

# La politica agricola comunitaria

## Dalla fondazione ai giorni nostri

Di Adriano Piglia – Direttore Centro studi SAFE

Sistemate le pendenze della seconda guerra mondiale con i trattati di pace, restarono in Europa aperte due importanti questioni: come evitare che un riarmo incontrollato portasse ad un nuovo conflitto e come evitare di ritrovarsi alla fame, qualsiasi fosse stata la causa di questa eventualità. Alcuni statisti illuminati e visionari (Monnet, De Gasperi, Adenauer) iniziarono a risolvere il primo problema firmando, nel 1951 a Parigi, un accordo noto storicamente come "Trattato CECA" (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio).

Con esso sei paesi (Germania, Italia, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) decisero di gestire congiuntamente risorse, come il carbone e l'acciaio, fondamentali non solo per ogni attività bellica, ma anche per lo sviluppo del continente dopo le devastazioni della guerra. Controllo e sviluppo della loro produzione sarebbero stati affidati ad una struttura sovranazionale, garante per questi settori di una totale libertà di scambio e senza dazi doganali. Soddisfatti dell'esperienza fatta con le strutture e l'operatività della nuova organizzazione, i sei paesi decisero di allargare la cooperazione ad altri settori, sottoscrivendo nel 1957 il Trattato di Roma. Con esso nasceva la Comunità Economica Europea (CEE), che sarebbe nel tempo diventata l'Unione europea.

Nell'articolo 3 del trattato, si affrontava specificatamente il secondo dei problemi che aveva colpito tutti i paesi coinvolti nella guerra ed i cui effetti si era protratti ancora per alcuni anni dopo la fine del conflitto: l'approvvigionamento alimentare.<sup>1</sup> Si decise di adottare una politica agricola comune e di dotarla di strutture organizzative e finanziarie per renderla efficace. Come realizzarlo non era

compito facile e gli Stati Membri decisero di ritrovarsi dopo qualche mese a Stresa, per definirne obiettivi e linee guida che riscuotessero approvazione unanime.

La difficoltà di trovare un accordo risultò subito evidente e si decise di varare un "periodo transitorio" di quattro anni, durante i quali mettere a punto le regole per disciplinare il futuro mercato agricolo. Sugli obiettivi non ci furono invece dubbi o incertezze. La PAC (Politica Agricola Comunitaria) doveva assicurare nelle campagne la produzione delle quantità di derrate alimentari necessarie all'area comunitaria ed orientare le imprese agricole verso una maggiore capacità produttiva.

Nei quattro anni non si raggiunse alcun accordo, anche per il braccio di ferro creatosi tra gli interessi francesi e quelli tedeschi. Si arrivò così, nel 1962, ad una riunione decisiva a Bruxelles per discutere le bozze che, tra mille difficoltà, si erano messe a punto su coltivazione e mercato dei cereali. Nell'incontro, la Francia pose praticamente un ultimatum alla Germania che, conscia del ricatto, ma desiderosa di rientrare nei grandi giochi della politica internazionale, finì per accettare. I paesi del Benelux si associarono nella resa. Il rappresentante italiano, apparso sempre abbastanza distratto e poco interessato, acconsentì, ma lasciò la conferenza prima ancora che terminasse e che i dettagli dell'accordo fossero finalizzati.<sup>2</sup>

Prima di descrivere sommariamente i contenuti dell'accordo, è necessario ricordare due caratteristiche fondamentali del mondo agricolo: la storica ciclicità di coltivazioni con la produzione di beni a domanda piuttosto rigida

---

<sup>1</sup> In Germania ad esempio una situazione prossima alla fame continuò fino alla soglia degli anni Cinquanta ed in Inghilterra il razionamento fu abolito soltanto nel 1951.

---

<sup>2</sup> Il ministro Emilio Colombo, DC, partì in vista di una importante riunione del suo partito a Roma.



e la fragilità economica e finanziaria di un settore alla mercé di eventi meteorologici imprevedibili. Entrambi concorrono a creare per gli agricoltori una certa difficoltà a raggiungere e mantenere un livello di vita accettabile. Le due cose sono state a lungo correlate ed in molte parti del mondo ancora lo sono. Un'annata di abbondanza porta per il raccolto a bassi prezzi di mercato e suggerisce all'agricoltore di ridurre aratura, semina e concimazione per l'anno successivo. Se l'anno successivo le condizioni meteo saranno buone, i prezzi risaliranno e potrà recuperare attraverso migliori prezzi la sua capacità finanziaria, ma se saranno avverse, in assenza di un supporto esterno molto restio a rischiare un prestito, sarà costretto a tagliare ancora. La penuria in poco tempo rischierà di diventare carestia.

L'accordo europeo sui cereali (successivamente esteso a tutto il mondo agricolo) si basava quindi su due principi: assicurare sempre la produzione necessaria a soddisfare i bisogni della Comunità e garantire un reddito decente all'agricoltore che rompesse la spirale perversa del passato. Il principio base fu di stabilire per la produzione il riconoscimento di un prezzo minimo, fissato e garantito dalla Comunità. Poiché non fu introdotto un limite massimo, la garanzia sarebbe stata applicata qualunque fosse stato il livello di produzione. La gestione sarebbe stata affidata ad un Fondo creato appositamente: il FEOGA (Fondo Europeo per l'Orientamento e la Garanzia Agricola) alimentato con risorse provenienti dagli Stati Membri. Esso si sarebbe totalmente sostituito ai loro interventi diretti ed avrebbe operato secondo regole concordate ed approvate dai partecipanti.

La mancanza di un limite massimo di intervento si rivelò presto un errore. La decisione non teneva conto, infatti, della maturazione avvenuta negli ultimi decenni delle conoscenze

sulla fisiologia vegetale, la microbiologia dei terreni, la genetica delle piante ed i meccanismi di nutrizione degli animali da allevamento. I progressi, rimasti fino agli anni Cinquanta nell'ambito ristretto delle relative branche scientifiche, conversero nel creare una tecnologia agraria di un livello mai conosciuto in precedenza.<sup>3</sup>

Ben presto tutte le produzioni aumentarono ben oltre le necessità e le previsioni originali della Comunità. Si generarono consistenti surplus agricoli da smaltire in qualche modo. La stabilizzazione dei prezzi era assicurata da aziende, finanziate da FEOGA, che acquistavano le eccedenze agricole e le rivendevano, anche sottocosto, a Paesi terzi o addirittura provvedevano alla loro distruzione. In ogni caso l'agricoltore riceveva dalla Comunità il minimo stabilito. La PAC in sostanza metteva sullo stesso piano i produttori efficienti e quelli che si accontentavano del profitto garantito. Così FEOGA fu forzato a concentrarsi sul suo compito di garanzia e fece passare in secondo piano quello, altrettanto importante, di orientamento delle attività agricole con l'inevitabile conseguenza di rallentare l'ammodernamento del sistema agricolo europeo.

La difesa ad oltranza degli interessi degli agricoltori rese poi necessaria una robusta barriera doganale che impedisse ai prodotti di origine extracomunitaria, e disponibili a prezzi più bassi, di penetrare nel mercato europeo. Negli anni Ottanta la situazione si fece semplicemente insostenibile, sia sul fronte interno della Comunità, sia sul fronte internazionale. All'interno, le risorse necessarie a gestire le crescenti eccedenze divennero sempre più consistenti, fino a rappresentare quasi i due terzi del budget comunitario totale.

---

<sup>3</sup> Non per nulla si parlò in seguito di "green revolution". Norman Borlaug considerato il padre di questo progresso fu insignito del Premio Nobel nel 1970.



A quel punto l'opinione pubblica si convinse che, aprirsi al mercato internazionale, avrebbe abbassato i prezzi e liberato risorse da dedicare a problemi altrettanto importanti. All'esterno, gli Stati Uniti guidarono una serrata lotta contro i dazi doganali che impedivano ai loro prodotti (farisaicamente sovvenzionati dallo stato federale) di accedere ai mercati europei. Ben presto la questione entrò a far parte delle discussioni e dei negoziati GATT (*General Agreement on Tariffs & Trade Treaty*).<sup>4</sup>

Per alleviare la situazione, furono introdotte nella PAC delle modifiche quali, ad esempio, le quote di produzione nazionale per il latte o, nel 1987, una "tassa di responsabilità" per penalizzare chi, per i cereali, avesse superato nella campagna agricola precedente determinati livelli di produzione. Furono anche messi in atto degli stabilizzatori, cioè delle quote massime, superate le quali, scattava automaticamente un abbassamento dei prezzi garantiti. Nonostante tutto questo, l'Europa si trovò ad avere in magazzino 18 milioni di tonnellate di cereali, 870 mila tonnellate di carne bovina e 260 mila tonnellate di burro.<sup>5</sup>

Nel 1992 intervenne finalmente una prima riforma, portata avanti dal Commissario Mac Sharry, responsabile della PAC. Conteneva una serie di misure tese a spostare gli incentivi dal sostegno dei prezzi al sostegno del reddito agricolo. L'iniziativa permise di iniziare a ridurre i surplus e superare il contenzioso con gli Stati

Uniti.<sup>6</sup> Furono ridotti i prezzi di sostegno, separato parzialmente l'aiuto comunitario dalla quantità prodotta (*decoupling*), introdotto il regime di messa a riposo dei terreni (*set aside*) e creato un secondo canale con il quale assistere l'agricoltore e favorire lo sviluppo delle collettività rurali. In esso confluirono misure come l'introduzione di nuovi metodi di produzione, attività di rimboschimento e forestali, artigianato, turismo, tutela dell'ambiente, norme di prepensionamento per addolcire la drasticità del cambiamento.

I cambiamenti introdotti richiesero tempo e molti ritocchi per arrivare a regime. Ad esempio il settore della pesca, che era stato incluso nei finanziamenti del FEOGA, trovò una sua sistemazione autonoma con lo SFOP (Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca) e, in attesa dell'avvento di una moneta unica comune a tutti gli Stati Membri, si ricorse ad una unità di conto (l'ECU) che permise di abolire i cosiddetti montanti compensativi, inventati per tener conto dei valori relativi delle diverse monete e responsabili per un bel po' di un doppio cambio, quello definito "verde" e quello ufficiale.

La svolta avvenne tuttavia dopo la Conferenza di Rio de Janeiro, a seguito della quale la UE mise a punto nel 1997 il documento noto come "Agenda 2000" che conteneva anche stimoli e suggerimenti indirizzati al mondo agricolo. Da quegli spunti nacque nel 1999 la seconda riforma della PAC, che consolidava le modifiche apportate dalla Mac Sharry, adottava ufficialmente l'euro come base di riferimento per i prezzi ed individuava come nuovi obiettivi prioritari la difesa dell'ambiente e la promozione di un'agricoltura sostenibile.

---

<sup>4</sup> Il GATT era nato nel 1947 per iniziativa delle Nazioni Unite. Il trattato, firmato a Ginevra da 23 paesi, stabiliva le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale. L'accordo prevedeva l'istituzione di una Organizzazione Internazionale per il Commercio (International Trade Organization: ITO) il cui statuto fu redatto a Cuba ed è noto come "Carta dell'Avana", ma che non fu mai ratificato dagli Stati Uniti, convinti che interferisse con la loro politica economica interna.

<sup>5</sup> Nel 1992. In precedenza, per far fronte ai surplus, si lanciarono in Italia per il burro campagne promozionali come ad esempio il "burro di Natale" venduto a forte sconto prima delle festività.

---

<sup>6</sup> Si tratta dell'accordo noto come "Accordo della Blair House". Negli Stati Uniti l'accordo fu ratificato con la clausola di "waiver". In termini più espliciti: se avesse in qualche modo interferito con gli interessi americani sarebbe stato disatteso.



La riforma riduce ulteriormente i prezzi di intervento, promuove la competitività agricola e stabilizza l'ammontare della spesa europea globale. I provvedimenti che non rientrano nel primo canale (o pilastro) della politica di mercato sono riuniti nello "sviluppo rurale" che diventa così ufficialmente il secondo canale (o pilastro) della PAC.

Nel 2003, quella che doveva essere una semplice verifica dei risultati ottenuti, si trasforma invece in una proposta da parte del Commissario Fischler che riorienta l'uso degli strumenti e rifonda le finalità del sostegno economico. Il provvedimento disaccoppia completamente i pagamenti diretti dalla produzione, sposta l'entità degli aiuti diretti dal sostegno allo sviluppo rurale, amplifica gli strumenti di sostegno e coinvolge gli Stati Membri nella distribuzione delle risorse, in linea con le priorità locali. Il sostegno è condizionato al rispetto di standard di sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e delle piante. Tuttavia non mancano parecchi aspetti discutibili o negativi: i regolamenti di attuazione per la gestione ed il controllo del nuovo sistema risultano essere molto complessi e gli squilibri regionali, in particolare la forte penalizzazione dei prodotti mediterranei, restano inalterati.

Nel 2008, l'ampliamento della UE, suggerisce di fare il punto sul funzionamento della PAC e su come adattarla alle nuove esigenze. È il cosiddetto "health check". La riforma Fischler ha smantellato gli interventi di mercato ed aperto nuove prospettive, ma si stanno presentando nuove sfide: il cambiamento climatico, l'avvento delle energie rinnovabili, la scarsità delle risorse idriche e la difesa della biodiversità. Inoltre, dopo tanti aggiustamenti, è arrivato il momento di domandarsi se ancora c'è bisogno di una PAC e di che strumenti si debba avvalere.

La consultazione pubblica lanciata dal Commissario Daciar Ciolos porta alla

formulazione di un documento<sup>7</sup> che genera una proposta legislativa nell'Ottobre del 2011. Una nuova PAC è indispensabile e dovrebbe:

- Garantire il mantenimento di specifici settori produttivi considerati strategici aumentando le risorse a loro destinate;
- Vincolare il 30% dei pagamenti diretti al rispetto di un ventaglio di norme ambientali (il cosiddetto *greening*);
- Destinare il 30% dei fondi per lo sviluppo rurale a misure agroalimentari, all'agricoltura biologica o a iniziative di innovazione;
- Limitare le sperequazioni della vecchia PAC con specifici riconoscimenti per le aree svantaggiate, i giovani agricoltori e le aziende più piccole.

I negoziati tra 28 paesi, la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento europeo sono stati lunghi e complessi e sono durati fino al giugno del 2013 con un accordo di riforma che inizialmente avrebbe dovuto diventare operativo a gennaio del 2014, ma è slittato di un anno e copre quindi il periodo 2015/2020.

Riassumendo. La PAC è stata la prima politica veramente europea messa a punto e l'agricoltura è il settore produttivo nel quale l'UE si sostituisce con maggior peso e frequenza all'azione degli Stati Membri. Oggi usa circa il 40% del totale budget europeo ed è il riferimento per 12 milioni di aziende grandi e piccole che sfruttano il 77% del territorio comunitario ed occupano circa 50 milioni di persone. Nata con fini altamente protezionistici, gestita in modo spesso discutibile e discriminatorio, non è un modello da imitare per il futuro in altri settori. L'auspicio è che la nuova PAC sia in grado di rendere il settore agricolo più trasparente, efficiente, competitivo ed ambientalmente sostenibile.

---

<sup>7</sup> COM(2010)672 definitivo. *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio.*