Le regole della PAC e lo spreco di risorse naturali e finanziarie: il caso del mais

P. Tedeschi * – M. Vaquero Pineiro °
* Università di Milano-Bicocca - ° Università di Perugia
Long Abstract without notes – Please do not quote

Key words: PAC – Mais – Sviluppo Durevole

La Politica Agricola Comune, avviata formalmente nel 1962 dopo che le prime basi erano state già di fatto concordate alla Conferenza di Stresa nel 1958, aveva tra i suoi obiettivi principali quelli di: garantire un reddito a chi operava nelle imprese agricole evitando che le nuove generazioni abbandonassero le campagne, dove la qualità della vita era molto più bassa che in città; orientare le aziende agricole verso nuovi metodi di produzione efficienti per garantire la certezza e l'abbondanza degli approvvigionamenti alimentari ai cittadini dei paesi aderenti al Mercato Comune; rendere quest'ultima completamente autosufficiente anche in presenza di possibili blocchi alle importazioni legati ad un'escalation della guerra fredda.

La PAC voleva realizzare nel Mercato Comune una condizione ottimale caratterizzata da prezzi bassi per i consumatori (il che consentiva di aumentare il consumo di beni non alimentari e di servizi) e da buoni guadagni per i produttori: un difficile compromesso da cui scaturiva la complessità delle regole della PAC e la creazione del Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura (FEOGA). Creando il prezzo soglia (che rendeva non competitive le produzioni agricole provenienti da paesi extra-comunitari) e il prezzo d'intervento (che garantiva un reddito adeguato ai produttori) la PAC garantiva a chi operava nelle campagne una qualità della vita più alta e costituiva scorte nella prospettiva di annate poco produttive: prevedeva inoltre la possibilità di vendere sottocosto ai paesi extra-comunitari le scorte in eccesso.

La sommatoria tra gli incentivi della PAC (che non legavano la produzione alle esigenze del mercato, ovvero più si produceva e più risorse si ricevevano) e il salto tecnologico registrato a fine anni '50 (in relazione alla produzione di fertilizzanti chimici e di sementi ibride, nonché nel perfezionamento della "catena del freddo") portarono ad un forte incremento delle produzioni ottenute nelle campagne dei paesi aderenti al Mercato Comune con un duplice effetto: la saturazione del mercato comunitario per i principali prodotti alimentari e l'effetto "spiazzamento" delle produzioni dei paesi in cui venivano ceduti sottocosto i prodotti agricoli ottenuti in eccesso nel Mercato Comune,

Si creò così una tripla fase di spreco che caratterizzò gli anni '60 e '70: risorse naturali e finanziarie venivano consumate per produrre derrate alimentari in eccesso; le eccedenze di

produzione vendute nei paesi extra-comunitari danneggiandone l'agricoltura e rendendo di fatto “sprecate” le risorse impiegate in quei paesi per la produzione; infine le merci agricole invendute che non potevano essere conservate e dovevano essere distrutte con l’inevitabile effetto di gettare anche le risorse utilizzate per produrle.

La situazione migliorò parzialmente solo negli anni ’80 e ’90 con l’introduzione di quote massime di produzione (di fatto non si pagavano più sussidi per la produzione eccessiva) e la riduzione del prezzo d'intervento in caso di superamento della produzione (“stabilizzatori automatici”): tuttavia non diminuirono né il consumo eccessivo di acqua legato alla scelta di colture che ne richiedevano molta (mais, riso, frutta e verdura), né le perdite di cibo che si verificavano nella filiera che portava gli alimenti ai consumatori. Lo spreco delle risorse proseguì peraltro anche dopo la riforma MacSharry anche a fronte di una rinnovata sensibilità sociale e quindi delle politiche comunitarie in favore di un utilizzo più razionale degli investimenti in ambito agricolo.

Tra le produzioni che registrarono i più rilevanti eccessi produttivi stavano i cereali e in particolare il mais che, grazie a rendimenti produttivi molto elevati, divenne la base dell’alimentazione bovina comunitaria determinando subito un eccesso di consumo di acqua legato alla caratteristica tipica del mais di essere una varietà fortemente “water-consuming”. Alla variazione della dieta dei cittadini europei verso un maggiore consumo di carne e prodotti lattiero-caseari corrispose infatti un aumento della quantità di foraggio richiesto dagli allevatori di bovini. La produzione di mais si intensificò anche grazie ai nuovi fertilizzanti chimici, ai pesticidi come l’atrazina e a nuove sementi ibride che garantivano un prodotto in grado di crescere in suoli troppo umidi per il frumento e troppo aridi per il riso. La maggior parte delle superfici coltivate a mais in ambito comunitario era costituita da mais insilato, mentre una minoranza era coltivata con mais da granella o miscele di pannocchie. Tutte le varietà necessitavano di molta acqua e di fertilizzanti tanto efficaci quanto costosi: il problema era che venivano utilizzati per produrre quantità crescenti di grani in eccedenza per il Mercato Comune e la produzione in eccessiva creava un ulteriore spreco finanziario perché il mais veniva venduto sottocosto facendo pagare ai contribuenti europei la differenza tra il prezzo incassato dalla vendita alle istituzioni comunitarie e il prezzo che garantiva un reddito accettabile per le famiglie degli agricoltori.

A tutto ciò si aggiungevano i crescenti danni all'ambiente connessi legati all'uso di pesticidi poi rivelatisi dannosi anche per la salute umana: l'aumento dei terreni coltivati a mais provocò peraltro un incremento dell'uso di Atrazina e il conseguente inquinamento delle falde acquifere situate nei pressi delle aree destinate a colture in rotazione che includevano quelle maidiche.

Infine non si verificarono mai casi di raccolto deficitario di mais e dopo pochi anni si rivelò impossibile accumulare altre granaglie nei silos per utilizzarle in caso di carestia: il masi

comunitario rappresentò quindi il prodotto agricolo più venduto in “dumping” nei paesi extra-comunitari al fine di recuperare, per il FEOGA, una parte del prezzo d’intervento garantito ai produttori.

Infine, poiché la PAC non incentivava la concorrenza tra produttori e quindi il miglioramento della qualità del mais la tendenza fu quella di coltivare le varietà maggiormente produttive dedicando meno attenzione ai consumi di acqua e fertilizzanti: di fatto si registrò una standardizzazione delle varietà utilizzate dagli allevatori che erano ovviamente interessati a quelle col migliore rapporto tra costo e capacità nutritiva, ovvero quelle con maggiore produttività per ettaro coltivato.

L’aumento della produzione di cereali, in particolare di mais, e i conseguenti eccessi nel Mercato Comune furono tali da far modificare, a metà anni ’80, le regole relative al prezzo d’intervento: i nuovi “automatic budgetary stabilisers” (stabilizzatori automatici) prevedevano una riduzione del prezzo d’intervento in favore dei produttori e di fatto incentivavano a produrre meno ovvero a ridurre lo spreco legato agli eccessi produttivi. Erano lontanissimi gli anni ’50 nei quali la produzione maidica italiana era insufficiente per soddisfare il fabbisogno nazionale: nel periodo 1956-58 la superficie coltivata a mais era pari a 1.240.900 ettari per un raccolto di 3.525.100 tonnellate ottenute. Il rendimento unitario era di 28,4 quintali per ettaro e sarebbe divenuto, grazie alle innovazioni tecnologiche, pari ad oltre 90 tonnellate per ettaro negli anni ’90.

Mentre nella prima fase della PAC (quella fino alla riforma MacSharry) il prezzo del mais fu sostanzialmente allineamento a quello degli altri cereali, in particolare del frumento, nel periodo successivo il mais vinse il confronto con le altre produzioni cerealicole e solo a partire dal 2005, a seguito dell’introduzione del “disaccoppiamento” (ovvero del diritto dei produttori di percepire il pagamento compensativo unico ettariale previsto dalla PAC indipendentemente dalle colture storicamente praticate), la superficie coltivata a mais subì in tutta l’Europa comunitaria una flessione cui corrispose non solo una maggiore efficienza irrigua, ma soprattutto una riduzione dello spreco delle risorse naturali e, sia pure in misura minore, finanziarie. Come nel ‘900 l’alimentazione animale rappresentava quasi due terzi della domanda, l’uso industriale ne richiedeva poco più di un quarto ed infine all’utilizzo per l’alimentazione umana era dedicato meno di un ottavo del prodotto; nel contempo le varietà coltivate superavano quota 2.000 grazie alla rinnovata attenzione ai grani “antichi” e alle nuove sementi ad alta produttività.

Poiché restava il problema dello spreco di risorse naturali e l’emissione di gas serra connessi ai fertilizzanti usati, la scelta finale della PAC ad inizio degli anni ’20 è infine stata quella di obbligare i produttori che intendevano ricevere gli incentivi comunitari a dedicare metà dei terreni alla

coltivazione storica di mais (o frumento) il primo anno e l'altra metà spostarla al secondo anno, con il risultato, ovviamente, di metà raccolto per ognuno dei due anni.

Bibliografia di riferimento

Andreosso-O'Callaghan, B., *The Economics of European Agriculture*, Basingstoke, Palgrave, 2003

Bernardi E., *Il mais "miracoloso" Storia di un'innovazione tra politica, economia e religione*, Roma, Carrocci, 2014

Collantes F., *The Political Economy of the Common Agricultural Policy. Coordinated Capitalism or Bureaucratic Monster?*, London, Routledge, 2020

Cunha A., Swinbank A., *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms,* Oxford, OUP, 2011

Knudsen A.C., *Farmers on Welfare: The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2009

Ledent A., Burny P., *La politique agricole commune des origines au troisième millenaire*, Gembloux, Presses agronomiques de Gembloux, 2002

Loyat J., Petit Y., *La politique agricole commune (PAC): une politique en mutation*, Paris, La Documentation Française, 2013.

Mafrici A*., Globalizzazione agricola e libertà di mercato*, Roma, Gangemi, 2011

Patel K. (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden Baden, Nomos Verlag, 2009

Sorrentino A., Henke R., Severini S. (eds.), *The Common Agricultural Policy after the Fischler Reform. National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms*, Farnham, Ashgate, 2011

Spoerer M., "Agricultural protection and support in the European Economic Community, 1962–92: rent-seeking or welfare policy?", in *European Review of Economic History*, 2015, n. 1, p. 195-214

Spoerer M., "*Fortress Europe in long-term perspective: agricultural protection in the European Community, 1957-2003*", in *Journal of European Integration History*, 2010, n. 2, p. 143-155

Tedeschi P., "La Politique Agraire Commune ou le grand cartel agricole communautaire", in Müller, M., Schmidt, H.R., Tissot, L. (eds.), *Regulierte Märkte: Zünfte und Kartelle / Marchés régulés: corporations et cartels*, Zürich, Cronos Verlag, 2011, p. 243-259