCM "può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti dall'articolo 39, e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione. Essa deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati all'articolo 39 e deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità. Un'eventuale politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi"; ma l'art. 41 stabiliva anche che gli obiettivi indicati dall'art. 39 possono consentire l'adozione di "misure comuni per lo sviluppo del consumo di determinati prodotti".

Le scelte fatte dalla Conferenza di Stresa in poi relativamente all'OCM sono state in linea con l'impostazione di un mercato protetto da un lato dal prezzo minimo o d'intervento - meglio garantito per le grandi produzioni quali cereali, barbabietole da zucchero, carne bovina e latte che per le cc.dd. produzioni mediterranee, e ciò vuoi per il prevalere della forza dei paesi del Nord Europa vuoi per la maggiore complessità d'intervento in settori caratterizzati da prodotti meno conservabili - dall'altro da barriere doganali elevate realizzate per lo più, fino al reg. 3290/94, attraverso dazi mobili, detti prelievi.

Il sistema realizzava quasi integralmente la protezione del reddito degli agricoltori attraverso maggiori prezzi pagati dai consumatori, il che - tra l'altro - appariva contrastare (ma lo si è sempre negato) con una delle finalità dell'art. 39. Solo di recente si è iniziato, prima timidamente, poi più decisamente, ad imboccare la strada del c.d. *decoupling*¹², anche a causa della sostenuta necessità di arrivare ad una riforma che contenesse il contenzioso sempre più forte instaurato dagli U.S.A., che sostenevano la tesi secondo la quale, di massima, le restituzioni all'esportazione rappresentavano una forma di *dumping* che veniva sovente penalizzata con ritorsioni rivolte contro questo o quel prodotto europeo.

A ben vedere, però, le schermaglie USA - CEE ricordano il comportamento dei celebri ladri di Pisa; in realtà, infatti, le esportazioni venivano orientate dalla CEE attraverso le restituzioni differenziate, dagli USA attraverso la concessione o meno di agevolazioni importantissime come quelle previste dalla c.d. legge affitti e prestiti, che consentiva di vendere con pagamento a trent'anni con un tasso di interesse quasi inesistente. Fondamentalmente, i Paesi che godevano di restituzioni vantaggiose o del sostegno USA erano quelli cc. dd. non allineati, al fine di mantenerli nel campo di influenza occidentale o, comunque, di legarli attraverso questi aiuti (in sostanza, tali erano i prodotti venduti a prezzi così vantaggiosi) alimentari, indipendentemente dal fatto che essi fossero governati da tiranni o da despoti di modello orientale. Ciò che interessava, dunque, non era tanto il sostegno all'agricoltura quanto la vittoria nella c. d. guerra fredda, che in effetti fu vinta più con il grano che con le "guerre stellari" sbandierate dalla presidenza americana.

4. Il c.d. Piano McSharry iniziò, apparentemente in sordina, un processo di revisione della PAC, che ha raggiunto il suo apice nel 2003, e non sembra dover modificarsi anche con l'ennesima riforma in cantiere.

I nuovi orientamenti di politica agraria comunitaria cominciarono a prendere forma con il reg. 1765/92¹³, relativo alle grandi colture cerealicole, di semi oleosi e di piante proteiche¹⁴; per questi prodotti si prevedeva (limitatamente ai cereali) la fissazione di prezzi istituzionali ridotti - il prezzo d'intervento subiva un vero crollo - e per tutti i produttori l'erogazione di pagamenti compensativi; la firma dell'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech dell'aprile del 1994 ha completato la prima parte del percorso della riforma, imponendo obblighi internazionali a Stati membri e Comunità che hanno provocata la prima grande

¹² Sulla prima esperienza comunitaria al proposito v. Sgarbanti, *Il regime degli aiuti transitori ecc.*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, p. 381.

¹³ Del 30 giugno 1992, in GUCE L 181 del 1992.

¹⁴ Per semi oleosi e piante proteiche esisteva già un sistema di aiuti al reddito complementare al prezzo ricavabile con la vendita dei prodotti, dato che per questi era vietata, per risalenti accordi internazionali, l'applicazione di qualsiasi dazio doganale all'importazione.

riforma dell'OCM intesa globalmente, attuata con reg. 3290/94¹⁵; tale regolamento ha modificato radicalmente le disposizioni di tutti i regolamenti di base dei settori dell'OCM quanto ai rapporti con paesi terzi, sostituendo i prelievi con dazi fissi e consentendo che quantitativi di prodotti non comunitari, pari a qualche unità percentuale, possano entrare in Europa senza il pagamento di dazi doganali. Furono, inoltre, posti limiti annuali sulle quantità di prodotti agricoli o di prima trasformazione esportabili in modo sovvenzionato (restituzioni) e alla quantità di denaro utilizzabile annualmente per queste operazioni.

Si noti che la genericità dell'art. 40 consente di modulare le forme di intervento pur restando all'interno delle indicazioni del trattato, che, per altro, sul punto non detta regole tassative, come la stessa formulazione del detto articolo conferma: l'OCM "può comprendere" tutte le misure necessarie..... e in particolare....". Ma la flessibilità è condizionata dalla formula "necessarie" che richiama le finalità della PAC, e cioè le condizioni (produttività, reddito degli agricoltori, sicurezza degli approvvigionamenti, prezzi ragionevoli ai consumatori) previste tassativamente dall'art. 39 del TFUE, sicché è certo possibile modificare la PAC ma non i suoi scopi.

L'aspetto giuridico più rilevante di questa nuova fase della PAC è dato dall'incidenza degli obblighi internazionali sui poteri di autonoma decisione della Comunità: in effetti l'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech contiene, unitamente ad una quantità enorme di allegati chiamati elenchi, recanti molteplici dichiarazioni, limitazioni, specificazioni, anche regole fortemente limitanti l'autonomia decisionale delle Istituzioni comunitarie in materia agricola. Si è già detto del reg. 3290/94, con il quale si adattato il diritto agrario comunitario derivato all'Accordo agricolo quanto meno in riferimento ai rapporti con i paesi terzi; la stessa riforma del 1992, modificata nel 1994, si allineava agli impegni internazionali dell'UE, che oramai utilizza spesso il riferimento alle regole del trattato relative agli accordi che stipula con i Paesi terzi al fine di giustificare alcune disposizioni e di indicare le ragioni di certi interventi.

Le restituzioni all'esportazione si sono sempre più affievolite, sono limitate in quantità di numerario e in relazione a quantitativi specificati settore per settore, sicché anche se apparentemente alcuni aspetti del regime di agevolazioni all'export dei prodotti agricoli è restato inalterato, in realtà quando, durante l'anno di commercializzazione, si avvicina il limite di spesa pattuito ovvero il quantitativo dello specifico prodotto sovvenzionato raggiunge i livelli prestabiliti, che sono bassissimi, cessa l'emissione di certificati con restituzione potendosi solo esportare in regime neutro dal punto di vista delle sovvenzioni; la riforma del 2003, poi, ha in pratica fatto quasi sparire questo strumento, immettendo gli agricoltori nel mercato mondiale senza più una protezione di qual che peso.

Ma l'ingresso dei PECO nell'U.E. ha introdotto nuovi elementi che avrebbero causato un aggravamento della spesa agricola, cosa che è stata, invece, risolta diminuendo i sostegni a favore delle agricolture dei vecchi Stati membri, ed ancor più sembra certo accadrà con la prossima, ennesima, riforma.

Non si può, comunque, non rilevare che:

- le caratteristiche del settore primario non sono cambiate, né sono venute meno le peculiarità delle regole che il trattato ha dettato per esso. È difficile, dunque, immaginare una corretta applicazione del trattato abbandonando, come si è fatto nel 2003, un sistema protettivo per l'agricoltura; d'altra parte, anche volendo modificare il titolo che si occupa della materia agricola, la specificità dell'attività agricola non verrebbe per questo soppressa;
- l'intervento a sostegno dell'agricoltura, che oggi coinvolge circa il 40% del bilancio comunitario, rappresenta una piccola frazione, inferiore all'1%, del prodotto interno lordo della Comunità.

5. La riforma del 2003, realizzata con il reg. 1782/2003¹⁶, poi riscritta, senza sostanziali modifiche, con il reg. 73/2009¹⁷, ha introdotto il disaccoppiamento dei sostegni alla produzione; in sostanza, l'agricoltore può o meno seminare, secondo quelle che stima siano le sue convenienze, e prende un premio per ogni ettaro ammissibile.

Il *decoupling* ha prodotto conseguenze rilevanti sull'approvvigionamento del mercato europeo, sulla stabilità dei prezzi e sul reddito degli agricoltori; ha, inoltre, scoraggiato l'attività agricola, specie nelle zone meno fortunate. Eppure, nel formulare il considerando n. 2 premesso al reg. 73/2009, e nelle conseguenti norme, si è ritenuto opportuno affermare: "Dall'esperienza maturata con l'attuazione del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno

¹⁵ Del 22 dicembre 1994, in GUCE L 349 del 31 dicembre 1994.

¹⁶ Del Consiglio del 29 settembre 2003, in GUUE L 270 del 2003

¹⁷ Del Consiglio del 29 gennaio 2009, in GUUE L 30 del 2009.

diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno, emerge in particolare la necessità di adeguare determinati elementi del dispositivo di sostegno. In particolare, appare opportuno estendere l'applicazione del disaccoppiamento degli aiuti diretti (...)”.

Insomma, il disaccoppiamento ha talmente entusiasmato i tecnici di Bruxelles da proporre al Consiglio, che ha approvato, una sua vasta estensione; si era ritenuto, all'adozione del regolamento del 2003, che esso avesse lo scopo di adattare la PAC all'Accordo agricolo, ma si è poi constatato che i Paesi in via di sviluppo e quelli che possiamo definire poveri non hanno accettato la conclusione del nuovo negoziato, accusando l'UE di sovvenzionare, comunque, gli agricoltori e, pertanto, di conservare all'agricoltura europea una posizione di vantaggio competitivo sul mercato mondiale. Ovviamente il sostegno erogato, essendo slegato dalla produzione, non incide sui costi di produzione dando, invece, la facoltà ai detentori di terreni ammissibili, di scegliere se coltivare – naturalmente per avere un reddito aggiuntivo rispetto ai pagamenti pubblici – o no; d'altra parte non si può, come accade per tutte le produzioni anche non agricole, pensare di rendere parimenti competitive attività e produzioni che abbiano costi fortemente differenziati, così come non si può pretendere che il tenore di vita degli agricoltori europei diventi comparabile con quello degli agricoltori dei paesi in via di sviluppo né, tanto meno, con quello dei paesi poveri.

In ogni caso, il *decoupling* è soluzione che viola l'art. 39 del trattato, per le ragioni già esposte, oltre a non mettere la UE nella condizione di poter sviluppare una politica di aiuti alimentari, che avrebbe una fondamentale importanza per la stabilità del pianeta.

La nuova riforma della PAC, prevista per il 2014, che pure è stata accompagnata da documenti della Commissione che si sono preoccupati di raccogliere le molte istanze provenienti dal “basso” e da una parte della dottrina ed hanno evidenziato la necessità di non abbandonare la *food security*, perno indispensabile di ogni politica agricola, non sembra, in realtà, muoversi in questa direzione, dato che il nuovo progetto di regolamento ha posizioni che non si discostano troppo, sotto questo profilo, da quelli del 2003 e 2009.

Invece, l'UE, grande potenza economica, anche se con i piedi politici d'argilla, è nella necessità di praticare una politica agricola che favorisca le eccedenze, considerando problemi che colpiscono gli Stati membri, anche se apparentemente non tutti in modo diretto:

- la necessità di affermarsi come forza stabilizzante di un pianeta che, fra guerre e lotte intestine a molti stati per il potere, è ben lungi dall'essere in pace;
- la necessità di evitare di essere occupata da una massa pacifica, ma irrefrenabile, di disperati che con ogni mezzo cercano di raggiungere territori nei quali non si patisca la fame e la sete;
- la necessità di promuovere uno sviluppo interno per dare occupazione ai suoi giovani, in particolare.

Tutti e tre gli scopi possono essere raggiunti promuovendo – fra le altre - la produzione agroalimentare e quella di macchinari, semplici, da esportare, anche in dono, verso i paesi poveri; né si dovrebbe avere paura che la *recovery* così realizzata, ovviamente tramite una politica finanziaria meno insensatamente restrittiva di quella posta in atto nell'area dell'euro, possa provocare una significativa inflazione, poiché l'aumento delle produzioni causerebbe, oltre che la possibilità di esportare anche in regalo, una maggiore offerta interna di beni aumentando anche i compratori, oggi frenati nella spesa dalla paura e dalla disoccupazione.

Prag Kanna ha affermato che uno dei tre imperi attuali è l'UE, e lo ha, sostanzialmente giudicato il migliore perché non aggressivo e pronto al soccorso di chi abbisogna; sarebbe opportuno non smentire quest'affermazione, con comportamenti che, oltre ad essere un obbligo morale nei confronti di chi soffre, costituiscono anche un interesse per i nostri concittadini.

Sembra, poi, che questa politica renderebbe più popolare di quanto non sia oggi l'UE, presente alla mente dei cittadini più per le vicende dello *spread* e delle restrizioni economiche che per tutto ciò, ed è moltissimo, che ha consentito di costruire in sessant'anni di pace e di libera circolazione delle persone e delle merci, in un regime di libertà. In fondo, noi ci scandalizziamo per gli esperimenti sugli animali e pretendiamo leggi che proteggano alcuni di essi (tuttavia siamo carnivori, con tutte le conseguenze del caso); perché non ci scandalizziamo per il miliardo di uomini come noi che rischiano ogni giorno di morire di fame o di sete?

Quest'anno, poi, la siccità che, fatto inconsueto ma possibile, ha colpito contemporaneamente USA, Europa e Australia, ha fatto saltare il banco e i prezzi, specie del mais, sono diventati proibitivi.

Si può concludere con una constatazione: si è sempre sostenuto che l'uomo si distingue dagli animali perché in grado di prevedere e provvedere di conseguenza, fornito com'è di una intelligenza molto sviluppata rispetto a quella degli altri viventi. Siamo sicuri che questa affermazione sia vera, se è vero che ci preoccupiamo di avere scorte incommensurabili di bombe intelligenti, di bombe sceme (sostanzialmente l'unico genere veramente esistente), di telefoni portatili, di iPad, di aerei, di autovetture e di mille altre cose non sempre indispensabili, mentre le scorte di cibo non sono rilevanti e, comunque, non tali da soddisfare la domanda di tanti affamati?