



# Agricoltura, quale riforma?

## Nuovo equilibrio tra produttori ambiente e società

GIULIO FANTUZZI

Il Parlamento europeo si è espresso sulla proposta di riforma della politica agricola comune (Pac) del Commissario Mc Sharry durante la sessione di dicembre con una lunga ed articolata risoluzione. Essa è stata il frutto di un confronto piuttosto complesso tra i gruppi politici presenti nell'assemblea di Strasburgo, passato soprattutto attraverso il lavoro della commissione agricola e di tutte le altre (ambiente, bilancio, rapporti extra-Cee, sociale) interessate a particolari aspetti della riforma. Sono pretese posizioni costruttive e responsabili, che pur senza cadere in un'adesione acritica al piano Mc Sharry, ne hanno tuttavia condiviso gli obiettivi generali e i principi ispiratori.

S'è trattato di un pronunciamento importante, anche perché, espresso dall'istituzione comunitaria democraticamente eletta in tempi ragionevolmente contenuti, si è così ottenuto il risultato di mettere in campo una logica di interesse generale nell'approccio ad una riforma che rischiava di restare tutta confinata nel confronto-scontro tra gli eurocrati di Bruxelles e le organizzazioni professionali agricole della Comunità.

In questi mesi il dibattito aveva assunto spesso i toni del tormento ideologico: ora si deve e si può fare qualche passo in avanti, esaminando nel concreto che cosa comporta la messa in atto della riforma. Il nostro gruppo politico, il Gue, ha fin dall'inizio assunto una posizione chiara, tesa a introdurre condizionamenti e modifiche alla proposta Mc Sharry, ma senza indugiare alla demagogia di un rifiuto globale e protestatario tanto facile quanto sterile. Questo non significa non comprendere le ragioni degli agricoltori che hanno manifestato con molto vigore nelle piazze europee. Vi sono preoccupazioni serie e fondate di difesa di un reddito già eroso in questi anni ma anche di una professionalità cresciuta con un lavoro duro, non sempre riconosciuto, che porta le giovani generazioni ad allontanarsi dalla terra.

È però insensato cavalcare ciecamente questo malcontento. I problemi proposti dalla crisi dell'attuale meccanismo della Pac non sono inventati da qualche perfido nemico degli agricoltori, ma sono oggettivi, veri. Si tratta quindi di viverli non come minacce paralizzanti, ma come condizioni per creare un nuovo quadro com-

pletivo per i produttori Cee dove abbiano il loro peso, da una parte, le prospettive di crescita del commercio mondiale e, dall'altra, le ragioni dell'equilibrio ambientale e sociale in Europa, cui si corrisponde non con le prediche ma col sostegno finanziario del bilancio comunitario. Non è né utile, né giusto per gli agricoltori opporsi a tutto ciò. Ma la loro necessaria azione di adattamento o riconversione ad un mercato così profondamente cambiato non può essere traumatica e lasciata alla spontaneità.

È per questo che il nostro gruppo ha sostenuto soprattutto tre indirizzi fondamentali per correggere l'impostazione del progetto Mc Sharry, ottenendo il consenso ed il voto favorevole del Parlamento.

Il primo è dato da un più stretto collegamento tra la riduzione dei prezzi prevista dalla riforma e una nuova politica delle strutture e dello sviluppo rurale più complessivo (per i servizi, le infrastrutture, la ricerca, il credito), che crei un ambiente più favorevole allo sviluppo dell'imprenditorialità agricola più qualificata e competitiva. Anche la riforma dei fondi strutturali non potrà essere rinviata troppo nel tempo, rispetto a questo obiettivo, se non si vuole ricadere nella classica e fallimentare politica dei due tempi per l'agricoltura.

Il secondo indirizzo è la promozione di una più convinta politica della qualità dei prodotti che può consentire di conquistare nuova quota di mercato per chi si organizza con logiche di filiera per prodotti tipici tutelati da serie normative comunitarie.

Il terzo è la regionalizzazione delle politiche attuative della riforma: i parametri per la corresponsione dei premi al reddito degli agricoltori o per i programmi ambientali non possono essere rigidi e uniformi com'è nella proposta di Mc Sharry. Devono invece consentire un'articolazione differenziata sul territorio, gestita con una piena corresponsabilità delle Regioni e delle Istituzioni locali, per meglio aderire alle peculiarità e alle vocazioni delle agricolture d'Europa.

Su questi nuovi principi il Parlamento europeo si è chiaramente pronunciato. Ora tocca ai governi, ed a quello italiano per quanto ci riguarda, fare la propria parte perché il più radicale cambiamento della politica europea per l'agricoltura, dal suo debutto ad oggi, possa produrre una soddisfacente sintesi tra le esigenze dei produttori e l'equilibrio più complessivo dell'ambiente, della società e dell'economia.



## Un dibattito e un piano che interessano milioni di agricoltori dell'intera comunità L'Europa verde in trasformazione

MICHELE MIGLIORI

È nel trattato di Roma del 1958, di istituzione della Comunità economica europea, che sono fissate le finalità della politica agricola comune (meglio conosciuta come Pac): accrescimento della produttività agricola, miglioramento dei redditi degli agricoltori, stabilizzazione dei mercati, sicurezza degli approvvigionamenti e fissazione dei prezzi per i consumatori. Tali punti hanno costituito i pilastri attorno ai quali è cresciuta l'«Europa Verde», banco di prova per la realizzazione del grande obiettivo della Cee: la realizzazione di un più esteso mercato comune, condizione fondamentale per il raggiungimento dell'unione economica e monetaria.

Durante questi trent'anni di vita la Pac non ha cessato di adattarsi alle nuove situazioni; infatti, parallelamente a processi di specializzazione e modernizzazione, ha dovuto far fronte a continui adeguamenti imposti dalla stessa dinamica della costruzione europea e dal rafforzamento delle relazioni con i paesi extraeuropei.

L'organizzazione operativa della Pac si è sviluppata lungo due direzioni: la politica dei prezzi e dei mercati basata su

tre principi fondamentali (libera ed uniforme circolazione dei prodotti agricoli all'interno della Comunità, preferenza comunitaria e protezione delle importazioni da paesi terzi, solidarietà finanziaria fra tutti gli Stati membri) e la politica sociostrutturale per guidare il processo di adattamento delle strutture agricole ed agroindustriali (sistemi di produzione, formazione professionale, organizzazioni dei produttori, agricoltura di montagna e di zone svantaggiate, ecc.).

Ciascuna di queste due politiche è stata supportata da un complesso di normative in continuo adattamento, che attualmente costituiscono non meno del 40% dell'intera legislazione comunitaria.

In termini di importanza, anche per il forte impegno finanziario del bilancio comunitario, la politica dei prezzi e dei mercati, che coinvolge circa il 90% della produzione agricola comunitaria, si basa su un complesso di strumenti che assicurano un sostegno generalizzato dei prezzi al produttore (prezzi minimi garantiti), un controllo del mercato (ritiri, interventi di stoccaggio, trasformazioni) e compensazioni (prelievi e restituzioni) per le

esportazioni ed importazioni verso e da paesi extra Cee ai prezzi del mercato mondiale.

Alla fine degli anni Sessanta si è sviluppata una politica comune delle strutture che, in termini finanziari, ha sempre rappresentato una piccola parte della spesa agricola complessiva. È agli inizi degli anni Ottanta che questo sistema entra in crisi, soprattutto a causa della presenza di un'offerta di prodotti agricoli superiore alla domanda e alla conseguente formazione di eccedenze in settori chiave del mercato (latte, cereali, carne) fortemente onerose per le casse della Comunità. Si è quindi tentato di arginare il problema con provvedimenti restrittivi che non incidevano direttamente sulla vera causa: il legame diretto dei sostegni ai volumi di produzione. La fissazione di quote produttive per Stato membro (latte), la limitazione dell'aumento annuale dei prezzi istituzionali ed una riduzione dei sistemi di garanzia hanno avuto solo l'effetto di rallentare un processo divenuto in questi ultimi due anni insostenibile dal punto di vista finanziario e politico.

La necessità di dirottare risorse più cospicue del bilancio comunitario verso nuove politiche comuni e la pressione

### Evoluzione della popolazione agricola in percentuale rispetto alla popolazione attiva

	1960	1989
Francia	22	6
Italia	32,6	9,3
Rit	13,8	3,7
Spagna	42,3	13
Portogallo	43,9	18,9
Inghilterra	4,8	2,2
Irlanda	37,3	15,1
Grecia	34,5	10
Danimarca	10,6	5
Olanda	8	4
Belgio	4	2
Lussemburgo	6,9	3,1

Nota. Dati Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Nel 1960 Inghilterra, Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo non facevano ancora parte della Cee.

esercitata a livello internazionale in vista di una riduzione sostanziale degli aiuti pubblici all'agricoltura e di una liberalizzazione degli scambi agricoli a livello mondiale ha imposto una revisione sostanziale dei meccanismi della Pac. Chiave di volta di questa riforma è il passaggio dal sistema di sostegno generalizzato del prodotto ad un sostegno differenziato dei redditi agricoli, che in questi anni hanno subi-

to un forte rallentamento. In pratica si dovrebbe assistere nei prossimi anni, ad una notevole compressione dei prezzi istituzionali e ad un loro riallineamento coi prezzi del mercato internazionale. I mancati redditi derivanti da queste diminuzioni saranno bilanciati con l'erogazione di compensazioni dirette agli agricoltori, indipendenti dai livelli di produzione e modulate secondo criteri che tengano in conto le

condizioni agronomiche, i sistemi produttivi adottati e gli svantaggi, specifici e naturali, di ogni singola azienda.

Per ora, e questo costituisce un limite del programma di riforma, sono interessate solo determinate produzioni (cereali, semi oleosi, latte, tabacco, carni bovine ed ovine) mentre le principali produzioni mediterranee (es. ortofrutti, vino, olio d'oliva) non sono coinvolte, il che rientra nelle tare di origine della Pac che determinarono il dramma delle eccedenze.

Gli aiuti e le integrazioni dirette saranno vincolate ad obblighi, per l'agricoltore, di ritiro di parte dei terreni aziondali dalla produzione (cereali), al rispetto di determinate quote produttive (latte), a sistemi di produzione non intensivi (carne bovina). L'erogazione di tali aiuti non avverrà direttamente da Bruxelles, ma coinvolgerà le strutture amministrative di ciascuno Stato membro che tramite l'elaborazione di programmi «regionalizzati» dovranno instaurare questo nuovo sistema di compensazioni. È su questo ultimo punto che probabilmente si giocherà il successo di questa riforma: gli Stati, le cui organizzazioni politico-amministrative daranno

piena applicazione alla normativa comunitaria e riconosceranno specificità territoriali e priorità per categorie di produttori, saranno in grado di gestire tali flussi finanziari ed evitare il pericolo di gravi conseguenze sul settore produttivo.

Per l'Italia il rischio è grosso: si sa che il nostro paese non brilla per il recepimento e l'applicazione delle normative comunitarie (ultimo posto fra i dodici Stati membri); in campo agricolo valga l'esempio delle «quote latte», inapplicata dalla data di avvio di tale sistema (1984). È un lusso che non ci si può più permettere: perdere ora il treno della riforma equivale ad abbandonare un'occasione irripetibile di riadattamento del nostro sistema produttivo alle esigenze del mercato internazionale.

Sarà quindi necessario sfruttare al massimo tutte le possibilità offerte, in particolare le misure cosiddette di accompagnamento (azioni agro-ambientali, azioni forestali, pre-pensionamento anticipato), che non essendo settorializzate, potranno essere applicate all'intero territorio nazionale colmando le lacune di una riforma che, per ora, esclude i prodotti di una vasta area del nostro paese.



Quasi una foto storica per la raccolta delle olive; in alto, sotto il titolo, a sinistra una manifestazione dei produttori di latte contro la politica agricola della Cee, e a destra, distruzione della frutta in provincia di Ferrara.

## Il difficile e costoso itinerario della politica agricola comune che ha portato alla necessità del cambiamento

# Quelle eccedenze che provocarono la crisi

Per capire perché la Comunità europea, nonostante l'opposizione delle «grandi potenze» agricole e la collera sempre latente e spesso esplosiva degli agricoltori, sia arrivata ad un primo ed ancora insufficiente abbozzo di riforma della politica agricola comune (Pac), è necessario ripercorrere la storia e, con essa, la storia stessa della Comunità, prima a «6», successivamente a «10» e oggi a «12».

All'atto della sua fondazione, alla fine degli anni Cinquanta (Trattato di Roma del 1958), l'Europa comunitaria (Francia, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo) conta un po' meno di venti milioni di agricoltori, su una popolazione attiva di circa ottanta milioni di unità, e una superficie agricola di 65 milioni di ettari.

Attraverso la Pac (titolo III del Trattato) si disegna una politica agricola comune che deve garantire, assieme all'approvvigionamento della popolazione comunitaria, un reddito sicuro e significativo agli agricoltori e alle loro famiglie. Uno degli strumenti capitali della Pac è il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feoga) incaricato di realizzare i due obiettivi di cui sopra e di «orientare» l'agricoltura europea alla sua modernizzazione e trasformazione, in base ai bisogni del mercato interno.

### Evoluzione della spesa agricola sul totale delle spese di bilancio (in miliardi di Ecu)

	1978	%	1989	%
Totale spesa	11.359		45.086	
Al Feoga	8.990	79%	29.757	66%

Nota. Il 95% della spesa agricola è andata al Fondo Garanzia (sostegno prezzi) e solo il 5% all'orientamento. Al tempo stesso l'Europa è passata da dieci a dodici membri e la popolazione agricola (vedi tabella qui sopra) è diminuita globalmente della metà.

produzioni propriamente mediterranee e scavando ancor più il fossato già esistente tra regioni agricole ricche e regioni agricole povere. È un caso, del resto, che gli agricoltori rappresentino in quegli anni una massa elettorale decisiva per i partiti al governo, in Francia come in Germania?

Ne deriva, nel giro di due decenni, un fenomeno che nessuno aveva previsto e che rischia di bloccare la macchina comunitaria. Gli agricoltori «privilegiati» si sono gettati nello sviluppo intensivo dei propri prodotti e l'Europa si ritrova, all'inizio degli anni Ottanta, a dover fare i conti col dramma

dei «surplus», di migliaia di tonnellate di grano, di latte, di burro invendute, il cui stoccaggio divora gran parte dei fondi che dovrebbero più utilmente servire al riorientamento delle agricolture, mentre i prodotti stoccati perdono annualmente il 70% del loro valore.

Nel 1986, con l'Europa diventata a «12» dopo l'entrata della Spagna e del Portogallo, e in seguito a un vertiginoso sviluppo industriale, la popolazione agricola globale è dimezzata, non è più che il 10% della popolazione attiva, ma il Feoga divora ancora ancora il 65% del bilancio comunitario, che nel frattempo è più che

quadruplicato. Ciò vuol dire che, dei 35 miliardi di Ecu (50mila miliardi di lire) che costituiscono le uscite, ben 22 miliardi vanno ancora al Feoga.

In quello stesso 1986 un documento della Commissione rileva che «la crescita della spesa agricola costituisce l'elemento più importante e più alarmante per le finanze comunitarie»; ma già due mesi prima, davanti al Parlamento europeo, l'on. Natali Gatti (Pci) aveva denunciato l'assurdità di questa politica. «I problemi di una adeguata e concreta politica strutturale - aveva detto Gatti - si pongono oggi con maggior forza, sia per ragioni interne al settore agricolo (eccedenze di latte, burro e cereali che stanno soffocando drammaticamente la Comunità), sia per la situazione finanziaria sempre più difficile, come testimonia il bilancio, nel momento in cui si fa urgente la necessità di nuove politiche sociali ed economiche».

Non entriamo nel merito di questa lunga battaglia condotta dai nostri parlamentari europei. Sottolineiamo soltanto, per concludere questa breve rievocazione della storia della Politica agricola comune, che se oggi - cioè dopo altri cinque anni di dibattiti - la Comunità è avviata ad affrontare l'indispensabile riforma della Pac (pur con tutte le difficoltà e i limiti che questa pagina cerca di illustrare) lo si deve anche al ruolo svolto dal Parlamento europeo, e in esso dai parlamentari del nostro gruppo, nella denuncia dei colossali sprechi in cui era sfociata e rischiava di arenarsi la politica agricola comunitaria. □A.P.