

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA “LA SAPIENZA”

Facoltà di LETTERE E FILOSOFIA

Corso di Laurea in
Storia medievale, moderna e contemporanea

TESI DI LAUREA

**LO SVILUPPO DELLA POLITICA
AGRICOLA COMUNITARIA**

**La PAC tra passato, presente e futuro verso una
nuova agricoltura europea**

Relatore:

Prof.ssa Leandra D'ANTONE

Candidato:

Daniele DI NARDO

Un ringraziamento particolare alla Dott.ssa Marta Romeo del SINAB, Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica, (Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali) per l'affettuoso e indispensabile aiuto, nonché per la preziosa collaborazione.

p. 5 **INTRODUZIONE**

**CAPITOLO PRIMO - La politica agricola della
Comunità Europea**

- 7 **1.1** Le Istituzioni della Comunità ed il loro
 processo decisionale
- 12 **1.2** L'avvio di una Politica Agricola Comune:
 obiettivi, principi univoci e prime contraddizioni
- 18 **1.3** Primi sviluppi della PAC e problemi degli anni
 Sessanta: Politiche Strutturali e “Piano Mansholt”

**CAPITOLO SECONDO – Lo sviluppo della PAC ed
un'agricoltura che cambia: dalle prime proposte di
revisione alla “riforma Mac Sharry”**

- 24 **2.1** La PAC dalla crisi degli anni Settanta alla
 “svolta del 31 marzo 1984”
- 28 **2.2** Prospettive della PAC nelle proposte della
 Commissione: il *Libro Verde* e la sua evoluzione
 successiva
- 36 **2.3** La PAC nel contesto Internazionale: il
 negoziato agricolo dell'Uruguay Round e la
 Riforma Mac Sharry

CAPITOLO TERZO – Ristrutturazione della Politica Agricola Comunitaria nell’era della globalizzazione: Agenda 2000 e Riforma Fischler

p.	41	3.1 Agenda 2000 e nuovo ruolo dell’agricoltura europea
	45	3.2 L’importante revisione di medio termine della PAC: riforma Fischler del 2003
	51	3.3 Nuove sfide del mercato globalizzato: il futuro di una PAC a 27 agricolture

CAPITOLO QUARTO – Prospettive future per una pratica agricola eco-compatibile: l’agricoltura biologica

	56	Premessa
	57	4.1 Un’alternativa per l’Europa: l’agricoltura biologica
	63	4.2 L’agricoltura biologica ed il suo riconoscimento ufficiale nella Politica Agricola Comunitaria
	70	4.3 Il biologico: una scelta di “qualità”
	74	CONCLUSIONI
	79	BIBLIOGRAFIA

Introduzione

Nello svolgimento di questa Tesi ho affrontato una tematica piuttosto ampia, analizzabile quindi da diverse angolazioni distinte. Per questo motivo tale lavoro non ha la finalità di essere esaustivo, ma ha voluto ripercorrere i momenti fondamentali per la comprensione della Politica Agricola Comunitaria (PAC) ed un suo possibile sviluppo futuro in un contesto in forte evoluzione e soprattutto, come vedremo, in assenza di un corretto impiego delle potenzialità di questo importante settore.

Il lavoro svolto intende ricostruire ed analizzare lo sviluppo della PAC dalle origini fino ad oggi, rivolgendo particolare attenzione all'evolversi di una politica agricola che vedremo essere per molti aspetti insostenibile, fino ad arrivare ad analizzare un nuovo e necessario modo di intendere questo fondamentale settore dell'economia europea, verso quella che Paolo De Castro definisce una *nuova agricoltura per l'Europa*: l'agricoltura biologica.

Il seguente lavoro vuole ricostruire la storia della PAC, con le varie riforme e revisioni che si sono susseguite negli anni, soprattutto col fine di ricercarne al suo interno i limiti e le contraddizioni ma anche andando a vedere l'evoluzione del concetto stesso d'intendere e concepire l'agricoltura europea principalmente alla luce di nuove esigenze e sensibilità conseguenti agli scenari che si sono aperti dopo anni di politiche agricole insostenibili: crisi alimentari, inquinamento, rottura dell'equilibrio tra agricoltura e territorio, cambiamenti climatici, malattie, eliminazione della biodiversità.

In questi ultimi decenni si è assistito alla nascita ed all'evoluzione di un nuovo modo di concepire l'agricoltura (e non solo ovviamente) che presenta un'inversione di tendenza rispetto al

passato. Infatti, accanto all'agricoltura tradizionale, sempre impegnata ad accrescere la produzione a svantaggio della tutela ambientale e della qualità dei prodotti, si sta evolvendo una forma di coltivazione che, invece, mira ad una sempre maggiore tutela della qualità del prodotto e, quindi, della salute del consumatore, cercando parallelamente di rispettare il più possibile l'ecosistema: l'agricoltura biologica rappresenta l'esempio di come questo sia possibile.

Il lavoro è strutturato come segue: nel Primo Capitolo dopo una breve analisi delle Istituzioni della Comunità Europea vengono descritti i principi univoci e gli obiettivi che avrebbe dovuto avere la PAC dal momento del suo avvio, mentre nel Capitolo Secondo si presentano il *Libro Verde* e la riforma Mac Sharry.

Il Capitolo Terzo include il processo di ristrutturazione della Politica Agricola Comunitaria nell'era della "globalizzazione" con il pacchetto di proposte *Agenda 2000* e con la Riforma Fischler del 2003.

Nel Capitolo Quarto viene analizzata la possibile strada da percorrere: l'agricoltura biologica, con il suo riconoscimento ufficiale ed i vari Regolamenti Comunitari ma soprattutto in quanto valida e necessaria alternativa per il futuro sviluppo della PAC e dell'Europa tutta.

CAPITOLO PRIMO

La nascita delle Comunità europee e l'avvio della Politica Agricola Comune

1.1 Le Istituzioni della Comunità ed il loro processo decisionale

Trovo che sia utile soffermarsi sull'assetto istituzionale e sul processo decisionale nella Comunità europea, in quanto tale sviluppo è importante al fine di comprendere ed analizzare compiutamente la PAC¹.

Nel 1992 il Trattato di Maastricht² ha istituito l'Unione Europea. Questa nuova istituzione è fondata sulle Comunità Europee, integrate dalle politiche previste dal Trattato stesso. Gli obiettivi dell'UE sono la promozione di uno sviluppo economico equilibrato e sostenibile con l'istituzione dell'unione economica e monetaria; l'affermazione della sua identità sulla scena politica internazionale con politiche estere, di sicurezza e di difesa comuni; l'istituzione della cittadinanza dell'Unione.

L'UE conserva e rafforza le Istituzioni e l'insieme di norme che regolano l'attività della CE e estende, sia pure timidamente, il processo ad altre politiche.

Il principale organo istituzionale dell'UE è il Consiglio Europeo che riunisce i capi di Stato o di Governo dei Paesi membri e il Presidente della Commissione Europea. Il Consiglio si riunisce almeno due volte all'anno. Il compito del Consiglio è fornire l'impulso necessario allo sviluppo dell'Unione e definire gli

¹ Per la costruzione di questo capitolo mi sono avvalso dei documenti on-line sul portale dell'Unione Europea consultabili in lingua italiana all'indirizzo http://europa.eu/abouteuropa/index_it.htm.

² Questo trattato deve la sua notorietà alla creazione della moneta unica europea, poi chiamata Euro. In realtà, l'unione monetaria è stata solo una delle innovazioni previste da questo Trattato che ha rappresentato un notevole passo in avanti nel processo di integrazione europeo.

orientamenti politici generali. Sono organi dell'Unione tutte le istituzioni previste dal Trattato istitutivo della CE.

La CE fu istituita nel 1957 con i Trattati di Roma³ come Comunità Economica Europea (CEE), la sua denominazione è stata cambiata in Comunità Europea (CE) dal Trattato di Maastricht del 1992, meglio noto come Trattato sull'Unione Europea.

Il suo compito era quello di promuovere (attraverso un mercato comune, un'unione economica e monetaria ed un'insieme di politiche ed azioni comuni) lo sviluppo armonioso e sostenibile delle attività economiche e di rafforzare la coesione economica e sociale nonché incrementare la solidarietà tra gli Stati membri.

L'azione dell'UE spazia in un'ampia gamma di attività in campo economico e sociale ed in particolare promuove: la libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali tra i Paesi membri; una politica commerciale comune; politiche comuni in agricoltura, industria, trasporti, ambiente; una politica sociale comune.

La creazione e l'attività dell'UE è, quindi, finalizzata alla promozione della crescita economica nei Paesi membri, attraverso un mercato in cui merci e fattori della produzione possano circolare liberamente senza alcun tipo di barriera che ne freni lo scambio.

La conoscenza degli assetti istituzionali dell'UE e dell'organizzazione dei processi decisionali che vi si svolgono è, a mio avviso, fondamentale per la comprensione del corpus della Politica Agricola Comune e della sua evoluzione. Va precisato, però, che tale assetto è in continua evoluzione per effetto di due principali fattori: l'integrazione europea, che procede verso forme sempre più strette di unione sia politica che economica e sociale, e

³ È stato firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1958, è stato firmato contemporaneamente al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

il processo di allargamento che ha portato i Paesi membri dal nucleo iniziale di sei unità alle attuali 27⁴.

Il processo di integrazione, che ha trasformato la CE da poco più di una semplice unione doganale in un'area pienamente integrata da un punto di vista economico ha comportato un graduale trasferimento di parte della sovranità dei singoli Stati membri verso questo nuovo soggetto istituzionale. Ciò ha reso necessario la modifica del ruolo delle Istituzioni comunitarie esistenti, che hanno assunto un numero crescente di funzioni, oltre che crearne di nuove con competenze specifiche.

Poi anche i vari allargamenti dell'UE hanno richiesto anche un aggiustamento del funzionamento istituzionale per evitare che la presenza di un numero così ampio di soggetti ne bloccasse il processo decisionale. Le principali istituzioni della UE (analizzate in base alla divisione dello stato delle democrazie occidentali, ovvero potere legislativo, esecutivo e giudiziario) sono: Commissione, Consiglio dei Ministri, Parlamento Europeo e Corte Europea di Giustizia.

La Commissione esercita il potere esecutivo nella UE ed è la custode dei Trattati. È composta da un numero variabile di commissari, due dai Paesi membri maggiori ed uno da tutti gli altri. I Commissari, sebbene siano designati dai governi dei rispettivi Stati di provenienza, agiscono in piena autonomia rispetto ai governi dei loro Paesi nell'esclusivo interesse della UE.

I Commissari hanno competenze su una o più aree dell'UE e restano in carica per cinque anni, con un mandato rinnovabile una sola volta. Sebbene la Commissione rappresenti il potere esecutivo dell'Unione Europea, avendo il compito di provvedere alla

⁴ I sei Paesi fondatori furono Belgio, Germania dell'ovest, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Nel 1973 entrarono anche Regno Unito, Irlanda e Danimarca, nel 1981 la Grecia, nel 1986 Spagna e Portogallo, il 1995 è stata poi la volta di Austria, Svezia e Finlandia. Nel 2004 ci fu l'allargamento più grande con Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria. L'ultimo allargamento vide nel 2007 l'entrata di Bulgaria e Romania.

attuazione ed alla gestione delle politiche comuni, essa svolge, come vedremo meglio nei prossimi capitoli, anche un ruolo molto importante nel processo di formazione delle decisioni politiche.

Tale ruolo si esplica sia con iniziative di indirizzo per le politiche comuni (con raccomandazioni e pareri), sia con proposte al Consiglio dei Ministri. La Commissione ha tra i suoi poteri quello di poter citare i Governi nazionali davanti alla Corte Europea in tutti i casi in cui ritiene che non siano rispettate le norme comunitarie.

Il Consiglio dei Ministri è formato dai Primi Ministri dei Paesi membri. La composizione del Consiglio varia in base all'agenda dei lavori. Sulle questioni agricole deliberano i Ministri dell'agricoltura degli Stati Membri. Il Consiglio delibera su proposte della Commissione e quando su queste non sia possibile trovare un'intesa, il Consiglio indica alla Commissione una possibile soluzione di compromesso, chiedendo di formulare una proposta idonea per arrivare ad un accordo.

Le deliberazioni del Consiglio sono prese a maggioranza (come per la Commissione), e i rappresentanti dei Governi nazionali hanno a disposizione un numero di voti rapportato alle dimensioni del Paese. Una proposta per essere accolta deve raggiungere un quorum che impedisce, però, che per una decisione sia sufficiente il parere favorevole degli Stati membri più grandi⁵.

È evidente, quindi, che il Consiglio rappresenta gli interessi nazionali, mentre la Commissione esprime quelli della Comunità nel suo insieme. Le decisioni in ambito comunitario sono dunque il risultato della dialettica fra questi due interessi.

Il Parlamento Europeo è la voce democratica dei cittadini. I suoi membri (deputati) sono eletti a suffragio universale diretto ogni cinque anni e non sono organizzati in blocchi nazionali ma in

⁵ Un Paese membro può anche chiedere che una decisione sia presa all'unanimità quando ritiene che essa possa ledere i suoi interessi vitali.

sette gruppi politici europei. Ogni gruppo riflette l'ideologia politica dei partiti nazionali a cui appartengono i suoi membri. Il Parlamento ha poteri decisionali in materia di bilancio e partecipa all'attività legislativa della Comunità⁶.

La Corte di Giustizia ha il compito di garantire l'osservanza del diritto nell'applicazione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché delle norme adottate dalle istituzioni comunitarie competenti. È l'organo giurisdizionale della Comunità e, seguendo grosso modo le procedure dei tribunali nazionali, è composta da ventisette giudici, uno per Stato membro, assistiti da otto avvocati generali. I giudici e gli avvocati generali sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri con mandato di 6 anni, rinnovabile.

Accanto alle Istituzioni sopra elencate, che assolvono il potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale, i Trattati prevedono altre Istituzioni con il compito di rappresentare in sede comunitaria le diverse componenti della società e del territorio della Comunità. Il Comitato Economico e Sociale è un organo consultivo che rappresenta le varie componenti sociali (sindacati, lavoratori, organizzazioni professionali del mondo agricolo ed industriale, unione dei consumatori, etc.) dei Paesi membri. Il Consiglio e la Commissione sono tenuti ad ascoltare il Comitato tutte le volte che il Trattato lo impone.

Con l'avvio della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria⁷, la Banca Centrale Europea è diventato il soggetto istituzionale al quale i Paesi aderenti hanno delegato poteri in materia monetaria. La BCE con le Banche Centrali dei Paesi membri

⁶ Recentemente, in seguito all'approvazione del Trattato di Amsterdam del 1997, tra i poteri del Parlamento rientra anche quello di poter dare o meno la fiducia al programma della Commissione.

⁷ La prima fase iniziò nel 1990 data in cui sarebbero state abolite, in linea di principio, tutte le restrizioni alla circolazione dei capitali tra gli Stati membri. La creazione dell'Istituto Monetario Europeo (IME), avvenuta il 1 gennaio 1994, segnò l'avvio della seconda fase della UEM. L'IME doveva rafforzare la cooperazione tra le banche centrali ed il coordinamento delle politiche.

costituisce il Sistema della Banche Centrali Europee (SBCE) con i compiti di definire ed attuare la politica monetaria della CE.

1.2 L'avvio di una Politica Agricola Comune: obiettivi, principi univoci e prime contraddizioni

All'agricoltura è stato dedicato il titolo II della seconda parte del Trattato di Roma, costituito a sua volta da dieci articoli nei quali sono definite le condizioni di inserimento del settore agricolo nell'ambito del mercato unico, gli obiettivi e le azioni con le quali la Comunità intende perseguirli nonché le misure per consentire l'adeguamento dei Paesi membri⁸.

Ciascuno dei sei Paesi della CEE aveva, infatti, una propria politica agraria ma ben presto si capì che uno strumento efficace poteva essere quello di promuovere e sostenere una Politica Agricola Comune. In particolare l'articolo 39⁹ stabiliva gli obiettivi principali della Politica Agricola Comunitaria: incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola nonché una migliore utilizzazione dei fattori produttivi; assicurare, così, un miglior tenore di vita per la popolazione agricola per mezzo dell'aumento dei guadagni di coloro che lavorano in agricoltura; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi di offerta ragionevoli ai consumatori.

⁸ Sono rispettivamente gli art. 38, art. 39, artt. 40-43, artt. 44-46.

⁹ Il Testo integrale del Trattato di Roma è consultabile in lingua italiana sul sito internet dell'Unione Europea, allo specifico indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>.

Come indicato dall'articolo 43 del Trattato alla Comunità venne chiesto di tenere una conferenza per fornire la base sulla quale la Commissione Europea avrebbe potuto formulare proposte per la Politica Agricola Comunitaria¹⁰. Dal 3 al 12 luglio 1958 i sei firmatari del Trattato si riunirono a Stresa dove, sulla base degli obiettivi fissati dal Trattato di Roma, diedero vita ad un ampio confronto per individuare gli aspetti primari per una Politica Agricola Comune, raffrontando le loro singole politiche. La Commissione presentò le proprie posizioni per voce del Commissario all'agricoltura Sicco Mansholt¹¹.

Come sottolineato da Marsh John nel suo volume *La Politica Agricola Comunitaria*¹², la relazione poneva l'accento sia sulla necessità di promuovere l'aumento della produttività, quale strumento per garantire reddito agli agricoltori, sia sull'esigenza di avviare uno sviluppo selettivo dell'agricoltura europea attraverso una politica delle Strutture appropriata. Emerse con chiarezza la necessità di considerare il settore agricolo come parte integrante dell'economia, con un respiro più ampio in modo da adottare misure sia coordinate tra di loro sia coerenti con le altre politiche economiche. Nella relazione è dedicata particolare attenzione nel favorire l'incremento produttivo dell'agricoltura europea.

Dalla lettura della relazione è evidente che al momento della sua istituzione la PAC non teneva conto degli aspetti di tutela ambientale o di controllo da parte dei consumatori, infatti l'ordine delle priorità privilegiava quegli aspetti che permettevano di garantire una fornitura regolare e costante di prodotti alimentari ai mercati dei Paesi dell'allora MEC (Mercato Comune Europeo), oggi UE (Unione Europea).

¹⁰ Il Trattato di Roma per la PAC si limita a fornire indicazioni generali sia sulle azioni da intraprendere sia sugli obiettivi da perseguire.

¹¹ Sicco Mansholt è stato Ministro dell'Agricoltura olandese e dal 1958 fino al 1973, Commissario della CEE responsabile della politica agricola.

¹² Cfr. M. John, *La Politica Agricola Comunitaria*, Laterza, Roma, 1982.

Le priorità erano funzionali alla modernizzazione spinta di fine anni Cinquanta, con la massiccia meccanizzazione, l'utilizzo su larga scala di concimi ed antiparassitari e l'effettivo abbandono del settore da parte di piccoli contadini e braccianti. Mansholt sottolineò, così, in modo inequivocabile, l'importanza di un'azione coordinata tra gli interventi a favore dei mercati, arrivando a concludere che “non può crearsi un mercato comune senza un miglioramento della struttura agricola, in particolare nelle parti d'Europa dove questa è molto arretrata”¹³.

Il raggiungimento degli obiettivi suddetti era subordinato al rispetto di tre principi fondamentali ed univocamente riconosciuti: l'unicità del mercato, inteso come libera circolazione dei prodotti agricoli nell'ambito degli Stati membri; la preferenza comunitaria, ossia la priorità negli scambi per i prodotti agricoli dell'Unione Europea avvantaggiati dal punto di vista del prezzo rispetto ai prodotti importati (così da proteggere il mercato interno dai prodotti importati dai Paesi terzi a basso prezzo); solidarietà finanziaria, attuata con il sostegno delle spese e dei costi inerenti l'applicazione della PAC a carico del bilancio comunitario e con il sostegno dei prezzi.

Uno degli strumenti utilizzati per raggiungere i citati obiettivi sono state le Organizzazioni Comuni dei Mercati agricoli (OCM). Consistevano nell'insieme delle norme adottate dagli organismi comunitari che si sono sostituite progressivamente alle organizzazioni nazionali di mercato da quando è stata istituita la PAC.

Le OCM andranno a costituire di lì a poco gli strumenti di base del mercato agricolo comune in quanto miravano ad eliminare gli ostacoli agli scambi intracomunitari dei prodotti, a mantenere barriere doganali comuni nei confronti dei Paesi terzi e si

¹³ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto CNEL sulla Politica Agricola Comune*, Roma, 1986.

prefiggevano il fine di stabilizzare i mercati, di garantire un tenore di vita equo agli agricoltori e di aumentare la produttività dell'agricoltura. Le OCM consentirono per i prodotti agricoli la fissazione di prezzi unici per tutti i mercati europei, la concessione di aiuti ai produttori, l'istituzione di meccanismi di controllo della produzione e la disciplina degli scambi con i Paesi terzi (importazione ed esportazione).

Oggi per il 96% della produzione agricola comunitaria esistono delle organizzazioni di mercato comuni, infatti tutti i maggiori prodotti sono coperti da una qualche forma di sostegno sistematico¹⁴.

La prima organizzazione dei mercati ad essere istituita fu, nel 1962, quella per i cereali, perché andava ad interessare prodotti particolarmente importanti per l'agricoltura europea. Come sottolinea Simone Vieri¹⁵ questo tipo di organizzazione aveva come scopo primario quello di proteggere l'Europa nei confronti dei Paesi terzi nonché sostenere il mercato interno attraverso le seguenti misure: determinazione di un prezzo che la Comunità riteneva ideale in relazione al funzionamento delle Organizzazioni Comuni di Mercato (prezzo indicativo); fissazione di un prezzo minimo garantito (prezzo d'intervento); messa in atto di sistemi per impedire che i prodotti dei Paesi terzi arrivassero sul mercato interno con prezzi inferiori a quello prefissato.

Nel caso della Politica Agricola Comune le risorse finanziarie vennero erogate attraverso il FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), istituito nel 1962. In seguito alle importanti modifiche che, come vedremo, interesseranno la Politica Agricola Comune, il FEAOG sarà sostituito da due distinti fondi chiamati FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) per la parte

¹⁴ Cfr. R. Fanfani, *Lo Sviluppo della Politica Agricola Comunitaria*, Carocci, Roma, 1990.

¹⁵ Cfr. S. Vieri, *La Politica Agricola Comune: dal Trattato di Roma alla Riforma Mac Sharry*, Edagricole, Bologna, 1994.

Garanzia del precedente FEAOG, e FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), erede della sezione Orientamento. La sezione “Garanzia” del FEAOG si occupava del finanziamento delle misure di sostegno dei prezzi, e la sezione “Orientamento” di interventi di tipo strutturale.

La politica dei prezzi è stata , tra i meccanismi d'intervento della PAC, senza dubbio il più importante. Essa si fondava sul controllo dei mercati per raggiungere il livello del prezzo desiderato. La Comunità scelse di utilizzare la politica dei prezzi per agevolare l'ammodernamento dell'agricoltura europea e per limitare l'espansione dei fenomeni di abbandono dell'attività agricola in conseguenza al generale sviluppo economico registrato in quegli anni¹⁶.

Così, per ogni prodotto coperto dalla PAC e facente parte di un'organizzazione comune di mercato, c'era un periodo di transizione dove i differenti livelli dei prezzi nazionali dovevano essere allineati in modo tale che si arrivasse ad applicare un prezzo comune in tutta la Comunità. In assenza di una moneta europea comune, dal 1962 i prezzi comuni vennero espressi in Unità di Conto (UC). Non si trattava di una moneta reale, ma di una comune misura del valore dei prodotti agricoli.

L'obiettivo della politica dei prezzi consisteva, praticamente, nel mantenimento di un livello adeguato dei prezzi interni per gli agricoltori dei Paesi membri. Il limite più evidente di tale decisione operativa va ricercato proprio nella natura della politica dei prezzi stessa: infatti il principale intervento attraverso il quale operava tale politica era rappresentato dalla fissazione dei prezzi comunitari su livelli più elevati di quelli riscontrabili sui mercati esterni alla Comunità, cosicché gli agricoltori avevano la possibilità di poter

¹⁶ Cfr. M. John, *La Politica Agricola Comunitaria*, cit.

contare sulla garanzia del prezzo comunitario per una quantità illimitata di prodotto.

È evidente così che la possibilità di produrre in riferimento ad un sistema di prezzi determinato ha posto politicamente, fin dalle prime fasi di attuazione della PAC, le premesse per l'insorgenza del problema delle eccedenze produttive che ha caratterizzato lo sviluppo recente dell'agricoltura europea. La Comunità, adottando la decisione di impostare i propri interventi a favore dell'agricoltura sull'instaurazione di un sistema di garanzie fondato sul sostegno dei prezzi alla produzione ha, di fatto, rinunciato alla possibilità di affidarsi al meccanismo dei prezzi per orientare la formazione dell'offerta agricola¹⁷.

In un'economia fondata sul libero mercato, infatti, i problemi relativi alla formazione dell'offerta sono risolti dal meccanismo dei prezzi che consente di mantenere il livello complessivo dei consumi nei limiti delle quantità di prodotti sostenibili¹⁸. Grazie a questa possibilità l'agricoltura europea ha espanso le proprie produzioni fino al punto che esse sono cresciute con ritmi superiori a quelli della domanda, sia sul mercato comunitario, che su quello mondiale.

La scelta di attuare una politica comune a favore dell'agricoltura, fondata esclusivamente sul sostegno dei prezzi rappresentava la soluzione più facilmente praticabile, in quanto, ciascuno dei sei Paesi membri aveva, prima dell'istituzione della CEE, una propria politica agricola, il cui principale strumento era proprio il sostegno dei prezzi alla produzione.

La Comunità rinunciò, così, ad elaborare una politica comune per gli interventi sulle strutture produttive e la PAC fu privata di un

¹⁷ Cfr. S. Vieri, *Politica agraria: comunitaria, nazionale e regionale*, Edagricole, Bologna, 2001.

¹⁸ Se il prezzo corrente di un bene conduce alla carenza dello stesso bene, il prezzo aumenta scoraggiando i compratori ed incentivando i produttori, fino a che il livello dei consumi non eguaglia nuovamente la produzione disponibile; il contrario, invece, accade se il prezzo corrente del bene in esame è tanto elevato da condurre ad una sua eccedenza.

elemento che era stato definito essenziale per la sua riuscita¹⁹. Questa politica si è dimostrata costosa per il bilancio comunitario, e la maggior parte dei fondi sono stati spesi proprio per sostenerla. È una preoccupazione comprensibile quella di concentrarsi sui costi di bilancio della PAC in quanto più di tre quarti dell'intero bilancio CEE è stato speso per il mantenimento della sola politica dei prezzi agricoli.

1.3 Primi sviluppi della PAC e problemi degli anni '60: Politiche Strutturali e "Piano Mansholt"

Fin dai suoi primi sviluppi apparve chiaro che la PAC era caratterizzata dal ricorso al sostegno dei prezzi agricoli come elemento centrale per risolvere i numerosi problemi dell'agricoltura dei Paesi europei. La politica per gli interventi strutturali a favore dell'agricoltura, già prevista nel Trattato di Roma, nella seconda parte dell'art. 39, cui doveva essere destinato almeno il 30% delle risorse finanziarie per la politica agricola, è stata ben presto trascurata²⁰.

Anche le indicazioni e le raccomandazioni sulla necessità di politiche strutturali in agricoltura, scaturite dalla prima Conferenza Intergovernativa di Stresa, del 1959 sono state per molto tempo disattese. Attuare una politica comune delle strutture avrebbe implicato una limitazione della sovranità nazionale degli Stati membri per i temi inerenti il settore primario ed uno stravolgimento

¹⁹ Il rifiuto da parte del Consiglio di avviare una politica comune delle strutture interpretava la volontà dei Governi degli Stati membri di riservarsi, in questo campo, la facoltà di procedere con interventi a carattere nazionale.

²⁰ Ho trovato molto utile la lettura del Trattato consultabile integralmente sul sito dell'Unione Europea, allo specifico indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>.

delle singole politiche nazionali. La politica delle strutture veniva, così, affidata principalmente all'iniziativa delle politiche nazionali; anche se, non sempre, gli interventi attuati dai vari Governi erano da considerare coerenti con il tipo di politica che gli stessi Stati membri sostenevano a livello comunitario.

Il sostegno dei prezzi avrebbe dovuto, almeno nelle intenzioni, accrescere la disponibilità finanziaria degli agricoltori, affinché essi potessero realizzare investimenti volti a migliorare le loro strutture produttive. In molti Stati gli interventi nazionali di politica strutturale si limitavano al mantenimento ed alla creazione di aziende di piccole dimensioni che riuscivano a sopravvivere solo grazie al sostegno della Comunità.

Fin dall'inizio si delinearono i rischi in cui sarebbe incorsa l'agricoltura europea se non si fosse al più presto attuata una politica strutturale coordinata e precisa e, soprattutto, se si fosse continuato a puntare sulla sola politica dei prezzi: crescita della produzione in misura superiore alle esigenze della domanda²¹ e impossibilità di risolvere i problemi sociali dell'agricoltura. Di fatto la PAC avanzava solamente sulle due linee direttrici dei prezzi e dei mercati unici senza occuparsi in modo organico delle strutture. I criteri della Politica Agricola Comune necessitavano, quindi, di una revisione e la Commissione spostò il discorso dai prezzi alle strutture studiando possibile forme di aggiustamento.

Nel 1968 fu presentata la prima proposta di revisione della PAC con il *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità Economia Europea*, meglio noto come "Piano Mansholt", dal nome del suo ideatore. Proponeva di fornire soluzioni di lungo

²¹ Il livello elevato in base al quale erano calcolati i prezzi dei prodotti agricoli costituiva un rilevante incentivo alla crescita produttiva, il cui tasso d'incremento, già negli anni '60, era superiore a quello della domanda. I prezzi unici, infatti, avrebbero dovuto avere il compito di assicurare un livello di vita dignitoso agli agricoltori, ma in concreto, i prezzi fissati e garantiti sono più alti di quelli mondiali provocando la formazione di eccedenze. La conseguente necessità di eliminarle attraverso l'esportazione sottocosto trasforma la politica dei prezzi in un mezzo di sostegno dei prodotti a tutto vantaggio dei grandi produttori.

periodo ai problemi della PAC ed ipotizzava la realizzazione degli obiettivi indicati in un periodo di dieci anni.

Il Piano era articolato in quattro punti e le linee fondamentali della nuova politica proposta dalla Commissione erano contenute nella quarta parte di tale documento che è dedicato al “Programma Agricoltura 1980”. Il rapporto, oltre ad esporre le nuove linee politiche descriveva anche i risultati fino ad allora ottenuti dalla PAC.

Tra i principali problemi cui si trovava di fronte l’agricoltura europea oltre alla sovrapproduzione²² c’erano la limitata dimensione e la frammentazione delle unità di produzione. Anche la relativa tendenza della popolazione agricola a distribuirsi nelle classi di età più avanzate contribuiva a ritardare qualunque processo di aggiustamento²³.

Piccoli agricoltori, mantenuti in attività dalla politica di sostegno dei prezzi, avrebbero continuato a produrre beni per i quali la domanda del mercato risultava satura. Nel Memorandum venne sottolineato il ruolo non positivo svolto dal sistema di intervento sui mercati che, essendo basato su di un sostegno illimitato in base a prezzi elevati, contribuiva a ritardare l’uscita dalla produzione di aziende agricole marginali e, nel complesso, rallentava il processo di ammodernamento dell’agricoltura comunitaria.

Veniva sollevata così una pesante critica agli strumenti adottati fino ad allora e quindi, in definitiva, anche alla capacità della PAC di perseguire le finalità previste nel Trattato istitutivo della CEE.

La nuova struttura si sarebbe dovuta basare sulla formazione di imprese di dimensioni adeguate attraverso una riduzione della

²² I prodotti incontravano così difficoltà di collocamento sul mercato, il che contribuiva a rendere difficilmente contenibile la crescita delle spese necessarie per il loro magazzinaggio e smaltimento.

²³ Cfr. S. Vieri, *La Politica Agricola Comune: dal Trattato di Roma alla Riforma Mac Sharry*, cit.

popolazione agricola ed un aumento contemporaneo della dimensione delle aziende.

Si sosteneva che queste unità produttive modernizzate sarebbero state in grado di adeguarsi alle condizioni espresse dal mercato. Le misure proposte erano principalmente due: aiutare la popolazione agricola ad intraprendere nuove attività (o ad andare in pensione) e sostenere la popolazione agricola che rimaneva nel settore con la modernizzazione delle aziende agricole.

Il Memorandum si poneva anche obiettivi di miglioramento sotto l'aspetto dell'informazione, dell'organizzazione di associazioni tra produttori e mirava anche ad una maggiore responsabilità degli agricoltori nella commercializzazione dei prodotti agricoli. La nuova sfera di azione della PAC avrebbe dovuto ruotare attorno ai due riferimenti centrali già indicati dalla Conferenza di Stresa, ovvero alla politica dei prezzi ed a quella delle strutture.

Ciò, secondo Mansholt, avrebbe dovuto consentire di giungere ad un risultato di compromesso tra l'obiettivo di garantire un reddito remunerativo agli agricoltori e, nel contempo, di evitare che si formassero eccedenze produttive. Scopo principale delle proposte di Mansholt era quello di garantire alla popolazione rurale la possibilità di conseguire un reddito equiparabile a quello che avrebbe potuto trarre dallo svolgimento di attività non agricole. La Comunità avrebbe continuato a garantire il sostegno attraverso i prezzi ma per un numero assai ridotto di agricoltori²⁴.

In base alle previsioni del Programma, la riduzione degli addetti avrebbe interessato prevalentemente agricoltori di età superiore ai 55 anni i quali, potendo godere del premio di prepensionamento concesso loro dalla Comunità, non avrebbero

²⁴ La riduzione del sostegno attraverso i prezzi non sarebbe dovuta avvenire in modo drastico in quanto c'era il timore che tale diminuzione avrebbe potuto stimolare gli agricoltori ad aumentare la produzione nel tentativo di mantenere il reddito.

cercato un nuovo impiego. Per coloro che avrebbero continuato a svolgere la loro attività nel settore agricolo erano previste una serie di azioni volte sia a determinare l'ampliamento delle dimensioni aziendali e, più in generale, a favorire tutti gli aspetti che potevano contribuire ad innalzare l'efficienza economica delle strutture produttive agricole.

Simone Vieri sottolinea un aspetto che forse è stato il più innovativo, ovvero quello di proporre l'attuazione di una politica integrata nelle azioni da intraprendere e differenziata nella sua attuazione in base alle caratteristiche delle regioni a cui gli stessi interventi erano rivolti²⁵. Questo insieme di proposte vasto e sotto molti aspetti radicale doveva, secondo gli intenti dei promotori, scuotere la Comunità per far sì che si percepisse l'inadeguatezza delle misure di breve periodo sui prezzi in un contesto di problemi sociali di tipo strutturale cronici e tendenti a perpetuarsi nel tempo.

Di fatto il Memorandum provocò diffuse reazioni ed una serie di vivaci discussioni in quanto Mansholt fu accusato di voler stravolgere la struttura economica e sociale dell'agricoltura europea a danno della piccola impresa a conduzione familiare, nonché di determinare un esodo indiscriminato dalle campagne, ma soprattutto di accrescere le competenze della Commissione a scapito dei Governi degli Stati membri.

Mansholt rispedì al mittente le accuse²⁶ rivoltegli ma inevitabilmente le controversie portarono ad accantonare i propositi di una revisione della PAC, soprattutto per il sostanziale disaccordo tra Commissione e Consiglio in merito all'opportunità di procedere all'applicazione pratica delle linee politiche proposte da Mansholt.

Due anni dopo nel 1970 la Commissione presentò cinque proposte che ridimensionano decisamente i propositi di svolta

²⁵ Cfr. S. Vieri, *La Politica Agricola Comune: dal Trattato di Roma alla Riforma Mac Sharry*, cit.

²⁶ Rispose alle accuse con una replica di suo pugno pubblicata nel 1970. S. L. Mansholt, *Le critiche mosse al mio Piano e come le rifiuto*, in «Rivista di Diritto agrario», n. 4, 1970.

contenuti nel Piano Mansholt. Tali proposte costituirono la base per l'adozione, nel 1972, delle direttive con cui sarà inaugurata la politica comune delle strutture²⁷. Nonostante si sia dato vita ad un lungo e laborioso processo di riforma per orientarla verso lo sviluppo rurale, la PAC manca ancora di una politica strutturale ben definita.

La ragione di questa carenza risiedeva nel fatto che la PAC venne affrontata come una questione settoriale e separata dalle altre politiche. Il sostanziale insuccesso delle linee politiche proposte da Mansholt furono, però, oggetto di numerosi approfondimenti e studi che costituirono un prezioso contributo per ulteriori approfondimenti e revisioni future.

²⁷ Le prime iniziative comunitarie di politica strutturale avvennero anche nel 1964, tuttavia, come ho già detto, fu un intervento assai limitato in quanto all'epoca, la politica delle strutture era di competenza degli Stati membri.

CAPITOLO SECONDO

Lo sviluppo della PAC: dalle prime proposte di revisione alla riforma MacSharry

2.1 La PAC dalla crisi economica degli anni Settanta alla “svolta del 31 marzo 1984”

Dopo il boom economico degli anni Cinquanta e Sessanta si assisté, con gli anni Settanta, ad una crisi economica internazionale che, inevitabilmente, ebbe ripercussioni pesanti anche sull'agricoltura europea. I tre eventi storici che fecero da catalizzatori di tale crisi generale furono certamente l'annuncio dell'inconvertibilità del dollaro nel 1971²⁸, il conflitto arabo-israeliano del 1973 (guerra del Kippur) e la rivoluzione islamica in Iran del 1979. La decisione statunitense dell'inconvertibilità del dollaro e l'abolizione del sistema dei cambi fissi provocò una svalutazione del dollaro ed una conseguente crescita di concorrenzialità delle esportazioni agricole americane.

Per la Politica Agricola Comune l'abbandono del sistema di cambi fissi significava non poter più contare sulla certezza delle parità monetarie fisse che il sistema di Bretton Woods aveva garantito finora. Con la libera fluttuazione delle valute, la PAC venne minata proprio nei suoi principi portanti, ovvero l'unicità dei prezzi e del mercato.

Nel 1972 vennero così emanate delle direttive che furono definite socio-strutturali. Si trattava di un disegno organico che mirava all'ammodernamento delle strutture di produzione agricola

²⁸ L'allora Presidente degli Stati Uniti, Richard Nixon, decise di porre fine agli accordi di Bretton Woods del 1944 dove venne stabilita una parità di cambio quasi fissa delle principali monete nei confronti del dollaro USA, per il quale fu stabilita una convertibilità in oro sulla base di 35 dollari per oncia di oro fino.

attraverso l'aumento delle dimensioni delle imprese. La prima direttiva n. 159 contemplava le misure per l'ammodernamento delle strutture aziendali prevedendo incentivi ai conduttori anziani che si impegnavano ad abbandonare l'attività agricola e che sarebbero stati disposti a cedere i terreni ad imprenditori che intendevano modernizzare la struttura delle loro aziende. Invece, il ruolo della direttiva n. 161 fu fornire il supporto informativo per il cambiamento organizzativo della produzione agricola.

Nel 1975 vengono, inoltre, adottate misure a favore degli agricoltori che svolgono le loro attività in zone svantaggiate e di montagna con la direttiva 268²⁹. Queste prime misure organiche in tema di politica strutturale avrebbero consentito la realizzazione del disegno tracciato da Mansholt, ma non ebbero modo di concretarsi in quanto c'era la scarsa volontà politica di concentrare gli sforzi sull'attuazione di un intervento volto a ridurre gli squilibri esistenti all'interno della Comunità.

La politica portante della PAC ovvero quella basata sulle sole sovvenzioni non poteva bastare. Come sottolinea Roberto Fanfani nel citato volume *Lo sviluppo della Politica Agricola Comunitaria* si davano sovvenzioni con la convinzione che qualunque tipo di aiuto finanziario potesse solo far bene agli agricoltori, ma erano state proprio queste politiche di sussidio indiscriminato a portare molti agricoltori nella miseria e nella povertà³⁰.

Negli anni Ottanta divenne sempre maggiore la necessità di una profonda revisione della Politica Agricola Comunitaria. Le contraddizioni e gli squilibri che avevano caratterizzato la PAC in quegli anni di applicazione ne determinarono un certo irrigidimento nei suoi confronti. Le difficoltà incontrate per la messa a regime del

²⁹ L'adozione di questa misura specifica doveva rispondere alla duplice esigenza di favorire il mantenimento di un numero minimo di agricoltori e, nel contempo, di garantire loro un livello di reddito adeguato.

³⁰ Per anni si sono concesse sovvenzioni senza prospettive e programmi di sviluppo soprattutto perché molti politici non volevano risolvere il problema e trovarono di gran lunga più facile concedere una sovvenzione, così da attenuare momentaneamente la miseria.

Sistema Monetario Europeo (SME)³¹ e l'andamento divergente delle economie dei diversi Stati europei, rileva la necessità di una politica economica comune.

Si trattava di anni di profonda crisi politica e rimaneva centrale la questione della spesa e delle eccedenze delle produzioni agricole. Nei primi anni Ottanta il problema della riforma della PAC si pose nei termini della sua compatibilità con le altre politiche economiche sostenute a livello nazionale dai vari Stati membri.

La crisi economica degli anni Settanta aveva imposto ai Paesi della Comunità l'adozione di politiche volte al contenimento della spesa pubblica ed al controllo della bilancia commerciale, contribuendo a rendere sempre meno accettabile l'idea di continuare a sostenere una politica costosa e ricca di contraddizioni di fondo quale era la PAC.

Continuava nel 1980 la politica dei prezzi prudente instaurata negli anni Settanta e, più in generale, venne a maturazione l'esigenza di rivedere i meccanismi della PAC, alla luce dell'obiettivo prioritario di mettere un freno alle crescenti eccedenze produttive e di porre sotto controllo la lievitazione delle spese ad esse associata.

Fu questo lo spirito che animò il Rapporto Gundelach³² del 1980, un documento articolato di riflessione sulla PAC, con cui la Commissione aprì ufficialmente quel lungo e tormentato processo di revisione che solo quattro anni più tardi approdò ai primi risultati concreti.

³¹ Lo SME, sancito da una decisione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978 ed entrato in vigore il 13 marzo 1979, aveva come scopo primario quello di assicurare una zona di stabilità monetaria. Con lo SME è stato creato l'ECU, un paniere di valute le cui quantità erano fisse. Il suo valore è la media ponderata delle valute che la compongono.

³² Nel documento vennero analizzati 15 anni di attività della PAC, il cui bilancio riferito ai principali obiettivi fissati è stato ritenuto soddisfacente anche se si riconosceva l'eccessivo onere delle spese per l'agricoltura sul bilancio della Comunità.

Infatti la difesa della sostanza della PAC, dei suoi principi ispiratori e dei suoi meccanismi di intervento, costituiva l'obiettivo principale del Rapporto Gundelach, anche a prezzo di un approccio alquanto riduttivo al problema della sua revisione.

All'inizio del 1981 si insediò la nuova Commissione, di cui assunse la presidenza Gaston Thorn e continuò il processo di ripensamento della PAC con l'uscita del Rapporto Thorn³³ e del relativo Memorandum integrativo riguardante l'agricoltura, che doveva rendere operative le indicazioni contenute nei due Rapporti.

Le proposte presentate nel Memorandum si rivolgevano ad un campo molto ampio di interventi, che, nel complesso avrebbero dovuto svilupparsi su un raffronto con i mercati mondiali e con i Paesi principali concorrenti, sulla determinazione di obiettivi comunitari di produzione nonché sulla possibilità di aiuti diretti ai redditi. Una posizione di estrema importanza che, nei fatti, implicò un ulteriore passo in avanti per il superamento del principio della garanzia automatica ed illimitata.

Il 1983 fu un anno di grande attivismo sul fronte della riflessione sul tema di revisione della PAC, che assunse sempre più le caratteristiche di dossier "globale". Su di esso la Commissione lavorò con grande operosità e produsse, in poco più di un mese, un documento di proposte concrete che, pur non traducendosi entro l'anno in decisioni da parte del Consiglio, costituì l'asse portante della svolta operata con il compromesso del 31 marzo 1984.

La Commissione prospettò per la prima volta l'eventualità di una riduzione dei prezzi. Se il 1983 era stato l'anno della elaborazione di proposte e dei negoziati, che aveva visto protagonista la Commissione, il 1984 fu l'anno delle decisioni operative, che vide protagonista il Consiglio. La data del 31 marzo

³³ Rapporto presentato nel giugno 1981 esprimeva la volontà di tenere conto delle realtà del mercato per fissare i prezzi agricoli e soprattutto s'introduceva l'eventualità di limitare la garanzia per le produzioni eccedentarie così da superare il principio della garanzia automatica e illimitata.

1984 assunse un significato storico di svolta: per la prima volta, il Consiglio decise una diminuzione (sia pur simbolica) dei prezzi in ECU e pervenne anche all'approvazione di un pacchetto di misure contenenti modifiche rilevanti nei meccanismi della PAC (introduzione delle quote nel settore lattiero-caseario, applicazione di una politica dei prezzi, per la prima volta, restrittiva; realizzazione di un nuovo sistema agromonetario con la creazione dell'ECU verde).

Il periodo 1979-83 può considerarsi come quello della definitiva presa di coscienza dei problemi e delle contraddizioni della PAC, del loro carattere strutturale, della necessità improrogabile di intraprendere un'azione correttiva; in particolare, il 1983 fu un anno cruciale, di proposte e di dibattiti in cui si precisarono alcune delle linee concrete di intervento settoriale che sarebbero diventate tangibili con l'accordo tra Consiglio e Commissione del 1984.

2.2 Prospettive della PAC nelle proposte della Commissione: il Libro Verde e la sua evoluzione successiva

L'attivismo decisionale che il Consiglio aveva dimostrato nel 1984 sul terreno della revisione della politica dei mercati, si spostò negli anni successivi su quello delle azioni strutturali, concretizzandosi in due tappe importanti: l'approvazione, nel marzo, del nuovo Regolamento (CEE) n. 797 del 1985 in materia di politica agricola delle strutture ed il raggiungimento dell'accordo di vertice sui Programmi Integrati Mediterranei (PIM), con la

successiva approvazione del relativo Regolamento (CEE) n. 2088 del 1985.³⁴

Ciò rimuoveva la riserva greca all'allargamento ed il 12 giugno anche Spagna e Portogallo firmarono gli atti di adesione alla CEE, a partire dal 1° gennaio 1986. Se da un lato, quindi, la strada verso la revisione della PAC sembrava spianata dalla svolta del 1984, dall'altro affiorarono vecchi e nuovi contrasti che hanno misero in discussione alcuni aspetti della revisione stessa che sembravano acquisiti o che, di fatto, ne subordinarono la possibilità di applicazione ad un certo grado di rinazionalizzazione della PAC³⁵.

Sul fronte internazionale, il contenzioso commerciale USA-CEE, del resto mai sopito negli anni precedenti, diventò un vero e proprio conflitto, che si manifestava in un irrigidimento delle posizioni negoziali ed in una gestione sempre più spregiudicata della propria politica commerciale da parte di entrambi i contendenti. In questo scenario si aggiunsero nuove tensioni di bilancio e grossi problemi di smaltimento delle eccedenze.

Apparve ben presto chiaro che il compromesso del marzo 1984 non era sufficiente ad assicurare il compimento del processo di revisione della PAC e che su questo terreno era necessario pervenire ad un nuovo accordo, esteso alle forze sociali e a tutte le parti interessate, e dotato di requisiti di globalità ancora più estesi.

È in questo clima che nasceva il *Libro Verde*³⁶. Il documento intitolato: *Prospettive per la Politica Agraria Comune* si componeva di una introduzione e di quattro parti, di cui le prime

³⁴ Il Regolamento 797 rappresentò la base di riferimento per il successivo sviluppo della politica strutturale della Comunità che non fu più rivolta a favorire i soli investimenti che andavano ad accrescere la capacità produttiva. Mentre il Regolamento 2088 diede l'avvio a programmi di sviluppo regionale specifici.

³⁵ Per la costruzione di questa parte del capitolo mi sono avvalso del seguente volume: S. Vieri, *La Politica Agricola Comune: dal Trattato di Roma alla riforma MacSharry*, cit.

³⁶ Nel 1985 la Commissione presentò questo documento nel quale i problemi dell'agricoltura europea e la revisione degli strumenti della PAC erano trattati nella loro globalità. Venivano presentate varie opzioni per il futuro sviluppo della PAC e si invitavano le diverse parti interessate ad esprimere le loro opinioni dando vita ad un dibattito, dal quale la stessa Commissione intendeva trarre le indicazioni per elaborare le sue conclusioni in merito alla riforma della PAC.

due ancora generali e introduttive; la terza, che costituisce un po' il cuore del *Libro Verde*, era dedicata alla politica dei mercati e la quarta affronta tematiche relativamente nuove: ambiente, sviluppo integrato, intervento diretto sui redditi³⁷. Emergeva, così, una presa di coscienza delle problematiche legate all'agricoltura in un'Europa profondamente mutata, con un'attenzione accorta al contesto globale.

Veniva sottolineata la peculiarità del modello organizzativo dell'agricoltura europea, basato sull'azienda familiare di medie dimensioni, e se ne confermava in modo molto esplicito la preferenza, in contrapposizione al modello americano di un'agricoltura con molta terra e capitale ma pochi agricoltori.

Tale scelta, tuttavia, comportava dei problemi in termini di politica agraria, complicando il sistema di obiettivi e vincoli cui fare riferimento, in un delicato equilibrio di finalità economiche e sociali, di efficienza e di equità.

Di ciò c'era piena coscienza nel *Libro Verde*: infatti, come ricorda il documento, le leggi di mercato forse meglio si conciliavano con un'agricoltura del secondo tipo, estensiva, che non con una agricoltura familiare come quella europea dove, inoltre, il ristagno dell'economia dell'ultimo decennio aveva strutturalmente ridotto le possibilità di uscita dei lavoratori dal settore.

Il problema verteva, allora, su come rendere compatibile il mantenimento di una cospicua quota di lavoratori agricoli (con tutte le positive conseguenze che ciò comportava sul piano economico-sociale) con l'esigenza di non perdere di vista l'equilibrio sul mercato dei prodotti e senza inaccettabili sprechi di risorse economiche e finanziarie.

Per la PAC il mutato contesto delle condizioni internazionali si era tradotto soprattutto nella difficoltà di rispettare il vincolo di

³⁷ Per questo documento ho visionato il testo integrale on-line sul portale dell'Unione Europea, nella sezione "documenti" all'indirizzo http://europa.eu/documents/index_it.htm.

bilancio che ad essa si poneva, con la conseguente necessità, percepita in modo sempre più forte negli ultimi anni, di riorientarsi al rispetto delle leggi di mercato.

È questo del riorientamento al mercato il punto cruciale e il nodo principale del *Libro Verde*, a cui ispirare la diversificazione degli strumenti che si rendeva necessaria alla PAC, fermo restando i suoi obiettivi di fondo, che rimanevano sostanzialmente inalterati. Non a caso, la svolta del 31 marzo 1984 venne ricordata e valorizzata non tanto per le misure di gestione dell'offerta (quote di produzione nel settore lattiero), ma per la politica di prezzi restrittiva e per l'introduzione di limiti di garanzia, entrambi strumenti, appunto, che si muovevano più o meno esplicitamente verso un obiettivo di riorientamento al mercato.

Rispetto agli anni precedenti c'era un grande vincolo da rispettare: il vincolo del bilancio. Dal Rapporto CNEL sulla Politica Agricola Comune³⁸ emerge che le spese totali del FEOGA passarono da poco meno di dodici miliardi di ECU nel 1980, con una quota pari al 70% del bilancio comunitario, ad oltre venti miliardi nel 1985, per poi superare i trentotto miliardi alla fine degli anni Ottanta.

Si confermava l'esigenza, da anni avvertita, di una revisione della PAC, e si suggerivano i termini della svolta necessaria, sulla linea ormai da tempo predicata dalla Commissione: mantenimento degli obiettivi di fondo ma diversificazione degli strumenti, per un loro uso più economico ed incisivo. Quindi: maggiore orientamento al mercato nel perseguimento degli obiettivi economici, e azione a più ampio raggio, ma nello stesso tempo selettiva in quanto ai beneficiari, nel perseguimento degli obiettivi sociali.

Il documento (ripercorrendo la politica dei mercati degli ultimi 25 anni) ricordava l'esistenza di misure complementari alla

³⁸ Cfr. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto CNEL sulla Politica Agricola Comune*, cit.

politica dei prezzi, volte a porre disincentivi economici o addirittura limiti quantitativi alla produzione: dalla corresponsabilità³⁹, già operante dal 1977 nel settore lattiero, ai limiti di garanzia fissati per alcuni prodotti eccedentari, fino alle quote, da sempre esistenti per lo zucchero e dal 1984 in vigore anche per il latte.

Un aspetto innovativo del *Libro Verde* riguardava l'ambiente, infatti la Commissione poneva sia pur timidamente la questione, e la necessità, di affrontare i problemi ad esso connessi. Ciò significava non solo protezione dell'ambiente dalle pratiche agricole inquinanti, ma anche politica di valorizzazione delle potenzialità dell'agricoltura in quanto produttrice di servizi ambientali, mediante la promozione di attività compatibili con l'ambiente.

È con questo documento che venivano posti in primo piano problemi ambientali peculiari all'agricoltura intensiva di quegli anni. Come si può evincere nella PAC di questi primi anni affrontati, lo scopo principale di ogni manovra politica è sempre stato quello di rispondere ad una questione quantitativa piuttosto che ad una visione d'insieme che tenesse conto anche della sostenibilità ambientale e territoriale di “come” si produceva.

Con il Libro Verde si prendeva una prima coscienza sul modo di produrre e sui possibili sviluppi di una pratica agricola che non conosceva la parola eco-compatibilità. Come sottolinea Piero Bevilacqua nel suo libro *La mucca è savia* (e come avrò modo di analizzare in seguito) l'agricoltura proprio nei decenni fin qui analizzati aveva sconsideratamente valutato l'agricoltura come un ramo subalterno dell'industria e della chimica: “un'attività che ha

³⁹ Le misure di corresponsabilità sono state introdotte per far partecipare gli agricoltori alle spese comunitarie per lo smaltimento delle eccedenze e per la regolarizzazione del mercato. Nella pratica tali misure operavano attraverso l'applicazione di una riduzione del sostegno comunitario.

rapporti di dominio totale sulla natura”⁴⁰ con l’intera pratica agricola mossa da tonnellate di sostanze chimiche (erbicidi, fertilizzanti, diserbanti, pesticidi, ormoni ecc.).

Lo scopo dell’agricoltura era quello di produrre, ed analizzando lo sviluppo della Politica Agricola Comune nonché la sua storia questi erano aspetti che non destavano la minima preoccupazione, anche se si iniziò un percorso lento e a tutt’oggi solo in parte considerato, di valutare l’agricoltura in un contesto più ampio del solo ramo economico.

Uno dei principali scopi dichiarati dal *Libro Verde* era quello di stimolare un dibattito tra le organizzazioni professionali e le forze politiche sulle linee di intervento da esso proposte, con l’obiettivo di accelerare il processo di revisione della PAC in un contesto di maggiore globalità e con il massimo consenso possibile sulle scelte di fondo cui ispirare la revisione stessa.

Le posizioni espresse dai rappresentanti politici dei Paesi membri, a seguito della presentazione del *Libro Verde* evidenziarono un accordo circa la necessità di procedere ad una riforma della PAC: tuttavia solo i rappresentanti di Olanda e Gran Bretagna si dissero favorevoli ad una riduzione dei prezzi. La posizione di Francia, Danimarca e Belgio fu più cauta con l’intenzione di proseguire su una politica dei prezzi più prudente, mentre Irlanda, Italia e Grecia chiedevano di non puntare principalmente sulla manovra dei prezzi per orientare l’agricoltura al mercato⁴¹.

Tra i pareri espressi dai diversi organismi comunitari la posizione più articolata fu quella espressa di comune accordo dal COPA (Comitato europeo dei Produttori Agricoli), cui aderiscono le principali organizzazioni nazionali, e dal COGECA (Comitato Generale delle Cooperative Agricole). In essa, pur riconoscendo

⁴⁰ P. Bevilacqua, *La mucca è savia*, Donzelli, Roma, 2002, p. XIII.

⁴¹ Cfr. M. John, *La Politica Agricola Comunitaria*, cit.

l'esigenza di revisione della PAC, si rifiutava l'approccio generale del *Libro Verde*, la filosofia di fondo cui ispirare l'azione futura, sulla quale la Commissione chiedeva consensi. In particolare, veniva espressa la ferma opposizione all'idea, centrale nel *Libro Verde*, di ridurre progressivamente il sostegno dei prezzi.

Secondo il COPA ed il COGECA una strategia di questo tipo non era proponibile per molti motivi. Dal punto di vista dei produttori agricoli essa non era accettabile, poiché nel complesso avrebbe comportato una sensibile riduzione netta dei loro redditi, relegando inoltre molti di essi in un ghetto di assistenzialismo⁴².

I mesi successivi alla presentazione del *Libro Verde* furono contrassegnati da un'intensa attività da parte della Commissione la quale elaborò il documento COM 750 del 1985 intitolato *Un futuro per l'agricoltura europea*, noto anche come *Libro Bianco*⁴³, nel quale erano riassunti gli orientamenti della Commissione in base al dibattito originatosi dopo la presentazione del Libro Verde.

Il *Libro Bianco* era direttamente connesso al Libro Verde di cui ne costituiva una sorta di riedizione riveduta e corretta. Anche in questo documento venne descritto il problema centrale, ovvero, lo squilibrio tra domanda e offerta che si creò in molti settori dell'agricoltura europea. Le principali cause indicate erano l'alto livello dei prezzi e la garanzia illimitata di sostegno accordati dalla PAC.

La ricetta di riforma che ne conseguiva era quella di riorientare al mercato la produzione agricola.

Fin qui nulla di nuovo rispetto al *Libro Verde*, la sostanza è la stessa, ma cambiava il tipo di approccio che in questo caso divenne graduale.

⁴² Cfr. S. Vieri, *La Politica Agricola Comune: dal Trattato di Roma alla riforma MacSharry*, cit.

⁴³ Consultabile on-line nel sito dell'Unione Europea, nella specifica sezione "documenti della Commissione", all'indirizzo http://europa.eu/documenti/comm/index_it.htm.

In altri termini, per fare cambiare rotta alla PAC, più che una brusca sterzata, bisognava operare una virata progressiva verso la direzione che conduceva all'obiettivo da raggiungere, in modo da vincere gradualmente e senza danni l'inerzia con cui essa procedeva. Un modo, forse, di assicurare i potenziali danneggiati, la cui forza di pressione costituisce appunto la principale causa della pesante componente inerziale della PAC.

Il *Libro Bianco* poneva particolare enfasi sulla necessità di un impiego coerente e convergente di tutte le misure di intervento nell'agricoltura comunitaria. Ciò significava maggiore coordinamento degli strumenti attivati dalla PAC: convergenza di obiettivi tra politica dei prezzi e delle strutture.

Il *Libro Verde* ha rappresentato così un preciso richiamo alla realtà, in merito a cosa sarebbe stato necessario fare per risolvere i problemi dell'agricoltura europea, mentre il documento successivo ha dimostrato cosa, in realtà, era possibile fare, in relazione agli ostacoli ed ai vincoli che, da più parti, erano emersi, opponendosi nei fatti all'attuazione di una profonda riforma della PAC.

A mantenere in vita quest'esigenza di riforma però contribuì la ripresa del processo di integrazione europea, verificatosi a seguito dell'approvazione dell'Atto Unico nel dicembre 1985⁴⁴.

Il *Libro Verde*, proprio per le sue caratteristiche di documento propositivo volto a considerare il problema della riforma della PAC in relazione ai suoi molteplici aspetti ed in riferimento ad una prospettiva di lungo periodo continuò, anche negli anni successivi, a rappresentare un prezioso orientamento per la prosecuzione del processo di riforma di una PAC più efficiente, più aperta al mercato e più verde.

⁴⁴ È stato l'Atto Unico a riproporre l'esigenza di una revisione globale della PAC. Con l'approvazione di tale documento ebbe inizio un'importante fase di riforma della Comunità, nel cui ambito, la revisione della PAC divenne una componente di un progetto che prevedeva l'avanzamento del processo di integrazione europea e che si poneva come primo obiettivo la realizzazione del Mercato Unico a partire dal primo gennaio 1993.

2.3 La PAC nel contesto internazionale: il negoziato agricolo dell'Uruguay Round e la riforma MacSharry

Il mercato Internazionale di prodotti agricoli negli anni Ottanta conobbe una lunga fase di crisi caratterizzata da un modesto aumento degli scambi. La causa andava ricercata nell'evoluzione della domanda e dell'offerta di prodotti agricoli. L'offerta dei prodotti fu caratterizzata da un notevole aumento per effetto dell'innovazione e del più intenso impiego di mezzi tecnici, in particolare fertilizzanti ed antiparassitari. Infatti con il solo scopo della produttività si affermò un "processo di artificializzazione dell'agricoltura"⁴⁵ che oltre ad aver causato un aumento eccessivo dell'offerta (con tutte le conseguenze ad esso annesse) porterà anche, come vedremo, ad un'insostenibilità ambientale alquanto pesante.

Dal lato della domanda invece, specie per i prodotti di base, si ebbe, invece, un aumento ben più limitato⁴⁶. Le politiche agrarie ebbero poi un ruolo non secondario nel determinare la crisi nel commercio internazionale dei prodotti agricoli. L'impatto esercitato dalla PAC sulla formazione dei prezzi mondiali era tutt'altro che marginale, infatti aveva l'effetto di ridurre i prezzi internazionali, come ad esempio, per i cereali che negli anni '80 diminuirono del 10%⁴⁷. Anche le politiche agricole degli Stati Uniti diedero un importante contributo alle difficoltà dei mercati agricoli internazionali.

Nella prima parte degli anni Ottanta si verificò una crisi molto grave dell'agricoltura americana che ebbe notevoli contraccolpi. Molte aziende agricole, che si erano indebitate negli

⁴⁵ P. Bevilacqua, *La mucca è savia*, cit., p. XIV.

⁴⁶ Nei Paesi in Via di Sviluppo, ad esempio, il modesto aumento del reddito pro-capite impediva l'incremento dei consumi e dunque, l'assorbimento della maggiore offerta che si andava formando.

⁴⁷ Cfr. R. Fanfani, *Lo sviluppo della Politica Agricola Comunitaria*, cit.

anni precedenti, caratterizzati da alta inflazione e tassi d'interesse bassi si trovarono a dover gestire una situazione finanziaria insostenibile, dovuta ad un completo ribaltamento dello scenario in cui si trovavano ad operare.

Infatti, a seguito della politica deflazionistica adottata dall'amministrazione Reagan, si verificò un considerevole aumento dei tassi di interesse che accrebbe gli oneri finanziari delle imprese. Gli alti tassi d'interesse, attirando capitali internazionali verso gli USA, provocarono una rivalutazione del dollaro.

Ciò determinò una notevole riduzione della competitività dei prodotti americani sui mercati mondiali. La reazione del governo americano fu una crescente pressione sugli altri Paesi per una tornata di negoziati commerciali, nei quali si affrontasse definitivamente il problema dell'agricoltura. Per gli USA questa richiesta rappresentava un cambiamento rispetto al passato, quando la necessità di avere le mani libere nell'impostare la politica agraria nazionale, li spinse a tenere di fatto fuori il settore dall'accordo GATT⁴⁸.

L'Uruguay Round del GATT iniziò nel settembre 1986. Avrebbe dovuto concludersi dopo tre anni ma ne richiese oltre quattro in più. Ciò testimoniava la complessità delle trattative, caratterizzate da molti negoziati, tra i quali quello per l'agricoltura fu uno dei più difficili. Gli obiettivi generali dell'Uruguay Round⁴⁹ erano di pervenire ad un più ampio grado di apertura dei mercati internazionali attraverso la riduzione delle tariffe nonché rafforzare i meccanismi di controllo delle politiche nazionali e di soluzione delle controversie tra i Paesi firmatari.

⁴⁸ Il General Agreement on Tariffs and Trade (Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio, meglio conosciuto come GATT) è un accordo internazionale, firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra (Svizzera) da 23 paesi, per stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale.

⁴⁹ Per approfondire le tappe ed i documenti del Round svoltosi in Uruguay si veda, nel sito web del WTO, la specifica sezione, all'indirizzo http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm.

Il negoziato rimase in una fase di stallo a causa di due posizioni contrastanti che si confrontavano: da un lato quella sostenuta dagli USA che puntava all'eliminazione di tutte le misure di politica agraria con effetti distorsivi dei flussi commerciali internazionali e di tutti i sussidi all'esportazione, dall'altro quella, definita da Simone Vieri nel suo libro *La Politica Agricola Comune: dal Trattato di Roma alla riforma MacSharry*, "conservatrice" sostenuta dagli altri Paesi sviluppati, che era stata fatta propria della CE, Paesi EFTA, Giappone.

Lo sblocco del negoziato avvenne soprattutto grazie alla proposta di riforma della PAC formulata dal Commissario irlandese all'agricoltura Ray MacSharry, che finì per rappresentare la nuova offerta negoziale della CE. Su questa proposta fu poi possibile stilare il documento di mediazione sul quale sarebbe poi stato raggiunto l'accordo conclusivo.

La proposta MacSharry perseguiva esplicitamente tre obiettivi: riequilibrio dei mercati; equità della PAC; compatibilità ambientale dell'attività agricola. Il primo obiettivo stabiliva che il sostegno ai redditi aziendali non potesse essere più convogliato attraverso i prezzi e la produzione. I prezzi agricoli dovevano essere riallineati a quelli mondiali e il sostegno dei redditi aziendali avrebbe dovuto essere attuato attraverso pagamenti diretti agli agricoltori di tipo disaccoppiato. La riforma introdusse il concetto di disaccoppiamento degli aiuti in base al quale essi dovevano essere erogati indipendentemente dalla produzione. Avvenne per la prima volta la rottura del legame tra erogazione dell'aiuto e produzione.

Per quanto riguardava l'obiettivo dell'equità, la proposta cercava di correggere la nota distorsione indotta dai meccanismi di intervento sui prezzi. Come è stato già detto essi generarono una redistribuzione di reddito dai consumatori a favore delle aziende e

delle aree produttive meno bisognose di sostegno, provocando fenomeni di marginalizzazione di sistemi aziendali e territori.

Infine, sulla questione ambientale, l'obiettivo della proposta era quello di ottenere una riduzione delle emissioni negative prodotte dall'attività agricola. Come sottolinea Roberto Henke nella rivista «*Questione Agraria*», con la riforma MacSharry ebbe inizio un processo che mirava alla “diffusione di tecniche produttive a basso impatto ambientale sulle risorse, ed una miglior cura del paesaggio rurale”⁵⁰.

Nello stesso tempo, all'attività agricola veniva attribuito un ruolo di salvaguardia dell'identità storica e paesaggistica del territorio in cui è svolta. È evidente quanto fosse innovativa la proposta di riforma MacSharry. Il disaccoppiamento rappresentava un cambiamento radicale sia rispetto al modo in cui era stata portata avanti la PAC fino a quel momento, sia rispetto alle varie revisioni introdotte durante gli anni Ottanta.

La proposta MacSharry riguardava: cereali, semi oleosi, carni bovine, carni ovine e tabacco⁵¹. Come si può osservare essa era circoscritta ai prodotti più importanti nel commercio internazionale proprio in virtù dell'obiettivo di compatibilità internazionale della PAC che essa perseguiva.

L'Atto conclusivo del negoziato fu firmato a Marrakesh (Marocco) nell'aprile del 1994. L'accordo prevedeva in primo luogo l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)⁵². Questa, a differenza del GATT, che era un semplice accordo tra i Paesi firmatari, era invece una vera e propria Istituzione internazionale, che andava ad inglobare sia il precedente accordo che i risultati dell'Uruguay Round.

⁵⁰ R. Henke, *Dalla Riforma MacSharry ad Agenda 2000: il processo di “greening” della PAC*, in «*Questione agraria*», (1) 2002, p. 7.

⁵¹ Per approfondire questo aspetto mi sono avvalso del seguente volume: S. Vieri, *Politica agraria: comunitaria, nazionale e regionale*, cit.

⁵² L'OMC prevedeva procedure e strumenti per la composizione di controversie fra i Paesi e meccanismi per future ulteriori aperture degli scambi internazionali.

Con le disposizioni che vennero introdotte nella PAC, a seguito dell'approvazione della riforma MacSharry, la Comunità si proponeva di raggiungere un difficile equilibrio tra l'esigenza di riequilibrare la produzione agricola al mercato e la volontà di mantenere il modello familiare dell'agricoltura europea. Ciò era reso ancor più difficile dal fatto che tale equilibrio dovesse essere ricercato nel rispetto dell'articolo 39 del Trattato di Roma che prevedeva di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola attraverso l'innalzamento della produttività.

La consapevolezza che per gran parte dell'agricoltura europea non sussisteva la possibilità di realizzare l'obiettivo di un equo tenore di vita attraverso l'incremento della produttività, indusse la stessa Commissione a reinterpretare il suddetto articolo 39 ed a prevedere diversificazione dell'intervento comunitario a favore dell'agricoltura.

Con l'approvazione della riforma MacSharry, la Comunità compie un significativo passo in avanti sulla strada della diversificazione degli strumenti della PAC che, almeno a livello teorico, intraprese già nel 1985 con la presentazione del *Libro Verde*.

CAPITOLO TERZO

Ristrutturazione della Politica Agricola Comune nell'era della globalizzazione: Agenda 2000 e riforma Fischler

3.1 Agenda 2000 e nuovo ruolo dell'agricoltura europea

Le vicende della PAC hanno messo in evidenza le difficoltà dell'UE a procedere verso una radicale revisione e la preferenza verso modifiche attuate di volta in volta sotto la spinta delle situazioni contingenti. Per tale ragione non c'è da stupirsi se già al termine del periodo transitorio previsto per l'attuazione della riforma del 1992 la Commissione Europea abbia iniziato a prefigurare l'esigenza di ulteriori interventi.

Nel 1995 la Commissione presentò il documento *Agricultural Strategy Paper*, nel quale veniva individuata una questione che di lì a poco avrebbe richiesto delle decisioni: l'allargamento dell'UE ai Paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO)⁵³. Il nuovo allargamento è stata una sfida enorme per l'UE che portava con se anche risvolti istituzionali, economici e sociali notevoli. Tra le questioni più delicate rientrava l'agricoltura.

In linea generale i PECO avevano un reddito pro-capite di molto inferiore alla media comunitaria e un settore agricolo arretrato e strutturalmente carente.

I requisiti che pose l'UE per l'ammissione dei PECO sono stati: stabilità politico-istituzionale; assetto economico basato principalmente sulla proprietà privata e capacità di aderire all'unione politica economica e monetaria.

⁵³ I PECO sono tutti quei Paesi che negli anni '90, dopo la dissoluzione del blocco sovietico, hanno avviato un intenso processo di trasformazione del loro assetto economico ed istituzionale verso un'economia di mercato, che per alcuni è ancora lontano dall'essere completato.

In questa situazione si è posto un duplice problema. Il primo era quello di non poter estendere ai PECO i prezzi esistenti nell'UE senza che si generassero incentivi verso un aumento di produzioni di cui l'UE era già eccedentaria. Il secondo era invece quello dell'impossibilità di far pagare ai consumatori dei PECO gli alti prezzi dei prodotti alimentari derivanti dall'integrazione nel mercato unico.

A questo documento ha fatto seguito nel luglio 1997 la presentazione di *Agenda 2000*. Si trattava di un documento preparato dalla Commissione nel quale sono stati delineati i problemi ai quali l'UE avrebbe dovuto far fronte nel nuovo millennio e sono state avanzate proposte per la loro risoluzione.

In questo documento un intero capitolo era dedicato alla PAC. *Agenda 2000* è partita da alcune considerazioni che riguardavano il valore crescente che la società attribuiva all'ambiente naturale. In questo ambito le aree rurali avrebbero ricoperto un ruolo peculiare da svolgere nel mantenimento e nella creazione di spazi con elevati valori ricreativi ed ambientali.

In questo quadro, però, assicurare un equo tenore di vita alla comunità agricola e stabilità dei redditi continuavano a rimanere obiettivi prioritari della PAC. Tuttavia l'integrazione di obiettivi ambientali e lo sviluppo del ruolo che gli agricoltori potevano svolgere nella conservazione dell'ambiente naturale assunsero un'importanza crescente.

Il documento proponeva un ulteriore approfondimento della riforma del 1992, attraverso un maggiore peso della componente disaccoppiata del sostegno. Lo stesso approccio, sia pure con gradualità, è stato esteso alla revisione di alcune OCM non coinvolte nella riforma MacSharry.

Il processo di revisione avviato con il documento *Agenda 2000* si concluse con il vertice di Berlino del marzo 1999. La nuova

PAC che avrebbe dovuto crearsi rappresentò un passo avanti verso un sostegno all'economia rurale in senso ampio, anziché alla sola produzione agricola, e garantiva che gli agricoltori non venissero ricompensati esclusivamente per ciò che producevano ma, in generale, per il loro contributo alla sociale.

Le decisioni adottate hanno riguardato i seminativi, le carni bovine, il settore lattiero-caseario e quello vinicolo⁵⁴. I prezzi garantiti per gli agricoltori sono stati ridotti del 20% nel settore delle carni bovine e del 15% nel settore dei seminativi e in quello lattiero-caseario. I tagli miravano ad allineare maggiormente i prezzi praticati dagli agricoltori europei a quelli del mercato mondiale, al fine di aumentare la competitività dei prodotti agricoli europei sia sui mercati interni sia su quelli mondiali.

L'UE manteneva il suo impegno volto a garantire agli agricoltori un livello di vita accettabile ed a questo obiettivo rispondevano i contributi diretti a tale categoria.

La nuova politica per lo sviluppo rurale mirava a stabilire un quadro di riferimento coerente e sostenibile che avrebbe potuto garantire il futuro delle aree rurali europee. Essa promuoveva un'agricoltura competitiva e multifunzionale, nel contesto di una strategia globale di sviluppo rurale⁵⁵.

I principi guida su cui si sarebbe dovuta impennare la nuova politica dovevano essere il decentramento delle competenze (dal livello UE a quello locale) e una flessibilità della programmazione basata su un'ampia gamma di azioni possibili fra le quali si sarebbero dovute selezionare quelle più rispondenti alle esigenze specifiche dei vari Paesi.

⁵⁴ Per una dettagliata analisi degli effetti di Agenda 2000 sui singoli settori produttivi si vedano: INEA, *La Riforma della PAC in Agenda 2000*, Roma, 1999, e INEA, *Rapporto sulle Politiche Agricole dell'UE*, Roma, 1997.

⁵⁵ Coerentemente con gli obiettivi adottati a livello europeo, ogni Stato membro doveva elaborare il proprio programma in tale settore, che riceveva poi un sostegno finanziario da parte dell'UE. Tali programmi potevano contemplare misure estremamente diversificate, come, ad esempio, aiuti ai giovani agricoltori, corsi di formazione, misure volte a promuovere metodi di coltivazione meno nocivi per l'ambiente, etc.

Con tale pacchetto di misure ci sono posti tre obiettivi principali: rafforzare il settore agricolo e quello forestale; migliorare la competitività delle aree rurali; conservare l'ambiente e salvaguardare il patrimonio rurale europeo.

L'integrazione di obiettivi ambientali nella PAC e la promozione del ruolo degli agricoltori nella gestione delle risorse naturali e nella conservazione del paesaggio rappresentavano obiettivi sempre più importanti per tale politica.

La nuova riforma intendeva favorire lo sviluppo di un settore agricolo realmente multifunzionale, sostenibile e competitivo, capace di garantire l'avvenire anche delle regioni rurali più fragili. Riconosceva all'agricoltura un ruolo fondamentale nella salvaguardia del paesaggio e degli spazi naturali, nonché una funzione essenziale nel garantire la vitalità delle aree rurali. Cercava di rispondere alle preoccupazioni dei consumatori in materia di sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, nonché di benessere degli animali. Queste esigenze nascevano dalle quelle che Paolo De Castro chiama “nuove paure”⁵⁶ dei cittadini europei che, supportati da numerose ricerche svolte proprio negli anni Novanta su “come” si produceva, e sugli effetti di una pratica agricola intensiva, avevano la possibilità di conoscere e tutelarsi da una pratica agricola insostenibile come quella della PAC⁵⁷.

In *Agenda 2000* si cercava di concentrare il sostegno finanziario al fine di utilizzare i fondi disponibili in tale contesto nel modo più efficiente possibile.

I Fondi Strutturali, che costituivano uno dei principali strumenti di solidarietà dell'UE contribuendo alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo economico mediante investimenti nelle infrastrutture, erano quattro e il loro funzionamento venne disciplinato da una serie comune di norme. Queste dovevano

⁵⁶ Cfr. P. De Castro, *Verso una nuova agricoltura europea*, AGRA Editrice, Roma, 2004.

⁵⁷ Questo aspetto sarà affrontato in modo più organico e dettagliato nel prossimo capitolo.

garantire che i finanziamenti dell'UE venissero concessi solo nel quadro di programmi di sviluppo a lungo termine adottati dalle autorità locali: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); il Fondo Sociale Europeo (FSE); la sezione orientamento del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG); lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP).

Agenda 2000 ha fissato, così, nuovi obiettivi della PAC volti alla realizzazione di un nuovo modello agricolo: si è trattato del primo tentativo “ufficiale” di definire un modello di agricoltura multifunzionale, entro il quale coniugare i requisiti di competitività, redditività, qualità, sicurezza alimentare, sviluppo integrato, eco-compatibilità e tutela del territorio nelle aree rurali.

3.2 L'importante revisione di medio termine della PAC: la riforma Fischler del 2003

La revisione di medio termine di Agenda 2000 doveva essere un semplice controllo di metà percorso per verificare l'effetto delle riforme introdotte nel 1999. Il Commissario europeo all'Agricoltura, l'austriaco Fischler, volle però puntare verso una vera e propria riforma della PAC dai forti contenuti innovativi.

La vecchia Politica Agricola Comune non poteva più bastare: la produzione era ormai passata dalla penuria all'eccedenza; le nuove esigenze di sviluppo dell'economia richiedevano un diverso impiego delle risorse di bilancio prima destinate all'agricoltura; l'allargamento non consentiva l'estensione delle misure di protezione e sostegno dei prezzi ai nuovi Paesi dell'Est; la scomparsa della logica dei grandi blocchi e la pressione dei Paesi emergenti alla porta dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

(WTO) imponevano una decisa revisione della politica protezionistica finora attuata⁵⁸.

A partire dalla metà degli anni Novanta la nuova sensibilità sociale sulle ricadute ambientali delle diverse attività economiche, particolarmente dell'agricoltura, in presenza di una intensa campagna mediatica sul costo della politica agraria comune e sull'efficienza delle Istituzioni comunitarie, imponevano che la PAC trovasse una nuova legittimazione di fronte all'opinione pubblica europea facendosi carico di questi problemi e di queste nuove sensibilità.

Dopo un anno di dibattito, la riforma Fischler è stata approvata dal Consiglio il 26 giugno 2003. Tra ottobre 2003 ed aprile 2004 sono usciti i testi giuridici: il Regolamento (CE) n. 1782 del 2003 (definito Regolamento Orizzontale in quanto come vedremo in seguito, comprendeva molteplici aspetti, dal disaccoppiamento alla modulazione fino ad arrivare alla condizionalità ecologica), ed il Regolamento (CE) n. 1783 del 2003 sul sostegno allo sviluppo rurale⁵⁹.

Gli obiettivi di tale Riforma erano: migliorare la competitività dell'agricoltura europea ed orientare la produzione al mercato; promuovere un'agricoltura sostenibile ed eco-compatibile nonché rafforzare lo sviluppo rurale.

I punti qualificanti della riforma sono stati: disaccoppiamento, modulazione, sviluppo rurale e condizionalità ecologica. Con il disaccoppiamento il sistema di aiuti diretti veniva sostituito da un pagamento unico per azienda, "disaccoppiato" appunto dalla produzione. Il disaccoppiamento permetteva all'agricoltore di svincolarsi dalle colture a cui era destinato l'aiuto

⁵⁸ Per la costruzione di questo paragrafo ho trovato molto utile la lettura del seguente documento: F. De Filippis, *Verso la nuova PAC: la riforma del giugno 2003*, Forum Internazionale dell'agricoltura, Roma, 2004.

⁵⁹ Consultabili in lingua italiana sul sito della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea all'indirizzo http://publications.europa.eu/official/index_it.htm.

nel passato, scegliendo cosa coltivare in base alle convenienze del mercato. Si voleva così contrastare la produzione motivata dai soli sussidi per far sì che l'agricoltore acquisisse una mentalità di mercato.

Con il disaccoppiamento si passava ad un aiuto non più legato a cosa si produce ma alla più generale attività agricola: possesso della terra e esercizio dell'attività produttiva, dove per essa si intendeva anche il mantenimento della terra in buone condizioni ambientali⁶⁰. Nel corso di quaranta anni si è passati, così, da un aiuto legato a “cosa” si produce, ad un aiuto legato a “come” si produce con un'evidente spostamento di rotta della PAC che doveva rispondere a molteplici mutamenti, dall'allargamento dell'UE fino ad arrivare alle mutate sensibilità dei consumatori che, come vedremo nel prossimo paragrafo, sono state l'inevitabile conseguenza di una pratica agricola che per decenni ha considerato l'agricoltura come una sterile macchina produttiva, rispondente a principi puramente economici.

La modulazione⁶¹ presupponeva invece una riduzione degli aiuti della PAC nel corso degli anni. Le somme tolte agli aiuti venivano spostate verso il Piano di Sviluppo Rurale. Si trattava di una ripartizione degli aiuti che venivano spostati da quello che nel linguaggio tecnico si chiamava primo pilastro (misure di mercato) al secondo pilastro della PAC (misure di sostegno rurale) per stimolare lo sviluppo dell'ambiente rurale nel suo complesso, salvaguardandone le caratteristiche economiche, storiche, sociali e culturali.

Lo spostamento di fondi sul secondo pilastro della PAC rivelava una forte volontà di valorizzare le particolarità del territorio rurale soprattutto per quel che riguardava la qualità dei

⁶⁰ Con il disaccoppiamento si voleva anche far fronte al problema delle eccedenze, in quanto, non era necessario solamente produrre per ottenere l'aiuto.

⁶¹ Nasceva con Agenda 2000 in forma volontaria (gli Stati membri decidono se e come applicarla) ed è stata resa obbligatoria con la riforma Fischler.

prodotti: incentivi per la partecipazione a sistemi di qualità e a corsi di formazione, per offrire servizi di consulenza, per potenziare la multifunzionalità dell'agricoltura, per promuovere i prodotti tipici e tradizionali.

Le risorse a disposizione dello sviluppo rurale sono state finalizzate a rispondere con maggiore efficacia alle preoccupazioni riguardanti la qualità e la sicurezza alimentare, aiutare gli agricoltori a conformarsi a norme rigorose fondate sulla legislazione dell'UE e promuovere standard elevati in materia di benessere degli animali. Si trattava di obiettivi essenziali per promuovere un'agricoltura sostenibile e rispondere alle aspettative generali della società europea.

L'elemento centrale attorno al quale si stava delineando la costruzione della PAC era quello della qualità non come fine a se stesso, ma come strumento per una concorrenza più efficiente⁶².

Il concetto di qualità è piuttosto complesso, e comprende l'igiene, i prodotti tipici, il pieno soddisfacimento dei gusti dei consumatori, l'integrità biologica, il legame con il territorio, le tradizioni, la cultura ecc.

I tempi in cui l'Unione Europea era una grande esportatrice di beni agricoli volgevano al termine, e così si capì che le migliori opportunità per i Paesi dell'UE erano collegate alla capacità di far valere l'alta qualità dei propri prodotti.

Si iniziò quel percorso che Paolo De Castro nel suo volume *Verso una Nuova agricoltura Europea* affronta molto efficacemente, ovvero che la PAC debba assumere l'obiettivo della qualità come elemento strategico, superando definitivamente il legame con i volumi produttivi⁶³.

⁶² La qualità degli alimenti doveva essere considerata un grande valore per l'UE, per affrontare la concorrenza mondiale nel commercio agricolo. La qualità rappresentava, infatti, una grande possibilità per l'Unione nella futura competizione globale del mercato agro-alimentare.

⁶³ Cfr. P. De Castro, *Verso una nuova agricoltura europea*, cit.

Se il disaccoppiamento svincolava gli aiuti dalla produzione, la condizionalità li subordinava al rispetto delle regole ambientali. La PAC acquisì un'impronta sempre più "verde". Valeva così il principio per il quale chi fosse stato responsabile del deterioramento delle risorse naturali avrebbe dovuto addossarsi i costi dei danni provocati. In questo caso si trattava di una riduzione dell'aiuto concesso.

Con questa Riforma, dunque, si concludeva per la PAC una lunga fase di transizione che ha avuto come principali esiti, da un lato, una maggiore esposizione dell'agricoltura europea alla competitività dei mercati mondiali e, dall'altro, il progressivo spostamento del sostegno da forme incondizionate e garantite a strumenti selettivi, orientati alla conservazione e valorizzazione dell'ambiente.

Complessivamente la riforma Fischler si presentava come un'innovazione di alto profilo che voleva portare l'agricoltura a forme produttive sostenibili, capaci di soddisfare le aspettative di consumatori sempre più sensibili alla qualità e alla genuinità dei prodotti, riorientare al mercato la produzione agricola europea, valorizzare il territorio rurale nel suo complesso nonché dare una priorità all'impatto ambientale dell'attività agricola⁶⁴.

La riforma ritagliava, poi, un ampio ruolo per gli Stati membri chiamati ad operare una serie di scelte per adattare la PAC alle specifiche realtà territoriali. Rappresentava un punto di svolta nella concezione della politica agricola comunitaria che, da politica meccanicistica e unica per tutta la Comunità divenne, una politica dove gli Stati membri erano chiamati ad operare una serie di scelte

⁶⁴ Per la costruzione di questo capitolo mi sono avvalso del materiale del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, consultabile on-line: <http://www.coldiretti.it/aree/publicazioni.asp>.

in merito all'applicazione della PAC⁶⁵, nell'ambito di un cornice di riferimento proposta dall'UE.

I protagonisti divennero le nazioni e le regioni, infatti, l'aspetto più innovativo di questa riforma è stata proprio la potenziale flessibilità della nuova PAC, che la rendeva molto diversa dal passato: non era più una politica disegnata a Bruxelles, da recepire passivamente, piuttosto, un arsenale di misure ricco e differenziato, da adattare in modo selettivo alle esigenze nazionali.

Con la riforma Fischler la politica agraria comunitaria cambiò negli obiettivi e nelle misure. D'altra parte non poteva essere diversamente perché erano cambiati la stessa agricoltura, i suoi rapporti con gli altri settori, la domanda che veniva dalla società civile e il contesto internazionale nel quale si collocava l'Unione Europea e la sua economia. Il protrarsi della vecchia PAC ha ritardato, infatti, nella UE a 15 l'evolversi del mondo agricolo e delle sue strutture verso i nuovi scenari che avrebbe dovuto affrontare. Oggi la PAC si ritrova a dover tenere conto di altri vincoli, in parte diversi dal passato, sicuramente più complessi di prima.

⁶⁵ Permetteva di adattare la PAC agli obiettivi interni, scegliendo gli strumenti e applicandoli nella maniera più opportuna.

3.3 Nuove sfide del mercato globalizzato: il futuro di una PAC a 27 agricolture

Analizzate le tappe principali e le motivazioni politiche ed economiche della PAC nei vari decenni della sua evoluzione ho potuto notare come, con il procedere delle riforme e delle varie revisioni, l'aspetto sul quale si è andato man mano intensificando il discorso sia stato quello "culturale" nel considerare l'agricoltura qualcosa di più di una macchina produttiva.

Sono emerse con chiarezza le problematiche legate ad un'attività agricola che, come abbiamo avuto modo di vedere, solo nell'ultimo decennio ha compreso come la presenza dell'agricoltura in un'area non implichi necessariamente effetti positivi.

Già in *Agenda 2000* ma ancor più nella riforma Fischler sono emerse le preoccupazioni su "come" si produce, poiché sono stati proprio i sistemi di produzione ad alta intensità utilizzati sconsideratamente nella PAC a provocare problematiche ambientali (e non) che poi vedremo essere anche di una certa gravità.

Preso atto dell'evoluzione della PAC si può evincere come le tematiche di sostenibilità ambientale, di pratiche agricole eco-compatibili e di tutela dei consumatori siano state oltremodo recenti, infatti solo nella Riforma Fischler si è arrivati a capire che soltanto integrando nella nostra politica agricola una forte componente ambientale la natura multifunzionale dell'agricoltura sarà in grado di mostrare tutto il suo potenziale.

La PAC si è dovuta uniformare alle nuove sensibilità dei cittadini europei, a quelle che Paolo De Castro chiama "nuove paure"⁶⁶ dei consumatori, con la crescente attenzione nei confronti di temi come la salvaguardia dell'ambiente e del territorio nel quale

⁶⁶ Cfr. P. De Castro, *Verso una nuova agricoltura europea*, cit.

vivono, della sicurezza alimentare e di uno sviluppo agricolo eco-sostenibile.

Lo scopo principale della Politica Agricola Comune è sempre stato quello di produrre, dove per sostenibilità si intendeva e si faceva riferimento al solo aspetto economico.

Una pratica agricola così intesa, col fine della sola produzione, ha portato a delle conseguenze gravi e per certi aspetti irreversibili nelle quali versa il territorio, l'ambiente e tutto l'ecosistema europeo (e non solo ovviamente, in quanto il pianeta è un sistema unico).

La produzione si è sviluppata verso un'agricoltura intensiva dove “predomina l'aspetto meramente economico”⁶⁷ e dove sono stati sostituiti i naturali processi biologici con quella che Piero Bevilacqua definisce come una “massiccia medicalizzazione dell'agricoltura”⁶⁸. L'agricoltura intensiva e chimica è stata l'unico modo (sia per la PAC sia per le altre politiche agricole mondiali) per riuscire a nutrire la popolazione, ma i pericoli legati a questo tipo di agricoltura diventano sempre più evidenti.

Piero Bevilacqua nel suo *La Mucca è savia* analizza e ripercorre a ritroso il percorso che ha portato l'occidente ad essere minacciato nella base primaria della propria esistenza: l'alimentazione. Analizza fenomeni come la mucca pazza ed altre epidemie causate da un allevamento intensivo, e denuncia una pratica agricola talmente sottintesa all'uso della chimica da arrivare a dire che:

le campagne, il luogo in cui si producono i prodotti per la nostra alimentazione, sono fra i siti a più elevato inquinamento delle società postindustriali. In tale habitat vivono gli animali d'allevamento, oltre

⁶⁷ O. Schmid, F. Strasser, *Agricoltura biologica*, Edagricole, Bologna, 2001, p. 21.

⁶⁸ Intervista a Piero Bevilacqua della trasmissione televisiva REPORT, sul canale RAI 3, del 13 aprile 2008.

agli uomini, anche se in aziende ormai totalmente separate dall'attività agricola⁶⁹.

A conferma di ciò, e soprattutto per sottolineare come le esigenze di globalità e di revisione della PAC che abbiamo analizzato nei precedenti capitoli non siano state dettate da un nostalgico ritorno alle origini con motivazioni puramente ideologiche di tipo naturalistico, ma basate scientificamente su dati e studi protrattisi per molti anni, trovo che sia molto efficace riportare una ricerca dell'ONU che analizza l'impatto della pratica agricola intensiva sull'ambiente.

La necessità di Considerare la PAC in un contesto “globale” emerse già con la presentazione del *Libro Verde*, ma è stato con Agenda 2000 e, ancor più, con la Riforma Fischler, che si è sottolineato quest'importante ruolo in conseguenza dei tangibili effetti che tale pratica agricola stava producendo sul pianeta.

Il documento suddetto si chiama *Millennium Ecosystem Assessment*, ed è una ricerca dell'ONU a cui hanno lavorato oltre duemila scienziati di tutto il mondo per quattro anni (dal 2001 al 2005)⁷⁰. Il risultato è stato chiaro: se la terra si sta riscaldando, i ghiacci si sciolgono ed i deserti avanzano, questo è dovuto alle attività umane che producono gas serra, e la causa maggiore è legata, paradossalmente all'agricoltura⁷¹.

Ho scelto questo documento in quanto, come analizzato nell'evoluzione della PAC e nella sua storia, dove veniva considerata semplicemente un ramo dell'economia europea e per questo chiusa nei suoi confini, le conseguenze di tale politica vanno

⁶⁹ P. Bevilacqua, *La Mucca è savia*, cit., p. 13.

⁷⁰ Per approfondire e leggere il documento mi sono avvalso del sito internet del *Millennium Ecosystem Assessment* all'indirizzo <http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>.

⁷¹ Sempre nel *Millennium Ecosystem Assessment* viene scritto che il 30% dei gas serra sono direttamente collegati alla produzione agricola.

ben oltre i limiti territoriali, in uno stretto rapporto di interdipendenze e di delicati equilibri.

Dal documento emerge come quasi un quarto della superficie terrestre emersa sia costituita da terreni coltivati a bassa diversità, sui quali vengono applicati prodotti chimici che finiscono per contaminare l'ambiente, soprattutto le falde acquifere.

Le attività umane, e principalmente l'agricoltura, producono oggi più azoto di tutti i processi naturali insieme.

Il problema diventa se e come l'agricoltura europea possa contribuire alla competitività dell'Unione Europea nel mercato globale in uno scenario di sviluppo sostenibile.

Come si è potuto comprendere dalla storia della PAC una nuova fase si è aperta con la riforma del 2003 dove sono stati fissati gli obiettivi ed i vincoli per una pratica agricola eco-sostenibile.

Nella Politica Agricola Comune è stato più volte affrontato, come anche nella riforma Fischler, il tema della multifunzionalità dell'impresa agricola come via percorribile al fine di liberare tutte le potenzialità di una agricoltura sostenibile. Come sottolinea Paolo De Castro, l'impresa agricola di una politica agraria rispettosa dell'agricoltura stessa dovrà stare sul mercato articolando le proprie vocazioni produttive e di servizio e divenendo un insostituibile punto di riferimento, sia per le politiche di qualità dei prodotti, sia per le politiche di sostenibilità dei processi di sviluppo sul territorio, a partire dal contributo alle politiche energetiche che, dentro la filosofia del Protocollo di Kyoto⁷², potrà essere di grande rilevanza per la società e di grande convenienza per l'impresa.

La PAC si è così trovata a dover fare i conti con queste nuove variabili avendo l'obbligo di conciliare il bisogno di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sviluppo equilibrato e benessere

⁷² Il protocollo di Kyoto è un Trattato Internazionale in materia ambientale riguardante il riscaldamento globale sottoscritto nella città giapponese di Kyoto nel 1997 da più di 160 Paesi in occasione della Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

animale con la competitività delle produzioni europee e la loro capacità di affrontare le sfide poste dal mercato internazionale.

Osservate le varie fasi che l'agricoltura europea ha dovuto affrontare (soprattutto l'ultimo grande allargamento dell'UE) si capisce che la nuova Politica Agricola Comune deve legittimarsi in quanto politica economica e sociale a tutti gli effetti, inserita nell'insieme delle politiche economiche e sociali europee.

Non c'è Paese nel mondo che non abbia la sua propria politica agricola e le condizioni politiche possono essere molto differenti, e così gli approcci adottati. Anche le misure di intervento applicate e le risorse totali disponibili possono essere molto diverse ma l'apertura dei mercati sta obbligando la PAC ad essere sempre più globalizzata e la qualità alimentare sembra essere un possibile linguaggio comune per il dialogo ed il confronto tra gli imprenditori agricoli e i sistemi della nuova PAC in una Unione Europea a 27 agricolture.

Parlare di globalizzazione, di nuove regole, di tutela del benessere animale e ambientale, di sviluppo rurale, di diritti dei consumatori, significa quindi declinare espressioni diverse di una nuova competitività delle aziende agricole che proprio la PAC del futuro deve esaltare. È questo il vero "salto di qualità" che l'intervento politico dell'Europa deve compiere⁷³.

⁷³ P. De Castro, *Verso una Nuova Agricoltura Europea*, cit., p. 104.

CAPITOLO QUARTO

Prospettive future per una pratica agricola eco-compatibile: l'agricoltura biologica

Premessa

In questi ultimi tempi il problema dell'inquinamento si è posto con sempre maggiore risalto alla pubblica attenzione; si è tanto discusso sui fattori responsabili dell'inquinamento e sulle possibili soluzioni. Tra i principali responsabili sono state additate le attività produttive e di trasformazione.

Partendo da queste considerazioni si può constatare che neanche il settore primario, cioè l'agricoltura, è stato esente da colpe e da critiche; si parla, infatti, di agricoltura inquinante ed inquinata.

Nella seconda metà di questo secolo come abbiamo avuto modo di vedere, per far fronte alla maggiore domanda di alimenti dovuta ad un aumento demografico, e per consentire un incremento di reddito agli operatori del settore agricolo, si è sentita la necessità di sviluppare la produttività di quest'ultimo.

Al fine di ottenere tale aumento di produttività ci si è avvalsi dell'ausilio della scienza, sfruttando nuovi e potenti macchinari ed utilizzando tutti i più moderni ritrovati di laboratorio: fertilizzanti chimici, antiparassitari, pesticidi e manipolazioni genetiche.

Un simile contesto ha causato la rottura dell'importante equilibrio esistente tra agricoltura ed ambiente, determinando l'attribuzione di una grande responsabilità all'agricoltura stessa nel processo dell'inquinamento.

Da qui l'esigenza di applicare un'agricoltura meno inquinante, sostenibile e rispettosa dell'ambiente e del paesaggio: l'agricoltura

biologica, che rappresenta un nuovo concetto di coltivazione eco-ambientale.

4.1 Un'alternativa per l'Europa: l'agricoltura biologica

La Politica Agricola Comune mostra oggi evidenti segni di crisi. Il susseguirsi di crisi alimentari e sanitarie evidenziano l'insostenibilità e l'inadeguatezza dell'attuale sistema agricolo praticato nell'Unione Europea.

Le crisi conseguenti all'insorgere della BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy, comunemente chiamata sindrome della mucca pazza), i numerosi casi di diossina e di afta epizootica, per poi passare all'insostenibilità ambientale dettata da una pratica agricola altamente inquinante con uno smisurato aumento dei gas serra⁷⁴, costituiscono un'inequivocabile segnale d'allarme, a fronte del quale si deve necessariamente imporre un modello agricolo profondamente ripensato.

Come abbiamo potuto comprendere dalla storia della PAC descritta nei capitoli precedenti, l'eccessiva spinta alla produzione attraverso metodi più consoni all'industria che non all'agricoltura, hanno finito per assimilare i metodi di produzione agricoli a quelli industriali.

Fin dai primi anni Novanta è emersa così la necessità di rispondere ad obiettivi che sono divenuti prioritari quali la tutela del consumatore, la difesa dell'ambiente nonché la qualità e la sicurezza degli alimenti.

Fino a pochi anni fa abbiamo visto come lo scopo delle tecniche usate nell'agricoltura europea sia stato solamente quello di

⁷⁴ Per approfondire questi aspetti ci si può avvalere del volume di P. Bevilacqua, *La Mucca è savia*, cit.

garantire una produzione che permettesse il soddisfacimento delle crescenti esigenze della popolazione mondiale, ma in questi ultimi anni si è assistito alla nascita e all'evoluzione di forme di coltivazione che presentano un'inversione di tendenza rispetto al passato.

Infatti, accanto all'agricoltura tradizionale (sempre impegnata a massimizzare la produzione a discapito della tutela ambientale e della qualità dei prodotti) si stanno evolvendo delle forme di coltivazione che, invece, mirano ad una sempre maggiore tutela della qualità del prodotto e, quindi, della salute del consumatore, cercando di rispettare il più possibile l'ecosistema: l'agricoltura biologica rappresenta l'esempio di come questo sia possibile⁷⁵.

Prima di andare a ricercare l'evoluzione dell'agricoltura biologica nella Politica Agricola Comunitaria con le sue norme e con i suoi regolamenti, credo sia qui utile soffermarsi su che cosa s'intenda esattamente per agricoltura biologica e su come questa possa rispondere all'esigenza di creare un modello agricolo sostenibile per l'Unione Europea.

L'IFOAM⁷⁶, la Federazione Internazionale dei Movimenti per l'Agricoltura Biologica (International Federation of Organic Agricultural Movements) così definisce l'agricoltura biologica:

Tutti i sistemi agricoli che promuovono la produzione di alimenti e fibre in modo sano socialmente, economicamente e dal punto di vista ambientale. Questi sistemi hanno come base della capacità produttiva la fertilità intrinseca del suolo e, nel rispetto della natura delle piante, degli animali e del paesaggio, ottimizzano tutti questi fattori interdipendenti. L'agricoltura biologica riduce drasticamente l'impiego di *input* esterni attraverso l'esclusione di fertilizzanti, pesticidi e

⁷⁵ Per la costruzione di questo paragrafo ho trovato molto utile la lettura del seguente volume: O. Schmid, F. Strasser, *Agricoltura Biologica*, cit.

⁷⁶ Fondata nel 1972 in Francia, l'IFOAM (International Federation of Organic Agricultural Movements) è un'associazione mondiale che ha lo scopo di diffondere l'agricoltura biologica, promuovendo cibi sani e di elevata qualità, nel rispetto dell'ambiente e degli ecosistemi.

medicinali chimici di sintesi. Al contrario, utilizza la forza delle leggi naturali per aumentare le rese e la resistenza alle malattie⁷⁷.

A differenza dell'agricoltura intensiva, l'agricoltura biologica non si pone in contrapposizione ai normali processi naturali: per essa sono indispensabili il legame tra agricoltura e natura e il rispetto degli equilibri naturali. In tale metodo è ammesso soltanto l'impiego di sostanze naturali, presenti cioè in natura, mentre non vengono impiegate sostanze chimiche di sintesi (concimi, diserbanti, insetticidi, etc.), né coloranti e conservanti e non è permesso l'uso dell'ingegneria genetica.

Per quanto riguarda l'allevamento, il metodo biologico si basa sul principio di uno stretto legame tra animali e superfici agricole. La necessità di questo legame prevede quindi che gli animali abbiano accesso ad ampie aree di pascolo all'aperto e che vengano alimentati non soltanto con foraggi biologici, ma preferibilmente ottenuti nell'azienda stessa. È interdetto l'uso degli antibiotici

L'agricoltura biologica permette un corretto rapporto tra territorio ed ambiente valorizzando al massimo le risorse territoriali, ambientali e naturali.

I punti che differenziano l'agricoltura biologica da quella tradizionale (intensiva) sono quindi principalmente: l'uso di fertilizzanti esclusivamente naturali; l'esclusione dei prodotti chimici di sintesi da ogni fase del processo di produzione; l'utilizzo di piante resistenti e di insetti predatori per la lotta ai parassiti; l'incremento della fertilità naturale dei terreni mediante l'adozione di adeguate tecniche di lavorazione⁷⁸.

⁷⁷ Mi sono avvalso del sito internet dell'IFOAM all'indirizzo: <http://www.ifoam.org>.

⁷⁸ Nel prossimo paragrafo andremo a vedere nel dettaglio i parametri per l'applicazione di tali metodi analizzando le normative comunitarie riguardanti l'agricoltura biologica.

Le finalità dell'agricoltura biologica non si esauriscono nella semplice produzione di alimenti (scopo dell'agricoltura tradizionale) ma mirano a portare sul mercato prodotti privi di residui tossici e perfettamente integri nel loro valore nutritivo.

Per l'agricoltore biologico i “processi vitali naturali devono essere favoriti in modo ottimale”⁷⁹ così da considerare l'azienda come un'unità, un organismo.

La filosofia dietro a questo diverso modo di coltivare le piante e allevare gli animali non è unicamente legata all'intenzione di offrire prodotti senza residui di fitofarmaci o concimi chimici di sintesi, ma anche (se non di più) alla fondata volontà di non determinare nell'ambiente esternalità negative, cioè impatti negativi a livello di inquinamento di acque, terreni e aria.

L'AIAB (Associazione Italiana per l'agricoltura Biologica), la più importante associazione di produttori del settore, che si occupa anche di assistenza tecnica, ricerca e divulgazione, sottolinea come l'adozione del metodo biologico significhi incrementare un modello di produzione che eviti lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, in particolare del suolo, dell'acqua e dell'aria, utilizzando invece tali risorse all'interno di un modello di sviluppo che possa durare nel tempo⁸⁰.

La condizione essenziale sottesa all'agricoltura biologica è l'abbandono dell'idea di una separazione tra le diverse fasi: produzione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e quindi consumo; piuttosto il perseguimento di un'integrazione verticale di tali attività, in quanto parti di un unico processo⁸¹.

⁷⁹ O. Schmid, F. Strasser, *Agricoltura biologica*, cit., p. 15.

⁸⁰ Per approfondire questo aspetto mi sono avvalso del sito internet dell'AIAB all'indirizzo: <http://www.aiab.it>.

⁸¹ Questo particolare aspetto l'ho potuto constatare personalmente visitando una delle aziende biologiche più grandi del Lazio (Agricoltura Nuova, Cooperativa sociale a.r.l., Via Valle di Perna, Roma) in una visita guidata facente parte del Corso sull'agricoltura biologica organizzato dal Centro di documentazione del SINAB (Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica) in collaborazione con la Biblioteca storica del MiPAAF (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali). Ho potuto constatare una stretta interdipendenza tra i vari processi produttivi al fine di rinunciare ad

L'ecosistema, come è ben noto, non è un bene rinnovabile all'infinito e l'uso della chimica di sintesi ne comporta così un grave impoverimento, rendendo necessario l'uso di quantità sempre maggiori di fertilizzanti, finché gli appezzamenti privi di sostanza organica, si sterilizzano, si desertificano e non rendono più nulla.

Per spiegare l'insostenibilità di una pratica agricola intensiva, trovo che sia molto utile riportare le parole del giornalista Roberto Pinton (fondatore del «Bollettino Bio» di Greenplanet, una rete informatica dedicata al biologico) il quale senza mezzi termini dichiara che secondo studi effettuati dalla FAO la nostra Pianura Padana è diventata “un deserto⁸²” contenente una quantità irrisoria di sostanza organica. Significa che siamo di fronte ad un terreno di plastica e, per continuare a coltivarlo, ogni anno si devono inevitabilmente aumentare le dosi di concimi e fertilizzanti chimici. Non è uno scenario pessimista e come possiamo ben constatare non è lontano nemmeno da molte altre realtà locali.

L'agricoltura biologica può essere un'alternativa oltremodo valida in quanto alla sua logica soggiace innanzitutto quel rispetto nei confronti del territorio nel quale viviamo, oramai perso tra gli ingranaggi di quella nefasta macchina esclusivamente produttiva che è diventata la nostra agricoltura.

Come abbiamo visto di fronte alla penuria l'imperativo che ha guidato l'azione degli agricoltori europei è stato l'accrescimento delle produzioni. E ciò ha indotto a trascurare gli effetti negativi che, ancora poco noti negli anni di introduzione dei nuovi strumenti chimici, apparivano secondari rispetto agli straordinari risultati produttivi che il loro impiego rendeva possibili dovunque venissero adottati. Alla constatazione dei danni provocati dall'impiego di

una specializzazione estrema e ad uno sfruttamento intensivo troppo spinto, infatti l'enorme guadagno ricavabile in breve tempo lascia il posto alla garanzia delle produzioni e alla certezza di poter esistere a lungo termine.

⁸² Intervista a Roberto Pinton dell'ottobre 2003 consultabile sul sito internet “Mensa Biologica” allo specifico indirizzo: <http://sociale.notizie.alice.it/interviste/mensabiologica.html>.

questi metodi, l'agricoltura biologica sembra essere una soluzione efficace, riconosciuta oramai trasversalmente dai più importanti scienziati del settore.

Nel 1999 l'AIAB e l'IFOAM hanno organizzato un *workshop* intitolato *L'agricoltura biologica è essenziale per la biodiversità e la conservazione della natura*, ed il documento conclusivo, non pubblicato, è piuttosto chiaro:

L'agricoltura biologica mette in pratica il concetto della multifunzionalità, che include la valorizzazione della biodiversità, il benessere animale, la sicurezza alimentare, la produzione destinata al mercato, lo sviluppo rurale, il commercio equo e solidale. L'agricoltura biologica è fondamentale per uno sviluppo rurale sostenibile e cruciale per lo sviluppo futuro dell'agricoltura e per la sicurezza alimentare.

Nel documento si evidenzia chiaramente che l'agricoltura non basata sui sistemi compatibili con l'ambiente e che dipende dall'utilizzo massiccio di prodotti chimici e sintetici, ha accelerato il degrado degli ecosistemi naturali. Le conseguenze negative dell'utilizzo di tali prodotti risultano evidenti nella diminuzione della diversità naturale e nella scomparsa di specie e di varietà coltivate. L'AIAB e l'IFOAM chiedono in definitiva, agli agricoltori, agli operatori economici, ai politici e alle Istituzioni, di sostenere e sviluppare l'agricoltura biologica in quanto sistema agricolo ecologicamente più appropriato, sostenibile e sensibile alle mutate sensibilità dei consumatori europei.

4.2 L'agricoltura biologica ed il suo riconoscimento ufficiale nella Politica Agricola Comune.

L'agricoltura biologica è disciplinata da due Regolamenti: dal Reg. (CEE) n. 2092/1991 che, come vedremo, è stato sostituito dal Reg. (CE) n. 834/2007 effettivo però solo dal 2009, e dal Reg. (CE) n. 1804/1999. Per l'Italia l'agricoltura biologica è regolamentata dal D.M. 220/1995, applicativo della normativa comunitaria.

Il Reg. (CEE) n. 2092/91 “relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari”⁸³ può essere considerato il documento più importante per quanto riguarda la storia di questo tipo di agricoltura, quello che ha regolamentato per la prima volta la produzione riconoscendola ufficialmente. Il Regolamento del 1999 è stato un'integrazione al primo per quanto riguarda nello specifico la produzione zootecnica.

Il giorno in cui la Comunità Economica Europea emanò il Regolamento 2092/91 cioè il 24 giugno del 1991 avvenne lo spartiacque tra l'agricoltura biologica delle idee, delle intuizioni, dello spontaneismo e l'agricoltura biologica dell'organizzazione, della conquista dei mercati di massa e della certificazione⁸⁴.

L'introduzione del Regolamento era parte della riforma della PAC che abbiamo visto essere attuata dal Commissario MacSharry e come risultato di questo processo di revisione le norme contenute nei Reg. n. 2092/91 e n. 1804/99 sono state molto complesse: oltre a definire il metodo per la coltivazione e l'allevamento del bestiame, esse andavano a regolare anche molteplici aspetti dei

⁸³ Consultabile integralmente ed in lingua italiana sul sito internet del SINAB (Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica) allo specifico indirizzo internet: http://www.sinab.it/sezioni/neu/allegati_neu/23/01991R2092-20070101-it.pdf.

⁸⁴ Cfr. D. Pierleoni, S. Benedetti, R. Burattini, *Agricoltura biologica. Norme e Regolamenti*, Edagricole, Bologna, 2006.

prodotti biologici come l'etichettatura, la produzione, l'ispezione ed la commercializzazione.

Il Regolamento venne accompagnato anche da vari indici tecnici che riguardavano molteplici aspetti come: i principi della produzione biologica a livello di azienda agricola, inclusi i prodotti per le piante e per il bestiame ed i prodotti il cui uso è autorizzato, per la fertilizzazione, la concimazione, la lotta biologica e anche per la mangimistica⁸⁵.

L'importanza fondamentale del Regolamento, considerando che molti Stati membri e Istituzioni private potevano adottare *standard* propri, consisteva nel fatto che stabiliva richieste comuni attraverso l'UE e non faceva distinzioni tra differenti aree o enti, garantendo così la giusta fiducia in qualsiasi Stato membro⁸⁶.

È importante sottolineare che il Regolamento ha reso l'agricoltura una forma di agricoltura controllata e certificata in base a leggi europee e quindi nazionali, distinguendola da qualsiasi altro metodo produttivo non definito e normato.

Nel biologico non ci si basa su dichiarazioni dell'azienda, ma su un sistema di vigilanza, di controllo e di ispezione uniforme in tutta l'Unione Europea. Per distinguere da tutti gli altri il prodotto biologico acquistato sia in Europa come nello specifico in Italia, ed esserne sicuri, si sono definite le norme per l'etichettatura: devono obbligatoriamente essere riportate tutte le informazioni relative alla vigilanza e al controllo effettuati sul singolo prodotto, alla sua origine, preparazione, trasformazione e condizionamento.

Dunque l'etichetta, a garanzia del consumatore, riporta chiaramente: la provenienza da agricoltura biologica; il regime di controllo della Comunità Europea secondo il Reg. (CEE) 2092/91; il nome e la sigla dell'Organismo di Controllo per esteso; un codice

⁸⁵ Cfr. O. Schmid, F. Strasser, *Agricoltura Biologica*, cit.

⁸⁶ Mi sono avvalso del volume: F. M. Santucci, *L'agricoltura biologica tra PAC e mercato*, Istituto di Economia e Politica Agraria di Perugia, Perugia, 1998.

con la sigla del Paese di produzione (IT per l'Italia); una lettera e un numero che identificano il produttore e una lettera e un numero che identificano l'autorizzazione alla stampa dell'etichetta.



L'Organismo di Controllo riveste una parte essenziale del processo: con ispezioni in azienda e controlli in tutte le fasi della filiera assicura l'originalità e la naturalità del prodotto.

Il sistema di vigilanza in Italia è sviluppato gerarchicamente. Attualmente sull'intero territorio nazionale sono autorizzati ad operare dal MiPAAF - Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali quindici Organismi privati.

Per svolgere i controlli sulla produzione e sulla trasformazione (per i prodotti importati da Paesi terzi, è direttamente il MiPAAF a rilasciare le autorizzazioni) condotta con il metodo biologico, tali Organismi devono avere i relativi requisiti tecnici: imparzialità del sistema di controllo; personale qualificato; strutture adeguate, ecc.⁸⁷.

L'Organismo provvede a più ispezioni l'anno, anche non annunciate, e preleva campioni da sottoporre ad analisi. Soltanto le aziende controllate da Organismi autorizzati possono commercializzare le proprie produzioni come provenienti da agricoltura biologica.

⁸⁷ Cfr. O. Schmid, F. Strasser, *Agricoltura biologica*, cit.

Annualmente gli Organismi di Controllo presentano preventivamente i propri piani di attività, gli elenchi delle aziende certificate e poi una relazione sull'attività svolta al MiPAAF e alle Regioni in cui operano. A sua volta il MiPAAF trasmette su tutto ciò una relazione sintetica alla Commissione europea.



Un'altra caratteristica interessante per la distinzione ed il riconoscimento dei prodotti certificati come biologici è il logo UE che dà ai consumatori la sicurezza riguardo l'origine e la qualità degli alimenti. La presenza del logo sui prodotti assicura la conformità con il Regolamento dell'UE sull'agricoltura biologica.

Ad oggi, gli operatori possono scegliere di utilizzare sui prodotti biologici il logo UE, a fianco di tutte le altre informazioni di cui si è detto, ma dal primo luglio 2010 diventerà obbligatorio.

Il vantaggio di usare il logo UE consiste nel fatto che i consumatori, in qualsiasi Stato membro, possono facilmente riconoscere i prodotti biologici, a prescindere dal luogo di provenienza⁸⁸.

Questa obbligatorietà per i produttori di cibo biologico nell'Unione Europea deriva dal nuovo Regolamento, prima citato, del 28 giugno del 2007: Reg. (CE) n. 834/2007⁸⁹ che abroga e sostituisce il Reg. 2092/91.

⁸⁸ Per la costruzione di questa parte del paragrafo ho trovato molto utile il supporto on line della Commissione Europea "EUROPA" allo specifico indirizzo internet: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/home_it.

⁸⁹ Consultabile integralmente in lingua italiana dal sito internet del SINAB (Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica) allo specifico indirizzo: http://www.sinab.it/sezioni/neu/allegati_neu/113/Regolamento_CE_834-2007.pdf.

Come emerge dalla lettura del Regolamento, almeno il 95% (prima era il 70%) degli ingredienti utilizzati per il prodotto trasformato finale dovrà essere biologico per avere il logo UE.

Nella produzione “bio” è sempre stato vietato usare gli OGM (Organismi Geneticamente Modificati), sia in base al vecchio Regolamento sia rispetto a quello nuovo, ma la novità di quest’ultimo sta nella possibilità di etichettare come biologico quei prodotti contenenti fino allo 0,9% di OGM residui per contaminazione accidentale.

Nel complesso non ci sono cambiamenti nella lista di sostanze autorizzate nell’agricoltura biologica se non quest’ultimo ed importante cambiamento che ha sollevato immediatamente numerose proteste. L’Italia si è schierata contro questa novità, sia a livello istituzionale, con Paolo De Castro Ministro delle Politiche Agricole, sia e ancor di più a livello di tutte le associazioni del settore. In particolare il Presidente dell’AIAB Andrea Ferrante ha rivolto ancora pochi giorni prima dell’entrata in vigore del Regolamento (primo Gennaio 2009) un appello al nuovo Ministro delle Politiche Agricole, Luca Zaia, perchè respinga l’applicazione di tale ordinamento in Italia, adottando una norma più restrittiva di quella comunitaria.

Secondo Ferrante:

Da questa parte c’è un voto del Parlamento Europeo contrario alla soglia, c’è la stragrande maggioranza dei cittadini italiani che non vuole mangiare OGM, ci sono i 50 mila operatori certificati che non vogliono offuscare la loro immagine. Dall’altra parte ci sono gli interessi dei pochi e dei soliti noti che vogliono introdurre le colture OGM nel nostro Paese e con ogni mezzo stanno tentando di creare una ambiente favorevole affinché questo possa succedere⁹⁰.

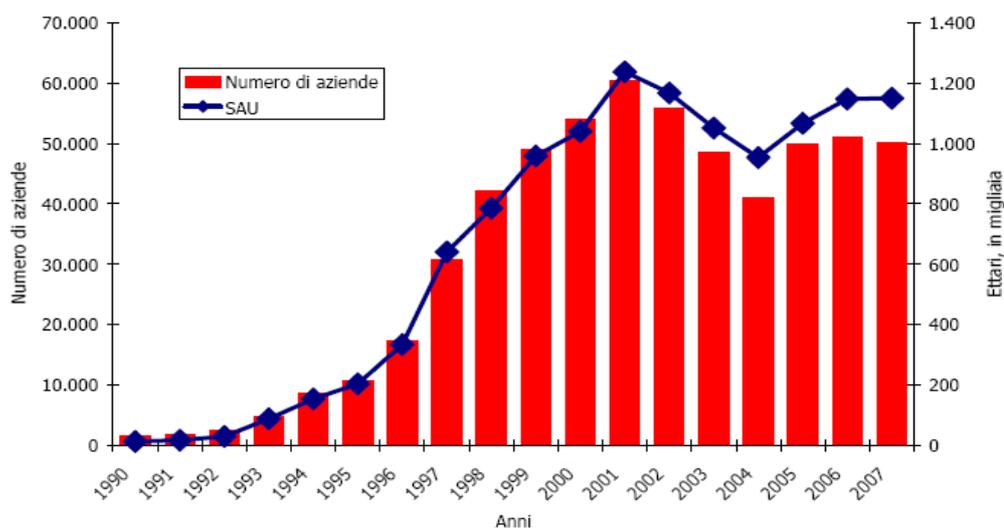
⁹⁰ Consultabile allo specifico indirizzo internet:
http://www.biologicoblog.it/content_esm/mainfolder/hom_page.php?qualeSezione=home.

Secondo Ferrante l'atteggiamento permissivo verso la contaminazione assunto dal Consiglio d'Europa ignora le richieste dei consumatori europei, rischiando di mettere a repentaglio l'intero settore biologico, ed aggiunge che il Regolamento 834/2007 non cambia i fondamenti della PAC con un modello agricolo incentrato sulla produzione industrializzata di cibo.

Il Parlamento Europeo, Greenpeace ed altre associazioni (in prima linea quelle italiane) chiederanno in vista della riscrittura completa della PAC, che dovrebbe avvenire nel 2013, di rivedere tali punti in modo da dare voce ai diritti dei consumatori europei.

L'Italia gioca un ruolo non secondario nell'ambito dell'agricoltura biologica guidando la classifica europea della produzione ed attestandosi al quinto posto nel mondo, con più di 50 mila aziende e un milione di ettari coltivati.

Grafico – Operatori e superfici in Italia dal 1990 al 2007



Dati 1990-1992: elaborazioni SINAB su stime diverse.
 Dati 1993-2007: MiPAAF; elaborazioni: Nomisma (1993), IFOAM (1994), BioBank (1995-1998), SINAB (1999-2007).

Al secondo posto tra i Paesi europei produttori di cibo biologico troviamo la Germania, dove si coltivano 420 mila ettari; segue la Spagna con 360 mila⁹¹.

A fronte di questi dati possiamo affermare che l'emergere della questione ambientale, l'attenzione crescente per la tutela della salute, una nuova sensibilità dei consumatori hanno contribuito ad assegnare all'agricoltura biologica un ruolo di primo piano nel panorama agricolo italiano.

L'Italia non riveste tale importanza soltanto in campo economico, in cui l'agricoltura biologica è innovazione, un settore ancora tutto da esplorare, ma si inserisce perfettamente nel campo sociale grazie al mantenimento dei cicli biologici e alla "curabilità" degli insediamenti nelle aree rurali⁹².

Come vedremo nel prossimo paragrafo la qualità dovrà rappresentare una scelta irrinunciabile per l'agricoltura europea e per gli sviluppi futuri della PAC, che proprio il biologico può soddisfare, con la ferma consapevolezza che perseverare con la pratica agricola intensiva e convenzionale può solamente dare risultati sul breve periodo, cancellando però qualunque prospettiva per il futuro agricolo, e non soltanto, dell'UE.

⁹¹ Per questi dati mi sono avvalso del seguente volume: O. Schmid, F. Strasser, *Agricoltura Biologica*, cit.

⁹² Cfr. CESTAAT - Centro Studi sull'agricoltura, l'ambiente ed il territorio, *Il sistema qualità in agricoltura*, Roma, 1992.

4.3 Il biologico: una scelta di “qualità”

In questo quadro così delineato, appare evidente come la crescita dell'agricoltura europea sia legata alla possibilità di sviluppare la qualità dei prodotti, di rendere più efficienti i processi di produzione, liberandosi così dell'effimera corsa all'incremento delle rese produttive.

L'agricoltura biologica risponde esattamente a queste condizioni, che la PAC del futuro dovrà affrontare, avendo, come abbiamo visto in precedenza, un maggior controllo dei processi e dei costi di produzione ed andando a valorizzare qualitativamente i prodotti proprio per la sue multifunzionali peculiarità.

Definire la qualità di un prodotto non è un compito facile in quanto sono molto numerosi i fattori che consentono di precisarla, ed in ogni caso il concetto deve essere applicato a tutta la filiera produttiva: produzione, trasformazione e consumo.

Le procedure per definire la qualità di un prodotto sono numerose, ma la componente di base del termine è la “qualificazione dei prodotti attraverso la definizione di caratteristiche oggettive e codificabili”⁹³.

I fattori che la influenzano sono biologici, ambientali, tecnici ed attinenti alla raccolta, manipolazione e trasporto. Vedremo come siano strettamente connessi al concetto di produzione biologica, che proprio per la sua natura e per i suoi insiti principi risponde a tali standard.

Infatti ad esempio i fattori biologici, ossia le caratteristiche igienico-sanitarie, sono ritenute soddisfacenti soltanto quando il prodotto non abbia fattori fisici o chimici dannosi per la salute. Questo è perfettamente in linea con la produzione biologica che sottende proprio tale principio, andando quindi a rispondere al

⁹³ CESTAAT - Centro Studi sull'agricoltura, l'ambiente ed il territorio, *Il sistema qualità in agricoltura*, cit., p. 18.

primo parametro per la definizione di qualità solamente in conseguenza della sua applicazione.

Anche gli altri fattori che influenzano la qualità dei prodotti: quelli ambientali come la temperatura (velocità di accrescimento e di maturazione del prodotto) o il terreno con i suoi elementi nutritivi, così come anche i fattori tecnici (concimazione ed uso di erbicidi) e quelli di raccolta e manipolazione, vengono soddisfatti dall'agricoltura biologica proprio per la sua attenzione a tutto il processo produttivo che dal campo alla tavola garantisce, con precisi controlli, tali parametri.

Gli agricoltori biologici creano prodotti di alta qualità mediante metodi tanto semplici quanto funzionali e sostenibili come: la rotazione delle colture; l'attesa che piante e animali abbiano il tempo necessario per raggiungere la maturità; l'uso di varietà vegetali e razze animali autoctone.

La fase di trasformazione contribuisce, a sua volta, a questo scopo mediante rigorose restrizioni nell'utilizzo di additivi e coadiuvanti di lavorazione e sostanze chimicamente sintetizzate⁹⁴.

L'art. 10 del Reg. 2092 vieta espressamente di pubblicizzare come di qualità superiore i prodotti biologici: nell'etichettatura o nella pubblicità non possono essere contenute affermazioni che suggeriscano all'acquirente che i prodotti biologici “costituiscono una garanzia di qualità organolettica, nutritiva o sanitaria superiore”⁹⁵. Nel senso che non deve essere esclusa la possibilità che prodotti non certificati come biologici sia altrettanto sani. Quello che è vero è che gli alimenti biologici sono gli unici garantiti come del tutto esenti da contaminazioni da fitofarmaci.

⁹⁴ Cfr. O. Schmid, F. Strasser, *Agricoltura Biologica*, cit.

⁹⁵ Regolamento 2092/91 del 24 giugno 1991, Articolo 10, *Indicazione di conformità al regime di controllo*, paragrafo 2, consultabile dal sito internet del SINAB (Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica) allo specifico indirizzo:
http://www.sinab.it/sezioni/neu/allegati_neu/23/01991R2092-20070101-it.pdf.

Anche dal punto di vista nutrizionale, ricerche recenti concordano nel dire che gli alimenti biologici contengono più antiossidanti e più nutrienti, come dimostrato dalle analisi condotte da Legambiente nell'ambito dello studio *Pesticidi nel piatto 2007*⁹⁶. Viene sottolineato come i prodotti provenienti da agricoltura biologica siano nei fatti superiori alla media dei prodotti alimentari convenzionali in commercio dal punto di vista organolettico e nutritivo, contenendo al loro interno tassi più alti di vitamine, antiossidanti, elementi naturali (calcio, ferro, polifenoli, beta-carotene, etc.). nello stesso studio si dimostra come il suolo coltivato con metodi biologici migliori nel tempo, dando prodotti sempre superiori. Il mantenimento del terreno in buone e sostenibili condizioni sembra essere un fattore chiave ma non è il solo: per esempio gli ortaggi e la frutta biologica contengono meno acqua, e sono quindi più ricchi di nutrienti; per di più oltre al fatto che le varietà scelte per le coltivazioni biologiche sono spesso più pregiate, si ipotizza che le piante biologiche siano meno pigre di quelle coltivate con fitofarmaci, perché costrette a produrre da sole molte più sostanze protettive.

Questo studio di Legambiente non è ovviamente il solo a dimostrare ciò ed analizzando anche le conclusioni di altre ricerche simili si può notare come tutte giungano allo stesso risultato: l'agricoltura biologica ha sulla biodiversità, sulla protezione del suolo ed infine sui cambiamenti climatici effetti positivi che non possono essere ottenuti con nessun altro metodo di agricoltura.

Attualmente il valore di mercato dei prodotti è determinato dalla dimensione, dal colore e dall'assenza di imperfezioni esteriori: frutta e verdura apparentemente perfetta, bella a vedersi, ma piena di acqua e forse di residui tossici e con un ridotto valore

⁹⁶ Lo studio di Legambiente, *Pesticidi nel Piatto 2007*, è consultabile on-line sul sito internet di Legambiente allo specifico indirizzo:
http://www.legambiente.eu/documenti/2007/0522_pesticidNelPiatto/Dossier_Pesticidi_2007.pdf.

nutritivo. Per quanto riguarda la carne, spesso si sottovaluta l'eventuale pericolosità di sostanze utilizzate per renderla migliore da un punto di vista esteriore e che potrebbero danneggiare la salute. Meno importanza si dà invece alla quantità e alla qualità di proteine, carboidrati, grassi o vitamine contenuti.

L'agricoltura biologica così inquadrata, rende evidente la possibilità e la necessità di uno sviluppo ulteriore, di un utilizzo maggiore delle potenzialità di questo comparto anche attraverso nuove evoluzioni della Politica Agricola Comune.

Si deve sostenere una visione: un'Europa in cui il cibo è prodotto senza pesticidi e fertilizzanti chimici, in cui si dimostra che agli ormoni ci sono alternative, un'Europa in cui le sostanze chimiche non inquinano il suolo, l'acqua e la catena alimentare, e dove la biodiversità è difesa dall'assalto della chimica. Questa è un'Europa con spazi vitali sia per l'uomo che per la natura. In breve, l'agricoltura biologica, è l'unico nostro futuro.

Anche se la lapidarietà potrebbe trarre in inganno, non è un intervento a un'assemblea di produttori biologici: si tratta di uno stralcio del discorso del Commissario europeo all'ambiente Ritt Bjerrgaard alla conferenza "Agricoltura biologica nell'Unione Europea: prospettive per il XXI secolo" tenutasi a Baden (Austria) nel 1999, dove senza mezzi termini è precisato che se la PAC non terrà conto di questa visione alternativa d'intendere l'agricoltura (e non solo) non può esistere un futuro per la nostra Europa.

Conclusioni

Ho scelto di analizzare la Politica Agricola Comune dell'Europa, la sua storia, le sue contraddizioni e le sue numerose revisioni per dimostrare l'importante ruolo che ha svolto e che continua a svolgere questo settore primario, tanto pesante sul bilancio dell'Unione Europea quanto poco considerato come parte fondamentale per un possibile futuro dell'Europa.

A conferma di ciò, una volta descritti i principi univoci del suo avvio e ripercorse le tappe fondamentali, ho cercato di vedere, attraverso le varie revisioni che ci sono state, come è cambiato nel tempo l'approccio a questo importante aspetto dell'economia europea, con il concetto stesso di agricoltura che cambia e con le mutate condizioni alle quali è costretta l'Europa e di cui la PAC ne è il principale responsabile: l'inquinamento ed il riscaldamento globale, le crisi alimentari, la sterilizzazione dei terreni, la morte della biodiversità e la distruzione dell'ecosistema.

Ho cercato di trovare una sorta di "compromesso" in un argomento ed in una materia che include molteplici campi, ma il mio obiettivo era quello di realizzare un lavoro che dimostrasse l'esistenza e la validità di un'alternativa all'attuale modo di pensare l'agricoltura ed alle sue potenzialità: l'agricoltura biologica.

Come abbiamo avuto modo di vedere la PAC è entrata in crisi già a partire dagli anni Ottanta, quando si sono accumulate eccedenze produttive in Europa tali da renderla insostenibile, sia dal punto di vista finanziario che sotto il profilo delle relazioni Internazionali. Le riforme degli anni Novanta, avviate con la proposta MacSharry del 1992, hanno cercato di porre rimedio ai problemi finanziari ed internazionali, rendendo la PAC in qualche

misura più compatibile sia con i vincoli di bilancio dell'UE che con quelli derivanti dall'accordo Gatt sull'agricoltura del 1994 e rendendola più “verde” e sensibile alle mutate esigenze prima elencate.

Tuttavia la predominanza in tale contesto dei regimi di garanzia dei prezzi, delle sovvenzioni alle esportazioni, dei sistemi delle quote di produzione e degli aiuti indifferenziati al reddito, hanno disincentivato molto spesso le produzioni orientate alla qualità, favorendo le produzioni intensive.

Emerge dunque, nel corso degli anni Novanta e prosegue ora, un modello di PAC non rispondente ad obiettivi divenuti ormai prioritari quali la tutela del consumatore, la difesa dell'ambiente, e della qualità e sicurezza degli alimenti. Anche con *Agenda 2000* e con la riforma Fischler tali obiettivi prioritari sono stati disattesi e si è confermata nella sostanza la vecchia PAC, tanto che in molti settori sono state confermate le politiche di controllo della produzione.

La permanenza di questi strumenti rischia di rendere sterile qualunque tentativo di riorientare l'agricoltura europea verso modelli di sviluppo compatibili con la sicurezza alimentare, con la qualità degli alimenti e con l'ambiente, in un contesto di migliore redditività e competitività delle attività.

Si tratta dunque di ridefinire i principi e gli strumenti che debbono ispirare la nuova PAC per renderla conforme al modello agricolo europeo, che si fonda sulla diversità, sulla qualità e sulla sicurezza, tutti temi peraltro insiti alla pratica agricola biologica descritto.

Il futuro dell'agricoltura comunitaria dipenderà quindi dalla valorizzazione del modello europeo nei confronti del processo di omologazione alimentare che alcuni nostri *partner* mondiali, anche se non l'hanno promosso, di certo lo hanno assecondato.

L'agricoltura biologica, per le sue specificità, richiede l'adozione di misure che siano ispirate ai principi della sicurezza alimentare, della precauzione, della responsabilità di tutti gli attori della filiera agro-alimentare, da ultimo ma non meno importante il consumatore. È necessario che sia assicurata la rintracciabilità dei percorsi dei mangimi e degli alimenti, affinché si possa identificare ogni prodotto lungo tutta la catena alimentare.

La scelta di conferire dignità al settore primario può aiutare la vitalità e la sostenibilità dell'intera economia europea.

BIBLIOGRAFIA

Bevilacqua Piero, *La Mucca è Savia*, Donzelli, Roma, 2002.

Bevilacqua Piero, *Miseria dello Sviluppo*, Laterza, Roma, 2008.

Centro Studi sull'Agricoltura, l'Ambiente e il Territorio (CESTAAT), *Il Sistema Qualità in Agricoltura*, Roma, 1992.

Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura, *L'agricoltura Biologica. Guida alla Normativa Comunitaria*, CE, 2001.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto CNEL sulla Politica Agricola Comune*, Roma, 1986.

De Castro Paolo, *Verso una Nuova Agricoltura Eeuropea*, AGRA Editrice, Roma, 2004.

De Filippis Fabrizio, *Verso La Nuova PAC: la riforma del Giugno 2003*, Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Roma, 2004.

Fanfani Roberto, *Lo Sviluppo della Politica Agricola Comunitaria*, Carocci, Roma, 1990.

Henke Roberto, *Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di "greening" della PAC*, in «Questione Agraria», n. 1, 2002.

Istituto Nazionale di Economia Agraria, *La Riforma della PAC in Agenda 2000*, Roma, 1999.

Istituto Nazionale di Economia Agraria, *Rapporto sulle politiche agricole dell'UE*, Roma, 1997.

John Marsh, *La Politica Agricola Comunitaria*, Laterza, Roma, 1982.

Mansholt Sicco Leendert, *Le critiche mosse al mio piano e come le rifiuto*, in «Rivista di diritto agrario», n. 4, 1970.

Pierleoni Davide, Benedetti Sergio, Burattini Roberto, *Agricoltura Biologica: Norme e Regolamenti*, Edagricole, Bologna, 2006.

Santucci Fabio Maria, *L'Agricoltura Biologica tra PAC e Mercato*, Istituto di Economia e Politica Agraria di Perugia, Perugia, 1998.

Schmid Otto, Strasser Fredi, *Agricoltura Biologica*, Edagricole, Bologna, 2001.

Ventura Flaminia, Frascarelli Angelo, *Guida Pratica alla Riforma della PAC*, Milano, 2004.

Vieri Simone, *La Politica Agricola Comune: dal Trattato di Roma alla Riforma Mac Sharry*, Edagricole, Bologna, 1994.

Vieri Simone, *Politica Agraria: Comunitaria, Nazionale e Regionale*, Edagricole, Bologna, 2001.

Siti internet consultati

Agricoltura Italiana on-line, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, www.agricolturaitalianaonline.it

Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica (AIAB),
www.aiab.it

Biologicoblog, www.biologicoblog.it

Coldiretti, www.coldiretti.it

European Food Safety Authority (EFSA), www.efsa.europa.eu

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea,
www.publications.europa.eu/official/index_it.htm
<http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>

International Federation of Organic Agricultural Movements (IFOAM), www.ifoam.org

Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), www.inea.it

Istituto per la Certificazione Etica e Ambientale (ICEA),
www.icea.it

Legambiente, www.legambiente.it

Millennium Ecosystem Assessment, www.millenniumecosystem.org

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,
www.politicheagricole.it

Portale dell'Unione Europea, *www.europa.eu*

Rivista on-line di agraria, *www.agraria.org*

Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica
(SINAB), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,
www.sinab.it

World Trade Organization (WTO), *www.wto.org*