

La CEE e i paesi in via di sviluppo: le contraddizioni emerse dalla politica agricola (1957-1992)

di Giuliana Laschi

I

La dimensione esterna della CEE e il ruolo della Politica agricola comune

I paesi firmatari del Trattato di Roma immaginavano la Piccola Europa a Sei come un passaggio obbligato verso una Comunità più ampia e competitiva economicamente, in grado di diventare un attore autonomo a livello internazionale. Invece, in mancanza di una vera e propria politica estera della CEE, assenza dovuta ai seri contrasti che si verificarono nella Comunità ogni volta che fu avanzata una proposta in tale senso, la dimensione internazionale comunitaria è cresciuta sulla base di una politica estera *sui generis*, nella quale non sempre si è riusciti a far convivere interessi comunitari e interessi nazionali¹.

Dato il carattere intergovernativo delle questioni esterne della CEE, sulla politica internazionale della Comunità ha giocato un ruolo rilevante l'azione dei singoli Stati membri e la loro particolare azione in politica estera. Lungi dall'essere semplicemente la sommatoria delle singole politiche estere, le relazioni esterne comunitarie sono però sicuramente guidate dall'azione congiunta dei diversi obiettivi e interessi nazionali. Per questo motivo, è dalla nascita stessa della Comunità che l'Assemblea Parlamentare e la Commissione hanno tentato di strutturare le politiche relative alla costituzione della dimensione esterna comunitaria e di strappare porzioni di potere agli Stati membri e al Consiglio stesso, nel tentativo di stabilizzare l'azione verso una dimensione globale della Comunità.

In particolare, soprattutto il primo Presidente della Commissione Hallstein tentò di interpretare i numerosi silenzi del trattato, attribuendo alle relazioni esterne un duplice compito: consolidare la Comunità davanti al resto del mondo e sviluppare la natura indipendente e sovrana della Commissione. Ma la Parigi di de

1. Ho recentemente lavorato su questi temi: cfr. il mio saggio introduttivo al volume *La Comunità europea e le relazioni esterne 1957-1992*, a cura di A. Bitumi, G. D'Ottavio, G. Laschi, Bologna, Clueb, 2008; G. Laschi, *Lo sviluppo delle relazioni esterne dell'UE tra interesse nazionale, identità europea e ruolo internazionale*, in *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, a cura di G. Laschi, M. Telò, Bologna, Il Mulino, 2009.

Gaulle mal sopportava il ruolo della Commissione in politica estera e, soprattutto, nella relazione con le colonie che accedevano all'indipendenza: uno dei primi documenti elaborati nella cornice intergovernativa fu la "dottrina dell'associazione", che doveva limitare la libertà della Commissione nel rapporto esterno di maggior contenuto politico². Seppur per motivi diversi, anche l'Italia era preoccupata per un'azione troppo dinamica della Commissione; soprattutto era contraria ad una politica mediterranea, convinta che avrebbe causato danni economici al Paese perché avrebbe sottratto agli agricoltori del meridione i mercati ortofrutticoli del nord Europa conquistati con il Trattato di Roma. Per questo motivo, tentò di bloccare gli sviluppi futuri e chiese compensazioni in seguito all'associazione della Grecia e della Turchia. Nel 1964, preoccupato per la PAC, modellata sugli interessi francesi e olandesi, di fronte alle richieste di associazione e allargamento di Israele, della Spagna e del Maghreb, il governo italiano presentò un documento, volutamente ignorato dai partner, sui principi della politica di associazione e la salvaguardia degli Stati membri e della loro agricoltura. Infine, Roma si oppose in seguito all'accesso di prodotti mediterranei dei paesi terzi nel mercato comunitario. Fin dai primi anni, dunque, il tentativo più volte effettuato dalla Commissione e dall'Assemblea parlamentare di procedere nella direzione di una politica esterna comunitaria fu osteggiato e infine bloccato dagli interessi conflittuali degli Stati membri. Su questo terreno il metodo comunitario di mediazione non produsse risultati evidenti: la politica estera non venne mai formalizzata. Il ruolo internazionale della CEE è stato quindi prodotto non da scelte politiche complessive, bensì dall'azione esterna di politiche interne, in particolare la politica commerciale e la politica agricola. Azione che spesso produce e ha prodotto risultati incoerenti rispetto ad alcune politiche create appositamente per le relazioni esterne, *in primis* la politica di cooperazione allo sviluppo. In generale, sulla dimensione esterna della CEE/UE pesa un giudizio negativo diffuso³. Le critiche si rivolgono alla sua capacità (incapacità) di definire ed esprimere una politica estera che sia specificamente comunitaria; a causa della sua assenza, le relazioni col mondo esterno sono cresciute piuttosto attraverso la fitta rete creata dalle politiche europee: sono queste a plasmare l'azione esterna della CEE/UE ed è sulla base di queste che essa viene valutata; è alle politiche comunitarie, alla loro azione interna e alle ricadute internazionali che il mondo ha guardato. Le politiche quindi, analizzate in prospettiva storica, sono in grado di tracciare non soltanto l'azione della Comunità al suo interno come espressione della composizione delle posizioni nazionali, ma anche di disegnare gli obiettivi internazionali della CEE, pur in mancanza di una vera e propria politica estera⁴.

2. Una primissima discussione su questi temi risale alla fine del 1958, in occasione della presentazione del Memorandum Wigny, che poneva con forza il problema dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo. Cfr. L.N. Lindberg, *Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

3. Cfr. E. Calandri, *Il ruolo esterno dell'Unione europea in prospettiva storica*, in *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, a cura di S. Lucarelli, Trieste, Asterios, 2003.

4. Sull'importanza dell'analisi delle politiche per lo studio della storia del processo di integrazione europea, cfr. G. Laschi, *La storia dell'integrazione europea: dai Trattati di Roma alla Facoltà "Roberto*

Se le politiche diventano uno strumento analitico fondamentale del processo di integrazione e di costruzione di un ruolo internazionale comunitario, la PAC assume tra queste un'importanza centrale che occorre sottolineare. Ma ancor prima di individuare le varie motivazioni, credo che sia necessario riflettere sull'immagine che la CEE ha dato di sé a causa della PAC, soprattutto attraverso le continue e crescenti eccedenze sostenute economicamente dalla Comunità che hanno occupato la scena europea dalla fine degli anni Sessanta sino alla fine degli anni Ottanta e oltre, se pur in maniera ridotta. L'immagine di montagne di arance, fiumi e laghi di latte eccedenti, prima sostenuti economicamente dalla Comunità indipendentemente da quantità e qualità e poi distrutti a spese dei cittadini europei, mentre la gran parte degli esseri umani non ha il necessario per nutrirsi, ha sicuramente creato un giudizio severo sulla CEE, difficile da controvertire. Ha completato il quadro il forte sostegno alle esportazioni agricole, che ha prodotto un *dumping* mortale nei confronti dei prodotti agricoli dei paesi in via di sviluppo, affamandoli.

La PAC è stata quindi fondamentale nel dipingere un'immagine grottesca della Comunità, in virtù del ruolo di primo piano che ha avuto nelle sue relazioni esterne, principalmente per tre motivi. In primo luogo è stata la prima politica comunitaria; ha quindi improntato le modalità di azione della Comunità e costruito un agire comune, una metodologia di rapporto tra Comunità e Stati. In secondo luogo, la sua importanza è resa evidente dal peso economico che ha avuto sul bilancio della Comunità, impedendo l'implementazione di altre politiche. Infine, in mancanza di una vera e propria politica estera, la PAC, insieme alla politica commerciale, ha segnato le relazioni esterne della CEE/UE, rendendo particolarmente difficili le importazioni dai paesi terzi, a causa di un vero e proprio muro tariffario. L'alta tariffa esterna comune, introdotta nel 1964, è stata causa di scontri e guerre commerciali con il potente alleato statunitense⁵ e di faticose e ineguali relazioni con i paesi in via di sviluppo (PVS), nonché di contrapposizione con la politica di cooperazione allo sviluppo⁶.

2

La difficile coerenza tra le politiche comunitarie

L'azione esterna della CEE ha preso forma da un intreccio di accordi commerciali, nei quali l'agricoltura ha giocato un ruolo fondamentale, come hanno dimostrato i negoziati OMC⁷. Il risultato di tale tessuto di relazioni è stato l'elaborazione di

Ruffilli", in *Gli studi europei nelle Facoltà di Scienze politiche. Il contributo della Facoltà "Roberto Ruffilli" a 50 anni dai trattati di Roma*, a cura di M. Borraccetti, G. Laschi, R. Lizzi, Bologna, Clueb, 2008.

5. Cfr. G. Laschi, *Lo spazio delle relazioni transatlantiche nell'identità europea. Le tensioni economiche in prospettiva storica*, in *Il pensiero e la forma europea della politica*, a cura di G. Laschi, Bologna, Clueb, 2007.

6. M. Halderman, M. Nelson, *The EU's CAP, the Doha Round and Developing Countries*, Working paper, Institute of European Studies, University of California-Berkeley, 2004.

7. J. Loyat, Y. Petit, *La politique agricole commune (PAC): un enjeu de société*, Paris, La documentation Française, 2002.

una politica commerciale agricola, attraverso la quale la Comunità ha creato legami con Stati terzi e blocchi regionali. Il problema fondamentale, visto soprattutto in prospettiva storica, è, ancor più delle immediate ricadute negative della PAC, quello della coerenza tra le politiche europee dell'agricoltura, del commercio e della cooperazione allo sviluppo, che sono spesso in conflitto tra loro e che rischiano in tal modo di compromettere i loro possibili effetti positivi⁸.

La contraddizione più grave, che rischia di inficiare la gran parte delle relazioni della CEE/UE con i PVS, è data da due elementi. Da una parte, la PAC: una politica che ha assorbito per anni la gran parte del bilancio comunitario e che ancora oggi, a fronte del 5% di agricoltori sulla popolazione attiva, assorbe poco meno della metà dei fondi comunitari; che è isolata all'esterno da una muraglia insormontabile di dazi doganali; che ha esportazioni fortemente sostenute; ma, soprattutto, che ha conosciuto lungo tutta la sua storia il ricorrente problema delle eccedenze. Dall'altra parte, la politica di sviluppo di cui l'UE è il maggiore contributore (oltre ad essere la principale sostenitrice delle politiche ONU verso i paesi più poveri). Da un lato l'Unione toglie la possibilità ai PVS di migliorare le loro strutture e produzioni agricole, chiudendo di fatto il mercato europeo, dall'altro lato interviene con sostegni economici e progetti, molti dei quali dedicati allo sviluppo agricolo.

Ma quello che appare come profondamente inaccettabile è la distruzione continua di prodotti agricoli e alimentari europei, a causa delle continue eccedenze, mentre nel terzo mondo vi sono circa 800 milioni di persone che muoiono di fame o sono malnutrite⁹. Inoltre, mentre negli ultimi vent'anni la sovrapproduzione agricola in Europa è andata costantemente aumentando, si calcola che il deficit alimentare dei Paesi meno avanzati (PMA) sia aumentato del 60% dal 1994 al 1998 ed è in costante incremento.

La questione della coerenza è talmente rilevante da fare ufficialmente parte dell'agenda di lavoro della Commissione europea dalla firma del trattato di Maastricht¹⁰. È interessante notare che, benché soltanto recentemente siano stati adottati strumenti *ad hoc* per la risoluzione di tali problemi, la questione della possibile incoerenza tra alcune politiche comunitarie è presente, soprattutto nell'Assemblea parlamentare, dai primi anni di vita della Comunità. Infatti, nel tentativo di ovviare ad una possibile mancanza di congruenza tra le politiche comunitarie, quattro commissioni parlamentari permanenti furono spesso convocate per dare forma unitaria alle politiche agricola, commerciale, di cooperazione e degli affari

8. Poco coerente è talvolta addirittura la politica degli aiuti alimentari che, se prolungata, rischia di sconvolgere le abitudini delle popolazioni, scoraggiare la produzione locale, finendo per rispondere agli interessi economici e politici del donatore più che ai bisogni dei riceventi, i quali non di rado ricevono come aiuto le eccedenze alimentari del Nord, incluse le derrate quasi scadute.

9. Cfr. FAO, *Evaluation de la sécurité alimentaire mondiale*, 26 session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 18-21 septembre 2000.

10. Y. Jadot, J.-P. Rolland, *Les contradictions des politiques européennes à l'égard des pays en développement: diagnostics dans le secteur agricole et propositions d'amélioration de l'efficacité de la coopération internationale*, Montpellier, Solagral, 1996.

esterni. È quindi evidente che fin dall'inizio della Comunità si tentava di dare una risposta coerente a due interessi non solo distinti, ma spesso addirittura in contrapposizione: l'interesse economico per i benefici della PAC e la politica verso i PVS. Due interessi già presenti nel Trattato di Roma e che caratterizzarono i primi anni della Comunità, come dimostrano i lavori della Conferenza di Stresa del 1958, in cui furono gettate le basi, gli obiettivi ed alcuni strumenti della politica agricola comunitaria. La risoluzione finale, benché non affronti il tema della cooperazione allo sviluppo nel suo insieme, dedica il settimo paragrafo all'evoluzione della produzione e della domanda dei territori d'oltre mare associati alla Comunità. In tale documento venivano presentati con chiarezza i due obiettivi che la CEE aveva sulle relazioni agricole tra i due gruppi di paesi: «[...] la CEE ha la sua parte di responsabilità per lo sviluppo di questi paesi e territori; dall'altro però, l'agricoltura dell'Europa occidentale potrebbe trovare grandi mercati in Africa. Pertanto c'è da rallegrarsi che alla conferenza tutti siano stati concordi su questa idea, che corrisponde alla preoccupazione di estendere i prevedibili benefici della CEE alle popolazioni dei paesi e territori d'oltre mare associati...»¹¹.

Oltre al problema della coerenza, preoccupavano gli effetti negativi che la PAC poteva avere sui PVS. I continui richiami del Parlamento europeo alla Commissione e al Consiglio affinché procedessero speditamente ad una riforma della PAC andavano proprio nella direzione di una drastica riduzione della spesa agricola all'interno del bilancio comunitario per poter affrontare altre politiche utili ai cittadini europei e per avere maggiori margini di spesa per la politica di cooperazione allo sviluppo. Nonostante la mancanza di potere decisionale, il Parlamento ha sempre cercato di influenzare il corso della PAC, motivo di serie preoccupazioni per il bilancio comunitario. È soprattutto attraverso il bilancio che il Parlamento è intervenuto sulla PAC, grazie anche alla procedura di concertazione del bilancio con il Consiglio, istituita nel 1975.

Particolarmente forte fu il richiamo del 1979 quando, com'è ormai noto, il primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale si rifiutò di approvare il bilancio per il 1980¹², chiedendo alla Commissione di operare una riforma e tagli sostanziali alla PAC perché impediva il pieno dispiegarsi della Comunità attraverso altre politiche e rendeva complessa la relazione con i PVS¹³. L'Assemblea, infatti, oltre a chiedere che si intervenisse sulla PAC preliminarmente all'approvazione del bilancio, stabilì anche una serie di priorità, tra le quali proprio la cooperazione allo sviluppo¹⁴.

11. Archivio storico del Parlamento europeo-Lussemburgo (ASPE-L), Assemblea parlamentare europea, Relazione presentata a nome della Commissione Agricoltura, dicembre 1958.

12. Cfr. G. Laschi, *La storia infinita. Tentativi di riforma della PAC, 1968-1999*, Firenze, Centro Stampa 2P, 2002.

13. Cfr. Parlamento europeo, Segretariato Generale, Direzione Generale della Ricerca e della Documentazione, *Il Parlamento europeo e gli obiettivi della politica agricola comune*, Dossiers di Ricerca e Documentazione – Serie Agricoltura n. 9, gennaio 1983.

14. Cfr. Parlamento europeo, *Bilancio: la difficile intesa*, Direzione generale dell'informazione e delle relazioni pubbliche, dicembre 1987.

La PAC e la politica di sviluppo

La politica agricola è fortemente correlata alla politica di sviluppo, anche perché entrambe fanno parte integrante della prima azione comunitaria in ambito internazionale, dato che i Sei introdussero nel Trattato di Roma lo strumento di associazione per legare alla Comunità le colonie, soprattutto francesi. Questo legame formalizzato dal trattato riguardava in particolar modo l'Africa, il continente che ha inaugurato una lunga serie di relazioni esterne della Comunità e che ha contribuito a creare e a mantenere per essa un ruolo di grande potenza, nonché di maggior contributore agli aiuti allo sviluppo¹⁵. Gli sforzi e la spesa della CEE in direzione dell'Africa non hanno però sortito i risultati sperati; basti pensare che tra gli ACP vi sono molti PMA¹⁶, che hanno visto negli anni ridursi i vantaggi commerciali in ambito agricolo e, di conseguenza, conosciuto un netto peggioramento della loro bilancia commerciale e del PIL. Tra le cause fondamentali vi è sicuramente il blocco dello sviluppo del commercio agricolo delle produzioni africane causato dalla PAC. L'intero ruolo della CEE nel continente africano è infatti messo in discussione dagli effetti perversi giocati dai sussidi europei alla produzione e dalla protezione dei prodotti, anche perché occorre tener conto dell'importanza che i prodotti agricoli hanno per i PVS¹⁷. La CEE ha cioè inevitabilmente fallito nel voler perseguire due obiettivi che sono entrati in collisione: garantire la sicurezza alimentare europea insieme ad un miglioramento della qualità della vita degli agricoltori europei¹⁸ e lo sviluppo del continente africano.

Se l'Africa merita un'attenzione particolare a causa della difficilissima situazione che il continente vive, è altresì necessario considerare i problemi che la PAC causa anche negli altri continenti. In particolare, è preoccupante la situazione dell'America Latina che aveva visto nelle sue relazioni con la CEE/UE la possibilità di una maggiore apertura in ambito economico commerciale, tenuto conto

15. Il gruppo degli ACP (Stati dell'Africa, Carabi, Pacifico) è previsto dal Trattato di Roma, in cui la CEE, all'articolo 131, sotto pressione francese, si impegnò a stringere forti relazioni economiche e politiche con i territori d'oltre mare e Stati dipendenti, allora prevalentemente africani. Attualmente gli ACP hanno raggiunto il numero di 80. Cfr. G. Migani, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963 : histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, Bruxelles, Peter Lang, 2008.

16. I Paesi Meno Avanzati (PMA) sono un gruppo di 50 paesi, di cui 32 membri del WTO, identificati dall'ONU come i meno sviluppati in termini del loro basso PIL pro capite, scarsa specializzazione delle risorse umane e alto grado di vulnerabilità economica.

17. Cfr. A. Zeller, *L'imbroglione agricolo del mercato comune*, Milano, Mondadori, 1971. In Africa l'agricoltura genera dal 30 al 50% del PIL e occupa tra il 70 e l'80% dei lavoratori. Eppure solo nella zona Sub-Sahariana più di 200 milioni di persone sono sottonutrite. Cfr. FAO, Economic and social Department, *The State of Food Insecurity in the World (SOFI)*, 2004, in <http://www.fao.org>.

18. È universalmente conosciuto, e anche fortemente discusso, il sostanziale fallimento della PAC nel tentativo di migliorare lo standard di vita degli agricoltori europei e di ridurre la forbice tra i redditi agricoli e quelli degli altri settori economici. La letteratura a riguardo è amplissima, ma si vedano in particolare gli articoli di S. Tarditi, *L'insostenibile spreco di risorse della PAC*, in <http://www.lavoce.info>, 7 giugno 2004; *PAC, è vera riforma?*, in <http://www.lavoce.info>, 23 agosto 2004.

del forte legame storico culturale che lega quest'area a molti paesi dell'Europa meridionale. Invece, lungi dall'essersi stabilizzati in modo soddisfacente, i flussi commerciali tra America Latina ed Europa non conoscono i miglioramenti richiesti in tutti i negoziati GATT e OMC. Addirittura si calcola che negli anni Novanta le esportazioni dell'America Latina in Europa siano aumentate di solo il 29% a fronte del 120% verso altre aree e paesi, laddove quelle dell'UE verso l'America Latina sono aumentate del 164%.

Mentre la produzione agricola e alimentare mondiale nel secolo scorso è aumentata più velocemente della popolazione, la quota dei prodotti agricoli e alimentari nel commercio mondiale è diminuita del 25% negli anni Sessanta, del 17% nel 1980 e del 10% nel 1998. Eppure nel 2000 l'agricoltura occupava ancora il 45% degli attivi a livello mondiale, di cui il 22% in Polonia, il 36% in Marocco, il 50% in Cina, il 60% in India e il 66% nell'Africa Subsahariana¹⁹. Dagli anni Novanta la disponibilità di cibo è cresciuta del 30% in Asia e del 20% in America Latina, nell'Africa sub-sahariana c'è stata una diminuzione del 3%²⁰. Tutti i dati stanno ad indicare una situazione sempre più drammatica per quanto riguarda l'alimentazione, nonostante le sempre più decise prese di posizione dell'ONU a riguardo e l'impegno costante dell'UE in ambito di politiche dello sviluppo e di intervento umanitario²¹. Eppure, l'UE continua ad essere la maggiore fonte di aiuto allo sviluppo, provvedendo per il 56.67% (46.9 bilioni) dell'assistenza totale allo sviluppo, secondo i dati OECD 2006; più di 160 paesi beneficiano di questo aiuto²².

La Comunità europea ha dedicato un'attenzione rilevante ai temi della cooperazione e dello sviluppo, anche se è un'organizzazione prioritariamente concentrata sulle sue dinamiche interne e, come sostiene polemicamente Marjorie Lister, «In vertici recenti i leader europei hanno dedicato molto più tempo e attenzione alla questione delle vendite *duty free* all'interno dell'UE che agli interessi dei paesi in via di sviluppo»²³. Eppure, la drammatica situazione a livello mondiale vanifica una possibile immagine positiva dell'UE all'esterno ed i suoi sforzi nella riduzione della povertà e della fame, perché agli occhi dei cittadini europei e delle popolazioni degli altri continenti l'eccessiva opulenza e lo spreco che avvengono sul

19. J. Berthelot, *L'agriculture talon d'Achille de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2001.

20. FAO, Economic and social Department, *The State of Food Insecurity in the World (SOFI)*, 2004, in <http://www.fao.org>

21. Per quanto riguarda lo sviluppo la CEE/UE ha fatto suoi gli obiettivi dell'ONU, che si sono ampliati in modo da coinvolgere anche più vasti indicatori del benessere dell'uomo, comprendenti non solo indicatori economici ma anche psicologici. Amartya Sen, che insieme a Mahub ul-Haq ha ispirato il lavoro del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite, ha interpretato lo sviluppo come un rafforzamento delle "capacità umane". Cfr. A.K. Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

22. European Commission, *Annual report on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2006*, Bruxelles, 2007.

23. Cfr. M. Lister, *La prevenzione dei conflitti e la politica di sviluppo dell'Unione europea*, in *L'Europa e il sud del mondo. Quali prospettive per il post-Lomé?*, a cura di A. Pallotti, San Marino, AIEP editore, 1999, p. 34.

nostro continente a causa di un'agricoltura sostenuta a caro prezzo stridono in modo intollerabile con l'obiettivo storicamente comunitario di interessare relazioni positive con i paesi in via di sviluppo.

Un ruolo determinante nella creazione delle relazioni con il sud del mondo è stato giocato dalla politica commerciale²⁴ e dai negoziati commerciali internazionali²⁵, nei quali la CEE ha assunto un ruolo centrale sin dall'inizio, un ruolo di potenza internazionale, a fronte di una posizione flebile a livello politico²⁶. Dal Kennedy Round in poi la PAC è stata l'elemento più problematico in seno ai negoziati commerciali internazionali, nei quali sono state poste in discussione con forza crescente le prerogative comunitarie. La difesa del sistema di preferenze comunitarie e delle pratiche di *dumping* da parte della principale area commerciale di prodotti agricoli e alimentari del mondo (con un valore complessivo delle esportazioni e importazioni che ha superato gli Stati Uniti negli anni Ottanta), è stato motivo continuo di laceranti dibattiti in ambito internazionale.

Ma quali sono gli elementi della PAC che incidono in modo tanto negativo sui paesi in via di sviluppo? Innanzi tutto è necessario ricordare che la PAC, già prevista dal Trattato di Roma, prese avvio nel 1958 ed arrivò ad una sua piena strutturazione alla fine degli anni Sessanta²⁷. Gli obiettivi della politica agricola comune riguardavano in primo luogo la necessità di assicurare una produzione sufficiente alla domanda europea ad un prezzo equo, dato che la popolazione era stata messa a dura prova durante la seconda guerra mondiale; l'aumento della produttività; il miglioramento della qualità della vita degli agricoltori, che in alcuni paesi, soprattutto in Italia, costituivano ancora una larga fascia dei lavoratori; migliorare lo scambio infra-comunitario, reso impossibile da lunghi secoli di guerre doganali. Per garantire il successo di tali obiettivi furono studiati alcuni strumenti in grado di permettere il decollo della prima politica comune sulla quale, quindi, pesava non soltanto la riuscita dell'azione comune in agricoltura, ma anche il significato politico e il successo della politica di integrazione nel suo insieme.

I principali elementi che hanno influito sulle difficili relazioni tra la politica agricola comune e i paesi terzi furono introdotti sin dall'inizio nella Comunità europea. Il programma del 1960 per la messa a regime della PAC, presentato dal commissario per l'agricoltura Sicco Mansholt, prevedeva tre principi fondamentali, uno dei

24. L'UE è percepita dai paesi terzi, ancora oggi, prevalentemente come una grande potenza commerciale. Cfr. S. Lucarelli, *The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature*, in «European Foreign Affairs Review», vol. 12, issue 3, Autumn 2007, pp. 249-270.

25. Sulla politica commerciale si veda: W. Asbeek-Brusse, *Tariffs, trade and European integration, 1947-1957: from study group to Common Market*, New York, St. Martin Press, 1997; A.S. Milward, *The European Rescue of the nation-state*, London/New York, Routledge, 2000.

26. Cfr. L. Coppolaro, *Il ruolo della Comunità europea nel commercio internazionale: tra regionalismo e multilateralismo (1958-1993)*, in *La Comunità europea e le relazioni esterne, 1957-1992*, a cura di A. Bitumi, G. D'Ottavio, G. Laschi, Bologna, Clueb, 2008; S. Meunier, *Trading Voice: the European Union in International Commercial Negotiation*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

27. Cfr. G. Laschi, *L'Italia e il processo di integrazione agricola europea, 1947-1962*, Berna, Peter Lang, collana Euroclio, 1999.

quali era la preferenza comunitaria²⁸; la preferenza, cioè, accordata ai prodotti agricoli comunitari, che sarebbero stati protetti dalla concorrenza internazionale. Tale preferenza prevede che i prodotti agricoli della CEE/UE abbiano la priorità negli scambi e per questo motivo la Comunità da una parte sostiene i prezzi agricoli e, dall'altra, applica una tariffa esterna comune. Inoltre agisce sulle esportazioni agricole con forti sussidi, in misura massiccia e in modo assai diverso rispetto ai paesi terzi, dato che la spesa in sussidi all'esportazione dell'UE rappresenta circa il 90% di quella complessiva²⁹. Grazie a tali strumenti, la Comunità conobbe un importante aumento della produzione agricola, che la portò in pochi anni ad essere non solo autosufficiente, ma la trasformò addirittura da importatore ad esportatore netto: nel 1977 il totale delle esportazioni superò quello delle importazioni. In poco tempo, l'incremento si trasformò in sovrapproduzioni che crebbero a dismisura, creando problemi per il loro smaltimento e costi elevatissimi per la Comunità. Inoltre, esportare le eccedenze a prezzi ridotti o destinarle agli aiuti umanitari creava distorsioni che, dati i rilevanti quantitativi, avrebbero aumentato in modo esponenziale l'offerta e creato forti ribassi dei prezzi.

Gli strumenti di sostegno, però, erano stati previsti per un periodo di tempo limitato e furono introdotti con grande cautela dalla Commissione³⁰; saltuariamente furono creati per permettere alla politica agricola comune di decollare, di svilupparsi e di sostenere nella fase iniziale le agricolture comunitarie più deboli. L'impossibilità di applicare una prima riforma, che fu proposta dalla Commissione nel 1968³¹, ha protratto questa situazione sostanzialmente per due decenni, a parte qualche piccola misura di adeguamento. L'eccesso di risorse che è stato mantenuto dalla CEE/UE e da altri paesi sviluppati ha favorito esportazioni a basso costo, deprimendo i prezzi sul mercato internazionale. La competizione sleale che si crea è sostenuta dai contribuenti della CEE, nella gran parte a loro insaputa e a totale detrimento dei PVS che non possono permettersi di sussidiare nello stesso modo il loro settore primario (fondamentale per la loro economia generale), ma

28. Cfr. R. Fanfani, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1990.

29. P. Conforti, L. Salvatici, *La riforma delle politiche commerciali per i prodotti agricoli nel Doha Round. Scenari alternativi e interazione strategica fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo*, in *La riforma delle politiche agricole dell'UE ed il negoziato WTO*, a cura di G. Anania, Milano, FrancoAngeli, 2005; A.-C. Lauring Knudsen, *European Integration in the Image and the Shadow of Agriculture*, in *Origins and evolution in the European Union*, a cura di D. Dinan, Oxford, Oxford University Press, 2006.

30. Mi sembra molto interessante a riguardo uno dei primi documenti della Commissione Agricoltura dell'Assemblea Parlamentare sulla PAC, scritto in seguito alla Conferenza di Stresa del 1958 e in piena sintonia con la posizione della Commissione europea: «La vostra Commissione ha rilevato che se da un lato si deve tendere all'incremento della produttività, dall'altro sussiste la possibilità di proteggere l'agricoltura dei sei Paesi. Essa ritiene tuttavia che se l'agricoltura godesse per lungo tempo di una protezione nella CEE, gli agricoltori si abituerebbero a questo sistema. Perciò è consigliabile fissare preliminarmente determinate tappe per allentare poco a poco la protezione». ASPE-L, Assemblea Parlamentare, Relazione presentata a nome della Commissione agricoltura sul capitolo IV della relazione generale sull'attività della Comunità Economica Europea, relatore Troisi, dicembre 1958.

31. Cfr. G. Laschi, *La storia infinita*, cit.

non sono neanche in grado di finanziare misure per far fronte al *dumping* impresso dai paesi sviluppati³².

Benché la CEE sia stata aspramente criticata a livello internazionale, le tornate negoziali che si sono svolte in seno all'Organizzazione mondiale del Commercio non hanno prodotto risultati efficaci per quanto riguarda la liberalizzazione del commercio agricolo, anche se vi sono state delle importanti differenze³³ e soltanto nel 2004 l'Unione ha accettato l'eliminazione dei sussidi come obiettivo finale dei negoziati³⁴.

Caso esemplare delle difficoltà comunitarie nel gestire i contrasti tra la PAC e la politica di sviluppo è rappresentato dagli ACP che, all'interno delle relazioni con i PVS, hanno sempre avuto un ruolo privilegiato e fondamentale³⁵. Eppure anche con essi le relazioni, che sembrano essere fortemente innovative dal punto di vista dello sviluppo, sono sempre state rese difficili dalla PAC, se non addirittura in contrasto con gli obiettivi generali³⁶. Le preferenze e il sostegno della CEE sono stati la causa della difficile differenziazione agricola, che fosse in grado sia di competere nel mercato internazionale che di soddisfare il mercato interno dei PVS, affrancandoli dalle economie agricole mono-culturali, che creano sottosviluppo economico e fame. Anche se la maggior parte dei prodotti dei paesi ACP può entrare nel mercato europeo senza essere gravata da dazi, l'eccezione è rappresentata proprio da molti prodotti agricoli, ritenuti "sensibili" e quindi coperti dalla PAC³⁷. Nonostante l'agricoltura sia il principale settore economico della maggior parte dei paesi ACP, e non soltanto nella composizione del PIL, dato che la maggioranza della loro popolazione vi ricava i propri mezzi di sussistenza e il proprio reddito, gli ACP importano dall'UE prodotti agricoli e alimentari.

32. S. Tarditi, *Prefazione* al volume di M. Turco, *La politica agricola comune dell'Unione europea. Una politica di fame*, in <http://www.radical.es/archivos/upload/paclibro-dossier.doc>.

33. P. Conforti, L. Salvatici, *La riforma delle politiche commerciali per i prodotti agricoli nel Doha Round*, cit.; G. Anania, F. De Filippis, *L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, Milano, FrancoAngeli, 1996; M. Tracy, *Government and Agriculture in Western Europe*, New York, New York University Press, 1989 (III ed.).

34. Cfr. European Commission, Pascal Lamy and Granz Fischler, Brussels, 9 May 2004, in http://www.ecostat.unical/anania/Negoziato_agricolo_WTO.htm.

35. G. Calchi Novati, *Passato e futuro della Convenzione di Lomé*, in «Politica Internazionale», vol. 26, n. 1-2, 1998.

36. Cfr. C. Stevens, *Il commercio e la cooperazione commerciale UE-ACP*, in *L'Europa e il sud del mondo*, cit.

37. Cfr. H.-B. Solignac Lecompte, *L'incerto futuro degli accordi commerciali UE-ACP*, in *L'Europa e il sud del mondo*, cit.