

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE:  
GLI AGRICOLTORI E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

L'obiettivo di questa mia riflessione è quello di comporre un quadro il più chiaro possibile sulle forze sociali, politiche ed economiche che hanno influito sul processo di integrazione agricola europea. Partirò quindi dalla domanda che è alla base dell'intero ragionamento: perché l'agricoltura, e gli interessi di alcuni agricoltori prima di tutto, fu identificata come primo banco di prova delle politiche comunitarie?

Benché negli ultimi anni stiano emergendo ricerche che individuano in singole motivazioni la nascita e lo sviluppo della PAC, seguendo in gran parte il solco tracciato da Alan Milward<sup>1</sup>, la mia ventennale ricerca sulla PAC mi spinge a individuare un insieme assai complesso di motivazioni. Tali motivazioni non sempre seguono traiettorie razionali e, a volte, sono anche in contrapposizione tra loro, dando filo da torcere allo studioso che cerca di ritrovare il bandolo della matassa<sup>2</sup>. Può inoltre essere utile considerare che il giudizio attuale sulla PAC, spesso fortemente negativo, non dovrebbe far dimenticare che le motivazioni iniziali, come vedremo, furono dettate da necessità primarie dei cittadini europei e dei settori agricoli nazionali. Infatti la PAC fu inizialmente uno straordinario successo della Comunità che riuscì, in pochissimi anni, a passare dall'insufficienza alimentare alle prime eccedenze. Riuscì a porre l'accento sulla situazione di svantaggio degli agricoltori e anche delle popolazioni rurali, ponendo l'obiettivo di una redistribuzione migliore tra i settori economici. Infine, fu anche il primo laboratorio che permise ai governi della piccola Europa di sperimentare il metodo comunitario. I problemi della PAC e che a caduta interessarono l'intera Comunità e coinvolsero anche i paesi terzi, furono sostanzialmente il frutto della mancata riforma della PAC, che era stata prevista dalla Commissione e appoggiata dall'Assemblea Parlamentare, e che doveva prendere forma nel 1968. La volontà dei governi, e quindi del Consiglio, di insabbiarla ha prodotto i danni e i particolarismi che sono oggi sotto gli occhi di tutti.

Riflettendo sulle motivazioni che condussero a proporre la PAC prima di ogni altra politica comunitaria, è necessario ricordare che inizialmente sembrava addirittura

<sup>1</sup> In particolare cfr. A. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1941-51*, London 1984.

<sup>2</sup> Sulle complesse motivazioni iniziali cfr. il mio *L'Italia e il processo di integrazione agricola europea, 1947-1962*, Berna 1999.

tura che l'agricoltura dovesse rimanere esclusa da quello che poi diventò il Trattato di Roma. Durante i lavori del Comitato Spaak, infatti, le delegazioni nazionali ritennero l'agricoltura un settore troppo diversificato a livello economico, sociale e commerciale, per poter essere inserito nella nascente unione doganale. Fu lo stesso Spaak che insistette sino al raggiungimento dell'obiettivo, sostenendo che non fosse possibile, né auspicabile, creare una comunità economica in cui non venisse incluso il settore primario. In effetti gli obiettivi del Trattato si spinsero molto oltre una semplice unione doganale e, in un simile contesto, non aveva senso escludere l'agricoltura. D'altra parte le difficoltà erano molte e di difficile gestione e, soprattutto, mediazione. Nei primi anni Cinquanta gli stessi stati europei che stavano ponendo le basi della Comunità, avevano lavorato a lungo, anche con altri stati europei, nel tentativo di armonizzare le politiche agricole sul continente, per aumentare le specializzazioni, aprire a un commercio liberalizzato e spingere l'intero settore verso la modernizzazione economica e sociale<sup>3</sup>. Ma i lavori, benché intensi e approfonditi, non condussero ad alcun risultato. Non sembrava possibile trovare elementi di mediazione, bensì emergevano sempre più forti e radicali non solo le differenze strutturali, ma anche la diversa progettualità politica. Per questo motivo i negoziatori della commissione Spaak pensarono che senza l'agricoltura l'integrazione economica europea avesse maggiori possibilità di riuscita e accettarono la sua inclusione nel Trattato solo *ob torto collo*.

Ritengo che ricordare questo elemento affatto secondario della nascita della PAC serva anche a cogliere l'infondatezza di tutte quelle interpretazioni storiografiche che spiegano con un unico motivo, o interesse, la ideazione di una politica complessa come quella agricola comunitaria e ne fissano addirittura uno sviluppo predeterminato sin dalle origini della Comunità. No, non è così; l'agricoltura fu prevista dal trattato di Roma, ma passò dalla porta di servizio e gli articoli a essa dedicati erano talmente generici, che fu prevista dal trattato stesso una conferenza che doveva riunirsi entro tempi brevi per stabilire gli elementi fondamentali di questa politica.

Eppure molte sono le motivazioni razionali che spinsero gli europei a includere l'agricoltura e anche a insistere in primo luogo su di essa. Come per gran parte delle motivazioni attinenti alla nascita dell'intero processo di integrazione, anche per la PAC la motivazione principale va ricercata nella seconda guerra mondiale, terminata da pochi anni e ancora presente quotidianamente sul territorio europeo attraverso la difficile opera di ricostruzione. Durante la guerra gli stati europei non erano stati in grado di soddisfare le esigenze primarie dei loro cittadini: la fame attanagliava le città, ma anche nelle campagne, sovra-sfruttate negli ultimi periodi del conflitto, i prodotti alimentari erano assolutamente insufficienti. Fame, mercato nero, richieste sempre più pressanti delle popolazioni coinvolte creavano una preoccupazione costante per i governi europei, tanto che si è parlato della nascita di una sorta di "culto del cibo" durante la guerra. L'incapacità di un'autonomia alimentare, la dipendenza dall'estero che fece seguito per alcuni anni al conflitto (ricordiamo che una parte rilevante degli aiuti del Piano Marshall riguardava prodotti alimentari) condusse tutti i governi europei a cercare una risposta, che fu inizialmente nazionale, tornando negli anni

<sup>3</sup> Cfr. G. NOËL, *Les tentatives de Communauté agricole européenne, 1947-1955*, «Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine», vol. 34, n. 4, 1979, pp. 579-609 e, dello stesso autore, *Du Pool Vert à la politique agricole commune. Les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris 1988.

'46-'48 a una sorta di autarchia, per poi, visto l'insuccesso, tentare la strada di una possibile risposta continentale. Certo è che una risposta ai cittadini andava data.

La seconda motivazione riguardava la modernizzazione e lo sviluppo dell'agricoltura europea, che soli potevano garantire l'autosufficienza alimentare sul continente. Gli imperi stavano crollando, la decolonizzazione era iniziata proprio alla fine della guerra; occorreva sostituire la fonte di approvvigionamento certo e a basso prezzo che erano state le colonie. Occorreva puntare sull'aumento della produzione, ma soprattutto della produttività, modernizzando le campagne e il lavoro. Infatti, un obiettivo fondamentale della PAC divenne quello di tentare un equilibrio tra la politica di mercato e la politica strutturale e sembrava inizialmente che tale equilibrio dovesse essere raggiunto accordando un largo spazio, almeno nei primi anni di attuazione, alla politica strutturale, perché un mancato successo di quest'ultima avrebbe impedito l'armonioso sviluppo dell'agricoltura europea. In particolare, la politica delle strutture avrebbe dovuto affrontare il problema dei punti deboli del processo di integrazione agricola, vale a dire, le unità di produzione che, a causa di un'insufficiente dotazione di capitali, non erano in grado di competere sul mercato comunitario, oppure le aziende in cui l'impiego di capitale necessario per raggiungere livelli soddisfacenti di competitività non appariva conveniente, e quindi quel che occorreva era trasferire la forza lavoro ivi occupata in attività più funzionali e produttive.

L'obiettivo dell'aumento intenso e rapido della produttività giocava però a sfavore delle agricolture che non avevano conosciuto processi di modernizzazione e di riforma, in particolare l'agricoltura italiana. L'Italia si trovava a operare una necessaria e rapidissima modernizzazione delle sue campagne, dopo l'autarchia economica e la politica ruralista del regime fascista. Al momento dell'entrata nella CEE l'Italia agricola si presentava in piena fase iniziale di modernizzazione, nella quale permanevano importanti fattori di squilibrio, con un accentuato dualismo tra zone limitate di sviluppo capitalistico e larghe zone, la maggioranza del territorio, di agricoltura povera e con scarse possibilità di immediato sviluppo.

Oltre all'autosufficienza alimentare e alla modernizzazione agricola, i sei stati membri tentarono di risolvere i principali problemi sociali legati al settore primario<sup>4</sup>. Se la differenziazione era più che mai ampia riguardo alla situazione delle società rurali, un fattore accomunava gli agricoltori europei: l'ampia forbice tra i loro redditi e quelli dei lavoratori degli altri settori, unita a una situazione di generale arretratezza delle campagne rispetto alla città. In breve: i contadini, seppur diventati indispensabili durante la guerra, erano la fascia più debole delle società europee. Questo era particolarmente vero in paesi come l'Italia. Per evitare problemi sociali destabilizzanti e tentare di accompagnare il generale fenomeno di ammodernamento delle economie europee, con la relativa diminuzione degli addetti agricoli e il conseguente cambiamento della conformazione sociale, i sei paesi della CEE tentarono di unire le forze per portare avanti tale sforzo di contenimento della pressione sociale, che rischiava anche di diventare politicamente destabilizzante, soprattutto in Italia e Francia. Così, lo stesso Trattato di Roma indica, tra le sue priorità, un obiettivo di carattere sociale: il miglioramento della qualità della vita degli agricoltori, in particolare attraverso un aumento del reddito da essi perce-

<sup>4</sup> Cfr. il mio *I riflessi della Pac nella realtà sociale delle campagne italiane*, in *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, a cura di L. Tosi, Padova 2008.

pito, nel tentativo, cioè, di diminuire la forbice tra il reddito dei lavoratori del settore primario e gli altri di pari livello. L'aumento del reddito degli agricoltori come elemento essenziale del miglioramento della vita in ambito rurale è inserito nel Trattato di Roma e fu ripreso durante la Conferenza di Stresa, durante la quale fu unanime il parere anche sullo spazio e la preferenza da accordare alla struttura agricola familiare. Varie disposizioni del Trattato di Roma che riguardavano direttamente o indirettamente la politica sociale e strutturale da seguire nel settore primario, rilevavano la necessità che per quest'ultimo fosse attuata una politica strutturale e sociale nel quadro della politica agricola comune<sup>5</sup>. In particolare, l'art. 39 del Trattato CEE, affidava direttamente agli stati membri e alle istituzioni della Comunità il mandato per una politica sociale in ambito rurale. Mentre su tutti gli altri obiettivi, non solo durante i negoziati per il trattato e durante la Conferenza di Stresa, ma soprattutto negli anni immediatamente successivi, in cui furono gettate le basi della PAC, gli scontri creati dalla profonda diversità delle priorità furono molto accesi, questo fu l'unico obiettivo sul quale non si verificarono dibattiti o pareri contrastanti tra i paesi membri. La delega alla Comunità affinché sostenesse, anche finanziariamente, le basi strutturali del reddito agricolo, è chiara e altamente condivisa fino dai primi anni Sessanta<sup>6</sup>.

Durante gli anni Cinquanta e Sessanta uno degli attori sociali più rilevanti in Europa appare la famiglia agricola, che riesce a raccogliere intorno a sé un unanime riconoscimento<sup>7</sup>.

La Commissione della Comunità Economica Europea dedica particolare attenzione all'impresa familiare anche per motivi di carattere sociale e la Commissione Agricoltura del Parlamento è lieta di constatare che l'Esecutivo considera l'azienda agricola familiare come la colonna vertebrale della struttura agricola della Comunità<sup>8</sup>.

Mettere al centro la famiglia agricola, nucleo sociale delle aziende familiari, garantirne il mantenimento, il rafforzamento e lo sviluppo è stata una delle preoccupazioni principali del Trattato di Roma, come della conferenza agricola di Stresa, nonché del dibattito sull'impostazione e la nascita della PAC<sup>9</sup>. A Stresa la Comunità si era im-

<sup>5</sup> Archivio Storico del Parlamento Europeo-Lussemburgo (d'ora in avanti ASPE), Parlamento Europeo, Documenti di Seduta 1963-1964, Relazione sui problemi strutturali, ivi compresi i problemi sociali dell'agricoltura nella Comunità Economica Europea, giugno 1959.

<sup>6</sup> Cfr. A.-C. LAURING KNUDSEN, *Defining the Policies of the Common Agricultural Policy. A Historical Study*, Thesis European University Institute 2001. L'autrice sostiene addirittura che la PAC sia stata creata, nonostante i forti contrasti interni, proprio per convogliare gli sforzi necessari ad aumentare sensibilmente il reddito agricolo. Benché questa tesi appaia francamente eccessiva, l'autrice mette bene in luce l'interesse condiviso per una presa in carico dei problemi sociali da parte della PAC.

<sup>7</sup> In un mio saggio precedente ho già cercato di chiarire questi aspetti della politica agricola comunitaria; cfr. *Le milieu paysan italien et l'impacte de la politique européenne d'intégration agricole 1945-60*, in *The World of the Peasantry*, a cura di Stuart Woolf, «Annali dell'IUE», Firenze 1993, pp. 180-206.

<sup>8</sup> ASPE, Parlamento Europeo, Documenti di Seduta 1963-1964, "Relazione sulle proposte della Commissione Economica Europea per una politica comune nel settore delle strutture agricole", Relatore: on. Francesco De Vita, marzo 1960, p. 12.

<sup>9</sup> *Interests and Ideas: Alan Milward, The Europeanization of Agricultural Protection, and the Cultural Dimensions of European Integration*, in F. GUIRAO, F.M.B. LYNCH and S. RAMIREZ, *Alan S. Milward and a Century of European Change*, Eds. Houndsmill, London 2012, 405-412.

pegnata ad assicurare alla popolazione rurale un equo tenore di vita, sia attraverso un'adeguata politica dei prezzi in grado di evitare la sovrapproduzione, permettendo ai paesi membri di rimanere o diventare competitivi, sia attraverso una politica che consentisse le riconversioni necessarie per le regioni e le aziende che si trovavano in condizioni sfavorevoli<sup>10</sup>. Tali riconversioni sarebbero state possibili solo se si fossero inserite all'interno di una solida politica strutturale, soprattutto in Italia<sup>11</sup>. Infatti, le condizioni di partenza erano assai difficili, considerato che addirittura il 71% delle imprese agricole della CEE aveva un'estensione inferiore ai 10 ha<sup>12</sup>.

Inoltre, non poteva essere dimenticato che per rendere operativo l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini europei impegnati nel settore agricolo, fosse assolutamente necessario diminuire il numero di ore di lavoro, migliorare l'orientamento e la formazione professionale, nonché sviluppare un'adeguata politica per le famiglie rurali, quale, come per gli altri settori economici, quella della costruzione di alloggi dignitosi. Infine, ma non meno importante, si dovevano equiparare i salari degli uomini e delle donne, dato che in agricoltura era ancora molto più forte la disparità in rapporto ai lavoratori degli altri settori. Non si doveva dimenticare, però, che in alcuni settori agricoli la manodopera era quasi tutta femminile.

In realtà la PAC ha sostenuto la famiglia contadina, ma soltanto come nucleo sociale funzionale a un determinato sviluppo economico e al mantenimento della cultura rurale. L'obiettivo dell'aumento intenso e rapido della produttività giocava a sfavore dell'agricoltura più debole, delle piccole aziende familiari, dei contadini più poveri<sup>13</sup>. La piccola azienda contadina, a carattere familiare, era in grado di reggere i contraccolpi di una frettolosa modernizzazione e sviluppo industriale delle aree più arretrate dell'Europa, giocando il ruolo di ammortizzatore sociale per il quale i governi non erano disposti a intervenire economicamente<sup>14</sup>. In caso di sviluppo del lavoro l'azienda era florida; in caso di recessione o difficoltà generali, la famiglia riusciva comunque a sostenere i suoi membri diversificandone il lavoro. Per quanto la famiglia agricola sia stata funzionale allo sviluppo economico dei membri della Comunità, in realtà a livello politico-economico la piccola azienda contadina non è stata affatto sostenuta dalla PAC, anzi, ne è stata forse la principale vittima. Insistendo sul sostegno al prezzo, indipendentemente dalla qualità e quantità della produzione, la PAC ha permesso lo sviluppo delle grandi aziende agricole e la nascita e il rafforzamento delle multinazionali, mentre ha penalizzato e lentamente determinato la chiusura delle piccole aziende europee, che avevano bisogno di una seria politica delle strutture e della valorizzazione di un'agricoltura di

<sup>10</sup> A.-C. LAURING KNUDSEN, *Creating the Common Agricultural Policy. Story of Cereal Prices*, in W. LOTH ed., *Crises and Compromises: the European Project 1963-1969*, Baden-Baden- Bruxelles 2001.

<sup>11</sup> Cfr. il mio *L'Italia e la nascita di una politica agricola comunitaria*, «Storia delle Relazioni Internazionali», numero monografico: *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e revisione storiografica*, a cura di A. Varsori, anno XIII, 1998, 2—anno XIV, 1999, 1, pp. 337-359.

<sup>12</sup> ASPE, Commissione agricoltura dell'Assemblea parlamentare, processi verbali 1958, Riunione del 18 luglio 1959.

<sup>13</sup> Cfr. i miei: *Le radici di un paradosso: l'integrazione agricola europea e la partecipazione italiana*, «Studi Storici», numero monografico: *Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*, gennaio-marzo 1996, pp. 227-272; *L'agricoltura italiana et l'identité économique et sociale de l'Europe*, in *Milieux économiques et intégration européenne en Europe Occidentale au XX siècle*, Arras 1998, pp. 409-421.

<sup>14</sup> M. BARBAGLI, *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XV al XX secolo*, Bologna 1984.

qualità che invece è arrivata solo alla fine degli anni Ottanta, in concomitanza con le prime crisi sanitarie legate ai prodotti alimentari.

In sostanza, la PAC accelerò e sostenne i mutamenti senza, al contempo, riuscire a fare in modo che il mondo agricolo più debole riuscisse ad affrontare il cambiamento in modo adeguato e meno violento<sup>15</sup>. Eppure la PAC dedicò, soprattutto nei primissimi anni, grande attenzione alle problematiche sociali relative all'agricoltura<sup>16</sup>; fu in particolare l'Assemblea Parlamentare, attraverso i lavori della Commissione Agricoltura, a farlo. La Commissione europea, però, nel corso degli anni Sessanta non riuscì a impedire che il Consiglio dei Ministri concentrasse gran parte della sua attenzione e delle spese sulla politica di mercato, trascurando, se non impedendo, un'effettiva ed efficace politica delle strutture. Così, l'obiettivo fondamentale della PAC di creare un equilibrio tra la politica di mercato e la politica strutturale non è mai stato raggiunto.

Quali sono stati gli attori principali e su quale logica impostarono la PAC? Gli attori furono molti e agirono spesso in modo differenziato e mossi da obiettivi diversi<sup>17</sup>. Gli attori principali furono gli stati e tra essi in particolare la Francia. Il governo francese giocò un ruolo assolutamente predominante nell'impostazione e sviluppo della PAC, come in tutto il processo di integrazione europea. La Francia aveva forti interessi in agricoltura, un settore con forti differenziazioni all'interno del paese, che aveva conosciuto un processo di modernizzazione legato all'industrializzazione già nell'Ottocento e che volle e riuscì a portare a compimento tale processo grazie alla politica agricola comunitaria. L'agricoltura francese dei primi anni 60, gli stessi delle maratone agricole che portarono alla nascita della PAC, era vicina alla sovrapproduzione di alcuni prodotti, come il grano, che non avevano la minima capacità di concorrenza sul mercato internazionale, ma che potevano averla a livello europeo. Molti prodotti continentali, ivi compresi latte e derivati, conoscevano un grande sviluppo e avevano bisogno di mercati di sbocco. Mercati europei, però, dato che l'agricoltura continentale, prodotta in spazi angusti rispetto a quella di altre aree del pianeta, non poteva competere a livello della sola produttività. La Francia cercò dunque di creare una politica agricola che fosse in grado di sostenere lo sforzo economico della modernizzazione agricola francese, di creare i necessari mercati europei, chiudendo in modo rigido alla competizione esterna e di condividere le spese delle eccedenze che di lì a poco si sarebbero presentate puntualmente sul mercato europeo. Risultò anche estremamente vantaggioso l'altro obiettivo francese portato a compimento nel Trattato di Roma: costringere i partner europei a inserire nel trattato i paesi d'oltremare. In questo modo la Francia avrebbe accollato alla Comunità i costi della propria decolonizzazione, costringendo quelle che di lì a poco sarebbero diventate ex colonie francesi, a mantenere rapporti commerciali di reciprocità con l'Europa, che ne avrebbe così impedito il pieno sviluppo economico e controllato la competitività agrico-

<sup>15</sup> R. FANFANI, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma 1998.

<sup>16</sup> Non fu facile inserire nel trattato di Roma gli aspetti più propriamente sociali. Per una ricostruzione dei negoziati agricoli relativi al trattato: H.-J. KÜSTERS, *The Treaty of Rome*, in R. PRICE ed., *The Dynamics of European Union*, London 1987, pp. 78-104; E. MAHANT, *Birthmarks of Europe: The Origins of the European Community Reconsidered*, Aldershot 2004, pp. 93-120.

<sup>17</sup> P. LUDLOW, *The making of CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common policy*, «Contemporary European history», 14, 3, pp. 347-371.

la. La fortezza agricola europea, creata attraverso la tariffa esterna comune, permise alla Francia e agli altri paesi membri di mantenere un'agricoltura non competitiva, impedendo lo sviluppo del commercio agricolo dei paesi in via di sviluppo. La battaglia della Francia fu condotta in seguito anche all'interno dell'Europa, attraverso il tentativo di impedire l'allargamento della Comunità a quei paesi che potevano in qualche modo danneggiare la PAC così com'era stata concepita<sup>18</sup>. La Gran Bretagna, in primis, che avrebbe scardinato le potenzialità commerciali europee portando con sé i paesi del Commonwealth; la Spagna, che a causa del suo importante e competitivo settore agricolo vide congelata la sua domanda di adesione per tre anni, attraverso un braccio di ferro con la Francia sulla PAC. All'interno del Consiglio, la Francia ha dunque giocato un ruolo centrale per quanto attiene alla PAC, basti pensare alla crisi della sedia vuota di de Gaulle. Ovviamente tale azione ha avuto successo perché in qualche modo sostenuta dagli altri stati membri. Dalla Germania perché poteva garantire prezzi alti ai suoi costosi prodotti agricoli e mantenere dunque in vita aziende agricole che altrimenti sarebbero uscite dal mercato, ma che erano difese da gruppi di pressione forti, vicini a quel partito cristiano democratico che ha costruito il primo processo di integrazione europea. Sostenuta dall'impreparazione dell'Italia e dalla sua incapacità negoziale, che l'hanno portata a giocare un ruolo residuale nei negoziati per la creazione della PAC, nonostante fosse il paese membro con il più ampio settore agricolo. Sostenuta suo malgrado dai Paesi Bassi, che avevano un settore agricolo moderno, specializzato, competitivo in ambito internazionale, ma che ottennero in cambio altro e che non osarono spingere troppo l'acceleratore contro la Francia, nel timore che potesse saltare la giovane e fragile Comunità.

Tra gli attori istituzionali ebbe un ruolo molto importante la Commissione europea, che aveva ideato e applicato gli strumenti della PAC. La Commissione aveva però previsto un primo periodo di assestamento, di pochi anni, al termine del quale erano in programma una revisione e una riforma della politica, sulla base dei risultati raggiunti e delle difficoltà emerse. Mansholt, Commissario per l'Agricoltura, profondo europeista e lavoratore indefesso, nonché agricoltore olandese, autore del primo piano che dette vita alla PAC, già nel 1968 aveva predisposto il suo "secondo Piano Mansholt", che prevedeva una profonda riforma della PAC, dato che si erano presentate già molte eccedenze e che la politica di sostegno dei prezzi stava assorbendo l'intero bilancio, a scapito della politica strutturale<sup>19</sup>. Ma il suo piano di riforma non fu mai approvato dal Consiglio e non si parlò più di riforma se non nei primi anni Ottanta.

L'istituzione che più ha combattuto contro quella politica agricola che si era affermata negli anni sessanta è stata l'Assemblea Parlamentare, poi Parlamento europeo. L'Assemblea non poteva essere un attore rilevante perché non aveva le competenze per poter svolgere tale ruolo. Però già a metà degli anni 60 la Commissione agricoltura fu in grado di far approvare molti atti dall'Assemblea, nei quali si accusava la PAC di operare contro i suoi stessi obiettivi. I contadini più poveri si stavano impoverendo, a tutto vantaggio delle grandi aziende, i cui profitti erano in larga parte sostenuti finan-

<sup>18</sup> Cfr. i miei *L'agricoltura: un tema fondamentale dell'allargamento*, in *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, a cura di A. Landuyt e D. Pasquinucci, Bologna 2005; *Gli allargamenti e la PAC in prospettiva storica*, in *Dalla piccola alla grande Europa*, a cura di Daniele Pasquinucci, Bologna 2006.

<sup>19</sup> CEE- Commission, *Le Plan Mansholt*, Bruxelles, Presse et Information, 1969.

ziariamente dalla PAC. Le eccedenze stavano diventando allarmanti; la chiusura verso l'esterno produceva nuova povertà e nuovi vincoli neo-coloniali con i paesi in via di sviluppo; la forbice tra i lavoratori agricoli e quelli degli altri settori si stava allargando. Infine, il bilancio della CEE veniva usato, e lo è tuttora, quasi unicamente per il sostegno della PAC, che poi si trasformava in realtà in sostegno delle eccedenze e delle grandi aziende e multinazionali. L'Assemblea prima e il Parlamento poi, chiedeva che il bilancio venisse impiegato in altre politiche, *in primis* le politiche di cooperazione allo sviluppo. Se nei primi anni non vi fu un'influenza diretta dell'Assemblea, occorre dire che il dibattito politico riuscì in qualche modo a legarsi ai movimenti della fine degli anni Sessanta e a giungere a livello della società europea. Dal momento della sua elezione a suffragio universale, comunque, il Parlamento iniziò un'azione più diretta e addirittura in alcuni anni si rifiutò di approvare il bilancio senza la rassicurazione che si sarebbe iniziata una riforma della PAC.

Tuttavia l'attore principale e principale responsabile della PAC è sicuramente il Consiglio dei Ministri, influenzato anche dal Consiglio europeo. In buona sostanza: sono gli stati che hanno impedito una riforma della PAC che, sola, avrebbe potuto impedire i danni prodotti da questa politica comunitaria. Il Consiglio ha sostanzialmente tenuto in vita la PAC come articolata nei primi anni Sessanta, quando però era stata concepita in una situazione radicalmente diversa rispetto ai decenni successivi, fino al 1992, anno della riforma MacSharry che, per quanto insoddisfacente, ha rappresentato comunque il primo tentativo di intervenire sulla struttura stessa della politica agricola comunitaria. Nei primi anni 80 erano stati individuati dei correttivi, come il sistema delle quote, ma erano interventi di portata limitata che sostanzialmente lasciavano immutata la struttura generale della PAC. Quindi una politica creata nel 1962-1963, sostanzialmente come risposta all'esigenza primaria dei cittadini europei di approvvigionamento dei prodotti alimentari, arrivava praticamente indenne ai primi anni Novanta, con una società e un'economia europee radicalmente diverse. A fronte di un limitato numero di addetti agricoli, intorno al 7% nel 1992, la PAC assorbiva ancora più del 60% del bilancio comunitario; le tariffe doganali verso l'esterno erano ancora elevatissime; gli abbassamenti tariffari verso alcuni paesi terzi, oltre agli ACP, non solo creavano forme di disuguaglianza pesanti in ambito internazionale, ma diventavano lo strumento in mano alla UE per controllare ancora il mercato e la politica dei paesi terzi, in particolare di quelli in via di sviluppo<sup>20</sup>. Se è vero che la PAC aveva sfamato gli europei e innescato un processo di modernizzazione economica e sociale delle campagne europee, purtroppo dopo il primo decennio quello che emergevano erano soprattutto i danni, spesso irreparabili, che tale politica stava creando sul continente: un inquinamento irreversibile del territorio, ivi comprese le falde acquifere; l'impoverimento degli agricoltori con aziende di piccole e medie dimensioni e una loro continua chiusura; un incontrollato abbandono delle campagne con il relativo dissesto del territorio; il sostegno indiscriminato a produzioni in eccesso e di cattiva qualità; la produzione di eccedenze che venivano poi distrutte affinché non creassero politiche di *dumping*; la spesa eccessiva del setto-

<sup>20</sup> Y. JADOT, J.-P. ROLLAND, *Les contradictions des politiques européennes à l'égard des pays en développement: diagnostics dans le secteur agricole et propositions d'amélioration de l'efficacité de la coopération internationale*, Montpellier 1996; M. HALDERMAN, M. NELSON, *The EU's CAP, the Doha Round and Developing Countries*, Working paper, Institute of European Studies, University of California-Berkeley, 2004.

re, per sostenere le eccedenze e le grandi aziende, che impediva lo sviluppo di nuove politiche per gli europei. Solo per citare alcuni dei contraccolpi negativi che la PAC ha creato dai primi anni Settanta sino ai nostri giorni<sup>21</sup>.

Quali sono i motivi che hanno spinto il Consiglio a impedire la riforma della PAC e quindi a permettere il suo immobilismo nonostante gli evidenti problemi che comportava? È evidentemente impossibile poter individuare in poco tempo tutte le motivazioni che spinsero prima i singoli stati, e poi la mediazione tra essi, a mantenere in vita la PAC come concepita nei primi anni Sessanta<sup>22</sup>. Motivazioni che cambiarono sicuramente in continuazione nell'ultimo trentennio. Preferisco quindi concentrarmi su quelle che mossero il Consiglio a far naufragare la proposta di riforma del secondo piano Mansholt, che fu la principale causa del successivo immobilismo della PAC. Tra le molte motivazioni, indicherei in primo luogo il timore che una riforma, andando contro gli interessi della Francia, che maggiormente beneficiava di tali politiche, avrebbe aumentato le tensioni che contrapponevano de Gaulle al resto della Comunità. Si temeva una seconda crisi della sedia vuota, creata dalla volontà di de Gaulle di mantenere i privilegi agricoli francesi, seppur a detrimento dello sviluppo della Comunità. Gli ultimi anni della Presidenza de Gaulle furono infatti i più complessi per la Comunità, con il secondo diniego all'allargamento alla Gran Bretagna e una chiara volontà di rafforzamento della Comunità in senso intergovernativo. La prima volta che arrivò la riforma sul tavolo del Consiglio, fu quindi messa da parte per una sua successiva analisi. Con l'arrivo di Pompidou alla Presidenza francese e nel Consiglio dei Ministri della CEE, poche cose cambiarono per la PAC: il nuovo presidente, seppur disposto a negoziare a beneficio della Francia l'adesione inglese, manteneva un atteggiamento dettato dalla comune appartenenza con il suo predecessore al partito gaullista e una visione molto simile della Comunità europea. Gli stati membri posero l'adesione della Gran Bretagna al primo posto delle priorità, motivo per il quale, molto probabilmente, preferirono non prendere mai in considerazione la proposta di riforma della PAC elaborata dalla Commissione. L'adesione inglese, però, appena divenne effettiva rimise con forza sul tappeto la questione di una rapida e definitiva riforma della PAC, senza la quale la Gran Bretagna avrebbe, come ha fatto, chiesto di rinegoziare la sua partecipazione alla Comunità, perché controproducente a livello economico. Inoltre, il movimento del '68 e lo scontro nord-sud dei primi anni Settanta, creatosi intorno alle crisi petrolifere, aveva acceso i riflettori sui veri e propri orrori della PAC: montagne di arance e fiumi di latte gettati, distrutti, sotterrati mentre più dei due terzi dell'umanità conosceva la sotto-alimentazione e la morte per fame. I movimenti creati in quegli anni sulla scia della rivolta studentesca, iniziavano a porre l'accento su tali meccanismi e a informarne i cittadini. Se la CEE tentò una risposta attraverso la creazione di un modello europeo di cooperazione allo sviluppo con la Convenzione di Lomé, rimase però rigida nel mantenimento della PAC. La crisi finanziaria ed economica degli anni Settanta aveva creato non solo una situazione economica assai delicata, ma aveva messo a

<sup>21</sup> Cfr. il mio *La storia infinita. Tentativi di riforma della PAC, 1968-1999*, Firenze 2002.

<sup>22</sup> P. LUDLOW, *The green heart of Europe: the rise and fall of the CAP as the community's central policy, 1958-1985*, in K. KLAUS PATEL (ed.), *Fertile ground for Europe?: the history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden 2009.

repentaglio anche la tenuta sociale delle economie europee, già messa a dura prova dai movimenti operai e studenteschi del '68. Gli stati membri evidentemente pensarono che non era il momento di destabilizzare anche le società agricole e rurali, già provate duramente, e mettere in discussione i privilegi che la Comunità dedicava al settore. D'altra parte, il mantenimento di un'economia di arretratezza e di sussistenza nelle campagne aveva permesso a paesi deboli nelle loro strutture economiche, come l'Italia e il Belgio, di mantenere una sacca di sottoproduzione e di semi-disoccupazione, che poteva essere facilmente immessa sul mercato della forza lavoro nei periodi di espansione economica e che avrebbe potuto fare ritorno nell'azienda agricola familiare nei momenti di recessione. Soprattutto la forza lavoro femminile, ma anche quella delle aree depresse economicamente, poteva essere sfruttata in questo modo, senza che gli stati dovessero predisporre ammortizzatori sociali. In sostanza la PAC suppliva e poteva essere sfruttata proprio come ammortizzatore sociale. Questo avveniva anche in stati membri fortemente industrializzati come la Germania, che manteneva comunque un limitato settore agricolo che in nessun modo intendeva sradicare e mettere in discussione, nonostante fosse sostanzialmente improduttivo o produttivo a costi molto elevati. Italia e Germania degli anni 60 condividevano inoltre l'esistenza di uno zoccolo duro dei partiti democratico cristiani al governo che si basava in primo luogo sugli agricoltori. Sostanzialmente, dell'Europa a Sei l'unico stato membro veramente interessato a una riforma della PAC erano i Paesi Bassi, ma non ebbero né la forza di imporsi, né posero mai la riforma agricola al primo posto delle priorità. Con l'adesione della Gran Bretagna la riforma della PAC divenne un tema continuamente in discussione, ma alla fine la Gran Bretagna stessa ebbe tali benefici in cambio della PAC che le convenne mantenere una posizione critica, ma non di rottura<sup>23</sup>.

Oltre agli attori istituzionali, sono rilevanti i gruppi di pressione, i sindacati agricoli e, dagli anni Ottanta, i consumatori<sup>24</sup>. Per quanto riguarda gruppi di pressione e sindacati agricoli in generale è oggettivamente impossibile proporre una sintesi soddisfacente. Sono molte le differenze tra gli stati membri e all'interno di questi. Il COPA (Comitato delle Organizzazioni Professionali Agricole), la confederazione agricola europea che raccoglie tutte le organizzazioni di categoria, ha mantenuto negli anni un obiettivo di conservazione dell'esistente, cercando di impedire ogni riforma, senza cercare soluzioni soddisfacenti che, alla fine, arrecassero un beneficio agli agricoltori stessi. Anche attualmente sta cercando di frenare l'applicazione di PAC 2013, perché sostiene che gli agricoltori europei sono quelli ai quali viene chiesta una spesa maggiore data la rigidità della normativa comunitaria. Inoltre, gli agricoltori europei sono sottoposti da alcuni accordi internazionali a una competitività ingiusta, perché gli allevatori e gli agricoltori dei paesi terzi o non seguono normative tanto definite o frodano l'Unione stessa. In particolare vengono denunciati gli accordi con il Mercosur relativi all'importazione di carne.

<sup>23</sup> J. W. YOUNG, *Britain and European Unity 1945-1992*, London 1993; C. PILKINGTON, *Britain and European Unity Today*, Manchester, New York 1995.

<sup>24</sup> Per uno dei più rilevanti interventi dei consumatori sulla PAC, cfr. Comitato dei Consumatori, *Parere del Comitato dei Consumatori sulla riforma della politica agricola comune*, adottato l'8 dicembre 1998.

Il mantenimento di una PAC inalterata ha quindi prodotto i risultati devastanti che conosciamo e non ha certo sostenuto il mondo agricolo, soprattutto quello più fragile economicamente. A livello nazionale, molti sindacati agricoli hanno mantenuto un'alta forza contrattuale con i relativi governi; in altri, come in Italia, hanno addirittura guidato le politiche agricole nazionali per alcuni decenni, come nel caso della Coldiretti e della Federconsorzi, vere e proprie agenzie agricole della Democrazia Cristiana. Infine, i consumatori hanno assunto un ruolo crescente dagli anni Novanta in poi, nel chiedere una sempre maggiore attenzione alla salubrità delle produzioni<sup>25</sup>, al rispetto dell'ambiente, un avvicinamento al prezzo mondiale dei vari prodotti agricoli e un abbassamento rilevante della quota del bilancio comunitario investito nella PAC. Se il loro ruolo è ancora debole a livello di *lobbies* europee, è forte a livello di società civile, benché quest'ultima sia ancora assai poco informata sulla PAC e sull'UE stessa.

L'arrivo della riforma è degli anni Novanta, quando altri problemi di difficile soluzione si presentavano per la PAC<sup>26</sup>. Innanzi tutto adesso la gran parte delle economie agricole nazionali è in declino, tanto che si è riaperta una sorta di competizione interna e la PAC rischia di perdere la sua caratteristica di politica completamente comunitarizzata<sup>27</sup>. Inoltre, l'agricoltura europea non è in grado di reggere la competizione sui mercati internazionali, fatta eccezione per alcuni prodotti di nicchia. L'agricoltura europea è dunque destinata all'estinzione? In realtà sembra improponibile per molti motivi: in primo luogo l'Europa è già fortemente dipendente dall'esterno in ambito energetico; sarebbe impensabile proporre una dipendenza totale anche per i prodotti alimentari. Inoltre, il territorio europeo è in gran parte rurale e montano, fortemente antropomorfo. L'esodo che hanno conosciuto le campagne negli ultimi Cinquanta anni ha già prodotto innumerevoli dissesti e disastri ambientali. Un ulteriore abbandono comporterebbe l'impossibilità di governare il territorio e aprirebbe a continue crisi ambientali. Inoltre, il paesaggio agrario e il legame tra dieta e territorio sono tra gli elementi fondamentali della cultura di molti stati europei, soprattutto del Mediterraneo, che hanno nelle risorse turistiche le principali fonti di sviluppo economico. Infine, dalla crisi della mucca pazza in poi, i consumatori europei si sono fatti sempre più attenti alla qualità e alla certificazione sanitaria del cibo che consumano e la normativa comunitaria è in questo settore la più avanzata e intransigente. Un'Europa senza agricoltura sembra quindi impossibile. Per questo le riforme della PAC degli anni Novanta e Duemila mirano alla diversificazione del sostegno. In primo luogo la Commissione ha gradualmente spostato il sostegno dai prezzi agli agricoltori; inoltre, si incentiva adesso un'agricoltura che sappia essere settore di pluriattività. Un'agricoltura quindi che sia, allo stesso tempo, guardiana della natura e dell'ambiente e fornitrice di prodotti di qualità. L'apertura al mercato internazionale rimane ancora debole e il bilancio agricolo assorbe tuttora circa il 40% dell'intero bilancio dell'Ue, mentre

<sup>25</sup> F. PERUCCA, G. POURADIER, *Generazione mucca pazza. Un'inchiesta sul nostro futuro*, Roma 2001.

<sup>26</sup> G. ANANIA, E. GATTO, *C'era davvero bisogno di una riforma della PAC? L'efficacia delle politiche comunitarie sui mercati agricoli negli anni '80*, «La Questione Agraria», n. 49, 1993, pp. 71-118.

<sup>27</sup> A. BURRELL, *Le contexte historique et politique de la réforme de la PAC*, «Economie Rurale», n. 211, 1992.

gli agricoltori vivono crisi sempre più frequenti e le piccole e medie aziende sono comunque in estinzione.

Questi i problemi aperti e la situazione attuale, che 40 anni di politiche poco lungimiranti hanno reso estremamente complessa.

GIULIANA LASCHI