

PAOLO DE CASTRO
PIANO MARSHALL
E AVVIO DELLE POLITICHE COMUNITARIE

1. *Il Piano Marshall*

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, l'Europa versava in uno stato di devastazione economica e sociale senza precedenti. Le città erano ridotte in macerie, le infrastrutture erano gravemente danneggiate e milioni di persone erano senza casa. Il conflitto aveva lasciato dietro di sé un continente frammentato, con economie collassate e una profonda scarsità di risorse¹. Gli anni immediatamente successivi alla guerra furono segnati da una disperata necessità di ricostruzione e di pace.

Le nazioni europee, vittoriose o meno, se in una guerra con tanti morti si può parlare di vittoria, si trovarono tutte ad affrontare una realtà comune: la necessità di ripristinare un'economia funzionante e di evitare il pericolo di ulteriori conflitti. L'incertezza politica e le tensioni sociali erano all'ordine del giorno, con una popolazione stremata e affamata. In questo contesto, nacque l'esigenza di piani di recupero che potessero non solo ricostruire fisicamente le nazioni, ma anche stabilizzare le loro economie².

Così, nel 1947, il segretario di Stato degli Stati Uniti, George C. Marshall, propose un ambizioso programma di aiuti economici per l'Europa, noto come Piano Marshall³. Questo piano, ufficialmente denominato Eu-

¹ P. DE CASTRO, F. ADINOLFI, F. CAPITANIO, S. DI FALCO, A. DI MAMBRO, *The politics of land and food scarcity*, London 2012.

² J.B. DELONG, B. EICHENGREEN, *The Marshall Plan: History's most successful structural adjustment program*, National Bureau of Economic Research Working Paper 3899, Cambridge 1991.

³ *Il Piano Marshall e l'Europa*, a cura di E. Aga Rossi, Roma 1983; P.P. D'ATTORRE, *Il Piano Marshall: politica, economia, relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, a cura di E. Di Nolfo, R.H. Rainero e B. Vigezzi, Milano 1990; D.W. ELLWOOD, *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa Occidentale*,

ropean Recovery Program (ERP), aveva lo scopo di ricostruire le economie europee e stabilizzare il continente.

Il Piano Marshall fu implementato a partire dal 1948 e durò fino al 1952. Gli Stati Uniti investirono circa 13 miliardi di dollari, in aiuti finanziari, materiali e tecnici.

L'impatto del Piano Marshall fu immediato e profondo. Gli aiuti permisero ai Paesi europei di importare beni di prima necessità, riparare le infrastrutture danneggiate e stimolare la produzione industriale. Un aspetto cruciale del Piano fu anche la promozione della cooperazione economica tra le nazioni europee, gettando le basi per quella che sarebbe diventata l'integrazione europea⁴.

Un elemento fondamentale del Piano Marshall fu l'attenzione rivolta all'agricoltura. La guerra aveva devastato anche le campagne, con la distruzione dei raccolti e delle attrezzature agricole, lasciando molte popolazioni in totale povertà. La sicurezza alimentare divenne una priorità assoluta per garantire la stabilità sociale e politica.

Per questi motivi, durante l'ideazione del Piano, venne dedicata una parte significativa dei suoi fondi al settore agricolo, fornendo macchinari, sementi e fertilizzanti necessari per ripristinare la produzione. Furono anche organizzati programmi di formazione per gli agricoltori, al fine di migliorare le tecniche agricole e incrementare la produttività.

In particolare, il Piano Marshall promosse l'adozione di tecnologie moderne e l'uso di fertilizzanti chimici, che permisero un aumento significativo delle rese agricole⁵. Questo non solo contribuì a sfamare le popolazioni europee, ma favorì anche la più ampia ripresa economica, poiché un settore agricolo prospero forniva materie prime per l'industria e stabilizzava i prezzi dei beni alimentari.

Nel frattempo, contemporaneamente al Piano Marshall, in Europa si presentavano diversi documenti strategici per la creazione di una struttura sovra-nazionale che potesse regolare i rapporti politici tra i Paesi europei ed extra. Nel 1950 viene presentato il Piano Schuman per la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e contemporaneamente, con il Piano Charpentier redatto dai francesi, si comincia a parlare di mercato unico

1945-55, Bologna 1994 (trad. it. di *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction 1945-55*, New York 1992).

⁴ E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti: guerra fredda, piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna 2006.

⁵ J.R. Schaetzel a G. Elsey (assistente del Presidente degli Stati Uniti), 11 maggio 1951, in FRUS, I, 1951, National Security Affairs: Foreign Economic Policy, Washington D.C., US Government Printing Office, 1979, p. 1666, nota 1.

per l'agricoltura. Inizialmente questo aspetto trova diverse frizioni, si susseguono diverse proposte, dal piano Pflimlin che proponeva la Comunità Agricola Europea, alle proposte di un giovane olandese, un certo Mansholt, che poi avrebbe scritto capitoli importanti della storia dell'agricoltura europea.

Nonostante le tante frizioni, la svolta avviene nel 1955, con il Comitato di Spaak, con il quale sei Paesi, l'Italia, la Repubblica Federale di Germania, la Francia e i Paesi del Benelux (Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi), arrivarono a definire una prima Unione Dogale Europea, in cui l'agricoltura era parte del mercato comune.

Tutto questo diede lo stimolo per la nascita alla prima vera politica europea, la Politica Agricola Comune (Pac)⁶. La Pac ha rappresentato uno degli elementi più significativi nel processo di unificazione europea, avviato con il Trattato di Roma nel 1957. Ha rappresentato il fattore aggregante di maggior rilievo e la più importante politica economica e di gestione dei suoli attuata nei quasi 70 anni di storia dell'Unione europea. Un impegno politico e finanziario per il settore agricolo e i territori rurali a cui va riconosciuto innanzitutto di aver raggiunto con successo gli obiettivi prioritari per i quali era sorto.

2. *Il Trattato di Roma e la nascita della Pac*

La Pac nasce per iniziativa dei Paesi fondatori come risposta all'esigenza di garantire l'autosufficienza alimentare all'interno dello spazio comunitario.

Siamo nel 1957 e l'Europa ha bisogno di accrescere un potenziale produttivo che non è in grado di soddisfare la crescente domanda alimentare interna. Si deve dare ai cittadini europei il modo di sfamarsi a prezzi ragionevoli, in uno scenario che vede il trasferimento di grandi quote di popolazione dalle campagne alle aree urbane⁷.

L'idea che l'agricoltura e lo scambio dei prodotti agricoli fossero il punto cruciale della creazione di un mercato comune suscitò una forte opposizione, soprattutto in Germania, Paese in cui l'agricoltura era sempre stata saldamente protetta. Tuttavia, la Francia e i Paesi Bassi, che dipendevano fortemente dai redditi derivanti dall'esportazione di prodotti agricoli, erano preoccupati della situazione di equilibrio economico che si sarebbe ve-

⁶ P.F. DONALD, G. PISANO, M.D. RAYMENT, D.J. PAIN, *The Common Agricultural Policy, EU enlargement and the conservation of Europe's farmland birds*, «Agriculture, Ecosystems & Environment», 89, 3, 2002, pp. 167-182.

⁷ H.L. SILVIS, R. LAPPERRE, *Market, price and quota policy: half a century of CAP experience*, in *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen 2010, pp. 165-182.

nuta a creare in seguito alla liberalizzazione del solo settore dell'industria. Dopo tante contrattazioni finalmente tra il 1955 e il 1957 il processo va verso un accordo e nel 1957 si stipula il Trattato di Roma, in cui si dedica un intero capitolo all'Agricoltura (Titolo II).

Il risultato finale degli accordi è condensato nell'articolo 38.1 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), secondo cui «il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli». L'articolo 38.4 stabilisce che «il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati Membri». Alla luce delle politiche agricole comuni esistenti in tutti gli Stati membri, la Politica Agricola Comune (Pac) doveva essere un prerequisito per l'auspicata integrazione dei mercati.

È questa l'urgenza che detta l'articolo 39 del Trattato di Roma, col quale vengono fissati i grandi obiettivi di una politica comune per l'agricoltura. Questi obiettivi vennero riassunti in 5 punti chiave:

1. aumentare la produttività agricola, promuovendo il progresso tecnico e assicurando l'uso ottimale dei fattori di produzione, in particolare la manodopera;
2. garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola, in particolare aumentando il reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
3. stabilizzare i mercati;
4. assicurare disponibilità di approvvigionamenti;
5. garantire prezzi ragionevoli ai consumatori.

Con queste finalità l'Europa avvia la costruzione di una strumentazione finanziaria e legislativa che consentirà in pochi anni di riequilibrare il rapporto tra domanda e offerta all'interno dello spazio comunitario, e di arginare, almeno parzialmente, il fenomeno dello spopolamento delle aree agricole e rurali⁸.

Uno degli aspetti cruciali del Trattato era la riduzione, fino alla completa rimozione, dei dazi d'importazione con la realizzazione di un mercato di libero scambio.

Per realizzare ciò c'era bisogno di abbandonare gli strumenti di politica nazionale, quindi rinunciando al potere di fissare i prezzi, le quote di

⁸ G. SKOGSTAD, *Ideas, paradigms and institutions: agricultural exceptionalism in the European Union and the United States*, «Governance», 11, 4, 1998, pp. 463-490.

produzioni o produrre regolamenti ad hoc e affidare la gestione all'ente sovra-nazionale. Non una sfida semplice, tra Paesi che fino a qualche anno prima avevano indossato casacche in schieramenti opposti nella Seconda Guerra Mondiale. È questa la sfida che si trova ad affrontare il commissario all'agricoltura, quel Sicco Mansholt di cui parlavamo precedentemente.

La prima mossa fu quella di convocare una grande conferenza, con i sei Stati membri. La sede fu Stresa, in Italia.

3. *La conferenza di Stresa*

L'articolo 43 del Trattato CEE stipulava che la Commissione avrebbe convocato una conferenza tra gli Stati membri, per procedere al confronto delle loro politiche agricole, stabilendo in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni.

Nel luglio 1958, i ministri dell'agricoltura dei sei Paesi fondatori si riunirono a Stresa, Italia, per discutere la realizzazione concreta degli obiettivi stabiliti dall'Articolo 39⁹. La Conferenza di Stresa fu un momento cruciale nella storia della PAC, poiché mise in chiaro le linee guida fondamentali e gli strumenti per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Le principali decisioni prese durante la conferenza includevano:

- Unità del Mercato Agricolo: la creazione di un mercato unico per i prodotti agricoli attraverso l'eliminazione delle barriere commerciali tra i Paesi membri.
- Preferenza Comunitaria: dare priorità ai prodotti agricoli europei rispetto a quelli importati da Paesi terzi, utilizzando tariffe e quote di importazione.
- Solidarietà Finanziaria: condivisione dei costi della Pac tra tutti i Paesi membri, finanziata attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA).

Le prime sono dedicate a stabilizzare i mercati e i redditi degli agricoltori attraverso un sistema di prezzi garantiti, l'applicazione di meccanismi di protezione interna del mercato (il principio della "preferenza comuni-

⁹ F. ADINOLFI, J. LITTLE, A. MASSOT, *The CAP towards 2020: Possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments*, Document requested by the EP Working Group on Common Agricultural Policy Reform, Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament, Brussels 2011.

taria”) e con l’ausilio di un sistema di incentivi volto a sostenere il reddito degli agricoltori e a favorire incrementi di produttività (aiuto “accoppiato alla produzione”). Lo strumento che regola il regime di sostegno per i principali settori produttivi è rappresentato dalle Organizzazioni Comuni di Mercato (Ocm).

Le politiche per le strutture vengono invece pensate allo scopo di favorire la modernizzazione delle strutture produttive, promuovendo investimenti finalizzati a perseguire percorsi di efficienza tecnica, organizzativa e dimensionale. Fin da subito, infatti, l’Europa prende atto delle debolezze strutturali delle sue economie agricole e del fatto che per raggiungere i grandi obiettivi dichiarati dal Trattato di Roma, il solo sostegno ai prezzi non basta: ci vogliono interventi per aumentare la competitività del settore¹⁰.

4. I primi anni e il Piano Mansholt

Durante i primi anni, la Pac comunque contribuì significativamente a incrementare la produttività agricola e a stabilizzare redditi degli agricoltori. Tuttavia, a questi successi seguirono anche nuovi problemi, come l’eccesso di produzione e l’accumulo di eccedenze, trasformate mediaticamente, all’epoca, in “montagne di burro”¹¹.

L’accumulo di eccedenze agricole divenne un problema crescente. I meccanismi di sostegno dei prezzi incoraggiavano la produzione oltre la domanda di mercato, portando a stock eccessivi che dovevano essere immagazzinati o venduti a prezzi ridotti sui mercati mondiali attraverso un costoso sistema di sussidi all’esportazione. Questo non solo gravava sui bilanci comunitari, ma causava anche tensioni con altri Paesi produttori che vedevano come sleali le esportazioni agricole europee.

Alla fine degli anni ’60, divenne chiaro che la Pac doveva essere riformata per affrontare i problemi di sovrapproduzione e inefficienza¹². Sicco Mansholt, allora Commissario europeo per l’Agricoltura, propose, quindi, un piano radicale per riformare la Pac. Il Piano Mansholt, presentato nel 1968, mirava a risolvere questi problemi attraverso una serie di misure drastiche.

¹⁰ D.R. STEAD, *The Birth of the CAP Die Geburt der GAP La naissance de la PAC*, «EuroChoices», 7, 2, 2008, pp. 6-12.

¹¹ P.H. FEINDT, *Policy-learning and environmental policy integration in the common agricultural policy, 1973-2003*, «Public Administration», 88, 2, 2010, pp. 296-314.

¹² J. SWINNEN, *The political economy of agricultural and food policies*, «The Routledge Handbook of Agricultural Economics», London 2018, pp. 381-398.

Il Piano Mansholt aveva diversi obiettivi:

- Riduzione della Produzione Agricola: incentivi per il ritiro dei terreni agricoli meno produttivi e la riduzione della superficie coltivata. Questo avrebbe aiutato a ridurre l'eccesso di offerta e a stabilizzare i prezzi.
- Miglioramento della Qualità: promozione di pratiche agricole sostenibili e innovative per aumentare la qualità dei prodotti agricoli. L'obiettivo era non solo di ridurre la quantità prodotta, ma anche di migliorare il valore aggiunto dei prodotti.
- Diversificazione Rurale: sostegno alla diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali per ridurre la dipendenza esclusiva dall'agricoltura. Questo includeva lo sviluppo di attività alternative come il turismo rurale e l'artigianato.

Le principali misure del Piano Mansholt includevano:

- Incentivi per l'Abbandono dell'Agricoltura: pagamenti agli agricoltori per lasciare la professione o per ridurre la produzione. Questo avrebbe aiutato a ridurre la sovrapproduzione e a riequilibrare il mercato.
- Modernizzazione delle Aziende Agricole: investimenti in tecnologia e infrastrutture per migliorare l'efficienza delle aziende agricole rimanenti. Questo includeva l'adozione di nuove tecnologie e pratiche agricole moderne.
- Riforme Strutturali: riduzione del numero di aziende agricole attraverso fusioni e acquisizioni, creando unità più grandi e più efficienti. L'obiettivo era creare un settore agricolo più competitivo e sostenibile.

Il Piano Mansholt fu accolto con resistenza da parte degli agricoltori e dei governi nazionali. Molti temevano che le misure proposte avrebbero portato alla perdita di posti di lavoro e alla scomparsa delle piccole aziende agricole. Gli agricoltori, in particolare, erano preoccupati per l'impatto sulle loro comunità e sui loro mezzi di sussistenza¹³ (Josling, Swinbank, 2013). Nonostante le critiche, il piano segnò l'inizio di un periodo di riforme che avrebbero portato a una Pac più sostenibile e orientata al mercato.

¹³ T.E. JOSLING, A. SWINBANK, *EU agricultural policies and European integration: A thematic review of the literature*, in *Mapping European economic integration*, 2013, pp. 18-37.

5. Conclusioni

L'avvio delle politiche agricole è stato centrale nel processo di integrazione europea e lo resta tuttora. La prima fase della storia della Pac ha segnato l'uscita dell'Europa dall'emergenza e l'irrobustimento del settore agricolo ha portato a indubbi benefici sul piano economico e della tenuta sociale. L'impianto di questa fase di avvio della Pac viene modificato dopo pochi anni, in virtù di una complessa serie di fattori che non includono solo la necessità di rivedere il mercato tratto protezionistico dell'intervento, ma anche un ambizioso processo di allargamento dell'UE che verrà portato avanti rapidamente negli anni successivi. In questo solco l'UE inizia ad aggiornare i propri obiettivi di politica agricola e getta i semi del paradigma cosiddetto "multifunzionale", che diventerà centrale nell'intero percorso riformatore della Pac.

RIASSUNTO

Il Piano Marshall ha rappresentato un elemento chiave per la ricostruzione economica dell'Europa post-bellica, favorendo la stabilizzazione sociale e la cooperazione economica tra le nazioni. Centrale fu il sostegno all'agricoltura, che gettò le basi per la Politica Agricola Comune (PAC). Con il Trattato di Roma e il Piano Mansholt, l'integrazione agricola europea mirò a garantire produttività, equità e sostenibilità, affrontando sfide come la sovrapproduzione e la modernizzazione strutturale del settore.

ABSTRACT

The Marshall Plan was a key element in the economic reconstruction of post-war Europe, fostering social stabilisation and economic cooperation between nations. Central was the support for agriculture, which laid the foundation for the Common Agricultural Policy (CAP). With the Treaty of Rome and the Mansholt Plan, European agricultural integration aimed at ensuring productivity, equity and sustainability, addressing challenges such as overproduction and structural modernisation of the sector.

PAOLO DE CASTRO
Università degli Studi di Bologna
info@paolodecastro.it