

**LA
PARTECIPAZIONE
ITALIANA
ALLA
POLITICA AGRICOLA
COMUNITARIA**

**DI ROSEMARY GALLI
E SAVERIO TORCASIO**

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO**

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

Dirige la collana Cesare Merlini.

La Direzione e la Redazione hanno sede in Viale Mazzini 88, 00195 Roma.

L'Amministrazione è curata dalla Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna.

Il prezzo di ciascun fascicolo varia in proporzione al numero delle pagine.

L'abbonamento annuo, comprensivo di sei fascicoli, L. 10.000 per l'Italia; L. 12.000 (\$ 19) per l'Europa; altri paesi esteri (via aerea) L. 15.000 (\$ 23.50).

Per abbonarsi rivolgersi a Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna (c/c postale 8/12926).

Copyright © 1976 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-0922-8

La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria

di Rosemary Galli e Saverio Torcasio

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag. 7 Prefazione.

Parte prima - Il periodo dell'uropeismo (1956-64).

11 Cap. I - Agricoltura e Mercato comune (1956-59).

I negoziati per il Trattato di Roma - La Conferenza di Stresa - Parla Mansholt - Definizione di una politica agricola comune - Le proposte della Commissione - Prime reazioni alle proposte.

27 Cap. II - I primi negoziati agricoli (1960-61).

L'Italia e le proposte della Commissione - I primi compromessi: dicembre 1960 - L'organizzazione comune dei mercati - La politica finanziaria - Le riunioni del Consiglio.

47 Cap. III - Nel nome dell'Europa (1962-63).

L'Europa delle illusioni - L'organizzazione comune dei mercati - Il dibattito sul regolamento finanziario - Le decisioni del dicembre 1963.

67 Cap. IV - I negoziati: 1964.

Un anno decisivo - La posizione dell'Italia di fronte all'allargamento della Comunità - Le richieste italiane nel settore ortofrutticolo - Le richieste italiane di politica sociale - Le richieste italiane di politica finanziaria - Il nodo dell'unificazione del prezzo dei cereali - Gli accordi del dicembre 1964.

Parte seconda - La politica del « rattrapage » (1965-70).

85 Cap. I - L'anno della « grande crisi »: 1965.

Diplomatici e politici a Bruxelles - All'origine della crisi: le proposte della Commissione - Nell'« occhio » della crisi: giugno 1965 - Il periodo della « sedia vuota »: luglio 1965-gennaio 1966 - La guerra delle arance.

- pag. 105 **Cap. II - Gli accordi del 1966.**
Il risveglio degli interessi - La linea della « globalità » e della « solidarietà » - L'organizzazione comune dei mercati - I Consigli agricoli del luglio 1966.
- 121 **Cap. III - Le controversie sull'unificazione dei prezzi e dei mercati (1967-68).**
Le rivendicazioni italiane - I negoziati sui prezzi per il 1968-69 - Il problema delle eccedenze lattiero-casearie.
- 131 **Cap. IV - I negoziati sui prodotti mediterranei (1969-70).**
La situazione all'inizio del 1969 - Il completamento dell'organizzazione comune dei mercati - Politica finanziaria.

Parte terza - Sviluppo e crisi dell'Europa verde (1971-75).

- 155 **Cap. I - Verso il superamento della politica dei prezzi e dei mercati: il Piano Mansholt (1968-71).**
L'iniziativa italiana nel 1971 - Dal Memorandum Mansholt alle proposte di direttiva sulle strutture - Verso le nuove proposte della Commissione - Il Consiglio in « surplace » - L'agricoltura nel ciclone monetario - Epilogo di un anno promettente.
- 183 **Cap. II - Il varo della politica di riforme strutturali (1972).**
I nodi agricoli nel 1972: prezzi, strutture e problemi monetari - La questione « prezzi » - La questione « strutture » - I Consigli agricoli del marzo 1972 - L'evoluzione della situazione politica interna - Questioni monetarie - Questioni di mercato.
- 211 **Cap. III - L'Europa verde alla ricerca di una nuova identità (1973).**
L'Italia in quarantena - Il rinnovo dei prezzi agricoli per il 1973-74 - Verso una riflessione sulla politica agricola comunitaria.
- 225 **Cap. IV - L'Europa verde nella tempesta comunitaria (1974-75).**
Crisi mondiale e crisi dell'Europa - Le discussioni sui prezzi agricoli - Si aggrava la crisi dell'Europa agricola - Il 1975: anno di bilanci.

243 Conclusioni - Elementi per un bilancio.

La posizione italiana nei negoziati agricoli - L'influenza dell'Italia sulla politica agricola comune - L'influenza della politica agricola comune sull'agricoltura italiana - Le carenze della partecipazione italiana alla politica agricola comune.

Prefazione

Nonostante la rilevanza che è andata assumendo nel tempo, non può dirsi che la tematica comunitaria abbia finora stimolato nel nostro paese un'abbondante pubblicistica. Ancor meno vasta è la produzione di studi o lavori anche soltanto divulgativi dedicati a quell'aspetto essenziale dell'integrazione europea, rappresentato dalla realizzazione della politica agricola comune. Eppure non dovrebbe essere più soltanto un interesse puramente accademico ad indurre gli studiosi a rivolgere una maggiore attenzione a tale realizzazione.

La politica agricola comune è, infatti, ormai da quindici anni non soltanto una delle poche espressioni di volontà soprannazionale, prodotte dal Trattato di Roma, ma anche un concreto apparato di norme, strumenti e istituzioni, dalla cui rispondenza dipende, in misura non indifferente, la soluzione, a livello nazionale e comunitario, di problemi d'interesse generale quali: la garanzia di un adeguato approvvigionamento alimentare, il miglioramento dei redditi e delle condizioni di vita degli agricoltori, la difesa del potere di acquisto dei consumatori, la salvaguardia dei valori ambientali e naturali, ecc. Scopo essenziale di questo lavoro non è quello di far luce sui complessi meccanismi di tale apparato, né quello di diagnosticarne le disfunzioni, le degenerazioni o le inadeguatezze. Tanto meno è quello di proporre terapie. Anche se alcuni di tali aspetti finiranno inevitabilmente per affiorare lungo il corso del lavoro, l'obiettivo è soprattutto puntato sull'iter di formazione del processo decisionale attraverso cui si è pervenuti all'attuale assetto della politica agricola comune. È infatti in una precisa ricognizione retrospettiva dei fattori economici e politici che hanno condizionato tale processo, che potranno trovare risposta i vari « perché » della politica agricola comune e potranno essere rintracciati molti degli elementi necessari per la formulazione della diagnosi e delle terapie.

In particolare, con questo studio, intendiamo illustrare e soprattutto spiegare la posizione dell'Italia nei negoziati sul Mercato comune agricolo, dalle riunioni preliminari al Trattato di Roma fino alle più

recenti vicende del Mec agricolo. Si tratterà, perciò, di esaminare il ruolo svolto dall'Italia nella costruzione della politica agricola comune e, nel contempo, di ricercare le principali motivazioni politiche ed economiche che stanno alla base delle scelte effettuate, delle iniziative assunte, delle rivendicazioni sostenute.

La tesi di fondo di questo lavoro è che la posizione dell'Italia, come del resto quella degli altri paesi, in sede di negoziati per l'elaborazione della politica agricola comune, sia stata soprattutto il riflesso della sua politica interna. Ecco perché, nei limiti del necessario, sarà fatto costante riferimento al quadro politico interno e al ruolo svolto dalle varie forze economiche e politiche nel determinare le varie posizioni assunte dai negoziatori italiani.

Al di sopra, comunque, delle interpretazioni, prevalgono, in questo lavoro, i fatti, componente essenziale della conoscenza e punto di partenza per ogni riflessione critica.

Essi vengono presentati secondo un criterio cronologico e sono stati ricostruiti sulla base di una molteplicità di fonti che vanno dalle agenzie di stampa specializzate (in particolare l'« Agence Europe ») ai resoconti della stampa quotidiana e periodica, dai bollettini della Cee ai documenti delle varie organizzazioni professionali agricole, dai rapporti degli organismi partecipi del processo decisionale comunitario alle interviste dirette con molti fra coloro che hanno vissuto direttamente o da vicino le varie fasi dei negoziati. Le conclusioni dello studio sono state peraltro oggetto di un ampio dibattito fra esperti italiani e comunitari nel corso di una tavola rotonda all'Istituto affari internazionali nel marzo del 1975. Degli autori resta, comunque, la piena responsabilità del lavoro, il quale non riflette che le loro personali opinioni. Preziosi si sono rivelati nella ricerca delle fonti di stampa gli archivi della Chatham House Press Library di Londra, del Ministero dell'Agricoltura e foreste e, per gli anni più recenti, quelli del Centro documentazione dell'Inea.

Qualche spiegazione dobbiamo sulla genesi di questo libro. Esso non è stato infatti concepito e portato avanti contemporaneamente dai due autori. In realtà, la I e la II parte rappresentano una traduzione dall'inglese, in parte adattata e ridotta, di un più ampio lavoro di ricerca della Galli per conseguire il dottorato all'Università di Redlands in California.

La III parte, invece, insieme alle conclusioni, sono state redatte a cura del secondo autore e costituiscono un aggiornamento e un completamento dell'originario lavoro della Galli. Se l'omogeneità stilistica tra le prime due e la terza parte può in qualche misura soffrirne, quello che gli autori si augurano è che non risulti invece compromessa quell'unità logica che, nelle loro intenzioni, salda tra loro le varie parti del lavoro.

Parte prima

Il periodo dell'europismo (1956-64)

I. Agricoltura e Mercato comune (1956 - 59)

I negoziati per il Trattato di Roma

Il destino dell'agricoltura nell'ambito del Mercato comune non venne deciso durante i negoziati per il Trattato di Roma che, nel marzo 1957, avrebbe istituito la Comunità economica europea. Vero è che il rapporto Spaak, documento di lavoro dei negoziati, raccomandava un sistema speciale per l'agricoltura, ma troppe erano in proposito le differenze di opinione tra i delegati dei Sei perché in quel momento si potesse decidere una politica.

Nell'ottobre 1956, ad una riunione dei ministri degli esteri, il ministro italiano aveva chiarito la posizione del governo sull'agricoltura: l'Italia, esportatrice di ortofrutticoli, mirava alla liberalizzazione del commercio agricolo tra i Sei, nell'intento di favorire l'accumulazione necessaria alla industrializzazione del paese. L'Italia, pertanto, aveva proposto di anticipare il progressivo abbassamento delle tariffe doganali per i prodotti agricoli e industriali. Il ministro Martino aveva potuto contare in quella occasione sul pieno appoggio dei paesi del Benelux, in particolare dell'Olanda. La Francia, invece, aveva adottato una linea cauta, quasi protezionistica.

Nel dicembre dello stesso anno e nel gennaio seguente, la delegazione francese era entrata in conflitto con quella italiana e con quella olandese, attestandosi su una posizione che rifletteva in gran parte le preoccupazioni degli agricoltori organizzati nella « Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles » (Fnsea). In giugno, questa Federazione aveva affermato che il Mercato comune poteva essere vantaggioso o dannoso a seconda che fosse stato o meno capace sia di ridurre le disparità esistenti nelle condizioni produttive tra i paesi partecipanti, sia di proteggere efficacemente il mercato dalla concorrenza anormale

degli altri paesi¹. Questo atteggiamento rese piú difficile ai delegati francesi acconsentire ad una politica di liberalizzazione del commercio agricolo che, del resto, non incontrava il favore nemmeno dei tedeschi. La delegazione italiana ottenne dai francesi poche concessioni di scarso rilievo, relative allo scambio di prodotti lavorati quali la pasta, il prosciutto e il vermouth. Il problema di decidere le linee di una politica agricola comune venne cosí lasciato all'iniziativa delle nuove istituzioni comunitarie.

La Conferenza di Stresa

Il Trattato di Roma, all'art. 43, prevedeva che la Commissione, alla sua entrata in vigore, convocasse una conferenza degli stati membri per procedere al raffronto delle loro politiche agricole e per stilare un bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni; una conferenza che consentisse ai sei paesi di esporre, senza i condizionamenti d'un negoziato, la loro posizione rispetto ad una politica agricola comune, e che fosse anche un'occasione per la Commissione, di impegnare i ministri dei Sei e i gruppi di interesse nella iniziativa comunitaria, mettendoli di fronte alle rispettive idee sui problemi dell'agricoltura.

La Conferenza si aprí a Stresa il 3 luglio 1958². Le delegazioni erano costituite dai ministri dell'agricoltura e dai loro consiglieri, da rappresentanti di altri ministeri, dai delegati delle principali organizzazioni degli agricoltori e delle industrie connesse con l'agricoltura. Per l'Italia era presente il ministro dell'agricoltura Ferrari Aggradi; per la Commissione erano presenti il suo presidente Walter Hallstein e Sicco Mansholt, responsabile nella Commissione degli affari agricoli e per 12 anni ministro dell'agricoltura olandese. Ogni delegazione presentò un breve rapporto sui problemi della propria agricoltura e sulle proprie politiche agricole. Ecco come si presentava il quadro dei problemi e delle politiche dei vari paesi³.

GERMANIA

Come importatrice netta di prodotti agricoli, la Germania occidentale (che d'ora innanzi chiameremo semplicemente Germania) era

¹ Bernard Oury, *L'agriculture au seuil du Marché Commun*, Paris, 1959, p. 12.

² Per il resoconto delle sedute, cfr. *Recueil de la conférence agricole des états membres de la Cee à Stresa*, Luxembourg, 1959.

³ Cfr. B. Oury, *op. cit.* e Michael Tracy, *Agriculture in Western Europe*, London, 1964.

condizionata fundamentalmente da due fattori: 1) la sua posizione di paese esportatore netto di prodotti industriali e 2) l'esistenza di produttori agricoli politicamente importanti e ben organizzati⁴. Ciò implicava che qualsiasi liberalizzazione del commercio fra i sei paesi della Comunità avrebbe dovuto tener conto della necessità per la Germania di esportare verso paesi esterni al Mercato comune, da una parte e delle richieste formulate dalla Deutsche Bauernverband (Unione tedesca degli agricoltori), intese ad ottenere la parità dei redditi con i lavoratori dell'industria, dall'altra.

Nel dopoguerra il governo tedesco, come del resto altri governi europei, aveva subito pressioni, da parte degli agricoltori, per un intervento pubblico nei mercati agricoli. Il controllo sulle importazioni era stato il principale strumento di sostegno dei prezzi pagati agli agricoltori. Nel 1950 e nel 1951 erano stati istituiti Uffici d'importazione (*import boards*) per i prodotti più importanti, che potevano acquistare dagli importatori agli stessi prezzi interni; decidere come, dove e quando i prodotti dovevano essere immessi nel mercato interno e anche impedire le importazioni. Nel caso dei cereali, della carne e dei prodotti lattiero-caseari, gli Uffici potevano comprare direttamente dai mercati interni e funzionare come magazzini di approvvigionamento, mentre le importazioni di ortofrutticoli erano state regolate mediante un sistema che ne arrestava il flusso se nel mercato interno i prezzi fossero scesi al disotto di un certo livello prefissato. Nel suo sforzo a sostegno dei redditi agricoli il governo tedesco aveva anche previsto sovvenzioni dirette per abbassare i costi di produzione. Tuttavia, le deficienze strutturali, come la piccola dimensione aziendale e la frammentazione delle imprese, avevano rappresentato serie limitazioni agli sforzi del governo.

Proprio perché la politica tedesca puntava sullo stretto controllo delle importazioni per mantenere alti i prezzi interni, era prevedibile che la Germania si sarebbe opposta ad una politica comunitaria di liberalizzazione, a meno che i prezzi non fossero stati mantenuti alti. Inoltre, data la necessità di mantenere ed incrementare le esportazioni industriali, ci si poteva aspettare che la Germania avrebbe resistito ad ogni tentativo di spostare le fonti del rifornimento di derrate dai fornitori non comunitari ai partners della Comunità. In effetti, fin dall'inizio la Germania si mostrò contraria a sostenere una politica basata sulla *preferenza comunitaria*, cioè una politica che privilegiasse i rifornimenti sui mercati della Cee.

⁴ Gli agricoltori costituivano una parte importante dell'elettorato del Csu-Cdu che, negli anni '50, costituì il partito maggioritario nelle coalizioni governative.

FRANCIA

A differenza dei tedeschi a Stresa i francesi insistettero, invece, per la preferenza comunitaria, intendendo per tal via accrescere il commercio tra i partners del Mercato comune; tale obiettivo andava però raggiunto mediante contratti a lungo termine piuttosto che con una politica di liberalizzazione generale. Questa posizione rifletteva l'esigenza della Francia di esportare le eccedenze della propria produzione agricola e insieme di proteggere i propri mercati dalla competitività esterna.

La politica governativa, già in attuazione del primo piano economico nazionale, aveva incoraggiato la produzione agricola e, dal 1948, anche le esportazioni. Tuttavia, il timore di una possibile eccedenza di produzione e di una caduta dei prezzi aveva portato le categorie agricole a chiedere un sostegno dei prezzi e l'intervento pubblico nei mercati. Con il secondo piano economico, il governo aveva intrapreso un programma inteso a garantire i mercati di quasi tutti i prodotti più importanti: cereali, barbabietole, vino, bestiame, prodotti lattiero-caseari, ecc. Nel 1955 era stato istituito un fondo per l'acquisto dei prodotti agricoli a prezzi garantiti. Erano state anche decise misure di controllo sulle importazioni: autorizzazioni governative, tariffe, ecc. A Stresa, il ministro dell'agricoltura, Roger Houdet, indicò con orgoglio l'organizzazione francese del mercato come un possibile modello per l'integrazione dei mercati in una politica agricola comune.

Anche con il terzo piano si era cercato di migliorare la produzione ma solo in quei settori in cui più promettenti erano le prospettive di esportazione. L'esperienza stava tuttavia mostrando che in tutti i settori la produzione superava i livelli prefissati. Nel 1958 il governo francese non aveva quindi nessuna premura di aprire le frontiere ai prodotti agricoli dei partners, ma l'esigenza di esportare nei loro paesi lo indusse a chiedere una politica di contratti a lungo termine.

ITALIA

Gli italiani a Stresa furono molto più cauti nell'impegnare il proprio paese in una politica agricola comune di quanto non lo fossero stati durante i negoziati per il Trattato. Paese esportatore netto di ortofrutticoli, l'Italia desiderava veder aprirsi i mercati dei vicini, così a lungo rimasti esclusi a causa di dazi, quote, calendari stagionali, ecc. Nei settori del frumento e dello zucchero, però, essa aveva quasi raggiunto l'autosufficienza con una politica di sostegno che sarebbe stata praticamente difficile se non politicamente impossibile smantellare. In altri settori, ad esempio quello dei cereali foraggeri, del grano duro e del bestiame, l'Italia era l'unico importatore netto dagli Stati Uniti

e da altri paesi terzi. Il governo era quindi ansioso di liberalizzare solo i settori in cui la sua agricoltura era piú competitiva.

Ma il problema piú grave dell'agricoltura italiana era quello della debolezza delle sue strutture aziendali e di mercato e dell'arretratezza delle tecniche di produzione.

L'Italia registrava, infatti, fra tutti i paesi della Comunità, la piú alta percentuale di piccole aziende: escludendo quelle inferiori ad un ettaro (33,6% del totale), ben l'84,2% delle restanti aveva una superficie inferiore a 10 ettari, contro il 52,7% della Francia, il 65,1% dei Paesi Bassi e il 69,4% della Germania. Prevalente era la conduzione diretta del coltivatore (circa il 60%, contro il 44% della Francia, il 32,1% dell'Olanda, il 14,9% del Belgio). Rilevante la mezzadria (circa l'11%, contro il 2% della Francia, mentre negli altri paesi questo rapporto contrattuale era del tutto sconosciuto); la conduzione in affitto riguardava, invece, solo il 7,9% delle aziende, contro il 19% della Francia, il 26% del Belgio e il 29,4% dell'Olanda.

Anche dal punto di vista delle tecniche di produzione l'Italia si trovava in netto ritardo rispetto agli altri paesi membri. Il consumo di concimi per ettaro era infatti pari alla metà di quello francese, ad un quarto di quello tedesco, ad un decimo di quello olandese; il parco macchine, nonostante i progressi registrati, era ancora piuttosto mediocre, mentre l'azione divulgativa era del tutto irrilevante. Tutto ciò spiega, unitamente al concorso di fattori pedoclimatici spesso sfavorevoli, la scarsità delle rese e il malessere di un'agricoltura estremamente squilibrata da una regione all'altra e non idonea ad alimentare la popolazione (l'Italia sarebbe infatti diventato il secondo paese importatore agricolo del Mercato comune, dopo la Germania).

Sul piano delle strutture di commercializzazione e dell'organizzazione dei mercati interni l'arretratezza del nostro paese era altrettanto marcata; modesto era l'intervento dello stato e limitata la rete delle cooperative di produzione e di commercializzazione.

Tutto questo rendeva l'agricoltura italiana estremamente debole e del tutto indifesa di fronte al processo di integrazione comunitaria.

Ferrari Aggradi sottolineò infatti le difficoltà di inserire l'agricoltura italiana in un mercato comune. Poiché il problema italiano era un problema di bassa produttività dovuta a deficienze strutturali, la politica comune di mercato non doveva cristallizzare la situazione in atto nell'agricoltura europea, ma mirare a parificare le condizioni delle diverse agricolture. L'Italia avrebbe dunque accettato la liberalizzazione solo nei settori degli ortofrutticoli e del riso. In molti altri settori una « naturale » inferiorità comportava che l'Italia non potesse accettare la liberalizzazione o l'integrazione del mercato fino a che la sua agricoltura non fosse stata « eguale » a quella dei partners.

OLANDA

L'Olanda fu l'unico dei sei paesi a sostenere una liberalizzazione senza riserve del commercio agricolo. Il libero scambio dei prodotti doveva essere anzi incoraggiato non soltanto fra i Sei ma con il mondo intero. Anne Vondeling, ministro olandese dell'agricoltura, magnificò anche i vantaggi della specializzazione produttiva. Non protetta da alte tariffe e da barriere doganali, l'agricoltura olandese era stata costretta a specializzarsi. L'Olanda era così diventata esportatrice netta di bestiame, di prodotti lattiero-caseari, di ortofrutticoli. Il bestiame, in particolare, veniva alimentato con grandi quantitativi di cereali foraggeri importati dai paesi terzi. Una politica aperta era dunque uno dei traguardi dell'Olanda.

Anche per un altro aspetto l'Olanda era alla testa dell'agricoltura europea. Un'efficiente organizzazione dell'agricoltura, dovuta ad un'estesa cooperazione fra governo e produttori, aveva quasi condotto a raggiungere la parità di reddito con gli altri settori. Prezzi garantiti erano stati fissati per certi prodotti, sulla base, tra l'altro, del livello generale dei salari nell'economia e di una stima del reddito teorico necessario a mantenere « economica » un'azienda agricola. Per tutti i prodotti c'erano enti pubblici (*productschappen*), costituiti da impiegati e lavoratori agricoli, con diversi poteri. Alcuni erano autorizzati a fissare i prezzi minimi. Nel settore degli ortofrutticoli, i *productschappen* avevano anche il potere di regolare la produzione, la trasformazione e la distribuzione dei rispettivi prodotti. Ogni *productschapp* rilasciava licenze per la produzione su appezzamenti specifici. I produttori dovevano vendere i loro raccolti ai grossisti. L'Ufficio centrale dei commercianti fissava dei prezzi minimi. Quando la vendita ai commercianti non raggiungeva quei prezzi, le merci potevano essere tolte dal mercato e i produttori venivano indennizzati da un apposito fondo. Fondi speciali esistevano per tutti i prodotti più importanti; inoltre il governo aveva creato un fondo generale per sostenere i prezzi in genere. L'aspetto più notevole di questo meccanismo di mercato era la stretta collaborazione, attuata in organismi pubblici, tra il governo ed i produttori. Ancora più incredibile per i *partners* della Comunità era il successo del meccanismo olandese nel mantenere la parità tra i redditi degli agricoltori e quelli degli addetti agli altri settori.

BELGIO

Il Belgio, paese principalmente industriale, doveva peraltro fronteggiare problemi di surplus di produzione nel settore agricolo. Joseph Forget, delegato a Stresa, ammise che la situazione dell'agricoltura

belga era ben lontana dall'essere brillante. Benché il Belgio importasse molti prodotti di base, produceva un eccesso di burro, zucchero, grano, carne suina e alcuni ortaggi. Questi surplus erano prodotti in condizioni di mercato relativamente libere. L'intervento del governo era occasionale e i prezzi venivano in genere sostenuti attraverso il controllo delle importazioni. Secondo Forget, l'organizzazione ufficiale del mercato era limitatissima, con un'eccezione per il settore del grano tenero. L'aumento della produzione del grano a spese degli altri cereali era stato tale da indurre nel 1957 il governo a mettere un'imposta sull'importazione dei cereali foraggeri per incoraggiare gli agricoltori a sostituire il grano con il foraggio. La posizione del Belgio nei confronti di una politica agricola comune era perciò molto cauta. Sebbene riconoscesse la necessità di un mercato e di prezzi comuni fra i Sei, riteneva che sarebbe stata ancora necessaria una certa protezione per alcuni mercati fino a che non fossero stati presi alcuni provvedimenti, analogamente a quanto si era fatto nei negoziati per l'unione doganale dei paesi del Benelux. Il Belgio non accettava inoltre la liberalizzazione del commercio con i paesi terzi, mentre sperava di aumentare lo spazio per il suo zucchero e le sue uova nella Comunità⁵.

Parla Mansholt

Dopo i rapporti delle varie delegazioni, in rappresentanza della Commissione della Cee, prese la parola Sizzo Mansholt.

Mansholt cominciò con l'ammonire i ministri ed i loro consiglieri che l'agricoltura non doveva essere separata dagli altri settori economici, in quanto ciò che accade nell'agricoltura ha importanti ripercussioni negli altri settori e viceversa. E poiché tutti i settori di un'economia hanno delle responsabilità per quello che avviene in agricoltura, la Commissione sentiva la necessità di associarsi con tutti i gruppi d'interesse, oltre che, ovviamente e in primo luogo, con le organizzazioni degli agricoltori ed i funzionari delle amministrazioni agricole, per elaborare insieme una politica comune.

L'agricoltura dell'Europa occidentale doveva essere collocata non solamente nel quadro economico dei Sei ma anche in quello mondiale e poiché questo non era un mercato libero, doveva pertanto essere regolato con accordi internazionali. I Sei non potevano ignorare il mercato mondiale e dovevano continuare ad aprirsi alle importazioni dai paesi terzi, pur dando la preferenza ai paesi comunitari. In particolare, bisognava dare una speciale considerazione ai prodotti provenienti

⁵ Data la sua scarsa importanza nella Comunità, si è tralasciato di parlare dell'agricoltura del Lussemburgo.

dai paesi d'oltremare, ancora o già uniti all'Europa.

Mansholt collegò quindi queste osservazioni preliminari con il problema in questione: la regolazione della domanda e dell'offerta sui mercati dell'Europa occidentale, ragion d'essere di una politica comune. Benché tutte le altre forme di cooperazione intergovernativa non avessero funzionato, una politica agricola comunitaria avrebbe dovuto funzionare per mezzo di una stretta relazione tra la politica di mercato e la politica strutturale. La prima non si sarebbe potuta effettuare senza una seria riforma delle strutture agricole e, viceversa, le riforme avrebbero ricevuto stimolo dalla istituzione di un mercato comune. Mansholt precisò quindi ciò che intendeva per riforma strutturale. Assumendo l'azienda agricola familiare come unità di base, attuare una riforma strutturale significava ammodernare e razionalizzare l'impresa così che essa potesse giustificarsi quale unità economica produttiva. Questo processo avrebbe dovuto attuarsi mediante un ampliamento della superficie aziendale, il che avrebbe comportato la scomparsa delle aziende agricole marginali ed una diminuzione della popolazione agricola totale. Ma ciò poteva ottenersi soltanto con la piena cooperazione, responsabilità e solidarietà di tutti i gruppi operanti nella Comunità e nel quadro di politiche regionali e di sviluppo economico generale. L'istituzione di un mercato e di prezzi comuni avrebbe potuto favorire questa tendenza se si fosse stabilito un livello di prezzi tale da non incoraggiare né la formazione di eccedenze né la sopravvivenza di aziende marginali. Per gli agricoltori poveri potevano essere previste diverse forme di aiuti indiretti.

Ciò che la Commissione proponeva era dunque un balzo in avanti: da una semplice apertura del commercio tra i sei paesi della Comunità ad una completa integrazione dei loro mercati agricoli.

Mansholt concluse le sue osservazioni sulle condizioni generali dell'agricoltura sottolineando i cambiamenti in atto nelle società dell'Europa occidentale. Occorreva sollecitare quei cambiamenti e nella società e nella sua agricoltura. Era tempo che l'agricoltura raccogliesse la sfida. Così Mansholt lanciò il guanto ai sei governi ed ai gruppi d'interesse, non soltanto agricoli, perché si spogliassero del loro modo nazionalistico di pensare e considerassero la loro agricoltura in una nuova prospettiva, non come un settore malato che deve essere sostenuto, ma come un settore pronto per il cambiamento e l'ammodernamento.

Definizione di una politica agricola comune

La Conferenza di Stresa si chiuse l'11 luglio 1958 con una risoluzione finale nella quale, « constatata l'unanimità dei consensi rac-

colta su alcuni concetti fondamentali di politica e di economia agraria », si attirava l'attenzione della Commissione:

a) sull'importanza dei problemi concernenti il ravvicinamento graduale dei prezzi per i prodotti di base, la disponibilità di capitali per l'agricoltura ed il ravvicinamento delle legislazioni sociali, commerciali ed economiche;

b) sul carattere di urgenza delle proposte da avanzare per quanto riguardava l'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Alla Commissione, infatti, a norma dell'art. 43 del Trattato, compete la presentazione, nel termine di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato, delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, avuto riguardo ai lavori della Conferenza. Tali proposte, da formularsi in seguito alla consultazione del Comitato economico e sociale — cioè dell'organismo rappresentativo delle organizzazioni professionali e dei consumatori costituite a livello comunitario — dovevano successivamente essere sottoposte al Consiglio dei ministri della Cee, per l'approvazione⁶.

⁶ Un richiamo, sia pure sommario, alle istituzioni comunitarie e alle procedure decisionali nella Cee ci sembra opportuno per una migliore comprensione dei negoziati agricoli esaminati nel corso del lavoro. In questa occasione ci avvaliamo dell'agile e chiara sintesi fornita nel volumetto di F. Clerc, *Le marché commun agricole*, della collana « Que sais-je? », ed. Puf, Paris, 1970.

Le principali istituzioni previste dal Trattato di Roma sono le seguenti:

a) *Il Consiglio dei ministri*. È formato dai rappresentanti del governo di ciascun stato membro: i ministri dell'agricoltura per gli affari agricoli, ecc., eccezionalmente accompagnati dai ministri degli esteri e delle finanze. Il Consiglio dispone del potere decisionale. Ha preso decisioni all'unanimità fino alla fine del 1965; successivamente, in generale, ha deciso a maggioranza « qualificata » (cioè che tiene conto dell'importanza relativa dei differenti paesi). Al Consiglio si trova subordinato il Comitato dei rappresentanti permanenti (Co.Re.Per.) degli stati membri presso la Comunità. Esso è composto da diplomatici e si riunisce frequentemente per preparare le deliberazioni del Consiglio.

b) *La Commissione*. È formata attualmente da 13 membri, in genere uomini politici, nominati dai governi per quattro anni, che si avvalgono per i propri lavori di uno staff di circa 7.000 funzionari, impiegati, ecc. Essa vigila sull'applicazione del Trattato, formula delle raccomandazioni o dei pareri, e in certi casi dispone d'un potere proprio. Generalmente, il Consiglio non può prendere decisioni che su proposta della Commissione.

c) *Il Parlamento europeo*. È composto da delegati dei parlamenti nazionali. Emette dei pareri sulle proposte fatte dalla Commissione al Consiglio. Controlla la Commissione.

d) *Il Comitato economico e sociale*. È un organismo a carattere consultivo della Commissione e del Consiglio, rappresentativo delle organizzazioni professionali e dei consumatori costituite a livello comunitario.

Lo sviluppo della politica agricola comune ha condotto alla creazione di organismi supplementari, non previsti dal Trattato:

a) *Il Comitato speciale agricoltura*. Formato da alti funzionari nazionali, agisce su delega del Consiglio per esaminare certe proposte della Commissione a carattere agricolo.

b) *I Comitati di gestione*. Sono creati dal Consiglio dei ministri in ragione

Nei mesi successivi alla chiusura della Conferenza di Stresa, Mansholt e i suoi colleghi della Commissione, consapevoli dell'importanza di coinvolgere e confrontare tra loro tanto i gruppi nazionali degli agricoltori quanto gli uomini politici e gli esponenti della burocrazia, arricchirono il processo decisionale con una serie di incontri, nelle capitali dei sei paesi, con le più importanti personalità del mondo agricolo, con gli uomini d'affari, i politici e i burocrati. Questi contatti personali e questi scambi di opinioni divennero un elemento permanente del processo decisionale comunitario, fornendo alla Commissione la possibilità di ottenere appoggi alle proprie idee fuori dell'ambito comunitario, in quello spirito di collaborazione che, come abbiamo visto, Mansholt aveva auspicato a Stresa.

Anche nel quadro delle istituzioni comunitarie la Commissione utilizzò l'accesso ai gruppi nazionali. Nel biennio 1958-59 la Direzione generale dell'agricoltura allargò, sviluppò e perfezionò le proprie idee promovendo gruppi di lavoro, formati da esperti delle burocrazie nazionali, con il compito di raccogliere ed esaminare i dati di ciascun paese alla luce delle esigenze comunitarie, in armonia non soltanto con le idee di Mansholt e con la propria esperienza ma anche con la risoluzione finale della Conferenza di Stresa. Dall'interno della Comunità la Commissione teneva aperti quanti più contatti era possibile con i governi nazionali ed i gruppi d'interesse⁷. Lo stesso Mansholt tenne

di uno per ciascun mercato agricolo organizzato. Sono composti da rappresentanti dei governi e da un rappresentante della Commissione. Il Comitato emette pareri non vincolati sulle misure d'applicazione proposte dalla Commissione.

c) *I Comitati consultivi*. Sono creati dalla Commissione, in ragione di uno per ciascun mercato agricolo organizzato. Sono formati da rappresentanti dei produttori, delle cooperative (che insieme costituiscono la metà dei membri), delle industrie utilizzatrici, del commercio, dei lavoratori dell'agricoltura e delle industrie alimentari, dei consumatori. Le designazioni sono fatte dalla Commissione. Essa li consulta di sua iniziativa o quando vi è richiesta.

Per quanto riguarda la procedura decisionale relativa al settore agricolo, in genere, per le decisioni politiche di una certa importanza la Commissione, sentito il parere del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, inoltra le sue proposte al Consiglio dei ministri per la discussione ed eventualmente per l'approvazione. Il Consiglio ne affida l'esame al Comitato dei rappresentanti permanenti o al Comitato speciale agricoltura. Solo i punti sui quali non si riscontra alcuna soluzione tecnica accettabile per tutti sono deferiti al Consiglio. La Commissione, però, può adottare di sua iniziativa le disposizioni tecniche di applicazione, nonché alcune decisioni estremamente urgenti. La maggior parte degli atti giuridici emessi dalla Commissione e dal Consiglio assume la forma di « regolamenti » che, una volta pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, sono di immediata applicazione in tutti i loro elementi in ciascuno degli stati membri. Anche le « decisioni » sono obbligatorie in tutti i loro elementi, ma soltanto per i destinatari designati. Le « direttive », infine, vincolano lo stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

⁷ Il Trattato di Roma nulla prevede circa i rapporti tra istituzioni comunitarie e organizzazioni professionali al momento dell'elaborazione della politica

personalmente informata la Commissione agricoltura del Parlamento europeo sulle proposte che la Commissione Cee andava preparando.

Le proposte della Commissione

Nel novembre 1959 la Commissione trasmise il suo progetto di proposte per una politica agricola comune al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale per averne il parere. Il progetto era diviso in tre sezioni⁸.

Nella prima si esaminava la situazione dell'agricoltura nella Comunità. In proposito venivano fatte le seguenti considerazioni: 1) i redditi degli agricoltori erano più bassi di quelli degli addetti all'industria, in conseguenza sia delle deficienze strutturali, sia della maggiore domanda di prodotti manufatti rispetto a quella di prodotti alimentari, con l'ovvio riflesso sui rispettivi prezzi; 2) un continuo incremento produttivo avrebbe portato soltanto ad una sovrapproduzione; 3) la Comunità, pur producendo l'87% del proprio fabbisogno di derrate alimentari avrebbe continuato ad essere il principale importatore delle stesse; 4) l'equilibrio tra domanda ed offerta si era rotto sui mercati mondiali dei più importanti prodotti agricoli.

Nella seconda sezione del progetto la Commissione sosteneva che i problemi dell'agricoltura non potessero essere risolti, a lungo termine, senza una vasta trasformazione e un profondo miglioramento delle strutture agricole da realizzare col sostegno della politica economica degli stati membri e di una politica regionale di sviluppo. A tal fine la Commissione faceva tre precise raccomandazioni: 1) coo-

agraria comune. Ma fin dalla Conferenza di Stresa del 1958, alla quale partecipavano come osservatori i rappresentanti delle organizzazioni agricole del Mercato comune, la Commissione espresse l'intenzione di instaurare con loro una stretta collaborazione.

Le organizzazioni agricole si erano rapidamente rese conto dell'opportunità che per esse rappresentava questa offerta di collaborazione. Infatti, dovendo predisporre le decisioni concernenti la politica agraria comune e vigilare sull'applicazione delle stesse, la Commissione rappresentava per le organizzazioni suddette la prima autorità capace di prendere in considerazione i loro interessi. D'altra parte, le organizzazioni agricole erano diventate consapevoli della necessità di associarsi a livello dei Sei per essere in grado di partecipare efficientemente all'elaborazione ed all'applicazione della politica agraria.

Nel settore agricolo ed alimentare sul piano comunitario sono state create circa 150 organizzazioni professionali. Tra queste organizzazioni figurano, oltre a quelle specializzate in un settore ben determinato dell'agricoltura, organizzazioni centrali di carattere generale. Le principali tra queste, che si affiancano alle organizzazioni dell'industria, del commercio e dei lavoratori dipendenti, sono il Comitato delle organizzazioni professionali agricole della Cee (Copa) ed il Comitato generale per la cooperazione agricola della Cee (Cogeca).

Cfr. *Le organizzazioni professionali agricole e la Cee*, Documentazione europea, serie agricola, n. 1, 1969.

⁸ Cee, *Terza relazione generale sull'attività della Comunità*, Bruxelles, 1960.

dinamento delle politiche nazionali e delle misure per migliorare le strutture agricole, sullo stato di avanzamento delle quali la Commissione stessa avrebbe redatto un rapporto annuale; 2) sulla base di questo rapporto la Commissione avrebbe presentato al Consiglio raccomandazioni concernenti, tra l'altro, l'intensificazione dell'attività degli stati membri; 3) istituzione di un Fondo europeo per sostenere i miglioramenti strutturali, finanziato dalla Comunità con i contributi dei governi e, all'occorrenza, del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia.

La Commissione affermava, poi, che la politica per il miglioramento delle strutture e la politica regionale avrebbero dovuto completarsi con una politica comune di mercato che mirasse alla creazione, tra i mercati agricoli degli stati membri, di un mercato comune, che presentasse le stesse caratteristiche di un mercato interno. Tale politica comune avrebbe inoltre dovuto assicurare la stabilizzazione dei mercati mediante la stabilizzazione dei prezzi. Questi, dopo un periodo preparatorio di sei anni, durante il quale si sarebbe proceduto ad un loro progressivo avvicinamento, avrebbero dovuto essere fissati ad un livello comune, tenendo conto delle differenze regionali di mercato e in modo da consentire un'equa remunerazione ai produttori.

Nella terza sezione del rapporto la Commissione enunciava le diverse politiche di mercato auspicabili per i tre principali gruppi di prodotti. Per il primo gruppo (i cereali⁹, lo zucchero, i prodotti lattiero-caseari) per il quale la produzione doveva essere mantenuta sui livelli attuali, veniva delineato un sistema di interventi sul mercato, di aiuti all'esportazione, di protezione esterna¹⁰.

Il grano forniva l'esempio principale della nuova organizzazione di mercato, improntata ai seguenti criteri.

Prima delle semine veniva fissato ogni anno un « prezzo indicativo », per il centro di commercializzazione della zona piú deficiente della Comunità (Duisburg), che rappresentava il prezzo che si voleva mantenere in tale zona nella fase del commercio all'ingrosso. Prezzi indicativi « regionalizzati » sarebbero stati fissati per le altre aree di commercializzazione, partendo dal prezzo indicativo di base

⁹ È da notare che nelle proposte originarie per i cereali mancava ogni riferimento alla politica per il riso, prodotto di particolare importanza per l'agricoltura italiana. La Commissione avrebbe successivamente colmato questa lacuna. Anche l'olio d'oliva era originariamente escluso dalle proposte della Commissione.

¹⁰ Non è nei propositi degli autori di questo volume scendere nei dettagli delle organizzazioni comuni di mercato, proposte dalla Commissione. Riferimenti piú specifici possono essere rintracciati nelle annuali Relazioni generali dell'attività della Comunità (in particolare, la già citata *Terza relazione generale*). Per una chiara esposizione della terminologia comunitaria e del funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, cfr. Istituto di tecnica e propaganda agraria, *Regolamentazioni comunitarie dei prodotti agricoli*, Roma, 1972.

e tenendo conto delle spese di trasporto, mentre maggiorazioni mensili avrebbero dovuto compensare i produttori delle spese di magazzinaggio per il frumento venduto nel corso della campagna. Sulla base del prezzo indicativo per la zona piú deficitaria (detraendo, cioè, da questo le spese di trasporto e di scarico dal porto piú vicino, quello di Rotterdam), sarebbe stato fissato un prezzo minimo all'importazione (« prezzo di soglia »), valido per tutti i porti della Comunità.

Ogni volta che il prezzo mondiale scendeva al di sotto del prezzo di soglia, veniva riscosso all'importazione un « prelievo », pari alla differenza tra i due importi, sostitutivo dei vigenti diritti doganali. Tali prelievi, ovviamente variabili nel tempo, oltre a pareggiare i costi dei prodotti esteri a quelli interni, avrebbero costituito la fonte principale per alimentare i fondi di stabilizzazione dei prezzi sul mercato interno, nonché quelli per le sovvenzioni all'esportazione.

Il sostegno del mercato interno sarebbe stato assicurato da un Ufficio dei cereali che sarebbe intervenuto per acquistare il grano offerto dai produttori, nel caso in cui il prezzo di mercato fosse sceso al disotto di un « prezzo d'intervento », fissato ad un livello inferiore dal 5 al 10% al di sotto del prezzo indicativo mensile. L'esportazione, nel caso in cui i corsi mondiali fossero stati inferiori a quelli correnti nella Comunità, sarebbe stata sostenuta con la concessione di « restituzioni », di importo pari alla differenza tra il prezzo di soglia e i prezzi mondiali (e quindi pari ai prelievi). Su questi principi venivano modellate le altre organizzazioni di mercato proposte per il primo gruppo di prodotti.

Per il secondo gruppo di prodotti (carni bovine e suine, pollame e uova) per il quale l'obiettivo era quello di realizzare un aumento quantitativo ed un miglioramento qualitativo, non venivano previsti né Uffici di mercato, né prezzi garantiti. Il mezzo principale per la stabilizzazione del mercato doveva essere un sistema di prelievi all'importazione, in aggiunta a modesti diritti doganali. Non venivano previste restrizioni quantitative, salvo per i bovini vivi, per i quali sarebbe stato richiesto un certificato di importazione. Altre particolari misure erano previste per le carni congelate. In caso di forti ribassi dei prezzi erano previste possibilità di ammasso delle carni e altre misure di sostegno del mercato.

Il commercio comunitario del terzo gruppo di prodotti (ortofrutticoli e vino) si doveva ispirare, invece, alla formula piú liberale prevista dall'art. 40 del Trattato, e cioè quella delle regole comuni di concorrenza. Fra tali norme, assumevano particolare rilievo quelle sulle norme di qualità. In particolare gli ortofrutticoli, una volta classificati secondo la qualità, dovevano liberamente circolare nel mercato comune, assoggettati solo a regole di concorrenza ed alle

eventuali decisioni delle associazioni dei produttori di ritirare dal mercato le partite eccedentarie. Un dazio doganale sui prodotti importati avrebbe assicurato la protezione esterna.

Per il vino, la Commissione prospettava misure a breve e a lungo termine per l'adattamento della produzione al fabbisogno. Nel breve termine l'adattamento sarebbe avvenuto sulla base di un bilancio statistico annuale. Uno stoccaggio temporaneo sarebbe stato reso possibile istituendo un Fondo vinicolo di stabilizzazione col quale finanziare anche l'esportazione e la distillazione: Fondo alimentato da una tassa a carico dei produttori sul vino messo in commercio. La protezione esterna sarebbe stata assicurata da un dazio doganale.

I vari fondi di mercato, previsti per tutti i prodotti tranne gli ortofrutticoli, dovevano essere raggruppati in un unico Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

In via generale, l'organizzazione comune dei mercati avrebbe dovuto realizzarsi entro sei anni; per la carne si suggeriva, tuttavia, un periodo di tre-quattro anni; per il vino era considerato necessario un periodo di nove anni.

Il progetto di proposte fu trasmesso per parere al Comitato economico e sociale il 7 novembre 1959.

Prime reazioni alle proposte

Ovviamente, nonostante le numerose discussioni all'interno e all'esterno della Comunità, la piú importante fonte di ispirazione per le proposte della Commissione era stato lo stesso Mansholt. In effetti si possono cogliere molte analogie tra lo schema di politica agricola comune e il piano agricolo per l'Europa occidentale che egli aveva presentato sia nel novembre 1950 al Consiglio d'Europa, sia nelle successive discussioni per il « Pool verde ».

L'altro elemento che aveva inevitabilmente influenzato le proposte della Commissione era stata la situazione dei mercati europei alla fine degli anni '50. Infatti l'integrazione veniva chiesta proprio per i mercati: cereali, lattiero-caseari e zucchero, piú strettamente controllati dalla maggior parte dei governi nazionali, mercati afflitti dagli alti prezzi e dalla sovrapproduzione.

Significativo era il fatto che la Commissione, pur accettando la teoria dei prezzi quali regolatori automatici della domanda e dell'offerta di mercato, non escludesse nelle sue proposte la possibilità di ricorrere al controllo della produzione: con ciò riconosceva la difficoltà di restituire una funzione regolatrice ai prezzi su certi mercati. Nei casi in cui i mercati non erano stati ancora sottoposti ad un effettivo controllo, come si verificava per il vino e gli orto-

frutticoli, dei quali l'Italia era uno dei principali produttori, la Commissione si limitava a suggerire che tali mercati fossero avviati ad una qualche forma di organizzazione. Nei mercati delle uova, del pollame e delle carni suine, dove era ancora possibile un incremento produttivo, la Commissione tentava di incoraggiare la produzione imponendo barriere tariffarie piuttosto alte sui prodotti provenienti dai paesi terzi.

Il maggior rilievo dato nel progetto alla politica di mercato rispetto a quella strutturale provocò una serie di critiche. Peraltro, rispetto alle proposte fatte da Mansholt a Stresa si era avuto un peggioramento, in quanto nello schema la responsabilità delle riforme di struttura veniva quasi interamente lasciata ai governi nazionali. Nel novembre 1959, ad una riunione dei ministri dell'agricoltura invitati ad esaminare in via informale il progetto di Mansholt, sia il ministro tedesco che quello italiano criticarono le proposte della Commissione, lamentando la mancanza di programmi strutturali comunitari. Entrambi si rendevano conto infatti che la loro agricoltura non poteva competere in un mercato comune se non si fosse fatto alcuno sforzo per pareggiare le condizioni concorrenziali.

Alla sessione del Parlamento europeo del 26 marzo - 2 aprile 1960 la Commissione agricoltura riferì sul progetto di proposte. Tre suggerimenti scaturirono dal dibattito che seguì in assemblea: 1) la politica agricola doveva essere più dinamica; 2) bisognava creare comitati consultivi per tutti i prodotti; 3) era necessaria una politica sociale per l'agricoltura. Il Comitato economico e sociale fece conoscere le sue osservazioni nel maggio seguente. Anchisi, della Coltivatori diretti, stese il rapporto della Sezione speciale agricoltura che approvava i principi del progetto di proposte, auspicando però l'avvio di una politica sociale. La sessione plenaria approvò il rapporto.

Dissensi e consensi vennero dalle istituzioni esterne alla Comunità, dagli esperti agricoli, dai dirigenti dei gruppi agricoli, dai politici ed anche dagli industriali.

Il 30 giugno del 1960 la Commissione sottopose ufficialmente al Consiglio il progetto definitivo delle « proposte per l'elaborazione e l'applicazione della politica comune », che dal nome del vice-presidente della Commissione e responsabile degli affari agricoli sarebbe diventato più noto come « Piano Mansholt »¹¹. Il testo non era sostanzialmente diverso da quello del progetto originario, ma comprendeva anche il riconoscimento della necessità di una politica sociale comune. Le proposte avevano ormai raggiunto la fase dei negoziati.

¹¹ Per distinguerlo dall'altro Piano che Mansholt avrebbe presentato nel dicembre 1968, contenente proposte di riforma della politica agricola comune, si suole indicare il Piano del 1960 anche come I Piano Mansholt.

II. I primi negoziati agricoli (1960-61)

L'Italia e le proposte della Commissione

Quando, nel 1959, la Commissione rese noto il suo piano per liberalizzare il commercio agricolo ed unificare i mercati, i dirigenti agricoli italiani compresero che l'agricoltura italiana non poteva considerarsi pronta a competere con quelle dei partners fino a che non si fosse attuata una seria riforma. Ferrari Aggradi aveva già messo in rilievo questo punto a Stresa. Rumor ne aveva parlato nell'incontro di novembre tra i ministri dell'agricoltura. L'élite agricola ed i suoi rappresentanti sia nel Parlamento europeo, sia nel Comitato economico e sociale, furono, perciò, unanimi nel chiedere finanziamenti comunitari per le riforme ed il rinvio della realizzazione d'una politica agricola comune. Ciò che essi non potevano fare, a causa della loro mancanza di idee chiare sul futuro dell'agricoltura italiana, era l'elaborazione di alternative concrete alle proposte della Commissione. Non avendo una vera politica nazionale per l'agricoltura, non potevano averne nemmeno una sul piano internazionale. Pertanto, nel 1959 e, come vedremo, durante il primo periodo dei negoziati, gli italiani si trovarono a poter soltanto contrastare le proposte della Commissione e degli altri paesi, o respingendole, come fece il ministro Rumor nel novembre del 1959 o, nella migliore delle ipotesi, chiedendo lievi modifiche. Il problema per i diplomatici italiani, all'inizio dei negoziati, era perciò se continuare ad opporsi o se accettare il progetto di proposte quale base per i negoziati. Vedremo che essi scelsero l'ultima soluzione.

Prima di trattare dei negoziati veri e propri, è importante tuttavia capire perché Mansholt non tentasse nemmeno di modificare il progetto originario di proposte elaborato nel 1959 per prendere

in considerazione le obiezioni dell'élite agricola italiana.

In realtà, Mansholt ascoltò i dirigenti italiani ma non si convinse a cambiare idee e progetti.

Nel settembre dello stesso anno Mansholt andò a Roma per parlare col ministro dell'agricoltura Rumor. All'incontro parteciparono Mario Bandini, che era stato nominato consigliere agricolo presso la Commissione, Paolo Albertario, che rappresentava l'Italia al Comitato speciale agricoltura¹, e l'ambasciatore Attilio Cattani. Rumor sottolineò le esigenze strutturali dell'agricoltura italiana, in particolare quella di un cambiamento dei modelli di produzione, sostenendo che una politica comunitaria dovesse mirare anzitutto a realizzare le condizioni di competitività dell'agricoltura piuttosto che ad integrare i sei mercati.

I presidenti dei principali gruppi agricoli concordavano su questa opinione. Paolo Bonomi, fondatore e presidente della Confederazione nazionale coltivatori diretti, consigliò gradualità nel promuovere una politica agricola comune. Ai primi di novembre egli poté manifestare le sue idee a Mansholt, mettendo l'accento, a quanto si apprese, sulla necessità per l'Italia di un periodo di adattamento che le consentisse di attuare le modifiche strutturali occorrenti alla sua agricoltura, e soprattutto i cambiamenti dei modelli di produzione. Bonomi sperava che la Commissione si sarebbe resa conto che qualunque accelerazione dei tempi assegnati per realizzare la politica agricola comune (dodici anni, secondo il Trattato, sei secondo le proposte della Commissione), avrebbe avuto gravi conseguenze, soprattutto nel Mezzogiorno. Il presidente della Confagricoltura, Alfonso Gaetani, parlò con Mansholt in dicembre. Anche lui riconobbe che per l'Italia era necessaria una riforma strutturale, e invitò il governo a sostenere lo sforzo di adeguamento degli agricoltori alle nuove condizioni di competitività che sarebbero state imposte da una politica comune di mercato. Pertanto, quando, nel novembre 1959, il ministro Rumor, appoggiato da Albertario², si oppose alle proposte della Commissione intese a ridurre da dodici a sei anni il periodo transitorio per l'unificazione dei mercati, egli non fece altro che ripetere i punti di vista della élite agricola.

Mansholt dev'essere stato quindi perfettamente consapevole della opposizione italiana al progetto di proposte. Tuttavia, come abbiamo visto, decise di ignorarla nello stendere le proposte definitive, dando maggior peso, nella fase iniziale, alla politica di mercato rispetto a quella strutturale.

¹ Paolo Albertario era anche direttore dell'Ufficio speciale del Ministero dell'agricoltura e foreste per la politica agricola comune della Cee.

² Paolo Albertario ha pubblicato una lunga critica del progetto di proposte sul « Corriere della Sera », del 14 febbraio 1960.

Ciò per varie ragioni. Anzitutto, perché l'integrazione nel settore delle politiche di mercato si presentava più facile da realizzare. La Commissione sapeva infatti che sarebbe stato pressoché impossibile negoziare un'effettiva politica strutturale al Consiglio dei ministri perché i francesi, i tedeschi e gli olandesi, che già attuavano per proprio conto una politica delle strutture agricole, erano restii a contribuire finanziariamente alle riforme agricole dei loro partners. Inoltre, Mansholt sperava che lo shock della concorrenza attraverso la politica comune di mercato e dei prezzi fosse di sprone ai governi nazionali per iniziare con i propri mezzi riforme radicali. In tali circostanze, era naturale che Mansholt ignorasse le obiezioni di coloro che parlavano ufficialmente a nome dell'agricoltura italiana.

Una terza spiegazione deve però essere ricercata nella situazione politica interna dell'Italia, in quanto alcune forze politiche progressiste (i partiti socialisti, quello repubblicano e l'ala sinistra della Democrazia cristiana) approvavano il piano Mansholt. Esse si mostravano infatti politicamente convinte del fatto che, per l'agricoltura italiana, fossero necessarie soprattutto radicali riforme. Nelle proposte della Commissione esse vedevano, come Mansholt, la spinta per un cambiamento a livello nazionale, e anche per cambiamenti specifici, consistenti nell'abbandono della politica autarchica del grano, nella riforma dei vecchi contratti agrari, in una revisione della politica agraria nazionale improntata e subordinata in larga misura agli orientamenti e agli interessi della Federconsorzi. In fondo, speravano che la concorrenza da parte di agricolture più avanzate avrebbe potuto esercitare sulla politica italiana quella pressione che esse non erano state capaci di esercitare. Mansholt non sentì perciò la necessità di impegnarsi in un dialogo o in un compromesso con l'élite agricola mentre quelle forze operavano per « l'apertura a sinistra ». Come socialista, si sentiva più vicino alle forze progressiste del paese che alla élite agricola conservatrice.

Inoltre, la Commissione e Mansholt sapevano che gli italiani, sotto la pressione dei negoziati, avrebbero trovato un accordo sulla politica agricola comune nonostante l'opposizione dell'élite agricola, essendo l'intera classe politica ben convinta dei vantaggi che la partecipazione alla Comunità europea avrebbe apportato al paese.

L'Italia aveva, infatti, scelto da tempo un modello di sviluppo imperniato quasi esclusivamente sull'espansione del suo sistema industriale. Per favorirla, aveva abbattuto steccati protezionistici e si era buttata alla conquista dei mercati stranieri, con risultati che sembrava avessero del miracoloso. Al punto in cui era giunto il potenziale produttivo nazionale, l'apertura dei mercati dei paesi europei, che il Mec prometteva, rappresentava perciò per l'Italia molto più che nuove

possibilità di sbocchi ai suoi prodotti: essa era anche un'occasione, e una condizione, per rinsaldare le basi del suo sviluppo, largamente condizionato dalle esportazioni industriali.

Che il processo di industrializzazione del paese andasse comunque favorito era del resto una convinzione diffusa anche in molti settori dell'*establishment* agricolo. Lo stesso Bonomi aveva fatto gli elogi dello sviluppo industriale, nel dicembre 1959, su « Esteri » (pubblicazione ufficiosa del Ministero degli affari esteri)³.

Anche la parte conservatrice dell'opinione pubblica agricola si convinse, in effetti, dei benefici che l'industrializzazione avrebbe portato all'Italia e considerò la Comunità sotto questo aspetto; sicché, né gli agricoltori, né i gruppi economici, né i dirigenti politici ritennero opportuno pregiudicare in quella prima fase l'esistenza o lo sviluppo della Comunità. Solo il Partito comunista a quell'epoca fece in Italia una reale opposizione alla Comunità, ma più per motivi ideologici che per considerazioni strettamente economiche.

I primi compromessi: dicembre 1960

Come abbiamo visto, i delegati tedeschi e quelli italiani si erano opposti nel novembre 1959 allo schema di proposte della Commissione. Nel maggio 1960, un'analoga opposizione si era avuta alla proposta di una leggera riduzione delle tariffe doganali agricole e di un leggero allargamento dei contingenti per i prodotti non ancora liberalizzati. Al Consiglio dei ministri degli esteri, nel dicembre 1960, le esitazioni italiane sembravano del tutto scomparse: l'Italia si offrì anzi di mitigare le preoccupazioni dei tedeschi per l'eventualità di un afflusso di prodotti a basso prezzo sul loro mercato, impegnandosi ad abolire le sovvenzioni governative per il trasporto degli ortofruticoli verso la Germania. A dicembre però il problema era ben diverso da quello di ridurre soltanto le tariffe doganali; la Commissione chiedeva infatti ai sei paesi di sostituire completamente il sistema dei dazi con quello dei prelievi, e anche su questo punto si registrava l'opposizione dei tedeschi. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, la Germania aveva istituito degli uffici per regolare il flusso ed i prezzi dei prodotti importati sul mercato interno. Un sistema comunitario di prelievi avrebbe comportato un controllo sulle importazioni da parte della Comunità al posto di quello tedesco. La Germania doveva dunque prendere una difficile decisione. Anche in

³ L'articolo di Bonomi è stato citato nell'« Osservatore Romano » del 16 dicembre 1959.

Italia si nutrivano seri dubbi sul sistema dei prelievi. Albetario era particolarmente preoccupato per il fatto che, date le notevoli importazioni italiane di cereali e di bestiame dal mercato mondiale, in un sistema di prelievi i prezzi di tali prodotti avrebbero riflettuto i prezzi del mercato comune piuttosto che quelli del mercato mondiale. In sede di Consiglio, tuttavia, l'Italia decise di abbandonare la posizione della Germania e di agire attivamente con la Francia e l'Olanda per persuadere i tedeschi ad accettare la proposta della Commissione. Il che è un fatto non spiegabile nella logica degli interessi puramente agricoli.

La scelta era infatti diventata una questione essenzialmente diplomatica, avendo rivendicato il Ministero degli affari esteri la direzione della posizione italiana a Bruxelles.

Molte erano state le pressioni sull'Italia perché cambiasse tattica. In termini di agricoltura, nulla era cambiato che rendesse la politica della Commissione più accettabile; ci furono, tuttavia, pressioni per liberalizzare i mercati degli ortofrutticoli: comunque, il sistema di prelievi applicato a questo settore prometteva la fine degli espedienti protettivi usati dai partners dell'Italia per impedire l'entrata dei suoi prodotti. D'altra parte, avendo l'Olanda legato la proposta di accelerare le riduzioni tariffarie sui prodotti industriali alla approvazione del sistema dei prelievi, l'industria italiana non si mostrava certo ansiosa di sacrificare una rapida realizzazione del mercato comune allo scopo di proteggere un'agricoltura in ritardo. Furono le considerazioni diplomatiche, comunque, ad avere maggior peso.

L'Italia infatti non volle rischiare un conflitto aperto né volle annullare i progressi verso una unione doganale dalla quale avrebbe tratto vantaggio la sua industria. Inoltre, nel 1960 e nel 1961 alcuni segni sembravano indicare che un'unione economica poteva condurre a qualcosa di più avanzato sul piano dell'integrazione europea: quantomeno consultazioni politiche o addirittura un'unione politica, obiettivo che gli « europeisti » del Ministero degli affari esteri non volevano mettere in pericolo. In questa situazione l'Italia scelse di accettare le proposte della Commissione quale base per i negoziati ripromettendosi di tutelare i propri interessi nel corso degli stessi: ottenendo, ad esempio, una rapida apertura dei mercati alle sue esportazioni e rimandando per quanto possibile l'integrazione nei settori dei cereali, dello zucchero, del latte e della carne. Essa, inoltre, col dare l'impressione di voler conciliare i suoi interessi con quelli della Francia, dell'Olanda e della Commissione e offrendo di eliminare le riduzioni ferroviarie per l'esportazione di ortofrutticoli verso la Germania, intendeva dimostrare « buona fede » e « spirito comunitario », nello sforzo di costruirsi credito fra i partners.

Queste furono dunque le direttrici della strategia italiana durante i primi negoziati. Per meglio comprendere la tattica seguita dall'Italia nella difesa dei propri interessi specifici, tratteremo qui di seguito dei negoziati relativi a settori di particolare importanza per l'Italia.

L'organizzazione comune dei mercati

VINO

Sia l'Italia che la Francia erano particolarmente interessate all'apertura di un mercato comune del vino. La prima sperava di ottenere buoni risultati sul mercato francese; la seconda, dal canto suo, faceva affidamento sui suoi vini di qualità per conquistare una fetta maggiore del mercato italiano; entrambe, poi, contavano sull'apertura del mercato tedesco. La produzione dell'Italia era eccedentaria; la Francia, pur producendo soltanto il 78% del suo fabbisogno, vedeva i propri vini molto competitivi sui mercati esteri, sia per la qualità sia per il prezzo. La produzione italiana si basava quasi esclusivamente sul vino da tavola comune, mentre i francesi producevano ed erano organizzati per esportare soprattutto vini di qualità. Inoltre il minor costo di produzione dei vini italiani era controbilanciato dagli aiuti statali all'esportazione per i vini francesi. Il prospetto che segue mostra la situazione vinicola nella Comunità alla vigilia delle proposte di organizzazione comune dei mercati.

Grado di autoapprovvigionamento di vino nella Cee (in percentuale)⁴.

	EUR-9	EUR-6	Germania	Francia	Italia	Olanda	Belgio e Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
1956-60	—	89	60	78	105	3	15	—	—	—
1973-74	115	117	80	112	137	—	13	—	—	—

Il disegno politico della Commissione Cee tendeva ad un'apertura graduale delle quote nazionali ed al controllo comune da applicare

⁴ Istituto statistico delle Comunità europee, *Annuario di statistica agricola*, 1975.

al commercio intracomunitario. Nella discussione del progetto di proposte nella Commissione agricoltura del Parlamento europeo, nel settembre 1960, i delegati francesi, preoccupati per un eventuale afflusso di vini italiani a basso prezzo sui loro mercati, chiesero che i propri produttori venissero protetti. I francesi chiesero inoltre precise garanzie sulle misure che i partners stavano prendendo per regolarizzare i loro mercati in termini di definizione delle norme di qualità, di classificazione dei vitigni, ecc.

Nel maggio 1961, in un gruppo di lavoro di esperti, l'Italia presentò un documento sulle misure adottate per assicurare la qualità dei suoi vini, misure che la Francia non considerò sufficienti, dimostrando invece il proprio interesse all'eventuale istituzione di una organizzazione comune di mercato. Sotto la pressione della Francia e la minaccia della concorrenza dei vini francesi la diplomazia italiana concentrò gli sforzi più immediati per 1) assicurare la liberalizzazione graduale piuttosto che l'integrazione immediata del mercato del vino, il che avrebbe garantito ai propri vini un parziale accesso ai mercati francesi e tedeschi ma, nello stesso tempo, avrebbe evitato che i vini francesi inondassero il mercato italiano; 2) garantire la liberalizzazione per quanti più tipi di vino fosse possibile. L'ambiguità di questa posizione derivava dalla mancanza di una organizzazione di mercato a livello nazionale e da una certa impreparazione degli esperti italiani, in quei primi negoziati, a difendere gli interessi in gioco.

Nell'agosto 1961 la Commissione sottopose al Consiglio il suo disegno per la regolamentazione del mercato del vino. Veniva proposto che gli stati membri compilassero un catasto viticolo; che i raccolti e le giacenze fossero stimati e denunciati ogni anno; che all'inizio di ogni anno la Commissione facesse una previsione della domanda e dell'offerta. La Francia e l'Italia dovevano aprire le loro frontiere a 150.000 ettolitri di vino ogni anno, a partire dal gennaio 1962. Era inclusa una lista dei vini ammessi. Alla riunione del Comitato speciale agricoltura, tenutasi nell'ottobre 1961 per esaminare la suddetta regolamentazione, l'Italia si lagnò della brevità della lista. Secondo « Il Sole », la Commissione aveva inizialmente proposto solo 33 tipi di vini italiani, andando incontro alle richieste francesi⁵. Il giornale aggiungeva che una lunga discussione aveva però portato ad ammettere un maggior numero di vini italiani. Questo successo fu attribuito da « La Nazione » non soltanto alla delegazione italiana, ma anche ai gruppi di pressione commerciali e industriali che avevano preso un fermo atteggiamento sulla questione⁶.

⁵ « Il Sole », 20 gennaio 1962.

⁶ « La Nazione », 23 gennaio 1962.

ORTOFRUTTICOLI

I settori della frutta e degli ortaggi erano di capitale importanza per l'Italia. Il clima ed il suolo nella Valle padana e lungo certe aree costiere del sud sono, infatti, propizi ad una produzione su vasta scala di ortofrutticoli, che costituivano già allora il comparto piú importante delle esportazioni agricole italiane (circa il 70% nel 1962), con una incidenza delle esportazioni pari al 20-30% della produzione totale.

Peraltro, le analisi fatte mostravano una grande elasticità della domanda in questi settori⁷. Gli agricoltori italiani speravano perciò di conquistare una fetta ancor piú larga del mercato comune. Sebbene anche la Francia e l'Olanda producessero ortaggi per l'esportazione, le speranze italiane si fondavano sul fatto che i loro ortofrutticoli maturavano prima e potevano quindi giungere in anticipo sul mercato.

*Grado di autoapprovvigionamento di ortofrutticoli nella Cee (in percentuale)*⁸.

	EUR-9	EUR-6	Germania	Francia	Italia	Olanda	Belgio e Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
Frutta										
1956-60	—	90	64	78	126	126	75	—	—	—
1973-74	80	86	52	102	122	61	57	36	27	60
Ortaggi										
1956-60	—	104	71	98	113	158	100	—	—	—
1973-74	93	96	39	96	110	196	123	76	104	76
Agrumi										
1956-60	—	47	—	—	183	—	—	—	—	—
1973-74	42	49	—	1	115	—	—	—	—	—

I produttori francesi e olandesi, i meglio organizzati, potevano però immettere i loro prodotti sul mercato attraverso strutture di commercializzazione piú efficienti e a prezzi piú bassi. In Italia, invece, come anche nel caso del mercato vinicolo, mancavano efficienti organizzazioni di mercato e importanti associazioni di produttori. Nel 1960 c'erano, in tutta Italia, solamente 110 cooperative ortofrutticole, che coprivano appena il 5% della produzione di ortaggi ed il 7% della produzione di frutta.

⁷ Cfr. Fao, *European Agriculture: a Statement of Problems*, Ginevra, 1954, e Cee, *Il mercato comune dei prodotti agricoli: prospettive 1970*, Bruxelles, 1963.

⁸ Istituto statistico delle Comunità europee, *Annuario di statistica agraria*, 1975.

Come nel caso del vino, la Commissione propose una graduale liberalizzazione del commercio di certi prodotti in questi settori, con riferimento alla qualità. Le norme di qualità sarebbero state fissate dalla Commissione ma controllate dagli stessi paesi. Con tale sistema, agli ortofrutticoli di qualità extra doveva essere permesso di entrare « liberamente » nei mercati della Comunità, a partire dal 1° gennaio 1962, mentre quelli di prima categoria avrebbero circolato « liberamente » dal 1° gennaio 1964 e quelli di seconda dal 1° gennaio 1966. Circolazione « libera » significava che i contingenti all'importazione avrebbero dovuto essere aboliti; soltanto i dazi doganali sarebbero rimasti sino alla fine del periodo transitorio. Le condizioni del mercato italiano impedirono che la Commissione proponesse l'integrazione comunitaria, sebbene i francesi e gli olandesi avessero chiesto che si addivenisse ad una organizzazione comune del settore, con l'intervento sui mercati, il sostegno dei prezzi e la protezione esterna. Alla riunione di settembre della Commissione agricoltura del Parlamento europeo, la Francia e la Germania posero il problema se il sistema dei « prezzi minimi » applicato nel settore degli ortofrutticoli dovesse essere mantenuto anche dopo la liberalizzazione⁹. L'Italia si oppose decisamente a questa ipotesi, perché i prezzi minimi erano stati usati in passato per chiudere le frontiere alla sua produzione. Alla riunione di dicembre del Consiglio dei ministri appoggiò l'applicazione del sistema dei prelievi per il commercio degli ortofrutticoli al posto dei prezzi minimi e di altri sistemi protezionistici. Inoltre, come abbiamo già visto, fece anche un gesto di buona volontà nei riguardi della Germania.

Durante il 1961, si sviluppò nella Comunità un serrato dibattito intorno al sistema del « prezzo minimo ». L'onorevole Braccesi presentò un rapporto all'Assemblea plenaria per conto della Commissione agricoltura, in cui si suggeriva sia che la Commissione proponesse un emendamento per includere nelle proposte sugli ortofrutticoli l'intera produzione della Comunità (richiesta italiana), sia che fosse istituita una organizzazione di mercato basata su un Ufficio degli ortofrutticoli e su un Fondo di stabilizzazione. Il rapporto fu accettato dall'Assem-

⁹ Secondo l'art. 44 del Trattato di Roma nel corso del periodo transitorio gli stati membri avevano la facoltà di applicare, per determinati prodotti e a certe condizioni, in sostituzione dei contingentamenti, un sistema di prezzi minimi al di sotto dei quali le importazioni potevano essere: temporaneamente sospese o ridotte, ovvero sottoposte alla clausola che tali importazioni avvenissero ad un prezzo superiore al prezzo minimo fissato per il prodotto in questione.

Nel secondo caso i prezzi minimi erano fissati a prescindere dai dazi doganali. Il sistema aveva sostanzialmente lo scopo di evitare che la progressiva abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative tra gli stati membri potesse portare a prezzi tali da compromettere gli obiettivi della politica agricola comune.

blea, assieme ad un emendamento dei delegati francesi Charpentier e Begue, per cui il sistema dei prezzi minimi sarebbe continuato finché non si fosse realizzata l'organizzazione comune di mercato. In Assemblée, Mansholt polemizzò contro il sistema dei prezzi minimi e ripeté che lo schema di regolamento rappresentava soltanto l'inizio di una politica comune.

Alla riunione di novembre del Comitato speciale i francesi ed i tedeschi continuarono a battersi in favore del sistema dei prezzi minimi. L'Italia, appoggiata dall'Olanda, respinse questa soluzione. La frattura si riflesse anche nel giudizio che il Copa¹⁰ espresse il 19 dicembre. Il dibattito sui prezzi minimi all'importazione divenne il punto cruciale nei negoziati del Consiglio per gli ortofrutticoli.

CEREALI

A partire dal 1959, l'Italia, nelle annate di raccolto abbondante, era diventata un'esportatrice di grano tenero ma il prezzo italiano del grano era superiore del 50% al prezzo del mercato mondiale e notevolmente superiore anche alla media comunitaria. Inoltre l'Italia era diventata una grande importatrice di cereali da foraggio, soprattutto dagli Stati Uniti, a prezzi molto più bassi di quelli ottenuti sui mercati comunitari. In tale situazione l'unificazione del mercato dei cereali, proposta dalla Commissione, presentava per l'Italia grandi difficoltà, in quanto ciò significava una riduzione del prezzo pagato ai produttori di grano e un aumento dei costi per l'allevamento zootecnico. Il problema italiano, tuttavia, si presentava non soltanto a livello dei prezzi ma anche a livello dell'organizzazione di mercato. In Italia, infatti, sia l'ammasso dei cereali, sia la loro importazione ed esportazione, venivano effettuati tramite la Federconsorzi. Secondo le proposte della Commissione, invece, l'ammasso avrebbe dovuto essere sottoposto alle regole comunitarie, mentre le importazioni e le esportazioni al sistema dei prelievi e al finanziamento comunitario. Sembra che Bonomi, nel tentativo di evitare che la Federconsorzi perdesse il suo monopolio sul mercato del grano, abbia scritto a Mansholt nel marzo 1961 chiedendogli di abbandonare questa strategia¹¹. Anche la Confa-

¹⁰ Come abbiamo spiegato alla nota 7 al capitolo I, il Copa è il Comitato delle organizzazioni professionali agricole della Cee. Il Copa, creato il 6 settembre 1958, rappresenta gli interessi generali e particolari degli agricoltori dei paesi membri della Cee, sia presso le autorità pubbliche che presso gli organismi privati a livello Cee. Ha sede a Bruxelles ed è composto da 15 organismi affiliati. Per l'Italia sono state ammesse soltanto la Confederazione dei coltivatori diretti (Coldiretti), la Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura) e la Federazione italiana dei consorzi agrari (Federconsorzi). Cfr. *Le organizzazioni professionali agricole e la Cee*, cit.

¹¹ «Avanti!», 13 febbraio 1962. Dalla fine della guerra la Federconsorzi

gricoltura si schierò attivamente contro l'acceleramento di una politica comune di mercato nel settore dei cereali che comportasse l'unificazione dei prezzi ¹².

Grado di autoapprovvigionamento dei cereali nella Cee (in percentuale).

	EUR-9	EUR-6	Germania	Francia	Italia	Olanda	Belgio e Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
1956-60										
Frumento	—	90	70	109	95	32	68	—	—	—
Segale	—	98	107	103	46	75	69	—	—	—
Orzo	—	84	65	123	48	39	47	—	—	—
Avena	—	92	91	101	85	68	86	—	—	—
Granturco	—	64	2	105	79	—	1	—	—	—
Totale cereali	—	85	77	110	87	35	51	—	—	—
Riso	—	83	—	52	143	—	—	—	—	—
1973-74										
Frumento	103	114	89	189	81	50	66	62	50	114
Segale	94	95	93	124	77	84	92	38	—	97
Orzo	103	110	86	180	24	70	61	93	97	99
Avena	95	95	91	107	68	142	87	99	88	93
Granturco	59	70	18	173	50	—	2	—	—	—
Totale cereali	91	97	80	173	63	27	42	67	66	95
Riso	90	109	—	24	228	—	—	—	—	—

Fonte: Istituto statistico delle Comunità europee.

Per le ragioni viste in precedenza, tuttavia, i diplomatici italiani parvero propensi a discutere piuttosto che ad osteggiare le proposte sui cereali; in compenso chiesero anche una reciprocità di preferenza in tutti i mercati, una reciprocità di concessioni ed uno sviluppo equilibrato della politica agricola comune: l'Italia avrebbe considerato la possibilità di fare concessioni ai partners nella misura in cui anch'essi si fossero mostrati pronti a fare delle concessioni. Questo era anche

aveva ricevuto circa mille miliardi di lire dallo stato per i suoi servizi nel mercato del grano che fra l'altro comprendevano stoccaggio, vendita dello stoccaggio, licenze di importazione e di esportazione, ecc. Sotto la politica comunitaria questi servizi non sarebbero più stati appannaggio esclusivo della Federconsorzi che operava senza una reale supervisione governativa. La Commissione avrebbe stabilito il prezzo del grano e avrebbe controllato gli oneri per queste transazioni.

¹² « Il Popolo », 15 marzo 1960.

il parere di Mario Bandini, il quale sostenne che per l'Italia era necessario avere assicurato uno sbocco per i suoi ortofrutticoli prima di agire nel settore dei cereali¹³. I diplomatici italiani furono comunque pronti a rinviare le decisioni sulle proposte relative ai cereali, sapendo che in quest'azione sarebbero stati appoggiati dai tedeschi. Questa prontezza a rimandare le decisioni piú scottanti divenne, come avremmo modo di vedere in seguito, la tattica preferita dell'Italia. Nel settore dei cereali il tempo poteva lavorare solamente in favore dell'Italia, poiché i prezzi dei cereali francesi mostravano una tendenza all'aumento, passando nel 1962 da 4.300 a 5.700 lire al quintale, mentre i prezzi italiani rimanevano fermi sulle 7.000 lire al quintale.

Nel maggio 1961 la Commissione presentò lo schema di regolamento per l'unificazione del mercato dei cereali nei sei stati membri, prototipo per quei settori in cui avrebbe prevalso la politica comune dei prezzi e dei mercati. Lo schema prevedeva che il mercato comune dei cereali fosse organizzato in due fasi: quella transitoria e quella del mercato unico. Durante la fase transitoria il mercato non sarebbe stato libero, ma sarebbero state prese delle misure per un aumento degli scambi, comprendenti la riduzione graduale delle tariffe doganali negli scambi intracomunitari (da ora in poi chiamate prelievi), e l'applicazione di regole comuni di concorrenza. La proposta prevedeva anche una armonizzazione dei livelli dei prezzi, con l'obiettivo finale di un livello comune. Nella fase del mercato unico sarebbero stati portati a termine gli adattamenti e l'armonizzazione, si sarebbe raggiunto un prezzo comune di mercato, sarebbero scomparsi i prelievi intracomunitari e si sarebbe applicato un prelievo comune alle importazioni dai paesi terzi.

Come abbiamo detto, la tattica italiana nella discussione di questa proposta consisteva piú nel rinvio che nella opposizione. Nella riunione del Comitato speciale del luglio 1961 gli esperti italiani, piuttosto che opporsi al proposto sistema del prezzo indicativo, chiesero alla Commissione informazioni piú dettagliate e valutazioni quantitative sulle conseguenze economiche dei prezzi indicativi¹⁴. Invece di discutere il principio della preferenza comunitaria, l'Italia tentava di proteggere la sua posizione di importatrice di cereali minori dai paesi terzi, richiamando gli impegni della Cee nel Gatt. L'Italia contestava in particolare l'opportunità di ridurre i prelievi sui cereali della Comunità nella fase transitoria invece dei dazi sulle importazioni dai paesi

¹³ Mario Bandini scriveva regolarmente una colonna di politica agricola sul quotidiano di Torino «Gazzetta del Popolo». Questa particolare opinione apparve il 15 marzo 1962.

¹⁴ Questa citazione e quella che segue sono state tratte dalla «Agence Europe», 1° luglio 1961.

terzi. Obiezioni che venivano riprese dagli esperti del Copa, secondo i quali, inoltre, « una politica agricola comune doveva coprire tutte le produzioni e assicurare che fosse mantenuto tra esse il necessario equilibrio ».

Dal novembre del 1961, furono più le esitazioni tedesche che quelle italiane a monopolizzare le discussioni. Il 30 novembre la Germania annunciò le sue condizioni: essa avrebbe accettato il sistema del prezzo indicativo se fossero state offerte sovvenzioni sulle spese di trasporto agli agricoltori lontani dalle aree urbane. L'Italia e l'Olanda accettarono. Ma la Germania voleva anche mantenere le restrizioni quantitative sugli scambi, nonché sostituire i prezzi minimi all'importazione ed i contratti a lungo termine al sistema dei prelievi. Mentre la Francia, l'Olanda e l'Italia si opponevano a questa riserva, Mansholt cercò di fare alcune concessioni alla Germania: nei successivi negoziati di dicembre, in seno al Consiglio, fu accolto sia il principio degli aiuti ai produttori distanti dalle aree urbane, sia l'ipotesi di una « clausola di salvaguardia » che avrebbe consentito di sospendere le importazioni in caso di caduta dei prezzi sui mercati nazionali; concessioni che i tedeschi ritennero soddisfacenti.

La politica finanziaria

Nei mesi di ottobre e novembre nel Comitato speciale agricoltura fu discussa la politica finanziaria proposta dalla Commissione in relazione alla politica dei cereali. L'Italia concentrò la pressione diplomatica su questa proposta. Si ricorderà che i delegati italiani in Parlamento e al Comitato economico e sociale avevano perorato un Fondo per i miglioramenti strutturali. La Commissione non si era ancora espressa sul finanziamento della politica strutturale, limitandosi a proporre una politica finanziaria incentrata soprattutto sugli aiuti alle esportazioni mediante le entrate derivanti dall'applicazione dei prelievi alle importazioni dai paesi terzi. Fu riportato che alla riunione di ottobre del Comitato speciale tutti i membri, eccetto i delegati italiani, erano stati favorevoli a questo tipo di finanziamento del Fondo¹⁵. A novembre la Germania si unì all'Italia nel chiedere che i contributi al Fondo fossero calcolati sulla base del bilancio nazionale piuttosto che sull'importo dei prelievi sulle importazioni dai paesi terzi. L'Italia ebbe quindi una buona ragione per rinviare l'accordo: temeva infatti che la maggior parte del Fondo sarebbe stata devoluta a finanziare le eccedenze di produzione, trascurando il finanziamento delle ri-

¹⁵ « Agence Europe », 9 ottobre 1961.

forme strutturali. Come la Germania, anch'essa importatrice di grandi quantità di cereali, pensava infatti che la contribuzione al Fondo sarebbe stata minore se esso fosse stato finanziato sulla base delle entrate dei rispettivi bilanci invece che sulla base dei prelievi.

Le riunioni del Consiglio

Durante le riunioni di dicembre del Consiglio i Sei giunsero a tre decisioni importanti: 1) il sistema del prezzo indicativo per i cereali, 2) la clausola di salvaguardia per i cereali, 3) il principio di un Fondo europeo per il finanziamento della politica agricola comune. I compromessi sulla politica dei cereali, proposti dalla Commissione soprattutto per andare incontro alla Germania, erano accettabili anche per l'Italia. Comprendevano le sovvenzioni per i produttori residenti in aree molto lontane e la possibilità di sospendere l'importazione dei cereali se il mercato nazionale fosse stato minacciato. Durante questi incontri l'Italia impegnò gran parte della sua capacità diplomatica per discutere i regolamenti finanziari relativi agli ortofrutticoli. Le sue maggiori preoccupazioni di politica finanziaria erano quelle suaccennate: 1) essendo importatrice di grandi quantità di cereali secondari, l'Italia avrebbe dovuto contribuire con una somma non indifferente al Fondo se i prelievi fossero stati l'unica base per il calcolo dei contributi; 2) avendo un'agricoltura bisognosa di riforme strutturali, le occorreva un sostanzioso rimborso dal Fondo. Tuttavia, giunto il dibattito sul problema del finanziamento del Fondo ad un punto morto, italiani e tedeschi abbandonarono la loro posizione sui contributi nazionali al Fondo in cambio di un compromesso. Emilio Colombo, ministro delle finanze, che negoziava per l'Italia, propose un compromesso tra la proposta della Commissione secondo cui le entrate del Fondo dovevano provenire esclusivamente dai prelievi e la posizione secondo cui le contribuzioni dovevano essere calcolate sulla base del bilancio nazionale¹⁶.

La Francia, da parte sua, aveva insistito nel sostenere l'esistenza di una relazione logica tra i prelievi alle importazioni e le restituzioni alle esportazioni, avendo entrambi lo scopo di finanziare le esportazioni della Comunità. Le misure a breve termine, come le restituzioni alle esportazioni, e le misure a lungo termine, come le riforme strutturali, non potevano perciò — a detta della Francia — essere

¹⁶ « Agence Europe », 23 dicembre 1961. Secondo « Le Monde » del 6-7 gennaio 1962, « Il Resto del Carlino » e « Il Mattino » del 6 gennaio 1962 anche l'Italia chiese che le restituzioni alle esportazioni fossero costituite dalla differenza tra i prezzi più bassi della Comunità e i prezzi del mercato mondiale.

considerate sullo stesso piano, in quanto le seconde sarebbero dovute essere oggetto di un apposito programma e venire quindi finanziate in modo diverso¹⁷.

In questo dibattito l'Italia ottenne l'appoggio dell'Olanda e della Germania. Il 22 dicembre la Francia si accostò alle posizioni italiane: ciò forse anche perché l'Italia e l'Olanda si erano accostate alla sua richiesta che la clausola di salvaguardia venisse applicata a tutti i settori e non soltanto a quello dei cereali. Una decisione finale però non fu presa sino al 14 gennaio, quando si svolse la sessione conclusiva dei negoziati. La formula sulla quale si trovò infine un accordo fu essenzialmente un compromesso, vicino tanto alla proposta belga quanto ai suggerimenti di Colombo. Essa sarebbe stata applicata soltanto per tre anni, come avevano chiesto l'Italia e la Germania. Il Fondo sarebbe stato finanziato sia con i contributi regressivi degli stati membri, secondo lo schema di ripartizione previsto dall'articolo 200 del Trattato¹⁸ sia con una percentuale progressiva dei prelievi sulle importazioni nette dai paesi terzi; percentuale stabilita nel 10% per il 1963-64 e nel 20% per il 1964-65, mentre per il 1962-63 il Fondo sarebbe stato finanziato completamente in base alle entrate di bilancio degli stati membri.

Il Fondo agricolo avrebbe sovvenzionato gli interventi sul mercato, e le restituzioni all'esportazione tramite la sezione garanzia, le riforme strutturali tramite la sezione orientamento. I contributi del Fondo per gli interventi sul mercato e le restituzioni sarebbero aumentati progressivamente da 1/6 nel 1962-63 a 2/6 nel 1963-64, a 3/6 nel 1964-65. Per la sezione orientamento i contributi per i miglioramenti strutturali potevano arrivare ad un terzo delle somme spese dalla sezione garanzia per gli interventi sul mercato e le sovvenzioni alle esportazioni (« regola del terzo »). Inoltre si stabilì che il concorso del Feoga non dovesse superare, per ciascun progetto, il 25% dell'investimento totale previsto, mentre la partecipazione dei beneficiari del miglioramento doveva raggiungere almeno il 30% del costo totale.

La stessa importanza del regolamento finanziario ebbe per l'Italia la politica ortofrutticola. Nonostante l'appoggio avuto sulla questione del finanziamento del Fondo, l'Italia dovette opporsi formalmente alle richieste della Germania nel settore degli ortofrutticoli. Il regolamento sugli ortofrutticoli, come quello finanziario, era una fonte continua di disaccordo tra la Francia, l'Italia, la Germania e l'Olanda. Non fu possibile conciliare i diversi punti di vista sino al 14 gennaio 1962. Nel

¹⁷ « Agence Europe », 23 dicembre 1961.

¹⁸ Il criterio di contribuzione al bilancio comunitario, previsto dall'art. 200 del Trattato, è il seguente: Germania, Francia e Italia: 28% ciascuno, Belgio e Olanda: 7,9% ciascuno, Lussemburgo: 0,2%.

dicembre precedente, la Commissione concesse, come favore all'Italia, l'estensione delle sue proposte ad un ventaglio molto piú vasto di ortofrutticoli. La Francia e la Germania si richiamarono al loro diritto d'intervento sui propri mercati nel caso in cui il commercio interno fosse stato minacciato da un largo afflusso di prodotti a basso prezzo. Per questa ragione, la Francia propose una clausola di salvaguardia da applicarsi non soltanto nel settore dei cereali ma anche nell'intero settore ortofrutticolo. L'Italia e l'Olanda, grandi esportatrici, all'inizio contrarie alla richiesta francese, furono costrette a riesaminare il problema di fronte all'intransigenza tedesca sul sistema dei prezzi minimi. I francesi proposero una procedura comunitaria per cui lo stato che avesse voluto sospendere le importazioni avrebbe dovuto consultare la Commissione. I tedeschi sostennero invece che, se un paese voleva sospendere le importazioni, poteva farlo senza alcuna consultazione. La tattica tedesca condusse l'Italia ad assumere una posizione insolitamente rigida. Ad un certo punto, la delegazione italiana minacciò di porre il veto ai negoziati agricoli e di non passare alla seconda fase del Trattato se la Germania non avesse accettato di ridurre i controlli nazionali sugli ortofrutticoli. La stampa riferì che Adenauer, chiamato nel mezzo della notte dal ministro dell'economia Erhard per sapere quali concessioni poteva fare la Germania, rispose di dover prima consultare il Gabinetto¹⁹. L'Italia insistette nel suo tentativo di aprire i mercati tedeschi, attraverso i canali della diplomazia bilaterale. Il 3 gennaio si riunì il Gabinetto tedesco, dopo che il cancelliere Adenauer aveva ricevuto l'ambasciatore italiano. Alla fine, avendo la Germania accettato la clausola di salvaguardia comunitaria, l'Italia e l'Olanda poterono concentrare i loro sforzi per assicurare una distinta applicazione ai beni deperibili (ortofrutticoli, uova e pollame) e a quelli non deperibili. I due paesi volevano che la clausola di salvaguardia consistesse o in un blocco delle importazioni o, per i beni deperibili, nell'applicazione di un dazio pari alla differenza tra il prezzo di entrata e un « prezzo comunitario di riferimento ». L'Italia tuttavia respinse l'ipotesi di applicare la clausola di salvaguardia agli ortofrutticoli di qualità extra.

Ai primi di gennaio il ministro francese Pisani propose un piano inteso a vincolare la liberalizzazione del commercio all'avvio della organizzazione comune del mercato nel settore ortofrutticolo. La Francia riteneva che la liberalizzazione del commercio intracomunitario potesse essere tanto piú accelerata, quanto piú rigide misure sul controllo della qualità si fossero prese. L'Italia, d'accordo con la Francia sulla maggiore rapidità da dare alla liberalizzazione, difese però la proposta della

¹⁹ « The Observer », 31 dicembre 1961.

Commissione che riteneva offrisse sufficienti garanzie sul controllo della qualità. Il regolamento finale, recependo l'istanza francese di una organizzazione comune del mercato, prevedeva la sua graduale istituzione, e precisamente: nella prima fase, il controllo di qualità nel commercio intracomunitario, nella seconda, l'estensione del controllo al commercio nazionale. Ulteriori proposte relative al mercato e alle politiche commerciali dovevano essere sottoposte alla Commissione e approvate dal Consiglio prima del 1° luglio 1964. Il regolamento finale conteneva anche una revisione del calendario di liberalizzazione, in accoglimento di un'apposita richiesta francese. La libera circolazione degli ortofrutticoli di qualità extra doveva iniziare il 1° giugno invece che il 1° gennaio 1962, con pregiudizio per gli interessi dell'Italia, la cui forza competitiva risiedeva nel fatto che i suoi ortofrutticoli maturano presto in primavera, e quindi prima di quelli degli altri paesi comunitari.

Fallito il tentativo italiano di rinviare l'impegno sull'integrazione del mercato degli ortofrutticoli, il ministro Colombo ebbe invece successo nel rinviare una analoga decisione per i settori della carne e dello zucchero. La Francia voleva un accordo inteso ad organizzare i due mercati secondo le linee di quello dei cereali; all'Olanda, il 4 gennaio, fu assicurato un accordo simile per il mercato dei prodotti lattiero-caseari. Colombo sostenne che la Comunità non poteva decidere su un settore non ancora studiato a fondo, e suggerì che nell'accordo finale si facesse menzione soltanto delle date entro le quali deferire al Consiglio le proposte; parere e suggerimento che vennero accolti, rinviando quegli impegni che sarebbero stati imbarazzanti per la delegazione italiana. Nella contrattazione finale furono anche stabilite sia la data entro cui deferire al Consiglio una proposta per il riso, tipico prodotto italiano, sia quelle dell'entrata in vigore dei regolamenti sullo stesso riso (1° ottobre 1962), sulla carne bovina e sui prodotti lattiero-caseari (1° novembre 1962).

Il 10 gennaio furono accolti i più importanti punti del regolamento sul vino proposto dalla Commissione, realizzandosi così un piccolo progresso nell'apertura dei mercati comunitari. Sotto la pressione della Germania, la cui produzione vinicola era in fase di sviluppo, il contingente delle importazioni in quel paese fu ridotto, trovandosi un accordo sulla quota di 1.200.000 ettolitri, corrispondenti, grosso modo, alla quantità di vino importata normalmente ogni anno.

Nelle riunioni di gennaio furono definite le organizzazioni comuni dei mercati per la carne suina, le uova ed il pollame. Queste organizzazioni, a metà strada tra i sistemi (elastici) adottati per il vino e gli ortofrutticoli e quello (rigido) relativo ai cereali, erano imposte sui prelievi e sui prezzi minimi per regolare il commercio con i

paesi terzi, mentre nel commercio intracomunitario prevedevano soltanto prelievi da eliminare alla fine del periodo transitorio.

Quanto ai cereali, l'ostacolo finale per giungere all'accordo riguardava l'armonizzazione dei prezzi. Nelle discussioni l'Italia appoggiò la posizione tedesca di ritardare il più possibile il cammino verso l'integrazione del mercato, dal momento che questa avrebbe comportato un abbassamento dei prezzi interni del grano. La Germania sostenne pertanto l'opportunità di congelare i prezzi nazionali per la successiva stagione, e chiese sia che fossero stabiliti i criteri comunitari per fissare i prezzi indicativi, sia che venisse redatto un rapporto annuale sulle condizioni delle aziende agricole e su quelle di mercato prima che il Consiglio procedesse verso una politica dei prezzi. La Francia e l'Olanda, che volevano un primo allineamento dei prezzi già nel 1962-63, cedettero di fronte alla resistenza tedesca, riuscendo tuttavia a concordare un calendario: prima del settembre 1962 il Consiglio avrebbe adottato il criterio del prezzo indicativo; per il 1° luglio 1963 il Consiglio avrebbe deciso sul primo allineamento dei prezzi, mentre i successivi allineamenti avrebbero dovuto essere decisi entro il 1° settembre di ogni anno.

Possiamo dire che, in complesso, l'atteggiamento dell'Italia in quei negoziati-« maratona » fu conciliante. Le proposte di Mansholt per le politiche di mercato andavano molto oltre la portata delle possibilità agricole italiane; infatti, se la politica agricola comune avesse operato su quelle linee, si poteva prevedere per l'Italia un notevole declino della produzione di grano, un vasto riordino dei sistemi di mercato ed un controllo molto più severo della produzione nazionale di vino. Nei negoziati di dicembre ed in quelli del successivo gennaio era però in giuoco molto più che gli interessi puramente e semplicemente agricoli. Si trattava dell'intera politica europea dell'Italia (compresi gli obiettivi dell'unità politica e i vantaggi economici per l'industrializzazione del paese), mentre il passaggio alla seconda fase del Trattato veniva fatto dipendere dall'accordo sulla politica agricola comune. L'Italia presentò così l'immagine di un paese che aderiva a proposte in parte incompatibili con gli interessi della sua agricoltura, antepo-ponendo ad essi i vantaggi psicologici e materiali che gli sarebbero derivati su un piano più generale da una più stretta collaborazione con i partners.

Questa politica conciliante guadagnò all'Italia la reputazione di essere una ferma sostenitrice della Commissione, reputazione che riuscì a sfruttare ottenendo dalla Commissione molti favori nel 1962 e nel 1963. All'Italia fu concesso infatti di mantenere bassi i prezzi per l'orzo, cereale da foraggio, in modo da poter continuare il suo programma di espansione dell'allevamento zootecnico. Le fu concesso an-

che di finanziare il trasporto degli ortofrutticoli dal sud al nord del paese. È da notare inoltre che la Commissione propose un'organizzazione del mercato del riso, particolarmente vantaggiosa per la produzione italiana; e, fatto più importante, si rifiutò di cambiare le linee essenziali di questo mercato, nonostante la clamorosa opposizione della Germania e dell'Olanda. Lo stesso Mansholt fece un fermo, pubblico apprezzamento della condotta italiana al Parlamento europeo.

Il bilancio di questi negoziati fu comunque piuttosto pesante per l'agricoltura italiana, anche se le decisioni prese contribuivano all'integrazione europea e se all'Italia fu fatto credito di spirito comunitario. L'Italia aveva infatti accettato un compromesso in politica finanziaria, che avrebbe avuto pesanti ripercussioni sul suo Tesoro, senza sufficienti contropartite nel settore degli aiuti comunitari per i miglioramenti strutturali. Era stato sì accolto il principio di un'organizzazione comune dei mercati nel settore ortofrutticolo, ma erano stati posti pesanti vincoli al suo funzionamento, oltre a non aver ottenuto dalla Comunità misure per la ristrutturazione dei mercati. Anche nel settore del vino i risultati dei negoziati erano piuttosto limitati, mentre nel settore dei cereali il risultato momentaneamente più vantaggioso era quello del rinvio dell'unificazione dei prezzi.

III. Nel nome dell'Europa (1962-63)

L'Europa delle illusioni

Nel 1962, oltre ai problemi agricoli, due importanti temi di carattere piú generale dovevano essere discussi in seno alla Comunità. Sul primo, l'unione politica, le discussioni erano state avviate dal presidente De Gaulle in un incontro con il cancelliere Adenauer nel luglio 1960. L'anno seguente si susseguirono molte riunioni e, nel luglio, i capi di stato istituirono un Comitato (detto poi Comitato Fouchet) per preparare proposte concrete sull'unione politica. Come abbiamo già osservato, i negoziati agricoli del 1961-62, essendo inseriti in quel contesto, furono influenzati dal clima di entusiasmo per l'unità politica.

L'Italia ebbe un ruolo importante nel dibattito: un ruolo, come sempre, di conciliazione. Quando, nella primavera del 1963, divenne palese che le posizioni dei francesi e degli olandesi erano nettamente contrastanti sulle proposte del Comitato Fouchet, i delegati italiani tentarono la mediazione proponendo formule di compromesso. L'intera questione fu però ulteriormente complicata dai belgi e dagli olandesi, i quali insistevano perché gli inglesi, che stavano trattando l'adesione alla Comunità, potessero partecipare alle conversazioni, cosa che i francesi rifiutavano di accettare. Durante l'estate gli italiani fecero invano un altro tentativo di mediazione suggerendo che la Gran Bretagna potesse essere perlomeno informata dell'andamento delle discussioni in corso pur non partecipandovi materialmente.

L'altro tema rilevante discusso nel 1962, era appunto quello dei negoziati sull'adesione della Gran Bretagna, che influirono sui negoziati agricoli nel senso che, dall'autunno, essi assorbirono completamente l'attenzione della Comunità, facendo rinviare le decisioni sul-

l'agricoltura. A questo punto è necessaria una breve digressione per spiegare la posizione italiana di fronte alla richiesta inglese.

Ragioni economiche, politiche, agricole determinavano l'indirizzo dell'Italia a favore dell'adesione della Gran Bretagna. Anzitutto l'Italia sperava di poter realizzare un'alleanza italo-inglese sulle questioni economiche, dato che entrambi i paesi auspicavano un libero commercio ed una politica commerciale generalmente liberistica, soprattutto per i prodotti industriali. Inoltre la Gran Bretagna poteva offrire uno sbocco all'emigrazione italiana e poteva rappresentare un vasto mercato per gli ortofrutticoli ed altri prodotti mediterranei. Dal punto di vista politico, infine, l'Italia riteneva che l'ammissione della Gran Bretagna avrebbe significato un maggior potere del Parlamento ed una maggiore democratizzazione in seno alla Comunità.

Mentre procedevano le conversazioni per l'ammissione della Gran Bretagna, nelle varie istituzioni comunitarie ebbero luogo discussioni preliminari sul regolamento del riso, della carne bovina e dei prodotti lattiero-caseari, in cui la Germania usò ogni possibile tattica per sospendere qualsiasi ulteriore decisione sulla politica agricola fino alla conclusione dei negoziati per l'ammissione della Gran Bretagna. Alla fine del 1963, però, la Francia pose il veto all'ammissione di quel paese, e così la rottura dei negoziati sull'unione politica e sull'adesione inglese consentì di portare a termine i negoziati agricoli, anche se in uno spirito comunitario fortemente affievolito.

L'organizzazione comune dei mercati

RISO

Nel maggio 1962 la Commissione trasmise al Consiglio le proposte per l'organizzazione comune dei mercati nei settori del riso, delle carni bovine e dei prodotti lattiero-caseari. Il 9 maggio il Consiglio inviò le proposte al Parlamento per averne il parere.

L'Italia e la Francia, quali unici Paesi produttori di riso, si trovavano nella posizione speciale di poter beneficiare delle proposte della Commissione, modellate in genere sui regolamenti per i cereali. Negli anni 1957-60 l'Italia aveva prodotto in media il 146% del proprio fabbisogno, la Francia il 57%. Nell'anno di punta 1959 l'Italia aveva prodotto 753.000 tonnellate di risone, la Francia 126.000 tonnellate. Nel 1962 i sei paesi insieme ne producevano 785.000 tonnellate, mentre il consumo totale della Comunità nel 1962-63 era di 749.000 tonnellate. Nonostante le apparenze contrarie, il commercio tra i Sei era trascurabile. La Germania ed i paesi del Benelux si ri-

fornivano infatti principalmente dagli Stati uniti e dall'Estremo Oriente, giustificandosi con la preferenza dei consumatori per il riso a grani lunghi di quei paesi rispetto al riso a grani tondi dell'Italia e della Francia. Com'era prevedibile, i quattro paesi, specie la Germania, furono molto riluttanti a rinunciare alle tradizionali fonti di rifornimento. Comunque, l'Italia era ben intenzionata a trarre vantaggio dalla sua posizione di principale produttore di riso della Cee, anche perché il mercato ed il commercio erano regolati da un potente organismo pubblico, l'Ente nazionale risi. Poiché la Commissione l'appoggiava, forse a « ricompensarla » del suo passato atteggiamento conciliante, l'Italia poté rimanere tranquilla, anche se decisa, negli organi comunitari, nonostante l'opposizione della Germania.

La proposta della Commissione sul riso prevedeva mercati separati nella Comunità durante il periodo transitorio. I paesi non produttori dovevano applicare una sorta di prelievo sulle importazioni dall'esterno della Comunità, stabilito sulla base di un prezzo di soglia comune (prezzo minimo all'importazione). Un altro prelievo doveva essere applicato alle importazioni dall'Italia e dalla Francia, ridotto però di un ammontare standard, per assicurare la preferenza comunitaria. La Francia e l'Italia, da parte loro, dovevano fissare un prezzo d'intervento per il risone ed un « prezzo di base » per il riso sbramato che importavano. Nella fase finale sarebbe stato istituito un mercato comune con prezzi indicativi comuni, con prezzi d'intervento e di base fissati dalla Comunità.

Le maggiori critiche dei paesi non produttori si manifestarono nel dibattito parlamentare sulla proposta. Il rapporto della Commissione agricoltura all'Assemblea ne raccomandava l'approvazione sulla base di tre argomenti¹: 1) la risicoltura era un'attività importante in Francia ed in Italia, impiegando molta manodopera, che difficilmente avrebbe potuto trovare posto in altri settori; 2) i prezzi del mercato mondiale del riso non sarebbero stati economici finché i paesi esportatori, quali gli Stati uniti, avrebbero sovvenzionato le esportazioni; 3) un equilibrio tra domanda ed offerta all'interno della Comunità già esisteva. I paesi non produttori avevano infatti comprato già in precedenza grandi quantitativi di riso italiano.

Questi argomenti vennero controbattuti dai delegati della Germania, del Benelux e dal gruppo socialista nel Parlamento. Anzitutto si avanzava il timore del rialzo dei prezzi al consumo, se i rifornimenti fossero venuti principalmente dalla Francia e dall'Italia. Poi ci si rife-

¹ Relatore era Dante Graziosi, della corrente di Bonomi e presidente della sezione di Novara dell'Associazione nazionale risicoltori, affiliata alla Coltivatori diretti.

riva alla qualità del riso comunitario, considerata inferiore a quella del riso proveniente dai paesi terzi. Infine ci si appellava agli aspetti umanitari dell'importazione di derrate agricole dai paesi in via di sviluppo.

Nella sessione di giugno dell'Assemblea, dopo che Mansholt ebbe contestato l'asserzione che le proposte comunitarie avrebbero fatto salire i prezzi, l'Assemblea finì con l'approvare il rapporto della Commissione agricoltura con un emendamento che raccomandava alla Commissione esecutiva sia di preparare un programma di produzione, sia di fissare un prezzo d'intervento distinto per il riso a grani lunghi e per quello a grani tondi.

Alla riunione di settembre del Consiglio dei ministri, l'Italia fece forti pressioni perché la proposta fosse adottata entro ottobre, come si era convenuto nelle decisioni del 14 gennaio, ma i paesi non produttori si opposero.

In novembre, la Germania suggerì di risolvere il conflitto continuando nella politica di libera importazione nei paesi non produttori e istituendo un sistema di *deficiency payments*² nei paesi produttori. Mansholt respinse il progetto perché lo riteneva contrario al principio del mercato comune e della preferenza comunitaria e perché temeva che un sistema di *deficiency payments* avrebbe messo in difficoltà la posizione della Comunità nei negoziati agricoli con la Gran Bretagna, negoziati che raggiunsero l'apice nel novembre e nel dicembre del 1962. La Gran Bretagna, infatti, adottava già un sistema di *deficiency payments* per il sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, che secondo Mansholt, confortato da una decisione del Consiglio, essa avrebbe dovuto abbandonare se fosse divenuta membro della Comunità. Il 15 novembre i ministri dell'agricoltura, dopo aver convenuto in via di principio che il mercato del riso avrebbe dovuto essere modellato su quello dei cereali, fissarono al 1° aprile 1963 la nuova scadenza per le decisioni finali sia in questo settore, sia nei settori della carne bovina, del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Il dibattito sul riso si spostò quindi dal mercato alla politica dei prezzi. L'Olanda e la Germania auspicavano una politica di bassi

² Il sistema dei *deficiency payments*, applicato in Gran Bretagna per la maggior parte dei prodotti agricoli, è una politica di sostegno dei redditi in base alla quale, lasciando giocare liberamente le forze del mercato, si dà ai produttori agricoli un sussidio, per unità di prodotto venduto, pari alla differenza tra il prezzo di mercato e un prezzo determinato (prezzo garantito). Questo sistema consente di tenere bassi i prezzi al consumo, in quanto l'onere del sostegno dei redditi è trasferito dal consumatore al Tesoro (e cioè, in definitiva, al contribuente). Esso, però, richiede un complesso apparato amministrativo per la sua gestione. Un sistema di *deficiency payments* è quello che sarà successivamente applicato nella Comunità al grano duro e all'olio di oliva.

prezzi, la Francia e l'Italia chiedevano prezzi comuni al livello dei propri. Alla fine del 1962 e nei successivi mesi di gennaio e febbraio, nel Comitato speciale, la Germania sostenne che i prezzi di soglia per i paesi non produttori dovessero essere stabiliti in relazione al prezzo di intervento italiano e che, essendo questo piú basso di quello francese, esso dovesse essere il prezzo piú basso ottenibile nella Cee³. La Germania suggerí inoltre che sovvenzioni sulle spese di trasporto potessero concedersi ai produttori italiani per aiutarli a collocare il loro riso sul mercato interno. La Germania, il Belgio e l'Olanda sostennero infine che nei loro paesi, con la politica proposta dalla Commissione, sarebbero aumentati di molto non soltanto i prezzi al consumo ma anche i costi di produzione per le industrie risiere, ed a tal punto da pregiudicarne l'esistenza. Nei primi mesi del 1963, il Consiglio non fece passi significativi sulla via di un accordo per il riso. Il problema dei negoziati agricoli con la Gran Bretagna, il veto della Francia alle richieste inglesi, la necessità di fissare un nuovo calendario per le decisioni da prendere, le elezioni in Italia ed in Olanda, tutto congiurava a fiaccare le energie dei ministri. La scadenza del 1° aprile fu perciò superata. In maggio, il presidente dell'Ente risi, Cantoni, accusò apertamente la Germania, l'Olanda ed il Belgio di rinviare sistematicamente le decisioni⁴.

A giugno, la Commissione propose nuovi provvedimenti che nel Comitato speciale sembrarono incontrare l'approvazione sia dell'Olanda, sia dell'Italia e della Francia. Alla Francia ed all'Italia veniva concesso di fissare prezzi indicativi di base e prezzi d'intervento e di soglia. La Commissione lasciava comunque nel vago i criteri per la definizione dei prezzi comuni di soglia nella fase finale. La Francia e l'Italia sostennero che i prezzi di soglia dovessero essere fissati in modo da garantire i prezzi indicativi di base per i loro produttori, come avveniva nel mercato dei cereali; ciò implicava un prelievo abbastanza elevato sulle importazioni, tale da assicurare un'automatica regionalizzazione del prezzo nei paesi non produttori. La Germania controbattè questa tesi con la proposta di abbassare i prelievi fino al livello in cui il riso italiano potesse essere effettivamente concorrenziale solo sui mercati della Germania meridionale. I costi di trasporto avrebbero impedito la concorrenza sui mercati settentrionali, che perciò avrebbero continuato ad essere riforniti dagli Stati Uniti e da

³ Il prezzo del risone italiano era nel 1961-62 di 9,60 U.c. (unità di conto) al quintale e quello del risone francese di 12,08 U.c. al quintale, mentre sul mercato mondiale il prezzo era di 10,81 U.c. al quintale per il riso sbramato. L'unità di conto era pari a 625 lire (cfr. nota 2 al cap. IV).

⁴ «Daily Telegraph», 23 maggio 1963. Cantoni era anche presidente della succursale di Novara dell'Associazione risiera, affiliata alla Confagricoltura.

altri paesi terzi. Anche il Belgio sostenne questa divisione dei mercati. Gli olandesi fecero una proposta alternativa che avrebbe comportato un prezzo di soglia tanto piú basso quanto piú strettamente fosse stato seguito il modello del mercato dei cereali. Alla fine di settembre sembrò che la Francia volesse trovare un accordo sulla proposta olandese.

Un'altra ragione di disaccordo era l'applicazione del sistema dei prelievi nel mercato intracomunitario durante il periodo transitorio. I paesi non produttori ritenevano che il riso italiano e quello francese dovessero essere gravati dello stesso prelievo applicato alle importazioni dai paesi terzi senza la riduzione standard.

Anche se l'atmosfera diplomatica sul regolamento del riso diventava piú fluida man mano che le posizioni francesi ed olandesi si avvicinavano tra loro, la Germania non fece alcun passo per ammorbidire la propria.

Il 16 ottobre Lahr, in un discorso al Consiglio, parlò contro la politica agricola comune in generale e chiese una revisione di tutte le politiche adottate nel 1962. Lahr sostenne inoltre che l'adozione del regolamento sul riso avrebbe scatenato una guerra del riso con gli Stati Uniti, analoga a quella del pollame che aveva sconvolto la Comunità negli ultimi due anni. I tedeschi pertanto tornarono ad essere i principali oppositori di un accordo, nell'intento di differire ogni decisione sull'agricoltura fino a che non fossero state approntate le decisioni nei settori di interesse della Germania.

CARNI BOVINE

In questo settore, il mercato comunitario era potenzialmente in espansione, data la domanda di carne sempre in aumento fin dalla fine della seconda guerra mondiale. Soltanto la Francia e l'Olanda avevano nel 1962 un piccolo surplus di produzione.

Grado di autoapprovvigionamento di carni bovine nella Cee (in percentuale).

	EUR-9	EUR-6	Germania	Francia	Italia	Olanda	Belgio e Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
1956-60	—	92	87	102	75	106	96	—	—	—
1974	100	96	95	122	61	130	97	74	640	330

Nel periodo 1956-60 l'Italia, con un grado di autoapprovvigionamento del 75% era stato il paese meno capace di soddisfare la domanda interna, che le previsioni denunciavano in continuo sviluppo. Nel periodo 1962-65 la produzione italiana coprì una parte ancor minore del suo fabbisogno di carne bovina, il cui consumo era salito da 6,5 a 9 milioni di quintali tra il 1960 e il 1965. L'Italia e la Germania importavano grandi quantitativi di carne bovina, che la Francia e l'Olanda avrebbero potuto benissimo fornire loro; ma anche in questo settore, come in quello dei cereali, i paesi importatori preferivano acquistare la carne dai paesi terzi. Inoltre, il governo italiano si era impegnato in un programma di espansione dell'allevamento bovino tanto nel nord che nel sud. Una politica di alti prezzi della carne, perciò, se poteva favorire il disegno di riconversione dell'allevamento da latte a quello da carne nel nord, si scontrava, nel sud, con la necessità di incoraggiare in queste regioni i consumi di carne.

Una seconda remora era costituita dall'inflazione che, nel 1963, costrinse il governo a tentare di comprimere tutti i prezzi e spinse forse più di qualsiasi altro motivo i delegati italiani ad insistere nelle loro richieste di una maggiore libertà nelle importazioni di vitelli e di carne a basso prezzo.

Le proposte della Commissione tendevano ad incoraggiare in tutti i paesi la produzione di carne bovina mediante il mantenimento dei dazi doganali nazionali sulle importazioni dai paesi terzi, integrati da un prelievo nel caso in cui il prezzo all'importazione fosse sceso sotto il prezzo minimo all'importazione. Anche nel commercio tra gli stati membri era previsto il mantenimento dei dazi doganali intracomunitari. Tuttavia per incoraggiare gli scambi tra gli stati membri, durante la fase transitoria, le tasse doganali dovevano essere ridotte del 45% dall'aprile 1963, del 60% dall'aprile 1964, dell'80% dall'aprile 1965, e del 100% dall'aprile 1966. Inoltre dovevano essere armonizzati i prezzi nazionali della carne bovina; nell'aprile 1966 doveva iniziarsi la fase di mercato unico e diventare operante un prezzo di orientamento comune all'interno della Comunità. La Commissione sosteneva che un periodo transitorio così breve era sufficiente, in quanto i prezzi nella Cee erano già abbastanza simili. Il regolamento prevedeva inoltre che un prezzo comune potesse essere sostenuto dall'intervento sul mercato se e quando il mercato lo avesse richiesto.

Le prime critiche alla proposta sulla carne furono fatte nella riunione di settembre dei ministri dell'agricoltura. Com'era prevedibile, l'Italia si unì al Belgio ed alla Germania nel chiedere un periodo transitorio più lungo: per quanto la riguardava, fissandone la fine al 31

dicembre 1969. Gli stati importatori chiedevano tempo, in modo da poter allargare la propria produzione. A novembre, gli stessi stati e il Lussemburgo chiesero quote restrittive sulle importazioni di carne bovina sia dagli stati membri, sia dai paesi terzi⁵.

Il 15 novembre, alla riunione del Consiglio, il ministro francese Pisani presentò un piano per incrementare la produzione della carne piuttosto che quella del latte. Pisani suggeriva che il prezzo di orientamento per la carne dovesse essere tanto alto da spingere gli agricoltori a passare dall'allevamento di vacche da latte all'allevamento di bestiame da carne. Gli altri ministri furono d'accordo e, in dicembre, espressero il loro consenso alla linea francese, secondo la quale se si voleva mantenere alti i prezzi della carne bovina, poteva rendersi indispensabile l'intervento nel mercato. Sebbene all'Italia non potesse convenire, in quel momento, un intervento nel mercato, per la mancanza delle necessarie infrastrutture amministrative e per le conseguenze sui prezzi, i suoi funzionari non tentarono di opporsi all'accordo. Alla fine del 1962 l'unico conflitto sul regolamento verteva sulla lunghezza del periodo transitorio e sulle norme che avrebbero regolato il commercio. L'Italia, il Belgio e la Germania insistettero sul fatto che c'erano considerevoli divari di prezzi nei mercati della Comunità e che quindi un'armonizzazione si sarebbe potuta raggiungere solo alle soglie del 1970.

Nel 1963 la Commissione esaminò la situazione dei prezzi e, avendo gli esperti confermato l'esistenza dei divari, avanzò alcune modifiche alle proposte: nei primi due anni ogni paese avrebbe dovuto fissare i suoi prezzi di orientamento entro un limite massimo ed uno minimo (decisi dal Consiglio). Il ravvicinamento dei prezzi sarebbe stato completato entro il 1° aprile 1967, data di scadenza del periodo transitorio. La Commissione propose inoltre che, durante il periodo transitorio, ogni stato membro potesse intervenire sul proprio mercato quando si fosse registrata una differenza superiore al 7% tra il prezzo di orientamento ed il prezzo costatato sul mercato. Il Consiglio avrebbe dovuto stabilire i criteri per coordinare i sistemi nazionali di intervento a partire dal 31 luglio 1964, mentre nel 1967 doveva entrare in vigore un sistema di intervento comunitario. Nella fase di mercato unico il commercio tra gli stati membri doveva basarsi sull'abolizione delle tasse doganali e, per il caso in cui il mercato interno fosse stato turbato, anche da una clausola di salvaguardia e da un sistema di prelievi. Per il commercio con i paesi terzi la Com-

⁵ L'Italia aveva già adottato il sistema dei contingenti il 25 aprile 1962, per proteggere il mercato interno senza compromettere l'espansione della produzione di carne bovina. In precedenza le importazioni erano state regolate col sistema dei prezzi minimi. Il 7 ottobre 1961 erano state però totalmente sospese.

missione raccomandava l'applicazione di una tariffa doganale comune ed un complicato sistema di « prezzi limite » e di prelievi variabili. La Commissione proponeva anche una quota speciale per le carni congelate e tasse ridotte per risolvere il problema del rifornimento italiano, ma l'Italia rifiutò il palliativo nella speranza di ottenere misure più liberali di importazione.

Quando il Consiglio riprese in esame la proposta sulle carni bovine, il problema dei criteri da adottare nel calcolare i « prezzi di orientamento » nazionali durante la fase transitoria divenne sempre più importante. La Francia chiedeva il massimo della libertà per incrementare la produzione. L'Olanda e l'Italia temevano che prezzi troppo alti incentivassero esclusivamente la produzione francese. Alla fine di settembre la Commissione suggerì che non fossero stabiliti limiti troppo rigidi; ma anche un simile impegno non appagò l'Italia che, tra ottobre e novembre, ribadì le sue riserve sui criteri proposti per fissare i prezzi nazionali, chiedendo soprattutto preve consultazioni all'interno della Commissione. Alla fine di novembre la Commissione e la Francia finirono con l'appoggiare la posizione italiana.

Dopo un anno e mezzo di discussioni il Consiglio non era più vicino alle decisioni di quanto non lo fosse stato nel 1962. Alla riunione del Consiglio del 12 novembre i delegati italiani spronarono i loro partners a decidere, e colsero l'occasione per chiarire ulteriormente la posizione italiana sul regolamento. Poiché, come abbiamo visto, l'Italia non poteva sostenere alti prezzi per la carne, i suoi delegati insistettero per una politica d'importazione non troppo restrittiva. Quanto alla richiesta tedesca che la carne danese fosse esentata dal sistema dei prelievi, i delegati italiani sostennero che la Comunità dovesse sviluppare una politica commerciale aperta piuttosto che concedere esenzioni od espedienti altrimenti protettivi. Tuttavia ribadirono qualche riserva sulle modalità del sistema dei prelievi quale era stato congegnato dalla Comunità per tenere alti i prezzi: la proposta della Commissione suggeriva che quando i prezzi fossero caduti sotto un certo livello, il prelievo dovesse essere pienamente applicato; quando i prezzi si fossero trovati ad un più alto livello, si dovesse ridurre il prelievo del 50% e quando avessero raggiunto il livello massimo, il prelievo non si applicasse più. Secondo l'Italia, una volta che il prezzo di mercato avesse raggiunto il prezzo di orientamento non si sarebbe dovuto applicare più nessun prelievo. Sebbene i partners apprezzassero probabilmente la franchezza e l'apertura della posizione italiana, questa non riuscì a spingere la Germania verso un compromesso, né valse a corroborare la posizione francese, da cui derivava la proposta della Commissione sui prelievi. L'Italia tuttavia era costretta a difendere la propria posizione per il fatto che gli alti prezzi sul mer-

cato della carne avrebbe accresciuto il deficit della bilancia dei pagamenti che, nel 1963, stava seriamente colpendo la sua economia. L'altro motivo che induceva i funzionari italiani ad insistere per una politica commerciale libera nel settore, era la proposta, allora ventilata, di un *round* di negoziati tra i membri del Gatt, il cosiddetto Kennedy Round; negoziati che avevano lo scopo di riprendere in esame le tariffe sui prodotti sia industriali, sia agricoli. Gli italiani, ed anche i tedeschi, erano ovviamente interessati ad assicurarsi basse tariffe comunitarie sulla carne di manzo e di vitello prima dell'inizio del Kennedy Round. Vedremo che fu proprio l'interesse per il Kennedy Round quello che indusse i tedeschi a concludere i negoziati agricoli.

PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

Il mercato del latte nella Comunità si trovava nel 1962 in una situazione estremamente difficile dato che quattro paesi su sei erano quasi autosufficienti nella loro produzione e gli altri due producevano forti eccedenze da esportare. Sin dal 1958 la Comunità nel suo complesso era diventata esportatrice netta di prodotti lattiero-caseari.

Grado di autoapprovvigionamento di prodotti lattiero-caseari nella Cee (in percent.).

	EUR-9	EUR-6	Germania	Francia	Italia	Olanda	Belgio e Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
1956-60										
Latte	—	100	100	100	100	101	100	—	—	—
Formaggio	—	100	77	104	98	210	35	—	—	—
Burro	—	101	94	106	81	180	96	—	—	—
1974										
Latte	—	—	101	101	96	101	100	100	100	101
Formaggio	107	106	90	117	88	239	48	66	555	290
Burro	93	116	116	111	61	340	99	11	188	297

Fonti: Istituto statistico delle Comunità europee.

Complicava le cose il fatto che i prezzi alla produzione del latte erano elevati e venivano sostenuti in tutti i paesi tranne l'Italia. Inoltre, i prezzi tendevano a salire. Nel 1963 i prezzi per quintale erano di lire 5.128 in Olanda, 5.084 in Francia, 5.153 nel Belgio, 5.890 in Germania, 6.010 in Italia, 6.860 nel Lussemburgo. In Germania ed in Olanda il mercato del latte era distinto in due mercati: quello del latte destinato al consumo diretto (latte liquido) e quello

del latte destinato alla trasformazione industriale: diverso era il sostegno dei prezzi nei due mercati. In Francia, in Italia, nel Belgio e nel Lussemburgo c'era invece un unico mercato. In tutti gli stati, tranne l'Italia, il burro era un'importante produzione lattiera, il cui volume stava raggiungendo proporzioni da surplus, mentre le esportazioni di latte erano modeste. Nel 1962, considerato che la Comunità aveva avuto un surplus di un milione di quintali, erano giustificati i timori per l'immediato futuro di una saturazione dei mercati del latte e del burro. La Commissione propose di stabilire, per la fase finale, che doveva iniziare il 1° aprile 1966, un prezzo indicativo comune per il latte industriale e nel periodo transitorio, a partire dal 1° aprile 1963, prezzi indicativi e di intervento nazionali. Era previsto anche un sistema di interventi ed un prezzo di soglia per il burro.

I prelievi sarebbero stati applicati quando i prezzi all'importazione fossero scesi al disotto del prezzo di soglia. Fu proposto un sistema di aiuti ai produttori di burro, che consentisse di ridurre il prezzo del burro nel tentativo di aumentarne le vendite.

In Italia il latte per la trasformazione era impiegato in genere per fare il formaggio piuttosto che il burro. L'Italia era infatti uno dei maggiori esportatori di formaggi verso la Cee, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, ma nello stesso tempo un ancor più grande importatore: le importazioni nette nel 1962 ammontarono ad oltre 5 miliardi di lire. Il governo concedeva una sovvenzione per l'immagazzinamento del formaggio fino alla maturazione, e controllava le importazioni dei prodotti lattiero-caseari. L'Italia era interessata a proteggere più il mercato del formaggio che quello del burro; tuttavia vi erano notevoli pressioni per proteggere il burro di produzione nazionale e con esso anche l'olio d'oliva, da un afflusso di burro e di margarina a buon mercato dai suoi partners.

Come per i settori delle carni bovine, l'Italia avrebbe avuto più svantaggi che vantaggi nell'accordarsi per l'unificazione del mercato del latte. La condiscendenza italiana era però considerata necessaria ai fini del raggiungimento di un accordo sulla regolamentazione del mercato del riso. Mentre c'era poco da perfezionare nel settore delle carni bovine, oltre a chiarire maggiormente la posizione italiana (ed i limiti dei suoi sacrifici), l'Italia tentò di volgere a suo favore la situazione di svantaggio nel settore caseario collegando la proposta sul burro ad una proposta sugli olii vegetali.

Al Parlamento europeo, il punto di vista espresso dalla Commissione agricoltura era che un solo prezzo indicativo dovesse essere fissato sia per il latte da consumo, sia per il latte industriale, e che il sistema d'intervento dovesse venire esteso al formaggio ed al burro. Questa raccomandazione conveniva sia ai produttori italiani, sia a quelli

francesi, poiché in entrambi i paesi (specializzati nella lavorazione del formaggio: in Francia se ne producevano 300 tipi) i prezzi al produttore venivano fissati per il latte da consumo diretto. Il gruppo olandese e quello socialista, tuttavia, criticarono la raccomandazione, essendo orientati a consolidare la protezione sui mercati nazionali, aumentare ancor più i prezzi e presumibilmente anche a scoraggiare i consumi. Nella stessa sessione parlamentare, il rapporto Van Dijk suggerì che vi fosse un'unità tra il mercato dei grassi animali e quelli dei grassi vegetali. Nello stesso mese il Copa sostenne che il mercato lattiero-caseario non dovesse essere separato dai mercati dei grassi e degli olii; tesi che fu poi propugnata negli organismi comunitari dai delegati italiani e francesi.

A settembre, quando il ministro Pisani criticò apertamente le proposte della Commissione perché privilegiavano il mercato olandese, l'Italia lo appoggiò al Consiglio sui tre argomenti da lui adottati per modificare il regolamento: 1) l'unità dei mercati dei grassi animali e dei grassi vegetali; 2) la necessità di un prezzo indicativo per il latte da consumo diretto, considerando che i mercati alla produzione e al minuto del latte sono legati; 3) la necessità di estendere il sistema d'intervento anche al formaggio.

L'Italia difese i propri interessi alla riunione del Comitato speciale dell'8 ottobre, dove i suoi delegati si batterono contro un sistema d'intervento per il burro ma convennero che il sistema doveva essere applicato al formaggio, al latte in polvere, alla caseina, ecc. Il 5 dicembre, alla riunione del Consiglio, l'Italia avanzò una proposta relativa al mercato lattiero, in cui si raccomandava una tassa compensativa sui grassi vegetali, in particolare la margarina, in modo da poter finanziare l'esportazione del burro e sostenere il mercato dell'olio di oliva. L'Italia non voleva trovarsi a dover contribuire al finanziamento dell'esportazione delle eccedenze olandesi di burro, fino ad allora finanziata dal Tesoro olandese, per consentire che la margarina fosse venduta a basso prezzo in Olanda⁶. Con questa proposta il Consiglio fu chiamato a: 1) stabilire le politiche di produzione e dei prezzi per i mercati dei latticini e dell'olio; 2) stabilire i criteri per fissare i livelli dei prezzi; 3) definire il rapporto tra i prezzi in entrambi i mercati; 4) decidere quali tasse dovessero essere imposte sugli olii vegetali.

Nel gennaio 1963 il Consiglio e la Commissione si accordarono per estendere anche al formaggio ed al burro l'intervento sul mercato. Non fu tuttavia accolto il principio dell'unità dei mercati del burro e

⁶ La margarina era prodotta dall'Unilever, una multinazionale molto influente sui governi olandesi. Ciò spiega perché l'Olanda, uno dei maggiori produttori di burro, lo esportasse, favorendo così il consumo interno di margarina.

dei grassi vegetali. A febbraio la Commissione cominciò a preparare la proposta di un prezzo indicativo per il latte da consumo diretto, mentre il Copla continuava ad insistere per una connessione tra i due mercati dei grassi. Il 30 luglio la Commissione sottopose un progetto di proposta sui grassi e sugli olii al Consiglio, in cui osservava che « esiste uno stretto nesso tra il consumo del burro e quello dei grassi vegetali, in particolare la margarina; anche se è difficile collegare la politica comune per i grassi con quella per i prodotti caseari »⁷. La proposta suggeriva che, nello schema generale della politica agricola comune, potesse presentarsi l'opportunità di alzare il prezzo della margarina per rendere il burro più competitivo; inoltre, riconosceva l'importanza e la necessità della produzione dell'olio d'oliva italiano, prevedendo in suo favore misure di sostegno diretto.

Alla riunione del Consiglio, a fine settembre, la Francia e l'Italia continuarono a premere sui partners perché si unificasse la politica dei grassi. La Germania però si oppose, preoccupata dei costi delle politiche dei prodotti lattiero-caseari e dei grassi, chiese un rapporto del Comitato speciale e, con l'appoggio del Belgio, espresse riserve sulla proposta di applicare il sistema d'intervento anche al formaggio italiano⁸.

In ottobre, quando il Comitato speciale discusse fra l'altro una tassa sui grassi vegetali, prodotti in concorrenza con il burro, la Germania e l'Olanda mantennero le loro riserve, la seconda però con minore intransigenza della prima. Al Consiglio, il segretario di stato Lahr confermò le perplessità tedesche sul regolamento dei prodotti lattieri e dei grassi. Come nelle conversazioni per il riso e, in parte, in quelle per le carni bovine, la Germania si trovò sempre più isolata.

A novembre il problema dell'aiuto statale ai produttori di latticini fu attentamente esaminato. L'Italia sostenne che gli aiuti statali dovevano essere immediatamente aboliti, salvo in alcuni casi, mentre la maggior parte degli altri membri accolse di buon grado la proposta della Commissione che essi fossero diminuiti gradualmente durante il periodo transitorio. In dicembre gli olandesi controbatterono le tesi italiane; respingendo a loro volta la tassa sulla margarina. Mansholt illustrò la posizione olandese, ricordando che, nel 1970, il costo delle sovvenzioni per il burro sarebbe stato di 425 milioni di U.c. e rilevando che il burro interessava poco gli italiani, ai quali tuttavia toccava finanziare il 28% del Fondo: era necessario, pertanto, trovare una compensazione nel settore dell'olio di oliva.

⁷ « Agence Europe », 30 luglio 1963.

⁸ Probabile ritorsione alle obiezioni italiane durante la riunione per il sistema di intervento sul burro.

Il dibattito sul regolamento finanziario

Prima di descrivere le decisive conferenze del dicembre 1963, dobbiamo chiarire i termini del dibattito su quello che sarebbe diventato il principale nodo della politica agricola, il regolamento finanziario. Il 14 gennaio 1962, come abbiamo visto, le decisioni sui principi che avrebbero dovuto presiedere al finanziamento del Fondo agricolo, non erano state completate sul piano applicativo. Il 3 dicembre 1962 Walter Hallstein presentò al Consiglio dei ministri degli esteri una proposta di regolamento che stabiliva le modalità operative del Fondo. La reazione del Consiglio fu cauta: il ministro Colombo sottolineò la complessità dell'argomento; la Germania e l'Olanda convennero che vi erano ancora troppi aspetti economici poco noti, per poter decidere. Nel febbraio 1963 alla Commissione proposero di istituire due Fondi agricoli: il Fondo di garanzia e di orientamento e il Fondo per il miglioramento delle strutture agricole. Il primo avrebbe finanziato le restituzioni all'esportazione, gli interventi sul mercato ed il miglioramento delle strutture commerciali. Il secondo, che doveva ricevere dal primo una dotazione iniziale, avrebbe dovuto presiedere al miglioramento delle strutture fondamentali, con riguardo alle infrastrutture, all'ammodernamento degli impianti e delle attrezzature, ecc.⁹ In marzo, il Consiglio raccomandò di unificare i due Fondi in uno solo.

In prossimità della riunione di dicembre, le delegazioni italiana e tedesca si trovavano in contrasto, sia per i problemi del riso e dei prodotti lattiero-caseari, sia per i regolamenti finanziati; convenivano soltanto sulla politica delle carni bovine. All'inizio la Germania era stata appoggiata dall'Olanda, che però sembrava disponibile al compromesso relativamente alla politica risiera ed alla tassa sulla margarina. La Francia appoggiava praticamente l'Italia su tutto tranne che sulla politica delle carni bovine. La posizione tedesca era dunque il maggiore ostacolo ad un accordo comunitario. Se si fosse potuto indurre la Germania al compromesso, ci sarebbe ancora stato un margine di manovra. A novembre Mansholt presentò un piano che vincolava l'armonizzazione dei prezzi dei cereali ad una politica comunitaria nel

⁹ Nel luglio 1963 la prospettiva di un piano comunitario per una politica di sviluppo regionale aveva eccitato gli animi in Italia. Il partito repubblicano e il partito socialista insistettero affinché il piano comunitario andasse oltre il mero progetto politico. Il partito repubblicano inoltre colse l'occasione per sottolineare di nuovo la necessità di una politica strutturale che avrebbe modificato le strutture socioeconomiche dell'agricoltura. Sperava che la delegazione italiana avrebbe insistito per ottenere un finanziamento sostanziale non soltanto per l'intervento nel mercato e i miglioramenti, ma per un reale cambiamento strutturale. Cfr. « La Voce Repubblicana », 28 luglio 1963.

Kennedy Round. La chiave del compromesso fu trovata nel fatto che la Germania voleva discutere la riduzione delle tariffe nel Kennedy Round ma non tollerava pressioni sulla politica dei cereali. Alla fine di novembre il generale De Gaulle incontrò il cancelliere Erhard. La stampa riferì che il francese aveva cercato di persuadere i tedeschi a negoziare sulle proposte di mercato pendenti in cambio di un rinvio del problema dei cereali¹⁰. Ma i francesi tentarono di assicurarsi l'assenso tedesco su ben più che i soli regolamenti di mercato. Rilevò acutamente il « Financial Times »: « I funzionari francesi sono pronti a virare di bordo, adattandosi alla prospettiva che i prezzi dei cereali tedeschi non scendano in modo apprezzabile e che non ci sia un reale spostamento negli acquisti di prodotti alimentari dai fornitori tradizionali della Germania verso i fornitori francesi. Ma se i francesi sembrano così tranquillamente rinunciare alle loro precedenti richieste di un pieno mercato comune per i prodotti agricoli — con le connesse preferenze per i prodotti della Comunità — lo fanno solo per ottenere un alto prezzo; prezzo che consisterà, naturalmente, nell'imporre al consumatore tedesco il peso delle sovvenzioni all'esportazione delle eccedenze agricole francesi verso i paesi terzi. In altre parole — e supponendo che i negoziati si sviluppino in questo senso — il cosiddetto regolamento finanziario diventerà il vero fulcro della contrattazione »¹¹.

Le decisioni del dicembre 1963

Gli italiani, non molto soddisfatti all'idea che i francesi ed i tedeschi potessero segretamente accordarsi sui progetti di regolamento in sospeso, all'inizio di dicembre decisero di chiarire la loro posizione negoziale. Un memorandum redatto dal ministro degli esteri Saragat e dai suoi collaboratori fu presentato al Consiglio. Tra le richieste specifiche c'erano quelle: 1) di una decisione su tutta la politica agricola, da prendere entro il 31 dicembre; 2) di fondi per le riforme strutturali; 3) di prezzi non troppo alti per la carne; 4) di un rapporto tra i prezzi del burro e della margarina, tale da evitare grandi eccedenze di burro e da proteggere l'olio di oliva.

Nella prima metà di dicembre i ministri dell'agricoltura riuscirono soltanto ad individuare i principali punti su cui iniziare la discussione; punti che, il 17 dicembre, vennero enunciati come segue: 1) l'aiuto statale ai produttori di latte; 2) la richiesta che un paese

¹⁰ « New York Herald Tribune », 29 novembre 1963; « New York Times », 3 dicembre 1968.

¹¹ « Financial Times », 21 ottobre 1963.

potesse essere autorizzato a ridurre i prelievi sul riso proveniente dai paesi terzi; 3) la richiesta tedesca di importare, esente da dazi, un contingente di carne danese; 4) l'organizzazione del Feoga. Toccò di nuovo ai ministri degli esteri cercare l'accordo. I temi fondamentali, oggetto delle decisioni agricole, furono il Kennedy Round ed il Piano Mansholt sull'unificazione dei prezzi dei cereali.

I ministri dell'agricoltura riuscirono a raggiungere alcuni accordi sul regolamento delle carni bovine: la Francia, l'Olanda ed il Belgio concessero all'Italia, alla Germania ed al Lussemburgo che il periodo transitorio potesse durare fino al 31 dicembre 1969. L'Olanda e l'Italia, a loro volta, rinunciarono alla richiesta che i prezzi di orientamento nazionale fossero fissati su raccomandazione della Commissione. Il livello dei prezzi di orientamento sarebbe stato stabilito entro una « forchetta » decisa dal Consiglio. Sul problema dell'importazione di carne congelata l'Italia accettò il compromesso offerto dalla Francia: la percentuale del dazio sulle quote eccedenti, quelle impegnate nel Gatt, sarebbe stata decisa anno per anno, con un massimo eguale a quello del dazio applicato agli altri contingenti di carne congelata (20%). L'Italia, tuttavia, mantenne una riserva sul problema delle restituzioni all'esportazione, ritenendo assurdo che la Comunità finanziasse le esportazioni sul mercato mondiale quando l'offerta era insufficiente per il proprio mercato. La Francia e l'Olanda addussero però l'esistenza di contratti a lungo termine con altri paesi e parlarono dei vantaggi di tenere aperti i mercati all'esportazione. Il 18 dicembre questo disaccordo fu aggiunto alla lista dei punti controversi.

Il 19 dicembre i ministri degli esteri si unirono ai ministri dell'agricoltura per discutere il Kennedy Round ed il Piano Mansholt. I ministri concordarono una piattaforma negoziale sulle tariffe industriali per il Kennedy Round, ma l'approvazione finale fu fatta dipendere dall'accordo su una piattaforma comune per le tariffe agricole e dall'approvazione della politica agricola comune. Su questo ultimo punto la Germania tentò ancora qualche resistenza ribadendo, per bocca di Lahr, che il Trattato prevedeva l'instaurazione della politica agricola comune soltanto per il 31 dicembre 1969. Riferendosi specificatamente al Piano Mansholt, Lahr ripeté che la Germania non poteva concordare prezzi comuni per i cereali almeno fino al 1964, aggiungendo che il commercio con i paesi terzi non poteva essere messo a repentaglio mentre ancora pendevano le decisioni finali sulla politica agricola. La Germania proponeva pertanto che le conversazioni del Kennedy Round cominciassero ma che le decisioni sulla politica agricola comune venissero rinviate. I delegati belgi parvero convenire con la posizione tedesca e sostennero che la Comu-

nità non doveva assumere un atteggiamento troppo rigido prima che si iniziassero a Ginevra i negoziati sulle tariffe agricole. Couve de Murville non poté trattenersi dall'attaccare la Germania, ribattendo che non capiva l'interpretazione tedesca del Trattato, in quanto scopo del periodo transitorio era di mettere a punto la politica agricola comune. Questo argomento diede all'Italia la possibilità di adoperarsi come mediatrice. Colombo, sostenuto da Couve de Murville, propose che la Commissione fosse incaricata di preparare una piattaforma agricola comune sulla base del Piano Mansholt. I belgi suggerirono che l'accordo su questa piattaforma dovesse raggiungersi per la fine del 1964, dando così alla Germania il margine di tempo di cui aveva bisogno e, insieme, alla Commissione l'autorità di iniziare conversazioni esplorative a Ginevra.

La controversia sulle proposte per la politica agricola comune perdurò, ma l'accordo sulla questione del Kennedy Round permise alla Commissione di definire il « pacchetto » finale della trattativa il 22 dicembre. La ragione principale per cui il « pacchetto » venne approvato il 23 dicembre, fu la decisione dei ministri che esso non andava discusso settore per settore, ma adottato nell'insieme, ogni paese riconoscendo la necessità di fare concessioni. Il « pacchetto » era, ovviamente, un'agglomerazione delle richieste minime presentate dalla Francia, dalla Germania, dall'Italia e dall'Olanda. Quanto ai punti più controversi tra i sei partners, se ne sarebbe fatta semplice menzione.

Si concordò che la Germania e il Lussemburgo avrebbero continuato a sostenere i produttori di latte durante il periodo transitorio, mentre, col passaggio alla fase finale del mercato, l'aiuto sarebbe proseguito come intervento di carattere sociale, e che i prezzi di mercato nei due paesi sarebbero aumentati fino a raggiungere, alla fine del periodo transitorio, il livello del prezzo indicativo comune.

Gli interessi italiani e francesi furono parzialmente soddisfatti nell'accordo sul regolamento delle materie grasse vegetali, con l'accoglimento dei seguenti principi di base: 1) la libera importazione dell'olio e dei semi oleosi dai paesi terzi, con l'abolizione delle restrizioni; 2) misure speciali per sovvenzionare la produzione italiana di olio di oliva; 3) aiuti ai produttori comunitari di semi oleosi; 4) un regime per gli oleaginosi e aiuti per i produttori degli stati africani e malgasci associati (Sama). L'Italia e la Francia, tuttavia, dovettero rinunciare alla loro richiesta che si stabilisse un'interdipendenza tra le materie grasse vegetali e quelle animali, accontentandosi di una piccola tassa sulla margarina, di cui il Benelux e la Germania furono autorizzati a rinviare l'imposizione fino al 1966.

La Commissione, da parte sua, propose che fosse adottato il

regolamento sul riso, pur non essendo stato elaborato un metodo per calcolare i prezzi di soglia, in base ai quali si sarebbe determinato l'ammontare dei prelievi sulle importazioni.

Nel settore delle carni bovine fu adottato il regime di prelievi prospettato dalla Commissione. Fu adottato anche un sistema di intervento nazionale sul mercato interno, stabilendo che esso sarebbe entrato in gioco se i prezzi di mercato fossero caduti sotto il 93-96% del prezzo di orientamento nazionale (la Germania aveva proposto il 95-98%). Si concordò infine che 16.000 capi di bestiame l'anno potessero entrare in Germania liberi da prelievi, a condizione che vi fossero entrati al prezzo di orientamento nazionale.

Il « pacchetto » della Commissione comprendeva una richiesta dell'Italia di modificare la « chiave » con cui gli stati membri contribuivano al Fondo. Secondo le decisioni del 14 gennaio 1962, gli stati membri dovevano contribuire con una percentuale dei loro prelievi sulle importazioni nette, che venivano calcolate togliendo al valore totale delle importazioni di cereali, di carni suine, di uova e pollame il valore totale delle esportazioni. L'Italia osservò che in alcuni casi, riguardanti soprattutto la Francia e l'Olanda, le esportazioni superavano le importazioni e quindi non vi sarebbe stato un contributo di quei paesi al Fondo. L'Italia chiedeva pertanto che le importazioni nette fossero calcolate in valore e separatamente per ciascun settore. Nel « pacchetto » era anche compresa la proposta dell'Olanda di rafforzare i poteri del Parlamento in materia di bilancio, che si decise di discutere in Consiglio, nel febbraio del 1964. La Germania appoggiò l'Italia nella sua insistenza sul principio di una equa distribuzione dei benefici finanziari. Tuttavia, la proposta della Commissione che i progetti della sezione orientamento potessero essere finanziati dal Fondo fino al 50% del costo, nell'accordo finale, fu accolta solo in parte, essendo stato fissato solo al 25% l'importo massimo dell'aiuto.

Altri impegni presi furono quelli di studiare, nel febbraio 1964, il principio della fusione delle tre Comunità, di esaminare, nel gennaio 1964, il mercato delle carni suine, di stabilire entro il 1° aprile 1964 i prezzi dei cereali per il 1964-65 ed entro il 1° novembre la politica delle materie grasse.

Questa frenesia decisionale di fine d'anno non produsse tutti quei vantaggi che l'Italia si augurava in tema di regolamenti agricoli. Il regolamento del riso era modellato, secondo le speranze, su quello del grano, ma rimaneva irrisolto il problema fondamentale del prezzo di soglia¹²; la tassa sulla margarina era poi una delusione; infine

¹² La decisione per la politica dei grassi fu presa in una ulteriore riunione del Consiglio nel febbraio del 1964.

il Fondo per le azioni strutturali non forniva quel finanziamento di cui l'Italia aveva bisogno per la sua agricoltura. Il ministro degli esteri Saragat, comunque, ribadì ugualmente il suo ottimismo ufficiale sui negoziati e si espresse in termini laudativi per la fermezza e la risolutezza francese al tavolo del negoziato. Alla fine di quell'anno, tuttavia, la politica italiana di rinviare le sue stesse richieste e favorire le decisioni sull'agricoltura nell'interesse dell'integrazione europea era giunta ad una svolta. La politica di conciliazione aveva condotto solamente ad accordi svantaggiosi sull'integrazione del mercato nei settori dei cereali, delle carni bovine e dei prodotti lattiero-caseari, e ad accordi nei settori del riso, degli ortofrutticoli e del vino, i cui vantaggi dovevano ancora essere dimostrati. Oltre tutto, la Commissione insisteva per una rapida armonizzazione dei prezzi dei cereali. Si ebbe, alla fine, una tenue speranza che, nell'immediato futuro, l'ingresso della Gran Bretagna riuscisse ad allargare il mercato agricolo comune e a rendere più fluida la situazione diplomatica nella Comunità. Minima era però la speranza di costruire rapidamente un'unione politica, mentre il riavvicinamento franco-tedesco in materia di politica comunitaria faceva temere che gli interessi italiani sarebbero stati negletti. C'era dunque la sensazione sempre più diffusa che i delegati italiani avrebbero incominciato a sostenere più risolutamente gli interessi del proprio paese. In tale spirito l'Italia aveva insistito che si prendessero le decisioni in novembre e aveva presentato le proprie richieste minime a dicembre, non soltanto ai ministri degli esteri ma anche alla Commissione, che sembrava troppo preoccupata dei problemi tedeschi¹³. L'Italia era così pronta ad abbracciare quella che Bino Olivi ha chiamato la « politica degli interessi »¹⁴.

¹³ Il 6 novembre 1963, Gianfranco Ballardini, corrispondente del « Corriere della Sera » da Bruxelles, scrisse che i collaboratori di Mansholt gli avevano detto che il Piano Mansholt era stato formulato fondamentalmente per contentare la Germania e la Francia mentre non erano stati presi in considerazione gli interessi dell'Italia in quanto la Commissione riteneva che al momento delle decisioni l'Italia si sarebbe mostrata conciliante.

¹⁴ B. Olivi, *L'Italia e il Mercato europeo*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, Istituto affari internazionali, Roma, 1967.

IV. I negoziati: 1964

Un anno decisivo

Il 1964 doveva essere un anno decisivo per la politica agricola comune perché occorreva accordarsi sulla controversa questione della politica cerealicola. L'importanza dell'accordo stava nel fatto che il prezzo dei cereali nel mercato comunitario avrebbe determinato l'importo del prelievo sulle importazioni e conseguentemente il prezzo dei cereali importati e, di riflesso, anche quelli dei prodotti connessi, pollame, uova, carni suine e bovine. Si è già visto come la Germania cercasse di evitare che fosse presa una decisione almeno fino a dopo le sue elezioni generali del 1964. I rappresentanti italiani, che avevano sempre appoggiato la posizione tedesca, tuttavia, videro nei negoziati del 1964 l'occasione per esporre, ancora una volta, le esigenze dell'Italia e per far sí che le decisioni, nella misura possibile, ne tenessero conto. I delegati italiani pensavano che se all'Italia veniva chiesto di sacrificare alcuni suoi interessi agricoli, i partners avrebbero dovuto farle delle concessioni in altri settori. Questa « politica degli interessi » non escludeva, comunque, una politica di conciliazione, che però veniva messa al servizio degli interessi agricoli. Ma, prima di descrivere i negoziati sull'agricoltura, è necessario tornare un po' indietro, al fine di comprendere il contenuto specifico degli interessi italiani nel 1964.

La posizione dell'Italia di fronte all'allargamento della Comunità

Fin dalla fondazione della Cee i diplomatici italiani avevano sentito la necessità di difendere la posizione dell'Italia quale unico

paese comunitario mediterraneo e in via di sviluppo. In realtà, uno dei principali motivi della sua appartenenza alla Comunità era quello di assicurarsene l'aiuto per sostenere il proprio sviluppo economico. Durante i negoziati del Trattato di Roma, l'Italia si era trovata, a proposito dell'associazione degli stati africani, nell'imbarazzo di dover difendere le sue esigenze di aiuti e di speciale considerazione per le proprie regioni meridionali contro i bisogni degli stati africani. Di nuovo, durante i negoziati con la Grecia e la Turchia, i rappresentanti italiani videro nell'associazione con questi paesi una minaccia alla posizione privilegiata dei suoi prodotti mediterranei (agrumi, vino, olio, ecc.) nei mercati della Cee e l'eventualità di una concorrenza nell'ottenere aiuti dalla Banca europea per gli investimenti. Cercarono pertanto di limitare l'accesso di detti paesi ai mercati europei ed agli aiuti. Nel 1961 uno dei motivi per cui gli italiani videro di buon occhio la prospettiva dell'adesione inglese alla Cee, fu proprio il fatto che la Gran Bretagna rappresentava nuove possibilità di mercato e d'investimento.

Nel 1964 le speranze dell'Italia in questa direzione diminuirono, con l'aumentare delle minacce alla sua posizione in conseguenza dei negoziati con la Spagna, Israele, il Marocco, la Tunisia e l'Algeria, tutti paesi mediterranei, i cui prodotti, specie gli agrumi, avrebbero fatto concorrenza ai similari prodotti italiani. Poiché il governo italiano era impegnato a promuovere l'aumento della produzione di agrumi nel tentativo di dare un nuovo indirizzo al modello di sviluppo del Mezzogiorno, non poteva tanto facilmente accettare la presenza dei prodotti di quei paesi senza adeguate garanzie di protezione per i propri. Così il 6 febbraio, durante i negoziati per un accordo commerciale con Israele, l'Italia si espresse contro qualsiasi accordo in materia di arance. Alla fine di febbraio, tuttavia, il ministro degli esteri Saragat cercò di rinviare tutti gli accordi commerciali e di associazione fino a quando la Comunità non avesse stabilito una politica comune. Ciò che l'Italia intendeva per politica comune era in realtà una decisione sulla politica estera, cioè una linea politica che definisse i rapporti della Comunità con gli altri paesi. Nel discorso di Saragat vi era, tuttavia, anche un invito alle elezioni dirette del Parlamento europeo, alla fusione degli organi esecutivi della Comunità, all'ampliamento di questa per includere la Gran Bretagna, al progresso del Kennedy Round. La delegazione italiana ribadì la propria posizione in marzo, quando si trattò dei rapporti con la Spagna, rifiutandosi di rispondere alla richiesta di negoziati da parte degli spagnoli finché non fosse stata tracciata una linea politica comune.

Il 4 maggio l'Italia presentò un documento sulla politica comu-

ne chiedendo che essa venisse adottata entro l'anno. Il documento, che fu sottoposto al Comitato dei rappresentanti permanenti, conteneva anche una sezione sulle aspirazioni politiche della Cee. Ciò condusse all'idea di riaprire il dibattito politico in seno al Comitato Fouchet (ribattezzato Comitato Cattani dal nome del delegato italiano, suo nuovo presidente). Dopo la tregua estiva, la discussione politica entrò subito nel vivo, soprattutto tra i ministri dell'Italia, della Germania e del Benelux (essendo molto scarsa la partecipazione francese). In ottobre, Paul-Henry Spaak propose che tre « saggi » lanciassero l'idea dell'unificazione politica. Il 2 ottobre, Hallstein a nome della Commissione presentò al Consiglio un memorandum sull'unificazione politica. Sempre in ottobre, cinque stati membri (tutti, tranne la Francia) avviarono contatti bilaterali con la Gran Bretagna. Seguì, all'inizio di novembre, la proposta tedesca per un negoziato politico ed il 23 dello stesso mese l'Italia presentò la sua formula, accompagnata da una serie di appunti sia sulla politica agricola, sia su quella sociale.

Dietro l'insistenza italiana c'era il timore che le sue necessità venissero ignorate nella scelta e nell'attuazione delle politiche comunitarie e c'era anche il tentativo di sottrarre l'iniziativa comunitaria alla Francia, la quale aveva posto il veto all'adesione della Gran Bretagna ed appoggiato invece quella della Spagna. Infine, gli italiani cercavano di distogliere l'attenzione dei tedeschi dalla Francia, ben sapendo che l'occasione migliore per il riconoscimento delle loro esigenze poteva aversi se le posizioni della Francia e della Germania non fossero state coalizzate, ed anche per il crescente risentimento verso l'influenza dell'intesa franco-tedesca sullo sviluppo e sulle scelte politiche della Comunità.

Però in ottobre, e poi di nuovo in novembre, la Francia richiamò l'attenzione dei partners sulla questione dei cereali. Giunse, anzi, a lanciare un ultimatum per cui, se la politica agricola comune non fosse stata completata entro il 15 dicembre, essa si sarebbe ritirata dalla Comunità. La reazione immediata alla minaccia fu un colloquio franco-tedesco a Parigi. Gli italiani erano preparati a questa manovra e, quando fu evidente che i tedeschi si apprestavano a discutere la questione dei cereali, il ministro dell'agricoltura, Ferrari-Aggradi, espose in una serie di memorandum le speranze che l'Italia riponeva nei negoziati. Se l'Italia avesse acconsentito ad abbassare il prezzo del grano nell'interesse degli altri ed in quello della Comunità, allora essa avrebbe richiesto ai partners di cedere in suo favore in altri settori. Nel periodo 1958-1964 le aspettative dell'Italia erano state deluse: 1) in tema di apertura dei mercati ai suoi ortofrutticoli; 2) in merito alla possibilità offerta ai suoi disoccupati di trovare occupazione

nei paesi partners con le dovute garanzie sociali e in misura adeguata alle sue necessità; 3) in ordine all'accesso ai fondi del Feoga. In ciascuno di questi settori l'Italia aveva ottenuto un riconoscimento ufficiale dei suoi problemi, le erano state fatte alcune piccole concessioni; ma in nessuno aveva ottenuto quel trattamento preferenziale che si aspettava.

Le richieste italiane nel settore ortofrutticolo

Gli antefatti del reclamo italiano sulla questione degli ortofrutticoli erano i seguenti. L'Italia aveva scoperto che, nonostante la protezione esterna, attuata mediante dazi e tasse di compensazione, sul mercato comune si praticava ancora il *dumping* per i prodotti provenienti dai paesi terzi. Nel luglio del 1962 l'Italia aveva prospettato alla Commissione l'opportunità di un ulteriore chiarimento in merito alla clausola di salvaguardia, dato che la misura non veniva utilizzata per prevenire l'invasione del mercato da parte dei prodotti provenienti dai paesi terzi. La Commissione aveva riconosciuto che il testo originale non era abbastanza specifico nel definire le condizioni per il ricorso alla sospensione delle importazioni od alle tasse di compensazione. Era stato steso un testo supplementare; ma esso aveva suscitato reazioni tanto sfavorevoli da parte della Germania e dell'Olanda che era rimasto nell'agenda del Consiglio per tutto il 1963.

Nel 1963 l'Italia aveva tratto inoltre ben poche soddisfazioni dal commercio degli ortofrutticoli all'interno della Comunità. I partners facevano largo uso della clausola di salvaguardia nei confronti dei suoi prodotti, ma non di quelli dei paesi terzi. La Francia, poi, sovvenzionava le esportazioni di ortofrutticoli in Germania, principale mercato per la produzione italiana. Nel gennaio 1964, entrata in vigore la libera circolazione degli ortofrutticoli di I categoria, scoppiò la « guerra delle mele »: avendo la Francia e la Germania chiuso le frontiere alle mele italiane, l'Italia ricorse alla Commissione e chiese al Consiglio di esaminare l'autorizzazione della Commissione sull'uso della clausola di salvaguardia. Alla riunione del Consiglio del 6 gennaio, l'Italia auspicò un equilibrio globale nella Comunità, sostenendo che si aspettava « un considerevole incremento delle sue esportazioni di ortofrutticoli, proporzionato a quello delle sue importazioni di altri prodotti agricoli e industriali », e che sarebbe stato « assolutamente ingiusto applicare misure protezionistiche contro gli ortofrutticoli e nel contempo lasciare libero corso negli altri settori »¹. Ottenuto l'appoggio della Francia alla sua tesi in favore del-

¹ « Agence Europe », 7 gennaio 1964.

l'equilibrio, il 12 gennaio l'Italia vide riaprirsi alle proprie mele sia le frontiere francesi, sia quelle tedesche.

In luglio la Commissione approvò un regolamento che stabiliva l'inizio della fase di mercato unico per gli ortofrutticoli a partire dal gennaio del 1966, e lo sottopose al Consiglio. La proposta contemplava le possibilità di intervento sul mercato e le sovvenzioni all'esportazione, come pure un sistema di protezione esterna. Sebbene i dirigenti agricoli italiani attendessero con ansia l'approvazione di questo regolamento entro il 1964, e nonostante l'appoggio francese, in quell'anno non venne presa alcuna decisione in merito, poiché la Germania, che voleva essere libera d'importare dalla Spagna, da Israele, ecc., fece ricorso a tutta una serie di stratagemmi per ottenere un rinvio, chiedendo, ad esempio, che la Commissione studiasse meglio gli effetti delle sue proposte sui mercati nazionali.

Le richieste italiane di politica sociale

In tema di politica sociale, le speranze dell'Italia nascevano dalle nuove possibilità offerte dal Mercato comune per l'emigrazione delle sue forze di lavoro in eccesso nel mercato della Cee. L'Italia dovette però battersi per l'accoglimento del principio della preferenza comunitaria nel settore della mano d'opera e di quello della parità di trattamento tra i lavoratori immigrati ed i lavoratori del paese ospitante.

Solo nel gennaio del 1964 era stata approvata una prima direttiva sulla libera circolazione dei lavoratori. Una seconda direttiva, per la seconda tappa, venne finalmente approvata nel febbraio 1964 in una sessione del Consiglio durante la quale si rischiò di giungere ad una rottura. Alla fine, sul problema della preferenza comunitaria, alla quale si opponeva principalmente la Germania e in una certa misura la Francia, venne trovato un compromesso. Gli stati membri furono invitati formalmente a dare tutta la preferenza possibile ai lavoratori della Comunità. Entro il 31 dicembre 1967 la Commissione avrebbe presentato la proposta definitiva sulla completa libertà di circolazione dei lavoratori. In aprile, il commissario Levi-Sandri consegnò al Consiglio un rapporto sull'andamento del mercato del lavoro nella Comunità: 700.000 posti liberi, il 70% dei quali in Germania: 1.200.000 disoccupati, dei quali 1.000.000 in Italia.

Le richieste italiane di politica finanziaria

Quanto alla politica finanziaria le proteste dell'Italia erano rivolte al Feoga e in particolare alla ripartizione della spesa tra la sezione

orientamento e la sezione garanzia. Nel novembre 1964 non erano ancora stati assegnati i fondi della sezione orientamento per il periodo 1962-63, per il quale l'Italia chiedeva circa 12 milioni di U.c. (unità di conto) e la Germania circa 22². Inoltre le spese della sezione garanzia per i periodi 1962-63 e 1963-64 registravano un deficit per l'Italia di circa 20 milioni di U.c. e per la Germania di 18, mentre per la Francia vi era un avanzo di 45 milioni di U.c. Il contributo estremamente alto che l'Italia pagava a favore del Feoga era dovuto essenzialmente alla mancanza di preveggenza in merito allo sviluppo economico dell'Italia³. Nel 1962, quando erano state prese le decisioni sul Feoga, l'Italia era un'esportatrice netta di prodotti agricoli; nel 1964 era divenuta un'importatrice netta degli stessi prodotti, soprattutto di quelli provenienti dai paesi terzi. Si ricorderà che nel dicembre del 1963 la Germania e l'Italia avevano chiesto che si addivenisse ad un accordo di principio per un'equa distribuzione dei benefici finanziari. Nel 1964 l'Italia chiese anche che i fondi della sezione garanzia fossero disponibili per gli ortofrutticoli e per l'olio di oliva e che venisse riconsiderata la politica di esportazione delle eccedenze riproponendo la tesi che dovesse stabilirsi un tetto all'entità delle restituzioni all'esportazione finanziate dalla Comunità. Nella richiesta italiana del 1964 vi era comunque una maggiore istanza di urgenza che non in quella del 1962, poiché l'inflazione stava creando gravi tensioni nella bilancia dei pagamenti, e limitare l'importo delle restituzioni alle esportazioni avrebbe significato frenare il flusso di denaro che dal Tesoro italiano andava a sovvenzionare i cereali francesi e il burro olandese.

Il nodo dell'unificazione del prezzo dei cereali

L'esitazione che l'Italia aveva mostrato fin dall'inizio ad impegnarsi in un allineamento dei prezzi dei cereali già dalla campagna

² « L'unità di conto » (U.c.) è l'unità monetaria adottata nel 1962 dalla Comunità per esprimere i prezzi dei prodotti agricoli e tutti gli altri riferimenti monetari nell'ambito della politica agricola comune (prelievi, restituzioni, spese di sostegno dei mercati e di intervento, sulle strutture, ecc.). L'unità di conto era definita da un peso di 0,888 gr. d'oro fino, che corrispondeva, all'epoca, alla parità-oro del dollaro dichiarata al Fmi nel 1934 e rimasta invariata fino ad allora. In termini di lira l'unità di conto valeva 625 (1 U.c. = 1 dollaro = 0,888 grammi di oro fino = 625 lire).

³ Paolo Albertario nel 1967 scrisse che « ... pochi sarebbero stati in grado di prevedere che in breve tempo l'Italia sarebbe diventata un grande importatore di beni agricoli, da prendere (nella Comunità) il primo posto tenuto fino ad allora dalla Germania... ». *L'idea, le vicende, i fatti*, « Agri Forum », luglio-agosto 1967, p. 239.

1962-63, era stato l'errore fondamentale di una politica della quale Ferrari-Aggradi, pur non essendone il responsabile, era l'erede. In effetti, ci si poteva chiedere se non sarebbe stato piú ragionevole cominciare subito ad abbassare i prezzi del grano, e farlo, cosí, gradualmente, dato che alla fine bisognava farlo comunque⁴. I ministri italiani avevano tuttavia esitato per due ragioni: 1) se i prezzi potevano essere tenuti alti fino all'allineamento finale, il prezzo medio, quello comunitario, sarebbe stato maggiore di quello risultante da un allineamento progressivo; inoltre, i prezzi francesi, i piú bassi della Comunità, stavano crescendo; 2) c'era una forte resistenza interna a qualsiasi riduzione dei prezzi del grano tenero, specialmente da parte della Coldiretti, che intendeva cosí difendere i piccoli coltivatori da essa rappresentati. Anche se, dal punto di vista economico, si poteva ammettere la necessitá di ridurre i prezzi, politicamente non era opportuno riconoscerla. Ma il non aver abbassato gradualmente il prezzo del grano tenero comportava prezzi alti non solo per il grano della Comunità, ma anche per i cereali minori. La Commissione riteneva che, dovendo contenere globalmente la produzione cerealicola della Comunità, si dovesse indirizzarla verso il mais, l'orzo e la segale — cereali da foraggio per i quali la Comunità era sempre piú deficitaria — ed occorresse pertanto alzarne i prezzi. Ne sarebbe però derivato un aumento dei costi dei foraggi per gli allevatori italiani, già danneggiati dagli alti costi di produzione in generale. Per Ferrari-Aggradi era come cavalcare una tigre: consapevole dell'importanza politica di mostrarsi favorevole ad un alto prezzo del grano, lo era anche della necessitá di ridurre i prezzi comunitari dei cereali da foraggio proposti e di proteggere le esigenze dell'Italia nel settore ortofrutticolo, in quello finanziario, ecc. In qualche modo doveva trovare un accordo, senza dare l'impressione di scendere a compromessi.

La resistenza dell'Italia sulla questione dei prezzi dei cereali era stata il risultato dell'influenza determinante che avevano avuto sulla politica nazionale, nonostante l'andata al governo della coalizione di centro-sinistra, i gruppi di agricoltori conservatori e particolarmente quello dell'onorevole Bonomi.

Subito dopo gli accordi del 14 gennaio 1962, negli scritti di Albertario si era potuto intravedere un certo ottimismo in merito alla politica dei cereali. Il 2 febbraio, e di nuovo il 9 dello stesso mese, aveva scritto che l'allineamento dei prezzi del grano tenero non avrebbe dovuto « presentare particolari difficoltà », e che l'Italia era particolarmente favorita dal fatto di avere i piú bassi prezzi per

⁴ Cosí, ad esempio, si interrogava « Il Globo », il 31 luglio 1962.

i cereali da foraggio della Comunità. Egli riteneva che i problemi esistenti nel settore non fossero stati creati dalla Cee, e che una politica comunitaria avrebbe potuto fornire il mezzo per risolverli⁵. Nel dicembre del 1962 lo stesso esperto, in una conferenza stampa tenuta insieme con l'allora ministro dell'agricoltura Rumor, aveva affermato la necessità per l'Italia di lasciare ai pascoli ed al rimboschimento le regioni meridionali e montagnose nelle quali il grano veniva coltivato estensivamente, di meccanizzare, di convertire le colture, ecc. Era sembrato pertanto che Albertario fosse disposto ad abbandonare la politica di alti prezzi per il grano praticata in Italia. Tuttavia, quando nell'aprile del 1963 fu proposta la prima armonizzazione dei prezzi dei cereali, il ministro Rumor si era rifiutato di abbassare i prezzi del grano tenero, nonostante Mansholt avesse proposto di consentire, in cambio, all'Italia di mantenere bassi i prezzi dei cereali foraggeri. Dietro il rifiuto del ministro Rumor c'era il fatto che l'Italia era nel pieno delle elezioni politiche e la Dc non poteva permettersi di inimicarsi i coltivatori. Il presidente del Consiglio, Fanfani, aveva detto al congresso della Coldiretti: « Attualmente il governo italiano sta combattendo una dura battaglia con le autorità della Cee che hanno chiesto all'Italia di ridurre i prezzi del grano per il prossimo raccolto »⁶. Nei mesi di aprile, di maggio e di giugno, anche la Germania si era rifiutata perentoriamente di prendere in considerazione l'allineamento dei prezzi. Quando Albertario aveva criticato l'intransigenza della Germania, ritenendo che le proposte fatte in luglio dalla Commissione, di lasciare i prezzi francesi al loro basso livello e di abbassare i prezzi italiani, fossero sensate, Bonomi aveva reagito immediatamente, invitando per telegramma il ministro a rivedere la sua posizione alla luce degli impegni presi in merito ai prezzi dei cereali. La posizione italiana sul prezzo del grano era così rimasta inalterata.

Nel novembre 1963, come già s'è detto, Mansholt aveva presentato il suo piano per l'unificazione dei prezzi del grano nella campagna 1964-65. Dopo un ritardo di mesi sulla questione della unificazione dei prezzi, la Commissione, accortasi che avrebbe dovuto offrire ai governi qualcosa in cambio delle concessioni sui prezzi, aveva offerto un'indennità ai coltivatori per il reddito che avrebbero perduto ed il diritto di intervenire nei negoziati del Kennedy Round sulle tariffe agricole. Il Piano Mansholt proponeva anche un livello comune dei prezzi per il grano duro e tenero, l'orzo, la segala ed il mais. Per l'Italia, il prezzo di intervento proposto per il grano

⁵ « Corriere della Sera », 2 e 9 febbraio 1962.

⁶ « Financial Times », 21 marzo 1963.

tenero, di 98,75 U.c. la tonnellata, comportava una diminuzione dell'11% rispetto al prezzo del grano praticato nella Valle padana e dell'8% su quello corrisposto nel sud. Per il mais i prezzi proposti comportavano un aumento del 23% e per l'orzo del 15% rispetto a quelli praticati nella Valle padana. La reazione dell'élite agricola al piano era stata di sorpresa. Aveva particolarmente colpito la proposta di unificare i prezzi nella campagna immediatamente successiva. I giornali conservatori avevano chiesto tempo per evitare squilibri non solo nell'agricoltura, ma in tutta l'economia, che avrebbe dovuto sopportare l'aumento dei prezzi della carne e delle uova dovuti all'aumento dei prezzi dei foraggi⁷. Bonomi aveva criticato anche la fretta di Mansholt nell'accelerare la realizzazione della politica agricola comune: « La febbre europea che spinge i dirigenti della Comunità a bruciare le tappe meriterebbe un consenso più incondizionato se tenesse conto di tutti gli aspetti e di tutti i settori della politica agricola comunitaria. Ma questa febbre non può non destare preoccupazioni quando si limita al solo problema dei prezzi, ignorando o lasciando in secondo piano il problema delle riforme di struttura ai fini di una programmazione comunitaria; unificare soltanto i prezzi, ed i prezzi di alcuni prodotti... significherebbe soltanto consolidare posizioni o privilegi »⁸. La posizione di Bonomi aveva prefigurato la tattica italiana: senza fare concessioni in merito al prezzo dei cereali, Bonomi aveva posto l'accento sulle esigenze italiane in altri settori. Le critiche di Bonomi si erano riflesse nelle dichiarazioni del Copa sul Piano Mansholt. Anche Alfonso Gaetani, presidente della Confagricoltura, aveva giudicato che il Piano Mansholt non poteva « essere considerato favorevolmente da parte degli agricoltori italiani »⁹.

Le reazioni dei partiti erano state le più diverse. Il commento dei comunisti sul piano era stato simile a quello dei dirigenti agricoli conservatori. « L'Unità », pur dichiarandosi contraria al rialzo dei prezzi dei cereali, aveva postulato la necessità sia di cambiamenti strutturali sia dello sviluppo nei settori degli ortofrutticoli e dell'allevamento prima dell'allineamento dei prezzi italiani con quelli internazionali¹⁰. Solo i socialisti ed i repubblicani erano stati generalmente favorevoli al piano: tranne per alcune riserve sulle proposte relative ai prezzi del grano duro e dei cereali minori, avevano visto

⁷ « Corriere della Sera », 6 novembre 1963; « 24 Ore », 11 novembre 1963; « Il Tempo », 20 novembre 1963; « Il Resto del Carlino », 11 dicembre 1963. Il dibattito continuò anche nel 1964. Cfr. ad esempio « Il quotidiano », 24 giugno 1964.

⁸ « Le Monde », 10-11 novembre 1963.

⁹ « Giornale d'Italia », 20 novembre 1963.

¹⁰ « L'Unità », 20 novembre 1963 e 7 dicembre 1964.

nel piano uno strumento di pressione sull'agricoltura italiana in vista di un cambiamento degli indirizzi produttivi e di un ammodernamento in genere ¹¹.

Il 12 novembre, in Consiglio, il ministro dell'agricoltura Mattarella aveva criticato Mansholt, sostenendo che qualsiasi accelerazione dell'allineamento dei prezzi dei cereali sembrava prematuro. Il 19 dello stesso mese Mansholt era andato a Roma per rassicurare gli italiani. In una conferenza stampa aveva illustrato gli aspetti dinamici del piano, che avrebbero reso inevitabili la conversione degli indirizzi produttivi e la riforma delle strutture dell'agricoltura italiana ¹². Mansholt aveva spiegato che la Comunità era pronta a risarcire gli agricoltori per le perdite di reddito subite e a promuovere lo sviluppo regionale nelle zone piú duramente colpite dall'attuazione della politica dei prezzi dei cereali. La Coldiretti e la Confagricoltura avevano tratto ben poco conforto dalle dichiarazioni di Mansholt. Tuttavia, pur non potendo indurre Mansholt a cambiare le proprie idee, queste organizzazioni avevano ancora sufficiente influenza nel determinare la posizione dell'Italia, e tentarono di farla valere a Roma e a Bruxelles.

All'inizio del 1964 i rappresentanti italiani, sia nel Parlamento europeo, sia nel Comitato economico e sociale, cercarono invano di modificare il Piano. Nella seduta del Consiglio di febbraio, insieme con i delegati tedeschi, affermarono di non poter prendere in considerazione un cambiamento dei prezzi nella campagna immediatamente successiva. I tedeschi non avevano altre istruzioni perché il loro governo stava elaborando una controproposta. La Francia suggerí d'introdurre i prezzi comuni con un anno di ritardo: nel 1965-66. Le delegazioni olandese e belga avanzarono la proposta di un compromesso che contemplava un ravvicinamento dei prezzi in due fasi, nel 1965-66 e nel 1966-67. L'Italia obiettò che due fasi non bastavano, ma non aveva controproposte da fare. Le delegazioni francese, belga, olandese e italiana convenivano tuttavia nel giudicare troppo alti i prezzi proposti per i cereali minori. Questo portò Ferrari-Aggradi, allora ministro dell'agricoltura, a dichiarare ottimisticamente che il dibattito all'interno della Comunità avrebbe aiutato il governo a ristrutturare l'agricoltura italiana, che si sarebbe imperniata non piú sulla coltura cerealicola ma sull'allevamento del bestiame. Al tempo stesso, si oppose fermamente ad una riduzione del prezzo del grano

¹¹ «Avanti!», 19 e 20 novembre 1963 e «La Voce Repubblicana», 28 dicembre 1963, e 1 dicembre 1964.

¹² In risposta alle domande dei giornalisti, Mansholt aveva osservato, tra l'altro, che sarebbe stato abolito il sistema della mezzadria: affermazione che difficilmente avrebbe conquistato alle sue idee l'appoggio dell'élite agricola.

tenero.

In marzo la Commissione cercò di raggiungere un accordo sui prezzi comuni. I delegati tedeschi, tuttavia, appoggiati da una risoluzione del Bundestag, si mostrarono irremovibili nella decisione di non ridurre i prezzi del grano prima del 1970, ed in aprile presentarono al Consiglio la loro controproposta. Il ministro Schwarz chiese che i prezzi dei cereali per la campagna 1964-65 restassero inalterati e che venisse rimandata la decisione sul Piano Mansholt fino a quando non ne fosse stato fatto uno studio accurato. Il piano, secondo i tedeschi, aveva bisogno di una clausola di revisione, che permettesse di rivedere i prezzi se fosse cambiato il potere d'acquisto delle monete. Essi proposero, inoltre, che le decisioni sui prezzi comuni dovessero essere prese all'unanimità anche dopo il 1966.

Nelle riunioni del Consiglio della prima metà del 1964, l'Italia parve intenzionata ad addossare sulla Germania tutto il peso delle obiezioni al Piano Mansholt. Albertario continuò a scrivere che una riduzione dei prezzi del grano era necessaria in Italia ma Ferrari-Aggradi, ad un convegno della Coldiretti, promise che per la nuova campagna non si sarebbe avuta nessuna riduzione, nemmeno simbolica, dei prezzi del grano. In maggio, Mansholt si recò nuovamente a Roma per consultarsi con il ministro dell'agricoltura. Nell'occasione, Bonomi inviò un telegramma a Ferrari-Aggradi, nel quale insisteva sull'assoluta necessità di non ridurre i prezzi.

In maggio la Commissione presentò una nuova versione del Piano Mansholt, in cui si insisteva sull'importanza di giungere ad un accordo sul principio dei prezzi comuni prima del 1° luglio e si prevedeva che i prezzi non sarebbero entrati in vigore prima della campagna 1966-67. Il nuovo piano proponeva anche un riesame dei prezzi nel 1965 e fissava i criteri per un eventuale riesame dei prezzi. Alla riunione del Consiglio del 20 maggio, Ferrari-Aggradi espose la posizione dell'Italia in merito al piano: i prezzi proposti per il grano tenero ed il grano duro erano troppo bassi, quelli per i cereali minori troppo alti. L'Italia era tuttavia disposta ad un accordo di principio, distinguendo in tal modo la sua posizione da quella tedesca.

La Commissione usò tutti i mezzi per portare il Consiglio ad una decisione per il 1° luglio. Hallstein spedì una lettera ai governi dei paesi membri mettendoli in guardia contro il possibile fallimento del Kennedy Round in assenza di una politica comunitaria sui cereali¹³. La Commissione si appellò invano agli Stati uniti perché

¹³ A giugno il presidente del Consiglio Moro rispose ad Hallstein con una lettera in cui si prospettava la necessità per l'Italia di alti prezzi per il grano e di bassi prezzi per i cereali foraggeri.

esercitassero pressioni sulla Germania per indurla a concordare una decisione. Il cancelliere Erhard resistette ancora, ed il 10 giugno il Consiglio rinviò la decisione sui cereali a dopo il 15 dicembre.

I ministri dell'agricoltura si riunirono di nuovo in settembre. Il ministro Pisani propose che la Commissione redigesse uno studio sugli effetti dell'allineamento dei prezzi dei cereali sull'agricoltura italiana e su quella tedesca. Nel frattempo, la Commissione lavorava ad un piano per accelerare l'integrazione in tutti i settori previsti dal Trattato. Il piano, che divenne noto come « memorandum Hallstein » od « iniziativa 1964 » e che includeva ipotesi di avanzamento verso l'unificazione politica, fu presentato dal Consiglio insieme con lo studio della Commissione proposto da Pisani in ottobre. Sembrava che la Commissione contasse molto sul rinnovato interesse nella Comunità per un rilancio politico. Hallstein si recò a Roma per conferire con Moro e con Nenni, col ministro degli esteri Saragat e con altri, a proposito del piano. Contemporaneamente vi andò pure Mansholt, per incontrarsi oltre che con esponenti della Federconsorzi, con i rappresentanti della Confagricoltura e della Coldiretti. Mansholt vide anche i dirigenti della Confindustria per convincerli della necessità per l'Italia di convertire la produzione cerealicola e per assicurarsi il loro appoggio sotto forma di pressioni sul governo¹⁴. Bonomi affermò di nuovo che « accelerare i tempi dell'integrazione economica... » sarebbe potuto essere « pericoloso... » e che in quel momento non era « possibile concepire una riduzione dei prezzi dei cereali »¹⁵. Il 20 ottobre Ferrari-Aggradi dichiarò che secondo l'Italia il proprio prezzo del grano tenero era quello giusto per la Comunità.

Il 21 ottobre il presidente De Gaulle sollecitò la Comunità a decidere sul problema dei cereali. Alain Peyrefitte annunciò a nome del governo che la Francia aveva « deciso di fare del mercato agricolo la chiave di volta dell'Europa »¹⁶, intendendo con ciò dire ai partners: niente unione politica senza previa unione agricola. Gli Stati Uniti, che avevano i loro interessi da proteggere nel Kennedy Round, si unirono alla Francia nel premere sulla Germania perché modificasse la sua opposizione al Piano Mansholt. Quando divenne evidente che la Germania stava per cedere alle pressioni, Ferrari-Aggradi rese note le richieste dell'Italia, presentando un memorandum sulla politica agricola comune. In esso si legge: « Il governo italiano è convinto del-

¹⁴ Apparve chiaro nel 1963 e all'inizio del 1964 che certi settori industriali della Comunità appoggiavano un abbassamento del prezzo del grano in Italia. Ciò appare evidente negli articoli su « 24 Ore ». Cfr. per esempio gli articoli di V. Fedele l'11 novembre 1963, e l'8 febbraio 1964. Alla fine dell'anno, vedi 10 e 14 ottobre 1964, l'editoriale su « 24 Ore » rassomiglia a quello di Bonomi.

¹⁵ « Il Messaggero », 17 ottobre 1964.

¹⁶ « Agence Europe », 21 ottobre 1964.

L'opportunità di stabilire sin d'ora il livello comune dei prezzi dei cereali... Nonostante che il Trattato di Roma e tutti i regolamenti agricoli sin qui approvati prevedano l'unificazione del mercato agricolo allo scadere del periodo transitorio (1° gennaio 1970) attraverso il graduale avvicinamento dei prezzi, è disposto ad accettare — nell'interesse di una più sollecita realizzazione della politica agraria comune (ma sempre nel quadro di un generale progresso dell'integrazione economica sulla base delle recenti proposte italiane, tedesche e della Commissione della Cee) — l'idea di un certo anticipo della data di applicazione dei prezzi unici dei cereali». Il governo italiano insisteva, però, sulla « necessità che il proposto acceleramento agricolo comunitario fosse considerato e deciso nel quadro di una regolamentazione globale che *tenesse* conto adeguato di alcuni fondamentali interessi delle singole agricolture nonché della esigenza di mantenere e di espandere gli scambi con il resto del mondo ». Parallelamente all'adozione di decisioni nel settore dei cereali, il memorandum chiedeva che si procedesse anche al riesame e al completamento del regolamento finanziario e all'approvazione del regolamento complementare relativo ai prodotti ortofrutticoli.

La mossa di Ferrari-Aggradi fu apprezzata dal ministro Pisani, che lo giudicò un abile negoziatore e lo invitò a Parigi. Anche il ministro Schwarz invitò il ministro italiano a Bonn.

Gli accordi del dicembre 1964

In dicembre tutte le parti erano pronte a concludere. Il 1° del mese Schwarz fece una dichiarazione in Consiglio sulle intenzioni tedesche: la Germania avrebbe accettato una riduzione dei prezzi del grano tenero e proponeva un prezzo contrattabile di 110 U.c. per tonnellata invece delle 140 proposte dalla Commissione; esprimeva poi il desiderio di un rapido progresso negli altri settori del Trattato e del compimento del processo di integrazione economica. Le richieste furono inviate per la discussione al Comitato speciale.

Il 4 dicembre Mansholt si recò a Roma per incontrarvi Colombo, Ferrari-Aggradi, i sottosegretari all'agricoltura Venerio Cattani, socialista, e Dario Antoniozzi, democristiano, gli ambasciatori Cattani ed Ortona, il ministro Guazzaroni ed Albertario. Il giorno stesso Bonomi dichiarò che l'agricoltura italiana non doveva essere sacrificata e propose che il prezzo italiano del grano tenero fosse assunto quale prezzo giusto per la Comunità.

Il Consiglio si riunì di nuovo il 7 dicembre. Venne raggiunto un accordo di principio sui prezzi d'intervento regionali, che avrebbero tenuto conto dei costi di distribuzione e di trasporto. Il 10 dicembre la Commissione introdusse un nuovo testo per il regolamento

finanziario, che estendeva i finanziamenti agli ortofrutticoli, al tabacco, ai grassi animali ed agli olii, e che fissava le nuove percentuali delle contribuzioni nazionali al Fondo. In queste riunioni, Ferrari-Aggradi era l'unico rappresentante italiano a livello ministeriale, perché Colombo e Saragat erano impegnati in Italia nelle elezioni presidenziali. Fu coadiuvato ancora una volta da Cattani, che sostituiva Saragat. A Ferrari-Aggradi erano state date istruzioni sul compromesso che l'Italia era disposta ad accettare. Durante un fine settimana praticamente ininterrotto, i ministri cominciarono a fare le loro concessioni. La domenica mattina la Commissione stilò un compromesso provvisorio, sul quale tutti i paesi avanzarono riserve. L'Italia fu irremovibile sul prezzo del mais, che considerava ancora troppo alto, e presentò inoltre una lista di reclami su questioni finanziarie. Couvé de Murville propose una risoluzione sul problema italiano del mais. Dopo venti ore di continue discussioni, Ferrari-Aggradi chiese un aggiornamento per poter prendere contatti con Roma. Il 15 dicembre si raggiunse il compromesso definitivo.

I prezzi comuni dei cereali sarebbero entrati in vigore il 1° luglio 1967. I prezzi indicativi comuni erano i seguenti: 106,25 U.c. per tonnellata per il grano tenero (secondo la proposta iniziale della Commissione); 125 U.c./t. per il grano duro; 91,25 U.c./t. per l'orzo; 90,63 U.c./t. per il mais; 93,75 U.c./t. per la segale. Furono trovate soluzioni speciali per l'importazione in Italia per via marittima di cereali foraggeri dai paesi terzi: essa poteva infatti ridurre i prelievi di 7,5 U.c./t. dal 1967-68 alla fine della campagna 1971-72, qualora alle importazioni degli stati membri si fosse accordata una sovvenzione del medesimo ammontare. Inoltre per tutte le importazioni italiane (comprese quelle « via terra ») veniva previsto un ulteriore « abbattimento » dei prelievi pari a 3,125 U.c./t. per la campagna 1967-68 e a 2,5 U.c./t. per le campagne 1968-70. La prima misura veniva giustificata dalla sfavorevole situazione portuale italiana e dai maggiori costi di trasporto rispetto alle importazioni per Rotterdam; la seconda, invece, veniva accordata come « aiuto allo sviluppo della zootecnia », in quanto consentiva un'attenuazione dell'aumento dei prezzi dei cereali foraggeri.

Per compensare la riduzione del prezzo dei cereali in Germania, Italia e Lussemburgo venne accordata una indennità di compensazione a carattere degressivo ai produttori di questi tre paesi per le campagne dal 1967-68 al 1969-70. Per l'Italia venivano stanziati nel complesso 131 milioni di U.c. a tale scopo. Per favorire la produzione di grano duro veniva previsto un sistema di integrazione di prezzo che garantiva al produttore un prezzo minimo di 145 U.c./t.

L'accordo sulla politica finanziaria estese i finanziamenti comu-

nitari al settore degli olii e dei grassi, ed a quello degli ortofrutticoli dal 1° gennaio 1966, al settore del tabacco non appena possibile. Dovevano essere abbassati i contributi finanziari dell'Italia e si convenne di non modificare il contributo del Belgio. A partire dal 1° luglio 1967 il Feoga doveva essere interamente responsabile per tutte le spese (cioè al 100%) nei settori dei cereali, delle carni suine, delle uova e del pollame. Inoltre la Commissione fu chiamata ad « avanzare... proposte in merito al modo di completare (con le norme di attuazione) l'articolo 2 del regolamento, n. 25, una volta introdotti i prezzi comuni per i vari prodotti agricoli »¹⁷: ossia, entrati in vigore i prezzi, doveva proporre piani per il finanziamento comune in ogni settore che avesse raggiunto la sua fase finale. Infine, il Consiglio chiese alla Commissione « di sottoporre ad esso, anteriormente al 1° aprile 1965: 1) il rapporto menzionato nell'articolo 4, del regolamento n. 25 sul finanziamento della politica agricola comune, quando i dati fossero stati disponibili; 2) le proposte sul finanziamento della politica agricola comune tra il 1965 e il 1970 ». Nell'assegnazione dei fondi della sezione orientamento bisognava dare la priorità ai problemi strutturali dell'Italia e alla necessità di riforme strutturali nel Lussemburgo.

In merito agli ortofrutticoli, il Consiglio chiese alla Commissione di proporre misure atte a garantire la protezione del mercato « efficaci come quelle presentate per le altre organizzazioni comuni di mercato ». Il Consiglio avrebbe deciso su tali misure entro il 28 febbraio 1965.

Le decisioni del 1964 dimostrarono l'abilità e l'energia dei negoziatori italiani, e particolarmente del ministro Ferrari-Aggradi, attorno al tavolo della Conferenza; abilità ed energia che ebbero l'appoggio della Francia nella persona del ministro Pisani. Ferrari-Aggradi era venuto a Bruxelles per negoziare e concludere, con grande apprezzamento della Francia, che cercava di persuadere la Germania a fare lo stesso. Tuttavia Ferrari-Aggradi non aveva messo immediatamente tutte le carte in tavola; in tal modo poté contrattare l'abbassamento dei prezzi del grano tenero e l'anticipo dell'entrata in vigore dei prezzi dei cereali (il 1967 invece del 1970) contro il riconoscimento delle esigenze italiane in altri settori. Questa disponibilità al compromesso gli conquistò il rispetto di Pisani. L'intesa creatasi tra Pisani e Ferrari-Aggradi continuò nel 1965 e, nelle tese sessioni di giugno, mentre i ministri degli esteri discutevano la politica finanziaria, ci si accordò su un calendario agricolo per completare con le norme di attuazione tutti i regolamenti rimasti in sospeso.

¹⁷ Questa e le citazioni seguenti sono tratte dalla risoluzione del Consiglio come è riportata in « Agence Europe » del 15 dicembre 1964.

Parte seconda

**La politica del «rattrapage»
(1965-70)**

I. L'anno della «grande crisi»: 1965

Diplomatici e politici a Bruxelles

Mentre i negoziati del 1964 avevano fatto registrare un certo successo diplomatico dell'Italia, i negoziati del giugno 1965 sulla politica finanziaria furono per essa un fallimento. Per spiegare questo fatto occorre distinguere nettamente tra gli amministratori e i diplomatici che fino al 1965 ebbero un saldo controllo sulla gestione della posizione italiana nei negoziati comunitari ed i ministri-uomini politici che rappresentarono l'Italia nelle riunioni del Consiglio dopo il 1965. Furono questi ministri-uomini politici che fecero di ogni negoziato una pietra miliare nella costruzione dell'« Europa ». Però, mentre gli uomini politici si proclamavano orgogliosamente eredi di De Gasperi, i diplomatici italiani pesavano e valutavano attentamente quali fossero gli interessi internazionali del loro paese. Dal 1960 al 1964 fu proprio questo aspetto « machiavellico » della diplomazia italiana a rendere possibile lo sviluppo della Comunità contemporaneamente al riconoscimento degli interessi italiani. Furono, infatti, i diplomatici piuttosto che i politici ad avere il controllo della posizione italiana. Per capire come questa, nel giugno 1965, potè cambiare così radicalmente, passando dall'apertura al confronto, bisogna tener conto del fatto che l'Italia aveva perso un brillante diplomatico, Attilio Cattani, collocato a riposo, ed un abile negoziatore, Emilio Colombo, dedicatosi alla politica interna. Fu l'allora ministro degli esteri, Amintore Fanfani, a sostituire Colombo al tavolo della Conferenza di Bruxelles.

Per diversi motivi Fanfani aspirava a diventare un protagonista del processo di integrazione politica dell'Europa, che costituiva l'obiettivo di molta parte della classe politica italiana. Queste

aspirazioni erano del resto incoraggiate da una esigenza diffusa nel paese di contrastare l'egemonia francese nell'Europa. Andando a Bruxelles e ponendosi al centro dell'attenzione pubblica, Fanfani aveva molte probabilità di diventare il campione degli interessi italiani, e di crearsi la fama di abile negoziatore e di difensore della fede europea. De Gaulle era ormai considerato il leader della vecchia guardia, dei vecchi uomini e delle vecchie idee della politica internazionale, un rudere dell'era della sovranità nazionale e del nazionalismo. L'Italia e Fanfani avrebbero dovuto essere invece i pionieri della nuova era della sovranazionalità.

Esistevano poi motivi di rivalità di corrente tra il presidente del Consiglio Moro e il ministro Colombo, da una parte, e Fanfani dall'altra. Moro era, infatti, succeduto a Fanfani quale presidente del Consiglio quando questi era diventato indesignabile a ricostituire la coalizione di centro-sinistra, dopo le elezioni del 1963. Colombo invece faceva parte del gruppo che aveva fatto cadere il governo Fanfani nel gennaio del 1959. Inoltre Colombo, avendo fino ad allora negoziato per l'Italia a Bruxelles, veniva identificato sia con i fallimenti sia con i successi della politica ivi condotta. Pertanto, se Fanfani lo avesse sostituito a Bruxelles, avrebbe visto crescere il proprio potere a Roma, certo che, in ogni caso, le istanze italiane avrebbero trovato ascolto a Bruxelles.

Ad incoraggiare Fanfani nel suo tentativo di contrastare i francesi sulle questioni politiche c'era il fatto che l'Italia non era ancora soddisfatta della politica agricola comune. Ancora nel giugno 1965 il Consiglio non era giunto ad un accordo sui meccanismi per l'istituzione di un'organizzazione comune di mercato per gli ortofrutticoli, che costituivano i 3/4 delle esportazioni alimentari italiane, l'olio di oliva, il vino ed il tabacco. Non era nemmeno entrata in funzione la sezione orientamento del Feoga. Inoltre l'Italia era diventata una grande importatrice di prodotti alimentari, fatto che comportava per essa enormi contributi alla sezione garanzia del Fondo.

Già appena nominato ministro degli Esteri, Fanfani si impegnò a perseguire il suo disegno, ribadendo le istanze italiane di unione politica, e avanzando a marzo l'idea di una riunione dei ministri degli esteri sui problemi politici, da tenersi a Venezia nel maggio seguente. La Francia, tuttavia, poco propensa a mettere in discussione temi politici che avrebbero potuto minacciare la sua egemonia, eccepì che ancora non erano stati fatti i preparativi necessari. Il 31 marzo, comunque, il presidente De Gaulle dichiarò che la Francia sarebbe stata pronta ad avviare i colloqui sull'unificazione europea se si fosse pervenuti entro il 30 giugno ad accordarsi sulla politica finanziaria e se i preparativi avessero lasciato sperare buone probabilità di successo.

Nei colloqui del Consiglio sulla fusione degli esecutivi l'Italia propose una dichiarazione d'intenzioni sull'aumento dei poteri del Parlamento e Fanfani sostenne che i poteri sottratti ai parlamenti nazionali dovessero essere trasferiti al Parlamento europeo. Couve de Murville propose invece di realizzare la completa fusione delle Comunità prima di procedere a qualsiasi estensione dei poteri del Parlamento.

All'origine della crisi: le proposte della Commissione

Il 31 marzo la Commissione, secondo l'impegno assunto nel Consiglio agricolo del 15 dicembre 1964, presentò le sue proposte relative al nuovo regolamento finanziario del Feoga che sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° luglio 1965. Un'altra proposta riguardava la sostituzione a partire dal 1° luglio 1967 dei contributi finanziari degli stati membri con entrate proprie della Comunità, e cioè, in pratica, la creazione di un bilancio comunitario generale di tipo quasi federale, dotato di entrate proprie. Queste sarebbero state costituite col versamento alla Comunità da parte degli stati membri delle entrate provenienti dai prelievi e dai dazi doganali della tariffa esterna comune riscossi all'importazione di merci in provenienza dai paesi terzi. I primi dovevano essere totalmente versati alla Comunità dal 1° luglio 1967, i secondi progressivamente nel periodo 1° luglio 1967-1° gennaio 1972. Una terza proposta, intimamente legata con le altre due, proponeva un riesame della procedura di approvazione del bilancio comunitario, ed in particolare il potenziamento delle prerogative del Parlamento europeo, « indispensabile per garantire a livello europeo un controllo parlamentare sufficiente sulle notevoli somme provenienti dalle entrate proprie della Comunità, la cui utilizzazione sfuggirà allora al controllo dei parlamenti nazionali ». In sostanza, le proposte della Commissione venivano a configurarsi come delle vere e proprie *avances* per il rafforzamento dei poteri del Parlamento e della stessa Commissione a detrimento di quelli del Consiglio, dove, peraltro, a partire dall'anno successivo, le decisioni non sarebbero state più assunte all'unanimità, ma a maggioranza, sia pure « qualificata ». Le proposte della Commissione suscitarono immediatamente le più vive reazioni della Francia (dove qualche mese prima si erano tenute le elezioni presidenziali), la quale sostenne che la Commissione tendeva ad arrogarsi prerogative che erano proprie del Consiglio. Al di là della questione di diritto, era chiaro che la Francia cercava di difendere quell'egemonia di cui, anche grazie al diritto di veto, aveva finora goduto in Consiglio.

Nella sessione di maggio del Parlamento europeo, Gaetano Martino approvò, a nome del gruppo liberale, le proposte della Commissione. Dire « sí » alle proposte, secondo Martino, significava costruire un'Europa politica; dire « no » significava respingerla. Questo era, in effetti, il valore politico delle proposte della Commissione; il 12 maggio il Parlamento approvò le proposte della Commissione col voto contrario del gruppo gollista. Mario Zagari (Psi), sottosegretario italiano agli esteri, illustrò all'Assemblea la posizione italiana, favorevole alle proposte in blocco e, inoltre, fautrice dell'elezione diretta del Parlamento.

Alla riunione del Consiglio del 13 maggio, il ministro del commercio estero italiano, Mattarella, si espresse a favore delle proposte della Commissione. Ai giornalisti Mattarella e Zagari dichiararono « che l'Italia *intendeva* affrontare con energia la battaglia politica », ed aggiunsero che « tutto il governo *era* d'accordo nel combattere con determinazione il giuoco gollista in Europa »¹.

Il 3 giugno Fanfani si recò in visita a Parigi, dove ripropose una riunione dei Sei per analizzare i problemi politici: ma fu, secondo Fanfani, come parlare ai sordi². Il 4 giugno, nei suoi colloqui con Couve de Murville, Fanfani insisté sulla necessità di collegare i regolamenti finanziari ad una ripresa della discussione politica. Couve, che aveva già a marzo avvertito Fanfani dell'errore di coloro che intendevano valersi dei procedimenti comunitari per spingere i Sei verso l'integrazione politica, aggiunse esplicitamente che i francesi non erano disposti a discutere questioni politiche fino a quando non fosse stato risolto il problema della politica finanziaria³. Sembrava così che gli italiani fossero costretti ad una resa dei conti con i francesi sulla questione dei colloqui politici⁴.

Nell'« occhio » della crisi: giugno 1965

I negoziati del Consiglio sulle proposte finanziarie si aprirono il 15 giugno ed ogni delegazione espose la propria posizione. Il ministro degli esteri dell'Olanda sostenne energicamente il progetto della Commissione e raccomandò un ulteriore aumento dei poteri del Parlamento. Il delegato tedesco, pur appoggiando le proposte, pensava

¹ « Giornale d'Italia », 14 maggio 1965.

² « Corriere della Sera », 29 luglio 1965.

³ « Corriere della Sera », 26 luglio 1965.

⁴ Secondo una fonte ad alto livello non era questa l'impressione ricevuta dai francesi i quali pensavano di aver conquistato l'appoggio italiano dimostrando comprensione per i problemi finanziari italiani.

che fosse necessario un tempo maggiore per completare la politica agricola comune e le altre parti del Trattato prima di avviare i negoziati sulla politica finanziaria. Anche Fanfani insistette sul fattore tempo: le proposte non potevano essere discusse prima del 30 giugno e, sebbene l'Italia le appoggiasse nelle linee generali, occorreva esaminarle accuratamente, in particolare per quanto si riferiva ai contributi di bilancio ed al finanziamento delle eccedenze. Il ministro del Lussemburgo studiò un compromesso tra queste posizioni e la richiesta francese che il regolamento finanziario venisse completato prima del 30 giugno, suggerendo che si discutesse e decidesse in merito ai finanziamenti e, nel contempo, si accogliessero in via di principio le proposte relative al controllo parlamentare ed ai contributi sui diritti doganali. Couve de Murville presentò una proposta finanziaria per il periodo transitorio 1965-70, che accantonava le questioni del controllo parlamentare sul Fondo e della ripartizione dei diritti doganali sino alla fine della fase transitoria. Couve de Murville dichiarò che i francesi convenivano sull'opportunità che la Cee avesse proprie risorse finanziarie ed il Parlamento il potere di supervisionare il bilancio, ma ritenevano che si potesse aspettare la fine del periodo transitorio e pertanto erano intenzionati a prendere in esame una data diversa dal 1° luglio 1967 per l'entrata in vigore dell'unione doganale agricola e industriale. La posizione della Francia era vicina alle richieste tedesche di un processo parallelo tra il settore industriale e quello agricolo della Cee, e sembrava anche considerare l'eccessivo peso dei contributi italiani al Feoga. I ministri si aggiornarono al 28 giugno.

Il 26 giugno si riunì il Consiglio dei ministri italiano per esaminare la posizione dell'Italia nei negoziati, dimostrando non soltanto l'importanza ad essi attribuita, ma altresì che il controllo della posizione italiana passava sempre più nelle mani dei politici. Circolavano anche voci, né confermate né smentite, secondo le quali il ministro della sanità Mariotti avrebbe dichiarato necessario uno scontro frontale con la Francia⁵. Un altro osservatore riferì che il ministro delle finanze si opponeva a che tutti i prelievi venissero versati al Feoga⁶. Qualunque fosse la loro fondatezza, entrambe le voci venivano confermate in un articolo su « L'Espresso », intitolato « Fanfani prepara una bomba »; esso affermava: « I francesi sono da qualche settimana alquanto allarmati per l'atteggiamento dell'Italia a Bruxelles. Finora erano abituati a non fare gran conto della delegazione italiana; sotto la guida del ministro del Tesoro, Emilio Colombo,

⁵ « Gazzetta del Mezzogiorno », 27 giugno 1965; « L'Avvenire d'Italia », 27 giugno 1965.

⁶ B. Olivi, *op. cit.*, p. 529.

la delegazione italiana si era limitata per lungo tempo a sostenere in teoria le tesi federalistiche, salvo ad abbandonarle in concreto ad ogni minaccia della delegazione francese di spaccare la Comunità... Da questo punto di vista, uno degli errori più gravi commessi dalla nostra delegazione è stato quello di consentire senza riserve alla creazione del Feoga... È proprio su questo argomento che, nella seduta del 29 giugno, la delegazione italiana (ormai guidata personalmente dal ministro degli esteri Fanfani...) sembra decisa a dare battaglia. Secondo fonti attendibili, Fanfani non si limiterà a chiedere profonde modifiche del funzionamento del Fondo, tali da diminuire sia i contributi italiani, sia le sovvenzioni all'agricoltura francese. La "bomba" ... è di maggiori proporzioni: Fanfani sembra deciso a chiedere l'abolizione del Feoga, e la sua sostituzione con un nuovo tipo di finanziamento comunitario. Ciascuno dei sei paesi dovrebbe cioè versare una somma prestabilita, indipendente dal volume delle sue importazioni agricole; in luogo del finanziamento (all'esportazione, ecc.) vi sarebbero decisioni politiche adottate in sede di Consiglio, in base alle circostanze ed alle necessità comuni »⁷.

« L'Espresso » opinava che l'unica possibilità di accordo stesse nel mettere in imbarazzo la Francia con l'alternativa di dover scegliere tra la posizione italiana e quella olandese. Se le notizie erano esatte, l'Italia non sembrava disposta a negoziare in base alle proposte di Couve de Murville.

Quando il Consiglio tornò a riunirsi il 28 giugno, Fanfani presentò la proposta della delegazione italiana, la quale pensava che le proposte della Commissione fossero inscindibili tra loro, nel senso che gli aspetti finanziari non fossero separabili da quelli politici, come invece voleva la proposta di Couve de Murville⁸.

I ministri avrebbero pertanto dovuto approvare un regolamento finanziario « ponte » della durata di un anno, durante il quale il Consiglio avrebbe avuto il tempo di studiare in dettaglio le proposte della Commissione e prendere altre decisioni in merito; i ministri avrebbero potuto stabilire le scadenze per le decisioni da prendere su tutti gli aspetti della politica agricola comune e degli altri settori del Trattato. Il ministro olandese Luns concordò con le tesi italiane. Lahr ribadì il punto di vista della Germania di collegare il completamento della politica agricola comune al progresso negli altri settori. Couve de Murville, da parte sua, ricordò al Consiglio che

⁷ « L'Espresso », 27 giugno 1965, p. 5.

⁸ Quel giorno si riunì la direzione del partito repubblicano e rese nota una dichiarazione secondo la quale non bisognava permettere alla politica francese di prendere il sopravvento, bisognava portare avanti le discussioni, e le proposte della Commissione erano indivisibili. « Il Giorno », 29 giugno 1965.

la scadenza del 30 giugno andava rispettata.

I ministri procedettero quindi all'esame della fase del mercato unico, che costituiva il tema centrale della proposta francese. L'unica cosa, però, che riuscirono a stabilire fu che l'unione doganale agricola e industriale sarebbe cominciata il 1° luglio 1967. L'Italia e l'Olanda insistettero perché l'aumento dei poteri del Parlamento facesse parte dei provvedimenti per il passaggio alla fase del mercato unico, la Francia invece pensava che la decisione andasse presa una volta iniziata quella fase.

La discussione passò poi al regolamento finanziario vero e proprio. Mentre la Francia e l'Olanda concentravano i loro interventi sui mezzi per dotare la Comunità di fondi propri, l'Italia propose un'ampia revisione dello stesso regolamento finanziario. I francesi avevano suggerito che, allorché le spese avessero ecceduto le disponibilità del Fondo, il Consiglio avrebbe deciso in che modo dovevano essere versati in via integrativa al Fondo i diritti doganali sui prodotti industriali e trasformati. La maggior parte delle delegazioni sembrava disposta a discutere questa proposta, quando Fanfani fece le sue dichiarazioni, chiedendo di procedere ad un esame generale del meccanismo del Fondo prima di decidere sul suo regolamento definitivo, e affermando la necessità di stabilire sia un equo rapporto tra i contributi ed i benefici finanziari, sia una « chiave economica » (cioè basata sul reddito nazionale) di ripartizione dei contributi.

Il 29 ed il 30 giugno i rappresentanti permanenti studiarono le varie proposte, compresa quella tedesca sulla politica commerciale e sul sistema di tassazione. Alle 3 pomeridiane del 30 giugno, allorché i ministri degli esteri ripresero la riunione, c'era già un accordo di massima sul funzionamento del Feoga dal luglio 1965 al luglio 1967, con riserve da parte dell'Italia. I contrasti più gravi sembravano riguardare il passaggio alla fase del mercato unico e le decisioni che avrebbero accompagnato l'evento, comprese quelle sulle risorse del Fondo in quel momento, il controllo parlamentare ed il progresso negli altri settori del Trattato. La Commissione tuttavia non aveva fatto alcun passo per consolidare gli accordi raggiunti o per modificare le proprie proposte al fine di rendere possibili ulteriori accordi.

Ripresi i negoziati, Fanfani ribadì che: 1) un esame generale del regolamento avrebbe dovuto precedere qualsiasi decisione; 2) l'Italia non poteva condividere le proposte della Commissione; 3) per quanto riguardava le risorse proprie della Comunità, l'Italia non poteva consentire al versamento dei prelievi sui prodotti agricoli senza un previo accordo sul controllo parlamentare, auspicato dal suo e da altri parlamenti nazionali. Inoltre, Fanfani chiese che

dal 1965 i contributi al Feoga fossero rapportati al Pnl dei paesi membri anziché all'ammontare dei prelievi⁹. Questa, dunque, era la revisione radicale del Fondo, il « nuovo tipo di finanziamento » di cui si era tanto parlato. Questa era la « bomba » di Fanfani.

I negoziatori sospesero la riunione e la ripresero alle 7 pomeridiane: Couve de Murville, quale presidente del Consiglio, riportò la discussione sul problema delle risorse proprie della Comunità. Avendo Spaak dichiarato che, per la crisi di governo, il Belgio poteva prendere decisioni solo sulle questioni già concordate, Couve de Murville ne approfittò per cercare di far passare soltanto il regolamento finanziario, contrastato dai ministri Lahr, Ferrari-Aggradi e Luns, i quali ribadirono che il regolamento finanziario non poteva essere isolato dal contesto delle altre proposte. A questo punto Spaak si avvicinò alla posizione francese, affermando che il problema del controllo parlamentare sul bilancio non poteva essere deciso subito, in quanto bisognava distinguere tra i compiti riguardanti il futuro immediato e quelli a lungo termine. Il problema del Parlamento europeo era un problema a lungo termine e la questione dei suoi poteri non poteva essere separata da quella della sua elezione.

Hallstein si disse favorevole a rinviare le decisioni a dopo il 30 giugno, appoggiato da Fanfani e dal ministro degli esteri tedesco Schroeder, il quale informò il Consiglio della risoluzione adottata, quel giorno stesso, dal Bundestag; che subordinava la fusione degli esecutivi delle tre Comunità all'estensione dei poteri del Parlamento, e dichiarò di ritenere che pertanto il suo governo fosse impegnato ad agire in conseguenza. Couve de Murville avvertì allora il Consiglio che, se non si fosse raggiunto un accordo sulla politica finanziaria prima del 1° luglio, la Francia ne avrebbe tratto le conseguenze politiche¹⁰. Il ministro del Lussemburgo Werner presentò una proposta di compromesso, secondo cui si doveva concludere un accordo finanziario e adottare una dichiarazione d'intenzione per le decisioni sui compiti a lungo termine; ma il ministro Luns respinse la proposta e Couve de Murville sospese la riunione.

Alla ripresa delle 10 pomeridiane, venne affrontato di nuovo il problema del regolamento finanziario, problema sul quale la Francia contava di poter ancora ottenere l'appoggio italiano, così da isolare l'Olanda sulla questione dell'elezione del Parlamento¹¹. Il ministro delle finanze francese Giscard d'Estaing propose che la Francia si

⁹ « Giornale d'Italia », 1 luglio 1965.

¹⁰ « Le Monde », 2 luglio 1965.

¹¹ Era ben noto nei circoli della Comunità che l'Olanda non si sarebbe mai messa nelle condizioni di trovarsi isolata, in quanto prima di permettere che questo avvenisse avrebbe acconsentito a una proposta.

facesse carico del 75% delle spese di bilancio addossate all'Italia nel periodo 1965-67 ed una revisione della « chiave » di ripartizione dei contributi al bilancio ad iniziare dal periodo 1967-70¹². La nuova « chiave » sarebbe stata la stessa del Fondo sociale, al quale la Francia avrebbe partecipato per il 32% e l'Italia per il 20%. L'Italia tuttavia si rifiutò di discutere la proposta, sostenendo che bisognava prima intraprendere uno studio globale del Feoga. Verso mezzanotte, Couve de Murville offrì la poltrona a Fanfani (il cui turno di presidenza cominciava il 1° luglio), il quale rispose che, se avesse assunto la presidenza avrebbe immediatamente aggiornato la riunione. Spaak intervenne con l'idea di « fermare gli orologi », che fu accolta¹³. La Germania e il Lussemburgo cercarono di conciliare le due parti, Italia e Francia, sulla base di un piano che prevedeva l'adozione di un accordo finanziario per il 1965-70, comprendente una clausola di revisione che sarebbe diventata operativa nel 1967.

Venne allora convocato un incontro privato, ma senza risultati, e Couve de Murville, all'1,55 della notte, aggiornò i negoziati. Una settimana dopo la Francia ritirò il suo ambasciatore presso la Comunità e da allora fino alla fine di gennaio dell'anno successivo i negoziati si sarebbero svolti senza il rappresentante francese.

In Italia le reazioni alla rottura dei negoziati furono quasi unanimi. L'« Avanti! » annunciò fieramente: « Questa volta De Gaulle non è riuscito nel suo gioco; si è trovato di fronte alla volontà degli altri »¹⁴. « Il Messaggero » affermò: « Il nazionalismo di De Gaulle ha ancora una volta fatto fallire l'accordo su un capitolo essenziale del processo d'integrazione europea »¹⁵. Anche gli altri quotidiani, in prevalenza, attribuirono a De Gaulle la colpa della rottura¹⁶. « La Gazzetta del Popolo » di Torino, tuttavia, scrisse che era inutile domandarsi di chi fosse la colpa¹⁷, mentre « Il Sole » avvertì che occorreva evitare lo strumento del ricatto nei negoziati della Comunità¹⁸. « L'Unità » su questo punto fu d'accordo con « Il Sole ». Il suo editoriale merita di essere riportato: « Gli europeisti hanno

¹² Mi è stato riferito in una intervista che durante le riunioni di Fanfani con i francesi il 3 e il 4 giugno era stata raggiunta un'intesa sulla divisione dei contributi al Fondo.

¹³ Fanfani, in seguito, si difese dicendo che a Bruxelles si aveva la cattiva abitudine di discutere i problemi difficili nel cuore della notte quando tutti erano stanchi. Cfr. « 24 Ore », 18 luglio 1965.

¹⁴ « Avanti! », 2 luglio 1965.

¹⁵ « Il Messaggero », 2 luglio 1965.

¹⁶ « La Voce Repubblicana », 3 luglio 1965; « Il Globo », 2 luglio 1965; « La Stampa », 2 luglio 1965; « Il Giorno », 2 luglio 1965; « Il Giornale d'Italia », 3 luglio 1965; « La Gazzetta del Mezzogiorno », 2 luglio 1965; « Il Popolo », 1 luglio 1965; « Il Resto del Carlino », 7 luglio 1965.

¹⁷ « Gazzetta del Popolo », 3 luglio 1965.

¹⁸ « Il Sole », 6 luglio 1965.

poco da stare allegri. La prospettiva del crollo questa volta è reale, e Fanfani farebbe bene a riconsiderare la sostanza della questione, abbandonando una volta per tutte la tattica deleteria del piccolo contrabbando diplomatico nel tentativo di costruire... l'integrazione politica dell'Europa... Il governo di Parigi ha minacciato, praticamente, di mandare all'aria i Trattati di Roma. Non sappiamo se i ministri degli esteri di Bonn, dell'Olanda e dell'Italia avessero considerato la possibilità di un tale sviluppo. In caso affermativo, riesce difficile capire perché mai abbiano posto la questione nei termini in cui l'hanno posta; in caso negativo, vorrebbe dire che la crisi dell'Europa dei Sei è ad un punto di eccezionale gravità... Ma quel che ci sembra assolutamente chiaro è che... tentare di far passare l'aumento dei poteri del Parlamento di Strasburgo — misura diretta a mettere in atto un'Europa sovranazionale — con un gioco di ricatti è politicamente insensato e diplomaticamente miope... Dov'è questa Europa unita? La Francia e Bonn hanno firmato un trattato di cooperazione totale andato in pezzi nel giro di pochissimi anni. La Francia è contro l'attuale struttura dell'alleanza atlantica, mentre la Germania tende a rafforzarla. La Francia è contro la politica degli Stati Uniti, mentre Bonn non fa che sostenerla. La Francia è contro la "colonizzazione economica" dell'Europa da parte degli Stati Uniti, mentre Bonn vi si adatta perfettamente. La Francia è per il riconoscimento di due stati tedeschi e per la frontiera dell'Oder-Neisse, mentre la Germania mantiene in vita la finzione secondo cui il solo stato tedesco è la Repubblica federale ed osteggia la frontiera dell'Oder-Neisse. Questa... è la situazione tra la Francia e la Germania, i due paesi chiave dell'Europa dei Sei. Che senso può avere, in tale stato di cose, procedere sulla via dell'integrazione politica? Ecco quel che gli "europeisti" dovrebbero spiegarci... Ed il nazionalismo gollista non può essere invocato a pretesto per contrabbandare una posizione che non corrisponde in alcun modo alla realtà dell'Europa dei Sei »¹⁹.

Fanfani, che sembrava non valutare esattamente la portata delle intenzioni francesi, faceva sapere che riteneva possibile raggiungere un compromesso per la fine di luglio. Quale nuovo presidente del Consiglio Cee comunicò l'intenzione di convocare immediatamente un'altra riunione. Fanfani e la delegazione italiana sostenevano che la controversia tra loro e la Francia era di natura puramente tecnica, ossia se la durata dell'accordo finanziario dovesse essere di uno, di due o di cinque anni. In realtà il contrasto era molto più profondo: a livello finanziario, ciò che Fanfani aveva implicitamente minac-

¹⁹ « L'Unità », 2 luglio 1965.

ciato con le proposte « ponte » era un riesame ed una revisione generale del regolamento finanziario. Il 3 luglio Albertario ammise che questa revisione era la principale causa del dissidio. Il 28 luglio Fanfani lasciò capire che la vera causa della rottura dei negoziati era di natura politica e, premendogli che non si continuasse ad incolparne l'Italia, rivelò di avere offerto ai francesi, a giugno, una seconda riunione dei Sei sulle questioni politiche²⁰. A livello politico Fanfani sembrava soprattutto interessato a contrastare la Francia, formando se possibile un fronte comune contro di essa, comprendente i tedeschi²¹, e puntando sull'istanza appunto di carattere politico, di aumentare i poteri del Parlamento in materia di bilancio, tappa considerata d'importanza fondamentale nel progresso verso un'Europa federale. Ad un terzo livello (oltre a quello tecnico ed a quello politico) il contrasto rifletteva un passato di risentimenti nei confronti della leadership francese nella politica agricola, condizione che era stata aggravata, secondo gli italiani, dall'atteggiamento della Francia sul problema del contributo finanziario italiano²². L'apertura all'Italia di Giscard d'Estaing nelle ultime ore della riunione del Consiglio, poté sembrare un appello troppo scoperto e persino un insulto. « The Times » ipotizzò infatti che Ferrari-Agradi si fosse risentito per l'affermazione di Couve de Murville secondo la quale ogni paese voleva tirarsi fuori dal Fondo quanto più possibile²³.

Il periodo della « sedia vuota »: luglio 1965-gennaio 1966

Fanfani fu sollecitato da alcuni settori della stampa internazionale e dagli esponenti politici più in vista ad incoraggiare ed a mantenere in vita un fronte unico dei Cinque, più la Commissione contro la Francia. Il leader repubblicano La Malfa propose di isolare De Gaulle e di aprire negoziati con la Gran Bretagna e l'Efta²⁴. Il vice-segretario del Psi sperava che la « coraggiosa resistenza » del-

²⁰ « Corriere della Sera », 29 luglio 1965.

²¹ « The Observer », 25 luglio e 24 ottobre 1965, prestò fede all'idea che gli italiani erano stati incoraggiati nella loro linea dura contro la Francia dagli Stati Uniti che si erano espressi a favore dell'Italia definendola « un onesto sensale » in Europa e in Sud America. Vedere anche un articolo simile su « La Nazione », 2 luglio 1965. Il « New York Times » riferì che i funzionari francesi accusavano gli Stati Uniti per il voltafaccia della Germania nelle ultime ore dei negoziati, 2 luglio 1965.

²² I francesi erano sensibili al risentimento italiano per i benefici che essi traevano dalla politica agricola comune. Tuttavia essi pensavano fosse ingiustificato in quanto i benefici che la Francia traeva erano dovuti al fatto che essa era la maggior produttrice agricola della Comunità. « 24 Ore », 18 luglio 1965.

²³ « The Times », 2 luglio 1965.

²⁴ Vedere « Il Mattino », 3 luglio 1965 e « La Voce Repubblicana », 28 ottobre 1965.

l'Italia a De Gaulle fosse continuata²⁵. « Il Messaggero » scrisse che per i Cinque non sarebbe stato possibile in alcun modo recedere dai loro principi²⁶. « L'Espresso » ammoniva che se i Cinque avessero chinato la testa di fronte a De Gaulle, avrebbero meritato la condizione di vassallaggio che egli voleva assegnare loro²⁷. Fanfani dovette essere incoraggiato dall'affermazione di Mansholt secondo la quale « era inammissibile che gli altri cinque membri e la Commissione si lasciassero legare le mani dalla Francia », e dalle reazioni dei suoi colleghi ministri degli esteri alla decisione della Francia di boicottare la Comunità²⁸. Il 7 luglio il presidente della Repubblica Saragat e il Ministro degli esteri Fanfani incontrarono il presidente della Germania Federale, Lübke, il cancelliere Erhard e il ministro degli esteri Gerhard Schroeder. Alla fine delle riunioni Saragat annunciò: « Siamo uniti nell'alleanza atlantica e negli organismi europei. Non vogliamo un'Europa arcaica ed individualistica, ma un'Europa aperta alleata degli Stati uniti »²⁹. I tedeschi e gli italiani convennero sull'opportunità che la Commissione presentasse, rivedute, le sue proposte finanziarie, da discutersi nella riunione del Consiglio del 26 luglio; e, sebbene Spaak per il Belgio e Werner per il Lussemburgo si fossero opposti ad una riunione dalla quale la Francia fosse assente, il Consiglio si riunì e la Commissione espose le nuove proposte. A Fanfani fu chiesto di fare da interlocutore tra la Francia e la Commissione. L'ironia della richiesta stava nel fatto che Fanfani, in compagnia di Hallstein e di Schroeder, era diventato « persona non grata » per i francesi. De Gaulle avrebbe accettato come mediatore solamente Spaak.

In autunno Fanfani lasciò la scena europea per diventare presidente dell'assemblea generale delle Nazioni unite. Come presidente del Consiglio non era riuscito a portare i Cinque né ad una posizione concorde nei confronti della Francia, né ad una soluzione costruttiva della crisi. Pertanto, nel settembre 1965 fu la Francia a prendere l'iniziativa e a costringere gli altri all'azione. In una conferenza stampa il generale De Gaulle espose le critiche della Francia per l'evoluzione della Comunità ed il punto di vista francese sull'unità dell'Europa. De Gaulle definì la Comunità di allora un'irresponsabile tecnocratica fabbrica di parole: « La Francia contrappone a questo schema il piano di una cooperazione organica tra stati, che potrebbe evolvere verso una confederazione. Pensiamo che il nostro piano

²⁵ « Il Sole », 3 luglio 1965.

²⁶ « Il Messaggero », 2 luglio 1965.

²⁷ « L'Espresso », 11 luglio 1965, p. 3.

²⁸ « Le Monde », 4-5 luglio 1965.

²⁹ « Agence Europe », 7 luglio 1965.

si adatti a ciò che le nazioni del nostro continente sono realmente, in questo momento e in questa epoca. È anche l'unico piano che permetterebbe ad altri paesi quali l'Inghilterra e la Spagna di diventarne membri, perché essi, come del resto anche i nostri, non vogliono perdere la loro sovranità partecipandovi. Infine, questo piano renderebbe concepibile un accordo di tutta l'Europa »³⁰. Il 20 ottobre Couve de Murville illustrò all'Assemblea nazionale la posizione della Francia nei confronti della Cee, criticando in particolare il ruolo svolto dalla Commissione nei negoziati e traendo da questi alcune conseguenze: la Francia non poteva mettere il suo destino nelle mani di una Commissione o di una maggioranza di governi della quale essa non faceva parte. « Dico chiaro e tondo — affermò — che, a nostro parere... gli interessi francesi non hanno altri difensori che il governo francese... »³¹. Il discorso di Couve de Murville all'Assemblea nazionale destò enorme scalpore nel Parlamento europeo riunitosi contemporaneamente. Circolava la voce che egli avesse intenzione di chiedere una revisione del Trattato per aggirare la clausola della regola maggioritaria, che sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio. Molti delegati protestarono apertamente. Mario Pedini annunciò solennemente che l'Italia era una sincera sostenitrice del Trattato.

Poiché la Francia aveva notificato le sue condizioni per la ripresa dei negoziati, i Cinque si accinsero a riunirsi per prenderle in esame. Spaak propose di invitare la Francia ad una riunione nella quale i Sei potessero mettere a confronto le loro divergenze in assenza della Commissione, ma il progetto ebbe in Italia un'accoglienza piuttosto ostile da parte dei più accesi europeisti. Altiero Spinelli scrisse su « La Voce repubblicana » un articolo intitolato: « Non piegarsi », nel quale raccomandava ai Cinque di opporsi al Generale, di prendere le decisioni all'interno del Consiglio e di rifiutarsi di incontrare la Francia fuori degli organismi comunitari³². Alla sfida della Francia si doveva rispondere con un'altra sfida: o un'Europa federale o la fine del Mercato comune. Levi-Sandri, membro della Commissione, convenne con Spinelli che bisognava essere duri con i francesi, e suggerì perfino di andare avanti con l'integrazione europea senza la Francia che, pensava, non sarebbe rimasta a lungo fuori dall'orbita della Comunità³³. Analoga posizione assunse Giovanni Malagodi, leader del Pli, che propose una « iniziativa italiana »³⁴. La Comunità non si doveva fermare per l'assenza dei francesi;

³⁰ *Ibidem*, 9 settembre 1965.

³¹ « Bollettino stampa dell'ambasciata francese », 20 ottobre 1965, p. 7.

³² « La Voce Repubblicana », 2 settembre 1965.

³³ « Il Giorno », 9 ottobre 1965.

³⁴ « Il Resto del Carlino », 26 settembre 1965.

i partiti «democratici» e i sindacati italiani avrebbero rilanciato l'Europa; la Francia si sarebbe inevitabilmente aggregata. Anche i piú moderati, in Italia, convennero sulla necessità di un fronte unico dei Cinque.

Avvicinandosi la data della riunione dei Cinque, gli italiani si interessarono alla composizione della loro delegazione. Poiché Fanfani era a New York convalescente per un incidente occorsogli, si vociferò che Moro stesso lo avrebbe sostituito a capo della delegazione oltre a partecipare come presidente del Consiglio; ma gli avvenimenti interni (il pericolo di una crisi di governo) impedirono a Moro di partire. L'effettiva composizione della delegazione fu resa nota solo il 24 ottobre, e ne risultò capo il ministro Colombo (che in quell'incarico non era il favorito né dei socialisti né di Fanfani). La riapparizione di Colombo a Bruxelles era il segno del ritorno della linea diplomatica al posto di quella politica nell'atteggiamento italiano. Come si vedrà, il suo ruolo sarebbe stato di nuovo essenzialmente conciliante, senza peraltro sacrificare gli interessi agricoli.

La riunione di Bruxelles si aprí il 25 ottobre. Colombo si incontrò con ognuno dei ministri degli esteri prima dell'apertura formale della sessione, allo scopo di predisporre le basi dell'accordo. L'atmosfera era tesa; i tedeschi erano particolarmente irritati da una esplosiva notizia, secondo la quale De Gaulle, in una conversazione privata, aveva escluso la possibilità di un armamento nucleare della Germania. Inoltre il governo tedesco, appena eletto, non aveva ancora giurato, e pertanto la sua delegazione non poteva prendere decisioni di sorta. Gli italiani, ciononostante, stesero uno schema di dichiarazione politica: qualora già nella prima sessione fosse stato impedito il proseguimento del dibattito, essi avrebbero invitato le delegazioni ad un pranzo per un ulteriore scambio di vedute. Colombo, Ferrari-Agradi e l'ambasciatore Venturini lavorarono su quello schema durante la notte.

I Cinque, riunitisi in Consiglio il giorno successivo, rilasciarono una dichiarazione secondo la quale i Trattati di Roma e di Parigi dovevano essere «ulteriormente attuati, nella fedeltà ai principi che li informavano», che i negoziati «dovevano essere ripresi appena possibile», che il memorandum della Commissione sulla politica finanziaria, nel nuovo testo, «avrebbe consentito di negoziare positivamente», e che doveva essere indetta una riunione straordinaria del Consiglio, comprendente i francesi, per esaminare «lo stato generale della Comunità»³⁵. Il comunicato avrebbe dovuto essere sottoposto

³⁵ « Agence Europe », 26 ottobre 1965.

personalmente alla Francia da Colombo³⁶. I Cinque discussero anche il problema finanziario, su cui erano state presentate richieste specifiche dalla Germania e dall'Italia. L'Italia insisteva per le indennità nei settori degli ortofrutticoli e dei grassi ed olii, sebbene non fossero state stabilite le relative politiche di mercato; chiedeva inoltre che venissero considerati i suoi interessi nella politica dello zucchero e nelle misure di intervento per gli ortofrutticoli; ribadiva infine la necessità di adottare politiche di sviluppo sociale e regionale.

Per il resto dell'anno i colloqui bilaterali portarono i Sei all'idea di concordare una riunione che appianasse le loro divergenze; riunione che non poteva essere indetta prima di gennaio a causa delle elezioni generali francesi di dicembre. In novembre l'atmosfera migliorò considerevolmente, essendo circolata la voce che la Germania era disposta ad ammettere la tesi della Francia secondo la quale la Commissione aveva oltrepassato i suoi poteri. Si parlò persino della possibilità di sostituire Walter Hallstein alla presidenza della Commissione. Il 18 novembre De Gaulle rese noto al suo governo che la Francia era pronta a discutere ed il 26 novembre un portavoce gollista dichiarò all'Assemblea generale la disponibilità del governo per un vertice sulla cooperazione politica nel 1966. In dicembre, Colombo, quale portavoce dei Cinque, incontrò diverse volte Couve de Murville allo scopo di stabilire l'agenda per le riunioni dei Sei.

I Sei si incontrarono a Lussemburgo il 17 ed il 18 di gennaio e di nuovo il 29 ed il 30 dello stesso mese. I due argomenti principali all'ordine del giorno erano le funzioni della Commissione e la regola maggioritaria nelle votazioni in Consiglio. Il dibattito più acceso si ebbe sulla questione del voto. Spaak e Colombo proposero formule di compromesso nel tentativo di conciliare la posizione francese con l'impegno dei Cinque a non modificare il Trattato. Alla metà del mese, essendosi aperta in Italia una crisi di governo, la

³⁶ « Il piccolo miracolo dei Cinque fu opera di varie personalità ed elementi; alcuni dei quali sono certi che il loro contributo al raggiungimento dell'obiettivo non sarà mai interamente apprezzato o compreso. Un credito speciale bisogna conferirlo agli italiani che diedero coerenza agli sforzi dei Cinque, soprattutto moderando la linea fino ad allora più aggressiva dei tedeschi e degli olandesi, quindi assicurandosi la cooperazione dei belgi e dei lussemburghesi che erano ancora su posizioni conciliatorie. Il 1° luglio la presidenza del Consiglio dei ministri passò dalla Francia all'Italia, da Couve de Murville a Colombo (ministro delle finanze italiane), dato che Fanfani si stava recando a New York alla presidenza dell'Assemblea generale delle Nazioni unite per la sessione autunnale. Nel suo ruolo Colombo si servì della sua vasta esperienza a Bruxelles e di notevoli doti personali contribuendo allo sforzo generale di tenere uniti sia i Cinque che la Comunità. I suoi eccellenti rapporti personali con uomini chiave come Spaak, contribuirono anche notevolmente ». John Newhouse, *Collision in Brussels, the Common Market Crisis of 30 June 1965*, Londra, 1967, p. 132.

delegazione italiana avanzò la richiesta di rinviare la seconda riunione. Per le pressioni dell'Olanda e del Belgio, desiderosi di negoziare, l'Italia ritirò la richiesta, ma ovviamente, alla riunione, Colombo ebbe le mani legate: non avendo istruzioni, poteva soltanto ascoltare. Il ruolo sostenuto da Colombo nel portare i Sei al tavolo della Conferenza era stato molto apprezzato sia nella Comunità sia in Italia, specialmente dopo l'incontro dei Cinque in ottobre³⁷. Tuttavia, nei tre mesi successivi l'attenzione pubblica venne assorbita dai problemi interni e fu inevitabile un certo disimpegno dalle questioni della Comunità. La figura di Colombo a Lussemburgo richiamava molto da vicino quella d'un « invalido ».

Gli accordi di Lussemburgo, che sostanzialmente si limitarono a prendere atto della controversia tra la Francia ed i partners sulla regola maggioritaria, furono una soluzione men che soddisfacente per i fondamentali problemi politici esistenti tra i Sei. Fu un fatto solo simbolico, e sarebbe rimasto, come prevede Colombo, quasi una spada di Damocle sopra il Consiglio. La dichiarazione unilaterale della Francia fu l'ammissione di un paese che si trovava in assoluta minoranza su problemi essenziali per la Comunità quali i rapporti con gli Stati Uniti, la Nato e la Gran Bretagna, e l'evoluzione della Comunità verso una struttura politica. Tra i Cinque esisteva una completa intesa sulle istanze più generali; ma, come dovevano scoprire con vivo disappunto i rappresentanti italiani, essa non esisteva su alcune questioni specifiche, specialmente su certe esigenze vitali dell'agricoltura meridionale. Nei negoziati successivi le discordanze si fecero più evidenti; infatti, nonostante gli sforzi da parte dell'Italia di essere sempre in prima linea sulla questione dell'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, e nonostante i suoi successi nel creare un fronte dei Cinque contrapposto alla Francia, i problemi dell'agricoltura italiana all'interno della Comunità rimasero insoluti.

La guerra delle arance

La cosiddetta « guerra delle arance » dovette essere per l'Italia il compendio delle frustrazioni di una politica agricola comune che sembrava funzionare a favore della Francia e dell'Olanda ma non giovava all'agricoltura italiana. Nonostante gli accordi strappati nel 1964, l'Italia non era riuscita a far prendere delle decisioni

³⁷ Vedere gli articoli del 26 ottobre 1965 su « La Gazzetta del Popolo »; del 27 ottobre 1965 su « Il Tempo », « La Stampa », « Paese Sera », « Il Messaggero », e del 28 ottobre su « Il Giornale d'Italia ».

su una nuova organizzazione comune dei mercati per gli ortofrutticoli né, per lo stesso settore, a far stabilire una politica commerciale definitiva. Il sistema di tasse compensative che era stato finalmente adottato nella primavera del 1965 venne vivamente contestato per quanto riguardava il mercato delle arance. Le denunce cominciarono nel settembre 1965. Per quattro anni consecutivi la Commissione aveva rifiutato ai tedeschi l'autorizzazione ad importare dai paesi terzi un contingente di agrumi esente da imposte, e ciò perché la produzione italiana di agrumi aveva bisogno di essere incoraggiata. Israele e la Spagna, concorrenti dell'Italia, contestarono il metodo della Comunità di calcolare i prezzi di entrata delle arance come discriminatorio; la Wholesale Trade Union, il sindacato dei grossisti della Cee, si lamentò delle imposte protettive sulle arance; alcune associazioni belghe si unirono al coro sostenendo che le arance italiane non avrebbero dovuto essere protette a causa della loro scadente qualità.

Le pressioni continuarono in ottobre, quando la Commissione fissò i prezzi stagionali di riferimento per le arance, lavorando in stretta collaborazione con l'amministrazione italiana³⁸; collaborazione non tanto stretta, però, se si considerava che, pur avendo l'Italia chiesto un aumento del 20% rispetto ai livelli del 1964, la Commissione ne concesse solo uno del 5%.

Le proposte sui livelli dei prezzi della Commissione andarono al Comitato di gestione per gli ortofrutticoli in novembre. Il Comitato votò contro, con maggioranza qualificata, e precisamente: il Belgio, il Lussemburgo e l'Italia a favore; la Germania, l'Olanda e la Francia contro³⁹. L'argomento in contrario era che ne sarebbe derivato un forte aumento dei prezzi al consumo e che la produzione italiana era modesta (solo il 6% delle arance consumate nei paesi importatori). L'Italia ribatté richiamandosi all'aumento dei prezzi delle uova, del mais, ecc., provocato in Italia dalla regolamentazione comunitaria, e tornò ad insistere sul principio dell'equilibrio nella regolamentazione dei mercati. Nei commenti italiani alle decisioni del Comitato si poteva riscontrare una certa amarezza. « Il Globo » affermò: « La decisione negativa... costringe a riesaminare i nostri rapporti con gli altri membri della Comunità »⁴⁰. « Il Sole » si lamentò: « Perché soltanto noi italiani dobbiamo rinunciare all'aiuto in settori

³⁸ L'Italia nel 1964 aveva portato la Commissione di fronte alla Corte di giustizia lamentando che i livelli dei prezzi stabiliti erano al di sotto dei prezzi medi al produttore.

³⁹ « 24 Ore » riportò che solo l'Italia aveva votato per le proposte della Commissione, 4 novembre 1965.

⁴⁰ Citato su « The Times », 10 novembre 1965.

vitali come quelli degli agrumi, dell'olio di oliva e del riso, che costituiscono le sole risorse produttive per alcune nostre zone depresse? »⁴¹. Secondo « The Times », negli ambienti del ministero degli affari esteri, « si faceva osservare che l'Italia aveva appoggiato, ad un certo prezzo, la protezione dei cereali francesi e dei prodotti lattiero-caseari tedeschi », e ci si chiedeva: « Perché per l'Italia vale un altro metro? »⁴². L'Unione dei produttori ed esportatori di frutta siciliani inviò pressanti appelli al ministero dell'agricoltura perché difendesse gli interessi della categoria. Bonomi mandò un telegramma ad Hallstein.

La Commissione tenne duro sulle proprie proposte, sulla cui validità il Consiglio doveva decidere entro un mese, replicando che l'aumento dei prezzi al consumo sarebbe stato soltanto del 5% circa nei tre mesi della campagna, e che esso poteva essere facilmente assorbito dai dettaglianti, il cui margine in Francia e nei paesi del Benelux si aggirava sul 100%. Nella riunione dei Cinque del dicembre, tuttavia, la Commissione fu d'accordo nel rivedere e nel ripresentare le proposte nel gennaio 1966, quando presumibilmente la Francia sarebbe ritornata nel Consiglio.

Le nuove proposte della Commissione comprendevano una attenuazione delle misure verso i paesi terzi e il pagamento di integrazioni di prezzo agli agrumicoltori italiani⁴³. Sarebbero quindi stati abbassati del 15% i prezzi di riferimento. In gennaio la Commissione riferì al Consiglio che l'Italia non aveva un adeguato apparato amministrativo per distribuire le integrazioni ai produttori. Fu pertanto necessario modificare le proposte per la campagna 1965-66: si sarebbero pagate restituzioni all'esportazione anziché integrazioni di prezzo⁴⁴. L'Italia allora propose che la responsabilità finanziaria delle restituzioni andasse a carico dei soli partners, poiché le nuove proposte non giovavano al consumatore italiano. Nel Comitato speciale soltanto l'Olanda fu favorevole alle nuove proposte; la Germania ed il Belgio si mostrarono riluttanti; la Francia era contraria per principio ai

⁴¹ « Il Sole », 6 novembre 1965.

⁴² « The Times », 10 novembre 1965.

⁴³ « Il Sole », espressione dell'opinione della grande industria, aveva nel frattempo rivisto la sua posizione sul problema degli agrumi, specialmente alla luce del risentimento che esso aveva causato all'interno della Comunità da parte della Spagna e dei paesi del Maghreb, paesi in via di sviluppo che avevano bisogno del capitale straniero per comprare, fra le altre cose, prodotti industriali italiani. Esso sollecitò la Commissione a cercare una nuova soluzione al problema, 9 gennaio 1965.

⁴⁴ La Coltivatori diretti rese nota allora una dichiarazione sia contro le integrazioni di prezzo sia contro le restituzioni alle esportazioni. I telegrammi di Bonomi giunsero a Ferrari-Aggradi, a Mansholt, a Levi Sandri. « Il Globo », 16 gennaio 1966.

sussidi alla produzione; la Germania sostenne che il sistema di prezzi di riferimento aveva fatto diminuire il consumo delle arance del 50% nel dicembre 1965. Nella Commissione parlamentare per l'agricoltura le proposte incontrarono l'opposizione non solo dei francesi e dei tedeschi ma anche degli italiani; i quali ultimi preferivano mantenere il sistema dei prezzi di riferimento esistenti, difeso dallo stesso Mansholt nonostante le nuove proposte della Commissione.

In febbraio, nel Comitato speciale, le delegazioni, tranne l'italiana, sembravano disposte a studiare una soluzione provvisoria per la campagna che terminava ad aprile. Il Comitato fu d'accordo inoltre sul fatto che, se non si fosse trovata un'alternativa al sistema dei prezzi di riferimento per il 1° aprile, lo si sarebbe dovuto adottare anche per la campagna successiva.

In marzo il problema delle arance fu discusso in un incontro dei rappresentanti permanenti, dove soltanto l'Italia si oppose ad una soluzione provvisoria per la campagna in corso. Il 1° aprile passò senza che fosse intervenuto alcun cambiamento. Così la questione delle arance fu temporaneamente accantonata nel violento dibattito sui problemi politici che assorbì il Consiglio in primavera.

II. Gli accordi del 1966

Il risveglio degli interessi

Nel 1966 l'Italia si trovava nelle stesse condizioni del 1964 ossia con le stesse istanze insoddisfatte nei confronti della politica comunitaria. La differenza stava nel fatto che la sua politica di conciliazione da quell'anno sarebbe stata completamente sostituita dalla « politica degli interessi »; cambiamento dovuto soprattutto al maggiore senso critico con cui, all'interno del paese, si seguiva ora la posizione italiana a Bruxelles. In questo movimento di opinione si distinguevano due voci principali. Una voce era quella dei gruppi agricoli e del pubblico piú disparato, fortemente irritati per la lentezza della diplomazia comunitaria nel progredire sulla strada della sovranazionalità. Il risentimento nasceva dal fatto che la Francia, il paese che aveva ostacolato l'unificazione politica, era anche la principale beneficiaria della politica agricola comune: in tale ottica i contributi dell'Italia al Fondo agricolo venivano considerati un aiuto all'agricoltura francese a detrimento di quella italiana.

La seconda voce, corrente nei giornali, nelle conferenze stampa, nei telegrammi, nelle lettere aperte e nei comunicati riguardava i negozianti agricoli. In febbraio il Cirai (un gruppo di pressione composto da Coldiretti, Confagricoltura e Federconsorzi) espresse la speranza che la politica agricola comune venisse interamente ridiscussa e che i negozianti investissero tutti gli aspetti della politica agricola: i mercati, i prezzi, le strutture e i problemi sociali. La Federconsorzi sottolineò, in particolare, l'importanza di una politica dei prezzi e lamentò il fatto che i prezzi delle carni e del latte proposti dalla Commissione per la nuova campagna fossero troppo bassi. Il 1° e il 2 marzo il Cnel, esaminata la politica agricola comune, si pronunciò criticamente

nei confronti delle sue prospettive di sviluppo, adottando all'unanimità una serie di risoluzioni su quella che, a suo avviso, sarebbe dovuta essere la posizione dell'Italia nei nuovi negoziati. Dal 1° luglio 1967, secondo il Cnel, *a)* avrebbero dovuto essere approvate le linee generali delle politiche strutturali, regionali e sociali; *b)* avrebbero dovuto essere in via di completamento i regolamenti per i mercati dei grassi e degli olii, dello zucchero, del tabacco, dei fiori e degli ortofrutticoli; *c)* la sezione orientamento del Feoga non avrebbe dovuto più essere subordinata alla sezione garanzia e le sue risorse finanziarie avrebbero dovuto essere rapportate ai bisogni; *d)* avrebbero dovuto essere protette le produzioni tipiche italiane dell'olio d'oliva, del grano duro, dello zucchero e del tabacco. Il Cnel chiese poi che le politiche dei prezzi dei vari prodotti fossero tali da evitare squilibri nella produzione¹ e che le misure suddette fossero collegate ad un accordo sulla politica finanziaria. Ma tutto ciò che i negoziatori italiani potevano sperare di ottenere era un completamento soddisfacente dell'organizzazione comune dei mercati, prezzi « equi » e una riduzione dei contributi italiani al Fondo.

La linea della « globalità » e della « solidarietà »

Il 28 febbraio ed il 1° marzo il Consiglio tornò a riunirsi, presenti i francesi per la prima volta dopo otto mesi, con il regolamento finanziario in testa all'ordine del giorno. Nel Comitato dei rappresentanti permanenti erano già state chiarite le posizioni di alcuni paesi. L'Italia, che non insisteva più per un regolamento provvisorio valido per uno o due anni, insieme con la Germania chiedeva un accordo generale, non limitato esclusivamente al regolamento finanziario. In apertura di seduta, l'Italia, rappresentata da Mario Zagari e dall'ambasciatore Venturini, rappresentante permanente, annunciò una riserva a priori su qualsiasi decisione in merito al Feoga o all'acceleramento dell'unione doganale; se non fossero stati attuati i mercati comuni degli ortofrutticoli e dell'olio analogamente a quello dei cereali, cioè con una completa assunzione a carico della Comunità della relativa responsabilità finanziaria, secondo i principi della « globalità » e della « solidarietà » comunitaria. Couve de Murville rimproverò aspramente all'Italia di aver posto condizioni alla decisione sul regolamento finanziario; ma Venturini, per le pressioni esercitate

¹ Cnel, *Osservazioni e proposte sulla politica agricola comune e sui problemi dell'anticipazione al 1° luglio 1967 della unione doganale fra i paesi del Mercato comune*, Roma, 1966, pp. 50, 51.

dall'opinione pubblica italiana, insistette per un equilibrio globale dei vantaggi nel mercato agricolo comune.

Il 7 e l'8 marzo i ministri dell'agricoltura si riunirono per discutere le politiche dei prezzi. La Commissione aveva presentato, oltre alle proposte sui prezzi del latte e delle carni bovine per la campagna in corso, proposte per la determinazione di un livello comune dei prezzi per tutti i settori, da applicare nella fase del mercato unico. Nella discussione sui prezzi del latte e delle carni bovine per il 1966-67, il ministro Restivo ottenne per l'Italia una proroga degli alti prezzi del latte (10,30 U.c./100 Kg., che sarebbe sceso a 9,5 U.c. nella fase di mercato unico) ed un aumento del prezzo delle carni bovine da 378 a 400 lire per kg.². L'Italia ed i partners, mantenuta una riserva ufficiale sulle proposte della Commissione per la fissazione dei prezzi comuni, convennero sia di fissare i prezzi entro il 1° giugno, sia di adottare i regolamenti sull'olio di oliva, sugli ortofrutticoli e sullo zucchero entro il 1° luglio.

Nel sottoporre all'approvazione le sue politiche dei prezzi per la fase del mercato unico, la Commissione aveva presentato anche una valutazione degli effetti che i prezzi avrebbero avuto sul mercato nazionale. La caduta dei prezzi del latte liquido in Italia, da 10,30 U.c. per 100 kg. a 9,5 U.c. non avrebbe influito sul prezzo del latte industriale, che sarebbe stato contenuto dalla protezione dei mercati del formaggio e del burro. Così, secondo lo studio della Commissione, l'unico vero cambiamento di prezzo sul mercato italiano sarebbe stato il ribasso del prezzo dello zucchero: un ribasso di circa il 13%, compensato dalle integrazioni ai bieticoltori e da un aumento del consumo. La Commissione aveva presentato anche una valutazione delle spese della sezione garanzia del Feoga nel 1966-67, supposto in atto il funzionamento delle politiche di mercato e dei prezzi per tutti i settori. La sezione garanzia avrebbe ricevuto 1.160 milioni di U.c. (di cui 300 milioni per i cereali, 460 milioni per il latte e i prodotti lattiero-caseari e 135 milioni per l'olio di oliva); la sezione orientamento in base alla « regola del terzo » avrebbe ricevuto 384 milioni di U.c. I dati riscossero scarsa attenzione da parte della stampa italiana, che continuò a dimostrarsi insoddisfatta nei confronti del Feoga e della politica agricola comune in generale. Gli ambienti della Comunità erano per questo preoccupati dell'opinione pubblica italiana, tanto che venne annunciato un viaggio speciale di Mansholt a Roma³.

² Il « Corriere della Sera » dell'8 marzo 1966 riportava tuttavia che Restivo stava cercando un aumento di 410 lire al kg. per la carne di manzo.

³ Vedere gli articoli su « La Nazione », « Il Resto del Carlino », « Il Tempo », e « Il Globo » del 19 marzo 1966.

Il 21 e il 22 marzo i ministri degli esteri e dell'agricoltura si incontrarono simultaneamente a Bruxelles e, nonostante il dubbio e le incertezze sul futuro dell'Europa causati dall'annuncio che la Francia avrebbe ritirato le sue forze dalla Nato, si impegnarono con grande energia a completare la politica agricola comune, l'unione doganale ed i colloqui preparatori del Kennedy Round. I francesi insistettero sulla priorità dell'accordo finanziario; i tedeschi premettero per una soluzione globale, che comprendesse una posizione definitiva della Comunità nel Kennedy Round ed un accordo sui prezzi comuni; il ministro Restivo, dopo aver anch'egli sottolineato l'importanza del principio della globalità, lamentò energicamente il fatto che ancora restavano da stabilire i regolamenti sugli ortofrutticoli e sull'olio di oliva. Mansholt appoggiò la posizione italiana, ed offrì un compenso finanziario per la mancanza di un'organizzazione comune di mercato in questi settori nel 1965-66. Il tema più importante discusso nelle riunioni fu tuttavia la posizione della Comunità nei negoziati del Kennedy Round sulle tariffe agricole, ed in proposito Edgar Faure ripresentò il piano Pisani-Baumgartner che contrastava con quello della Commissione⁴.

Il 4 ed il 5 aprile i ministri si riunirono nuovamente. La delegazione tedesca impose che si trattasse del Kennedy Round e Couve de Murville ricordò l'impegno della Francia per la priorità della politica finanziaria. Nel dibattito sul piano Faure-Pisani, Fanfani espresse su di esso valutazioni negative, condivise dagli altri quattro partners, sostenendo che i tempi erano maturi per una soluzione economica anziché sociale del problema delle eccedenze dei cereali, e che il Kennedy Round non era la sede adatta né per incoraggiare lo sviluppo dell'agricoltura né per fare della carità ai paesi in via di sviluppo. Furono discussi nei due giorni gli aspetti agricolo-industriali del Kennedy Round e come conseguenza si ebbe un'atmosfera più promettente per risolvere i problemi del finanziamento agricolo. La Germania fu paga della dimostrazione di « buona fede » della Francia sul Kennedy Round⁵ ed all'Italia vennero assicurati 45 milioni U.c. come compenso per la mancanza di politiche e finanziamenti comuni nei settori ortofrutticolo e dell'olio di oliva. Nel dibattito sul Feoga la Germania ebbe soddisfazione sul principio del calcolo delle restituzioni all'esportazione, fatto sulle esportazioni lorde anziché sulle nette, e sul tetto del 31% fissato ai suoi contributi; l'Italia l'ottenne

⁴ Il piano francese era di aumentare il prezzo del grano di circa 10 U.c. per tonnellata, cosa che avrebbe incoraggiato la produzione mondiale. La commissione propose circa 5 U.c. per tonnellata.

⁵ Faure propose anche la costituzione di un fondo comune di eccedenze di cereali da dare ai paesi poveri.

sulla clausola di revisione dei contributi nazionali. Si era aperta la strada per una conclusione sull'accordo finanziario in maggio.

I ministri dell'agricoltura tornarono ad incontrarsi alla fine di aprile, per esaminare le proposte sullo zucchero, sui grassi ed olii e sugli ortofrutticoli.

L'organizzazione comune dei mercati

ZUCCHERO

Si ricorderà che già nel gennaio 1962 la Francia aveva proposto che il mercato dello zucchero venisse organizzato come il mercato dei cereali, e che la sua tesi era stata appoggiata dal Belgio, altro esportatore di zucchero, mentre la Germania e l'Italia, paesi importatori, si erano opposte a quel tipo di organizzazione.

Grado di autoapprovvigionamento dello zucchero nella Cee (in percentuale)⁶.

	EUR-9	EUR-6	Germania	Francia	Italia	Olanda	Belgio e Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
1956-60	—	104	92	118	103	100	113	27	—	—
1973-74	91	111	98	154	57	123	199	35	117	134

Fonti: Istituto statistico delle Comunità europee, *Annuario*, ecc., cit.

In Italia, l'aumento del consumo dello zucchero aveva superato di gran lunga la produzione nonostante l'incremento della superficie coltivata. La produzione nel 1963-64 era stata di 854.000 t., la domanda di 1.283.000 t. Il problema dell'Italia stava in parte nel fatto che la produttività rimaneva estremamente bassa per la modesta resa unitaria e per le deficienze strutturali (nel 1963-64 la Germania produsse 6,31 t. di zucchero per ettaro, l'Italia soltanto 3,71). Il governo cercava di mantenere ed espandere la bieticoltura nonostante

⁶ Comunità Europee, *Newsletter*, gennaio 1967, p. 30.

la sua inefficienza, perché essa occupava un gran numero di lavoratori senza altre alternative⁷. Perciò l'Italia e la Germania, per motivi diversi, si erano opposte ad una politica comune dei prezzi e dei mercati che avrebbe limitato le loro colture di barbabietole. Una politica di prezzi troppo bassi avrebbe reso impossibile incrementare la produzione di barbabietole da zucchero, mentre una politica di prezzi troppo alti avrebbe stimolato eccessivamente la produzione della Francia e del Belgio. L'Italia e la Germania avevano chiesto pertanto che per ogni paese venissero garantiti prezzi alti fino a determinati livelli di produzione e prezzi più bassi per le eccedenze.

Nel 1966 la Commissione, che sembrava disposta ad accogliere alcune delle tesi italiane e tedesche, constatato che la produzione bieticola della Comunità superava il fabbisogno, cercò di frenarla introducendo prezzi inferiori di quelli avuti nel 1965-66. In compenso si mostrò propensa ad imporre quote di produzione per un periodo transitorio di cinque anni. In quello scorcio di aprile, le proposte della Commissione non soddisfacevano quasi nessuno dei sei paesi. Il Belgio era contrario a qualsiasi contingentamento; l'Italia e la Germania al limite dei cinque anni.

GRASSI E OLII

Una politica per i grassi e gli olii era stata adottata in linea di principio negli accordi del dicembre 1963, quando il mercato era stato diviso nel settore dell'olio di oliva e nel settore dei semi oleosi, degli olii e dei grassi vegetali, ecc. La politica della Commissione era di permettere che i semi oleosi e gli olii di semi, la cui produzione nella Comunità era molto modesta, entrassero sul mercato a prezzi vicini a quelli mondiali, riducendo le imposte praticamente a zero. Al tempo stesso i prezzi dell'olio di oliva sarebbero dovuti scendere a livelli competitivi con quelli degli altri olii, con un incremento del consumo. La Comunità, la cui produzione di olio d'oliva era concentrata in Italia e nella Francia meridionale, avrebbe pagato l'integrazione di prezzo ai produttori dei due paesi per coprire i loro alti costi, e finanziato l'ammodernamento delle tecniche di produzione.

⁷ Il governo era impegnato a difendere l'industria dello zucchero non solo nell'interesse per il bene dei coltivatori ma anche nell'interesse della stessa industria che aveva autorevoli appoggi a Roma, fra i quali sembra lo stesso ambasciatore Venturini (cfr. nota 2, cap. VII). Gian Paolo Casadio ha descritto efficacemente le pressioni esercitate su Roma e Bruxelles in difesa degli interessi dello zucchero italiano, cfr. *L'iter di una decisione agricola a livello Cee: la bieticoltura*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, Iai, Roma, 1967.

	Germania	Francia	Italia	Olanda	Belgio e Lussemburgo	EUR-6
		1956-60				
Grassi e olii vegetali	3	9	58	1	3	19
Grassi e olii animali	77	114	43	98	94	82
Grassi e olii marini	12	—	—	45	—	17
Totale grassi e olii	25	40	54	31	31	36
		1971-72				
Grassi e olii vegetali	4	26	56	3	1	31
Grassi e olii animali	98	93	66	63	68	84
Grassi e olii marini	9	—	—	—	—	4
Totale grassi e olii	33	45	57	29	29	44

Fonti: Istituto statistico delle Comunità europee.

L'Italia era l'unico paese ad avanzare importanti riserve sulla politica proposta, dovute al fatto che l'olio d'oliva era stato protetto in Italia mediante una forte tassazione della margarina e degli olii di semi. La politica della Commissione avrebbe fatto sí che il prezzo scendesse da 450 a circa 250 lire il litro; pertanto la competitività dell'olio di oliva sarebbe dipesa dal suo nuovo prezzo di mercato e dalla misura in cui la Comunità sarebbe stata disposta a sovvenzionarne la produzione in Italia. Un ulteriore problema era costituito dall'impianto del sistema amministrativo per distribuire l'integrazione di prezzo ai produttori essendo necessario identificare centinaia di migliaia di piccoli agricoltori e accertare la loro produzione. Alla fine l'Italia accettò il sistema della Comunità e chiese che l'integrazione fosse applicata anche al settore dei vinaccioli⁸. Il Consiglio acconsentì ad un periodo di prova di un anno.

ORTOFRUTTICOLI

Il regolamento degli ortofrutticoli fu come sempre il piú controverso. Nei negoziati del dicembre 1964 l'Italia aveva ottenuto la promessa che il mercato degli ortofrutticoli sarebbe stato organizzato analogamente a quello dei cereali, specie in tema di intervento sul mercato e di restituzioni all'esportazione. Il dissenso nel Consiglio fu scoperto ed immediato. L'Olanda e la Germania si richiamarono

⁸ Vedere l'articolo di Albertario sul « Corriere della Sera », 24 giugno 1966.

essenzialmente al fattore costo. In febbraio la Commissione fece una valutazione di quanto l'intervento sul mercato sarebbe costato al Feoga in un anno per le arance e i pomodori: il costo totale per le arance era di 2.458.765 U.c. e per i pomodori di 10.903.593 U.c. I dati non servirono a far cambiare le opinioni e nel 1966 soltanto l'Italia difendeva le proposte della Commissione. L'ovvia mancanza di consenso all'interno del Consiglio fece sí che la Commissione introducesse nuove proposte comprendenti la determinazione di prezzi di base stabiliti per parecchi ortofrutticoli. L'intervento sul mercato sarebbe scattato solamente quando i prezzi fossero scesi di una certa percentuale sotto quelli di base. Un cosí complicato meccanismo aveva lo scopo di assicurare la Germania e l'Olanda che le responsabilità finanziarie della Comunità per l'intervento sul mercato sarebbero state limitate. I prezzi di base e d'acquisto sarebbero stati stabiliti solo per certi prodotti: pere, mele, arance, mandarini, pesche, uva, pomodori, cavolfiori e limoni. I gruppi di produttori ed i vari governi avrebbero gestito gli interventi sul mercato, i cui importi, entro certi limiti, sarebbero stati rimborsati dal Feoga. Tuttavia, la Germania rimase contraria per principio agli interventi sul mercato.

REGOLAMENTO FINANZIARIO

Il 4 ed il 5 maggio i ministri degli esteri discussero soprattutto il regolamento finanziario, realizzando progressi tali da consentire alla Commissione di proporre un compromesso complessivo il 9 maggio. Essenzialmente il nuovo regolamento si articolava nei seguenti punti: 1) i nuovi accordi sul Feoga coprivano il periodo 1965-70; 2) la libera circolazione dei prodotti, sia industriali, sia agricoli, sarebbe cominciata il 1° luglio 1968, ma il completo finanziamento della Comunità già il 1° luglio 1967; 3) il finanziamento sarebbe stato alla fine esteso ai settori del vino e del tabacco; 4) dal 1° luglio 1967, il 90% di tutti i prelievi sarebbe andato al Feoga, insieme ai contributi nazionali, che, per il periodo 1967-70, sarebbero stati ripartiti in ragione del 31,2% per la Germania, 32% per la Francia, 20,3% per l'Italia, 8,2% per l'Olanda, 8,1% per il Belgio e 0,2% per il Lussemburgo; 5) le spese della sezione orientamento dovevano essere limitate a 285 milioni di U.c. annui, consentendo di accordare ai progetti sovvenzioni sino ad un massimo del 40% del costo; 6) la Commissione includeva anche un calendario per il completamento dei regolamenti ancora in attesa.

Le reazioni furono insieme caute e critiche. L'Italia, avanzate riserve sulla questione del tabacco, dato che il finanziamento dipen-

deva da una ristrutturazione del suo monopolio statale, e sulla data dell'entrata in vigore del nuovo regolamento degli ortofrutticoli, chiese che quest'ultima fosse fissata al 1° gennaio 1967, che le spese della sezione orientamento venissero aumentate a 325 milioni di U.c. annui e che le sovvenzioni accordate fossero aumentate al 33% del costo nella generalità dei casi ed al 50% per i progetti speciali.

La sera del 10 maggio la Commissione modificò il suo compromesso e si raggiunse l'accordo alle cinque della mattina seguente. La Germania mantenne riserve sull'accordo fino a quando non si fossero fatti progressi sia nel Kennedy Round sia nelle politiche dei prezzi e dei mercati comunitari. Fanfani dichiarò il suo consenso soggetto ad approvazione da parte del governo italiano; e la delegazione olandese subordinò il suo all'approvazione del Parlamento di quel paese. Era chiaro che tutti e tre gli stati si apprestavano a presentare richieste in altri settori.

I Consigli agricoli del luglio 1966

Fra l'11 maggio e la fine di luglio i colloqui procedettero su tutte le questioni della Cee, persino sulla politica sociale. Il 21 maggio l'Italia rese esplicita la sua richiesta che il 1° luglio 1968 avesse inizio la completa uguaglianza di trattamento e la libera circolazione dei lavoratori. Questo atteggiamento non conciliante era in parte il risultato di pressioni interne, che divennero più evidenti con l'intensificarsi dei negoziati. Il diffuso malcontento per lo sviluppo della politica agricola comune raggiunse il suo vertice con la prima discussione generale sull'argomento, tenutasi in giugno al Parlamento italiano. Non erano cessate peraltro le pressioni esercitate dai gruppi di agricoltori, soprattutto in rapporto ai prezzi comuni. Alla fine di aprile Alfonso Gaetani, diventato presidente del Copa, aveva chiesto a nome della Confagricoltura, prezzi più alti per lo zucchero, il latte e le carni, ed una revisione dei prezzi del grano tenero; richieste che una delegazione del Copa avrebbe poi ripreso e che erano le stesse fatte da Bonomi in un colloquio con i parlamentari della Coldiretti. Un interessante articolo su un giornale degli zuccherieri, « Il Resto del Carlino », chiedeva il 10 maggio al governo di concentrarsi sui prezzi dello zucchero, del latte e delle carni, con l'esclusione dei prezzi del grano, poiché insistere sui prezzi dei cereali sarebbe stato come cedere all'egoismo nazionale e avrebbe compromesso gli sforzi dell'Italia in altri settori. Corrado Bonato, presidente della Commissione agricoltura del Cnel, in un articolo su

« Il Corriere della Sera »⁹, difese lo stretto rapporto esistente tra la politica dei prezzi e quella strutturale, sostenendo che, se fossero stati abbassati i prezzi si sarebbero resi disponibili i fondi Feoga necessari per attuare gli interventi rivolti a ridurre i costi di produzione, ad aiutare gli agricoltori nell'ammodernamento delle loro tecniche, ecc. In un secondo articolo Bonato concluse dicendo che un livello comune dei prezzi difficilmente avrebbe raggiunto il livello dei prezzi italiani, e propose di ricorrere all'integrazione di prezzo ai produttori¹⁰.

Anche il dibattito alla Camera dei deputati, in giugno, si incentrò sulle politiche dei prezzi e delle strutture. Il dibattito era stato sollecitato dai comunisti, i quali rilevarono che i fondi del Feoga erano stati usati più per gli interventi di mercato che per quelli sulle strutture e che le politiche comunitarie lasciavano inalterata l'arretratezza strutturale dell'agricoltura italiana. Per correggere la situazione i comunisti chiesero al governo di respingere l'anticipazione dell'unificazione dei mercati al 1° luglio 1968, ricorrendo se necessario anche al veto, al fine di poter intraprendere una politica nazionale di riforme e di trasformazione. Inoltre il Pci si oppose alle tendenze autarchiche della politica agricola comune sollecitando una politica di liberalizzazione. L'onorevole Chiaromonte dichiarò che l'Italia avrebbe dovuto aprire la sua agricoltura al processo di integrazione internazionale, procedendo al tempo stesso a riforme di struttura, col dare la terra a chi la lavora e col promuovere libere associazioni di contadini. Lo stesso atteggiamento critico nei confronti dello sviluppo della politica agricola comune e della politica agricola governativa ebbero i liberali che, come i comunisti, chiesero riforme di struttura, però intese a favorire l'attività imprenditoriale a livello nazionale, a trasformare la piccola in media proprietà, a liberare il commercio dal controllo statale, a ridurre il carico fiscale, ecc. A livello di mercato comune chiesero al governo di insistere per una revisione dei prezzi dei cereali ed un adeguamento dei prezzi nei settori del latte, delle carni e dello zucchero. Una terza mozione fu presentata dall'onorevole Franzo e da venti altri deputati della Dc, fra cui alcuni dirigenti di organizzazioni locali della Coldiretti, in cui si chiedeva che il governo si adoperasse « con fermezza » per l'adozione dei regolamenti sullo zucchero, i grassi e gli olii, il tabacco ed il vino; per il completamento del regolamento degli ortofrutticoli; per l'aumento dei prezzi proposti per il latte e i prodotti lattiero-caseari, le carni bovine, il riso, lo zucchero, gli olii d'oliva e di semi. L'onorevole Franzo criticò gli accordi dell'11 maggio, in particolare quello che

⁹ « Corriere della Sera », 13 maggio 1966.

¹⁰ *Ibidem*, 4 giugno 1966.

limitava la disponibilità del Fondo per le strutture a 285 milioni di U.c., indicò con grande precisione i prezzi che l'Italia avrebbe dovuto esigere per parecchi prodotti, ed esortò a premere per l'avvio delle politiche sociali, regionali e strutturali della Comunità. Alla fine del terzo giorno di dibattito passò una risoluzione (ispirata dall'élite agricola) che impegnava il governo a: 1) ottenere il rispetto delle scadenze fissate per il regolamento dei prodotti di interesse vitale per l'Italia; 2) salvaguardare la produzione italiana ed i prezzi dei principali prodotti; 3) promuovere e favorire un rapido processo di ammodernamento dell'agricoltura italiana, incrementando altresì i vantaggi derivanti dalla sicurezza sociale.

Le pressioni sul governo da parte sia di singoli individui sia di gruppi continuarono per tutto giugno e parte di luglio. Felice Carosi, grosso produttore di olio di oliva, espresse le sue ansietà per il regolamento relativo al suo settore in un articolo su « Il Tempo »¹¹, citando il presidente della Confindustria, oltre che dell'Assolearia, secondo cui occorre ricevere almeno 200 milioni di U.c. dal Feoga per coprire le spese dei produttori italiani (la valutazione della Commissione era di 135 milioni di U.c.). Il Cirai chiese al governo di sostenere l'aumento dei prezzi dei cereali, del latte, dello zucchero, delle carni bovine e dell'olio di oliva. L'industria saccarifera ed i bieticoltori chiesero al governo di restare fermo sulle posizioni assunte con la Germania nel dicembre 1965¹². In luglio, in una lettera aperta a Restivo, Bonomi raccomandò di far sí che il Kennedy Round non pregiudicasse né i prezzi in atto nella Comunità né la loro revisione annua, riferendosi alla risoluzione parlamentare, approvata in proposito.

Nella riunione del Consiglio dei primi di luglio, durante le accese discussioni sul regolamento degli ortofrutticoli, il ministro Restivo richiamò l'attenzione dei colleghi sugli effetti vincolanti della mozione approvata dal Parlamento italiano. Poiché l'Olanda si apprestava a sostenere la Germania, che aveva proposto misure di compensazione anziché il sostegno dei prezzi nei mercati degli ortofrutticoli, Restivo avvertì che l'Italia non avrebbe approvato gli accordi dell'11 maggio se il regolamento degli ortofrutticoli non fosse stato completato. Mansholt appoggiò la posizione dell'Italia. Nella discussione sul mercato dello zucchero, la controversia si incentrò sulle quote di produzione, che il Belgio respingeva per principio, e di cui l'Italia e l'Olanda chiedevano invece un aumento. L'Italia chiedeva inoltre prezzi alti, contrariamente alla Francia ed al Belgio,

¹¹ « Il Tempo », 8 giugno 1966.

¹² « Giornale d'Italia », 19 giugno 1966; « Corriere della Sera », 22 luglio 1966.

ed un lungo periodo transitorio. Il Belgio infine chiedeva che la responsabilità finanziaria fosse illimitata. Nel dibattito sul mercato del latte la maggior parte degli stati membri erano in dubbio sull'efficacia del sistema di intervento a garanzia dei prezzi indicativi per il latte industriale. La richiesta dell'Italia che il sistema coprisse pure il formaggio parmigiano fu approvata dal Consiglio il 5 luglio. La Germania, il Belgio ed il Lussemburgo invocarono un prezzo indicativo di almeno 9,75 U.c./100 Kg. per il latte industriale, invece delle 9,5 proposte dalla Commissione, e l'Italia un prezzo di almeno 10 U.c. A metà luglio la Commissione sottopose i progetti di compromesso al Consiglio: non soddisfecero quasi nessuno. Alle insistenze di Restivo, i ministri si sciolsero per iniziare colloqui bilaterali. Una delegazione tedesca si recò a Roma. Il quotidiano tedesco « Handelsblatt » informò che gli italiani rallentavano i negoziati per poter contrattare il loro appoggio ad Hallstein per l'elezione a presidente della Commissione appena unificata con l'appoggio tedesco al regolamento degli ortofrutticoli¹³. Anche il quotidiano belga « Le Soir » accusò l'Italia¹⁴. « Le Monde » fu invece più comprensivo per le difficoltà incontrate da Restivo nei negoziati: « L'Europa agricola non è troppo ben vista dagli italiani che, a ragione od a torto, sono convinti di versare più del dovuto alla cassa comune. Costretto a tener conto dell'opinione pubblica e del Parlamento, che recentemente gli ha ingiunto di mostrarsi rigido a Bruxelles, il governo di Roma dispone di un margine di manovra indubbiamente molto esiguo »¹⁵. Il 21 luglio i ministri dell'agricoltura si riunirono per discutere sui compromessi e su altre questioni, mentre le riunioni tra i ministri degli esteri trattarono del Kennedy Round. La delegazione italiana lamentò subito il fatto che i compromessi della Commissione non fornivano criteri precisi per calcolare « i prezzi d'acquisto » degli ortofrutticoli (veniva solo suggerita una percentuale sui prezzi di base). Gli italiani si domandavano che razza di garanzia fosse mai quella per i produttori. L'Italia chiese anche un aumento della quota di produzione dello zucchero che le era stata assegnata.

La discussione sugli ortofrutticoli proseguì fino al pomeriggio del 22. La Germania presentò una versione riveduta del sistema di compensazione: all'Italia venivano assegnati 50 milioni di U.c. annui per un periodo di prova; se l'intervento di mercato avesse dato risultati soddisfacenti, sarebbe stato applicato a tutta la Comunità. Nella nuova proposta dei tedeschi non figurava più l'originaria

¹³ « Corriere della Sera », 19 luglio 1966.

¹⁴ « Il Resto del Carlino », 15 luglio 1966; « Il Mattino », 15 luglio 1966.

¹⁵ « Le Monde », 16 luglio 1966.

opposizione al sostegno dei prezzi; si suggeriva invece che i prezzi di acquisto fossero stabiliti tra il 60 ed il 70% del prezzo di base. Le esportazioni dovevano essere sovvenzionate sia a livello nazionale sia dalla Comunità, su domanda di un paese membro alla Commissione ed al Consiglio. Si disse che il ministro Faure si fosse opposto alle proposte tedesche perché escludevano la Francia. L'Olanda presentò una proposta che precisava i prezzi d'acquisto dei vari prodotti: il 50% del prezzo di base per i pomodori ed i cavolfiori; il 66% per le mele e le pere; il 70% per gli altri prodotti. Le proposte olandesi per le restituzioni all'esportazione erano anche molto limitative della responsabilità comunitaria. La mattina del 22, la Commissione emendò le sue proposte, includendovi prezzi d'acquisto oscillanti tra il 40 ed il 70% del prezzo di base di vari prodotti. Inoltre i singoli paesi potevano fissare i prezzi di acquisto al disopra dei prezzi stabiliti dal Consiglio, purché non venisse superato il 70% e potevano intervenire nel caso che i prezzi fossero scesi per tre giorni al disotto di un certo livello, senza dover dichiarare la crisi. La Commissione propose anche un limite di tre anni per le spese nel settore degli ortofrutticoli: nel 1967 e nel 1968 sarebbero stati spesi un massimo di 60 milioni di U.c., di cui 40 da attribuirsi all'Italia (quest'ultimo compromesso si disse fosse stato proposto dalla Francia). Si trattava di un esperimento, in attesa che le misure comunitarie per il sostegno del mercato venissero normalizzate. Sebbene fossero ancora sostanzialmente insoddisfatti, gli italiani erano disposti ad un compromesso su questi punti e sulla proposta tedesca relativa alle restituzioni all'esportazione. Ma gli olandesi si opposero decisamente ai nuovi emendamenti e a qualsiasi sistema automatico di esportazione.

Il 22 luglio i tedeschi presentarono anche una proposta per lo zucchero, ridistribuendo le quote così da aumentare quelle dell'Italia, del Belgio, del Lussemburgo e dell'Olanda e lasciare inalterate quelle della Francia e della Germania. I tedeschi portarono in discussione il prezzo di 17 U.c. per tonnellata (anziché di 18,13, secondo la loro proposta originaria) per le quote di base, mentre il Belgio continuò ad opporsi alle quote di produzione. La discussione generale venne rinviata.

Il 23 luglio i ministri dell'agricoltura decisero di incontrarsi con quelli degli esteri per farsi un'idea globale dei compromessi che potevano essere raggiunti. Portarono avanti la riunione fino alle 5 di mattina di domenica 24 luglio, quando si raggiunse l'accordo.

Tra i punti definitivamente stabiliti nel regolamento degli ortofrutticoli c'erano i seguenti: 1) sarebbero state create delle organizzazioni di produttori con il compito di regolare il mercato. Nei

primi tre anni i paesi membri avrebbero potuto agevolare la formazione di tali gruppi con aiuti che per il 50% sarebbero stati pagati dalla sezione orientamento del Feoga; 2) il prezzo di base di ciascun prodotto sarebbe stato uguale alla media aritmetica dei prezzi degli ultimi tre anni. I prezzi d'acquisto della Comunità, da fissarsi ogni anno in sede di Consiglio, furono stabiliti nel 40-45% del prezzo di base per i pomodori ed i cavolfiori, nel 50-55% per le mele e le pere, nel 60-70% per gli altri prodotti. Qualora i prezzi di mercato fossero scesi sotto i prezzi d'acquisto fissati dalla Comunità sarebbe stata dichiarata una « crisi grave ». I gruppi di produttori sarebbero tuttavia potuti intervenire se il prezzo di mercato fosse sceso sotto l'85% del prezzo di base: se fosse sceso sotto il 70% sarebbero potute intervenire le autorità nazionali; 3) per il sostegno del mercato nazionale venne stabilito un periodo di prova di tre anni, con un rimborso complessivo ai paesi di 60 milioni di U.c. annui, di cui 40 all'Italia; 4) gli accordi sull'esportazione sarebbero stati quelli originariamente proposti, cioè sarebbero state concesse restituzioni quando il commercio della Comunità con i paesi terzi fosse stato influenzato da attività anormali come il *dumping* sul mercato mondiale, o da misure di stabilizzazione decise dalla stessa Comunità. Tra i prodotti da sovvenzionare figuravano le conserve ed i succhi di frutta.

L'accordo sullo zucchero si articolava nei seguenti punti: 1) prezzi e prelievi comuni erano stabiliti, sia per la barbabietola sia per lo zucchero raffinato, nella fase finale di mercato che sarebbe iniziata il 1° luglio 1968. Il prezzo di orientamento per lo zucchero raffinato era fissato in 22,35 U.c. per tonnellata e per quello non raffinato in 17 U.c. (secondo il suggerimento tedesco). Come nel mercato dei cereali dovevano esserci prezzi regionali differenziati; 2) venivano concessi sussidi ai bieticoltori ed ai fabbricanti italiani. L'ammontare era ancora da stabilire. La Commissione propose che i bieticoltori ricevessero un sussidio di 1,10 U.c. per quintale ed i fabbricanti uno di 1,46 U.c.; i sussidi sarebbero stati abbassati progressivamente nell'arco di 10 anni. L'Italia avanzò riserve sugli importi; 3) le quote assegnate erano: per la Germania di 1.750.000/t., per la Francia di 2.400.000/t., per l'Italia di 1.230.000/t., per l'Olanda di 550.000/t., per il Belgio e il Lussemburgo di 550.000/t.; 4) era stato concordato un periodo di adattamento di sette anni, durante il quale la Comunità avrebbe garantito il sostegno dei prezzi e le restituzioni all'esportazione, fino al 105% della quota di base; per la produzione compresa tra la quota base e il 135% della stessa la garanzia di prezzo sarebbe stata attenuata dalla riscossione di un contributo alla produzione. La produzione che superava il 135% della quota base non poteva essere

collocata sul mercato interno della Cee e non poteva beneficiare di restituzioni all'esportazione nei paesi terzi.

I prezzi del latte furono fissati a livelli alti, come avevano chiesto il Belgio e la Germania: 9,75 U.c./q. per il latte industriale, e 10,30 U.c./q. per il latte liquido. I prezzi delle carni bovine e del riso rimasero essenzialmente quelli proposti dalla Commissione. I prezzi dell'olio di oliva furono aumentati da 110 a 115 U.c./q. (prezzo al produttore) ed i prezzi dei semi oleosi da 19,90 a 20,25 U.c./q. (prezzo di orientamento).

Gli accordi del 1966 chiusero un'era di scelte nel campo dell'agricoltura, l'era dei negoziati sulle politiche dei prezzi e di mercato per i principali prodotti della Comunità. Tuttavia, i prodotti più importanti per la Comunità non erano gli stessi che per l'Italia. L'unico grande mercato italiano già organizzato, che desse risultati soddisfacenti, era quello del riso. Nel mercato ortofrutticolo il sostegno sarebbe stato sottoposto ad un periodo di prova. Occorreva trovare soluzioni per i settori degli agrumi, del vino e del tabacco; rivedere quelle per il settore ortofrutticolo ed eventualmente quelle per i settori dell'olio d'oliva e dello zucchero. Così, mentre i partners dell'Italia potevano congratularsi con se stessi per aver definito una politica agricola comune, gli italiani dovevano ancora lottare per difendere i loro interessi nelle politiche di mercato, dei prezzi e delle strutture.

Il periodo che ci accingiamo ad analizzare, il 1967-70, fu occupato soprattutto dall'attuazione delle politiche di mercato che sarebbero entrate in vigore nella fase di mercato finale, con un riesame ed una revisione delle politiche dei prezzi e, cosa più importante, con la negoziazione di una politica finanziaria definitiva. Fu solo alla fine di questo periodo, ed anche allora solo per l'insistenza italiana, che si raggiunsero nuovi accordi per completare il regolamento del vino, rivedere la politica degli ortofrutticoli e dare il via alla prima fase di un regolamento del tabacco. Divenne infine evidente che, a causa delle crescenti eccedenze, occorrevo nuove politiche nei settori dei cereali e dei prodotti lattiero-caseari.

III. Le controversie sull'unificazione dei prezzi e dei mercati (1967-68)

Le rivendicazioni italiane

Con il ritorno a Bruxelles del ministro degli esteri Fanfani, l'Italia riprese la politica di confronto con la Francia. Le questioni di maggior gravità che separavano i due paesi erano la definizione di una politica finanziaria per la fase del mercato unico e l'ammissione della Gran Bretagna quale membro di pieno diritto della Comunità. I motivi che all'interno della Comunità spingevano l'Italia ad assumere un atteggiamento aggressivo erano gli stessi che l'avevano afflitta fin dal 1964: l'incombere degli accordi commerciali con la Spagna e con gli altri paesi del Mediterraneo; il mancato completamento delle politiche per gli ortofrutticoli, il tabacco ed il vino; il sensibile peso della politica finanziaria sul tesoro italiano. Si andavano inoltre moltiplicando le pressioni per una difesa piú attiva degli interessi nazionali. Nel 1968 la consapevolezza dei problemi agricoli italiani nei confronti della Comunità aveva ormai superato l'ambito della classe politica e si era diffusa in tutto il paese. Gli agricoltori scendevano nelle piazze per dimostrare la loro inquietudine, soprattutto in merito al settore lattiero-caseario, mettendo il governo, ed i gruppi legati a Bonomi, nell'infelice condizione di dover difendere una politica da essi mai condivisa. I negozianti italiani riuscirono tuttavia ad ottenere una limitazione del finanziamento in quello specifico settore, placando le critiche sui relativi contributi italiani, e aprendo la strada alle nuove trattative sulla politica finanziaria del 1969.

Secondo gli italiani esisteva un evidente legame tra la politica interna e quella estera della Comunità. Si pensava che i problemi posti all'agricoltura italiana dalla arretratezza delle sue strutture

e dalla minaccia di concorrenza da parte di altri paesi del Mediterraneo potessero risolversi solo nel contesto di una Comunità allargata, comprendente la Gran Bretagna ed i paesi scandinavi. Anche altri problemi, ad esempio nel settore della cooperazione monetaria e tecnologica e della politica estera, che si cercava di risolvere a livello di Comunità, venivano rapportati alla questione dell'adesione della Gran Bretagna. Come già in precedenza, la diplomazia italiana cercò di creare un fronte unico con i partners al fine di persuadere la Francia su questo punto. E, come già in precedenza, il tentativo di isolare la Francia non ebbe successo. La questione che portò i Sei ancora una volta a raggiungere un compromesso su molte delle loro divergenze in campo agricolo ed in campo politico, fu la trattativa sulla politica finanziaria.

Prima di passare alla « maratona » del dicembre 1968 sulla politica finanziaria, occorre però soffermarsi su una serie di negoziati destinati al completamento di quei regolamenti di mercato che sarebbero dovuti entrare nella fase del mercato unico, in cui la delegazione italiana diede prova di impegnarsi nel difendere interessi spesso molto particolari, e non sempre attinenti al settore agricolo.

Nel settore dei cereali l'Italia difendeva i suoi interessi con un basso prezzo del mais, cercando di modificarlo in rapporto a quello dell'orzo mediante un meccanismo di intervento che garantisse aumenti di prezzo mensili limitati alla copertura dei costi di magazzino e proponendo per esso incrementi mensili inferiori a quelli per l'orzo e diversi momenti di partenza per gli aumenti¹. Ma la Francia e la Commissione pensavano entrambe che i prezzi del mais fossero troppo bassi in rapporto ai prezzi degli altri cereali; anzi, al fine di incoraggiare la coltura del mais, prodotto deficitario, e scoraggiare quella del grano, prodotto eccedentario, pensavano che i prezzi del mais dovessero essere i più alti possibili e che pertanto dovessero intervenire cambiamenti sostanziali nel rapporto tra i prezzi dell'orzo e quelli del mais. Il Consiglio si disse d'accordo con i due paesi.

Gli interessi italiani nel mercato dei semi oleosi erano di carattere industriale piuttosto che agricolo, non esistendo in Italia una consistente produzione di tali semi. Il regolamento del mercato forniva una forma di protezione per la coltura della Comunità instaurando un sistema di integrazioni a favore delle industrie olearie che avessero

¹ Nella regolamentazione comunitaria dei cereali « tutti i prezzi sono soggetti a maggiorazioni mensili che tengono conto delle spese di magazzino e degli interessi sul valore del prodotto, e ciò allo scopo di scaglionare le vendite durante tutta la campagna di commercializzazione, evitando così un eccesso di offerta al momento del raccolto ». Cfr. Istituto di tecnica e propaganda agraria, *Regolamentazioni comunitarie dei prodotti agricoli*, Roma, 1972.

impiegato semi della Comunità, integrazioni corrispondenti alla differenza tra il prezzo dei semi sul mercato mondiale ed il prezzo indicativo riconosciuto ai produttori della Comunità. Per determinare il prezzo sul mercato mondiale ci si sarebbe riferiti al porto di Rotterdam; e, poiché le industrie olearie italiane distavano da Rotterdam più, ad esempio, di quelle francesi, gli italiani pensavano che bisognasse provvedere o intervenendo sui prezzi comunitari o stabilendo integrazioni speciali a favore degli acquirenti più lontani, altrimenti le industrie italiane si sarebbero trovate svantaggiate nel procurarsi la materia prima. Il Consiglio, pur non essendo d'accordo, adottò un sistema di integrazioni per un periodo di prova di un anno. Nel luglio 1967 gli italiani chiusero le frontiere alle importazioni di olio di semi, dichiarando che i francesi praticavano il *dumping* sull'olio di colza. Vi fu un'aspra controversia su questi fatti, documentati dall'Italia e nel Consiglio la discussione si protrasse per mesi. Tuttavia nemmeno la Francia era soddisfatta del sistema di integrazioni, il che corroborò la posizione degli italiani, che sarebbero altrimenti rimasti isolati. La Commissione finì col proporre una integrazione supplementare annua di 2,5 milioni di U.c. alle ditte italiane che lavoravano semi di colza e di ravizzone. Nel novembre 1967 il Consiglio decise di concedere l'integrazione stessa per la campagna 1967-68. Si raggiunse anche un accordo sulla revisione di tutto il sistema delle integrazioni di prezzo.

Anche le richieste italiane nel settore dello zucchero apparvero dettate soprattutto dagli interessi dell'industria saccarifera². Nel 1967 vi furono lunghe discussioni sul modo in cui dovessero essere suddivise all'interno di ciascun paese le quote di zucchero assegnate agli stati membri. L'Italia e la Germania raccomandavano entrambe un sistema flessibile che concedesse la possibilità di trasferire le quote da uno stabilimento ad un altro purché appartenessero alla stessa impresa e di riportare all'anno successivo i quantitativi eccedenti la quota (anziché esportarli ogni anno). I francesi ed i belgi si opposero a questa applicazione del sistema di contingentamento, sottolineandone gli effetti per i bieticoltori, che potevano trovarsi di fronte alla chiusura di uno stabilimento. Gli italiani tuttavia insistettero che era necessaria una certa flessibilità se si voleva concentrare e razionalizzare l'industria saccarifera italiana. Per salvaguardare gli interessi

² Che l'industria italiana dello zucchero avesse buoni protettori a Bruxelles si può vedere dal fatto che, quando il rappresentante permanente Venturini si ritirò dalla sua carica nel 1967, divenne capo di una fondazione creata dalle più importanti industrie dello zucchero in Italia « con lo scopo di vigilare sullo sviluppo dell'industria dello zucchero... in rapporto ai principi del Trattato di Roma ». « Il Resto del Carlino », 25 maggio 1967.

dei produttori l'Italia propose che ad ogni governo fosse data la possibilità di assegnare secondo propri criteri il 10% della sua quota di base. La Commissione studiò un compromesso tra le varie posizioni ed il dibattito continuò per diversi mesi, finché il 27 ottobre fu raggiunto un accordo sui seguenti punti: 1) durante la fase transitoria (che sarebbe finita il 30 giugno 1975), i governi sarebbero stati liberi di assegnare le loro quote a livello di imprese o di stabilimenti; 2) per la campagna 1968-69 i governi avrebbero assegnato il 90% della quota, lasciando una riserva strategica del 10%, che nelle campagne successive sarebbe stata del 5%; 3) durante il periodo transitorio sarebbe stato concesso alle imprese di riportare all'anno successivo fino ad un massimo del 10% della quota ad esse assegnate. In tal modo la Germania e l'Italia riuscirono a salvaguardare gli interessi della loro industria saccarifera nel periodo transitorio.

I negoziati sui prezzi per il 1968-69

Nel dibattito sulla politica dei prezzi per il 1968-69, che occupò una lunghissima sessione nell'ottobre 1967, le mire dell'Italia erano limitate al settore dei cereali. La Commissione raccomandava un considerevole aumento dei prezzi dei cereali foraggeri (del 10% per il mais). Rilevante, nella posizione italiana, quale risultò in sede di Consiglio, fu la mancanza di pressione per aumentare i prezzi del grano, e ciò nonostante le dichiarazioni precedenti. Va considerato che, sebbene in Italia vi fossero interessi in favore di un aumento del prezzo del grano tenero, come avevano dimostrato l'intervento dell'onorevole Ferretti nel dibattito sulla politica dei prezzi tenuto a luglio nel Parlamento europeo, e le affermazioni implicite nell'articolo di Corrado Bonato su « Il Corriere della Sera »³, in quel momento era in giuoco qualcosa di più dei soli interessi dell'agricoltura. Lo provava la presenza, oltre che del ministro dell'agricoltura, anche di quelli degli affari esteri, del tesoro, del commercio estero, del bilancio e dell'industria e del governatore della Banca d'Italia, in una riunione indetta dal presidente del Consiglio per esaminare la posizione dell'Italia sulla politica dei prezzi. Un aumento dei prezzi dei cereali foraggeri avrebbe danneggiato in Italia sia gli importatori e gli industriali mangimisti, sia gli allevatori, con ripercussioni negative sul costo della vita e sulla bilancia dei pagamenti, a causa della grande quantità di cereali minori importati. Inoltre un aumento dei prezzi del grano tenero avrebbe incrementato una

³ « Corriere della Sera », 11 agosto 1967.

produzione già eccedentaria in Francia, costringendola ad esportare le eccedenze ed aggravando in definitiva la contribuzione dell'Italia al Fondo. Il 26 settembre, in sede di Consiglio, la delegazione italiana sostenne che era di vitale importanza evitare una politica di prezzi alti.

Prima della successiva riunione, tuttavia, Bonomi inviò un telegramma al ministro Restivo, suggerendo che, anziché mantenere un atteggiamento rigido contro l'aumento dei prezzi dei cereali, l'Italia chiedesse concessioni quali: 1) un analogo aumento dei prezzi delle carni, 2) un fondo di tre anni per gli allevatori e 3) un aumento del prezzo del grano tenero. Nella riunione del Consiglio del 17 ottobre gli italiani proposero di collegare tra loro l'aumento dei prezzi del mais e delle carni bovine, ben sapendo che l'Olanda e la Germania avrebbero acconsentito soltanto ad un modesto aumento dei prezzi di dette carni (la Commissione aveva proposto un aumento dell'1,75%). I francesi, che volevano un aumento consistente dei prezzi delle carni e dei foraggi, approfittarono della proposta italiana per chiedere a loro volta un aumento di circa il 5%. Ma nonostante un secondo intervento di Bonomi, la delegazione italiana abbandonò la propria proposta, unendosi ai tedeschi ed agli olandesi nell'opporsi agli aumenti, in considerazione degli effetti che essi avrebbero avuto sul costo della vita⁴. Questa fu, forse, una mossa avventata; dato che il compromesso poi raggiunto lasciò inalterati i prezzi del grano, pur aumentando quelli del mais del 4,75%, quelli della segale del 4%, quelli dell'orzo del 3,5%, quelli del riso del 3% ed il prezzo delle carni bovine solo del 2,8%.

Le pressioni italiane per unificare i regimi d'importazione degli ortofrutticoli dai paesi terzi non sarebbero approdate a nulla nel 1967, sebbene l'Italia godesse dell'appoggio parziale della Francia e del Belgio, in quanto l'Olanda e la Germania erano contrarie a procedure che portassero all'imposizione automatica di una tassa compensativa sulle importazioni. Come si ricorderà, gli accordi del 1966 comprendevano tra l'altro la decisione di rafforzare la protezione doganale estera del settore, anche per la spinta venuta dalla « guerra delle arance » del 1965-66. Nel 1967 l'Italia si trovò a dover affrontare nuovamente il problema nelle discussioni in Consiglio sui rapporti commerciali con la Spagna ed i paesi del Maghreb, principali esportatori di agrumi. In quell'occasione chiese garanzie che qualsiasi agevolazione o preferenza tariffaria venisse concessa a quei paesi, non avrebbe eliminato i piccoli margini di preferenza comunitaria di cui godevano i prodotti interni. In sostanza, l'Italia propose un intervento auto-

⁴ « Avanti! », 28 ottobre 1967; « La Stampa », 28 ottobre 1967.

matico da parte della Comunità qualora i prezzi degli agrumi fossero scesi sotto il livello dei prezzi di riferimento stabilito, incontrando anche su questo punto l'opposizione della Germania e serie riserve da parte degli altri partners. Sebbene i due problemi, quello degli agrumi e quello del regolamento per gli ortofrutticoli in generale, fossero secondo logica collegati tra loro, la Commissione ed il Consiglio li esaminarono distintamente. Nel novembre 1967 il Consiglio convenne di offrire al Marocco ed alla Tunisia una concessione consistente nel pagare solo il 20% della tariffa esterna comune, purché osservassero un livello di prezzo minimo. Nel dicembre successivo la Commissione avanzò una seconda proposta per l'unificazione dei regimi d'importazione degli ortofrutticoli, su cui si continuò a discutere fino al 1969.

Il problema delle eccedenze lattiero-casearie

Nel 1968, come s'è detto, esplosero in Italia l'interesse e le critiche nei confronti della politica agricola comune: in Parlamento, sulla stampa e, fatto piú notevole, per le strade. La pietra di paragone per le critiche era il dibattito in corso a Bruxelles sull'incremento delle eccedenze nel mercato del latte. In gennaio la Commissione si era pronunciata su quella che essa riteneva una crisi di sviluppo nel settore lattiero-caseario, e aveva proposto diverse misure a medio termine per alleviare la situazione. Un suggerimento aveva interessato i francesi e gli italiani: la tassa sulla margarina, approvata dal Consiglio nel 1963 ma non ancora attuata. Nei primi tre mesi, il dibattito fu incentrato su questa tassa. La Francia, favorevole ad applicarla, ottenne l'appoggio dell'Italia, del Belgio e del Lussemburgo, mentre l'Olanda e la Germania rimasero fermamente contrarie. Mansholt, da parte sua, sostenne che l'unica misura capace di ridurre effettivamente le eccedenze di burro fosse il ribasso dei prezzi nel mercato; ma la proposta suscitò reazioni negative.

Gli italiani proposero di modificare la politica finanziaria nel settore anziché abbassare i prezzi. Come affermò il ministro Restivo al Consiglio, l'Italia non registrava eccedenze lattiero-casearie, e pertanto non si poteva pretendere che sacrificasse gli interessi dei suoi produttori riducendo i prezzi; inoltre contribuiva in maniera sproporzionata a finanziare lo stoccaggio e lo smaltimento delle eccedenze. Se gli importi destinati all'intervento fossero stati limitati, si sarebbe automaticamente scoraggiata la sovrapproduzione.

Le scelte di politica interna a tergo della posizione italiana sui prodotti lattiero-caseari erano complesse. Che l'élite agricola non fosse

contraria a cambiare indirizzo nel settore risultava da un'intervista del presidente della Confagricoltura e da un comunicato del Cirai ai primi del 1968. Lo stesso può dirsi per il settore dell'allevamento: gli importatori di bestiame si organizzarono per far valere le loro rivendicazioni e gli allevatori chiesero un rinvio della fase del mercato unico nel settore delle carni bovine ed una riduzione dei prezzi dei foraggi. Nel contempo gli agricoltori cominciarono a dimostrare per i propri interessi con l'azione diretta. Una parte determinante nell'organizzare la protesta di piazza l'ebbe il Partito comunista, il cui portavoce alla Camera dei deputati chiese al governo di ignorare la scadenza dell'entrata in vigore della fase del mercato unico nei settori del latte e delle carni, e di adottare misure strutturali e sociali volte a rendere concorrenziali quei settori. La posizione del Partito comunista non era allora lontana da quelle precedenti della Confagricoltura e della Coldiretti; organizzazioni che però in quel momento apparivano sostenitrici dello status quo e, come tali, erano insultate insieme con il governo dai dimostranti. Una prova che l'identificazione tra la Coldiretti ed il governo non fosse casuale si ebbe nel marzo 1968, quando a Verona gli agricoltori, esasperati, gettarono latte in faccia a Bonomi ed al ministro Restivo⁵. Le dimostrazioni, scoppiate nei capoluoghi provinciali delle zone di produzione del latte e delle carni dell'Italia centro-settentrionale, provocarono in primavera un irrigidimento (ma non un cambiamento!) nella linea della delegazione italiana, che non avrebbe mai potuto acconsentire ad una riduzione dei prezzi su quei mercati e che si limitò a chiedere cambiamenti solo nella relativa politica finanziaria⁶.

Il 25 marzo Restivo chiese formalmente al Consiglio di imporre un « tetto » alle spese del Fondo nel settore del latte. Seguì una richiesta tedesca per una specie di prezzo garantito al produttore ma solo per determinati quantitativi di prodotto (qualcosa di simile al sistema delle quote nel settore saccarifero). La Francia, appoggiata in via generale dal Lussemburgo e dal Belgio, mantenne la propria posizione, argomentando che le riduzioni di prezzo avrebbero avuto, come unica conseguenza, un incremento della produzione, per la necessità degli agricoltori di rifarsi dei minori introiti. L'Olanda, il solo paese che accettava di ridurre il prezzo indicativo per il latte ed

⁵ Nelle elezioni che seguirono in maggio, secondo le stime, il Pci avrebbe guadagnato voti a spese della Coldiretti nel Veneto, notoriamente zona di produzione del latte.

⁶ Gli agricoltori italiani non erano i soli a protestare. Le sessioni di marzo del Consiglio furono particolarmente tese a causa delle montagne di telegrammi e di lettere di protesta che provenivano dai gruppi di agricoltori di tutti i paesi della Cee. Verso la metà del mese il Copa organizzò una manifestazione a Bruxelles da parte di 200 agricoltori che provenivano da tutte le parti della Comunità.

il prezzo d'intervento per il burro secondo le proposte della Commissione, respingeva però la tassa sulla margarina. Mansholt mantenne la linea della Commissione, attaccando le proposte dell'Italia e della Germania ed affermando che i due paesi dovevano prendersela soltanto con se stessi per le eccedenze strutturali, dato che erano stati essi a volere prezzi alti. A questo punto il ministro dell'agricoltura francese, nonché presidente del Consiglio, invitò i colleghi a pensare in termini di una soluzione di compromesso globale, e soprattutto a definire gli indirizzi di fondo per le decisioni future nel settore. Il 27 marzo la Commissione presentò un progetto di compromesso, immediatamente criticato dagli italiani, che ritennero non soddisfacesse la loro richiesta di limitare il finanziamento, dai tedeschi, che si opposero alla tassa sulla margarina, e dai belgi, che respinsero qualsiasi diminuzione del prezzo d'intervento per il burro. Si fece di nuovo avanti Faure con un suo abbozzo di compromesso in forma di memorandum sui mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

In Consiglio il difficile dibattito sul settore del latte venne collegato a quello sulle carni bovine. La Francia, il cui intento, come si ricorderà, era stato di scoraggiare la produzione di latte e di incoraggiare quella delle carni, rafforzando la protezione doganale nel secondo settore, propose, in luogo di un sistema di diritti doganali o di prelievi mobili un sistema di prelievi fissi. La proposta venne appoggiata dal Belgio e dal Lussemburgo; ma l'Italia, soprattutto essa, non poteva accettare quella modifica in quanto, essendo tra i principali importatori di carne dai paesi terzi, il sistema avrebbe comportato un forte aumento dei suoi contributi, sotto forma di prelievi, al Fondo agricolo. Anche la Germania era contraria per il suo accordo commerciale a lungo termine con la Danimarca. Oltre ad opporsi, l'Italia chiedeva che si tenessero presenti le sue necessità di importare a buon mercato carne congelata per l'industria (non però carne fresca destinata al consumo) proponendo, con l'Olanda, un sistema di contingentamento. Poiché gli interessi sostenuti contrastavano con il proposito iniziale di incoraggiare la produzione della Comunità mediante una protezione alle frontiere, la Commissione cercò di realizzare un compromesso sul mantenimento di fatto del sistema concordato originariamente. Ma avendo l'Italia — essa sola — mantenuto serie riserve, ed insistendo per un sistema di importazioni ancora più libero, il resto del dibattito fu dedicato al settore del latte.

Nelle discussioni di aprile e maggio in tema di latte, si capì che l'unico modo per placare la delegazione italiana era di ridurre le spese in via formale anziché informalmente. Tuttavia gli olandesi avvertirono gli italiani che se il principio del « tetto » fosse stato

accolto, non sarebbe stato limitato al settore del latte: non si poteva infatti penalizzare soltanto quella categoria di produttori. Inoltre la Commissione era fermamente convinta che le eccedenze non si sarebbero ridotte contenendo le spese della Comunità. Tuttavia Faure continuò a lavorare sul suo abbozzo di compromesso, coadiuvato informalmente dal personale della Commissione e, dopo alcune sedute notturne, sulla fine d'aprile, il compromesso ebbe l'appoggio di principio di quasi tutte le delegazioni. Mansholt non riuscì ad assicurargli entro il mese il consenso della Commissione, che rappresentava ufficialmente; la quale soltanto nella sessione del 28 maggio si accordò, con alcune riserve, per presentare una soluzione di massima sul compromesso Faure. E il 29 maggio il Consiglio prese le sue decisioni.

Le decisioni nel settore del latte dimostravano quanto fosse prossimo al fallimento lo stesso principio comunitario, rendendo così comprensibile la riluttanza della Commissione a portare avanti il compromesso Faure. In primo luogo non ci sarebbe stato un prezzo d'intervento comune per il burro, pur venendo fissato un prezzo formale di 173,50 U.c./t. In deroga, la Francia, il Belgio e il Lussemburgo furono autorizzati a lasciarlo uguale a quello nazionale precedente di 176,25 U.c. e la Germania di applicarne uno minore. In secondo luogo venne imposto un « tetto » di 630 milioni di U.c. alle spese per la campagna 1968-69. In terzo luogo la Germania fu autorizzata a pagare un contributo forfettario al Fondo agricolo invece dei prelievi sugli olii e grassi vegetali. Nel loro insieme le misure dimostravano la fragilità del principio comunitario e la preoccupazione di ciascun paese di salvaguardare i propri interessi.

Più coerenti col principio comunitario furono le decisioni nel settore delle carni bovine, su cui l'accordo fu concluso più facilmente essendo stato già raggiunto un primo compromesso tra i paesi produttori (Francia e Belgio) ed i paesi importatori (Germania e Italia) nel 1963. Le importazioni avrebbero dovuto essere facilitate quando i prezzi sul mercato comunitario avessero toccato livelli soddisfacenti, e tassate con l'applicazione di un prelievo aggiuntivo, il cui ammontare sarebbe stato correlato al livello dei prezzi di mercato allorché i prezzi del mercato interno fossero scesi. Il sistema dei prezzi d'intervento era anche molto simile a quello adottato nel primo compromesso, tranne che per alcuni dettagli insignificanti. Furono anche adottate misure all'importazione delle carni congelate, intese a soddisfare le necessità dell'industria, e a quella dei vitelli da allevamento.

Il Consiglio, riconoscendo la crescente importanza assunta dal

problema delle eccedenze, convenne in via di principio che occorresse intervenire sulle strutture di mercato al fine di ristabilire un certo equilibrio tra domanda ed offerta, problema che avrebbe occupato quasi tutte le rimanenti riunioni del Consiglio nel biennio 1968-69.

IV. I negoziati sui prodotti mediterranei (1969-70)

La situazione all'inizio del 1969

Alla fine del 1968 l'attenzione italiana era sempre piú rivolta alle questioni agricole irrisolte, giacenti sul tavolo del Consiglio agricolo. Sebbene il 31 dicembre 1969, secondo il Trattato, avrebbe avuto termine il periodo transitorio, dovevano ancora essere organizzati i mercati del vino e del tabacco; bisognava rinnovare il regolamento degli ortofrutticoli; inoltre, i problemi strutturali del settore lattiero-caseario, che avevano occupato la maggior parte dei lavori del Consiglio nel 1968, minacciavano di monopolizzare le discussioni anche per il 1969. In gennaio la delegazione italiana chiese che venissero prese decisioni nel settore del tabacco; in febbraio, che si resolvesse a livello comunitario il problema degli agrumi; in marzo, che si rivedesse il regolamento degli ortofrutticoli. I primi mesi del 1969, quindi, trascorsero in discussioni preliminari su quei settori, ma a maggio il Consiglio si impelagò nuovamente nel dibattito sul latte. In luglio gli italiani dichiararono che le decisioni nei suddetti settori dovevano essere contestuali alle decisioni nei settori dei prodotti lattiero-caseari e delle carni bovine¹; e continuarono a premere in questo senso per tutto il 1969.

Il principale problema da risolvere in questo gruppo di settori

¹ Fu forse significativo il fatto che la domanda giunse in luglio, dopo l'accesso di Pompidou alla presidenza francese e la venuta di Maurice Schumann al ministero degli esteri. Schumann aveva già menzionato la possibilità di un summit al governo francese e il 10 luglio, in una conferenza stampa, Pompidou parlò di un consenso alla fine del periodo di transizione e all'entrata della Gran Bretagna. È molto probabile che l'Italia, come nel 1964, pensasse che i tempi fossero maturi per avanzare le proprie richieste prima che la Francia e la Germania ricomponessero le proprie divergenze.

era lo stesso che aveva afflitto i negoziati per i settori già organizzati: il finanziamento. Gli italiani scoprirono che le loro obiezioni al finanziamento illimitato in alcuni settori provocavano l'opposizione tedesca ed olandese al finanziamento in altri settori, di interesse vitale per i suoi agricoltori. Nel 1966 questa opposizione aveva portato a limitare i finanziamenti nel settore ortofrutticolo e nel settore dello zucchero. Alla fine del 1968 era stato posto un « tetto » anche al finanziamento nel settore dell'olio d'oliva. Inoltre, a quel punto, alcune delegazioni avevano messo in discussione l'intero sistema delle integrazioni di prezzo nello stesso settore. Per placarle fu necessaria l'assicurazione di Mansholt che qualsiasi decisione sarebbe stata solo provvisoria, in quanto la Commissione intendeva attuare in un prossimo futuro una politica più ampia per i grassi e gli olii. Pertanto il compito dei delegati italiani era ben chiaro, e la loro tattica ovvia. La prima risposta fu la minaccia di non contribuire al finanziamento in altri settori; quindi si ricorse al boicottaggio delle decisioni negli stessi settori, con il pretesto della crisi governativa.

I problemi degli ortofrutticoli, del tabacco e del vino furono discussi persino al vertice dell'Aia e le relative trattative furono al centro della « maratona » di dicembre. Solo così gli italiani riuscirono ad ottenere la regolamentazione di quei settori, tanto importanti per loro. Tuttavia, costretti a concentrarsi sui problemi agricoli trascurati, persero l'iniziativa nella discussione politica tra i Sei.

Il completamento dell'organizzazione comune dei mercati

TABACCO

Negli accordi del 1966 era stato deciso che il 1° luglio 1968 sarebbe entrata in vigore la regolamentazione di mercato del tabacco greggio, difficile da definire a causa dei complessi sistemi d'imposte nazionali e degli accordi fiscali e commerciali concernenti sia il tabacco greggio, sia quello manifatturato (sigari, sigarette, ecc.); per questo le proposte della Commissione riguardavano, oltre gli aspetti agricoli, anche quelli fiscali e commerciali. Qui ci occuperemo esclusivamente degli aspetti agricoli.

La politica agricola sul tabacco interessava soprattutto l'Italia e la Francia, che contribuivano per l'88% alla produzione della Comunità. In entrambi i paesi la produzione ed il commercio del tabacco greggio e manifatturato erano controllati dai monopoli di stato. Poiché le proposte della Commissione avrebbero comportato una completa ristrutturazione dei monopoli di stato per consentire

l'instaurazione di un mercato comune per i due tipi di tabacco, era logico che entrambi i paesi fossero piú interessati ad un mercato comune per il solo tabacco greggio, soprattutto considerando che la Cee, come principale importatrice di tabacco del mondo, rappresentava per i loro produttori un mercato in espansione. Tuttavia l'Olanda e la Germania occidentale ritenevano che occorresse prendere decisioni parallele per tutti e tre gli aspetti della politica: agricoli, fiscali e commerciali. In questa situazione si svolse il dibattito sul tabacco.

Le proposte della Commissione per l'instaurazione di un mercato comune tenevano conto del fatto che, per il tabacco greggio, solo l'Italia era potenzialmente autosufficiente, pur importandone; mentre la Comunità ne aveva prodotto nel 1964 circa 130.000 tonnellate ed importato circa 275.000: pertanto un mercato comune avrebbe richiesto una politica d'importazione piuttosto liberale. Inoltre, in entrambi i paesi produttori i monopoli di stato garantivano il reddito dei coltivatori; pertanto un mercato comune avrebbe dovuto predisporre un qualche metodo che garantisse il sostegno dei prezzi. La Commissione propose un sistema simile a quello in vigore nel settore dei semi oleosi: le importazioni sarebbero state soggette solo a delle tariffe doganali comuni (e non a prelievi variabili, come nel settore dei cereali o a prelievi supplementari, come nei settori delle uova e del pollame, delle carni bovine e degli ortofrutticoli). Avrebbe dovuto anche esserci un sistema di autorizzazioni per le importazioni e le esportazioni. Al fine di garantire i prezzi al coltivatore, la Commissione propose di fissare prezzi d'obiettivo per le principali varietà di tabacco coltivate nella Cee. La Commissione propose inoltre di concedere alle industrie acquirenti di tabacco comunitario un premio, fissato ad un livello tale da assicurare alle industrie utilizzatrici tabacchi a prezzi molto prossimi a quelli mondiali. Se tuttavia un coltivatore non avesse trovato acquirenti, avrebbe potuto vendere la sua produzione ad appositi organismi a prezzi d'intervento che, per il primo anno di applicazione, la Commissione propose fossero fissati allo stesso livello di quelli percepiti dai coltivatori l'anno precedente. Fatto di particolare rilievo, la Commissione proponeva, infine, la soppressione del monopolio della coltivazione, che in Italia si era fino ad allora realizzato attraverso un complicato sistema di « quote di superfici » gestito dai « concessionari speciali », che operavano la prima trasformazione del prodotto.

Nelle discussioni che seguirono nel Comitato speciale nel 1968, apparve chiaro che nessuno stato era soddisfatto delle proposte. Le delegazioni italiana e francese chiedevano maggior protezione per i propri tabacchicoltori, mentre le delegazioni tedesca e del Benelux

sostenevano che di protezione ce ne fosse anche troppa. Inoltre, nel febbraio del 1969, le esitazioni dei delegati tedeschi, che pensavano di avere le mani legate dalle prese di posizione del loro Parlamento sull'estensione delle spese del Fondo agricolo, provocarono la minaccia dell'Italia di sospendere i suoi contributi allo stesso².

In aprile, nella Commissione agricoltura del Parlamento europeo fu presentata dal membro lussemburghese, Lulling, una nuova proposta per il regolamento di base del mercato. La proposta, cui si opposero i membri francesi e italiani, raccomandava un sistema di contratti tra i coltivatori e le industrie manifatturiere, senza interposti organismi d'intervento. Alla fine delle campagne sarebbero stati pagati dei premi ai tabacchicoltori per coprire la differenza tra i prezzi indicativi della Cee ed il prezzo da essi percepito; mentre a favore di coloro che non fossero riusciti a vendere sarebbero state adottate particolari misure di sicurezza sociale, a condizione che cessassero la produzione. Non sarebbero stati necessari speciali permessi d'importazione, la quale veniva assoggettata soltanto alla tariffa esterna comune, né venivano previste restituzioni all'esportazione. Corse voce che Mansholt avesse ascoltato con interesse la proposta, e che il Consiglio, prima di negoziare, aspettasse il parere della Commissione agricoltura e quello dell'Assemblea plenaria. L'Italia, naturalmente, era contraria a proposte che in qualsiasi modo limitassero la produzione di tabacco o l'intervento finanziario nel settore; e, nel giugno, la sua posizione si era così irrigidita che l'« Agence Europe » riportò: « Diviene sempre più ovvio che l'Italia non accetterà più impegni a lungo termine per quanto riguarda la politica agricola comune (in particolare per i suoi aspetti finanziari) fino a quando non saranno stati adottati i regolamenti di base per l'organizzazione dei mercati del tabacco e del vino e migliorato il regolamento sugli ortofrutticoli »³.

Il 3 luglio il piano Lulling fu adottato dal Parlamento europeo; piano che Mansholt, durante il dibattito, disse essere all'esame anche della Commissione. Il 17 luglio il ministro italiano dell'agricoltura ribadì che le decisioni in merito al tabacco ed agli altri prodotti tipici mediterranei, dovevano essere collegate a quelle sul latte e sui rimanenti settori ancora in sospeso. Ciò che appariva ovvio in giugno, diventò realtà nella posizione ufficiale italiana del 29 luglio, quando, in Consiglio, fu accolto un « pacchetto » in questo senso: si sperava che potessero essere prese delle decisioni in settembre; ma in quel

² Nel febbraio 1969, infatti, l'Italia doveva al Fondo 15 miliardi di lire per i quali la Commissione sollecitò il pagamento.

³ « Agence Europe », 10 giugno 1969.

meze il problema non fu nemmeno esaminato. L'Italia chiese allora che la questione fosse messa sull'agenda del Consiglio dei ministri degli esteri, sperando in una decisione di principio almeno sugli aspetti agricoli della politica nel settore.

Nel Comitato dei rappresentanti permanenti che stava esaminando la questione in luogo del Comitato speciale agricoltura, a causa dei suoi aspetti fiscali e commerciali oltre che agricoli, la controversia era incentrata sui meccanismi finanziari. Avrebbero dovuto ottenere i finanziamenti tutte le qualità di tabacco o soltanto quelle di cui era possibile garantire la vendita? L'intervento avrebbe dovuto essere automatico? Le restituzioni all'esportazione avrebbero dovuto essere assegnate a tutte le partite di tabacco? I paesi importatori temevano che un finanziamento illimitato potesse provocare eccedenze per le qualità non desiderate. In ottobre la Commissione intervenne con una formula di compromesso incentrata su un meccanismo di controllo del mercato, consistente nel fissare una soglia « per le quantità e le qualità che sarebbero state oggetto di interventi di mercato, raggiunta la quale, la Commissione avrebbe sottoposto al Consiglio proposte per affrontare la situazione »⁴.

Nella riunione del 17 dicembre il Consiglio prese atto di una nuova formula di compromesso, presentata dal presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti, che suggeriva la possibilità di limitare la produzione soltanto per i tabacchi di qualità scadente. La proposta venne rinviata al Comitato per uno studio più approfondito. Tuttavia, avvicinandosi la fine dell'anno, e poiché la delegazione italiana non avrebbe acconsentito ad impegnarsi in un regolamento finanziario definitivo, il Consiglio decise di riesaminare la questione il 19 dicembre; e il 22 aveva fatto abbastanza progressi sulla base delle proposte di compromesso, da poter rinviare le ulteriori discussioni al gennaio 1970 evitando una rottura dei negoziati.

Il regolamento finale adottato dal Consiglio il 7 febbraio 1970 era molto simile alle proposte originarie della Commissione: il Consiglio avrebbe stabilito un prezzo d'obiettivo per ogni varietà prodotta nella Comunità. Per sostenere il prezzo d'obiettivo fu introdotto un sistema di premi ai primi acquirenti di tabacco in foglia. I produttori che non avessero trovato acquirenti all'interno della Comunità avrebbero potuto vendere il loro tabacco agli organismi d'intervento al 90% del prezzo d'obiettivo. Venne anche previsto un certo controllo del mercato qualora la produzione comunitaria od i quantitativi offerti all'intervento per una data varietà avessero superato determinati livelli. Per quanto riguardava l'importazione, tutti i diritti, le tasse,

⁴ « Agence Europe », 5 novembre 1969.

le tariffe ed i contingenti a livello nazionale, sarebbero stati sostituiti da una tariffa doganale comune e da una clausola di salvaguardia, da applicarsi nel caso di gravi squilibri provocati sul mercato dalle importazioni. Questi i principi fondamentali sui quali venne organizzato il mercato comune del tabacco greggio.

VINO

Si ricorderà che la regolamentazione comunitaria del 1962 proteggeva la produzione e il commercio dei vini, soprattutto di quelli di qualità. La politica ansiosamente sollecitata dall'Italia riguardava il vino comune da pasto, che costituiva il grosso della sua produzione. La produzione della Comunità, che nel suo insieme era in media di 127,5 milioni di ettolitri annui (circa il 50% della produzione mondiale), non copriva del tutto il consumo, che era in media di 134,8 milioni di ettolitri annui, ma poteva arrivarci in un vicino futuro. Una politica della Comunità doveva tener conto di questi fatti, e doveva anche riconciliare due opposte concezioni del mercato, quelle della Francia e dell'Italia, i maggiori paesi produttori. Mentre i francesi tendevano ad organizzare il mercato con una severa disciplina e rigidi controlli sulle vigne, in Italia il settore era completamente disorganizzato e in balia delle forze di mercato.

Nel 1962 la Comunità aveva deciso di introdurre alcuni elementi di organizzazione del mercato chiedendo ad ogni paese sia di istituire un catasto viticolo che consentisse di valutare le risorse e le necessità del mercato comunitario, sia di presentare una denuncia annua dei raccolti e delle giacenze. Un altro regolamento stabiliva che venissero delimitate le zone di produzione e adottate norme di produzione per i vini di qualità. Doveva essere facilitato il commercio intracomunitario di tutti i vini, in particolare dei vini di qualità, con una graduale apertura dei contingenti, che furono ampliati nel 1963 e, per ultimo, nel 1964. Nel 1969 la Commissione, nonostante il mancato completamento, da parte dell'Italia, del suo catasto viticolo, proseguì con le sue proposte sul vino.

La Commissione, nell'intento di stabilizzare il mercato vinicolo, molto sensibile alle variazioni climatiche ed afflitto da prezzi al produttore piuttosto bassi, propose un sistema di prezzi base e di prezzi d'intervento. I prezzi base per i tipi di vino più rappresentativi sarebbero stati determinati in base alla media biennale dei prezzi alla produzione più bassi nelle zone eccedentarie e di grande smercio; i prezzi d'intervento avrebbero dovuto oscillare tra il 75% ed il 90% dei prezzi base, secondo criteri quali la qualità del raccolto e le previsioni circa la domanda e l'offerta. L'intervento non doveva

essere automatico, ma dipendere dalle previsioni annuali o dalla tendenza dei prezzi nei centri di mercato. Il commercio con i paesi terzi sarebbe stato regolato sia da un sistema di certificati per le importazioni e le esportazioni, sia da prezzi di soglia distinti per i vini rossi e per quelli bianchi, da stabilirsi annualmente partendo dai prezzi base maggiorati di un importo non superiore al 15%, per coprire le spese di commercializzazione. Ciò avrebbe assicurato al vino comunitario un certo vantaggio rispetto a quello importato; ma se il prezzo mondiale, aumentato dei diritti doganali, fosse sceso sotto il prezzo di soglia, si sarebbe applicato un prelievo supplementare per coprire la differenza e, occorrendo, si sarebbe fatto ricorso anche alle restituzioni all'esportazione.

Le discussioni sul vino riportarono subito a galla alcuni contrasti già manifestatisi nel 1960-62. L'Italia auspicava la libera circolazione per tutti i vini rispondenti a certi requisiti, mentre la Francia e la Germania la volevano per alcuni tipi soltanto. Il rigido controllo sui vigneti ed il divieto di nuovi impianti avevano molti sostenitori, ma l'Italia pur convenendo in via di principio sulla necessità di un equilibrio tra domanda ed offerta, si oppose fermamente al tentativo di limitare la produzione perché tale politica, in un mercato che soffriva di eccedenze strutturali, sarebbe stato un precedente pericoloso. Molte altre difficoltà tecniche riguardavano vari aspetti del regolamento, ma la principale concerneva il sistema di finanziamento. Anche qui l'Italia si trovò in contrasto con la Germania che, per le pressioni dell'opinione pubblica e soprattutto del Parlamento nazionale, esitava ad impegnarsi nel finanziamento di nuovi settori.

I negoziati entrarono nel vivo solo nel marzo 1969, quando la Germania e l'Italia presentarono entrambe proposte di compromesso e la Francia chiarì la propria posizione in un memorandum. I tedeschi, diffidando di un regolamento comunitario, suggerirono un semplice coordinamento delle legislazioni nazionali. Si opposero la Francia e l'Italia, paesi chiaramente contrari all'idea stessa di limitare la produzione. Gli italiani difendevano le proposte della Commissione in quanto comportavano una sorta di limitazione più mediante il controllo del mercato che mediante il controllo della produzione; in altre parole, secondo gli italiani, grazie alle norme sulla denominazione di origine, sulla qualità, sui prezzi, ecc., si sarebbe operata spontaneamente una certa promozione dei vini migliori. Su questa posizione erano attestati gli stessi vitivinicoltori organizzati nella Unaprovi, che aveva l'appoggio non solo della Confagricoltura, della Federconsorzi e della Coldiretti, ma anche di alcuni parlamentari del Pri, i quali avvertirono il governo che essi stavano seguendo attentamente

il suo comportamento.

I francesi pretendevano un rigido controllo sugli impianti e sulle colture, una vigilanza diretta piuttosto che indiretta a livello di produzione. Su questa politica, che avrebbe comportato, di fatto, la cristallizzazione delle capacità produttive esistenti anziché la libera concorrenza, i francesi avevano l'appoggio delle altre quattro delegazioni. La Francia e l'Italia erano poi d'accordo sulla necessità di assicurare al settore la solidarietà finanziaria della Comunità, sebbene la Francia si mostrasse maggiormente interessata alla prevenzione delle eccedenze mediante il controllo della produzione.

In aprile la Commissione cercò di prevenire eventuali richieste proponendo alcune modifiche al testo originario. Definendo con chiarezza i « vini da pasto » la Commissione sperava di operare una certa discriminazione contro i vini di qualità inferiore, scoraggiandone in tal modo la produzione. Si teneva conto anche delle diverse condizioni produttive regionali. La Commissione inoltre propose di disciplinare l'impianto dei vigneti e le pratiche enologiche, la denominazione e la presentazione commerciale dei vini. Le nuove proposte passarono sul tavolo del Consiglio, che le discusse per alcuni mesi. Le discussero anche il Comitato economico e sociale ed il Parlamento europeo. Essendosi rivelate in proposito profonde divergenze di opinione, la Commissione ritenne opportuno introdurre le sue proposte in più fasi (con il conseguente temporaneo rinvio del finanziamento completo da parte della Comunità).

In settembre la Commissione propose un calendario delle decisioni essenziali per il mercato del vino. Fu chiesto al Consiglio di approvare la libera circolazione del vino a partire dal 1° novembre 1969, e di impegnarsi per il completamento del mercato comune in fasi prestabilite. Gli italiani, dopo aver vincolato le decisioni per questo settore a quelle per tutti gli altri, si dissero disposti ad accettare una dichiarazione d'intenzioni corredata da un calendario ben preciso. Non potevano però acconsentire alla limitazione degli impianti di vigneti contemplata nelle proposte della Commissione. Nelle discussioni che seguirono, l'Italia si trovò praticamente isolata su questo punto e costretta inoltre a difendere l'attuazione immediata della libera circolazione del vino contro i francesi che volevano rinviarla fino a quando non fosse stata completata l'organizzazione del mercato comune. Infatti, mentre la Germania e i paesi del Benelux avrebbero acconsentito alla libera circolazione entro il 1969, i francesi si opposero alle norme che prevedevano estese misure di intervento e ad altre ancora. Pertanto l'Italia fu l'unico paese a difendere in complesso le proposte della Commissione.

Nella sessione « maratona » di dicembre, decidere sul vino e sul

tabacco si rivelò molto difficile, e la delegazione italiana dovette minacciare che non avrebbe acconsentito ad una politica finanziaria se fosse mancata una politica del vino. Il 19 dicembre la Commissione presentò un altro compromesso. Tuttavia negli accordi di fine anno il Consiglio avrebbe acconsentito solo « ad adottare tutti i provvedimenti necessari (nell'organizzazione comune del mercato del vino e dell'uva) prima del 28 febbraio 1970, e a liberalizzare il commercio intracomunitario a partire dal 1° aprile 1970 »; nel frattempo « i paesi membri sarebbero stati autorizzati, al fine di evitare qualsiasi danno ai loro mercati, a prendere misure per limitare le importazioni da altri paesi membri. Le misure sarebbero state notificate alla Commissione, che avrebbe deciso immediatamente se le stesse dovessero essere mantenute, modificate o abolite »⁵.

Nel febbraio 1970 il Consiglio adottò una risoluzione di massima sulla politica vitivinicola, che contemplava una definizione dei vini ed un accordo generale sui vari metodi per arricchirlo, prevedeva misure per il controllo degli impianti consentendo a favore dei nuovi un aiuto formale concesso secondo una rigorosa procedura comunitaria e chiedeva l'impegno a non impiantare dopo il 1° settembre 1971 vigneti che non fossero autorizzati o raccomandati. Tutti i paesi accettarono di presentare rapporti annuali sulla produzione e sulle vendite, in base ai quali il Consiglio avrebbe potuto stabilire i mezzi per prevenire la formazione di eccedenze. La risoluzione definiva inoltre sia i criteri per determinare un regime unico dei prezzi d'intervento, sia le norme (simili a quelle delle proposte originarie) delle misure comuni alla frontiera, ed infine stabiliva che si sarebbero applicate speciali condizioni al commercio con l'Algeria e gli altri paesi associati. I Sei avrebbero dovuto continuare i negoziati su queste ed altre proposte della Commissione; nel frattempo la libera circolazione dei vini sarebbe entrata in vigore il 1° aprile; il che, oltre ad essere coerente con gli accordi di fine anno, permetteva al Consiglio di completare i negoziati sulla politica finanziaria e sul tabacco. Tuttavia, alla fine di febbraio la delegazione tedesca sollevò la questione del regolamento comunitario sulle pratiche di arricchimento, sostenendo che convenisse armonizzare le legislazioni nazionali in materia piuttosto che unificarle a livello comunitario. L'atteggiamento tedesco si spiegava col fatto che, per la consuetudine, sanzionata dalla legge, di aggiungere zucchero al vino allo scopo di alzarne il contenuto alcolico, la resa unitaria del vino era in Germania quasi doppia di quella francese o italiana⁶; vantaggio che i tedeschi

⁵ « Agence Europe », 19 dicembre 1969.

⁶ « Gazzetta del Popolo », 27 marzo 1970.

non volevano perdere⁷.

Gli italiani, d'altronde, non potevano acconsentire ad una larga applicazione della consuetudine, perché i produttori meridionali avrebbero perso gli sbocchi per i loro vini da taglio, destinati appunto all'arricchimento. Inoltre, i produttori italiani del nord, che per legge non potevano aggiungere zucchero, avrebbero subito una discriminazione sul mercato se ai tedeschi fosse stato consentito di impiegare tale pratica. Nemmeno i francesi potevano accettare la tesi dei tedeschi; e ritenevano che la libera circolazione dei vini non avrebbe potuto iniziarsi fino a quando non fosse stato risolto il problema. La stampa italiana insinuò che i francesi si servissero della controversia per ostacolare il libero commercio del vino, temuto dai loro produttori. L'Italia resistette, mantenendo una riserva su tutti gli accordi raggiunti in febbraio. Solo alla fine di aprile si trovò una soluzione: la Germania rinunciò alla sua richiesta di separare le pratiche di arricchimento nazionali dall'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, ed il regolamento comunitario tenne conto delle pratiche tradizionali delle diverse regioni.

ORTOFRUTTICOLI

Nel 1969 la politica per gli ortofrutticoli, adottata con gli accordi del 1966, fu oggetto di revisioni e di integrazioni. Per gli italiani il problema degli ortofrutticoli, particolarmente acuto per gli agrumi, era essenzialmente lo stesso per tutti i prodotti: non godevano sul mercato comunitario della preferenza che l'Italia si aspettava. Le difficoltà nel settore degli agrumi erano particolarmente gravi a causa delle tariffe preferenziali che i Sei stavano per concedere agli altri paesi mediterranei. Pertanto, al principio del 1969, l'Italia chiese sia di risolvere la cosiddetta « crisi delle arance », sia di rivedere il regolamento di base in sede di Consiglio dei ministri degli esteri. Si ricorderà che nel 1967, durante la trattativa sull'unificazione dei regimi d'importazione degli ortofrutticoli dai paesi terzi, l'Italia aveva acconsentito a sospendere le proprie richieste, ma nel 1969 l'imminenza degli accordi commerciali con i paesi del Maghreb e le pressioni da parte dei frutticoltori la costrinsero ad agire.

In gennaio l'Unione nazionale dei produttori di ortofrutticoli ed agrumi (Unapoa), protestò per le esitazioni del Ministero dell'agricoltura ad intervenire sul mercato, nel timore di una condanna da parte dell'opinione pubblica per la distruzione dei raccolti. Proprio in quei giorni i produttori siciliani chiesero un intervento comunitario,

⁷ Tre erano i metodi d'uso corrente per arricchire il vino: l'aggiunta di saccarosio, di mosto concentrato, di alcole distillato dal mosto.

mandando perfino una delegazione a Bruxelles. L'assemblea regionale siciliana rispose sovvenzionando il ritiro delle arance dal mercato; ed il governo italiano si decise ad agire.

Il 18 febbraio l'Italia chiese infatti alla Comunità di prendere speciali misure per aiutarla a risolvere la crisi delle arance, richiamandosi al fatto che, sebbene la sua produzione venisse quasi interamente consumata sul mercato interno, 1 milione - 1 milione e mezzo di tonnellate erano disponibili per l'esportazione. Pertanto, in presenza di un deficit comunitario di 15-18 milioni di tonnellate, gli agricoltori e il pubblico in generale non potevano capire perché non si riuscisse a collocare le arance sul mercato della Comunità, con la conseguenza di doverle distruggere. Le misure speciali auspiccate dagli italiani consistevano in restituzioni all'esportazione straordinarie ed in interventi preventivi. Il fatto che gli agricoltori italiani non avessero ancora costituito le previste associazioni dei produttori costringeva le autorità ad intervenire anche non verificandosi le « crisi gravi » cui si riferiva il regolamento di base ⁸. Il 19 febbraio il Consiglio decise di permettere che le autorità italiane intervenissero sul mercato interno a prezzi di acquisto più alti di quelli correnti per tutta la campagna in atto: le arance ritirate non potevano essere rivendute ma solo essere distribuite gratuitamente. All'Italia venne anche consentito di applicare le restituzioni massime previste dal regolamento. Il Fondo agricolo avrebbe finanziato tutte le spese, compresi i sussidi all'esportazione. Il 25 marzo il Consiglio approvò sia i testi degli accordi con i paesi del Maghreb, sia le agevolazioni tariffarie a favore della Spagna, d'Israele e della Turchia.

Poiché la soluzione del problema delle arance aveva solo carattere provvisorio, la delegazione italiana, sostenuta vivacemente dall'opinione pubblica, sollecitò in sede di Consiglio una soluzione più generale all'interno delle strutture del regolamento ortofrutticolo. Il 25 marzo, 118 deputati della maggioranza governativa italiana sottoscrissero una mozione con la quale si chiedeva una soluzione di carattere permanente al problema degli agrumi, ossia un meccanismo di salvaguardia contro le importazioni dai paesi terzi e premi ai produttori. Il risentimento nazionale trovò rispondenza nel Parlamento europeo, dove i membri italiani di tutti i partiti, compreso quello comunista, espressero la loro delusione per la politica della Comunità. Gli articoli dei giornali rivelavano, d'altra parte, uno stato di allarme per la conclusione degli accordi col Maghreb, anche se i commentatori facevano osservare che il meccanismo del prezzo minimo avrebbe tu-

⁸ Si ricorderà che le associazioni dei produttori dovevano intervenire in una fase di crisi quando i prezzi di mercato erano all'85% dei prezzi di base e lo stato poteva intervenire quando erano sotto il 70%.

telato i prodotti italiani⁹. La delegazione italiana mantenne, perciò, una riserva su tutte le concessioni concernenti gli agrumi accordate ai paesi terzi¹⁰.

In maggio la Commissione presentò un rapporto sul settore ortofrutticolo che escludeva il comparto degli agrumi, il quale sarebbe stato oggetto di un rapporto separato. Si trattava, in sostanza, di miglioramenti da apportare agli accordi in vigore. In luglio, la Commissione trasformò il rapporto in sei distinte proposte specifiche e, nello stesso tempo, trasmise un rapporto con suggerimenti per i comparti delle arance e dei mandarini.

Secondo le proposte della Commissione, i paesi membri, tramite le autorità nazionali, sarebbero stati responsabili per gli interventi sui prodotti di seconda categoria, interventi che andavano effettuati ai prezzi stabiliti dalla Comunità (mentre fino ad allora c'era stata una certa libertà d'intervento a prezzi più alti dei prezzi d'acquisto stabiliti dalla Comunità). Gli interventi sarebbero stati eseguiti da associazioni di produttori che, alla consegna del prodotto, sarebbero state interamente rimborsate dalle autorità nazionali, le quali avrebbero poi provveduto a distribuirlo e/o trasformarlo. Il Fondo agricolo sarebbe stato finanziariamente responsabile per tutte queste operazioni. Nei comparti eccedentari si raccomandava di concedere premi per l'estirpazione dei frutteti e di vietare qualsiasi aiuto a livello nazionale per nuovi impianti o per l'ammodernamento dei frutteti. Norme di qualità più restrittive avrebbero dovuto regolare la commercializzazione.

Con queste proposte la Commissione si proponeva di modificare la tendenza alla sovrapproduzione, specie in comparti come quello delle mele, delle pere e delle pesche, sia eliminando i prodotti di qualità inferiore dal mercato per mezzo di norme qualitative, sia con la estirpazione dei frutteti, sia con gli interventi sul mercato per i prodotti ortofrutticoli di qualità inferiore. Le eccedenze avevano provocato forti ribassi dei prezzi nella Comunità ma soprattutto sul mercato italiano. Si era allora avuta la crisi delle « crisi », dovuta al fatto che in Italia le associazioni dei produttori previste dal regolamento tardavano a realizzarsi, e pertanto gli ortofrutticoltori dovevano rivolgersi individualmente alle autorità per essere aiutati ad ogni depressione del mercato, anche quando, come abbiamo detto, non si era ancora manifestata una « crisi grave » in termini comunitari.

La distruzione della frutta ritirata dal mercato aveva provocato scalpore nel Parlamento e nell'opinione pubblica, soprattutto nell'esta-

⁹ « Il Globo », 7 giugno 1969; « Il Mattino », 5 e 12 giugno 1969.

¹⁰ « Il Globo », 7 giugno 1969.

te del 1968, ostacolando l'azione degli organismi d'intervento (insieme con gli impedimenti di carattere finanziario ed amministrativo). Inoltre, la frutta offerta all'autorità era spesso la migliore, mentre il mercato era saturo di prodotti mediocri e scadenti (e ciò a causa dei bassi prezzi). Il problema era connesso con il controllo sulla qualità che le associazioni di produttori cominciavano appena ad esercitare. In Italia pertanto la tendenza alla formazione di eccedenze fu messa in rapporto con l'inefficienza del sistema d'intervento e con la mancata sorveglianza dei livelli di produzione, a loro volta in rapporto con l'assenza di una vasta rete di associazioni di produttori¹¹. In tali condizioni sembrò ragionevole la proposta della Commissione intesa a migliorare le strutture commerciali degli ortofrutticoli.

Per le arance e i mandarini la Commissione raccomandava misure speciali a breve, medio e lungo termine. Le misure a lungo termine dovevano conformarsi ai suggerimenti del secondo Piano Mansholt (che la Commissione aveva fatto conoscere nel dicembre 1968 perché fosse dibattuto pubblicamente)¹². Le misure a medio termine tendevano ad avviare la riconversione degli aranceti e mandarineti italiani verso varietà più rispondenti ai bisogni dell'esportazione. Si raccomandava anche di sviluppare nelle zone di produzione le attrezzature per la selezione e l'immagazzinamento delle arance. Tra le misure a breve termine c'era un piano per promuovere il collocamento delle arance italiane sui mercati comunitari o presso le industrie di trasformazione. La Commissione si impegnava a perfezionare essa stessa gli accordi comunitari di importazione.

Sul memorandum della Commissione la Confagricoltura si pronunciò negativamente, ed il 25 luglio inviò una lettera al ministro dell'agricoltura Valsecchi, ricordandogli la posizione assunta dal Cirai sulla politica delle arance. Altre lettere furono inviate ai ministri degli affari esteri, del commercio, del tesoro ed al presidente del Consiglio. La Confagricoltura chiese pure che la delegazione italiana subordinasse i negoziati negli altri settori ad un accordo su quello degli ortofrutticoli. Questa fu in effetti la linea italiana. Il 28 luglio Valsecchi annunciò in Consiglio che l'Italia vincolava un accordo sugli sviluppi della politica agricola comune agli accordi sugli ortofrutticoli, sul tabacco e sul vino. Significava la concordanza del partito repubblicano con la Confagricoltura e la Coldiretti nell'insistere affinché l'Italia, in sede di Consiglio, tenesse duro sul problema

¹¹ Nel 1967 secondo le statistiche della Cee la percentuale di ortofrutticoli immessa nel mercato dai produttori in Italia rispetto al totale era del 2,3%. « Il Giorno », 9 maggio 1967.

¹² Sul secondo Piano Mansholt ritorneremo più ampiamente nel prossimo capitolo.

delle arance¹³. Di solito il Pri non era alleato dei gruppi agricoli conservatori, ma nel 1968 aveva riscosso un grande successo elettorale in Sicilia, il che spiega il suo straordinario interesse per il settore degli agrumi.

Durante l'agosto la Comunità era soprattutto intenta a riaggiustare il funzionamento della politica agricola comune dopo la svalutazione del franco francese¹⁴, ed a settembre non si erano fatti molti progressi nel Comitato speciale sul « pacchetto » agricolo che, secondo la richiesta italiana, era in discussione. Alla riunione del Consiglio apertasi il 15 settembre il ministro dell'agricoltura olandese cercò di definire le condizioni per un accordo limitato ai problemi sulle cui soluzioni i Sei potevano convenire. Il « pacchetto » includeva la fissazione del prezzo dei prodotti lattiero-caseari e delle carni bovine per il resto della campagna, misure a medio termine per il settore del latte ed altre per aiutare gli agrumicoltori italiani. Gli italiani non vollero però separare il problema degli agrumi da quello generale della preferenza comunitaria per gli ortofrutticoli. Pochi giorni prima Mansholt aveva detto a Catania, in una riunione di agrumicoltori, che la Commissione non avrebbe accettato cambiamenti nella politica comune che portassero ad una maggiore protezione tariffaria nel settore. La Commissione presentò al Consiglio un documento di lavoro sul solo comparto delle arance, che sviluppava le idee di base del suo rapporto di giugno. Per gli accordi sulla protezione alle frontiere, la Commissione non accolse la tesi italiana, secondo cui bisognava applicare automaticamente una tassa compensativa sulle importazioni qualora i prezzi del mercato interno fossero scesi sotto un determinato livello, impegnandosi piuttosto a perfezionare il sistema originario secondo cui la tassa compensativa veniva applicata sulla base del prezzo d'importazione. Il 17 settembre, in chiusura, il presidente del Consiglio comunicò che le decisioni erano state rinviate alla fine di ottobre.

Il 15 ottobre la Commissione inviò al Consiglio le seguenti proposte specifiche di aiuto ai produttori di arance e mandarini: 1) il Fondo agricolo avrebbe pagato un contributo del 50% del costo delle misure intese a migliorare le attrezzature per la selezione, il confezionamento, la distribuzione delle arance e dei mandarini; 2) il Fondo avrebbe pagato la metà di un sussidio annuale di 1.200 U.c./ha. per cinque anni ai produttori che avessero convertito almeno i 4/5

¹³ Il 17 febbraio 1968 un articolo sulla « Voce Repubblicana » suggeriva che il governo prendesse in considerazione la possibilità di un sistema di *deficiency payments* in questo settore.

¹⁴ Dei problemi della svalutazione del franco francese si riparerà più diffusamente nel prossimo capitolo. Cfr. in particolare la nota 13.

delle vecchie varietà di arance e mandarini in varietà più richieste¹⁵. Per poter beneficiare del sussidio il produttore doveva possedere almeno due ettari, di cui almeno il 70% di aranceto; 3) il Fondo avrebbe pagato agli esportatori ed ai trasformatori della Comunità di arance e mandarini italiani un premio compreso fra 3 e 5 U.c./q. Il premio, decrescente, sarebbe stato concesso per un quinquennio. La proposta sollevò le obiezioni di molti paesi: l'Italia, per esempio, voleva che il premio fosse esteso a tutti gli agrumi; cinque delegazioni ritenevano che i sussidi annuali fossero troppo alti; la Germania ed il Belgio preferivano pagare un premio agli esportatori per soli tre anni. Ad ottobre non fu dunque possibile raggiungere un accordo, e le discussioni continuarono sul regolamento degli ortofrutticoli in generale.

L'11 novembre la Commissione approvò in via di principio la politica degli agrumi, con alcune modifiche. Si raggiunse un compromesso sull'importo del sussidio, di 1.000 U.c./ha ai produttori di arance e di 1.200 a quelli di mandarini, destinato ai soli produttori il cui reddito complessivo non superasse quello proveniente dalla coltivazione di due ettari di frutteto (vedi sopra la formula della Commissione). Un'altra modifica al progetto di proposta riguardava il premio agli esportatori, che sarebbe stato assegnato per soli quattro anni invece che per i cinque originariamente proposti. C'era poi una riserva della Germania sul premio alle industrie trasformatrici. Significative le reazioni in Italia di fronte alla risoluzione. Va detto anzitutto che essa non fu immediatamente riportata dalla stampa nazionale, in quel momento interessata soprattutto alle discussioni in corso sulla politica finanziaria. Dopo diversi giorni un giornale locale, « La Sicilia », chiese perché nella risoluzione del Consiglio fosse stato trascurato l'aiuto alle industrie trasformatrici¹⁶. In un dibattito al Senato sulla relazione presentata dal governo sulla sua politica comunitaria nel 1968, il senatore comunista Cipolla invitò il governo a precisare la sua posizione sull'accordo, aggiungendo che l'Assemblea regionale siciliana lo aveva già respinto. Tutti volevano che prima delle discussioni « maratona » di dicembre il Parlamento riesaminasse il problema della politica agricola comune, ma l'interesse generale verteva soprattutto sulla contribuzione dell'Italia al Fondo agricolo. Il 21 novembre alla Camera gli onorevoli Sgarlata e Mattarella interrogarono il ministro dell'agricoltura sull'accordo dell'11 novembre, riferendosi agli interessi degli agricoltori siciliani che ritenevano danneggiati dall'accordo in quanto esso non includeva i limoni

¹⁵ La Comunità riteneva che i consumatori dei mercati del nord preferissero le arance bionde a quelle sanguigne, ben note sui mercati italiani.

¹⁶ « La Sicilia », 25 novembre 1969.

e non assicurava la preferenza comunitaria. Il deputato socialista Scardavilla presentò un'interrogazione analoga. A questo punto la stampa nazionale si accorse dell'accordo e del malcontento degli agricoltori e, il 25 novembre, riportò che l'Associazione dei produttori di agrumi aveva trasmesso le sue richieste al presidente della Regione siciliana, ivi incluso anche il sistema delle integrazioni di prezzo; richieste che il presidente aveva trasmesso a sua volta alle autorità nazionali e comunitarie. Anche la Confagricoltura espresse le sue preferenze per un sistema d'integrazione dei prezzi.

In quel momento, però, il ministro dell'agricoltura era assorbito dai negoziati sulla politica degli ortofrutticoli in generale, incontrando contrasti su diversi punti. Mentre l'Italia non voleva incoraggiare la estirpazione dei frutteti, la Francia premeva perché si formasse gradualmente un catasto frutticolo comunitario. I due paesi tuttavia si accordarono nel chiedere che il premio per l'estirpazione fosse a totale carico del Fondo; diversamente dagli altri paesi, che preferivano limitare i contributi del Fondo. Furono espresse riserve su un sistema permanente di restituzioni all'esportazione, che per gli italiani era vitale. La controversia più difficile riguardava però la protezione esterna che, secondo l'Italia, doveva attuarsi con l'applicazione automatica della clausola di salvaguardia qualora i prezzi all'interno della Comunità fossero stati minacciati dalle importazioni. A novembre l'Italia rinunciò alla richiesta che la tassa compensativa fosse applicata sulla base dei prezzi del mercato interno e, nel prosieguo dei negoziati, accantonò la richiesta della clausola di salvaguardia automatica, nell'intesa che gli accordi per la protezione esterna, come si convenne nel compromesso finale, sarebbero stati riesaminati il 1° novembre 1970. Il compromesso finale, che comprendeva sia le misure per il funzionamento interno del settore, simili a quelle proposte in luglio, sia i nuovi accordi per la protezione esterna, venne adottato in via di principio il 25 novembre. Fu una delusione per la delegazione italiana. L'« Agence Europe » riferì: « I diversi provvedimenti dovrebbero migliorare la situazione degli ortofrutticoli, sebbene il paese più interessato, ossia l'Italia, ritenga che le sue richieste non siano state pienamente soddisfatte soprattutto in materia di protezione esterna e di preferenza comunitaria »¹⁷. La delusione fu sottolineata in un comunicato della Confagricoltura. Gli accordi sugli ortofrutticoli e quelli sugli agrumi furono adottati quale politica del settore nella sessione « maratona » di dicembre. Il 18 dicembre il Consiglio approvò anche un programma di aiuti ai trasformatori, che altrimenti

¹⁷ « Agence Europe », 25 novembre 1969. Per i dettagli del regolamento cfr. « Agence Europe », 26 novembre 1969.

sarebbero stati indotti ad acquistare arance italiane non commercializzabili.

Politica finanziaria

Sebbene il 17 luglio la Commissione avesse approvato e trasmesso al Consiglio le sue proposte per il regime definitivo del finanziamento della politica agricola, il Consiglio era troppo preoccupato in agosto per la svalutazione del franco, e poi in settembre ed ottobre per la rivalutazione del marco, per poterle esaminare. In novembre ebbero luogo discussioni preliminari, nel corso delle quali l'Italia tentò di rinviare gli accordi definitivi a dopo l'ingresso della Gran Bretagna e Maurice Schumann replicò che definitivo non significava « eterno » e che comunque la Francia non avrebbe iniziato i colloqui con la Gran Bretagna finché non si fosse concordata una politica finanziaria.

Le proposte della Commissione andavano molto oltre il finanziamento dell'agricoltura, che avrebbe costituito soltanto una delle voci di spesa nel bilancio comunitario¹⁸. Esse suggerivano che l'allora vigente sistema di finanziamento agricolo fosse prorogato di un anno e che, dopo il 1971, la Comunità finanziasse l'agricoltura attingendo alle risorse proprie, risorse che sarebbero pervenute alla Comunità in due fasi. Dal 1° gennaio 1971 al 31 dicembre 1973 tutti i prelievi agricoli e le tasse (come quella sulla margarina) sarebbero stati versati alla Comunità e così pure i 2/3 dei diritti doganali per il primo anno, i 3/4 per il secondo, i 4/4 per l'ultimo. Poiché durante questa prima fase le entrate non avrebbero coperto tutte le spese, sarebbero state ancora necessarie le contribuzioni nazionali, per le quali la Commissione proponeva fossero mantenute le aliquote già adottate per ciascuno dei diversi Fondi (agricolo, sociale, Euratom, ecc.). Durante la seconda fase, a partire dal 1° gennaio 1974, le risorse proprie della Comunità avrebbero coperto le spese. Per adoperare le parole della Commissione stessa: « A partire dal 1° gennaio 1974 il bilancio della Comunità sarà finanziato interamente dalle risorse proprie della Comunità. A tal fine, e prima del 1° gennaio 1973, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento, decide sull'attribuzione di risorse addizionali alle Comunità. Le risorse possono o essere versate alle Comunità dagli stati membri che le prelevano dai loro introiti fiscali e, in particolare, dagli introiti risultanti dalle tasse previamente armonizzate nelle Comunità, o provenire da tasse dirette o indirette

¹⁸ Altre voci delle spese comprendevano il budget Euratom e il Fondo sociale.

che, se necessario, saranno create a beneficio delle Comunità. L'ammontare delle risorse non deve superare l'1% del prodotto lordo totale della Comunità »¹⁹.

I poteri del Parlamento sul bilancio comunitario dovevano gradualmente essere aumentati.

A novembre, il ministro Colombo sottopose quattro esigenze che riteneva fondamentali per un regime definitivo del finanziamento agricolo: 1) tener conto delle conseguenze del sostegno dei prezzi sulla produzione e sulla formazione delle eccedenze; 2) valutare la migliore ripartizione della spesa tra il sostegno dei prezzi e le riforme strutturali; 3) stabilire il giusto rapporto tra la politica agricola comune e la politica commerciale con i paesi terzi; 4) dividere equamente le spese tra gli stati membri. A novembre apparve evidente che gli italiani si interessavano soprattutto all'ultima esigenza, cioè a tenere quanto più possibile basse le proprie contribuzioni al Fondo agricolo. Quasi a sottolineare questo loro impegno, gli italiani mantennero una riserva sulla sola decisione di politica finanziaria presa in novembre, quella cioè di prorogare di un anno il sistema allora vigente; poi a dicembre insistettero per una nuova « chiave » di ripartizione delle contribuzioni nazionali a partire dal 1° gennaio 1970, chiedendo che essa fosse basata sull'importo totale del contributo di ciascun paese, ivi compresi i prelievi e i diritti doganali.

I delegati tedeschi, appoggiati dagli olandesi e dagli italiani, si battevano soprattutto per il controllo della produzione e l'eliminazione delle eccedenze, quindi per la limitazione del finanziamento. Ma, mentre essi intendevano limitare il finanziamento agricolo in assoluto, gli italiani pensavano di limitarlo per la parte relativa al sostegno del mercato e — praticamente isolati — chiedevano più fondi per la riforma delle strutture.

I francesi, appoggiati da Mansholt e dagli olandesi, volevano invece che il sostegno dei mercati fosse mantenuto senza limitazioni, e pertanto non potevano accettare che un qualsiasi « tetto » venisse posto alla sezione garanzia del Fondo agricolo; « tetto » che erano però disposti ad accettare, come già in passato, per la sezione orientamento.

A dicembre, al vertice dell'Aia, i capi di governo e di stato dettero la priorità al regolamento finanziario; ma era ovvio che intendevano sistemare la questione il più rapidamente possibile per passare ad altri problemi quali l'ampliamento della Comunità. L'Italia fu di nuovo la sola a proporre che si stabilisse un regolamento provvisorio anziché uno definitivo (in analogia con la posizione italiana

¹⁹ « Agence Europe », 7 agosto 1969.

del 1965), ma il presidente del Consiglio Rumor fu facilmente messo in minoranza. Il comunicato, affermata la volontà dei Sei di stabilire un regolamento definitivo prima della fine dell'anno, e posta in risalto la loro risoluzione di ottenere « un migliore controllo del mercato agricolo » vigilando sulla produzione piuttosto che limitando le spese, dichiarava il loro accordo per l'apertura di negoziati con i paesi che lo avessero chiesto. Si era finalmente sgombrata la strada per definire il regolamento finanziario nella « maratona » di dicembre, le cui riunioni cominciarono appunto il 15 dicembre.

Colombo, per l'Italia, determinò il corso dei lavori. Come nei primi dibattiti sulla politica finanziaria (1962), le posizioni italiane e francesi erano le più contrastanti, soprattutto sulle modalità di finanziamento del bilancio comunitario. Come nel 1962 e nel 1965, l'Italia sostenne che la contribuzione di ciascun paese doveva essere equa e che il riferimento al prodotto nazionale lordo costituisse il criterio più attendibile per calcolarla. Secondo Colombo, « contribuzione nazionale » significava l'insieme di tutti i prelievi e diritti doganali versati alla Comunità, più tutte le somme versate a qualsiasi titolo: bisognava fissare un « tetto » al totale. Giscard d'Estaing replicò che i prelievi agricoli e le tariffe industriali appartenevano per loro stessa natura alla Comunità, e pertanto non potevano essere considerati contributi « nazionali », che in una unione doganale non esistevano frontiere nazionali ma solo comunitarie, che i prelievi agricoli, inoltre, avevano natura comunitaria per il loro fine di scoraggiare l'acquisto di prodotti alimentari fuori della Comunità.

Colombo sollevò il problema delle eccedenze, affermando che i paesi più soggetti ad averne dovessero sopportare per gli stessi la maggior parte della responsabilità finanziaria. Giscard d'Estaing replicò che il problema delle eccedenze era diverso da quello dei finanziamenti, ottenendo l'appoggio degli olandesi e di Mansholt, contrari alla proposta di fissare un « tetto » alle spese per il mercato. Il dibattito su quello specifico tema fu ripreso il 16 dicembre dai ministri dell'agricoltura.

Anche il ministro tedesco Ertl sostenne che il prodotto nazionale lordo dovesse essere preso in considerazione al fine di determinare le contribuzioni nazionali, ed il barone Snoy, belga, si disse d'accordo, ma solo per il periodo transitorio, in quanto nella fase finale non sarebbe stata necessaria una « chiave » di ripartizione. Il ministro olandese non si mostrò convinto dall'argomento francese per cui i dazi doganali spettavano di diritto alla Comunità, ritenendo che ciò fosse vero soltanto in una unione economica in cui si avesse il finanziamento comune di tutti i settori e non soltanto di quello agricolo.

Colombo pensò di dover ulteriormente illustrare la posizione dell'Italia: in base alla proposta della Commissione di versare tutti i prelievi agricoli, il contributo dell'Italia sarebbe ammontato al 37% del totale, in massima parte pagato su due prodotti, mais e carni bovine, che non potevano essere forniti dai produttori della Comunità. L'Italia considerava i prelievi come contributi e non come penalità; né poteva ammettere che il 90% delle spese comunitarie fosse devoluto all'agricoltura. I costi dovevano essere divisi equamente e le spese limitate.

Nelle successive riunioni si continuò a discutere sui contributi e sull'inizio della fase definitiva. Gli italiani non rinunciarono al tentativo di prolungare il periodo transitorio, ribadendo che le risorse della Comunità continuavano a comprendere i prelievi agricoli, una percentuale dei diritti doganali e qualsiasi altra somma necessaria ad integrare il bilancio fino a che la Comunità non fosse diventata una unione economica oltre che doganale. Questa posizione, come l'altra anch'essa italiana, del « tetto » da porre alle contribuzioni nazionali, può essere spiegata col desiderio italiano di facilitare l'ingresso della Gran Bretagna, ma era anche il tentativo di esercitare una certa pressione sulla Francia quando si sarebbero discussi i regolamenti di mercato per il vino ed il tabacco e le altre importanti misure intese a realizzare l'unione economica. La delegazione tedesca suggerì il 1980 come l'anno in cui sarebbe entrato in vigore il regolamento definitivo; l'Olanda indicò invece il 1975, presentò una proposta formale che recepiva la tesi italiana secondo la quale per il periodo transitorio si doveva porre un « tetto » alle contribuzioni totali di ciascun paese, e suggerì alcuni correttivi per i primi due anni della fase finale. La Francia si trovò quindi a dover fronteggiare gli interessi coalizzati di tre paesi. Persino la Commissione sembrò voler seguire all'inizio la formula italo-olandese per il periodo transitorio.

Dopo due giorni e due notti di colloqui praticamente ininterrotti, il Consiglio raggiunse le seguenti decisioni. Aliquote fisse per tutte le spese del Fondo agricolo nel 1970: Germania, 31,7%; Francia, 28%; Italia, 21,5%; Olanda, 10,35%; Belgio, 8,25%; Lussemburgo, 0,2%. Il periodo transitorio sarebbe durato dal 1° gennaio 1971 al 31 dicembre 1974. Le risorse proprie della Comunità sarebbero state costituite dal 1971 da tutti i prelievi agricoli, al netto di un 10% a titolo di rimborso per le spese di riscossione e, gradualmente, dai diritti doganali. L'importo dei diritti doganali dovuti da ciascun paese sarebbe stato calcolato sommando l'ammontare dei prelievi e dei diritti riscossi dallo stesso paese; e di quell'importo, detto « di riferimento », nel 1971 sarebbe stato versato alla Comunità il 50%, da aumentarsi del 12,5% per ogni anno successivo. (Se poi

la differenza tra l'ammontare dei prelievi e la percentuale dell'« importo di riferimento » fosse stata negativa, il paese non avrebbe dovuto versare nessun diritto doganale). Per integrare eventualmente le risorse della Comunità i paesi avrebbero contribuito secondo le seguenti aliquote (calcolate in base alle percentuali del concorso dei vari paesi al prodotto lordo della Comunità e tenute sempre in considerazione le percentuali di contribuzione al bilancio): Germania, 32,9%; Francia, 32,6%; Italia, 20,2%; Olanda, 7,3%; Belgio, 6,8%; Lussemburgo, 0,2%; fermo restando che il contributo complessivo per l'intero periodo considerato (1971-1974) non avrebbe dovuto superare dell'1%, né essere inferiore dell'1,5% al contributo dell'anno precedente. I correttivi di cui sopra erano stati elaborati per soddisfare le richieste italiane, tedesche ed olandesi di un'equa ripartizione dei costi e vincere la riluttanza belga a versare i diritti doganali. Le percentuali fisse per il 1970 erano state adottate anche per soddisfare la richiesta italiana di un'immediata « giusta » divisione delle spese, comportando esse infatti che l'aliquota totale dell'Italia sarebbe discesa dal 27% circa al 21,5% e quella della Francia sarebbe salita dal 25% al 28%.

Nella fase finale il bilancio comunitario sarebbe stato costituito dalla riscossione del 100% dei prelievi agricoli e dei diritti doganali, sempre al netto del 10% da riconoscere agli stati, e di un punto al massimo disponibile sul quale sarebbe stata applicata l'imposta sul valore aggiunto. Tuttavia, per gli anni 1975-77 la variazione annua della quota parte di ciascun paese non avrebbe potuto superare il 2%.

Si trovò un accordo anche su alcuni principi generali sui poteri finanziari del Parlamento durante il periodo transitorio e nella fase finale.

La delegazione italiana era soddisfatta perché il suo principale obiettivo, la limitazione dei contributi italiani al Fondo, era stato raggiunto; ed anche per l'altro successo, l'adozione del principio che il prodotto nazionale lordo costituisse la base per il calcolo delle contribuzioni dei diversi paesi. Il motivo che aveva portato ad aggiungere alla contribuzione l'1% dell'imposta sul valore aggiunto nella fase finale, era che « il prodotto nazionale lordo si esprime meglio in termini di valore aggiunto »²⁰.

²⁰ European Communities, *Newsletter on the Common Agricultural Policy*, n. 5, maggio 1970, p. 8.

Parte terza

Sviluppo e crisi dell'Europa verde (1971-75)

I. Verso il superamento della politica dei prezzi e dei mercati: il Piano Mansholt (1968-71)

L'iniziativa italiana nel 1971

Con la regolamentazione del settore del vino, del tabacco, degli ortofrutticoli, del lino e della canapa, tutte produzioni mediterranee di particolare interesse per l'Italia, per le quali erano stati fatti progressi notevoli nel corso degli ultimi negoziati agricoli, l'organizzazione comune dei mercati poteva ormai considerarsi pressoché completata. Restavano, infatti, esclusi soltanto alcuni prodotti di minor rilevanza sul piano economico e politico, come il luppolo, il baco da seta, la carne ovina, le patate, per i quali, peraltro, la richiesta di una regolamentazione comunitaria era già pendente, all'inizio del 1971 o sarebbe venuta di lì a poco. Esauritasi pertanto, col 1970, la spinta rivendicativa dell'Italia rivolta ad ottenere il diritto ad un sostegno comunitario per le sue produzioni più tipiche, l'iniziativa italiana si indirizzava, da allora in poi, su due direttrici: l'una rivolta a migliorare la qualità e l'efficacia delle organizzazioni comuni di mercato per i prodotti di maggiore interesse, l'altra rivolta a determinare un concreto avvio di una politica di riforme strutturali nell'agricoltura, propugnata da Mansholt dalla fine del 1968, e dalla quale, nonostante le discussioni che aveva fatto nascere, si attendevano quei risultati che né la politica comunitaria dei prezzi e dei mercati, né la politica agricola nazionale, erano riusciti a determinare.

Questa evoluzione della posizione italiana verso una iniziativa più articolata, che si fondasse anche su un'azione più decisa sul fronte della politica di riforme strutturali in agricoltura e delle politiche collaterali, si spiegava sia con la semplice considerazione che per le organizzazioni di mercato si trattava ormai soltanto di migliorare ed adattare quanto era già stato deciso, sia alla luce del dibattito, apertosi ad ogni livello nel paese, sui risultati deludenti per la nostra agricoltura della politica comune dei prezzi e dei mercati. Incominciava, infatti, a maturare la consapevolezza che la politica dei prezzi così

come era stata fino ad allora realizzata nella Cee e senza il supporto di una politica comune di riforma delle strutture di produzione che mettesse le aziende piú deboli in grado di trarne benefici, aveva finito per avvantaggiare solo le aziende piú moderne e le agricolture piú avanzate.

Il dibattito aveva sostanzialmente preso le mosse dal « Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea » presentato al Consiglio dei Ministri della Cee il 10 dicembre 1968 dal vicepresidente della Commissione europea ed ex responsabile degli affari agricoli, l'olandese Sizzo Mansholt. Già in precedenza, comunque, non erano mancate voci di dissenso sull'orientamento che aveva preso la politica agricola comunitaria e sulla linea seguita dai negoziatori italiani a Bruxelles. Forze di sinistra e sindacati, in particolare, non solo avevano posto l'accento sull'inadeguatezza della politica comune dei prezzi e dei mercati, soprattutto per le piccole aziende agricole del nostro paese, ma avevano anche lamentato che le delegazioni italiane non si fossero preoccupate abbastanza, nel corso dei numerosi negoziati agricoli, di impegnare i partners a realizzare quella stretta correlazione tra la politica di adattamento strutturale e la politica di mercato che la Conferenza di Stresa aveva raccomandato nel 1958 e che la situazione di debolezza dell'agricoltura italiana avrebbe dovuto consigliare.

Dei ritardi nella realizzazione della politica comune delle strutture agrarie si era occupato a piú riprese anche il Cnel, nell'ambito della Commissione agricoltura. Ma occorre rilevare che la concezione della politica strutturale che emergeva da questi dibattiti sembrava essere piuttosto rudimentale. Tant'è che l'Assemblea del Cnel, riunitasi per esaminare la situazione dell'agricoltura, il 23 maggio 1967, si limitava ad auspicare un opportuno intervento presso gli organi comunitari da parte del governo italiano e segnatamente del Ministero dell'agricoltura, affinché venisse accelerata l'approvazione definitiva dei programmi comunitari relativi alla sezione orientamento del Feoga.

Come s'è detto, è solo con la presentazione del Memorandum Mansholt che il dibattito sulla politica strutturale e, in generale, sull'intera politica agricola comunitaria diventa piú corale e serrato.

Dal Memorandum Mansholt alle proposte di direttiva sulle strutture

Al di là dei risultati concreti che quel documento sarebbe riuscito a conseguire in seguito, il Memorandum presentato dalla Com-

missione al Consiglio nel dicembre 1968 rappresentava una svolta storica nella costruzione della politica agricola comune. Per la prima volta un documento ufficiale della Commissione affrontava in chiave fortemente critica lo sviluppo della politica agricola comune, i problemi che essa lasciava irrisolti, quelli che essa aveva determinato negli ultimi anni, proponendo una linea alternativa di politica agricola, basata su un nuovo orientamento della politica dei prezzi e dei mercati e puntando soprattutto su un radicale programma di miglioramento delle strutture di produzione e di commercializzazione (Programma « agricoltura 1980 »), la cui realizzazione avrebbe dovuto essere accompagnata da misure di politica sociale e regionale.

La Commissione partiva dalla considerazione che la politica dei prezzi e dei mercati, privilegiata fino ad allora dalla Comunità, non solo non era riuscita a risolvere le difficoltà fondamentali dell'agricoltura e a migliorare le sorti della popolazione agricola, ma aveva determinato insanabili squilibri nei mercati ed oneri insostenibili per la collettività¹. Pertanto auspicava che fosse restituita ai prezzi la loro vera funzione economica, consistente nell'orientare la produzione per un migliore equilibrio dei mercati. « Nei prossimi anni — proponeva la Commissione — la politica dei prezzi potrebbe ispirarsi ai seguenti principi: per quanto si riferisce ai prodotti per i quali esistono eccedenze strutturali, la pressione sui prezzi è permanente e il loro aumento sembra escluso per il momento. Sarà possibile solo a decorrere dal momento in cui, tenuto conto degli scambi commerciali, la domanda risultante dall'evoluzione della popolazione e dei redditi avrà superato il livello dell'offerta. Per gli altri prodotti, saranno possibili aumenti di prezzo nella misura in cui lo consentirà l'evoluzione della domanda »².

Più articolate e più radicalmente innovative si presentavano le misure proposte per il miglioramento delle strutture di produzione

¹ « Sono soprattutto le eccedenze — si legge nel preambolo al Piano Mansholt — che, date le garanzie di prezzo alla produzione previste da varie organizzazioni comuni dei mercati, hanno determinato, per i pubblici poteri, un incremento degli oneri finanziari destinati a sostenere i mercati. Mentre nel 1960 i sei stati membri hanno speso circa 500 milioni di U.c. nell'ambito della politica agraria nazionale per sostenere i propri mercati, tale importo ha raggiunto nel 1967 circa 1,5 miliardi di U.c. inclusi i fondi del Feoga. Le spese della sezione garanzia del Feoga previste per il periodo contabile 1968-69 ammontano a circa 2 miliardi di U.c. Un nuovo e considerevole aumento di tali spese è inevitabile qualora non cambino le attuali condizioni ». Cfr. *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea*, supplemento al bollettino n. 1/1969 delle Comunità europee, Segretariato generale della Commissione.

² Cfr. *Memorandum, ecc.*, cit.

e di commercializzazione. Nell'intento di favorire una netta diminuzione del numero di persone occupate in agricoltura e per incoraggiare la costituzione di imprese agricole di sufficienti dimensioni venivano proposti due tipi di misure: le une riguardanti coloro che desideravano esercitare un'altra professione o cessare la loro attività, le altre erano destinate invece alle persone che avrebbero continuato a lavorare in un'agricoltura rammodernata. Nel complesso le misure proposte avrebbero dovuto far scendere la popolazione attiva agricola della Comunità da 10 a 5 milioni di unità tra il 1970 e il 1980.

Per permettere agli agricoltori di procedere con maggior sicurezza all'ammodernamento delle strutture era prevista la costituzione di « Unità di produzione » (Up) e di « Imprese agricole moderne » (Iam).

Le Up avrebbero dovuto avere una superficie tale da garantire l'utilizzazione ottimale dei fattori di produzione (per es. da 80 a 120 ettari per i cereali e da 150 a 200 bovini per l'allevamento da carne, ecc.) e potevano essere sia il risultato dell'ingrandimento di un'unica azienda, sia della decisione di più imprenditori agricoli d'associarsi per esercitare in comune un'unica attività (fusione parziale).

Le Iam rappresentavano uno stadio ancora più avanzato dell'organizzazione produttiva dell'agricoltura, dovendo garantire redditi e condizioni di vita soddisfacenti e rispondere a criteri più rigorosi in materia di manodopera, che non le Up. Nel caso di costituzione delle Iam per fusione tra più aziende, queste, a differenza delle Up, avrebbero dovuto mettere in comune l'insieme dei fattori di produzione (terre, bestiame e attrezzature) e non solo la terra (fusione completa).

Misure di incoraggiamento erano previste per la costituzione di siffatte unità. La Commissione raccomandava, peraltro, che gli aiuti nazionali a favore delle aziende agricole fossero rivolti, in misura crescente, a vantaggio delle Iam e delle Up nonché delle aziende dedite a produzioni specializzate o di qualità. A partire dal 1975 tali aiuti avrebbero dovuto essere riservati esclusivamente ad esse.

Altre misure erano previste in vista dell'obiettivo di una riduzione di 5 milioni di ettari della superficie coltivata. La Commissione proponeva inoltre una serie di azioni per il miglioramento delle strutture di mercato e delle condizioni di commercializzazione, sollecitando nel contempo il Consiglio ad adottare un regolamento concernente le associazioni di produttori e le loro unioni. Nel Programma non mancavano peraltro alcune misure di carattere sociale (borse di studio a favore dei figli degli agricoltori, formazione professionale, pensionamento anticipato, ecc.), anch'esse parzialmente finanziate dalla Comunità. Un notevole rilievo veniva dato, infine, alle azioni di politica

regionale miranti alla creazione di posti di lavoro alternativi nelle regioni di esodo agricolo. Questa, anzi, veniva considerata « una delle condizioni indispensabili della realizzazione della riforma delle strutture agrarie ».

I principi sui quali si sarebbe dovuto fondare l'attuazione del Programma erano così indicati: l'appoggio e la partecipazione del mondo agricolo; una differenziazione regionale delle misure; una attuazione a livello nazionale in armonia con le indicazioni comunitarie; una partecipazione finanziaria della Comunità, limitata al 50% per le spese di carattere sociale, per le spese concernenti la riduzione della superficie coltivata e per le spese relative al miglioramento delle strutture di produzione, e al 30% per le spese rivolte al miglioramento delle strutture di commercializzazione.

Nel presentare al Consiglio il Memorandum la Commissione auspicava che intorno ad esso si sviluppasse un ampio scambio di vedute e un ampio dibattito in seno allo stesso Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale, nonché alle organizzazioni agricole.

L'invito, almeno per quanto riguarda una parte delle sedi istituzionali chiamate in causa, non mancò di essere ascoltato in tutti i paesi della Comunità.

Anche in Italia sul Memorandum Mansholt, si svolse un ampio e vivace dibattito. A livello governativo, il Comitato interministeriale per la programmazione economica incaricò un comitato di direttori generali, sotto la guida del vice-direttore degli affari economici del Ministero degli affari esteri, di redigere un rapporto che il Comitato stesso avrebbe utilizzato per definire l'atteggiamento ufficiale italiano.

Il Ministero dell'agricoltura costituì un proprio gruppo di studio ed annunciò che avrebbe avuto contatti con le organizzazioni agricole e gli enti locali. Gli incontri, al solito, secondo le lagnanze, non ci furono, e le organizzazioni agricole procedettero all'esame del Piano per conto loro. Anche i sindacati, dopo aver chiesto invano di essere consultati, finirono col formulare una propria opinione sul Piano. Vennero inoltre tenuti numerosi congressi e convegni a livello nazionale e regionale, sotto il patrocinio di enti, istituti, organizzazioni professionali, partiti, ecc. In complesso, il Piano ebbe ampia risonanza, destando entusiasmi, consensi, riserve e talora aspre critiche.

Il più incondizionato consenso al Piano venne dai giovani agricoltori, specie da quelli organizzati in seno all'Anga (Associazione nazionale giovani agricoltori), organizzazione affiliata alla Confagricoltura. Questa aveva sempre cercato di promuovere lo sviluppo di un'« agricoltura capitalistica » su media e grande scala, intendendo

con tale dizione un'agricoltura esercitata da aziende tecnicamente avanzate (analoghe alle Iam) condotte da imprenditori con l'aiuto di salariati. L'Anga vide appunto nel Piano Mansholt una conferma alla bontà della sua politica. La Confagricoltura fu inizialmente piú cauta dell'Anga nei giudizi ufficiali sul Piano e sulle implicazioni per l'agricoltura italiana. Tuttavia, con l'elezione nel mese di maggio del 1969 di Alfredo Diana, proveniente dall'Anga, a presidente della Confederazione, in sostituzione del dimissionario Alfonso Gaetani, l'organizzazione dell'impresa agricola, come si era ribattezzata nel 1965, avrebbe assunto posizioni piú favorevoli alle proposte di Mansholt, fino a farsene col tempo la piú strenua fautrice. Essa auspicava, nel contempo: « una parallela attuazione dell'integrazione economica e politica », in quanto « era impensabile che... la ristrutturazione... potesse avvenire in assenza di un potere effettivamente sovranazionale ». In realtà questa organizzazione mostrava di preferire un forte interlocutore comunitario piuttosto che un interlocutore nazionale dotato di eccessivi poteri di gestione, in quanto solo così si sarebbe posto fine a quello che essa chiamava « dualismo tra politica agricola nazionale e politica agricola comunitaria ».

È interessante notare che il Partito socialista e la Confederazione dei coltivatori diretti sollevarono entrambi obiezioni contro l'abbandono dell'azienda familiare. Il primo articolo sul Piano pubblicato dall'« Avanti! » criticava Mansholt appunto per aver posto l'accento sullo sviluppo della grande azienda piuttosto che sulla divisione e distribuzione della terra tra i piccoli agricoltori e coltivatori³. Rossi-Doria, nell'offrire a Mansholt un saggio sul Piano per conto del Partito socialista italiano, si disse convinto che non si dovesse incrementare l'agricoltura capitalistica perché dannosa per i lavoratori. Mansholt replicò piú tardi sullo stesso giornale, negando che il suo Memorandum enunciasse preferenze di sorta circa il tipo di azienda da favorire; aggiunse tuttavia che lo sviluppo dell'agricoltura capitalistica era ormai in corso e che egli si proponeva semmai di controllarlo mediante interventi di pianificazione. Era infatti nei voti di Mansholt che il Piano fosse uno strumento di pianificazione agricola a livello europeo ed uno stimolo alla pianificazione regionale⁴.

I sindacati riecheggiarono Rossi-Doria nel prospettare la riforma dell'agricoltura italiana in termini di associazione tra piccoli e medi produttori, piuttosto che di sviluppo delle aziende capitalistiche. Nel febbraio del 1970 i sindacati pubblicarono un documento comune in cui, pur appoggiando il Piano nelle sue linee generali, chiedevano

³ « Avanti! », 5 gennaio 1969.

⁴ « Avanti! », 9 luglio 1969.

proposte piú specifiche, intese ad ampliare le aziende soprattutto a vantaggio dei coltivatori diretti, dei salariati e dei mezzadri, preferibilmente con il ricorso a forme cooperative. Scopo che poteva essere raggiunto assicurando loro la priorità nei finanziamenti comunitari.

Nel suo rapporto sostanzialmente favorevole al Piano, la Coldiretti dichiarò di non opporsi in via di principio alla creazione delle Unità di produzione (Up), purché gli agricoltori fossero stati lasciati liberi di costituirle. Inoltre, sostenne che gli enti di sviluppo dovessero essere privilegiati negli aiuti alla formazione delle Up.

Con l'animarsi del dibattito e con il moltiplicarsi dei pareri, risultò tuttavia una certa confusione del quadro. Mario Bandini si mostrò perplesso su chi avrebbe dovuto condurre le unità di produzione, se gli agricoltori stessi od una gestione semi-pubblica. Nel febbraio del 1969 Bonomi dichiarò che la sua organizzazione preferiva efficienti aziende familiari di media ampiezza ad imprese collettive che potevano portare ad una specie di agricoltura di stato, rispondendo con ciò alla domanda di Bandini e mettendo l'accento sull'iniziativa autonoma degli agricoltori (come del resto fece la Confagricoltura). Il senatore Scardaccione (della Democrazia cristiana) ribadì questa tesi al convegno di Bari sul Piano: secondo questo parlamentare, occorre sviluppare efficienti aziende familiari piuttosto che aziende collettive, che avrebbero potuto aprire la strada a forme collettivistiche di conduzione, lontane « dalle profonde aspirazioni delle nostre popolazioni rurali ». Nella stessa occasione furono espresse pesanti riserve, ma per motivi diversi, anche dagli esponenti del Partito comunista e della Cgil (Chiaromonte e Roscani). Il primo rimproverava a Mansholt la settorialità del Piano da lui proposto e la sua insistenza su una concezione capitalistica dell'agricoltura. Il secondo fu altrettanto critico, richiamando i problemi dell'occupazione delle forze di lavoro che sarebbero uscite dall'agricoltura e la necessità che braccianti e contadini fossero i protagonisti delle trasformazioni come, del resto, aveva fatto la Coldiretti, ma al contrario di questa, proponendo la costituzione di grandi aziende di proprietà pubblica o cooperativa.

Anche negli altri paesi della Cee vi fu un vivace dibattito sul Piano Mansholt.

Alla luce dei dibattiti e dei confronti avvenuti ad ogni livello nei paesi della Cee dopo la presentazione del Memorandum Mansholt, la Commissione presentò al Consiglio, il 5 maggio 1970, cinque proposte di « direttiva », contenenti misure concrete per l'applicazione dei principi essenziali e degli indirizzi enunciati nel Memorandum, ed una proposta modificata di regolamento concernente le associazioni

di produttori e le relative unioni⁵.

Con tale iniziativa la Commissione si proponeva implicitamente di stringere i tempi della riforma dell'agricoltura europea, mettendo il Consiglio di fronte alla necessità di pronunziarsi sugli indirizzi del Memorandum, visto che, tra tanti dibattiti e tante prese di posizione, si notava vistosamente proprio l'assenza del Consiglio. Anche se nelle proposte della Commissione era del tutto scomparso ogni riferimento alle Unità di produzione e alle Imprese agricole moderne, sostituito da un generico riferimento alle aziende agricole « destinate a svilupparsi », e anche se il requisito fondamentale per la concessione degli aiuti non era piú una determinata superficie, ma l'elaborazione da parte dell'imprenditore di un apposito piano di sviluppo dell'impresa, le proposte di direttiva potevano sostanzialmente considerarsi « la traduzione, sul piano normativo e con contenuti tecnici meglio definiti e precisati, delle politiche presentate nel Memorandum »⁶. Su tali proposte si innestava, pertanto, il dibattito in corso nel paese sugli indirizzi del Piano Mansholt, ora che essi si erano tradotti in concrete proposte operative.

La Confagricoltura, che teneva in quei giorni il Convegno dei quadri dirigenti, faceva pervenire il suo assenso, considerando che « alternative alla linea Mansholt, che è poi la linea del buon senso e della sana economia, non ce ne erano ». Nell'Assemblea annuale, tenutasi il 13 maggio, Diana esprimeva però due preoccupazioni: che nel nostro paese, nel definire a livello legislativo le condizioni per la concessione degli aiuti, si finisse col dare una interpretazione troppo restrittiva alle direttive della Cee (per effetto del già citato « dualismo ») e che il contributo finanziario della Comunità per la politica delle strutture fosse limitato al 50% delle spese. Anche la Confederazione dei coltivatori diretti teneva, a metà maggio, l'annuale convegno dei quadri dirigenti, ma assumeva una posizione di cautela di fronte alle nuove proposte della Commissione, riservandosi di far conoscere il suo pensiero solo dopo un attento esame delle stesse.

L'onorevole Bonomi ribadiva comunque la necessità di continuare nella politica di rafforzamento delle aziende familiari, rappresentando questo tipo di aziende « la realtà dell'agricoltura italiana, una realtà che non

⁵ Le proposte di « direttiva » riguardavano, rispettivamente: l'ammodernamento delle aziende agricole; l'incoraggiamento a cessare l'attività agricola e la destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture agrarie; l'informazione socio-economica e la qualificazione delle persone che lavorano nell'agricoltura; la limitazione della superficie agricola utilizzata; disposizioni complementari. Cfr. « Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee », n. C.70, del 12 giugno 1970.

⁶ Cfr. Cnel, *Osservazioni e proposte sulla riforma dell'agricoltura nella Cee*, Assemblea, 10 novembre 1970, n. 112/77.

può essere cancellata », e lamentava che il principio della solidarietà comunitaria — che valeva per la politica comune dei mercati — non fosse stato invece seguito per la politica strutturale. Con ciò, intendeva rammaricarsi, come Diana, che, mentre per la politica dei mercati non erano stati posti limiti al contributo finanziario della Comunità — con vantaggio soprattutto della Francia e dell'Olanda —, per la politica strutturale, di cui avrebbe dovuto avvantaggiarsi in maggior misura l'Italia, la Comunità stabiliva invece un « tetto » contributivo del 50% alle spese nazionali. L'eliminazione o l'innalzamento di questo tetto sarebbe divenuto uno dei principali obiettivi delle delegazioni italiane nel corso dei successivi negoziati agricoli.

Parlando della Coldiretti, sembra opportuno far notare che l'atteggiamento di questa organizzazione di fronte ai nuovi indirizzi della politica agricola comune quali venivano maturando, non appariva del tutto univoco ed omogeneo né nel tempo, né all'interno del movimento. Tant'è che, accanto a prese di posizioni favorevoli a tale evoluzione, non mancavano in quel periodo dichiarazioni, talvolta degli stessi esponenti, che farebbero pensare invece ad un netto rifiuto delle proposte di Mansholt⁷. Il fatto, comunque, non sorprende, se si considera che, in sostanza, la politica proposta dalla Commissione implicava un radicale cambiamento di indirizzo rispetto alla politica seguita per venti anni dalla Confederazione. Si trattava, in effetti, di conciliare l'esigenza, che incominciava ad affiorare all'interno dell'organizzazione, di battere nuove strade per migliorare le sorti dell'agricoltura italiana, con quella di salvaguardare la sopravvivenza di una miriade di piccoli coltivatori per i quali era stata prescritta per venti anni soltanto la medicina del protezionismo, di più alti prezzi dei prodotti agricoli e di una maggiore assistenza da parte dello stato. Il risultato di questo sforzo, indubbiamente impegnativo per la Confederazione, non poteva che apparire talvolta quanto meno contraddittorio.

Su posizioni definite non pregiudizialmente contrarie alle proposte della Commissione si schierava, all'inizio di dicembre, l'Alleanza nazionale dei contadini, in un promemoria al ministro dell'agricoltura,

⁷ Eccone un esempio, dedotto dalla relazione fatta da Bonomi in una riunione di organizzatori della Coldiretti nell'autunno 1970: « Rimaniamo del parere che la politica comune debba continuare sulla strada della difesa dei prezzi e della regolazione dei mercati, in quanto è la strada migliore per migliorare i redditi e promuovere un'autonoma modifica delle strutture che sarà assai meglio concepita dagli stessi titolari delle aziende di quanto non possa esserlo dai tecnocrati, siano essi europei o statali o regionali ».

Natali⁸. Essa si dichiarava concorde sulla necessità che l'aumento dei redditi agricoli si attuasse attraverso la riforma delle strutture di produzione e di mercato, come aveva sollecitato in altre occasioni. Tuttavia considerava insufficienti e contraddittorie quelle proposte, in quanto non inserite in una politica generale di riforme e di programmazione. Venivano, perciò, riconfermate le riserve già espresse sul Memorandum Mansholt, ed in particolare la settorialità degli interventi, la generalizzazione delle misure proposte, la mancata indicazione di soluzioni ai problemi provocati dall'esodo agricolo, ecc.

Anche l'Assemblea del Cnel aveva intanto assunto posizione sia sui principi enunciati nel Memorandum Mansholt, sia sui contenuti delle proposte di direttiva⁹. Venivano condivisi, sostanzialmente, sia l'obiettivo di fondo del Memorandum, sia le politiche e le linee di azione da esso suggerite, fatti salvi alcuni adattamenti opportuni soprattutto per l'applicazione nel nostro paese. Anche le proposte di direttiva venivano sostanzialmente condivise, purché rappresentassero realmente « soltanto un elemento di un più vasto complesso di azioni comprendente la politica sociale, la politica regionale e il controllo dei mercati ». L'opportunità che la ristrutturazione dell'agricoltura comunitaria fosse realizzata in un contesto più articolato di interventi economici e sociali e tenendo conto delle particolarità dell'agricoltura italiana, veniva sottolineata anche nel parere delle tre organizzazioni sindacali, Cgil, Cisl e Uil, che si mostravano preoccupate dei problemi dell'occupazione sollevati dalla ristrutturazione dell'agricoltura.

Verso le nuove proposte della Commissione

Mentre in Italia e negli altri paesi ferveva il dibattito e si andavano meglio precisando le posizioni dei vari schieramenti sul fronte della politica di riforma delle strutture agricole, il vice-presidente della Commissione della Cee, Sicco Mansholt, andava tessendo le trame di una delicata operazione di diplomazia ricca di contatti informativi, a livello europeo, dal cui esito dipendeva il successo della linea che dal Memorandum del 1968 si snodava attraverso le proposte di direttiva presentate nel mese di maggio del 1970 per perdersi in un futuro che ancora si presentava incerto.

Nonostante gli auspici di Mansholt, il dibattito in corso non aveva, infatti, ancora minimamente toccato il Consiglio dei ministri

⁸ Cfr. Alleanza nazionale dei contadini, *Promemoria sulle proposte della Commissione della Cee per la riforma dell'agricoltura*, Roma, dicembre 1970.

⁹ Cfr. Cnel, *Osservazioni e proposte, ecc.*, cit.

della Cee, preoccupato durante tutto il 1970 di completare e rafforzare la costruzione delle organizzazioni di mercato. Sordo ad altre esigenze, il Consiglio nel mese di settembre aveva, invece, incaricato la Commissione di fare una proposta di prezzi per la campagna 1971-72, dal momento che essi erano rimasti pressoché congelati, ormai, da tre campagne.

Mansholt, però, non aveva rinunciato al suo disegno di mettere il Consiglio di fronte alla necessità di un'assunzione di responsabilità per l'attuazione di una politica di riforma dell'agricoltura europea. Egli aveva, perciò, avviato una « procedura » senza precedenti, che doveva favorire questo suo disegno. Prima di fare nuove proposte di prezzo, egli era andato in un primo tempo a prendere contatto sul posto con le varie organizzazioni di categoria; in un secondo tempo aveva incontrato, sempre nelle sedi nazionali, i vari ministri dell'agricoltura; in qualche caso insieme ai ministri delle Finanze. Infine aveva convocato i ministri dell'agricoltura dei paesi della Cee nel castello di Val Duchesse, nei pressi di Bruxelles, al di fuori di ogni apparato di decisione comunitaria.

Il 14 ottobre Mansholt aveva incontrato i dirigenti agricoli italiani. Il 5 novembre era tornato a Roma per incontrarsi col ministro Natali. Il 1° dicembre si era ritrovato insieme ai ministri dell'agricoltura della Cee a Val Duchesse, in un'atmosfera di eccezionale riserbo.

Lo scopo perseguito da Mansholt, notava l'« Agence Europe », era duplice: prima di tutto, non fare proposte di prezzo sulla successiva campagna, senza possedere tutti gli elementi, in quanto esistevano « serie divergenze di idee » fra i ministri dell'agricoltura a proposito degli aggiustamenti di alcuni prezzi (soprattutto per il frumento ed i cereali da foraggio). In secondo luogo, e soprattutto, cercare di ottenere il consenso preventivo sul collegamento tra la revisione dei prezzi e l'avvio dell'iniziativa comunitaria nel campo delle strutture e nel settore sociale. La Commissione — avrebbe detto Mansholt, sempre secondo l'« Agence Europe » — si dichiarava pronta a proporre, già alla fine dell'anno o al principio del nuovo anno, alcuni aumenti di prezzo, a condizione che un consenso generale fosse sorto tra i ministri per iniziare azioni strutturali e sociali¹⁰.

I ministri dell'agricoltura si erano di nuovo ritrovati insieme a Mansholt, sempre a Val Duchesse, il 14 dicembre. Mansholt aveva sviluppato davanti ai ministri il progetto di una regionalizzazione delle misure strutturali. Si era parlato anche del problema del finanziamento. La Commissione proponeva che il finanziamento delle misure

¹⁰ « Agence Europe », 1° dicembre 1970.

strutturali fosse fatto per metà dalla Comunità e per metà dagli stati membri. L'Italia aveva, invece, ribadito la propria posizione a favore di un'assunzione dell'onere a completo carico della Comunità. Olandesi e tedeschi non erano sembrati, però, molto disponibili ad accrescere il loro contributo per il finanziamento della sezione orientamento del Feoga. La Francia che, dal canto suo, aveva adottato da tempo misure nazionali del tipo di quelle proposte da Mansholt, si mostrava piuttosto riluttante a sottrarre risorse dalla sezione garanzia del Feoga, essendo la principale beneficiaria della politica di sostegno dei prezzi. Quasi tutti i paesi, però, esprimevano l'esigenza di una rivalutazione dei prezzi, anche se talvolta tali esigenze erano contrastanti tra loro. La Francia, infatti, favorevole ad un aumento dei prezzi delle produzioni animali non lo era per i prodotti vegetali. Per l'Olanda le esigenze erano più o meno inverse a quelle della Francia. La Germania, infine, chiedeva aumenti sia per le produzioni vegetali che per quelle animali.

Solo l'Italia non si attestava a difesa degli aumenti dei prezzi, ma anzi si mostrava restia ad accettare aumenti generalizzati e più propensa ad accogliere, invece, le proposte di Mansholt sulla politica di riforma strutturale dell'agricoltura. Era un elemento di novità nella posizione italiana che andava indubbiamente spostandosi nella direzione auspicata da molte forze sociali del paese, ma questo atteggiamento, per quanto dettato in parte da motivi tattici, in vista di ottenere soddisfazione nel campo delle strutture resistendo sul fronte dei prezzi non mancò di suscitare, in Italia, disappunto e sdegno in molti ambienti agricoli conservatori fra quanti, in Italia, puntavano ancora sulla rivalutazione spinta dei prezzi dei prodotti agricoli¹¹.

Per quanto gli incontri di Val Duchesse non fossero approdati ad alcun risultato concreto, almeno a livello ufficiale, essi erano bastati per convincere Mansholt che il suo disegno di collegare le proposte di prezzo per la successiva campagna con le proposte di misure

¹¹ Di questi malumori si faceva interprete, all'inizio del nuovo anno, il settimanale « Terra e Vita », che, in un articolo di fondo, si chiedeva sprezzantemente « Chi ci difende a Bruxelles? ». L'articolo era tutto un susseguirsi sussultorio di interrogativi e di esclamativi, che non nascondevano né l'insofferenza per il comportamento « almeno singolare » assunto dai rappresentanti dell'Italia nelle riunioni di Val Duchesse, né la minaccia di eventuali ritorsioni politiche. « Come nasce, a quali direttive corrisponde l'atteggiamento dei rappresentanti agricoli al Mec? — si chiedeva l'articolista —. Perché questi fanno una politica contrastante con quella per la quale l'elettorato ha espresso le proprie preferenze? A che serve allora il Parlamento? ». E, rivolgendosi al Presidente della Coldiretti, così concludeva: « Forse, on. Bonomi, è necessario far fare un esame di coscienza agli "amici" e procedere ad un controllo dei veri sentimenti di coloro che si ricordano dei "campi" solo quando ci si approssima alla mietitura elettorale? ».

strutturali e sociali avrebbe potuto avere qualche possibilità di successo.

Il 15 febbraio, infatti, la Commissione presentava al Consiglio una comunicazione e un progetto di risoluzione per un nuovo orientamento della politica agricola comunitaria. Il progetto comprendeva una prima parte relativa alla politica dei prezzi e dei mercati da applicare per la campagna 1971-72 e una seconda parte relativa alla riforma strutturale dell'agricoltura europea « da effettuare rapidamente mediante azioni comuni ».

La Commissione chiariva comunque che il progetto doveva essere considerato come un tutto unico, e sottolineava in modo molto netto l'indissolubilità del legame tra politica dei prezzi e dei mercati e politica delle strutture. Essa, secondo il disegno che Mansholt andava coltivando, affermava la necessità di prendere decisioni, sul piano comunitario, nei due settori contemporaneamente.

Tentando di mediare tra i vari interessi nazionali in materia di prezzi senza peraltro accogliere integralmente le rivendicazioni delle organizzazioni di categoria organizzate nel Copa, la Commissione proponeva di lasciare immutati — rispetto a quelli della campagna 1970-71 — i prezzi del grano duro, della segale, del granturco, del tabacco, nonché l'aiuto forfettario per ettaro al lino, all'orzo ed alla canapa. Per altri prodotti, invece, in particolare frumento tenero e riso, la Commissione proponeva qualche aumento o qualche ritocco. Per lo zucchero, infine, la Commissione proponeva al Consiglio una politica di scoraggiamento tale da portare ad una riduzione della quota di produzione globale e quindi ad una contrazione della bieticoltura nei vari paesi (in particolare, veniva proposta una riduzione del quantitativo che poteva beneficiare del prezzo garantito dal 105% al 100% dei consumi).

Gli aumenti suggeriti dalla Commissione riguardavano inoltre le produzioni zootecniche. Per incoraggiare la produzione di carni bovine, la Commissione proponeva, infatti, di aumentare del 10% in due anni i prezzi d'orientamento dei bovini adulti (5% dal 1° aprile 1971 e 5% al 1° aprile 1972). Sempre in questa prospettiva, la Commissione prevedeva, inoltre, un sistema di premi alla nascita di vitelli, per un importo di 15 U.c. per capo. Un aumento del 5% veniva anche proposto per il prezzo indicativo del latte essendosi nel frattempo allentato il problema delle eccedenze.

Quanto alle proposte di ammodernamento dell'agricoltura, che rappresentava la parte più qualificante del progetto di risoluzione, queste riprendevano, con alcuni ritocchi ed alcune integrazioni, le proposte di direttiva presentate all'inizio di maggio dell'anno precedente.

Notevolmente diverso era, però, il valore politico delle nuove proposte, essendo Mansholt, con le sue iniziative, riuscito abilmente a legare « in maniera indissolubile », come dichiarava, il problema dei prezzi con quello delle strutture. Il Consiglio, a questo punto, non avrebbe più potuto tranquillamente occuparsi soltanto dei prezzi e rinviare sine die le riforme strutturali. « La Commissione non si è sottratta alle sue responsabilità — scriveva Mansholt dopo la presentazione delle proposte — e la parola spetta ora al Consiglio. Anch'esso deve assumersi le sue responsabilità: ne dipende la sorte degli agricoltori »¹².

Il programma di misure che la Commissione sottoponeva al Consiglio per l'approvazione era così articolato:

a) *misure in favore di chi desiderava lasciare l'attività agricola*: allo scopo di favorire la mobilità della terra, in modo da renderla disponibile per coloro che desideravano ingrandire la propria azienda, veniva previsto un regime di aiuti a vantaggio dei coltivatori, a condizione che essi avessero cessato la loro attività e avessero accettato di cedere i loro terreni o per l'ammodernamento di altre aziende o per usi non agricoli. A questo riguardo la Commissione proponeva un'indennità annua di un importo minimo di 1.000 U.c. per i capi azienda a titolo principale di 55 anni e oltre di età, e, in taluni casi, per i lavoratori della stessa età che lavoravano con questi e che avessero cessato la loro attività. Per i capi azienda di età inferiore ai 55 anni, invece, era previsto un premio unico calcolato in base alla superficie agricola liberata;

b) *misure in favore di chi intendeva continuare l'attività agricola*: per coloro che desideravano continuare l'attività agricola la Commissione proponeva un regime selettivo di aiuti da concedere a condizione che essi avessero una sufficiente capacità professionale e che per la loro azienda fosse stato approvato un apposito piano di sviluppo. Tale piano avrebbe dovuto dimostrare che una volta realizzato in capo a 6 anni, l'azienda in fase di ammodernamento sarebbe stata in grado di raggiungere, per almeno due unità di lavoro, un reddito compreso tra 10.000 e 12.500 U.c. per unità di lavoro. Le principali misure previste consistevano: nell'assegnazione a queste aziende delle superfici agricole liberate; in un aiuto finanziario (in forma di abbuono del tasso d'interesse del 6% al massimo) agli investimenti necessari per realizzare il piano di sviluppo; in una eventuale garanzia per i prestiti contratti. Criteri più favorevoli di applicazione degli aiuti erano previsti per le regioni più sfavorite dal punto

¹² Sicco Mansholt, *Verso un nuovo orientamento della politica agricola comune*, Bollettino delle Comunità europee, n. 3, 1971.

di vista delle strutture;

c) *informazione e formazione professionale degli agricoltori*: per favorire questo processo di ammodernamento dell'agricoltura era previsto un regime di incoraggiamento riguardante la formazione e il perfezionamento di consiglieri socio-economici specializzati, come pure il modo di tenere la contabilità nelle aziende agricole;

d) *miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli*: in questa materia era previsto un regime di aiuti per la fase di avvio e per gli investimenti, in favore di categorie e unioni di produttori, in termini di abbuono del tasso di interesse del 6% al massimo;

e) *limitazione della superficie agricola utilizzata*: veniva raccomandato agli stati membri di prendere le opportune precauzioni affinché la superficie agricola utilizzata non fosse ulteriormente estesa;

f) *politica degli aiuti*: per consentire un passaggio senza traumi al nuovo sistema, era ammesso che gli stati membri potessero, ancora per cinque anni, accordare — entro certi limiti — aiuti transitori e nazionali ad investimenti limitati in favore di coltivatori di età inferiore ai 55 anni che non beneficiavano di altri aiuti.

Per quanto riguardava il contributo finanziario comunitario alle spese di esecuzione di tali azioni, la partecipazione comunitaria era fissata nel 50% in media degli oneri totali, con possibilità di un maggior concorso per le spese effettuate nelle regioni meno favorite.

Il Consiglio in « surplace »

Riuniti a Bruxelles il 15 e il 16 febbraio, i sei ministri dell'agricoltura, presente Sizzo Mansholt, avevano risolto senza troppe difficoltà il problema dei prezzi delle carni suine in Francia, il problema della libera circolazione del latte da consumo ed altri problemi settoriali di mercato. Ben presto, però, si erano trovati ad affrontare il grosso scoglio rappresentato dalle proposte della Commissione relative al nuovo orientamento della politica agricola comunitaria. Già nella mattinata del 15, ad apertura dei lavori, si era avuto un segno premonitore delle nubi che si addensavano all'orizzonte, con la manifestazione inscenata da alcuni giovani agricoltori belgi contro il Commissario Mansholt, conclusasi con l'introduzione nella sala di riunione di alcune vacche, fra il panico degli uscieri e delle segretarie. Anche gli ambienti agricoli di quasi tutti gli altri stati membri erano, però, in fermento e in vigile attesa di quanto i ministri dell'agricoltura avrebbero deciso a Bruxelles. In realtà, com'era da prevedersi considerata la posta in gioco, in quel Consiglio agricolo non sarebbe

stato deciso nulla, o quasi, sui temi piú scottanti: prezzi e strutture. L'unico punto su cui le delegazioni si erano alla fine trovate d'accordo era la necessità di fissare al piú presto possibile i prezzi, affinché la nuova campagna riguardante i prodotti lattieri e la carne bovina potesse iniziare alla data prevista del 1^o aprile. Il ministro tedesco Ertl, spinto dagli agricoltori del suo paese, non aveva nascosto la sua indisponibilità a tergiversare sui prezzi, arrivando perfino ad affermare che, in mancanza di un accordo entro il 1^o aprile, il suo governo sarebbe stato obbligato a prendere delle misure nazionali in favore degli agricoltori del suo paese. Anche Lardinois, ministro olandese dell'agricoltura, si era schierato contro la Commissione, sostenendo la necessità di dare precedenza assoluta ai prezzi; il che significava in sostanza rompere quel legame organico che Mansholt aveva cercato faticosamente di istituire tra prezzi e strutture.

Su posizioni diametralmente opposte si era invece attestata la delegazione italiana, guidata dal ministro Natali e dal sottosegretario Silvestri.

Essa si era infatti strenuamente opposta ad ogni ingiustificato aumento del livello dei prezzi agricoli, soprattutto per quei prodotti per cui la Cee era già eccedentaria. In ogni caso, si era dichiarata contraria a qualunque rivalutazione di prezzo se non fosse stata affermata con chiarezza la volontà politica di procedere senza indugio alla realizzazione di una vera politica comune di miglioramento delle strutture, che contemplasse un appropriato adattamento regionale. I francesi, e in modo piú discreto i belgi, avevano assunto una posizione intermedia, vicino alle proposte della Commissione. I contrasti nascevano sia dalla diversità di interessi in ordine alla cosiddetta « gerarchia » dei prezzi (cioè ai rapporti tra i vari prezzi), sia soprattutto in ordine al rapporto da istituire tra interventi sui prezzi e interventi sulle strutture. Se si esclude l'Italia, infatti, la cui legislazione agraria era ancora del tutto carente sul piano delle riforme di struttura quando non si muoveva addirittura in senso opposto alle proposte di Mansholt, quasi tutti gli altri paesi della Cee avevano da tempo affrontato, e talvolta risolto, sul piano nazionale i problemi di struttura, sicché mal si adattavano all'idea di dover finanziare le riforme altrui. Maggiore interesse i ministri di questi paesi prestavano, invece, ai problemi dei prezzi, sia per i piú immediati vantaggi economici che si attendevano da una loro rivalutazione, sia per le benemerienze politiche che avrebbero così potuto acquisire presso le masse agricole del proprio paese. Il 16 i ministri si erano lasciati con poche idee in comune, e con alle spalle una prima tornata di confronti che lasciava prevedere per il futuro un « serio scontro » secondo l'espressione del presidente di turno, il francese Michel

Cointat.

Non piú concludente doveva rivelarsi la riunione del Consiglio dell'8 e 9 marzo, nonostante i precedenti sforzi diplomatici dei rappresentanti permanenti e la visita a Roma del sottosegretario tedesco all'agricoltura Griseau, tendenti ad avvicinare i diversi punti di vista.

In realtà, dopo un primo esame del problema dei prezzi, le divergenze in questo settore erano sembrate meno gravi di quel che si temeva. Ancora in alto mare, invece, era la trattativa sulle strutture. In questo settore l'Italia, rivelatasi piú conciliante sul fronte dei prezzi, conservava infatti la sua posizione di intransigenza sul collegamento tra i due problemi, ritrovandosi pertanto a fianco della Commissione e di Mansholt nel contrastare l'opposizione dei tedeschi, ed in parte degli olandesi, ad una riforma delle strutture agricole concepita su scala comunitaria. Se l'opposizione dell'Olanda era facilmente comprensibile dal momento che la sua agricoltura si avvicinava piú di ogni altra agli standards verso i quali le misure strutturali proposte da Mansholt puntavano, qualche sorpresa suscitava invece la posizione tedesca. Per quanto, infatti, la Germania fosse impegnata da tempo in un'azione strutturale, peraltro con qualche successo, si pensava che anch'essa avrebbe dovuto trarre consistenti vantaggi dalle iniziative comunitarie, avendo un'agricoltura, come quella italiana, ancora fra le meno competitive.

In realtà, l'opposizione tedesca, come incominciava ad emergere chiaramente nel corso del dibattito, era soprattutto dettata da preoccupazioni di carattere finanziario. Se l'Italia chiedeva una completa « comunitarizzazione » del finanziamento delle riforme, la Germania non era, difatti, disponibile ad accollarsi oneri per piani di riforma già avviati a livello nazionale e che sarebbero andati in gran parte a vantaggio di paesi, come l'Italia, che invece poco avevano fatto e poco dimostravano di saper fare.

Per contemperare, comunque, le esigenze tedesche d'un rialzo dei prezzi con le esigenze italiane d'un avvio delle riforme di struttura, il ministro tedesco Ertl presentava al Consiglio una controrisoluzione che, prescindendo dal problema dei prezzi, cercava di agganciare il problema delle strutture allo sviluppo della politica economica generale della Cee, ed in particolare alla realizzazione dell'unione economica e monetaria. Tuttavia i tempi e soprattutto le modalità di finanziamento del piano, prevalentemente a carico dei singoli stati membri, erano cosí poco soddisfacenti che il tentativo incontrò la netta opposizione della delegazione italiana.

In vista della stretta finale sul nuovo orientamento della politica agricola comunitaria, prevista per il giorno 22 marzo e successivi, data del nuovo Consiglio agricolo, gli interessi agricoli andavano

intanto accentuando la loro pressione sul piano nazionale e sul piano comunitario, con azioni dimostrative sui rispettivi governi e sul Consiglio, rivolte quasi unicamente ad ottenere una rivalutazione dei prezzi maggiore di quella proposta dalla Commissione. Il 18, il Copa, che nel frattempo stava organizzando per il 23 a Bruxelles una grande manifestazione di protesta degli agricoltori europei in appoggio alle proprie rivendicazioni, inviava un telegramma ai ministri dell'agricoltura degli stati membri, in cui dichiarava « inaccettabili » le proposte della Commissione in materia di prezzi, in quanto esse erano « insufficienti e incomplete » e non assicuravano « agli agricoltori nessun miglioramento del loro reddito e del loro tenore di vita ».

Il 18 e il 19, anche il Parlamento europeo si occupava delle proposte della Commissione considerandole insufficienti per l'aspetto attinente i prezzi e proponendo un aumento medio del 5%.

La posizione che avrebbe dovuto assumere la delegazione italiana a Bruxelles veniva intanto discussa e puntualizzata — fatto senza precedenti — in seno al Comitato del Cipe per i problemi agricoli. Alla fine della riunione veniva diffuso un comunicato in cui veniva ribadita la linea già concordata nelle precedenti riunioni del Comitato, tendente a « sostenere le proposte della Commissione nella loro globalità al fine di realizzare un nuovo corso della politica agricola comune, basato su un nesso organico ed inscindibile fra politica dei prezzi ed azioni in campo strutturale, con responsabilità finanziaria comunitaria ».

Il Consiglio si era aperto a Bruxelles il pomeriggio del 22, in un clima di viva tensione che, il giorno dopo, sarebbe sfociata in una imponente manifestazione di circa 80.000 agricoltori, provenienti in parte anche dagli altri paesi della Cee. La manifestazione avrebbe avuto momenti di estrema violenza, e negli scontri con la polizia si sarebbe avuto un morto, numerosi feriti e gravi danni.

La questione « prezzi » era stata affrontata per prima e su di essa si era potuto trovare, già nel primo giro di tavola, con minori difficoltà del previsto, un'intesa su un'ipotesi d'accordo. Ben presto, però, veniva al pettine il nodo delle « strutture » su cui le divergenze erano rimaste più rigide. Superate le opposizioni pregiudiziali, la discussione si concentrava sulla questione del finanziamento. Si trattava di decidere sulla misura del concorso della Comunità, sull'opportunità di prevedere un periodo transitorio e di procedere per tappe, sulla possibilità di superare fin dall'inizio il limite di bilancio di 285 milioni di U.c. fissato per la sezione orientamento del Feoga nel regolamento finanziario, ecc. L'Italia si era dichiarata nettamente contraria ad ogni limitazione della partecipazione finanziaria della Comunità e ad ogni articolazione per tappe del programma di interventi strut-

turali, ma in piú occasioni si era trovata del tutto isolata o, al piú, al fianco della sola Commissione. La discussione si era protratta per quattro giorni, conoscendo momenti di viva tensione, con la minaccia incombente di una crisi dell'intera costruzione comunitaria di proporzioni analoghe a quella del 1965. Alla fine, dopo 45 ore di acceso dibattito, un primo accordo globale era stato raggiunto su una nuova proposta di risoluzione della Commissione che, cercando di conservare lo spirito e i principi fondamentali della proposta iniziale, recepiva alcune delle istanze avanzate nel corso del dibattito.

Per i prezzi venivano previsti aumenti leggermente superiori e piú numerosi di quelli previsti dalla Commissione: in particolare, per il grano tenero veniva previsto un aumento del prezzo indicativo del 3% e del prezzo d'intervento del 2%; il grano duro usufruiva di un aumento per entrambi i prezzi del 2%; l'orzo otteneva un aumento del 5%, il mais un aumento dell'1%. Com'era prevedibile, gli aumenti piú consistenti venivano riconosciuti alle produzioni animali, ed entravano in vigore sin dal 1° aprile.

Il prezzo indicativo del latte veniva infatti aumentato del 6%, mentre il prezzo di orientamento dei bovini adulti veniva aumentato del 10% in due anni, di cui il 6% (al posto del 5% proposto dalla Commissione) a partire dal 1° aprile 1971 e il 4% al 1° aprile 1972. Al posto del premio per la nascita dei vitelli veniva, infine, aumentato del 3% il prezzo di orientamento dei vitelli.

Per quanto riguardava, invece, le azioni comuni previste per l'ammodernamento delle strutture, che rappresentavano la parte piú qualificante della decisione, esse si orientavano nella direzione indicata dalla Commissione, ma con alcuni ritocchi ed alcuni elementi di novità, tutti piuttosto deludenti per chi si attendeva una maggiore partecipazione della Comunità. In particolare, il regime di aiuti a favore di coloro che cessavano l'attività agricola sarebbe stato cosí articolato: a) un premio, non imputabile al Feoga, calcolato in funzione della superficie agricola liberata; b) una indennità annua di 600 U.c. (al posto delle 1.000 U.c. proposte dalla Commissione) per gli agricoltori tra i 55 e i 65 anni che cessavano l'attività; c) un regime di aiuti, a carico degli stati membri, per gli agricoltori che desideravano trasferirsi in una attività extra-agricola, e per i figli degli agricoltori di condizioni modeste.

Per quanto riguardava le misure in favore di coloro che avrebbero continuato l'attività agricola, queste ricalcavano sostanzialmente le proposte della Commissione: l'obiettivo di un reddito di 10.000-12.000 U.c. per unità di lavoro, fissato per le imprese in grado di svilupparsi, veniva però sostituito con un piú generico riferimento al « reddito di lavoro almeno comparabile con quello di cui benefi-

ciano le attività non agricole della regione ». L'abbuono del tasso di interesse per i prestiti contratti per il finanziamento del piano di sviluppo aziendale veniva inoltre abbassato dal 6% al 5%. Le altre misure approvate riprendevano più o meno integralmente le proposte della Commissione. Dove il compromesso finale si discostava maggiormente dalle proposte della Commissione era sulla partecipazione del Feoga al finanziamento delle misure ammesse. Mentre, infatti, la Commissione aveva proposto una partecipazione al 50%, e l'Italia si era battuta per ottenere una copertura integrale delle spese, in nome del principio della solidarietà finanziaria, il compromesso finale prevedeva una partecipazione finanziaria della Comunità limitata al 25% delle spese imputabili. L'Italia, comunque, otteneva che, per quanto riguardava le misure a favore di coloro che desideravano cessare l'attività agricola, la partecipazione della Comunità potesse arrivare al 65% (contro il 75% previsto inizialmente).

Il Consiglio, inoltre, si riservava di decidere se portare al 65% la partecipazione del Feoga anche per le altre misure, ma solo in alcuni casi particolari e per alcune regioni sfavorite della Comunità. I fondi utilizzabili per il finanziamento comunitario delle misure strutturali venivano indicati nei residui di stanziamento della sezione orientamento del Feoga e nella disponibilità annuale della sezione, pari a 285 milioni di U.c., a decorrere dal 1° gennaio 1972. Infine veniva previsto al termine di un periodo di 4 anni di attuazione, un riesame delle modalità di applicazione delle azioni comuni, senza che ciò significasse rimettere in discussione le misure già decise.

Il ministro Natali, a conclusione della faticosa « maratona », si dichiarava « non interamente e completamente soddisfatto », sottolineando che su due punti importanti le decisioni prese erano inferiori rispetto alle speranze: il livello delle indennità annue agli agricoltori anziani che abbandonavano l'attività (600 U.c. al posto di 1.000), e la percentuale del finanziamento comunitario, per le altre azioni. Anche il presidente del Consiglio, onorevole Colombo, commentava prudentemente gli accordi di Bruxelles, sottolineando che si trattava di « un primo passo, più timido di quanto noi italiani auspicavamo, nella direzione giusta ». Nel complesso, però, i commenti della stampa tendevano ad esaltare la « vittoria italiana a Bruxelles » con un'entusiasti certamente sproporzionata alla portata dei risultati conseguiti, ma da cui traspariva un compiacimento, più che altro morale, per essere stati, come ormai da molto tempo non accadeva, protagonisti « vincenti » di una pagina della storia della politica agricola comunitaria.

A freddo, però, molti commenti non nascondevano né la modestia del successo italiano sul piano dei vantaggi economici conseguiti, né la rilevanza dei costi pagati in cambio di tali risultati, né, infine,

la preoccupazione che l'agricoltura italiana, per la sua impreparazione ad accogliere le riforme di struttura, si sarebbe trovata ancora una volta, per lo meno nel breve periodo, a finanziare le riforme che già gli altri paesi attuavano per proprio conto. Profezia, questa, che avrebbe puntualmente trovato conferma nella realtà.

L'agricoltura nel ciclone monetario

Lasciando Bruxelles, il 25 marzo, i sei ministri dell'agricoltura si erano dati appuntamento esattamente per due mesi più tardi, con all'ordine del giorno argomenti meno scottanti di quelli affrontati nei quattro giorni precedenti: consacrazione ufficiale degli accordi di massima raggiunti a marzo, fissazione secondo le intese dei prezzi per i prodotti la cui campagna iniziava il 1° luglio, ed altri problemi di mercato nel settore del vino e dei cereali, di minor portata.

In realtà, un problema ben più grave che sarebbe esploso di lì a poco doveva richiamarli d'urgenza a Bruxelles, l'11 e il 12 maggio, impegnandoli in un'altra aspra battaglia, in cui si sarebbero giocate le sorti degli accordi di marzo e dell'intero mercato comune agricolo. Questa volta non si trattava di problemi strettamente agricoli, ma di problemi monetari a cui i primi erano comunque legati tramite l'anello dell'unità di conto.

Le nubi venivano da lontano, ma si erano andate addensando soprattutto negli ultimi mesi, sotto forma di correnti sempre più massicce di dollari che, dagli Stati Uniti, si riversavano sui mercati europei, e in particolare tedeschi, in cerca di rendimenti più redditizi. L'aggravarsi della situazione aveva indotto il 28 aprile la Bundesbank a sospendere gli acquisti a termine di dollari.

Il 5 maggio, in seguito ad un eccezionale afflusso di dollari americani in Europa, i mercati dei cambi erano stati chiusi in Germania, in Olanda, nel Belgio e in Svizzera.

L'8 e il 9 si era riunito a Bruxelles il Consiglio dei ministri finanziari della Cee, su richiesta del governo tedesco, che desiderava istituire un tasso fluttuante del marco per contrastare la speculazione e ridurre l'afflusso di dollari all'interno del paese. La Commissione si era battuta per far approvare una serie di misure intese a raggiungere tali obiettivi senza ricorrere alla fluttuazione. Ma l'accordo non era stato possibile, sicché il Consiglio aveva finito con l'approvare, la mattina del 9, una risoluzione in cui esprimeva la propria « comprensione » perché « certi paesi della Comunità » potessero allargare « in certi casi » e « per un periodo limitato » i margini di fluttuazione dei tassi di cambio delle loro monete in rapporto con la parità in vigore. Era una « parentesi » che si apriva — come di-

chiarava il ministro francese Giscard d'Estaing — nel cammino della Comunità, verso l'unione economica e monetaria. Una parentesi che si sperava di breve durata, ma che in realtà non sarebbe più stata chiusa da allora.

La sera stessa del 9 maggio il gabinetto tedesco, forzando un po' i termini dell'accordo, aveva preso la decisione di sospendere del tutto l'obbligo della Bundesbank di intervenire sul mercato dei cambi per sostenere il corso del marco. Questa decisione equivaleva, di fatto, all'introduzione per il Dm di una fluttuazione senza limiti, né inferiori né superiori.

L'esempio veniva immediatamente seguito dall'Olanda che lasciava fluttuare il fiorino allo stesso modo del marco. Gli altri paesi restavano fedeli alle disposizioni del Fmi. Con queste misure il principio dell'unicità dei prezzi, su cui si fondava il mercato comune agricolo, veniva inevitabilmente compromesso. Infatti, con la libera fluttuazione del marco e del fiorino, venivano a modificarsi le relazioni reciproche fra le varie monete comunitarie, in base alle quali erano stati definiti i prezzi comuni. Da qui la necessità, per i sei ministri dell'agricoltura convocati d'urgenza a Bruxelles, di trovare rapidamente un rimedio al problema che si era venuto a creare. Il compito non era dei più facili, considerato che il mercato comune agricolo è costruito fin nei minimi particolari (prezzi, prelievi, restituzioni, aiuti allo stoccaggio, ecc.) attorno alla nozione di parità fissa tra le monete degli stati membri.

Peraltro, alle difficoltà tecniche di soluzione del problema si sommavano ben più preoccupanti diversità di vedute in ordine ai criteri cui tali soluzioni dovevano ispirarsi. In definitiva si trattava di salvaguardare gli interessi degli agricoltori colpiti da una rivalutazione di fatto della propria moneta, senza per questo danneggiare quelli degli altri paesi. Nel corso del dibattito due tendenze erano andate delineandosi: da una parte, la Germania, il Belgio e la Commissione, favorevoli all'adozione di un sistema di compensazioni alle frontiere per la quasi totalità dei prodotti agricoli, tali da compensare gli agricoltori colpiti dalla diminuzione di reddito derivante dalla rivalutazione della propria moneta; dall'altra la Francia e l'Italia, che si battevano, invece, per una limitazione della portata e della durata delle compensazioni. Il ministro Natali, in particolare, insisteva su una limitazione delle misure ai prodotti soggetti ad interventi di mercato. L'Olanda, dal canto suo, mostrava di non preoccuparsi eccessivamente degli effetti della fluttuazione sui propri scambi agricoli, sia perché di portata inferiore a quella tedesca, sia per la maggiore efficienza della propria agricoltura.

Alla fine, dopo 17 ore di accanito dibattito, un compromesso

veniva raggiunto su una linea che dava soddisfazione alle richieste tedesche, anche senza accoglierle integralmente.

Veniva, infatti, autorizzata a vantaggio degli stati membri a moneta fluttuante la riscossione all'importazione e la concessione all'esportazione (negli scambi comunitari) di importi compensativi per i prodotti per i quali fossero previsti prezzi comuni di intervento (cereali, riso, zucchero, prodotti lattiero-caseari, carne, vino), a condizione che la fluttuazione fosse superiore al 2,5% della parità dichiarata al Fmi ed in proporzione allo scarto tra la media settimanale dei tassi di cambio rispetto al dollaro della moneta fluttuante e la suddetta parità.

Queste compensazioni avrebbero agito tanto nel senso di una penalizzazione per le esportazioni comunitarie in direzione degli stati membri la cui moneta si sarebbe rivalutata rispetto al dollaro, e quindi rispetto alle altre monete (Germania e Paesi Bassi), quanto nel senso di una sovvenzione delle esportazioni di questi stessi paesi verso il resto della Comunità. Ciò allo scopo di mantenere la competitività dei prodotti agricoli dei paesi a moneta fluttuante.

Era, in sostanza, la stessa tecnica impiegata successivamente alla svalutazione del franco francese dell'agosto 1969¹³ ed alla rivalutazione del marco tedesco dell'ottobre dello stesso anno.

In questo caso, però, la parità non era modificata, una tantum, d'autorità, ma veniva di giorno in giorno determinata dal mercato. Anche le compensazioni avrebbero, perciò, dovuto essere in teoria stabilite quotidianamente, peraltro sulla base di una previsione del margine di oscillazione giornaliero. Di fronte all'impossibilità tecnica di questa soluzione si era optato per un calcolo a posteriori delle compensazioni, sulla base della media settimanale dei tassi di cambio osservati. Al di sotto di tale tasso di scarto tra le monete, non si

¹³ L'8 agosto 1969 il franco francese era stato svalutato dell'11,11%. Il valore dell'unità di conto espresso in franchi aumentava, perciò, della stessa misura. Ciò avrebbe dovuto comportare un aumento analogo dei prezzi dei prodotti agricoli francesi espressi in franchi. Per evitare una così pesante spinta inflazionistica, il Consiglio dei ministri della Cee aveva accordato alla Francia di non allineare immediatamente i suoi prezzi agricoli al livello dei prezzi comuni, ma obbligandola ad applicare, negli scambi intra ed extracomunitari, dei montanti compensativi monetari che dovevano, appunto, compensare lo scarto tra i prezzi francesi e i prezzi comuni. Questi montanti erano fissi, perché fisso era tale scarto. Essi sono stati progressivamente soppressi entro il 1° agosto 1971, avendo la Francia nel frattempo allineato i prezzi agricoli a quelli comunitari.

Lo stesso sistema, ma adoperato in senso opposto all'esempio francese, era stato autorizzato in un primo momento in occasione della rivalutazione del 9,29% del marco tedesco a partire dal 24 ottobre 1969. Dal 1° gennaio 1970, però, tale sistema è stato progressivamente soppresso, in cambio di un aiuto annuale di 1,7 miliardi di Dm per quattro anni da concedere, parzialmente a carico del Feoga, agli agricoltori tedeschi per compensarli della loro perdita di reddito.

riteneva necessario intervenire in quanto si postulava che le spese di trasporto da un paese all'altro avrebbero annullato l'effetto distortivo della fluttuazione.

Il sistema, per quanto all'atto pratico comportasse una pesante e complessa procedura di applicazione, si prestava, comunque, a ripristinare, sia pure con una certa artificialità e approssimazione, una parvenza di unitarietà dei prezzi e dei mercati. Tuttavia questa misura, prevista inizialmente per una situazione di disordine monetario che si sperava provvisoria, sarebbe in effetti diventata pressoché definitiva, con gravi distorsioni negli scambi e ricorrenti diatribe tra i paesi membri¹⁴. A quell'epoca, comunque, un compromesso di questa natura sembrava meglio che la rottura. Il ministro Natali, al termine della seduta, così dichiarava: « Siamo lieti di constatare che l'obiettivo di salvare la politica agricola comune dalle minacce di disgregazione è stato infine raggiunto ». E, con un occhio rivolto al proprio paese, concludeva: « Gli interessi dei produttori agricoli italiani sono stati non solo garantiti ma, in taluni casi, addirittura favoriti sia sotto il profilo delle importazioni che delle esportazioni ».

I guai del Mec agricolo e, più in generale, della costruzione europea, originati dal deteriorarsi del funzionamento del sistema monetario internazionale dovevano, però, conoscere momenti ancora più drammatici e giorni ancor più difficili nel prosieguo dell'anno. Cogliendo tutti di sorpresa nel pieno delle loro vacanze, il presidente Nixon il 15 agosto annunciava, infatti, da Camp David, una serie di misure intese a ripristinare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti, compromesso soprattutto per le enormi energie consumate sui campi di battaglia del Vietnam; misure che avrebbero finito col paralizzare il già traballante sistema monetario creato a Bretton Woods nel lontano 1944. La più sconvolgente di queste misure era l'inconvertibilità, annunciata come « provvisoria » ma che si sarebbe dovuta rivelare come definitiva, del dollaro in oro, che pertanto veniva lasciato fluttuare liberamente. Il giorno successivo i maggiori mercati valutari vengono chiusi per una settimana. Il 19 e il 20 si riunisce a Bruxelles in seduta straordinaria il Consiglio dei Ministri finanziari della Cee al fine di definire una linea comune d'azione di fronte all'iniziativa americana. La riunione, giudicata da Mansholt come una grande occasione politica mancata, offre però un'ennesima prova di antieuropeismo che, insieme a quella offerta a maggio dagli stessi ministri finanziari, fa allontanare l'obiettivo del-

¹⁴ Su tali inconvenienti e, più in generale, sui riflessi degli avvenimenti monetari sulla politica agricola comune, cfr. V. Saccomandi, *Avvenimenti monetari internazionali e loro riflessi sulla politica agricola comune: un esame*, in « Rivista di economia agraria », n. 6, dicembre 1973.

l'unione economica e monetaria, per la quale appena qualche mese prima erano state fissate scadenze ravvicinate.

In due giorni il Consiglio non è infatti riuscito a dirimere le divergenze di interessi tra i partecipanti e a superare i contrasti politico-ideologici tra francesi e tedeschi, scoglio principale per una soluzione « concertata »¹⁵. Alla fine non può fare altro che dichiararsi d'accordo sul principio che ciascun paese affronti autonomamente i problemi valutari aperti dalla fluttuazione del dollaro. E così, infatti, succede; il lunedì successivo, 23 agosto, ad apertura dei mercati valutari, la situazione si presenta in questi termini: moneta fluttuante in Germania, doppio mercato in Francia (con mantenimento della parità fissa per il franco « commerciale » e libera fluttuazione del franco « finanziario »), mantenimento della parità fissa in Italia, ma con un ampliamento dei margini di fluttuazione rispetto al dollaro, fluttuazione congiunta del franco belga e del fiorino olandese, rispetto alle altre monete, comprese quelle della Comunità.

Tenuto conto di questi avvenimenti, il 27 agosto, la Commissione estende al Belgio e al Lussemburgo il regime degli importi compensativi, senza peraltro applicarlo tra i paesi del Benelux. A questa data, pertanto, solo l'Italia e la Francia rimangono escluse dal sistema delle compensazioni alla frontiera.

Il rapido susseguirsi degli avvenimenti monetari e degli incontri bilaterali e multilaterali intessuti nella seconda metà dell'anno per rimettere in piedi un nuovo ordine monetario internazionale dopo la crisi degli accordi di Bretton Woods sembrò aver trovato un valido e sicuro punto di arrivo negli accordi di Washington del 18 dicembre. Con questi accordi, conclusi nell'ambito del cosiddetto « Club dei Dieci », il dollaro veniva svalutato rispetto all'oro del 7,89% (che corrisponde ad una rivalutazione dell'oro rispetto al dollaro dell'8,57%), venivano fissate nuove relazioni dei tassi di cambio fra il dollaro e le altre monete¹⁶ mentre il margine di fluttuazione dei corsi

¹⁵ La Germania si era, infatti, dichiarata pronta ad effettuare una rivalutazione a condizione che anche altre monete — comunitarie ed extra-comunitarie — avessero seguito il movimento e a condizione che venissero in seguito allargati i margini di fluttuazione rispetto al dollaro. La Francia, invece, si era dichiarata contraria ad ogni modifica di parità, essendo decisa ad introdurre un doppio mercato dei cambi per fronteggiare la speculazione. La posizione italiana era molto vicina a quella francese sul rifiuto di rivalutare la propria moneta, ma se ne discostava per il fatto che non considerava necessaria la creazione del doppio mercato, dato che non appariva probabile una speculazione sulla lira. Cfr. « Agence Europe », n. 865 (nuova serie) del 23-8-1971.

¹⁶ Il franco francese conservava la parità precedente rispetto all'oro, mentre rivalutava dell'8,57% rispetto al dollaro; la lira rivalutava del 7,48% rispetto al dollaro, mentre svalutava dell'1,09% rispetto all'oro. Il marco tedesco rivalutava del 13,57% rispetto al dollaro e del 4,61% rispetto all'oro; il franco belga e il fiorino olandese, ancora una volta legati, rivalutavano dell'11,57% rispetto al dollaro e del 2,76% rispetto all'oro.

dei cambi rispetto alle nuove parità veniva portato dall'1% al 2,25%. Avendo ottenuto una rivalutazione delle principali monete rispetto al dollaro, gli Stati uniti sopprimevano la sovrattassa del 20% all'importazione dei prodotti industriali decisa il 15 agosto, insieme alle misure monetarie.

Al contrario della maggioranza degli altri paesi, i paesi della Cee non modificano però le parità dichiarate al Fondo monetario internazionale, avendo gli accordi di Washington portato solo alla fissazione di nuovi «tassi centrali», restando quindi escluso l'obbligo di una modifica della parità. Ciò consente alla Commissione della Cee di considerare giuridicamente le modifiche nei tassi di cambio rispetto al dollaro come delle semplici «fluttuazioni» e quindi di adattare alla nuova situazione il sistema delle compensazioni alla frontiera applicato dal mese di maggio¹⁷, senza essere costretta ad applicare la procedura prevista in caso di modifica della parità¹⁸.

Il punto debole del regolamento di maggio era, però, la facoltà per gli stati membri di applicare o meno le misure di compensazione alla frontiera previste dal regolamento stesso. In effetti, come s'è visto, né la Francia né l'Italia avevano assunto alcuna misura alla frontiera. Per qualche giorno si era temuto che l'Italia, che il 22 dicembre aveva chiesto in seno al Comitato di gestione un periodo di riflessione per decidere in proposito, potesse avvalersi del suo diritto di astenersi dall'assumere misure compensatrici, il che, secondo alcuni osservatori, le avrebbe consentito di importare a costo inferiore alcuni prodotti agricoli, in particolare dagli Stati uniti.

Immediatamente la Francia, anche per bocca del suo presidente Pompidou, apriva il fuoco contro la decisione italiana, e, nel richiedere la convocazione d'urgenza del Consiglio dei ministri della Cee per il 29 e 30 dicembre, poneva intanto una pesante ipoteca su possibili speculazioni commerciali a suo danno imponendo una tassa del 6% sui prodotti agricoli di provenienza italiana, ma non tipici del nostro paese¹⁹.

Il 29 dicembre, tuttavia, il governo italiano, con una decisione assunta a livello politico, comunicava che avrebbe anch'esso fatto uso del sistema delle compensazioni alla frontiera che diventava perciò generalizzato per tutta la Comunità. Il 30 dicembre la Commissione adottava le misure da applicare alla frontiera della Comunità e nei rapporti tra gli stati membri. Il 3 gennaio 1972 divenivano

¹⁷ Cfr. Reg. Cee 974/71 del 12 maggio 1971.

¹⁸ Cfr. Reg. Cee 653/68 del 30 maggio 1968.

¹⁹ La stampa francese, infatti, paventava che l'Italia potesse approvvigionarsi di cereali foraggeri sui mercati mondiali e Usa, sfruttando il miglior rapporto tra dollaro e lira, per poi rivenderli sui mercati comunitari.

applicabili i nuovi importi compensativi. Per gli scambi coi paesi terzi, essi risultavano ai seguenti livelli: Italia 4,9%, Francia 5,9%, Benelux 9,5%, Germania 10,8%. Altri importi di misura variabile erano applicati negli scambi intracomunitari.

Il problema delle distorsioni commerciali derivanti dalla fluttuazione delle monete poteva considerarsi però solo apparentemente risolto. In effetti, gli accordi di Washington, portando il margine di fluttuazione delle differenti monete al 2,25% in più o in meno della rispettiva parità, finiva con l'ammettere uno scarto istantaneo massimo tra due monete del 4,5% e uno scarto massimo nel tempo del 9%. Questa possibilità rendeva, perciò, debole il sistema delle compensazioni alla frontiera fra i paesi della Comunità. Ciò spiega perché da molte parti, ed in particolare dagli ambienti agricoli, si auspicasse un ritorno alle parità fisse.

Si doveva però attendere il 7 marzo 1972 perché fosse posto un parziale rimedio al problema dell'eccessiva ampiezza dei margini di fluttuazione fra le monete della Cee. Al termine di un apposito Consiglio dei ministri della Cee, le banche centrali dei paesi membri venivano infatti invitate a ridurre progressivamente lo scarto istantaneo tra il corso della moneta più rivalutata e quello della moneta più svalutata. Al più tardi, entro il 1° luglio 1972, questo scarto non poteva eccedere il 2,25%. Il sistema avrebbe cominciato a funzionare il 24 aprile. Da allora in poi, con espressione figurata, si parlò delle monete europee come di un « serpente » che si muove in un tunnel.

Epilogo di un anno promettente

Le vicende monetarie, su cui ci siamo appena intrattenuti, finirono col porre una pesante ipoteca sullo sviluppo ulteriore della politica agricola comunitaria, oltre ad aver acceso un latente focolaio di crisi alle basi dell'intera costruzione comunitaria. All'inizio del mese di febbraio si era convinti di aver fatto un salto qualitativo irreversibile e di portata storica sulla strada della costruzione europea, fissando in un accordo precise scadenze per la graduale unificazione economica e monetaria. In marzo un altro salto qualitativo era stato compiuto con il raggiungimento di un accordo di principio sul nuovo orientamento della politica agricola comunitaria, che doveva porre le basi per la definitiva entrata in vigore del Piano Mansholt. Tra maggio e giugno, d'altra parte, si concludeva un'altra fase delle lunghe trattative di adesione con la Gran Bretagna. Ma l'evento, senza dubbio potenzialmente tale da ridare nuovo slancio all'iniziativa euro-

peistica, si consumava in una atmosfera già tesa ed allarmata per la nuova situazione venutasi a creare dopo la decisione tedesca ed olandese di lasciar fluttuare le loro monete.

Gli stessi negoziati per la messa a punto degli accordi di marzo si sarebbero rivelati, come vedremo meglio nei prossimi capitoli, tutt'altro che semplici adempimenti formali, tempestati, come furono, da controversie estenuanti, da cavilli interpretativi, dalla riapertura della discussione anche su punti che dovevano darsi per acquisiti. Tutto questo sotto l'assillo degli avvenimenti monetari e con uno spirito da molte parti sempre più tiepido di fronte alla realizzazione degli impegni di marzo.

L'Italia, dal canto suo, dopo aver speso tante energie a marzo per ottenere il varo della politica comune di riforme strutturali, sembrava aver perso nei successivi negoziati quella iniziale aggressività, mentre sul piano interno mostrava ancora minore volontà politica dei partners, astenendosi dal predisporre gli strumenti legislativi necessari a consentire una rapida attuazione delle direttive strutturali, una volta che queste fossero state approvate.

In conclusione, per la politica agricola comunitaria, l'anno si chiudeva con molte delusioni sul piano europeo e, per l'Italia, anche sul piano interno.

II. Il varo della politica di riforme strutturali (1972)

I nodi agricoli nel 1972: prezzi, strutture e problemi monetari

Nel 1972 due problemi si impongono sugli altri nel corso dei negoziati agricoli: il rinnovo dei prezzi agricoli per la campagna 1972-73 e la definizione dei contenuti delle direttive comunitarie sulle riforme strutturali da adottare in attuazione degli accordi del marzo 1971. A questi due temi, che da soli monopolizzano gran parte dei negoziati agricoli svoltisi nella prima metà dell'anno, si aggiungono le preoccupazioni, sempre presenti per la situazione creata in seguito alle vicende monetarie dell'anno precedente e alle misure compensatrici adottate per fronteggiarle. All'inizio del nuovo anno, come s'è visto, il mercato comune agricolo è soltanto una pura astrazione, essendo ormai suddiviso in quattro zone distinte: la Germania, i paesi del Benelux, la Francia e l'Italia. Ciascuna zona applica, di volta in volta, tasse all'importazione e sovvenzioni all'esportazione, allo scopo di compensare le modificazioni nelle relazioni di cambio con il dollaro. Il 7 marzo, come si è detto nel precedente capitolo, si fa un primo passo verso il ripristino graduale dell'unità del mercato agricolo, restringendo al 2,25% il margine istantaneo di oscillazione tra le monete comunitarie. Ma il problema della definizione di nuove parità per l'unità di conto, che avrebbe consentito di superare i problemi creati dall'applicazione degli importi compensativi alle frontiere, resta sospeso sui negoziati agricoli per tutto l'anno.

Il 20 gennaio, intanto, la Commissione, a conclusione di una lunga serie di negoziati che erano stati avviati a Lussemburgo il 30 giugno 1970, trasmette al Consiglio il suo parere favorevole per la conclusione dei negoziati per l'adesione di altri quattro membri alla Comunità. Si tratta di Gran Bretagna, Irlanda, Norvegia e Dani-

marca. Due giorni dopo avviene la firma degli atti di adesione che sarebbero entrati in vigore il 1° gennaio 1973: la Comunità passa da sei a dieci membri. Ma al di là delle celebrazioni di rito, l'evento non porta consistenti schiarite sull'orizzonte dell'Europa. Anzi, per la politica agricola comune, dopo le difficili trattative precedenti la adesione, nuove esigenze si introducono nel complesso meccanismo di composizione degli interessi nazionali, dominato da un metodo negoziale, che gli inglesi si affretteranno a definire, alla prima occasione, come « inqualificabile e intollerabile »¹.

A margine dei negoziati agricoli sui prezzi, sulle riforme strutturali e sulle organizzazioni di mercato, si discute nel corso dell'anno di altre forme di intervento in agricoltura e di altre politiche collaterali, che sembrava potessero diventare operative nel corso del 1972: si tratta della politica di aiuti diretti al reddito, della politica regionale, della politica per la montagna e della politica sociale. Nessuna di queste politiche supera, però, la barriera delle ostilità o la ricorrente dilatazione dei tempi di attuazione dopo averne visto accettare il principio. Piuttosto che riferire di questi negoziati, preferiamo perciò occuparci qui di seguito di quelli sui temi più tradizionali: prezzi, strutture e organizzazioni di mercato.

La questione « prezzi »

Il problema del rinnovo dei prezzi agricoli per la campagna 1972-73 era stato sollevato dalla Commissione già nel giugno del 1971, presentando in proposito al Consiglio una dettagliata proposta improntata ad una nuova concezione della politica comunitaria dei prezzi.

In precedenza i prezzi dei prodotti agricoli venivano fissati empiricamente, sulla base di un accanito mercanteggiamento tra interessi divergenti e tenendo d'occhio i costi di produzione delle imprese « marginali » della Comunità. La nuova proposta della Commissione, invece, seguendo da vicino le risoluzioni dell'ultimo Consiglio agricolo, si basava su un metodo più obiettivo di calcoli e faceva riferimento esclusivamente alle aziende suscettibili di raggiungere un reddito di lavoro comparabile con quello del lavoro non agricolo. Per fissare tale reddito di lavoro, l'esecutivo comunitario indicava come parametri una remunerazione adeguata del capitale investito, l'evoluzione dei costi dei mezzi di produzione e il progresso tecnico-

¹ La definizione è del ministro dell'agricoltura Joseph Godberg ed è riportata in « Panorama » del 10 maggio 1973.

biologico. Poiché per tali imprese la politica comune dei prezzi sarebbe stata l'unica misura prevista, a carico della Comunità, essa avrebbe dovuto essere sufficiente a metterle nelle condizioni di tener dietro all'evoluzione dei redditi non agricoli. Per le altre imprese, invece, che pure avrebbero potuto beneficiare della politica dei prezzi, questa non era giudicata sufficiente e quindi, almeno per alcune di esse, dovevano essere previste altre misure di aiuto ai redditi.

Sulla base di tali criteri, la Commissione aveva proposto una rivalutazione dei prezzi dell'ordine del 2-3% in media, con punte più elevate per l'olio d'oliva e la carne bovina. Le vicende monetarie avevano però condizionato negativamente i tempi di decisione sulle proposte della Commissione lungo tutto l'arco della seconda metà dell'anno. Il problema era stato affrontato una prima volta nel Consiglio del 29 giugno, ma i sei ministri si erano trovati d'accordo nel rimandare all'autunno ogni decisione. Il rinvio era stato motivato in base all'opportunità di attendere ancora qualche mese per poter meglio stimare gli effetti dell'inflazione sull'aumento dei costi dell'agricoltura. In realtà, i dissapori insorti tra i Sei sui problemi monetari, da una parte, e la convergenza sull'opportunità di conoscere le reazioni delle organizzazioni professionali agricole, prima di decidere, dall'altra, rappresentavano motivazioni altrettanto convincenti del rinvio.

Alla fine di ottobre il problema era stato nuovamente affrontato dal Consiglio, riunitosi a Lussemburgo. Ma in questa occasione le divergenze erano risultate più marcate di quattro mesi prima. Due erano le tesi proposte: la Francia e l'Olanda proponevano di attendere il superamento della crisi monetaria ed il ritorno alle parità fisse per l'adozione dei prezzi per la campagna successiva; nell'attesa si potevano prorogare semplicemente i prezzi dei suini e dell'olio d'oliva (la cui campagna iniziava il 1° novembre). Italiani, tedeschi e belgi, invece insistevano affinché il Consiglio delineasse fin da allora la sua politica dei prezzi, ritenendo nocivo accreditare presso i produttori l'idea che il mercato comune agricolo si trovasse bloccato dalla crisi monetaria. Alla fine il ministro francese cedeva, in seguito alla promessa del Consiglio di adottare nel corso della medesima seduta un regime comunitario per il vino algerino.

In attesa che il Parlamento europeo si pronunciasse sulla proposta-prezzi della Commissione, venivano intanto fissati il prezzo base dei suini e i prezzi dell'olio d'oliva. In novembre, il Parlamento europeo, a maggioranza, aveva invocato un aumento medio dell'8% dei prezzi agricoli per la campagna 1972-73, per consentire un recupero dei redditi agricoli, intaccati dal processo inflazionistico dell'ultimo biennio. Il 1971, però, si era chiuso senza che la questione « prezzi »,

nemmeno per i prodotti la cui campagna di commercializzazione iniziava il 1° aprile, fosse stata nuovamente portata all'ordine del giorno del Consiglio. Alla fine dell'anno, tuttavia, già era noto che Mansholt, accogliendo in parte le istanze del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e delle organizzazioni professionali, aveva radicalmente rivisto le sue proposte di prezzo presentate a giugno e si accingeva a proporre alla Commissione aumenti di prezzi sensibilmente più elevati di quelli previsti inizialmente (dell'ordine del 5-8%). Il nuovo orientamento di Mansholt dava esca, però, ad una serie di reazioni negative di segno contrastante sia negli ambienti agricoli, sia a livello politico, sia in seno alla stessa Commissione. Il Copa, a nome delle grandi organizzazioni agricole europee, lamentava che, per quanto più vantaggiose di quelle precedenti, le nuove proposte dei prezzi fossero ancora al di sotto delle richieste avanzate dalle organizzazioni professionali e dallo stesso Parlamento europeo. In Italia, Confagricoltura e Coldiretti si associavano alla richiesta del Copa. Le organizzazioni agricole di sinistra, invece, e i sindacati assumevano un atteggiamento critico. Il Partito comunista, da parte sua, chiedeva in Parlamento che il governo italiano non assumesse alcun impegno definitivo in sede di Consiglio dei ministri della Cee se prima non fossero state sentite le Regioni e il Parlamento.

Ma questa volta l'ostilità alle proposte di Mansholt era emersa anche dall'interno stesso della Commissione, ad iniziativa soprattutto del Commissario italiano Spinelli, responsabile dei problemi dell'industria. Questi, nel Consiglio agricolo del 24-25 gennaio, dove era presente per la prima volta, si dichiarava contrario agli aumenti proposti nel settore delle produzioni vegetali (cereali e barbabietole) e lanciava la proposta di un sistema di integrazione diretta al reddito, simile a quello inglese del *deficiency payments*, del resto già applicato in altri settori anche nella Cee (olio, lino, canapa). Ad esempio, si sarebbe potuto concedere una sovvenzione di 20 U.c. per ettaro, per i produttori di cereali sino ad un massimo di 20 ettari. Una misura di questo genere, secondo Spinelli, mentre avrebbe impresso una svolta decisiva alla precedente politica dei prezzi, da cui avevano tratto vantaggio pressoché esclusivamente i grandi produttori agricoli del Nord Europa, avrebbe d'altra parte favorito i rapporti economici e politici coi nuovi paesi aderenti e con gli Stati Uniti.

Il 26 gennaio si era riunita la Commissione per tentare di comporre le divergenze emerse in materia di prezzi e per formulare una proposta più rispondente alle istanze espresse dal Consiglio il giorno prima. In quella sede la proposta Spinelli di aiuti all'ettaro non veniva accolta. Tuttavia la Commissione si orientava verso una revisione degli aumenti proposti in precedenza ed una migliore gerarchia

dei prezzi sia tra produzioni animali e vegetali, sia all'interno del settore dei cereali. L'8 febbraio presentava al Consiglio una nuova proposta, in cui i precedenti aumenti dei prezzi venivano leggermente ridotti, e per alcuni prodotti veniva prevista una diversa ripartizione degli aumenti fra le campagne 1972-73 e 1973-74. Insieme con le sue nuove proposte in materia dei prezzi, la Commissione presentava una nuova formulazione di un progetto di direttiva, già inoltrato ai sei governi nell'estate dell'anno precedente, per la concessione di aiuti decrescenti al reddito in favore degli agricoltori di età inferiore ai 55 anni.

In seno al Consiglio, un primo giro di tavola sul problema del rinnovo dei prezzi, alla fine di gennaio, aveva messo allo scoperto serie divergenze di vedute tra le delegazioni dei vari paesi: Germania, Belgio e Lussemburgo reclamavano consistenti aumenti dei prezzi agricoli, a partire dal 1° aprile, per « calmare il mondo agricolo ». Francia e Olanda sollevavano, invece, in via pregiudiziale o quanto meno contestuale, il problema del valore dell'unità di conto, considerando che era inconcepibile fissare dei prezzi prima che la situazione monetaria fosse stata chiarita; l'Italia, da parte sua, ritornava, sia pure con una minore rigidità, su una linea strategica che già l'anno precedente le aveva guadagnato qualche successo nelle trattative precedenti la lunga « maratona » di marzo: pur non essendo aliena dal prendere in considerazione alcuni ritocchi dei prezzi, l'Italia si attestava infatti sul principio della contestualità tra il rinnovo dei prezzi e il varo definitivo della politica delle strutture. Su questo terreno, la cronaca del Consiglio di fine gennaio aveva registrato una serie di bordate polemiche tra il ministro italiano Natali, che accusava i partners di non mantenere gli impegni politici sulle strutture presi nel marzo precedente, e il ministro tedesco Ertl, che poteva facilmente rimproverare all'Italia di non aver preso in un anno alcuna misura sul piano nazionale per avviare la legislazione necessaria. Alle obiezioni di Ertl, a cui si era nel frattempo associato il collega francese Cointat (« Una politica strutturale non si improvvisa. — aveva detto Cointat — Non è sufficiente aspettare che la manna comunitaria cada, bisogna essere in grado di utilizzarla »), il ministro Natali riteneva di poter rispondere che l'Italia attendeva con impazienza il varo concreto delle riforme a livello europeo, « proprio per definire le linee legislative dei provvedimenti nazionali ». L'Italia, comunque, otteneva soddisfazione sul punto nodale della sua richiesta, e cioè sulla contestualità delle decisioni in materia di « prezzi » e in materia di « strutture ».

In vista delle riunioni decisive del Consiglio, previste per il mese di marzo, si susseguivano intanto in Italia le prese di posizione

delle varie organizzazioni politiche, professionali e sindacali.

A gennaio il Pci, come abbiamo visto, per bocca dell'onorevole Bardelli, aveva attaccato le proposte della Commissione della Cee di aumento dei prezzi agricoli, chiedendo al governo la preventiva consultazione del Parlamento e delle Regioni prima dell'assunzione di ogni impegno in materia. Nello stesso senso si pronunciava, a metà febbraio, la commissione agraria del Psi (nel frattempo tornato all'opposizione), per bocca dell'onorevole Rossi-Doria. Veniva, inoltre, recuperata e rilanciata la « proposta Spinelli » di sostituire agli aumenti dei prezzi proposti una politica di integrazioni decrescenti dei redditi, a carattere temporaneo, riservata ai produttori a basso reddito (coltivatori, fittavoli e mezzadri). Qualche giorno più tardi, l'onorevole Bonomi, in occasione dell'annuale convegno dei quadri dirigenti della Coltivatori diretti, insisteva invece con la nostra delegazione a Bruxelles perché il problema dei prezzi fosse sempre presente in via prioritaria alla sua attenzione. Il presidente della Confagricoltura, Diana, da parte sua ribadiva la necessità che si desse finalmente attuazione alle misure strutturali decise a marzo, tenendo presenti contemporaneamente le esigenze dei produttori agricoli di veder aumentati i prezzi dei prodotti. Diana chiedeva, inoltre, che il governo italiano preparasse i necessari provvedimenti interni per l'attuazione della riforma comunitaria delle strutture. All'inizio di marzo, esponenti della segreteria della Cisl, della Cgil e dell'Uil si erano incontrati col commissario Spinelli. In vista delle imminenti decisioni comunitarie, essi avevano fatto presente l'opposizione delle tre Confederazioni all'aumento indiscriminato dei prezzi agricoli, in quanto esso colpiva i consumatori e aggravava le tensioni inflazionistiche in corso. Avevano, invece, confermato l'urgenza di una seria politica delle strutture che valesse a rendere l'agricoltura europea e italiana in particolare più avanzata economicamente e socialmente. Negli stessi giorni, l'Alleanza nazionale dei contadini inviava al ministro Natali una lettera in cui, definendo le proposte di aumento dei prezzi presentate dalla Commissione una « continuazione della politica di sostegno dei prezzi e dei mercati » proponeva come alternativa la riforma delle strutture e l'integrazione diretta dei redditi contadini. La stessa organizzazione si incontrava il 7 marzo a Bruxelles col vicepresidente della Cee, Sizzo Mansholt, al quale esponeva il proprio punto di vista sulle imminenti decisioni.

Nel frattempo lo stesso ministro Natali aveva meglio precisato la linea a cui sarebbe stata improntata l'azione della delegazione italiana nelle imminenti riunioni di Bruxelles: da una parte, veniva ribadita la già nota contestualità delle decisioni sia per la riforma dell'agricoltura, sia per gli eventuali ritocchi da apportare ai prezzi

agricoli; dall'altra, veniva riconosciuto che non potevano essere ignorate le attese dei ceti agricoli di recuperare « in qualche maniera » i rincari dei costi. Sugli aumenti dei prezzi, veniva espressa qualche riserva, soprattutto per quanto riguardava i cereali. Per la barbabietola, il tabacco e l'olio d'oliva, invece, gli aumenti proposti venivano considerati insufficienti. Per il vino e gli ortofrutticoli, che non rientravano fra i prodotti previsti nelle proposte della Commissione, Natali insisteva per l'adozione di un sistema di garanzia di prezzo analogo, anche nel metodo di calcolo, a quello previsto per gli altri prodotti. L'adesione piú incondizionata veniva invece confermata alla proposta della Commissione relativa alla concessione di aiuti decrescenti al reddito, per gli agricoltori tra i 40 e 55 anni che non potevano trovare né altro impiego nella regione, né rimodernare la loro azienda.

Nel complesso, dunque, la posizione della delegazione italiana a Bruxelles, a distanza di un anno dalla lunga « maratona » che l'aveva vista protagonista nel marzo del 1971, si presentava meno intransigente nell'opposizione pregiudiziale alla linea di rivalutazione dei prezzi e meno risoluta e convinta nella difesa e nella partecipazione alla elaborazione dei contenuti della politica di riforma strutturale dell'agricoltura. Non che fossero già mancati, come s'è visto, momenti di particolare tensione tra il ministro Natali e qualche suo collega, soprattutto quello tedesco e quello francese, durante gli ultimi Consigli agricoli. Restava, tuttavia, il fatto che, rispetto ad un anno prima, si poteva notare nella linea italiana, al di là delle dichiarazioni ufficiali, un'attenuazione dell'enfasi sui temi strutturali ed un recupero del problema dei prezzi e dei mercati. Il varo delle riforme strutturali rimaneva, è vero, uno degli obiettivi principali dell'iniziativa italiana; ma mentre l'anno precedente si erano accanitamente osteggiati — anche se soltanto per motivi tattici — gli aumenti dei prezzi, accettandoli, alla fine, come contropartita all'impegno politico dei partners sulle strutture, ai negoziati del marzo 1972 l'Italia si apprestava a presentarsi, già in partenza, con un atteggiamento di maggiore disponibilità, o addirittura con vere e proprie *avances* in materia di prezzi.

Questa linea di condotta, che rispetto all'anno precedente raccoglieva un piú vasto consenso dell'*establishment* agricolo, si inquadrava perfettamente nel nuovo quadro politico che nel frattempo si era venuto a determinare nel paese. Vari fattori avevano concorso a determinarlo, che qui vale richiamare succintamente: la perdita di influenza delle forze politiche progressiste (sindacati, forze della sinistra, ecc.) in connessione con un movimento di riflusso economico e politico; i risultati delle elezioni amministrative del 13 giugno 1971

che, vedendo duramente colpita la Dc soprattutto da destra, avevano ingenerato nel partito di maggioranza la netta tendenza ad una maggiore attenzione alle istanze conservatrici, nella speranza di un recupero degli elettori perduti a vantaggio del Msi; la crisi di governo apertasi il 15 gennaio e chiusasi dopo piú di un mese con la formazione di un governo monocolore, presieduto dall'onorevole Andreotti, che però sarebbe risultato minoritario una settimana dopo la votazione della fiducia parlamentare; il successivo scioglimento anticipato delle Camere, e l'indizione di nuove elezioni, che avrebbe visto la Democrazia cristiana mobilitata in tutti i suoi apparati su una linea di « centralità », che dopo dieci anni di centro-sinistra, equivaleva di fatto ad un suo spostamento a destra.

In questo contesto di politica interna su cui pesava l'ombra delle imminenti elezioni, e con questa linea d'azione, la delegazione italiana si accingeva a partecipare alle sessioni del Consiglio agricolo previste per la seconda metà di marzo.

La questione « strutture »

L'altro nodo che ritornava al pettine dei negoziati agricoli nei primi mesi del 1972 era quello dell'attuazione delle misure di riforma strutturale dell'agricoltura su cui si era raggiunto un accordo politico di principio nella lunga « maratona » agricola del marzo 1971.

Già s'è visto come il 1971 si fosse chiuso con un bilancio deludente per la politica strutturale comunitaria, dopo le attese suscitate dall'accordo di marzo. Il 25 maggio il Consiglio dei ministri aveva perfezionato la risoluzione approvata a marzo nella parte che si riferiva alla politica delle strutture e il 7 giugno Mansholt aveva potuto presentare al Consiglio quattro proposte di direttiva sulla base delle indicazioni emerse nei precedenti negoziati. Su questo nuovo programma di interventi, ormai articolato anche in termini normativi, si era avviata rapidamente la discussione a livello tecnico. Tutto sembrava doversi concludere nel giro di qualche mese o, al piú tardi, entro l'anno. Ormai l'impegno politico era stato assunto ed anche sui punti piú controversi era già stata raggiunta un'intesa a livello politico. Le discussioni tecniche apparvero, in effetti, per qualche tempo piú una formalità da assolvere prima di presentare il programma, già da tempo maturo, all'approvazione del Consiglio dei ministri, che una possibile occasione di controversie. In realtà le cose andarono diversamente. In sede di esperti, infatti, riemersero con uguale intensità le tensioni che avevano già animato i precedenti Consigli dei ministri. Per giunta ora esse traevano origine anche da questioni apparentemente marginali o che si sarebbe potuto con-

siderare risolte. Soprattutto da parte francese, non si lasciava passare occasione per ritardare al massimo l'approvazione delle direttive. Da parte italiana, del resto, almeno stando a quanto ne riportava la stampa, « la discussione, pur essendo viva, si svolgeva spesso su un piano puramente dialettico, ben sapendo che una sollecita approvazione del piano non avrebbe potuto trovare in Italia una concreta e rapida applicazione data la mancanza di adeguati mezzi legislativi »². Mentre, infatti, a Bruxelles i tecnici discutevano per varare un programma di interventi strutturali, di cui in definitiva avrebbe dovuto avvantaggiarsi in maggior misura proprio l'agricoltura italiana, in Italia si lasciava tranquillamente trascorrere l'anno senza che fosse portata a termine alcuna iniziativa atta a favorire una rapida applicabilità delle misure in vista. Nel frattempo, l'Olanda, che pure avrebbe dovuto avere minore urgenza degli stessi provvedimenti, si faceva segnalare negli ambienti comunitari per la rapidità e la solerzia con cui era riuscita ad approntare il proprio progetto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie.

In realtà, la scarsa convinzione con cui i tecnici italiani discutevano a Bruxelles era anche un riflesso dei contrasti di vedute, dello scadimento di interesse, dello scetticismo e della delusione che a livello politico e in taluni ambienti agricoli si registravano in Italia dopo gli entusiasmi del primo momento. Come s'è visto nel precedente paragrafo, il quadro politico interno stava, nel frattempo, impallidendo, con lo spostamento a destra della Democrazia cristiana e degli altri partiti di centro, mentre l'avvicinarsi delle elezioni presidenziali, previste per il mese di dicembre, provocava un quasi completo immobilismo dell'attività di governo in tutta la seconda metà dell'anno. Per cui, nonostante i reiterati impegni personali del ministro Natali, anche in risposta alle sollecitazioni di Mansholt, intesi ad accelerare i tempi di preparazione delle leggi di applicazione delle riforme strutturali comuni, tutto veniva di fatto rinviato a miglior data. Il problema era peraltro obiettivamente complicato dalla presenza della nuova realtà istituzionale rappresentata dalle Regioni a statuto ordinario, che reclamavano una partecipazione alle scelte e alla gestione della politica agricola.

D'altra parte, veniva intanto allargandosi nel paese l'area dello scontento per la portata della riforma comunitaria dell'agricoltura, quale si configurava negli accordi di marzo e di maggio e nelle successive proposte di Mansholt. Ormai non erano più soltanto le sinistre a far rilevare la modestia dei risultati conseguiti a Bruxelles. Le

² G. S., *Si chiude in passivo il bilancio 1971 della politica delle strutture*, in « Terra e Vita », n. 4 del gennaio 1972.

perplessità e i dubbi incominciavano ad insinuarsi, sia pure sporadicamente, anche in ambienti partecipi dell'*establishment* agricolo. A luglio Corrado Bonato ne aveva dato un sintomo scrivendo sul « Corriere della Sera » che la riforma dell'agricoltura decisa a Bruxelles, per quanto riguardava l'ammodernamento delle aziende, era piuttosto deludente ed in ogni caso ben lontana da quanto si proponevano in un primo tempo il Memorandum ed in un secondo tempo il Piano di riforma con le sue cinque direttive. Di riforma vera e propria restava infatti ben poco, secondo Bonato, il quale prevedeva che le decisioni di Bruxelles non avrebbero avuto la capacità di incidere in modo sostanziale sulle nostre imprese.

Anche negli ambienti della Coltivatori diretti venivano comunque emergendo, sia pure senza clamore, riserve e perplessità sulla nuova politica di riforme strutturali. In effetti questa organizzazione sembrava piú preoccupata che entusiastica di fronte alla prospettiva dell'applicazione delle direttive comunitarie sulle riforme strutturali. Anche se questo atteggiamento non era sfociato in un'aperta ostilità, almeno a livello ufficiale, tuttavia varie prese di posizioni davano la netta sensazione di un'organizzazione che si apprestava ad accogliere piuttosto tiepidamente, o a « subire », la regolamentazione comunitaria, in nome di una ineluttabile evoluzione della politica agricola comune, e non senza porre convincenti condizioni al potere politico miranti ad ottenere una « correzione » delle linee di riforma proposte da Mansholt.

Una di queste condizioni riguardava la finalizzazione degli interventi di riforma al rafforzamento dell'azienda familiare, caratteristica forma di conduzione nell'agricoltura italiana e struttura portante della Coldiretti.

Un'aperta ostilità, sia pure adombrata da « prudenza » e « cautela », veniva, invece, mostrata verso la proposta di Mansholt intesa a realizzare l'opera di ristrutturazione anche mediante la promozione di forme associative. E questo per il semplice fatto che tali forme erano spesso promosse « sotto l'impulso di ideologie politiche che non hanno alcuna affinità con la tradizione e con la psicologia dei coltivatori »³.

Su un fronte piú combattivo, e con uno spirito piú intraprendente e piú aggressivo, andava invece attestandosi l'organizzazione degli imprenditori agricoli, la Confagricoltura, che dopo l'elezione di Diana a presidente si ritrovava in fase di netto rilancio. Questa, infatti, mentre andava insistentemente incalzando il governo perché

³ V. Crea, *Posizioni della « Coltivatori » nel processo evolutivo dell'agricoltura*, in « Previdenza Sociale in Agricoltura », n. 1/2, gennaio 1972.

sbloccasse la situazione di stallo in materia di approntamento degli strumenti legislativi atti a rendere immediatamente applicabili le future direttive comunitarie sulle strutture, assumeva in proprio il compito di promuovere una proposta di legge d'iniziativa popolare per l'ammodernamento dell'agricoltura italiana.

La proposta di legge, che veniva presentata ai primi di novembre al Parlamento, si configurava come un vero e proprio programma politico globale della Confagricoltura, prospettando una modifica sostanziale della politica agraria seguita dal governo. In tema di strutture di produzione, veniva proposta l'istituzione di un registro delle imprese agricole efficienti, cioè delle imprese che assicuravano « un equo reddito di lavoro e un'adeguata remunerazione del capitale investito », secondo criteri analoghi a quelli proposti dalla Commissione Cee. L'iscrizione nel registro attribuiva agli imprenditori la « priorità nel conseguimento delle incentivazioni concesse con criteri selettivi », cioè dei contributi comunitari e statali con finalità produttiva. Per le imprese non efficienti venivano, invece, proposte una serie di misure assistenziali in modo da incoraggiare la loro cessazione dell'attività agricola.

Essendo questa la « filosofia » che sorreggeva le scelte strategiche della Confagricoltura, era comprensibile che essa assumesse il ruolo più dinamico fra gli schieramenti professionali nel rivendicare una rapida attuazione delle norme comunitarie sulle strutture: le misure previste dalle proposte di direttiva si coordinavano, infatti, perfettamente nel disegno di ristrutturazione efficientistica dell'agricoltura italiana che essa andava coltivando.

Era, questa, chiaramente, una linea alternativa rispetto a quella proposta dalla Coldiretti, ed il suo varo in grande stile sanzionava in maniera clamorosa la crisi del vecchio fronte rurale che aveva visto per lungo tempo assieme proprietari assenteisti e grandi imprenditori agricoli, rappresentati nella Confagricoltura da una parte e i coltivatori diretti di Bonomi dall'altra. I segni di questo contrasto si potevano leggere nella diversità delle iniziative che ciascuna di queste organizzazioni portava avanti: il registro delle imprese efficienti della Confagricoltura era infatti la risposta all'albo professionale che la Coldiretti aveva proposto nel 1970⁴, così come la proposta di legge di quest'ultima per uno stanziamento straordinario di 250 miliardi da destinare tramite le Regioni all'agricoltura sulla linea

⁴ Secondo tale proposta, gli aiuti statali a favore dell'agricoltura potevano andare soltanto agli agricoltori iscritti in un apposito albo. Per essere iscritti all'albo occorreva possedere un apposito brevetto, ottenibile per esame o con diploma. La proposta prevedeva inoltre che l'agricoltore iscritto all'albo dovesse dedicare tutto il suo tempo all'attività agricola.

del vecchio Piano verde, giunto nel frattempo a scadenza, veniva a configurarsi come « una iniziativa polemica nei confronti della scelta anticontadina fatta dalla Confagricoltura »⁵.

Ovviamente la scena agricola vedeva in azione anche altri protagonisti: organizzazioni di sinistra e sindacati che premevano per un'azione piú incisiva e piú sollecita del nostro paese in sede comunitaria e in sede nazionale in materia di riforme strutturali; Banca d'Italia e grande industria, « impazienti di trovare qualcosa di piú dinamico da sostituire al protezionismo del Mec »⁶. Come in passato, però, Confagricoltura e Coldiretti, per una volta con ruoli in parte contrastanti, erano ancora i primi attori.

In questo contesto, l'azione del governo, a livello comunitario e a livello nazionale, piuttosto che essere l'espressione di scelte univoche, risentiva in maggiore o minore misura, delle contrastanti spinte provenienti dai diversi settori delle forze sociali del paese. Si spiegano in tal modo sia l'incertezza e la contraddittorietà della politica governativa in agricoltura, che, in quel periodo, offrirono piú d'un esempio, sia la mancata predisposizione degli atti necessari per realizzare le scelte innovatrici fatte a Bruxelles a favore dell'ammodernamento delle strutture. D'altra parte, la linea di contestualità tra la modificazione dei prezzi e gli interventi sulle strutture, seguita dalla delegazione italiana a Bruxelles, e sostenuta soprattutto dalla Coldiretti, era anch'essa, a sua volta, un sintomo degli sforzi di mediazione tra i contrastanti interessi emergenti nel paese.

I Consigli agricoli del marzo 1972

Passando da un Consiglio all'altro, attraverso una sequela di riunioni tecniche, peraltro scarsamente concludenti, a livello di rappresentanti permanenti e di Comitato speciale agricoltura, tutto il « pacchetto » prezzi, strutture e problemi legati alla situazione monetaria (importi compensativi, valore dell'unità di conto, ecc.) era stato rinviato al Consiglio agricolo che si apriva il 13 marzo a Bruxelles.

Sebbene la durata della sessione fosse prevista in ben quattro giorni, tutti gli osservatori concordavano nel ritenere poco probabile il raggiungimento nel suo corso di un accordo anche soltanto sul problema dei prezzi.

Notava, infatti, l'« Agence Europe »: « Raramente i pareri sono

⁵ Federbraccianti Nazionale - Cgil, *Prima nota della segreteria nazionale sulla proposta di legge della Confagricoltura*, Roma, 13 gennaio 1972.

⁶ Renzo Stefanelli, *La Confagricoltura*, in AA.VV., *La politica del padronato italiano*, Bari, 1972.

stati così divergenti sugli aumenti proposti dalla Commissione. Alcuni pensano che sono troppo elevati, altri non abbastanza, o che favoriscono troppo le produzioni animali rispetto alle produzioni vegetali e inversamente »⁷. Inoltre avrebbero dovuto essere consultati, per la prima volta, i paesi candidati all'adesione. La Francia, poi, rifiutava completamente il criterio « obiettivo » proposto dalla Commissione per la fissazione dei prezzi, difendendo un metodo più empirico, legato all'orientamento delle produzioni. Inoltre poneva una pregiudiziale per un impegno sul mercato della carne ovina. L'Italia, a sua volta, reclamava garanzie per gli ortofrutticoli, i quali non erano previsti nella proposta della Commissione. Sugli aiuti diretti al reddito agli agricoltori che si ammodernavano e agli agricoltori da 40 a 55 anni che non potevano né ammodernarsi né riconvertirsi, d'altra parte, l'Italia si trovava isolata con la Commissione di fronte all'atteggiamento ostile o scettico della maggior parte delle altre delegazioni.

Ma soprattutto la politica strutturale si prospettava come il più spinoso campo di controversie tra i Sei. Le questioni ancora aperte erano numerosissime: la possibilità di concedere aiuti nazionali al di là di quelli fissati secondo criteri comunitari, la nozione di reddito comparabile, l'ammontare degli incentivi finanziari e la loro imputabilità al Feoga, l'età della pensione anticipata, tutta la materia attinente l'informazione socio-economica e quella per l'incoraggiamento alla formazione di associazioni di produttori, ecc. Gli unici punti su cui, nelle precedenti sessioni del Consiglio, si era raggiunta un'intesa erano: il legame tra politica strutturale e politica dei prezzi, da una parte, e la necessità di trovare una soluzione prima del 1° aprile, data di inizio della nuova campagna, dall'altra. In tale prospettiva, un'altra sessione del Consiglio dei ministri veniva fissata per il 20 e 21 marzo. Ma in realtà essa si sarebbe protratta fino al 24, per 100 ore complessive di negoziati pressoché ininterrotti, assumendo le caratteristiche di una vera e propria « maratona », e restando alle cronache come il più lungo « consulto » agricolo nella storia della Comunità.

La delegazione italiana era guidata ancora una volta dal ministro dell'agricoltura Natali.

Essendo ormai assodato il legame tra politica strutturale e politica dei prezzi, gran parte della prima sessione di marzo veniva dedicata alla soluzione pregiudiziale dei nodi dell'ammodernamento delle strutture. Uno dei primi nodi venuti al pettine era quello dell'età minima a cui concedere la pensione anticipata (di 600 U.c. per i celibi e di 900 U.c. per i coniugati) agli agricoltori disposti a

⁷ « Agence Europe », n. 1004, dell'11 marzo 1972.

cedere le loro terre alle aziende suscettibili di ammodernarsi. La direttiva preparata dalla Commissione, sulla base della risoluzione del Consiglio del marzo 1971, prevedeva come s'è visto un'età compresa tra i 55 e i 65 anni. Il ministro francese Cointat, tuttavia, preoccupato dei riflessi finanziari e sociali sul proprio paese, dove una misura del genere era già prevista a partire soltanto dai 60 anni, osteggiava un abbassamento immediato dell'età a 55 anni. Questa posizione veniva interpretata come un vero e proprio tradimento della risoluzione del marzo 1971 dal ministro italiano Natali, preoccupato invece di non scontentare una parte del mondo agricolo, proprio mentre in Italia si apriva la campagna elettorale per il rinnovo anticipato dei due rami del Parlamento. L'Italia, infatti, sarebbe stata la principale beneficiaria di questa misura, per la quale, peraltro, era stata ottenuta una partecipazione finanziaria del Feoga per il 65%, contro il 25% assegnato agli altri paesi.

Un confronto ancora più aspro tra il ministro francese e quello italiano si apriva, però, sul problema del finanziamento delle misure strutturali. La risoluzione del 25 marzo 1971 era piuttosto ambigua in proposito: essa prevedeva per il Feoga la conservazione della precedente disponibilità annua della sezione orientamento, pari a 285 milioni di U.c., salvo la possibilità di rivedere questa cifra in caso di necessità. Per il ministro francese Cointat, questo testo andava interpretato nel senso che non potevano essere superati i 285 milioni di U.c. previsti. Il ministro Natali, al contrario, ricalcando un concetto che l'anno precedente non era riuscito a far acquisire integralmente dal Consiglio, sosteneva l'improponibilità di un massimale nel settore delle strutture quando ciò non valeva per il sostegno dei mercati.

La questione era comunque, almeno per il momento, più che altro di principio, non essendo prevedibile che nei successivi quattro anni, previsti dalla risoluzione di marzo, si potesse superare la somma totale di circa 1,5 miliardi di U.c. disponibile per il primo periodo di applicazione delle misure strutturali⁸. Per Natali, però, un successo politico su questo punto in periodo elettorale sarebbe stato di estremo interesse. Esso, peraltro, avrebbe riparato in qualche modo all'errore tattico commesso dalla delegazione italiana quando era stato accettato il plafond dei 285 milioni di U.c. e avrebbe alleviato la delusione affiorata l'anno prima per il mancato successo su questo punto. Della questione veniva investita la Commissione la quale interpretava la risoluzione in causa nel senso che

⁸ Come s'è visto nel capitolo precedente, ai 285 milioni di U.c. previsti annualmente per la sezione orientamento del Feoga, andavano aggiunti i circa 350 milioni di U.c. di residui dei precedenti stanziamenti.

il Consiglio, con decisione a maggioranza qualificata, avrebbe potuto elevare il massimale di 285 milioni di U.c. se avesse dovuto constatare che gli importi destinati alla sezione orientamento del Feoga stavano per essere effettivamente superati. La formula della Commissione non dava, però, soddisfazione alla richiesta italiana, mentre la delegazione francese continuava ad opporsi a qualsiasi superamento dell'ammontare massimo previsto. A prescindere dal merito, la posizione italiana era indebolita dalla mancata assunzione di iniziative nazionali per l'attuazione delle misure strutturali in discussione. In effetti, alla maggior parte delle delegazioni la pregiudiziale del ministro Natali doveva apparire pretestuosa, alla luce di tale carenza e della passata esperienza fornita dall'Italia in materia di utilizzazione dei fondi comuni per gli interventi sulle strutture. Infatti esse si schieravano con la proposta della Commissione. Questa, dopo due giorni di discussioni spesso al limite della rottura, finiva col prevalere, lasciando non completamente soddisfatta la delegazione italiana e visibilmente irritata quella francese.

Dopo l'accordo su questo punto, si poteva ritornare alla discussione dell'altra questione pregiudiziale all'ordine del giorno dell'altra sessione, relativa al problema dell'unità di conto e a quello degli importi compensativi. La questione, com'è comprensibile, era della massima importanza nella situazione di fluttuazione delle monete venutasi a determinare negli ultimi mesi e nella prospettiva di una imminente fissazione dei prezzi per la successiva campagna: in mancanza di un'unicità del mercato, infatti, la fissazione dei nuovi prezzi non avrebbe dovuto né danneggiare né favorire gli agricoltori di un paese rispetto ai restanti. Su questo punto veniva raggiunto soltanto un accordo di principio basato sulla non modificazione del valore dell'unità di conto e sulla progressiva soppressione degli importi compensativi. Restavano però aperte due questioni: il calendario di tali soppressioni e le misure da adottare per compensare i redditi degli agricoltori intaccati da tali soppressioni.

A parte questi risultati, peraltro di carattere pregiudiziale, la prima delle due sessioni di marzo si chiudeva con modesti progressi sugli altri aspetti del « pacchetto », se si esclude l'impressione di un lieve ravvicinamento delle varie delegazioni alle proposte alla Commissione in materia di prezzi⁹.

La proposta di aiuti diretti al reddito, d'altra parte, aveva ricevuto un'accoglienza abbastanza fredda da parte delle varie delegazioni con eccezione dell'Italia che, però, non ne aveva fatto un suo cavallo di battaglia. L'unico passo in avanti fatto in proposito

⁹ Cfr. « Agence Europe », n. 1008, del 17 marzo 1972.

era la proposta del ministro tedesco Ertl di affidare alla Commissione il compito di elaborare una concezione globale del problema degli aiuti al reddito, nel quadro di una possibile applicazione di questo nuovo strumento di intervento a sostegno dei redditi agricoli.

Il 20 marzo, contemporaneamente alla riunione dei ministri degli esteri e a quella dei ministri finanziari si avviava la seconda tornata del Consiglio agricolo. Mentre l'ultima riunione dei ministri dell'agricoltura era stata caratterizzata dallo scontro franco-italiano sul finanziamento comune delle azioni strutturali, i primi quattro giorni della nuova sessione venivano praticamente dominati da un duro contrasto franco-tedesco sul problema delle compensazioni alle frontiere: Parigi insisteva per la fissazione di precise scadenze alla progressiva eliminazione degli importi compensativi al fine di ripristinare al più presto l'unità del mercato agricolo comune; Bonn si mostrava invece riluttante a sottoscrivere un preciso impegno in tal senso, nel timore che le misure compensative in vigore potessero essere abolite prematuramente, con un conseguente danno economico per gli agricoltori tedeschi. Alla fine del quarto giorno di discussioni la questione, originata da alcuni « malintesi » secondo la Germania, veniva virtualmente risolta con l'intesa di un ritorno all'unità dei mercati entro due o tre campagne, comunque senza che fosse fissato un calendario preciso per l'abolizione delle compensazioni alla frontiera.

Appianato il contrasto franco-tedesco, altri se ne acuivano sul fronte dei prezzi e delle strutture: sul primo l'Italia si trovava sulla difensiva, sul secondo all'attacco.

Per quanto riguardava i prezzi, un certo avvicinamento delle varie delegazioni alle proposte della Commissione si era andato delineando alla fine del quarto giorno di discussioni. Il solo focolaio che offriva ancora una parvenza di resistenza era quello tenuto acceso dalla delegazione italiana, con Natali in testa. In realtà, come abbiamo visto, la situazione politica in Italia metteva Natali in una situazione molto difficile: da una parte v'era la consapevolezza che un eccessivo aumento dei prezzi agricoli si sarebbe ripercosso immediatamente sul costo della vita, scontentando le sinistre e i sindacati; dall'altra, proprio qualche giorno prima, Bonomi gli aveva vivamente raccomandato l'esigenza di un aumento dei prezzi agricoli rispondente alle aspettative dei coltivatori diretti, in quel momento « particolarmente sentite » e lo aveva ammonito che « un atteggiamento contrario sarebbe stato fonte di grave delusione ». Tutto questo a poco più di un mese dalle elezioni politiche.

In un primo momento Natali aveva sostenuto che gli aumenti non avrebbero dovuto superare globalmente le proposte iniziali della Commissione europea del luglio dell'anno precedente (2-3%). Se si

esclude la carne bovina, però, l'ostilità agli aumenti dei prezzi degli altri prodotti nel prosieguo delle discussioni si rivelava molto meno rigida di quanto non fosse stata in precedenza e più che altro di facciata. Tant'è che, senza porre grosse difficoltà, si giungeva nella « maratona » finale ad un accordo su aumenti di prezzo molto più consistenti di quelli che inizialmente erano stati considerati accettabili: 4%, per il grano, l'orzo e la barbabietola; 5%, per la segale, il granturco, e l'olio d'oliva; dal 5 all'8% per il tabacco; 8%, per il latte. L'aumento medio era del 6%, contro l'8% proposto dalla Commissione e il 12% richiesto dalle organizzazioni agricole. In sostanza, si trattava degli aumenti più consistenti che fossero stati apportati da quando era in vigore il mercato comune agricolo. Per la carne bovina, come s'è detto, le resistenze italiane ad un aumento dei prezzi del 9% richiesto dalle altre delegazioni erano state obiettivamente maggiori, soprattutto per i richiamati timori elettorali. Natali avrebbe acconsentito, infatti, soltanto a condizione che l'aumento del prezzo della carne fosse stato ripartito in due parti: la prima a partire dal mese di aprile e la seconda a partire dall'autunno. Su questo punto l'Italia otteneva soddisfazione: a partire dal 1° aprile il prezzo dei bovini adulti veniva, infatti, aumentato del 4%, fermo restando l'impegno del Consiglio a deliberare un ulteriore aumento dei prezzi applicabile a partire dal 15 settembre. L'Italia si era opposta alla immediata fissazione della misura dell'aumento a partire dalla metà di settembre, scontrandosi con l'esigenza in senso opposto espressa dalla Francia. Questa, però, alla fine acconsentiva, dopo aver ricevuto l'assicurazione che il nuovo aumento di settembre sarebbe stato dell'ordine del 3-4%. Analogamente alla strategia seguita per la carne bovina, in sospenso fino a settembre veniva lasciata la deroga fino ad allora concessa all'Italia per l'importazione di cereali da foraggio, della cui conservazione Natali aveva fatto una questione pregiudiziale per l'approvazione degli aumenti dei prezzi dei cereali. In sostanza, due questioni scottanti venivano di fatto rinviate ad epoca successiva alle elezioni italiane. Per quanto riguardava gli ortofrutticoli, il Consiglio, venendo incontro alle richieste dell'Italia, conveniva sulla necessità che le disposizioni adottate in precedenza per gli ortofrutticoli fossero adattate alla luce delle decisioni assunte per gli altri prodotti, in modo che anche i prezzi di questi prodotti contribuissero, in misura equivalente, all'aumento dei redditi dei produttori e che fosse assicurata la preferenza comunitaria. Ma nulla di più concreto veniva deciso.

Anche la questione degli aiuti diretti al reddito, che rientrava fra le proposte della Commissione e sulla quale, come abbiamo visto, la delegazione italiana aveva mancato di impegnarsi a fondo, veniva

di fatto rinviata: il Consiglio, infatti, riprendendo il suggerimento tedesco, chiedeva alla Commissione di esaminare i problemi che tale misura poneva, invitandola a presentargli in proposito un rapporto prima del 1° luglio 1972.

Con maggior convinzione e con più iniziativa da parte italiana si era svolta la trattativa sulla politica di riforma strutturale dell'agricoltura, in merito ai punti rimasti in sospeso nel precedente Consiglio agricolo. Dopo una messa a punto dell'accordo sugli aspetti finanziari raggiunto una settimana prima, la discussione era ritornata sui due problemi essenziali che restavano da risolvere per sbloccare l'accordo: il regime delle pensioni anticipate e l'eventuale mantenimento degli aiuti nazionali dopo l'approvazione delle misure strutturali definite a livello della Comunità.

L'Italia, come abbiamo visto, rivendicava l'applicabilità delle pensioni a partire dai 55 anni, con imputabilità al Feoga della relativa spesa. La resistenza della Francia a questa misura era stata superata con una formula di compromesso di questo tenore: le pensioni non sarebbero state imputabili al Feoga, se non a partire dai 60 anni, salvo che negli stati in cui la popolazione agricola fosse stata superiore al 15% della popolazione attiva totale (in pratica solo l'Italia si trovava in questa condizione).

Più difficile era stato raggiungere un compromesso sul secondo problema aperto, in cui praticamente si condensava l'intera filosofia del programma di ammodernamento. L'Italia si era schierata, insieme alla Germania, a favore della conservazione degli aiuti nazionali in aggiunta a quelli attuati nel quadro comunitario. La Francia, invece, aveva proposto di far riferimento all'art. 93 del Trattato di Roma, ma il suggerimento era stato respinto dai partners. Il compromesso era stato raggiunto in extremis sul divieto di principio degli aiuti nazionali agli investimenti, salvo talune limitate eccezioni valide per le aziende in via di sviluppo.

C'erano voluti oltre tre anni perché il Memorandum Mansholt prendesse corpo in concreti provvedimenti operativi; un anno, decine di riunioni tecniche e politiche, centinaia di ore di discussioni c'erano volute perché si traducevano in tre direttive i contenuti degli accordi del marzo 1971¹⁰. E, come al solito, il risultato finale era alquanto difforme dal disegno iniziale. Per l'Italia il bilancio si presentava piuttosto deludente, anche se era riuscita a strappare, grazie alla determinatezza della sua delegazione, talune deroghe. L'accordo del 24 marzo veniva, comunque, accolto con grande soddisfazione dalla grande stampa e dalle principali organizzazioni agricole, anche per-

¹⁰ Cfr. «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», n. L. 96, del 23 aprile 1972.

ché, in un clima preelettorale, esso acquistava un preciso valore politico. Solo la sinistra e i sindacati, contrari agli aumenti dei prezzi approvati e delusi dalle misure di riforma strutturale adottate, si mostravano insoddisfatti dei risultati ottenuti e critici verso la delegazione italiana ¹¹.

Il problema, tuttavia, sarebbe diventato, da allora in poi, un altro: e cioè l'attuazione, sul piano nazionale, delle misure previste dalle direttive, giacché queste lasciavano agli stati membri soltanto un anno per l'approvazione da parte dei rispettivi Parlamenti dei provvedimenti legislativi di recepimento delle stesse nella propria legislazione. Un lasso di tempo, questo, che si sarebbe rivelato sufficiente in altri paesi della Cee, ma che in Italia sarebbe stato addirittura triplicato. Infatti solo nel maggio del 1975 il Parlamento italiano avrebbe approvato la legge di recepimento delle direttive comunitarie sulle strutture.

L'evoluzione della situazione politica interna

Prima di procedere nell'esame degli altri negoziati agricoli è opportuno dare un rapido sguardo all'evoluzione della situazione politica interna che, come abbiamo visto fin dall'inizio di questo lavoro, ha sempre condizionato in misura rilevante la linea politica seguita dai negoziatori italiani a Bruxelles.

Il 7 maggio si erano svolte le elezioni politiche per il rinnovo anticipato dei due rami del Parlamento. La campagna elettorale era stata una delle più vivaci che si fossero viste dopo quella del 1948. I temi agricoli ed in particolare i risultati degli ultimi negoziati agricoli erano stati di frequente richiamati per essere, volta per volta, esaltati dalla Dc e detratti dalle sinistre. Ma era stato soprattutto sul problema della modifica delle forme contrattuali in agricoltura che si erano avuti i conflitti più accesi tra i partiti. La destra e la Democrazia cristiana facevano, infatti, della revisione della legge sugli affitti, varata un anno prima, uno dei cavalli elettorali da cui si attendevano maggiori successi presso agrari e benpensanti. Le sinistre, al contrario, non solo si battevano per difendere i contenuti riformistici della legge, ma passavano all'attacco su un fronte ancora più avanzato: quello della trasformazione coatta dei contratti di mezzadria e colonia in contratti di affitto. I risultati elettorali portavano poche novità rispetto alle precedenti elezioni politiche del

¹¹ Cfr. *A Bruxelles la Dc ha tradito ancora una volta i contadini*, «l'Unità», 26 marzo 1972; *In atto manovre per mascherare le decisioni del Mec Agricolo*, «l'Unità», 30 marzo 1972; *Tre «direttive» del Mec contro i nostri coltivatori*, «l'Unità», 5 aprile 1972.

1968: il fatto piú inatteso era la buona tenuta della Dc che, pur scendendo dal 39,1% del 1968 al 38,8%, dimostrava di essere riuscita ad arrestare, con lo spostamento a destra operato nell'ultimo anno, l'emorragia delle due precedenti elezioni amministrative e di averne anzi largamente recuperato le perdite. Movendosi sulla stessa linea politica che l'aveva portata al « successo » elettorale, la Dc, a due mesi dalle elezioni, provocava la formazione di un governo in cui oltre ai socialdemocratici figuravano, per la prima volta dopo quindici anni di opposizione, esponenti liberali. I repubblicani, pur rimanendone fuori, ne garantivano l'appoggio in Parlamento. Presidente del Consiglio veniva confermato l'onorevole Andreotti, mentre l'onorevole Malagodi, leader del Pli, veniva nominato ministro del tesoro. All'agricoltura rimaneva l'onorevole Natali, mentre agli esteri si insediava uno dei big dell'economia agraria italiana, il senatore Giuseppe Medici. Fatto di rilievo, alla guida del Partito liberale, in sostituzione di Malagodi, veniva chiamato l'onorevole Bignardi, cioè l'uomo di punta della Confagricoltura nel Pli.

Preoccupazione principale del nuovo governo era il rilancio dell'economia le cui condizioni si erano aggravate tra il 1971 e il 1972, anche in considerazione del quadro di incertezza politica che era venuto determinandosi con la crisi del centro-sinistra. In vista di questo obiettivo, il governo Andreotti-Malagodi, che in Parlamento poteva contare su un esiguo margine di maggioranza (18 voti alla Camera e appena 4 al Senato) si adoperava per alimentare un clima di fiducia e di sicurezza fra gli operatori privati. Contemporaneamente si blandivano vari gruppi di interesse per acquisirli o trattenerli nell'area del consenso al programma del governo, che si presentava, sostanzialmente, come un programma di restaurazione dei vecchi equilibri politici, economici e sociali, che il centro-sinistra, prima, e le lotte sindacali dell'autunno 1969 poi, avevano messo in crisi.

In questo contesto, uno spazio di rilievo veniva riservato nel programma del governo ai problemi dell'agricoltura.

La politica agricola del governo seguiva le linee di un disegno piú ampio di politica economica e sociale che si basava su una serie di concessioni a vantaggio di diversi gruppi sociali, per ripagarne il consenso, nel caso dei centri di interesse che ne avevano sostenuto la formazione, o per indebolirne la spinta rinnovatrice e l'ostinata conflittualità nel caso del movimento sindacale¹². Nei « dieci

¹² Questa politica venne ribattezzata, con espressione figurata, « politica delle mance ». Essa si espresse con l'eccessiva dilatazione della spesa pubblica, per venire incontro a richieste corporative. La politica nei confronti dei sindacati,

punti » in cui si articolava il programma agricolo del governo, si potevano, così, incontrare misure sostanzialmente intese a premiare la rendita fondiaria (revisione della legge sugli affitti), misure intese a rispondere alle sollecitazioni dell'imprenditorialità agricola (ricepimento delle direttive comunitarie ed approvazione di una legge cornice per fissare « precisi indirizzi di politica agraria » all'iniziativa legislativa delle Regioni), ed insieme misure per i braccianti (parità previdenziale e Cassa integrazione) e per lo stimolo e il potenziamento delle forme associative. Al di là di questa ambiguità di atteggiamento si intravedeva, però, la suggestione di una linea politica che puntava ad una ristrutturazione in senso capitalistico dell'agricoltura nel quadro di una gestione centralistica della politica agraria. Era quello che, in sostanza, andava auspicando da tempo la Confagricoltura, che si ritrovava ora grazie alla rappresentanza liberale, in piena area di governo ¹³.

Questioni monetarie

Il problema del ritorno all'unità dei mercati e della progressiva abolizione degli importi compensativi alle frontiere, risolto in linea di principio nella « maratona » di marzo, ritornò presto ad occupare Commissione, Comitati speciali e Consiglio. Restava, infatti, da definire il calendario in base al quale l'obiettivo finale del ripristino dell'unicità del mercato doveva essere conseguito, stabilite le misure sostitutive da adottare al posto degli importi compensativi, risolto il problema se dichiarare o meno nuove parità al Fondo monetario internazionale.

Ai primi di maggio la Commissione faceva conoscere le sue proposte su questi problemi. Mantenendosi fedele ad un criterio di gradualità, la Commissione prevedeva tre fasi per conseguire, nel termine di tre o quattro anni, l'obiettivo dell'unità del mercato agricolo: in una prima fase, i montanti compensativi, che erano già stati ridotti il 10 maggio ¹⁴, avrebbero dovuto essere pari all'entità

d'altra parte, era caratterizzata dalla volontà di concludere al più presto le singole vertenze aperte, anche quando si trattava di richieste chiaramente corporative.

¹³ In effetti, il ruolo della Confagricoltura nella politica agricola nazionale ha conosciuto, sotto il governo Andreotti, momenti di primaria importanza. Secondo molti osservatori, anzi, essa sarebbe riuscita perfino ad incrinare in qualche occasione quel rapporto preferenziale col potere pubblico che in passato era stato monopolio pressoché esclusivo dell'organizzazione bonomiana.

¹⁴ Poiché l'8 maggio si era avuta una nuova svalutazione del dollaro, la Commissione decideva, il 10 maggio, di conglobare una parte dei montanti compensativi nell'importo dei prelievi: i primi diminuivano dell'8% circa, i secondi aumentavano di altrettanto. Pertanto i nuovi importi dei montanti

effettiva della rivalutazione delle monete europee rispetto all'oro¹⁵. In una seconda fase, a partire dal 1° luglio, la Germania avrebbe dovuto compensare con sovvenzioni dirette, nella misura dell'1,85%, gli agricoltori tedeschi, abbassando della stessa entità le compensazioni alla frontiera, che sarebbero scese al 2,76%, cioè esattamente pari al tasso di rivalutazione del fiorino olandese e del franco belga, e quindi all'importo delle compensazioni alla frontiera del Benelux. Questo avrebbe consentito di ridurre da quattro a due (Germania-Benelux, da una parte, e Francia-Italia, dall'altra), le aree in cui risultava ancora suddiviso il mercato comune agricolo. In una terza fase le misure di compensazione sarebbero state progressivamente ridotte e l'unità del mercato agricolo sarebbe stata così ristabilita.

Già in seno al Comitato speciale agricoltura, riunitosi a Lussemburgo il 16 e 17 maggio per esaminare la questione, la Germania si mostrava però piuttosto ostile alla data del 1° luglio, proponendo semmai la data del 1° agosto. Negli stessi giorni si riuniva a Bruxelles il Comitato monetario della Cee per discutere dell'altro problema monetario in sospenso: quello della eventuale modifica delle parità dichiarate al Fmi. Anche su questo aspetto del problema affioravano però contrasti di vedute tra quanti, come Germania e Italia, giudicavano sufficientemente soddisfacente il meccanismo dei «tassi centrali» e quindi non urgente provvedere alla modifica «ufficiale» delle parità, e quanti, invece, come la Commissione e gli altri paesi, che per considerazioni politiche e commerciali, ritenevano invece necessario adottare le nuove parità.

Anche il Consiglio agricolo tenuto a fine maggio si concludeva senza progressi apprezzabili su questo spinoso terreno, soprattutto per la resistenza tedesca ad impegnarsi su questa delicata materia in un momento di precarietà politica interna ed in vista di possibili elezioni anticipate. Un'altra tornata del Consiglio agricolo, svoltasi il 19 e il 20 giugno a Lussemburgo con la forzata assenza di due ministri (Ertl per la Germania e Natali per l'Italia) veniva invano consumata su questi temi. Il 23 giugno un fatto nuovo si aggiunge a complicare il già difficile problema del ristabilimento di una unità dei mercati agricoli: la Gran Bretagna, che il 1° maggio era entrata, insieme agli altri paesi aderenti, nel «serpente» monetario comunitario, dichiara la temporanea fluttuazione della sterlina, dopo una settimana di massicce pressioni speculative al ribasso sulla sterlina.

compensativi venivano ridotti al 5,7% per la Germania (rispetto al 13,3% in vigore), al 4% per i paesi del Benelux (12,4%), all'1,9% per la Francia (9,2%), mentre venivano del tutto eliminati nel caso dell'Italia.

¹⁵ Vedi nota 16 a p. 179. Per il marco tedesco tale rivalutazione era pari al 4,61%, per il franco belga e il fiorino olandese al 2,76%.

Il 26 giugno si riunisce a Lussemburgo il Consiglio dei ministri della Cee che decide di mantenere in vita l'accordo sulla fluttuazione ristretta. Anche la Danimarca chiede, però, di uscire dal « serpente ». Vi rientrerà a ottobre, dopo l'esito favorevole del referendum per l'adesione alla Comunità europea. Lo stesso referendum dà, invece, esito negativo in Norvegia, che pertanto esce dalla scena comunitaria.

I nuovi sviluppi della situazione monetaria contribuiscono, ovviamente, a rendere più difficile l'accordo sulla progressiva abolizione dei montanti compensativi. Un nuovo Consiglio agricolo, apertosi il 18 luglio, infatti, non riesce a superare la situazione di stallo che si trascina dalla fine di maggio. A fine luglio, tuttavia, la Commissione, accogliendo le richieste formulate dal governo degli Stati Uniti, decide di esentare alcuni prodotti agricoli (carni di maiale, pollame e carni bovine; queste ultime entro il limite di un certo contingente annuo) dal meccanismo degli importi compensativi, sia nelle importazioni agricole dai paesi terzi, sia negli scambi intracomunitari. E, per il resto dell'anno, è l'unico passo in avanti verso una progressiva abolizione del sistema delle compensazioni, della quale si sarebbe comunque continuato a parlare pressoché in tutti i Consigli agricoli.

Questioni di mercato

Dopo la « maratona » di marzo, l'attività dei Consigli agricoli, come già s'è visto a proposito dei problemi monetari, sembra dominata dalla scarsa volontà di sciogliere i nodi che via via vengono al pettine. Come in attesa di una decantazione della situazione, molti Consigli si concludono, infatti, con un sistematico rinvio da una sessione all'altra, da un mese all'altro, dei dossiers più scottanti.

Ecco, comunque, un rapido panorama delle questioni più significative discusse e condotte a termine nella seconda metà dell'anno.

Una *querelle* che tenne occupato più d'un Consiglio è quella scoppiata a fine maggio tra l'Italia e la Francia, sul problema dell'esportazione dei vini italiani in Francia. Con l'entrata in vigore, nell'aprile 1970, della regolamentazione comune in questo settore, le esportazioni di vini italiani in Francia avevano infatti conosciuto un eccezionale incremento (da 1,7 a 4,3 milioni di ettolitri tra il 1969 e il 1971), che si prospettava ancora maggiore per il 1972. Per fronteggiare la pesantezza del mercato, derivante anche da un consistente volume di scorte riportate dalla campagna 1970-71, la Francia aveva chiesto e ottenuto dalla Comunità aiuti speciali alla distilla-

zione per il periodo 24 aprile-27 maggio, e aiuti allo stoccaggio. L'uno e l'altro provvedimento erano stati applicati anche in Italia. A fine maggio il Consiglio agricolo aveva prorogato di altri due mesi gli aiuti. Ma i viticoltori francesi premevano affinché il loro paese assumesse misure più radicali, e cioè la sospensione della libera importazione di vini italiani da parte della Francia. Negli ultimi tempi, del resto, si era già notato uno zelo sospetto da parte dei doganieri francesi per i controlli enologici sulle importazioni di vini italiani e molte partite erano state respinte.

Nel Consiglio agricolo di fine maggio, il ministro francese dell'agricoltura, Cointat, aveva presentato un memorandum sul vino, in cui chiedeva un'ampia revisione delle norme sull'organizzazione del mercato comune del vino. In particolare si auspicava: *a)* l'attuazione di una politica di qualità; *b)* il controllo dei vitigni e della superficie viticola; *c)* una penalizzazione delle vigne ad alto rendimento; *d)* l'eliminazione dei vini a basso contenuto alcolico. In un incontro a margine del Consiglio, il ministro francese aveva inoltre chiesto al suo collega italiano di impedire l'esportazione in Francia di vini a meno di dodici gradi alcolici.

L'Italia aveva manifestato la sua ostilità alle proposte francesi, ventilando peraltro la possibilità di misure di ritorsione contro i prodotti lattiero-caseari francesi, nel caso la Francia avesse frapposto ostacoli alla libera circolazione dei vini italiani nella Cee. La questione aveva occupato il Consiglio anche nella sessione del 17 luglio e in quella del 2-3 ottobre, senza che si andasse al di là di una riconferma dei rispettivi punti di vista. Nello scorcio dell'anno il problema era diventato, comunque, meno drammatico per i francesi, stante il cattivo raccolto italiano, che aveva fatto lievitare i prezzi e aveva portato ad una contrazione delle esportazioni italiane in Francia.

Un altro settore « caldo » sarebbe diventato nella seconda metà dell'anno quello delle carni. A gennaio la Commissione aveva sospeso ogni prelievo sulle importazioni di carni e bestiame dai paesi terzi, nel tentativo di arrestare la crescita continua dei prezzi della carne sui mercati della Comunità. Ma la misura non si era rivelata sufficiente. A fine maggio la Francia aveva chiesto al Consiglio di procedere ad una sospensione anche dei dazi sul bestiame e sulle carni importate dai paesi terzi (pari rispettivamente al 16% e al 20%). Ciò allo scopo di aumentare la disponibilità di carni nel Mercato comune per allentare il mercato che stava portando i prezzi della carne su livelli eccezionalmente sostenuti.

Questa ipotesi aveva suscitato però vivaci reazioni fra le categorie agricole italiane, interessate a non intaccare la remuneratività

dell'allevamento in vista di un rilancio della produzione interna. Anche i Paesi Bassi e la Germania si erano mostrati preoccupati della sospensione totale dei dazi.

Nella sessione del Consiglio del 30 maggio la proposta francese veniva comunque approvata in linea di principio e per un periodo sperimentale fino al 15 settembre. La sospensione dei dazi sarebbe, però, entrata in funzione solo se la media dei prezzi comunitari avesse superato nell'insieme della Cee il 13% del prezzo di orientamento e in ogni stato membro il 9%.

A metà luglio la Commissione aveva presentato al Consiglio un piano destinato ad incoraggiare la produzione di carne bovina nell'ambito della Cee mediante una serie di misure (premio di non commercializzazione del latte pari a 5 U.c. annue per quintale, indennità di nascita per i vitelli, premio di orientamento per ettaro dedicato all'allevamento).

Anche queste misure suscitavano, però, lunghe discussioni nei vari Consigli agricoli succedutisi nel corso dell'anno, oltre che non poche perplessità fra le categorie agricole interessate. A fine ottobre la possibilità di arrivare ad un accordo sulla maggior parte delle misure, proposte dalla Commissione, ad eccezione di quella detta di « orientamento » in favore delle aziende che si specializzavano nella produzione di carne, era del tutto sfumata. Ciò anche per l'opposizione della Gran Bretagna, preoccupata degli aspetti finanziari delle misure. Nell'ambito del programma anti-inflazione varato dal Consiglio dei ministri finanziari della Cee il 31 ottobre, veniva, comunque, adottata una misura di sospensione temporanea dei dazi doganali applicabili sulle importazioni di carne bovina e di vitelli, in misura pari al 50% per la prima e al 100% per i secondi. Sui restanti punti del dossier carni sostanzialmente nulla di fatto per tutto l'anno, nonostante le reiterate discussioni che riprendevano ad ogni Consiglio agricolo.

Un terzo « pacchetto » di problemi palleggiato da un Consiglio all'altro, ma questa volta con esito conclusivo, è quello relativo agli ortofrutticoli, caldeggiato dall'Italia e dalla Francia. Secondo gli impegni di marzo, la Commissione aveva presentato a luglio un progetto tendente a modificare su cinque punti il regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati ortofrutticoli. Il più importante era l'abbandono del cosiddetto metodo « aritmetico », adottato in precedenza per fissare i prezzi base per i prodotti ortofrutticoli, e l'adozione del cosiddetto criterio « politico ». In altre parole, la Commissione proponeva, come aveva richiesto a marzo l'Italia, che i prezzi base fossero fissati non più con riferimento meccanico alla media dei costi constatati durante le ultime tre campagne,

ma con decisione « politica » del Consiglio e con una diversa elasticità, al pari di quanto accadeva per gli altri prodotti. Anche nel sistema di calcolo dei prezzi di riferimento venivano proposte modifiche interessanti. Un'altra misura propugnata con energia da Francia e Italia, era quella relativa alla possibilità di applicare particolari restrizioni all'importazione di ortofrutticoli da paesi terzi in caso di insorgenza di crisi prolungata sui mercati interni. Le altre proposte della Commissione riguardavano il regime delle restituzioni alle esportazioni e la proroga al 1° marzo 1974 del regime di premi all'estirpazione dei frutteti in vigore fino al 28 febbraio 1973.

Nel Consiglio agricolo del 3 ottobre le posizioni si erano nettamente attestate su due schieramenti: da una parte i paesi importatori (Germania, Belgio, Olanda), contrari ad una modifica del sistema di fissazione dei prezzi e all'ipotesi di un rafforzamento della protezione alle frontiere; dall'altra, i paesi esportatori (Francia e soprattutto Italia) favorevoli alle proposte della Commissione, che, peraltro, riprendevano gli impegni sottoscritti a marzo. Lo scontro era stato particolarmente vivace tra Germania e Italia. Una proposta di compromesso presentata dal ministro olandese Lardinois, presidente di turno del Consiglio, non aveva ottenuto successo e la sessione si era chiusa soltanto con un'intesa sulla proroga del regime di premi allo sradicamento. Ripreso nel Consiglio del 30-31 ottobre a Lussemburgo, il dossier ortofrutticoli aveva tenuto desti fino all'alba del 1° i ministri dell'agricoltura. Con soddisfazione dell'Italia e della Francia, comunque, gli orientamenti a cui il Consiglio era alla fine pervenuto rispondevano largamente alle loro aspirazioni. Il Consiglio aveva infatti espresso un parere favorevole ad un approccio politico al problema della fissazione annuale dell'insieme dei prezzi degli ortofrutticoli. Tuttavia il precedente metodo matematico non veniva del tutto abbandonato, in quanto esso avrebbe dovuto essere tenuto presente in vista della necessità di contribuire al reddito degli agricoltori, di assicurare la stabilità dei corsi e di evitare eccedenze strutturali. Anche il regime degli scambi con i paesi terzi, ed in particolare le misure di salvaguardia, veniva modificato venendo incontro alle esigenze espresse da Francia e Italia. L'accordo si era reso possibile oltre che per l'intransigenza del ministro Natali e del suo collega francese Chirac, anche per le concessioni che erano state fatte a Germania ed Olanda in altri settori (indennità ai produttori tedeschi di luppolo, smercio degli stocks di burro, ecc.). L'Olanda, in particolare, aveva ottenuto soddisfazione su un punto di particolare rilievo, alla cui approvazione si era fino ad allora opposta l'Italia: cioè, il finanziamento a carico del Feoga delle compensazioni alla frontiera, istituite in seguito alle vicende monetarie, che

erano rimaste a carico degli stati membri. In Italia, l'accordo veniva giudicato abbastanza soddisfacente da Confagricoltura e Coltivatori diretti, anche se le sue organizzazioni ritenevano che non fossero state accolte integralmente le richieste dei produttori. Di parere diverso le organizzazioni di sinistra, preoccupate degli effetti inflazionistici delle misure prese a Lussemburgo¹⁶ e ostili sia per la mancanza di misure strutturali a favore di una migliore organizzazione produttiva e commerciale nel settore degli ortofrutticoli, sia per la prosecuzione della « fallimentare » politica dei prezzi.

La definizione degli accordi di fine ottobre sugli ortofrutticoli era avvenuta nel Consiglio del 21 novembre. Ma in quella occasione qualche difficoltà era insorta per l'approvazione del nuovo regime di salvaguardia per le importazioni dai paesi terzi.

L'Italia, inoltre, aveva chiesto che fosse istituzionalizzato nella regolamentazione comunitaria il premio alla « penetrazione e trasformazione » concesso agli agrumicoltori per il miglioramento della produzione e della commercializzazione del prodotto. Questi strascichi sarebbero stati regolamentati, con soddisfazione italiana, nella riunione del Consiglio dell'11-12 dicembre.

¹⁶ Oltre che degli ortofrutticoli, il Consiglio si era anche occupato della carne, sospendendo al 50% la tariffa doganale comune, e dell'olio di oliva, di cui venivano fissati i prezzi indicativi e d'intervento per la campagna 1972-73, con una previsione di aumento del 6% dei prezzi alla produzione.

III. L'Europa verde alla ricerca di una nuova identità (1973)

L'Italia in quarantena

Il 1973 è forse l'anno piú critico della partecipazione italiana al processo di integrazione europea. È l'anno in cui, a livello dell'opinione pubblica piú avvertita, italiana e straniera, esplose « il caso italiano », e nel suo contesto il problema della capacità dell'Italia ad assolvere i suoi impegni verso la Cee. È l'anno in cui si apre nel paese uno spietato processo alla solidità della scelta europea fatta dall'Italia nel 1957; l'anno in cui si scopre che, al di là dei verbalismi di rito della classe politica, dei « tributi di parola » all'Europa, la scelta europea dell'Italia è tutt'altro che irreversibile, ed anzi si presenta, a distanza di quindici anni dall'avvio del processo di integrazione, come un'opzione ancora aperta¹. Il 1973 è anche l'anno in cui l'Italia, con le sue scelte di politica economica, le sue inadempienze, la sua tiepidezza europeistica, rischia o, come qualcuno insinua, tenta di farsi emarginare dall'Europa. V'è, infatti, anche chi, nel paese, auspica ripiegamenti o isolamenti dell'Italia, utili a far riguadagnare al sistema economico la perduta competitività nei confronti dei partners rivali.

Da un punto di vista economico, il 1973 è un anno di crisi, anzi dell'aggravamento di una crisi latente ormai da tre anni. Il governo Andreotti-Malagodi, secondo le opposizioni, non solo non è riuscito a dominare o contrastare i fattori interni ed internazionali di crisi, ma ne ha aggiunto per suo conto altri. La dilatazione della spesa pubblica non

¹ Cfr. F. L. Cavazza e S. R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Milano, 1974.

produttiva, attuata come deliberata scelta di politica economica espansiva e come conseguenza della cosiddetta « politica delle mance », accentua infatti il processo inflazionistico già latente nel paese. L'inflazione, del resto, nonché essere subita, sembra essere riguardata dal governo come un propizio strumento di rilancio dell'attività produttiva attraverso la ricostituzione dei margini di profitto aziendali. Anche la perdita del potere di acquisto della lira nei confronti delle monete straniere, in conseguenza delle manovre speculative sui mercati internazionali e dell'avvitarsi del processo inflazionistico interno, per quanto decisamente contrastato dalle autorità monetarie, è di fatto funzionale all'obiettivo di una ricostituzione della capacità competitiva dei prodotti italiani sui mercati stranieri, su cui il governo puntava, come principale fattore della ripresa.

Lo sbocco di un tale indirizzo di politica economica sembrava dovesse essere una svalutazione ufficiale della lira. Ma nel 1972, quando era stata avanzata l'ipotesi della svalutazione, questa aveva incontrato nel paese notevoli resistenze e suscitato vasti dissensi. Nel febbraio 1973, però, il governo si trovò di fronte ad una scelta quasi obbligata, che peraltro realizzava ugualmente e in maniera politicamente più indolore l'obiettivo, supposto o reale, della svalutazione. Di fronte ad una nuova svalutazione del dollaro nella misura del 10%, annunciata dagli Stati Uniti, le autorità monetarie italiane decidevano, infatti, il 13 febbraio di lasciar fluttuare liberamente la lira commerciale sul mercato dei cambi, come già avevano fatto per la lira finanziaria il 20 gennaio.

Al di là delle valutazioni che venivano fatte sull'opportunità della misura, riconosciuta dai più come inevitabile al punto in cui era giunto il processo inflazionistico nel paese, un fatto era certo: che la fluttuazione apriva la strada ad una svalutazione di fatto della lira.

Vista nel contesto comunitario, la decisione italiana si configurava come una uscita non autorizzata dal « serpente » monetario europeo, introdotto, come abbiamo visto, a partire dal 24 aprile 1972 per mantenere entro la banda del 2,25% le oscillazioni intracomunitarie dei cambi.

Per giunta, quando l'11 marzo veniva decisa la fluttuazione congiunta delle monete europee, rispetto al dollaro, l'Italia, insieme alla Gran Bretagna e all'Irlanda, che peraltro erano uscite dal « serpente » già nel giugno del 1972, decidevano di lasciar fluttuare liberamente e unilateralmente la propria moneta, senza alcun impegno esplicito a mantenere il distacco dal « blocco monetario europeo » entro limiti predeterminati.

La decisione, per quanto gratificata di una certa « comprensio-

ne » negli ambienti comunitari, dava esca in Italia e negli altri paesi della Cee ad un nuovo e piú vigoroso processo alla qualità e finanche alla buona fede della partnership italiana nella costruzione comunitaria. Tutte le carenze e le inadempienze italiane in quindici anni di convivenza nel sodalizio europeo venivano ferocemente messe a nudo e additate all'opinione pubblica europea, finendo col trasformare l'isolamento economico dell'Italia in un isolamento politico.

« Tanto peggio, tanto meglio — arrivava a scrivere il giorno successivo alla decisione italiana, inglese e irlandese " Le Figaro " —. È di gran lunga preferibile non avere nel proprio campo partners che non accettano la regola del gioco, se non in linea di principio e in un avvenire lontano: è una nuova Europa a sei che, modestamente, sembra essersi formata, in attesa, per la seconda volta, di allargamento ». Di tenore non molto diverso erano i commenti negli altri paesi rimasti nel « serpente »; ma era soprattutto contro l'Italia, rea di aver rotto una solidarietà che durava da quindici anni, che si appuntavano le critiche piú severe. Per la Gran Bretagna e l'Irlanda, infatti, si era disposti a riconoscere l'attenuante della complessità dei problemi di adattamento che questi paesi si erano da poco trovati ad affrontare, in un contesto economico interno peraltro tra i piú difficili.

Dovunque, nelle capitali europee, riferiva a maggio l'inviato di un giornale italiano, « il sentimento che prevale, nei confronti dell'Italia, è oggi quello della sfiducia sulla nostra possibilità di tenere il passo con l'Europa alla quale si aggiunge un certo grado di diffidenza sulla sua reale volontà di farlo »².

La decisione italiana veniva anche interpretata come una premessa per un volontario allentamento dei vincoli comunitari da parte dell'Italia, o addirittura per una separazione di fatto anche se non ufficialmente dichiarata dell'Italia dalla Cee. Era, del resto, dal 1970, da quando cioè si erano manifestate le prime difficoltà economiche, che si parlava dell'Italia come della « cenerentola » o della « grande malata » dell'Europa: un paese che, pur essendo membro di diritto, avrebbe potuto piuttosto essere considerato un semplice paese associato, al pari cioè della Grecia e della Turchia. Ora la polemica antitaliana veniva rinfocolata dalle scelte monetarie dell'Italia, oltre che dai movimenti di opinione che, all'interno, premevano per un sia pur temporaneo sganciamento dell'Italia dal treno europeo. Tutto questo offriva un facile pretesto ai paesi « ricchi » della Comunità per fare marcia indietro sugli impegni ancora verbali che avevano assunto in materia di politica sociale e regionale, e che im-

² A. Gismondi, *Dall'Europa con vergogna*, « Paese Sera », 21 maggio 1973.

plicavano per loro grossi impegni finanziari. Il 17 marzo « Le Monde » riferiva: « A Parigi si pensa ormai di essersi liberati dall'impegno preso in materia di politica sociale e regionale ». Il 21 l'« Agence Europe » rincarava la dose: « Se le nostre informazioni sono esatte, i francesi non sarebbero i soli ad accarezzare l'idea di un " disimpegno " : tedeschi e olandesi avrebbero espresso punti di vista analoghi, proprio qui a Bruxelles ».

La polemica sull'emarginazione dell'Italia dalla Cee divampava violenta anche all'interno, animando per diversi mesi le cronache politiche ed economiche. Non v'è organo di stampa che non ne abbia fatto oggetto in quel periodo di servizi dall'interno o dall'estero, o leader politico che non vi abbia dedicato articoli e discorsi. Saggi, libri e interi convegni affrontano nel 1973 questo tema.

Due sono, grosso modo, i filoni del dibattito. Da una parte viene fatto carico alla Comunità di non tener sufficientemente conto dei bisogni dei paesi strutturalmente piú deboli, come l'Italia. E si cita, in proposito, la politica sociale e la politica regionale, ancora di là da venire. Quanto, poi, all'unione economica e monetaria delle molte cose che al vertice di Parigi erano state indicate come condizioni necessarie per passare alla seconda tappa, « ben poche se ne sono fatte, in Italia, ma anche fuori » dichiara alla Camera il ministro del tesoro, onorevole Malagodi. Anche convinti europeisti si lamentano dell'inesistenza di un processo di integrazione piú avanzata, e si interrogano se valga ancora la pena di credere ed operare nell'Europa e per l'Europa.

Molto piú consistente è però l'altro filone del dibattito. Esso tende a far gravare prevalentemente sull'Italia, sulla sua rappresentanza politica, sociale ed amministrativa, la responsabilità della modestia dei risultati conseguiti in quindici anni di partecipazione al processo di integrazione europea. La classe politica dominante viene accusata di « tiepidezza » e « disattenzione » verso l'Europa, di impreparazione ai compiti postulati dall'integrazione, di incapacità nella fase negoziale. Non mancano, del resto, le autocritiche: « Occorre un nuovo discorso politico sull'Europa — scrive sul quotidiano ufficiali della Dc il sottosegretario agli esteri, Mario Pedini — e tocca anche a noi proporlo ».

La pubblica amministrazione, d'altra parte, viene ritenuta la principale responsabile delle inadempienze al Trattato di Roma che hanno dato all'Italia il primato delle denunce alla Corte di giustizia dell'Aia (16 sulle 26 presentate dalla Commissione nel solo 1972).

Ad essa si fa anche carico di aver sprecato infinite occasioni, soprattutto in materia di politica agricola comunitaria, offerte dalla

Comunità, anche quando esse erano costate duri scontri e onerose contropartite in sede negoziale. E si citano le cifre relative alla utilizzazione dei fondi messi a disposizione dal Feoga per il finanziamento di progetti di ristrutturazione e sviluppo aziendale, per i quali l'Italia fa registrare un tasso di utilizzazione del tutto irrisorio rispetto agli altri paesi e rispetto all'urgenza dei propri bisogni, la mancata emanazione, entro la scadenza prevista, dei provvedimenti di attuazione delle direttive comunitarie sulle strutture agricole e così via.

Un sofferto, ma anche spietato atto di accuse contro la partnership italiana nella Comunità proviene, dall'interno della Commissione, dal suo portavoce, l'italiano Bino Olivi, attraverso un libro (« Da un'Europa all'altra »), in cui, nelle prime pagine, si legge: « Si potrebbe quindi affermare che è stata una grande illusione quella di ancorare definitivamente l'Italia all'occidente europeo ed alle sue nuove strutture, sperando in un processo d'osmosi e nella forza cogente dell'integrazione. Questo infatti presupponeva quel che poi ci si è accorti che in Italia non c'era, e cioè una struttura di potere ed un'adesione popolare alle istituzioni nazionali che permettessero di tradurre nella realtà italiana decisioni e legislazione approvate a Bruxelles e che nel contesto comunitario i problemi italiani potessero diventare problemi europei. Le due cose non sono avvenute, ed anzi il processo di dispersione e diffusione del potere che si è accentuato in questi ultimi anni ha reso la credibilità e l'incisività della sua politica progressivamente più deboli »³.

È in questo contesto di minore credibilità dell'Italia sul piano europeo che si svolgono i negoziati agricoli nel 1973.

Il rinnovo dei prezzi agricoli per il 1973-74

Come abbiamo visto, il secondo semestre del 1972 era stato praticamente dominato dagli avvenimenti monetari e dalla preoccupazione di adottare misure comuni per la salvaguardia del funzionamento della politica agricola comunitaria.

La Commissione si era pertanto astenuta dal presentare entro il 31 agosto le consuete proposte di prezzi agricoli per la campagna che avrebbe avuto inizio il 1° aprile dell'anno successivo. La decisione traeva origine anche da una serie di altre considerazioni: il 31 dicembre sarebbe infatti giunto a scadenza il mandato della Commissione e pertanto si lasciava alla nuova Commissione il compito di fare le nuove proposte di prezzi. Peraltro queste avrebbero do-

³ Cfr. Bino Olivi, *Da un'Europa all'altra*, Milano, 1973, p. 19.

vuto riguardare, per la prima volta, i tre nuovi stati della cui adesione si stavano ancora trattando i termini definitivi. Anche la presenza di tensioni inflazionistiche in tutti i paesi della Cee aveva consigliato di rinviare al nuovo anno il previsto dibattito sulla fissazione dei nuovi prezzi.

Il mese di gennaio era stato occupato da una serie di incontri centrati sul problema dell'applicazione della normativa comunitaria ai tre nuovi membri.

A metà febbraio il problema del rinnovo dei prezzi per la campagna 1973-74 era stato sollevato nel Consiglio dei ministri dell'agricoltura. Ma esso era stato rinviato alla sessione prevista per il 26-27 marzo. Il nuovo commissario della Cee per l'agricoltura, Lardinois, aveva comunque dichiarato che l'esecutivo avrebbe elaborato entro il 20 marzo le sue proposte per i nuovi prezzi. La Commissione si assumeva ufficialmente la responsabilità di questo rinvio, giustificandolo con la situazione caotica in cui era venuto a trovarsi il funzionamento del mercato comune agricolo in seguito agli ultimi avvenimenti monetari.

Il rinvio delle decisioni sui prezzi — a detta di molti osservatori — sembrava però essere dettato soprattutto da esigenze di ordine politico, tenuto conto delle imminenti elezioni francesi ed irlandesi e della situazione incerta in cui si trovavano altri governi della Comunità.

In vista della formulazione delle proposte da sottoporre al Consiglio, la Commissione affrontava intanto al suo interno la discussione sui prezzi, che si presentava particolarmente difficile. Lardinois proponeva di partire da un aumento medio del 2-3% al massimo. Questa proposta non raccoglieva però il consenso di tutti i commissari. In particolare, il commissario italiano Spinelli ritornava sulla sua proposta dell'anno precedente, di un aiuto diretto all'ettaro, dichiarandosi contrario ad ogni aumento dei prezzi, salvo che per la carne. Anche i commissari britannici Soames e Thomson erano contrari ad una modifica dei prezzi.

Dopo una serie di lunghe discussioni venivano approvate le proposte del commissario Lardinois, che venivano presentate al Consiglio il 23 marzo. I suggerimenti di Spinelli, tendenti a rivedere l'orientamento della politica agricola comune, avrebbero formato invece oggetto di un successivo approfondimento.

La Commissione, nel formulare le sue proposte, partiva dal principio di un aumento dei prezzi dei principali prodotti del 2,76%, salvo che per tre prodotti: carne (+ 10,75%), segala (+ 6,8%) e latte in polvere (+ 24%), e burro, il cui prezzo di intervento doveva essere abbassato dell'11% circa.

La cifra del 2,76% corrispondeva alla differenza tra i tassi centrali fissati per le monete dei paesi del Benelux e le loro parità ufficiali. Questo aumento avrebbe dovuto essere utilizzato per ristabilire il mercato unico in gran parte della Comunità (Benelux, Danimarca, Francia), detraendo l'incidenza del 2,76% dalle vigenti compensazioni monetarie. Con tale misura, i paesi del Benelux (che applicavano appunto importi compensativi del 2,76%) non avrebbero avuto alcun aumento dei prezzi espressi in moneta nazionale, mentre in Francia e Danimarca, i prezzi espressi in moneta nazionale sarebbero saliti del 2,76%. Nella Repubblica federale tedesca, come nel Benelux, non si sarebbero dovuti realizzare aumenti, in quanto l'aumento del 2,76% sarebbe dovuto andare completamente in detrazione dei vigenti importi compensativi (all'epoca del 7,61%).

Nei paesi che avevano lasciato liberamente fluttuare verso il basso le proprie monete (Italia, Gran Bretagna e Irlanda) l'aumento dei prezzi, espressi in moneta nazionale, avrebbe dovuto essere, invece, del 6,76%, in modo da avvicinarli del 4% ai prezzi europei, nel proposito di realizzare un primo passo verso il ristabilimento dell'unicità dei prezzi agricoli all'interno della Comunità.

Appena note le proposte della Commissione, il Copia, che aveva a suo tempo richiesto un aumento medio del 7,5% dei prezzi, reagiva violentemente, convocando una assemblea straordinaria con la partecipazione di circa 600 delegati dei nove paesi membri.

In Italia la Coltivatori diretti, per bocca di Bonomi, si associava alla protesta del Copia e condannava la « campagna allarmistica » contro le proposte della Commissione, lanciata in Italia dalle sinistre. La Coltivatori diretti aderiva alla manifestazione di protesta organizzata a Bruxelles per il 5 aprile, considerando che gli aumenti proposti per l'Italia non erano nemmeno adeguati al deterioramento della moneta nazionale, e tantomeno all'aumento dei costi. Essa, perciò, avrebbe fatto pressione sul governo « affinché gli interessi legittimi delle categorie produttrici agricole fossero salvaguardati ». Quanto alla Confagricoltura, questa tendeva a minimizzare la portata pratica degli aumenti, e quindi i riflessi sull'economia italiana: « si tratta di prezzi nominalmente maggiorati e tuttavia assai al di sotto delle nostre reali quotazioni di mercato », scriveva « Mondo agricolo » il 1° aprile. Veniva invece sottolineata l'importanza politica, nonché gli interessi economici, di un'adesione del nostro paese alle proposte della Commissione. Queste, infatti, offrivano all'Italia « l'occasione di rimettere nel Mec quel piede che aveva tolto decidendo di far fluttuare la lira ».

Aspramente critiche invece l'Alleanza nazionale dei contadini e le altre organizzazioni di sinistra.

La discussione sulle proposte della Commissione si iniziavano il 26 marzo a Bruxelles. Un primo giro di tavola metteva in luce un'ampia gamma di posizioni. Soltanto la Francia accettava senza riserve il legame proposto dalla Commissione tra la fissazione dei nuovi prezzi e gli aggiustamenti monetari. La Danimarca era piuttosto favorevole, l'Olanda « piuttosto aperta ». Tutti gli altri ministri esprimevano riserve, per ragioni diverse, e in qualche caso un'opposizione netta.

Particolarmente energica l'opposizione del ministro tedesco Ertl, secondo il quale, in mancanza di parità fisse tra le varie monete, l'unità del mercato poteva essere provvisoriamente mantenuta tramite il sistema degli importi compensativi. Le proposte della Commissione potevano, comunque, rappresentare una ragionevole base di discussione, ma a condizione che fosse escluso ogni recupero monetario, e cioè che gli aumenti proposti fossero applicati ai prezzi espressi nelle monete nazionali.

Anche il Belgio si associava a questa linea, sia pure da una posizione di minore rigidità. L'Olanda, invece, che al pari della Germania e del Belgio avrebbe dovuto effettuare un movimento di adattamento verso il basso, assumeva una posizione meno negativa, dato che la propria agricoltura sembrava più in grado di tollerare la mancanza di aumenti dei prezzi.

Fra i paesi che avrebbero dovuto effettuare aggiustamenti verso l'alto, il più critico era il Regno Unito, che debuttava nella « maratona » annuale per la fissazione dei prezzi agricoli. Il delegato britannico, Godberg, aveva esposto il pensiero del suo paese sulla politica comunitaria dei prezzi, sostenendo che il problema del miglioramento dei redditi degli agricoltori passava necessariamente per il controllo dell'inflazione, senza il quale ogni aumento dei prezzi agricoli alla produzione sarebbe stato presto vanificato.

Più sfumata la posizione dell'Italia, l'altro paese che avrebbe dovuto effettuare aggiustamenti verso l'alto. Secondo il ministro Natali, le proposte della Commissione coinvolgevano scelte politiche che dovevano essere affrontate collegialmente dal governo italiano e che non potevano essere confinate nell'ambito della politica agricola. In realtà, la riluttanza di Natali ad assumere chiaramente una posizione rifletteva sia la mancanza di una precisa delega da parte del governo⁴, sia l'imbarazzo a pronunciarsi in un momento così carico di tensioni interne nel mondo politico e nel mondo agricolo.

⁴ « Che cosa mai potrò dire alle prossime riunioni, quelle decisive — si sarebbe sfogato Natali con un collaboratore — se non ho alle spalle una decisione del governo? ». Cfr. « Panorama », del 12 aprile 1973.

Con l'aggiornamento dei negoziati al 9-10 aprile, in Italia e all'estero continuava, intanto, il fuoco di fila delle organizzazioni agricole contro le proposte della Commissione, ritenute, da una parte, notevolmente al di sotto degli aumenti richiesti e, dall'altra, una ennesima conferma della fallimentare politica di sostegno indiscriminato dei prezzi. Dalla prima parte si schierava il Copa, che programmava per i primi di aprile manifestazioni dimostrative a Bruxelles, e, in Italia, Confagricoltura e Coltivatori diretti. Dalla seconda parte si schierava, invece, tutta la sinistra sindacale e parlamentare. Con gli interventi di quest'ultimo schieramento, il dibattito sulle scelte da effettuare a Bruxelles si caricava sempre piú di contenuti politici: non erano, infatti, soltanto le proposte della Commissione ad essere respinte, ma l'intera politica dei prezzi agricoli, quale era stata attuata fino ad allora, ritenuta responsabile non secondaria del processo inflazionistico in atto, oltre che incapace di risolvere i problemi degli agricoltori. Un contrasto analogo si registrava a livello europeo. Da una parte, a Parigi, gli agricoltori scendevano in piazza per difendere e rivendicare ulteriori aumenti; dall'altra, a Londra, movimenti contestatori contro il caro-vita, ponevano il veto ad ogni aumento dei prezzi agricoli.

Solo il 1° maggio, dopo ben quattro sessioni del Consiglio agricolo, di cui l'ultima durata 4 giorni, si arrivava a Lussemburgo ad un compromesso globale sui prezzi agricoli, su alcune misure complementari nonché su alcune disposizioni in vista del ritorno all'unità dei mercati.

In materia di prezzi agricoli, si decideva un aumento dell'1% per i prodotti vegetali, salvo quattro eccezioni: segale (6,5%), olio d'oliva (10%), alcuni tipi di vini rossi da pasto (3%), ortofrutticoli (7,5%). I prezzi dei prodotti animali venivano cosí aumentati: 5,5% per il latte, 10,5% per i bovini adulti, 7,5% per i vitelli, 4% per la carne suina.

Le misure prese per avvicinarsi all'unità dei mercati, che avevano a piú riprese rischiato di far fallire i negoziati, erano praticamente irrisorie: esse si riducevano ad un « recupero » monetario dell'1% per i prezzi valevoli per l'Italia, accettato dalla delegazione italiana solo per « spirito di solidarietà europea » e ad un aumento medio dell'1,5% del prezzo d'intervento del latte in polvere nei paesi che avevano rivalutato (Germania e Benelux).

I Nove, venendo incontro alle richieste francesi, italiane e inglesi, assumevano anche l'impegno, sotto forma di una risoluzione, di istituire prima del 1° ottobre successivo, un sistema di aiuti in favore dell'agricoltura di montagna. Venivano inoltre approvati tre

premi diretti agli allevatori per incoraggiare la produzione di carne bovina.

Verso una riflessione sulla politica agricola comunitaria

L'esperienza dei negoziati sui prezzi agricoli, conclusisi il 1° maggio a Lussemburgo, aveva duramente messo alla prova la solidità delle strutture non solo del mercato comune agricolo, ma dell'intero edificio comunitario. Era stato solo grazie ad « un ultimo sussulto di volontà politica », come titolava l'« Agence Europe », che una crisi di proporzioni incontrollabili era stata evitata in extremis.

Se sul piano politico il sollievo era il sentimento predominante alla conclusione dell'accordo, la maggior parte dei ministri non si nascondeva, tuttavia, che il compromesso realizzato lasciava molto a desiderare sul piano economico. In effetti, nel corso del negoziato, il discorso era stato spesso spostato sul futuro, e l'idea di un riesame globale della politica comune dei prezzi era andata affermandosi fra i ministri e all'interno della stessa Commissione. Il principio era stato accolto dal Consiglio, che si era riservato di ritornare su questo problema nell'autunno, in una sessione speciale estesa ai ministri delle finanze, e dopo che la Commissione avesse effettuato i necessari studi.

Questa porta aperta su un futuro « diverso » per la politica agricola comune dava sfogo a molte delusioni per gli accordi appena raggiunti ed alimentava correnti di opinioni portatrici di istanze riformatrici in materia di politica comune dei prezzi e dei mercati.

Molte le prese di posizione a favore di un ridimensionamento di tale politica e del varo di una politica di sostegno diretto dei redditi agricoli. Di tale problema si era tra l'altro discusso alla fine di maggio, in un convegno di economisti agrari di nove paesi tenuto a Wageningen, in Olanda. In tale occasione, era stata espressa l'esigenza di modificare radicalmente il ruolo affidato fino ad allora alla politica dei prezzi (quello di sostegno dell'azienda marginale) per restituirla ad una funzione equilibratrice dei mercati, anche mediante riduzioni di prezzo. Per compensare la riduzione dei redditi agricoli dei produttori marginali che una diminuzione di prezzi avrebbe comportato, si proponeva l'introduzione graduale di un sistema di aiuti diretti. Nel corso del mese di giugno, anche dall'interno della Commissione, erano venute, sia pure a titolo personale, prese di posizioni a favore di una politica di aiuti diretti⁵. Il commissario ita-

⁵ Cfr. « Agence Europe », n. 1313, del 28 giugno 1973, e n. 1330 del 21 luglio 1973.

liano Spinelli, in particolare, aveva fatto pervenire a tutti i suoi colleghi della Commissione un promemoria in cui, da una parte, metteva a nudo l'« errore » commesso fino ad allora, consistente nel credere che la parità dei redditi in agricoltura potesse essere raggiunta tramite la sola politica dei prezzi, e dall'altra, esprimeva le sue preoccupazioni che anche un maggior ricorso alla politica strutturale potesse portare allo stesso errore. Anche Spinelli, riprendendo le sue precedenti proposte, si pronunciava, perciò, per misure di intervento diretto sui redditi degli agricoltori con meno di 20 ettari, lasciando ai prezzi la loro funzione di regolatori del mercato.

Di avviso analogo si mostrava il commissario inglese Soames che proponeva, come prima misura per la revisione della politica agricola comune, una riduzione dei prezzi dei cereali e l'istituzione di un sistema di aiuti diretti ai redditi, distinti secondo i bisogni delle aziende. Contrari a tali proposte si dichiaravano il commissario danese Gundelach e quello irlandese Hillery. L'inglese Thomson rilanciava, invece, l'idea di integrare la politica agricola con misure di politica regionale.

Anche sul piano interno si ripresentava la stessa contrapposizione di schieramento, che già altre volte si era registrata su questi temi. In quasi tutti gli interventi si coglieva, però, forse per la prima volta, una comune disponibilità, più o meno convinta, più o meno ampia, ad accettare modifiche ed integrazioni nella impostazione e nella realizzazione della politica comune dei prezzi e dei mercati.

A livello di governo già il ministro Natali, a conclusione dei negoziati di Lussemburgo, si era detto favorevole a nuovi orientamenti della politica agricola comune, dichiarando: « I negoziati che hanno avuto luogo mostrano che la Comunità non abbandonerà il sistema dei prezzi garantiti, ma è chiaro che esso è insufficiente e sono felice che il Consiglio abbia accettato il principio di un esame di fondo di questa politica comune ». Anche il nuovo ministro dell'agricoltura, Ferrari-Aggradi, succeduto a Natali, aveva ribadito questa linea, senza che ciò volesse significare, come si affrettava a precisare, una smentita della precedente politica.

A livello di organizzazioni di categoria, a parte la comprensibile approvazione di nuovi orientamenti nella politica agricola comune da parte delle organizzazioni di sinistra, si registravano segni di disponibilità — per lo meno verbali — sia nella Confagricoltura che nella Coldiretti. Quest'ultima, però, mentre si dichiarava propensa ad una riduzione delle spese del Feoga per le produzioni eccedentarie, respingeva con fermezza una politica di « costrizione dei prezzi » negli altri settori nonché il ventilato mutamento del sistema della integrazione di prezzo per il grano duro, e l'olio d'oliva. Quello

che essa mostrava di temere, alla luce di precedenti esperienze, era che, se fossero state messe sullo stesso piano produzioni eccedentarie e deficitarie, a farne le spese, in sede negoziale, sarebbero state solo queste ultime (e cioè, in pratica, l'agricoltura italiana), in quanto le prime avrebbero potuto contare sull'appoggio dei paesi « forti » della Comunità⁶.

A livello della Commissione fervevano, intanto, i lavori per la preparazione di un rapporto contenente le linee di riforma della politica agricola comune da proporre in autunno al Consiglio agricolo.

Col passare del tempo, tuttavia, l'obiettivo di questo rapporto e le misure da proporre, a quanto se ne apprendeva all'esterno, andavano assumendo contenuti sempre più modesti.

A metà luglio l'« Agence Europe » riferiva che in seno alla Commissione, era stata costituita una specie di *task force*, col compito di preparare un rapporto che avrebbe raccolto « un certo numero di idee miranti ad adattare la politica agricola comune alla nuova situazione che la caratterizzava »⁷, e cioè all'allargamento della Comunità e alla situazione sui mercati internazionali. Il 3 settembre, la stessa fonte riportava che i lavori proseguivano nell'ambito della Direzione agricoltura, prevedendo che questa alla fine si sarebbe limitata a proporre « essenzialmente modifiche tecniche di alcune organizzazioni di mercato ». Ed aggiungeva: « Di fatto il termine *revisione* sembra d'ora in poi bandito dal vocabolario »⁸. In seno alla Commissione, infatti, la tendenza difesa da Lardinois a contenere la portata della « revisione » si era imposta sulle opzioni difese da altri Commissari per riforme più radicali.

Il 31 ottobre, la Commissione trasmetteva al Consiglio un memorandum sull'adattamento della politica agricola comune, da realizzarsi gradualmente entro il 1978, che, dal nome del commissario dell'agricoltura, che l'aveva promosso, sarebbe stato chiamato « Memorandum Lardinois »⁹.

In sostanza la maggior parte delle misure proposte venivano essenzialmente finalizzate alla riduzione delle eccedenze e quindi delle spese della sezione garanzia del Feoga, « senza, però, abdicare ai principi fondamentali della politica dei prezzi e dei mercati fino ad ora seguiti »¹⁰. A tal fine venivano proposti: una riduzione del

⁶ Cfr. Confederazione generale dell'agricoltura italiana, *Documento sulla prospettata revisione della « politica dei prezzi » e la « politica d'integrazione dei redditi »*, luglio 1973.

⁷ « Agence Europe », n. 1330, del 21 luglio 1973.

⁸ Cfr. « Agence Europe », n. 1349, del 3-4 settembre 1973.

⁹ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Notizie sulla politica agricola comune*, numero speciale, novembre 1973.

¹⁰ *Ibidem*.

prezzo d'intervento del burro (da 176 a 153,50 U.c./100 Kg.), accompagnata da una diminuzione del sostegno al burro di fattoria, in modo da scoraggiare provvisoriamente la produzione di burro, con una economia per il Feoga valutata sui 470 milioni di U.c.; un diverso regime all'importazione delle carni bovine con l'unificazione in un'unica imposta, fissata ad valorem, del dazio e dei prelievi mobili in vigore; un rafforzamento delle misure di orientamento verso la produzione di carne; una diversa « gerarchizzazione » dei prezzi dei cereali, da ottenersi mediante la rinuncia dell'aumento temporaneo del prezzo del frumento tenero e l'aumento relativo dei prezzi dell'orzo e del granturco, in modo da migliorare il grado di autoapprovvigionamento dei cereali foraggeri; la graduale soppressione del sistema di denaturazione del grano tenero; l'adattamento del calcolo dell'integrazione per l'olio d'oliva e il rafforzamento dei controlli in materia d'integrazione, nonché altre misure di minore portata.

In materia di politica delle strutture, la Commissione si richiamava alle direttive comunitarie emanate l'anno prima. Tuttavia riconosceva che né la politica dei prezzi, né la politica strutturale come veniva intesa in tali direttive, erano sufficienti a migliorare la situazione finanziaria di un numero piuttosto elevato di agricoltori, sfavoriti dalle condizioni naturali negative in cui svolgevano la loro attività. Per questo problema il Memorandum si richiamava alla proposta di direttiva sull'agricoltura di montagna e di altre zone sfavorite, in discussione al Consiglio. Inoltre si faceva affidamento sul progetto di regolamento, anch'esso in discussione al Consiglio, che prevedeva azioni comunitarie di politica regionale nelle zone agricole prioritarie della Cee. Come nuove azioni di politica strutturale, la Commissione si riprometteva di presentare al Consiglio una direttiva sul miglioramento delle strutture forestali e delle proposte in materia di sviluppo e razionalizzazione delle strutture di commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

Nonostante la portata non propriamente « rivoluzionaria » del Memorandum Lardinois, apparve fin troppo chiaro, nel corso dei negoziati agricoli che si svolsero nello scorcio dell'anno in seno al Consiglio agricolo, che la possibilità di arrivare a modifiche sostanziali delle disposizioni vigenti erano piuttosto scarse. « Ci si può persino chiedere — commentava l'« Agence Europe » in occasione di una nuova deludente sessione — se i Nove hanno veramente voglia di andare molto lontano nella loro riflessione sull'avvenire della politica agricola »¹¹.

Ad esempio, sulla proposta della Commissione di penalizzare i

¹¹ Cfr. « Agence Europe », n. 1418, del 12 dicembre 1973.

produttori di latte si era avuta una generale levata di scudi contro la tassa, giudicata, volta a volta, inammissibile, inopportuna, dannosa per i produttori di carne, difficilmente applicabile sul piano amministrativo, ecc. Non piú concludente si era rivelata la discussione sulle modifiche proposte al regime d'importazione dei cereali e sulla nuova gerarchia dei prezzi del settore.

In definitiva, dopo tante attese e tanti timori, la « revisione » della politica agricola comunitaria aveva preso corpo in un memorandum di « adattamento » della Commissione; ma ora, in seno al Consiglio, sembrava che nemmeno la modestia della portata innovativa delle proposte fosse sufficiente a salvarla da una valanga soffocante di attacchi, contestazioni, dubbi, ripensamenti.

Formalmente, comunque, l'argomento restava all'ordine del giorno delle sessioni del Consiglio, in attesa che si arrivasse alle cruciali discussioni sul rinnovo dei prezzi agricoli, previste, come al solito, per i mesi di marzo-aprile dell'anno successivo.

IV. L'Europa verde nella tempesta comunitaria (1974 - 75)

Crisi mondiale e crisi dell'Europa

Il 1974 è un anno di crisi profonda per l'Europa e di intenso travaglio per la politica agricola comunitaria.

Sul piano politico, di fronte all'incalzare dei problemi posti soprattutto dall'accentuarsi delle tensioni inflazionistiche, in seguito all'acutizzarsi della crisi energetica e all'aumento generale dei prezzi delle materie prime importate, si frantumò ulteriormente quel residuo di solidarietà europea che già negli ultimi anni aveva subito la pesante corrosione degli eventi.

Una incoraggiante dichiarazione di buone intenzioni era scaturita dal vertice dei capi di stato e di governo tenutosi a Copenaghen il 14 e 15 dicembre. Ma era bastato un mese perché si vedessero sfumare anche i migliori propositi e la Comunità precipitasse in una delle crisi più gravi che avesse mai conosciuto. Le difficoltà, infatti, lungi dal determinare quell'aggregazione postulata dall'appartenenza ad una entità comunitaria, spingevano i paesi membri a ricercare autonome soluzioni ai propri problemi nel nome dell'interesse nazionale, e imponevano alle istituzioni comunitarie una deprimente *routine* di scacchi politici, di ripiegamenti, di rinvii, che facevano ulteriormente indietreggiare il processo di integrazione.

L'inizio dell'anno avrebbe dovuto segnare un salto di qualità nella costruzione europea, con il passaggio alla seconda tappa dell'unione economica e monetaria e con l'avvio delle trasformazioni istituzionali legate a questo passaggio.

In realtà, di fronte alla mancata realizzazione delle iniziative previste, tale obiettivo doveva essere forzatamente rinviato. D'altra parte, l'uscita del franco francese dall'accordo monetario comunita-

rio, avvenuta il 19 gennaio, rappresentava un nuovo ostacolo in vista di tale programma, oltre ad apportare nuovi elementi di attrito fra gli stati.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale, « simbolo di solidarietà », come era stato definito dalla Commissione, non era stato ancora istituito, nonostante gli impegni a realizzarlo entro il 1973 assunti nei vertici di Parigi del 1972 e in quello di Copenaghen del 1973.

Ancora piú profondi e deprimenti i disaccordi sulla politica da seguire per far fronte alla crisi energetica nel mondo e nella Comunità. Disaccordi che sarebbero clamorosamente sfociati a metà febbraio nella conferenza di Washington sull'energia, dando il colpo di grazia ad un'Europa che sembrava ormai quasi senza piú anima.

Alla fine di gennaio la consapevolezza dei pericoli che questo stato di crisi comportava per la Comunità era già tale che la Commissione aveva avvertito la necessità di rivolgersi solennemente ai capi di stato e di governo e, per loro tramite, a tutti i cittadini europei perché gli stati avessero « a confermare con gli atti la scelta dell'Europa da loro fatta e a cercare in un'azione veramente e pienamente comune la risposta alla sfida che veniva loro lanciata »¹. Il Parlamento europeo, all'inizio della sessione di febbraio, aveva fatto sue le preoccupazioni della Commissione, lanciando un appello pressante alle istituzioni, ai governi e alle forze politiche degli stati membri affinché eliminassero « gli ostacoli che compromettono l'evoluzione verso l'unione europea, apportando una soluzione ai problemi immediati »².

Ma nonostante gli appelli, la crisi dell'Europa si sarebbe ulteriormente approfondita nel corso dell'anno, tanto che all'inizio di giugno Pierre Uri, uno dei principali ispiratori del famoso rapporto Spaak, che sta alla base del Trattato di Roma, avrebbe iniziato con queste parole una serie di articoli sulla crisi dell'Europa, pubblicati su « Le Monde »: « V'è oggi particolarmente bisogno di una nuova iniziativa europea. I " vertici " non hanno, infatti, lasciato alcuna traccia di sé. La politica agricola s'è ridotta ad essere una macchina per accrescere lo squilibrio dei prezzi e ristabilire nuove barriere tra i paesi della Comunità. Le variazioni dei cambi tra le valute sono così improvvisi che neppure il mercato dei prodotti industriali riesce a tenervi dietro. L'unione monetaria non è stata mai tanto lontana dall'essere realizzata da quando se ne è parlato cinque anni fa. La

¹ Cfr. « Comunità Europee », n. 2, febbraio 1974.

² *Ibidem*.

Gran Bretagna minaccia, anche se vagamente, di ritirarsi dalla Comunità. L'Europa è distrutta e non resta che la speranza di poterla ricostruire »³.

Le discussioni sui prezzi agricoli

Sulla instabilità dell'edificio comunitario nel corso del 1974, un peso non indifferente hanno esercitato, come sempre, i problemi provenienti dalla gestione della politica agricola comunitaria.

Le difficoltà, in questo settore, hanno incominciato presto a farsi avvertire. Il 14 gennaio si tiene infatti a Bruxelles una sessione straordinaria del Consiglio agricolo per esaminare le richieste della Francia di un aumento del 10% del prezzo d'intervento della carne bovina e dell'applicazione della clausola di salvaguardia nei confronti delle importazioni di carne dai paesi extracomunitari. L'Italia, dal canto suo, si presenta al negoziato con una richiesta di revisione della parità lira-unità di conto, tesa a far sí che tale parità rifletta piú da vicino la reale situazione dei cambi della lira, lasciata fluttuare liberamente dal febbraio 1973. In termini piú concreti, l'Italia chiede una « svalutazione » della cosiddetta « lira verde », cioè del valore in lire dell'unità di conto, del 6,5%, che, unitamente a quella dell'1% ottenuta nel maggio del 1973 e a quella del 7,5% deliberata nel novembre dello stesso anno, consenta di neutralizzare completamente gli effetti della svalutazione di fatto della lira, dell'ordine, appunto, del 15%. Con questa richiesta l'Italia si propone di raggiungere due risultati: aumentare della stessa percentuale di svalutazione i prezzi d'intervento dei prodotti agricoli all'interno, e abolire i « montanti compensativi » che gli esportatori stranieri percepiscono sulle vendite dei loro prodotti agricoli sul mercato italiano. Dopo dodici ore di discussioni, la mattina del 15 gennaio, Jacques Chirac, ministro francese dell'agricoltura, di fronte all'ostilità di alcuni partners e in particolare del ministro tedesco Ertl, che presiede la sessione del Consiglio, abbandona clamorosamente la sala delle riunioni. La sessione venne aggiornata al 21 gennaio.

Il 19 gennaio, come si è detto, anche il franco francese, sottoposto negli ultimi tempi ad una pesante pressione da parte della speculazione internazionale, viene lasciato fluttuare liberamente, andando ad aggiungersi alla sterlina inglese e irlandese, fluttuanti dal giugno 1972, e alla lira italiana, fluttuante dal febbraio 1973.

³ Citato da M. Rossi-Doria, *Europa verde. Quale ripresa?*, in « La Stampa », 24 agosto 1974.

Anche per la Francia vengono istituiti importi monetari di compensazione alle frontiere, rendendo ancora piú complicato il meccanismo e piú astratta l'unicità dei mercati agricoli.

Il 21 la Commissione presenta al Consiglio le sue proposte sui prezzi comuni per la campagna 1974-75, nonché una prima serie di proposte di modifica delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli, che traducono solo una parte di quanto è rimasto del Memorandum dell'ottobre 1973 sull'adattamento della politica agricola comune.

Conformemente ai criteri enunciati nel citato Memorandum, gli aumenti dei prezzi proposti dalla Commissione sono stati calcolati tenendo conto della struttura dei costi constatati nelle aziende moderne, e in misura tale da permettere a queste aziende di seguire l'evoluzione dei redditi salariali dei settori non agricoli.

Sulla base di tale criterio, l'aumento medio dei prezzi proposti è del 7,2%, con differenziazioni per i vari prodotti che tengono conto della situazione dell'offerta e della domanda su ciascuno dei mercati interessati.

Le proposte di adattamento della politica agricola comunitaria prevedono invece misure, tutto sommato, abbastanza limitate, anche se alcune intaccano interessi molto robusti: 1) esemplificazione dei meccanismi dell'organizzazione comune dei mercati, e piú rigoroso controllo sugli interventi nei settori dei cereali, dello zucchero, dell'olio d'oliva e delle carni bovine; 2) assunzione di una certa responsabilità finanziaria per le eccedenze strutturali da parte dei produttori lattieri; 3) estensione dell'organizzazione comune dei mercati ai semi di soia; 4) attuazione di una politica di magazzinaggio nei settori dello zucchero e dell'olio d'oliva.

Il 21 e il 22 il Consiglio esamina le proposte della Commissione.

Il dibattito resta però aperto sulle proposte della Commissione e sulle richieste francesi in materia di carne bovina, mentre l'Italia ottiene senza eccessive difficoltà un adeguamento del 5% del valore in lire dell'unità di conto e quindi dei prezzi agricoli comuni espressi in lire.

Le proposte-prezzi della Commissione suscitano la violenta reazione del Copa, che si appella « alla saggezza del Consiglio dei ministri perché respinga le proposte ritenendole del tutto inadatte alla realtà operativa della Comunità e della sua agricoltura ». Particolarmente allarmate le organizzazioni agricole del nostro paese, di fronte alla prospettiva che emerge dalle proposte della Commissione, di una abolizione delle integrazioni di prezzo ai produttori di olio d'oliva e di grano duro.

Delle proposte della Commissione si discute anche nella Commissione agricoltura del Senato, con l'intervento del ministro del-

l'agricoltura, Ferrari-Aggradi. Il 7 febbraio viene approvato all'unanimità un ordine del giorno, presentato dal socialista Rossi-Doria, che esprime una dura critica alle proposte della Commissione, sia per quanto riguarda l'aspetto « prezzi », giudicati « incongruenti » rispetto all'obiettivo situazione dei mercati agricoli, sia per quanto riguarda gli altri aspetti delle proposte, ed in particolare la ventilata abrogazione delle integrazioni al grano duro e all'olio d'oliva, che avrebbero generato in sede Feoga « un ulteriore squilibrio a danno dell'Italia ».

Al Consiglio agricolo dell'11 febbraio, il ministro dell'agricoltura Ferrari-Aggradi si presenta con un proprio memorandum, articolato in dieci punti, che in gran parte traduce in precise richieste il mandato ricevuto qualche giorno prima dalla Commissione agricoltura del Senato. In esso si chiede, tra l'altro, l'abolizione del sistema dei montanti compensativi alle frontiere in caso di svalutazione delle monete, da sostituirsi con un « adeguamento periodico » dei prezzi al reale rapporto di cambio delle monete; un aumento dei prezzi per la successiva campagna adeguato all'aumento reale dei costi, e quindi prossimo al livello del 14% richiesto dal Copa; una gerarchia dei prezzi piú favorevole alla carne rispetto al mais; la conservazione dei meccanismi di integrazione dei prezzi dell'olio d'oliva e del grano duro. Era questo il concreto risultato di una intensa azione di coordinamento tra i vari organi, le varie istituzioni, le varie istanze politiche e professionali, che, forse per la prima volta aveva caratterizzato l'iniziativa italiana: Parlamento, governo, ministero, comitati speciali, organizzazioni agricole, per una volta avevano dato una delega univoca ai negozianti italiani.

Comunque, né nella sessione dell'11-12 febbraio, né in quella del 18-19 dello stesso mese, si sarebbe arrivati ad un'intesa sulle proposte globali della Commissione. E ciò, non tanto per le divergenze, seppure rilevanti, fra i Nove, quanto invece per la resistenza della Gran Bretagna ad accettare consistenti aumenti dei prezzi agricoli, soprattutto in vista delle elezioni politiche generali, fissate per il 28 febbraio. La preoccupazione era giustificata anche dal fatto che il principale partito d'opposizione, il partito laburista, stava conducendo un'aspra battaglia elettorale contro gli inconvenienti del Mec agricolo per i consumatori britannici e i costi della politica agricola comune per il Tesoro inglese.

Quando, perciò, il partito di Wilson era uscito vittorioso dalle elezioni, qualche nube minacciosa aveva ulteriormente offuscato l'orizzonte degli imminenti negoziati agricoli, a fugare le quali non era servita la visita chiarificatrice di Lardinois a Londra, all'indomani delle elezioni.

In effetti, alla ripresa dei negoziati, il 21 marzo, il nuovo ministro laburista dell'agricoltura Peart non faceva presagire nulla di buono dichiarando di essere venuto a Bruxelles « per difendere gli interessi inglesi », anche se annunciava la presentazione di un pacchetto « ragionevole » di richieste, tali da permettere un compromesso. Fra di esse, la richiesta di istituire per due prodotti — la carne bovina e la carne suina — un regime di « aiuti » diretti alla produzione.

L'Italia, d'altra parte, rappresentata dall'esordiente ministro dell'agricoltura Bisaglia, si attestava su una intransigente difesa dello status quo in materia di integrazione di prezzo per l'olio d'oliva e grano duro, mentre rivendicava misure più adeguate nel settore della barbabietola da zucchero, della carne e del latte.

Il 23, quando già ci si stava adattando all'idea di una discussione-fiume, prolungata per almeno altri due giorni, col rischio di veder naufragare l'Europa verde nella crisi più generale della Comunità, un compromesso veniva inaspettatamente raggiunto, senza che la discussione toccasse quei vertici di tensione che aveva caratterizzato le « maratone » agricole degli ultimi anni.

Gli aumenti decisi per i prezzi comuni erano nell'insieme superiori a quelli proposti dalla Commissione, comportando una miglioramento dell'8,5% del livello generale dei prezzi, con punte del 19,7% per la polvere di latte, del 12% per la carne bovina, dell'11% per il vino, dell'8% per il latte e del 7,7% per lo zucchero. L'Italia riusciva a conservare inalterato, almeno per la campagna 1974-75, il « premio di integrazione » per l'olio d'oliva, mentre l'aiuto diretto alla produzione di grano duro veniva ridotto da 2.326 a 2.136 lire al quintale.

La Gran Bretagna, dal canto suo, otteneva una serie di deroghe alle misure generali, tra cui la possibilità di concedere aiuti nazionali agli allevatori di suini e di vitelli e aiuti al consumo di burro. Anche la Francia otteneva parziale soddisfazione alle sue richieste in materia di carni bovine.

Anche se, come faceva notare qualche osservatore, nel compromesso raggiunto le « deroghe » erano più numerose delle « regole »⁴, nel complesso esso veniva accolto con sollievo e soddisfazione pressoché generali. Anche in Italia le organizzazioni di categoria si mostravano sostanzialmente soddisfatte dall'esito dei negoziati, per quanto lamentassero che le decisioni assunte non risolvevano ancora il problema delle carni bovine nel nostro paese.

⁴ A. Guatelli, « L'Europa verde ». *Sconfitta dell'intesa sui prezzi agricoli*, in « Il Corriere della Sera », 25 marzo 1974.

Si aggrava la crisi dell'Europa agricola

Era stata appena spenta, nel sollievo generale, la miccia accesa sotto il Mec agricolo nelle discussioni sulle proposte della Commissione, che già un altro focolaio di tensioni e un altro elemento di incertezza sul futuro della politica agricola comune venivano ad aggiungersi agli altri fattori di crisi dell'Europa.

Il 1° aprile, infatti, il segretario di stato britannico per gli affari esteri, Callaghan, in una dichiarazione al Consiglio sulla politica comunitaria del nuovo governo laburista, uscito vincente dalle elezioni, esprime la richiesta di notevoli modifiche della politica agricola comune e di un « finanziamento piú equo » del bilancio comunitario; dichiara di considerare la soluzione dei problemi monetari in un quadro mondiale e reclama la conservazione dei « poteri sull'economia britannica » da parte del Parlamento del proprio paese.

Il 4 giugno si apre ufficialmente a Lussemburgo il « rinegoziato » sull'adesione della Gran Bretagna al Mercato comune che si sarebbe snodato nel corso del 1974 e nella prima metà del 1975, incentrandosi soprattutto su un problema: la riduzione della partecipazione della Gran Bretagna al bilancio della Cee.

Il 30 aprile, intanto, il governo italiano, di fronte al continuo peggioramento del deficit della bilancia dei pagamenti, adottava autonomamente delle misure di salvaguardia sulle importazioni, consistenti nell'obbligo per gli importatori di un deposito cauzionale infruttifero per la durata di sei mesi di una somma pari al 50% del valore delle merci provenienti dall'estero.

Il provvedimento, che colpiva la maggior parte dei prodotti industriali ed agricoli, tra cui in particolare le carni bovine, i prodotti lattiero-caseari, i prodotti della pesca e le uova, destava la violenta reazione dei partners, alcuni dei quali, come la Germania, minacciavano apertamente ritorsioni sulle proprie importazioni agricole dall'Italia. Qualche settimana piú tardi, comunque, anche la Danimarca imitava l'esempio italiano.

È stato grazie a un'intensa attività diplomatica del commissario all'agricoltura, Lardinois, che per tutto il mese di maggio ha fatto la spola delle capitali europee alla ricerca di un compromesso, che si è potuto arrivare ai primi di giugno ad un accordo di massima sulla progressiva riduzione delle restrizioni italiane sulle importazioni dei prodotti agricoli, in cambio di un'ulteriore svalutazione del 12,5% della « lira verde ».

Dal 10 giugno veniva abolito il deposito cauzionale per i bovini giovani da ingrasso, dal 24 giugno quello per le carni suine, dal 22 luglio quello su tutte le altre importazioni agricole, salvo per le carni bovine

fresche refrigerate e congelate, per le quali la cauzione veniva ridotta dal 50% al 25% del valore delle importazioni. Nel contempo, il valore dell'unità di conto per l'Italia passava da 712 a 801 lire, con un aumento del 12,50%. Della stessa misura veniva ridotto l'importo dei montanti compensativi sulle esportazioni dei prodotti agricoli verso l'Italia, pari, in precedenza, al 15%. Per la carne bovina l'applicazione dei montanti compensativi veniva invece totalmente sospesa per un periodo minimo di 3 mesi.

L'acme della crisi del Mec agricolo doveva comunque ancora arrivare.

Di fronte all'aumento improvviso e senza precedenti dei prezzi dei mezzi di produzione (in particolare energia, fertilizzanti e alimenti per il bestiame) e alla forte diminuzione dei redditi, principalmente nei settori dell'allevamento bovino e suino, Francia e Olanda chiedevano, a metà agosto, una riunione straordinaria del Consiglio dei ministri agricoli per una revisione dei prezzi agricoli fissati a marzo, ritenuti insufficienti a conservare un'adeguata redditività alla produzione agricola. In tal senso premevano infatti quasi tutte le organizzazioni agricole europee, con in testa il Copa.

Il 3 settembre la Commissione presentava al Consiglio, riunito in seduta straordinaria, una proposta di aumento generale dei prezzi comuni del 4%, a partire dal 1° ottobre. Tale proposta comportava sia misure monetarie (svalutazione del 7,5% della « sterlina verde » britannica e irlandese) sia misure tecniche (anticipazione al 1° febbraio dell'inizio ufficiale di talune campagne, tra cui quella della carne, e nuove modalità di calcolo dei prezzi comuni per la campagna 1975-76). Inoltre venivano proposti la diminuzione di due punti dei montanti compensativi alle frontiere e l'aumento dal 5 al 6% del bonifico degli interessi accordati ai produttori che modernizzano la loro azienda in base alla direttiva n. 159 dell'aprile 1972.

Sulle proposte della Commissione si accendevano violentemente i contrasti e le divergenze fra i Nove in un clima reso ancora più teso dall'imponente servizio d'ordine predisposto per garantire il normale svolgimento dei lavori dalle azioni che si temeva potessero essere inscenate sotto il palazzo Charlemagne dalle organizzazioni agricole belghe, francesi e olandesi, in fermento da diverse settimane. Mentre Germania, Gran Bretagna e Danimarca si mostravano resistenti ad ogni aumento dei prezzi agricoli, giudicandolo non idoneo a risolvere i problemi dell'agricoltura europea, Irlanda, Belgio e Francia giudicavano insufficiente l'aumento del 4% proposto dalla Commissione. Solo l'Olanda difendeva le proposte della Commissione. L'Italia, rappresentata dal ministro Bisaglia, esprimeva, dal canto suo, notevoli perplessità sull'efficacia pratica dei provvedimenti elaborati dall'ese-

cutivo comunitario, in particolare quello relativo all'aumento dei prezzi che, mentre non avrebbe apportato nessun risultato pratico a vantaggio dei produttori, avrebbe, d'altro lato, finito col ripercuotersi negativamente sul costo della vita, incentivandone la dinamica in aumento. Accanto a queste considerazioni negative sulle proposte della Commissione, il ministro Bisaglia si faceva portatore di una richiesta indubbiamente interessante e innovativa in materia di politica agricola comune: la predisposizione, a livello europeo, di un sollecito intervento nel settore creditizio, in particolare per quanto concerneva la concessione ai produttori agricoli di finanziamenti a tasso agevolato per le spese di gestione. Era una richiesta che, per quanto limitata e dettata probabilmente dalle difficoltà interne di approvvigionamento creditizio da parte degli agricoltori italiani, poteva in prospettiva aprire la strada ad un approccio diverso al problema del sostegno dei redditi agricoli: l'attuazione di una politica dei « costi di produzione » accanto alla tradizionale politica dei prezzi.

Per caldeggiare la propria proposta, il 12 settembre Bisaglia si incontrava a Bruxelles con il commissario Lardinois e in Baviera con il collega tedesco Ertl.

Il giorno dopo si incontrava a Verona con il collega francese Bonnet, presidente di turno del Consiglio agricolo. Mentre quest'ultimo aveva mostrato una certa apertura alle proposte di Bisaglia, sia Lardinois che Ertl avevano sollevato su di esse pesanti riserve, soprattutto di carattere finanziario; il Feoga, infatti, secondo le richieste italiane, avrebbe dovuto assumere l'onere del 4% sugli interessi pagati dagli agricoltori sui crediti ottenuti dalle banche.

Approssimandosi le riunioni del Consiglio del 17-19 settembre, la scena agricola europea andava intanto accendendosi di manifestazioni di protesta degli agricoltori, la cui richiesta principale era un aumento di almeno l'8% dei prezzi agricoli.

Da Bonn d'altra parte, arrivavano preoccupanti notizie sulle iniziative che il governo federale si apprestava a prendere in vista di una revisione generale della politica agricola comunitaria, da attuare entro la primavera successiva. Il 17 un duro attaccò alle proposte della Commissione era venuto anche dal Parlamento europeo che, alla fine di un acceso dibattito, aveva deliberato, a maggioranza, di richiedere un aumento del 6% dei prezzi agricoli.

Il Consiglio si era perciò aperto sotto i peggiori auspici, che il corso dei lavori avrebbe consolidato.

Dopo due giorni di difficili trattative, che avevano visto le varie delegazioni evitare accuratamente di chiarire, in termini quantitativi, il limite massimo delle rispettive concessioni sul nodo cruciale dei prezzi, non ci si era ancora sostanzialmente allontanati dal punto

di partenza e la prospettiva di un compromesso finale non era ancora apparsa all'orizzonte.

Solo la mattina del 20, dopo una lunga « maratona » notturna, veniva trovata una soluzione di compromesso agli spinosi problemi sul tappeto.

Si trattava di un compromesso che lasciava molto scontento fra i negoziatori e ancor piú fra le associazioni agricole dei Nove. Per giunta sull'accordo pesava ancora una riserva, avanzata dal ministro tedesco dell'agricoltura Ertl, che lo rendeva operativo solo a condizione che avesse ottenuto il benestare del governo di Bonn.

L'accordo raggiunto prevedeva un aumento lineare dei prezzi del 5%, mentre Ertl aveva ricevuto tassativa istruzione di opporsi ad aumenti superiori al 4%. Le organizzazioni professionali, dal canto loro, che avevano vistosamente manifestato nei giorni precedenti a sostegno di una richiesta di aumento di almeno l'8%, erano ben lungi dal mostrarsi soddisfatte e piú d'una reclamava misure nazionali integrative. Generalizzata era la delusione anche negli ambienti agricoli italiani che giudicavano l'aumento del 5% nei prezzi minimi garantiti del tutto insufficiente a consentire un reale recupero sull'aumento dei costi di produzione. Completamente mancato era stato poi l'obiettivo piú qualificante della delegazione italiana: quello di ottenere una politica di facilitazioni creditizie per gli agricoltori indebitati.

Il *clou* della crisi sarebbe stato toccato da lí a qualche giorno, quando, il 25 settembre, il governo tedesco, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, avrebbe deciso di non ratificare le decisioni assunte il 20 settembre dal Consiglio dei ministri agricoli della Cee. Per arrivare ad un accordo Bonn reclamava l'abolizione immediata di alcune misure nazionali applicate in Francia, Belgio, Danimarca e Italia a favore del settore agricolo; la limitazione al 4% dell'aumento dei prezzi agricoli, che, peraltro, doveva essere considerato un anticipo sugli aumenti che sarebbero stati accordati in sede di fissazione dei prezzi per la campagna 1975-76; infine, e qui stava la richiesta potenzialmente piú « dirompente », una profonda revisione di tutta la politica agricola comune.

Al di là, comunque, delle motivazioni ufficiali del rifiuto, prendevano consistenza, nei commenti degli osservatori, le motivazioni politiche che potevano meglio spiegare quel gesto clamoroso ed in particolare la determinazione del nuovo cancelliere Schmidt, succeduto a Brandt, a conquistare al suo paese un ruolo piú decisivo nella leadership degli affari europei.

Ed in effetti, che gli obiettivi di Schmidt fossero in parte di natura politica sembrava essere confermato dalla relativa facilità con cui una settimana dopo i ministri dell'agricoltura, riuniti a Lussem-

burgo, avrebbero trovato, insieme ai loro colleghi degli esteri, un punto d'incontro tra le decisioni del 20 settembre e le richieste di Bonn, nel frattempo apparse piú moderate.

Con l'accordo di Lussemburgo veniva riconfermato l'aumento dei prezzi del 5%, da « scontare » sull'aumento che sarebbe stato deciso per la campagna 1975-76. Per quanto riguardava gli « aiuti nazionali » l'accordo si limitava ad affermare la volontà dei Nove a rispettare gli articoli 92 e 93 del Trattato di Roma in modo piú scrupoloso che per il passato. Essi inoltre si impegnavano a presentare, prima del 31 dicembre 1974, un elenco completo degli aiuti esistenti nei diversi paesi nel 1974, ciò che era sostanzialmente diverso dalla iniziale richiesta dei tedeschi di una immediata abolizione degli aiuti.

Il solo elemento innovativo e la vera contropartita alle richieste di Bonn era l'invito alla Commissione a presentare, prima del 1° marzo 1975, un inventario completo della politica agricola comune, in funzione soprattutto degli obiettivi dell'art. 39 del Trattato di Roma, bilancio che avrebbe formato oggetto di una discussione approfondita in seno al Consiglio e al Parlamento europeo. Anche nella formulazione dell'accordo su questo punto la delegazione tedesca si era mostrata piú conciliante di quanto non si fosse temuto.

In complesso, tutti i partecipanti si mostravano relativamente soddisfatti dell'accordo raggiunto, di cui peraltro ciascuno sembrava dare una interpretazione divergente.

Per Parigi, l'essenziale era che fosse stato confermato il « pacchetto » di misure adottato il 20 settembre. Per Londra, al contrario, l'accordo raggiunto costituiva « il preambolo a una rinegoziazione della politica agricola comune ». Bonn era soddisfatta che fossero state riconosciute le proprie ragioni, mentre per Roma era stata innanzitutto « confermata la vitalità dell'Europa verde, attraverso l'unanime riconoscimento di tutte le delegazioni della necessità di una revisione evolutiva della politica agricola comune » (Bisaglia).

Il 1975: anno di bilanci

Il 1975 doveva essere soprattutto l'anno del bilancio della politica agricola comune, ossia di una riflessione critica, a 15 anni dal suo avvio, sui risultati e sulle prospettive di tale politica.

In realtà, anche se la riflessione non è mancata, ad ogni livello, essa non ha segnato in maniera particolarmente profonda e, meno ancora, deviato il corso della politica agricola comune.

Prima di parlare di bilanci occorre però mettere all'attivo dell'anno almeno due decisioni di grande rilievo, soprattutto sul piano politico, per l'Italia: la prima, riguarda l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale, a seguito degli accordi intervenuti nel Vertice di Parigi del dicembre 1974; la seconda, riguarda invece l'adozione da parte del Consiglio di una direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate che completava la politica strutturale in agricoltura avviata nel 1972, con l'emanazione delle prime tre direttive.

Per entrambi la decisione determinante era stato il contributo dell'iniziativa italiana. A dicembre il governo italiano era arrivato a minacciare di non partecipare al Vertice di Parigi se la creazione del Fondo di sviluppo regionale non fosse stata messa all'ordine del giorno. A marzo la decisione di principio presa a Parigi si concretava in tre regolamenti e in due decisioni del Consiglio⁵.

A ottobre la Commissione approvava le prime concessioni di aiuto del Fondo regionale: 160 milioni di U.c., sui 300 milioni disponibili per il 1975, di cui 87 milioni all'Italia.

L'altra decisione di rilievo, come si è detto, è l'emanazione nel mese di aprile della direttiva sulla montagna, la cui prima proposta risaliva al febbraio 1973⁶. Per i suoi aspetti innovativi, questa direttiva segna indubbiamente una tappa importante nel processo di evoluzione della politica agricola comune. Essa riconosce, infatti, all'agricoltura una funzione che supera quella di produttrice di derrate alimentari, instaura un sistema di aiuti diretti al reddito e quindi un meccanismo di trasferimento dei fondi verso le zone meno favorite della Comunità. Inoltre essa rafforza le possibilità di diversificazione regionale della politica di riforma strutturale. La direttiva offre, quindi, una serie di rilevanti opportunità per l'Italia, la maggiore interessata alle misure previste. Purtroppo, come per le altre direttive sulle strutture emanate nell'aprile del 1972, si tratta di opportunità che restano ancora in gran parte da cogliere nel nostro paese.

Sul fronte della politica dei prezzi occorre segnalare, accanto alla decisione di un aumento medio del livello generale dei prezzi agricoli comuni per la campagna 1975-76 del 9,6%, assunta nella sessione del

⁵ In particolare, col Regolamento (Cee) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, è stato istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale, «destinato a correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, delle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale» (art. 1).

Il Fondo è dotato di uno stanziamento complessivo, per il periodo 1975-77, di 1.300 milioni di U.c., di cui il 40% attribuito all'Italia.

⁶ Cfr. «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», n. L. 128, del 19 maggio 1975.

10-13 febbraio dopo una serie infruttuosa e contrastata di riunioni del Consiglio, l'adozione contemporanea di alcune misure « agro-monetarie » tendenti a riavvicinare il mercato agricolo comune a quell'unicità che era stata compromessa a seguito delle vicende monetarie degli ultimi anni.

Come s'è visto, le fluttuazioni dei corsi delle diverse monete degli stati membri avevano portato, salvo che in Danimarca, ad istituire importi compensativi monetari, alle frontiere, destinati appunto a « compensare » la differenza tra i tassi di conversione applicati per convertire nelle monete nazionali i prezzi comuni e i corsi ai quali vengono trattate le valute nazionali sui mercati di cambio.

Con le cosiddette misure « agro-monetarie », assunte nella stessa sessione di febbraio dal Consiglio, venivano adottate nuove parità per i tassi rappresentativi applicabili nel quadro della politica agricola comune più rispondenti alla realtà dei cambi. Per effetto di questa decisione, che si traduceva in un aumento differenziato dei prezzi comuni espressi in moneta nazionale, gli importi compensativi esistenti venivano abbassati di 2 punti per la Germania, 1,5 punti per la Francia, 2,5 punti per il Regno unito, 0,7 punti per il Benelux, 3 punti per l'Italia, 5 punti per l'Irlanda, a cui doveva aggiungersi una ulteriore riduzione dell'1,25% decisa per gli stati a moneta deprezzata (Francia, Regno unito, Italia e Irlanda). Per l'Italia, in particolare, che in passato aveva lamentato le distorsioni negli scambi provocate dal sistema dei montanti compensativi (come l'invasione sui mercati del Nord Italia di carne e prodotti lattiero-caseari provenienti dalla Germania), le misure « agro-monetarie » rappresentavano il ripristino di condizioni concorrenziali meno sfavorevoli ai suoi produttori. Essa, comunque, non era nuova a misure del genere, avendo già ottenuto a più riprese, a seguito della fluttuazione della lira, il progressivo adattamento del tasso rappresentativo della « lira verde »⁷.

Al di là, comunque, dei problemi attinenti la fissazione dei prezzi agricoli o il funzionamento delle singole organizzazioni di mercato, in particolare quella del vino e della carne bovina, che sono restati all'ordine del giorno di molti Consigli agricoli, è stato soprattutto il bilancio della politica agricola comune il tema di maggior rilievo politico nell'Europa verde durante il 1975. Su di esso, dopo la crisi dell'ottobre 1974, molte istituzioni e molte forze sociali, non solo

⁷ Dalle 625 lire originarie, il valore dell'Unità di conto agricola è passato a 649 lire dal 1° novembre 1973, a 712 lire dal 1° luglio 1974, a 800 lire dal 22 luglio 1974, a 833 lire dal 15 dicembre 1974 e a 857 lire a seguito delle decisioni di febbraio, la cui applicazione è stata però rinviata all'inizio delle campagne di commercializzazione. In complesso, la svalutazione complessiva della « lira verde » ha raggiunto così il livello del 35,5%.

del mondo agricolo, hanno fatto conoscere le proprie valutazioni e le proprie proposte.

Già nel mese di novembre 1974 il Comitato economico e sociale aveva preso posizione con uno studio in cui si mettevano a raffronto i risultati raggiunti in 15 anni dalla politica agricola comune con gli obiettivi fissati dall'art. 39 del Trattato di Roma⁸. Nello stesso mese il governo danese prendeva ufficialmente posizione indirizzando un memorandum alla Commissione, seguito, a gennaio, da quello tedesco.

Il 26 febbraio, la Commissione, adempiendo al mandato ricevuto a Lussemburgo, trasmetteva al Parlamento e al Consiglio una comunicazione sul « bilancio della politica agraria comune »⁹. In essa la Commissione faceva il punto della passata evoluzione della politica agraria comune; indicava in che misura gli strumenti impiegati da tale politica e da altre politiche connesse avessero contribuito alla realizzazione delle finalità del Trattato; infine, a complemento del suo memorandum dell'ottobre 1973, la Commissione poneva in evidenza quali fossero i grandi problemi a cui si doveva far fronte e indicava le principali misure di riadattamento che avrebbero dovuto essere adottate in futuro.

In vista del dibattito che si sarebbe aperto in Parlamento e in Consiglio, governi, organizzazioni di categoria, partiti politici, andavano intanto prendendo posizione. Occorreva però arrivare alla fine di ottobre perché la discussione sul « bilancio » arrivasse al Consiglio.

La delegazione italiana, composta dal ministro dell'agricoltura Marcora, presidente di turno del Consiglio, e dal sottosegretario Lo Bianco, concentrava la sua azione soprattutto su quattro temi:

1) la soppressione delle discriminazioni esistenti tra il grado di sostegno riconosciuto ai prodotti a prezzo garantito (cereali e latte) particolarmente importanti nel Nord Europa, rispetto a quello dei prodotti « mediterranei » (vino e ortofrutticoli) senza prezzo garantito;

2) il riconoscimento del principio di una « compensazione » all'agricoltura italiana per le concessioni già fatte o che sarebbero state fatte ai paesi del bacino mediterraneo;

3) l'aumento della partecipazione comunitaria alle spese per il

⁸ Secondo l'art. 39 del Trattato di Roma, le finalità della politica agricola comune sono:

« — incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo nazionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;

— assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola;

— stabilizzare i mercati;

— garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

— assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori ».

⁹ Commissione delle Comunità europee, *Bilancio della politica agraria comune*, Com (75) 100, Bruxelles, 26 febbraio 1975.

miglioramento delle strutture agricole;

4) il completamento della politica dei prezzi con una politica di aiuti diretti al reddito.

Nessuna di queste richieste incontrava, però, com'è facilmente comprensibile, il favore delle altre delegazioni. Sicché, quando, a chiusura della sessione del 10-11 novembre, veniva approntato, con la riserva della delegazione italiana, il documento conclusivo del dibattito, solo in alcuni punti esso veniva incontro alle richieste italiane. Laddove queste venivano accolte, peraltro, esse apparivano talvolta più come un punto di vista nazionale che come l'assunzione di un impegno da parte del Consiglio.

Malgrado ciò, il documento approvato l'11 novembre, a chiusura di un anno di intenso dibattito sul bilancio e sull'avvenire dell'Europa verde porta ugualmente le tracce, non facilmente cancellabili, dell'esigenza di adattamento della politica agricola comune. È a partire da tali tracce che, prevedibilmente, si svilupperanno i più promettenti negoziati agricoli negli anni a venire¹⁰.

¹⁰ Per il testo del documento approvato dal Consiglio, cfr. *Bilancio della politica agraria comune*, in « Bollettino delle Comunità europee », n. 11, 1975.

Conclusioni

Elementi per un bilancio

La posizione italiana nei negoziati agricoli

Abbiamo analizzato la posizione italiana nei negoziati sulla politica agricola comune, ed abbiamo distinto tre periodi:

1) Nel primo periodo che va dal 1958 al 1964, la posizione italiana è stata dominata da ciò che può essere chiamato lo « spirito comunitario »; durante tale periodo, infatti, il più importante interesse dei rappresentanti italiani alla Cee è stato la promozione del processo di integrazione, possibilmente esteso anche alla Gran Bretagna. In nome di tale ideale sono state accettate decisioni, come il regolamento finanziario e i regolamenti sui cereali e sul latte, che si sarebbero rivelate onerose o controproducenti per l'agricoltura italiana. Una serie di altri fattori concorse, comunque, a spingere i rappresentanti italiani su una posizione di disponibilità verso le proposte della Commissione e le richieste dei partners: la mancanza di valide alternative da contrapporre; la carenza di esperienza e di conoscenze, con cui i delegati italiani si presentavano ai negoziati; l'erronea previsione sugli sviluppi delle nostre importazioni agricole e quindi della partecipazione italiana al finanziamento del Feoga. Dopo il 1963 questa posizione si è lentamente modificata a causa della delusione sullo sviluppo della politica comunitaria in generale, della politica agricola in particolare, e per l'essersi resi conto che l'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato comune non era imminente, che l'unità politica non era inevitabile e che la cooperazione franco-tedesca dominava la politica comunitaria.

Nel 1964 l'Italia si è imbarcata in quella che è stata chiamata « politica di rattrapage » o « politica degli interessi », ossia una poli-

tica di rivendicazione degli interessi vitali.

2) Il secondo periodo, che va dal 1965 al 1970, è il periodo in cui si accentua da parte italiana, ma anche da parte degli altri paesi membri, la « politica degli interessi ». Esso è stato infatti segnato dalla predominanza delle richieste dei gruppi di interesse nei negoziati agricoli. In questo periodo la posizione italiana è stata dominata essenzialmente da due preoccupazioni: a) ridurre per quanto possibile i contributi italiani al fondo agricolo; b) promuovere l'integrazione dei mercati e ottenere un sostegno comunitario adeguato nei settori degli ortofrutticoli, del vino, del tabacco, e dell'olio d'oliva. Mentre sul primo obiettivo si sono potuti ottenere risultati abbastanza soddisfacenti e con una relativa facilità, più combattuto è stato il conseguimento del secondo obiettivo e più deludenti i risultati.

In questo campo l'Italia si è trovata infatti a fronteggiare la ferma opposizione alla istituzione, e soprattutto al finanziamento, di nuove organizzazioni di mercato. Per giunta i negoziati relativi a questi prodotti si sono svolti in un contesto di « apertura » della Comunità verso i paesi del Mediterraneo, sicché l'interesse italiano a un sistema di regolamentazione del mercato che garantisse la preferenza comunitaria ai suoi prodotti tipici è stato solo in parte salvaguardato.

3) Il terzo periodo ha connotati meno tipici dei primi due. Tant'è che si potrebbe anche discutere sulla legittimità della sua separazione dal secondo periodo. A partire dal 1971 si può tuttavia notare nella posizione italiana qualche sintomo di evoluzione verso posizioni più aperte alle istanze di riforma dell'agricoltura, di rinnovamento della politica agricola comune, di nuove forme di sostegno dell'agricoltura più sfavorita.

Su questi temi l'Italia ha ingaggiato aspre battaglie con gli altri partners, dalle quali però non sempre è riuscita a trarre vistosi benefici. Anche quelli che sono stati celebrati, a caldo, come importanti successi politici e diplomatici si sono rivelati spesso di portata più modesta, anche alla luce delle contropartite pagate.

Sul piano nazionale, d'altra parte, è diventato sempre più evidente che, senza la mediazione di un apparato amministrativo all'altezza dei compiti cui le decisioni assunte lo chiamano, e senza aver rimosso gli altri ostacoli che rendono difficoltosa nel nostro paese la realizzazione della politica agricola comune, anche il miglior successo diplomatico può venire vanificato sul piano operativo.

L'influenza dell'Italia sulla politica agricola comune

Volendo cercare di trarre un bilancio di questi quindici anni di partecipazione dell'Italia alla politica agricola comune, occorre distinguere per lo meno due livelli a cui tale bilancio può essere tratto: il livello decisionale, ossia dell'elaborazione politica, e il livello operativo, ossia della messa in pratica delle decisioni assunte. Visto nel suo complesso e tenendo conto delle richieste avanzate dall'Italia, il bilancio della politica agricola comune non appare del tutto carente di decisioni ed indirizzi che vanno incontro alle esigenze espresse dai rappresentanti italiani. Considerando anzi le iniziative assunte su richiesta italiana per venire incontro alle difficoltà apportate all'agricoltura italiana dall'unificazione dei mercati, le compensazioni strappate in nome della debolezza delle nostre strutture agrarie, le eccezioni più o meno transitorie consentiteci in cambio di concessioni su altre questioni, si potrebbe essere indotti a pensare che il bilancio italiano dei negoziati agricoli non chiuda completamente in passivo. In effetti, all'attivo di tale bilancio potrebbero figurare: le integrazioni di prezzo per il grano duro, l'olio d'oliva e, in una certa misura, per il tabacco; la riduzione dei prelievi per i cereali foraggeri introdotti in Italia; il periodo transitorio di sette anni (rispetto ai cinque proposti dalla Commissione) per consentire la ristrutturazione del settore bieticolo-saccarifero nel nostro paese; i piani di riconversione varietale degli agrumi e di ristrutturazione del settore del tabacco, ecc. Anche le decisioni in materia di politica strutturale, di politica regionale, e di politica per le zone sfavorite, al di là della loro reale portata, sono state assunte grazie al contributo determinante dei negoziatori italiani.

A prescindere, però, dalla portata e dalla verifica dei reali profitti tratti da quelle decisioni — che è il secondo livello a cui il bilancio della politica agricola comune deve essere fatto — restano da considerare altri elementi, utili ad apprezzare meglio il contributo dell'Italia nella fase decisionale di tale politica.

Anzitutto un'osservazione di fondo crediamo possa essere fatta preliminarmente. Nonostante i successi di cui s'è detto, appare evidente dall'esame dei negoziati agricoli che l'apporto creativo dell'Italia alla costruzione della politica agricola comune è stato, nell'arco dei quindici anni, tutto sommato abbastanza modesto, quantomeno a livello delle fondamentali scelte politiche. Non è un mistero, del resto, che tale politica sia sostanzialmente improntata agli indirizzi di politica agraria dominanti nel Nord Europa. Sul piano politico, d'altra parte, essa è il frutto di un compromesso tra francesi e tedeschi, in cui gli interessi agricoli dei primi hanno trovato compen-

sazioni con gli interessi industriali dei secondi.

Ma non di questo si vuol far carico alla responsabilità italiana. Quello che si intende rimarcare è come l'Italia in questi anni si sia trovata piú spesso nella posizione di postulante che in quella di offerente; il suo ruolo, cioè, è stato piú spesso quello di contrattare modifiche, integrazioni, eccezioni alle proposte altrui che quello di promuovere e sostenere proprie iniziative globali. Anche quando erano in gioco propri interessi vitali, come nel caso degli ortofrutticoli, l'iniziativa italiana non è andata molto al di là del rivendicarne l'inserimento tra le organizzazioni comuni dei mercati, non essendo in grado di offrire una propria proposta di organizzazione dei mercati. Per quanto riguarda poi il contributo italiano al varo della politica strutturale comune, c'è da dire che pur essendo stato decisivo, sul piano negoziale, è un fatto che il problema sia stato affrontato soltanto quando la Commissione si è resa conto della necessità di battere altre strade oltre a quella dei prezzi e dei mercati. Per anni, cioè, l'Italia ha sostanzialmente perso l'occasione per farsi propugnatrice di una politica agricola comune che andasse oltre la politica dei prezzi e dei mercati, pur avendo chiaramente indicato a Stresa l'esigenza di un preliminare allineamento delle condizioni strutturali della nostra agricoltura ai livelli europei. Considerazioni analoghe possono essere fatte per la politica regionale, solo di recente assunta come obiettivo al proprio impegno, sembrerebbe quasi a ridosso dell'iniziativa inglese.

La seconda considerazione da fare è che quasi sempre le concessioni strappate in sede di negoziato hanno avuto delle onerose contropartite a vantaggio degli interessi dei partners. Questo è implicito in ogni negoziato, ma nel caso dell'Italia, non sempre vi è stata una scelta oculata tra interesse da salvaguardare e contropartita da sacrificare. Spesso, infatti, l'interesse fatto valere si è rivelato effimero o comunque inadeguato rispetto al costo sopportato. In definitiva hanno finito col prevalere gli interessi dei gruppi meglio organizzati e con maggior peso politico.

L'influenza della politica agricola comune sull'agricoltura italiana

Il secondo livello a cui il bilancio della partecipazione dell'Italia alla politica agricola comune può essere effettuato è quello dei benefici apportati da tale politica all'agricoltura italiana. Anche sotto questo profilo non si può ovviamente negare che la integrazione dei mercati e la sempre maggiore rilevanza delle decisioni comunitarie sul piano della politica agricola hanno apportato taluni vantaggi alla

nostra agricoltura. La stabilizzazione dei prezzi e dei mercati, ad esempio, è un tipico derivato delle misure comunitarie approntate a tale scopo. Per alcuni prodotti l'apertura dei mercati e le misure di intervento previste dalla Cee hanno significato nuove possibilità di sbocco commerciale e nuovi incentivi ad estendere e a migliorare la produzione.

Eppure non si può dire che l'agricoltura italiana nel suo complesso abbia tratto consistenti benefici dalla politica agricola comune, almeno se si tengono presenti le sue più vitali esigenze. Al di là dei progressi compiuti e dei risultati conseguiti in questo o quel settore durante questi ultimi quindici anni grazie alla politica agricola comune, sopravvivono infatti pressoché immutati tutti i fattori di inferiorità strutturale della nostra agricoltura rispetto a quella degli altri paesi della Cee. Solo in pochi settori essa è realmente competitiva sui mercati comunitari, ma le sue posizioni lungi dall'essersi consolidate, sono sottoposte al continuo logoramento derivante dalla concorrenza di altre agricolture. La maglia poderale è ancora troppo pletorica, le strutture associative poco sviluppate, la bilancia alimentare sempre più deficitaria, le distorsioni produttive ancora più vistose.

Anche sul piano puramente contabile la partecipazione italiana alla politica agricola comune è stata, almeno fino al 1973¹, pesantemente negativa. È noto, infatti, che l'Italia ha ricevuto dal Feoga molto meno di quanto non vi abbia versato. Per il periodo 1962-70, per il quale è possibile fare questo calcolo, la sezione garanzia si chiude, infatti, con un deficit di cassa per l'Italia di ben 224.977 milioni di lire, solo in parte compensato dall'attivo di 49.328 milioni di lire della sezione orientamento e dall'attivo di 8.768 milioni di lire delle due sezioni speciali. Se questo non è addebitabile alla responsabilità di nessuno, ma solo al gioco delle variabili che influenzano la posizione dei singoli paesi rispetto al Feoga, più chiara appare la responsabilità italiana nel ritardo con cui vengono utilizzati i contributi del Feoga per il finanziamento dei progetti individuali di miglioramento delle strutture. Alla fine del 1974, infatti, sulle somme accreditate all'Italia per progetti strutturali dalla sezione orientamento del Feoga a carico del periodo 1965-1974, risulta utilizzato appena il 15%, contro il 37% della Francia, il 44% del Belgio, il 53% della Germania, il 55% dell'Olanda e il 47% del Lussemburgo. Alla stessa epoca risultava ancora da utilizzare il 22% degli stanziamenti im-

¹ Da talune stime, al momento in cui scriviamo ancora ufficiose, sembrerebbe infatti potersi rilevare un certo recupero dell'Italia nel corso del 1974-75, in gran parte attribuibile agli effetti della fluttuazione della lira nel regolamento dei conti col Feoga.

pegnati nel 1965, il 41% di quelli impegnati nel 1966, il 57% di quelli impegnati nel 1967, quando l'Olanda aveva invece completamente utilizzato i fondi stanziati nel 1965 e 1966 e ben il 99% di quelli stanziati nel 1967.

Anche per la sezione garanzia del Feoga l'Italia detiene il primato negativo nell'utilizzazione dei fondi messi a disposizione degli stati membri della Cee. Per il 1974, ad esempio, il tasso medio mensile di utilizzazione per l'Italia è di appena il 38% contro una media del 70% negli altri paesi della Cee, nonostante la Commissione abbia più volte invitato nel passato le autorità italiane a modificare talune disposizioni che hanno ostacolato il buon funzionamento del sistema².

Ma un bilancio della partecipazione dell'Italia alla politica agricola comune, fondato esclusivamente sui dati complessivi del dare e dell'aver, è certamente deviante oltre che scarsamente illuminante: occorrerebbe infatti conoscere anche quali imprese hanno realmente usufruito dei contributi finanziari della Cee e quale utilizzazione ne è stata fatta. Verrebbe, allora, alla luce un vero e proprio sottobosco di parassitismo che si è alimentato coi soldi della Cee, ma in definitiva anche coi soldi dei contribuenti italiani. Una larga fetta dei versamenti della sezione garanzia del Feoga è andata inoltre a premiare e a incentivare vere e proprie « rendite di produttività », vantate dalle aziende già moderne a scapito delle aziende minori e più bisognose di sostegno. Alla luce di queste considerazioni, il bilancio contabile apparirebbe ancora più negativo. È chiaro, però, che tali valutazioni postulano un apprezzamento degli orientamenti assunti in questi anni dalla politica agricola comune.

Noi, invece, in questa sede vogliamo volutamente prescindere da tali apprezzamenti, e considerare la politica agricola comune, così come si è venuta sviluppando, come un dato imm modificabile del problema.

Ebbene, anche assumendo le linee di tale politica, le misure previste, gli interventi disposti, quali vincoli esterni all'iniziativa italiana e non quali variabili scaturite da un processo decisionale in cui tutti i paesi membri risultano coinvolti, il bilancio per l'Italia appare ancor più negativo.

Fra tutti i paesi della Cee l'Italia è il paese che incontra più difficoltà non solo nel rendere esecutive le decisioni comunitarie, ma anche nell'avvantaggiarsi delle misure e dei mezzi finanziari che

² Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Quarta relazione finanziaria sul Feoga*, esercizio 1974, Com (75) 396 def.

la Comunità ha previsto, magari a vantaggio esclusivo della sua agricoltura. Il capitolo delle inadempienze italiane, dei ritardi, delle colpevoli omissioni, dei solenni rimbrotti alla nostra imprevidenza potrebbe essere, anzi, tanto lungo da riempire un intero volume. E forse la materia lo richiederebbe. Verrebbe allora alla luce la paradossale realtà di un paese che ha combattuto tante battaglie a Bruxelles per ottenere vantaggi, quasi sempre strappati in cambio di onerose contropartite, e destinati poi ad essere spesso vanificati sul piano nazionale.

L'Italia si è fatta spesso segnalare a Bruxelles per le sue inadempienze e spesso è finita per queste come imputata sui banchi della Corte di Giustizia dell'Aja. Ma la « disobbedienza comunitaria » dell'Italia non è forse nemmeno l'aspetto più colpevole o comunque più gravoso per l'agricoltura italiana.

Più gravi delle inadempienze denunciate sono i ritardi con cui avvengono mille adempimenti di più vasta portata quotidiana. Più importanti delle condanne della Corte di Giustizia dell'Aja, sono le denunce di centinaia di migliaia di agricoltori che attendono per anni di usufruire delle misure previste dalla Cee.

In effetti, quando si deve attendere, come accade regolarmente, anche tre o quattro anni per usufruire di un'integrazione di prezzo sul grano duro o l'olio d'oliva prodotto, risulta evidente che tale misura, a prescindere dalla sua opportunità, viene a mancare al suo principale obiettivo che è quello di un sostegno corrente del reddito del produttore.

Ma questo non è ancora l'esempio più lampante della colpevole negligenza italiana di fronte alla politica agricola comune. Ben più gravi sono gli esempi che si possono portare con riferimento agli interventi previsti per il miglioramento delle strutture di produzione, conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Già s'è visto che, al 31 dicembre 1974, l'Italia aveva utilizzato solo il 15% dei fondi accreditati dalla sezione orientamento del Feoga nel periodo 1962-63/74 per il finanziamento dei progetti ammissibili. Ma non diverso è stato finora il destino toccato a tanti stanziamenti straordinari disposti a favore del nostro paese per particolari programmi di intervento sulle strutture: 45 milioni di unità di conto concessi nel 1966 per il miglioramento delle strutture di produzione e commercializzazione dell'olio d'oliva, a quanto sembra destinati ad interventi di mercato; altri 45 milioni di unità di conto destinati al miglioramento delle strutture di produzione e commercializzazione degli ortofrutticoli, di cui non si conosce la reale utilizzazione; 15 mi-

lioni di unità di conto concessi, sempre nel 1966, per il miglioramento delle strutture tabacchicole, per i quali solo recentemente è stato presentato un apposito programma di interventi.

Su uno di tali programmi straordinari di intervento vogliamo soffermarci un po' di più per il suo valore emblematico: è quello previsto dalla Cee nel settore agrumicolo. Come si è visto, nei negoziati agricoli svoltisi alla fine del 1969 l'Italia ottenne dalla Cee il finanziamento di un piano di interventi nel settore agrumicolo in cambio di talune concessioni in materia di preferenza comunitaria. Più precisamente, con il regolamento n. 2511/1969, la Comunità ha previsto due tipi di misure, alcune volte al sostegno del mercato, altre volte al miglioramento delle strutture di produzione, commerciali e di trasformazione nel settore delle arance e dei mandarini, che avrebbero dovuto porre rimedio in una certa misura alle ricorrenti crisi agrumicole del nostro Mezzogiorno. Le prime erano a totale carico del Feoga, le seconde per il 50% a carico del Feoga e per il 50% a carico dei bilanci nazionali. Per usufruire del concorso del Feoga l'Italia avrebbe dovuto elaborare un apposito piano, secondo le indicazioni della Commissione. Per beneficiare degli aiuti previsti, le operazioni suddette avrebbero dovuto essere realizzate entro il 31 dicembre 1976.

Non vogliamo qui raccontare per esteso le vicende di questo piano, né entrare nel merito delle proposte fatte, in qualche occasione giudicate perfino « dannose » negli ambienti interessati. Quel che preme, invece, mettere in risalto è che sono dovuti trascorrere tre anni perché fossero completati i preliminari tecnici e burocratici di un piano che doveva sostanzialmente porsi come provvedimento d'urgenza. Il piano è stato infatti approvato nel febbraio 1973 dalla Commissione Cee, ma successivamente è stato necessario un apposito provvedimento legislativo nazionale per l'autorizzazione della spesa necessaria all'attuazione degli interventi previsti. L'apposito disegno di legge, presentato nel giugno 1973, è stato approvato solo un anno dopo. Come se non bastasse, la pubblicazione della legge sulla Gazzetta ufficiale ha richiesto altri due mesi, sicché solo dall'agosto 1974 si dispone dello strumento legislativo necessario per gli interventi. Nel frattempo si è pensato bene di chiedere alla Cee una proroga alla scadenza del piano, che così è slittata al 31 dicembre 1978. Basterà questa proroga? A giudicare da quello che si è fatto finora, ad oltre cinque anni di distanza dal regolamento del 1969, temiamo di no. E così la lista delle occasioni sprecate per l'Italia si accrescerà di un altro capitolo poco edificante.

La vicenda del piano agrumicolo, come è stato scritto³, « ha

una sua significatività non tanto per le misure da esso predisposte quanto per l'occasione offerta, ma (...) purtroppo non colta, di affrontare organicamente un effettivo miglioramento del settore ».

In effetti, al di là dell'aspetto specifico della mancata o non tempestiva utilizzazione delle risorse messeci a disposizione dalla Cee, si potrebbe dire che è tutta la politica agricola comune che ha rappresentato un'occasione mancata per la nostra agricoltura. È anzi questa la colpa più grave che possa farsi ricadere sulla politica agricola nazionale degli ultimi quindici anni: assente ai suoi compiti di rinnovamento strutturale dell'agricoltura, negligente nel promuovere e realizzare programmi di sviluppo e di riforma nei settori chiave della nostra economia agricola, sorda alle istanze di sviluppo delle forme associative, sprecona coi soldi della Cee e con quelli del bilancio dello stato, gestiti con criteri assistenzialistici e paternalistici.

Le carenze della partecipazione italiana alla politica agricola comune

Resta da chiedersi, per concludere, perché il bilancio della politica agricola comune sia per l'Italia, tutto sommato, così modesto. La risposta a questo interrogativo non può essere univoca e, in ogni caso, va data separatamente per ciascuno dei livelli a cui il bilancio può formularsi.

Occorre però sgombrare preliminarmente il terreno da una osservazione con la quale talvolta si è preteso di spiegare tutto, o pressoché tutto, con la predominanza sul tavolo delle trattative comunitarie degli interessi agricoli della Francia di De Gaulle o dell'Olanda di Mansholt, oppure dell'interesse all'apertura dei mercati da parte dell'industria tedesca o italiana. In realtà, per quanto i termini della politica agricola comune siano stati fin dall'inizio accanitamente contrattati anche sulla base di interessi politici generali, a cui talvolta gli interessi agricoli di questo o quel paese sono stati sacrificati, non v'è dubbio che l'elaborazione della politica agricola comune, nella fase negoziale e nella fase tecnica, ha offerto anche al nostro paese possibilità che non sempre sono state colte o fatte valere con sufficiente lungimiranza. Non tutto quello che è accaduto, insomma, è il mero risultato di un incontrollabile esito del gioco di interessi nazionalistici, al quale sia stata estranea l'Italia o di fronte al quale essa si sia trovata

³ Cfr. Gian Giacomo Dell'Angelo, *La riorganizzazione del mercato ortofrutticolo*, Svimez, 1974.

impotente. « Inutile recriminare o assumere atteggiamenti risentiti — ha giustamente affermato a questo proposito Bino Olivi, portavoce ufficiale della Comunità — nella Comunità si ha quello che ci si è conquistato, niente di più ».

Ciò premesso, cerchiamo di rintracciare alle radici le ragioni che hanno portato l'Italia a conseguire risultati così modesti dalla sua partecipazione alla politica agricola comune, distinguendo, come in precedenza, il momento decisionale dal momento esecutivo. A livello di partecipazione dell'Italia all'elaborazione della politica agricola comune molti sono i fattori esplicativi che possono essere chiamati in causa.

A monte di tutti crediamo di poter mettere un aspetto della politica economica italiana rimasto pressoché immutato nell'ultimo quarto di secolo, e di cui solo da qualche tempo si va prendendo coscienza: il ruolo subalterno affidato all'agricoltura nel modello di sviluppo dell'economia italiana. L'emarginazione dell'agricoltura, a livello politico, economico e culturale ha indubbiamente pesato negativamente per l'Italia anche in sede di negoziati agricoli comunitari. Ma c'è un secondo fattore di fondo che può essere chiamato in causa a tale proposito: la scarsa presa di coscienza nella classe politica, nella pubblica amministrazione, nei sindacati, e per un certo periodo fra le stesse organizzazioni professionali agricole, dell'importanza dei problemi comunitari e di una presenza italiana ad ogni livello attiva, qualificata e guidata da ben ponderati indirizzi politici. Questo atteggiamento di « incuria » verso la Cee si è manifestato sotto varie forme: dalla vera e propria ignoranza di quanto veniva dibattuto a Bruxelles alla assenza pressoché totale della cultura, quella accademica in primo luogo; dalla mancanza di riunioni collegiali in seno al governo per definire la politica da perseguire a Bruxelles alla mancanza di coordinazione in sede nazionale tra i vari ministeri interessati alla stessa materia e tra Roma e la nostra Rappresentanza permanente presso la Cee; dalla scarsa preoccupazione dimostrata spesso dal governo in occasione dell'attribuzione degli incarichi in seno alla Commissione della Cee alla impreparazione con cui ci si è avvicinati a tante trattative.

Passando a motivazioni meno periferiche e scendendo al cuore dei problemi possiamo individuare nella mancanza di un piano generale, di una politica, di un disegno strategico, da seguire nei negoziati agricoli, la ragione più profonda della modesta partecipazione italiana all'elaborazione della politica agricola comune. Questo non è altro, del resto, che un riflesso della mancanza di una vera politica agricola all'interno del paese. Come poteva, infatti, l'Italia vantare un bilancio più soddisfacente nei negoziati agricoli quando essa non

aveva nemmeno un'idea precisa del proprio sviluppo economico e tantomeno di quello agricolo? Laddove la Francia poteva vantare il modello dei mercati centralizzati e dei fondi nazionali di intervento, e l'Olanda il modello della stretta collaborazione tra associazioni dei produttori e agenzie governative, l'Italia non aveva che la disorganizzazione dei mercati nella maggior parte dei settori e una politica agricola sostanzialmente assistenzialistica.

I paesi che, come la Francia e l'Olanda, avevano validi modelli da proporre, poterono contribuire all'elaborazione della politica agricola comune. Senza la guida di una politica agricola nazionale i negoziatori italiani si trovarono, invece, spesso disorientati e incerti nelle iniziative. Si spiega, perciò, perché poterono essere commessi facili errori di calcolo, come accadde a Colombo e Rumor nei negoziati del 1962 sulla politica finanziaria. Si spiega anche perché essi si trovarono spesso a difendere le proposte della Commissione non avendo alternative da proporre, come nei negoziati sugli ortofrutticoli. Ma quel che è grave non è soltanto che l'Italia sia giunta al filo di partenza del processo di integrazione europea senza una vera politica agricola e in condizioni di estrema debolezza strutturale. Questa è certamente una carenza « storica » della nostra agricoltura che spiega la difficoltà iniziale di adattamento agli indirizzi della politica agricola comune. Quel che però è forse ancora più grave è il fatto che nemmeno il progressivo inserimento della nostra agricoltura nella realtà europea abbia stimolato, sul piano interno, quelle riforme in grado di porla a livello delle agricolture europee più avanzate e, sul piano comunitario, una partecipazione improntata alle reali esigenze della nostra agricoltura, del resto già enunciate a Stresa, e cioè: una politica che consentisse un adattamento strutturale delle agricolture più deboli, ed in particolare di quella italiana, per rimuovere o attenuare i fattori di differenziazione delle strutture produttive e dei costi di produzione; una politica dei prezzi orientata al miglioramento della produttività; tutto questo, nel quadro di una politica regionale che attenuasse gli squilibri e di una politica sociale che ponesse rimedio ai problemi emergenti dagli interventi sulle strutture agricole.

Se sul piano comunitario è possibile far valere qualche attenuante, in considerazione anche del fatto che in questa sede ogni decisione politica di una certa rilevanza è frutto di un difficile processo negoziale in cui gli interessi settoriali o nazionali sono talvolta inevitabilmente condizionati da più generali obiettivi sovranazionali, nessuna di queste attenuanti può essere invece invocata sul piano della politica agricola nazionale. Ma questo aspetto della politica economica italiana resta ancora tutto da studiare.

Anche a volersi mantenere in un'ottica comunitaria, nella ricerca

degli elementi di debolezza della partecipazione italiana nell'elaborazione della politica agricola comune, non può mancare un riferimento alle organizzazioni politiche e a quelle professionali.

Anzitutto i partiti, primi fra tutti quelli di governo e in particolare modo la Democrazia cristiana. Al di là dei soggettivi apprezzamenti di schieramento, è un fatto che la gestione della politica agricola italiana sia stata, nell'ultimo dopoguerra, un dominio pressoché esclusivo del partito di maggioranza relativa. Basti dire che, se si esclude una breve parentesi, durata dal 10 dicembre 1945 al 1° luglio 1946, di attribuzione del dicastero dell'agricoltura al comunista Fausto Gullo, mai, nei 25 governi repubblicani, si è avuto il caso di un ministro dell'agricoltura che non fosse democristiano. D'altra parte, non solo la politica agricola, ma l'intera politica comunitaria è stata un monopolio pressoché esclusivo degli uomini politici democristiani. È inevitabile, perciò, che nonostante gli indiscutibili meriti acquisiti da questo partito e da alcuni suoi uomini nella costruzione dell'Europa, esso sia il primo indiziato ad essere chiamato in causa. In effetti, è proprio nelle carenze della politica agricola di questo partito che sembra potersi individuare uno dei punti deboli della partecipazione italiana alla elaborazione della politica agricola comune. Improntata ad una ideologia « ruralistica » di vecchio stampo, questa politica ha perseguito per anni l'obiettivo di mantenere legato sulla terra un ceto agricolo, spesso inevitabilmente destinato a rimanere assistito perché sotto ogni limite di valida imprenditorialità. È comprensibile, perciò, che una siffatta politica si conciliasse meglio con una politica comunitaria dei prezzi e dei mercati, piuttosto che con una politica di riforma delle strutture fondiarie, che avrebbe significato la confisca di una parte di quella iniziativa nazionale il più delle volte gestita in chiave assistenzialistica e paternalistica.

Non è però solo alla politica agricola di questo partito che si può limitare il riferimento alla Democrazia cristiana. In realtà non si deve dimenticare che le sue stesse vicende interne, le rivalità tra corrente e corrente, la gestione talvolta politicamente troppo personalistica delle iniziative assunte a livello comunitario, non hanno mancato di pesare negativamente sui contenuti e sui risultati della politica italiana a Bruxelles, in particolare nel corso degli anni sessanta. Peraltro, se la Democrazia cristiana porta una parte gravosa di responsabilità nella condotta italiana a Bruxelles (oltre che nella gestione della politica agricola nazionale), immuni da colpe, a tacere della destra, non sono né gli altri partiti di governo, né il Partito comunista: ciò non fosse altro che per la « negligenza » mostrata dai primi nei confronti di quanto si andava costruendo a livello comunitario, e per la resistenza del secondo ad accettare la realtà co-

munitaria come una realtà su cui incidere piuttosto che semplicemente come una realtà da respingere totalmente.

In effetti, è solo da alcuni anni a questa parte che questi partiti (soprattutto Psi e Pci) si sono fatti più vigili sui temi comunitari e più incalzanti nei confronti del governo e dei negoziatori italiani a Bruxelles. Per il Pci, in particolare, è solo nel 1972 che è praticamente caduta la pregiudiziale anticomunitaria che aveva animato la sua politica verso l'Europa fin dalla firma del Trattato di Roma e che nel 1968 era sfociata nella richiesta della sospensiva totale del mercato comune agricolo.

Secondo Bino Olivi, questa opposizione di principio verso la costruzione comunitaria avrebbe favorito in modo decisivo, negli anni '50 e nella prima metà degli anni '60, il monopolio democristiano nella gestione degli affari comunitari e gli errori che i negoziatori democristiani commisero a Bruxelles nel frattempo⁴. Ma è chiaro che non diverso discorso potrebbe farsi per i partiti che hanno condiviso con la Democrazia cristiana la leadership politica del paese in questi ultimi vent'anni. Se si esclude, infatti, qualche remota e memorabile presa di posizione dei leaders di questi partiti (Nenni, Saragat e La Malfa) abbastanza in ombra rimane la loro presenza a livello comunitario e quindi anche nella costruzione della politica agricola comune, almeno fino alla fine degli anni sessanta. Sappiamo che le attenuanti non mancano. Ma c'è da chiedersi se da parte loro non ci sia stata per molto tempo una costante sottovalutazione dell'importanza politica di una loro presenza più attenta alle decisioni comunitarie.

Al di là, comunque, del livello di sensibilità di ciascuno di questi partiti sui problemi dell'Europa e dell'Europa verde in particolare, resta il fatto che anche a livello nazionale la loro capacità o la loro forza politica non siano state sufficienti a determinare indirizzi generali di politica agraria alternativi rispetto a quelli espressi dalla Democrazia cristiana. E, anche in questo caso, non è solo il « guidatore » a dover rispondere degli errori di manovra o dell'indirizzo della marcia. In tutti i partiti, compresa la Democrazia cristiana, si possono notare, comunque, negli ultimi anni, sintomi di resipiscenza e momenti di riflessione autocritica, per lo meno intorno al ruolo dell'agricoltura nello sviluppo economico del paese.

Dopo i partiti, le organizzazioni professionali agricole. Le considerazioni che possono essere fatte a riguardo non sono granché diverse, almeno per le grandi linee, da quelle che potrebbero farsi per i partiti. Ciò perché, come ha osservato Bino Olivi, l'Italia vanta le organizzazioni professionali agricole più politicizzate d'Europa, o me-

⁴ Bino Olivi, *Da un'Europa all'altra*, cit., p. 301.

glio, quelle che mantengono piú stretti rapporti con i partiti politici. A questa regola non si sottrae pressoché nessuna delle varie organizzazioni che vantano una rappresentanza professionale in agricoltura: la Coltivatori diretti, organizzazione collaterale della Democrazia cristiana, alla quale fornisce qualche milioni di voti e una settantina tra deputati e senatori, oltre al 70-80% dei ministri dell'agricoltura succedutisi nel dopoguerra; l'Alleanza nazionale dei contadini, l'organizzazione piú importante della sinistra, collegata soprattutto col Pci e col Psi; la Confagricoltura che non ha oggi una collocazione politica marcata ma che in passato è stata vicina al Partito liberale; l'Uci (Unione coltivatori italiani), praticamente affiliata al Psi; e così anche altre organizzazioni. Accanto a queste organizzazioni professionali e, sotto certi aspetti, al di sopra di esse, è necessario collocare un'altra organizzazione che, per quanto non strettamente professionale, ha rappresentato nelle vicende dell'agricoltura italiana del dopoguerra uno dei piú potenti gruppi di pressione: la Federazione italiana dei consorzi agrari, praticamente egemonizzata dal gruppo dirigente della Coltivatori diretti e della Confagricoltura, ma spesso portatrice di una propria linea politica, quasi sempre esclusivamente improntata ad una logica di puro profitto imprenditoriale.

È lontana da noi l'ambizione di descrivere il ruolo svolto da ciascuna di queste organizzazioni nelle vicende della Pac; del resto, quando se ne è data l'occasione, non abbiamo mancato di farvi riferimento in sede di analisi dei vari negoziati agricoli. Anche se a rischio di una notevole semplificazione, non possiamo però esimerci dall'individuare nell'atteggiamento mantenuto soprattutto da talune di queste organizzazioni di fronte all'elaborazione della Pac un altro dei punti deboli della partecipazione italiana alla costruzione di una politica comune piú vicina ai reali interessi dell'agricoltura italiana.

Anche in questo caso occorre, comunque, distinguere vari livelli di responsabilità, non fosse altro che per tener separati i meriti ed i demeriti di chi ha condiviso col potere politico la responsabilità della politica agricola nazionale e comunitaria e quelli di chi, invece, è stato tenuto alla porta dell'una e dell'altra. È di facile constatazione, infatti, che la politica agricola in Italia, soprattutto fino alla fine degli anni sessanta, sia stata un dominio pressoché riservato della Coldiretti, della Confagricoltura e della Federconsorzi. Così, come non è un mistero che queste tre organizzazioni monopolizzino ancora interamente la rappresentanza italiana nel Copa, il Comitato delle organizzazioni professionali agricole della Cee, che rappresenta gli interessi degli agricoltori presso gli organismi comunitari. Del resto, per anni gli interessi di queste tre organizzazioni sono rimasti coalizzati nel Cirai, proprio per unificare le loro posizioni in materia di poli-

tica agricola e per conseguire una maggiore capacità di pressione. Ebbene, quasi tutta la storia della partecipazione italiana all'elaborazione della Pac è da leggere in trasparenza con la storia della politica di queste tre organizzazioni: non solo si scoprono le infinite consonanze esistenti tra l'una e l'altra, ma si illuminano particolari piuttosto in ombra e divengono più intellegibili le linee essenziali del disegno di politica agricola perseguito dai negoziatori italiani a Bruxelles. Così, il fatto che fino al 1964-65 il controllo della posizione italiana a Bruxelles, anche in materia di Pac, sia stato in pratica quasi esclusivamente di pertinenza del Ministero degli esteri, oltre che un sintomo del valore politico che il governo attribuiva ai negoziati comunitari è anche il riflesso dell'assenza, o quantomeno dello scarso interesse, delle principali organizzazioni agricole italiane di fronte alle decisioni comunitarie. Quantomeno per una di esse, del resto, e cioè la Federconsorzi, la Pac, così come si stava articolando, con la sua strumentazione di interventi sul mercato nell'ambito di una politica di alti prezzi dei cereali, rappresentava quanto di meglio la Comunità potesse offrire. Quale detentricessa della quasi totalità delle attrezzature necessarie allo stoccaggio dei cereali, essa era infatti divenuta, nel luglio 1962, l'organismo di intervento dello stato italiano per l'applicazione dei regolamenti comunitari sui cereali. E questo, in termini economici, significava avere enormemente allargato la sfera dei propri profitti.

Anche per la Confagricoltura, comunque, o meglio per le imprese più moderne di cui essa vantava la maggior rappresentanza, la politica dei prezzi, quale si stava sviluppando a Bruxelles, offriva la possibilità di usufruire di vantaggiose rendite differenziali, derivanti dagli scarti di produttività esistenti rispetto alle aziende a più alti costi, assunte a base per la fissazione dei prezzi comuni.

È vero che questa organizzazione, soprattutto negli ultimi anni, si è andata qualificando come la più strenua assertrice della Pac in Italia, ma anch'essa si è mossa per anni quasi esclusivamente sul binario della politica dei prezzi e dei mercati. L'intoccabilità di questa politica è stata, anzi, uno dei principi guida della sua azione anche in tempi recenti, quando tale politica è stata messa sotto accusa da varie parti e quando la Pac è stata completata con la politica strutturale, la politica regionale, la politica per le zone svantaggiate e la politica sociale. Tutte queste forme di intervento, come del resto anche l'integrazione diretta di reddito agli agricoltori più bisognosi, di cui si è parlato per qualche tempo, anche se non sono mai stati cavalli di battaglia della Confagricoltura (la politica strutturale lo è diventata, ma solo ad approvazione avvenuta), sono ritenute ammissibili, purché non sia intaccata la politica dei prezzi ed in ogni caso

ad una condizione: che venga, cioè, rispettato, nella concessione degli aiuti economici da parte dello stato, un rigoroso criterio di selettività a favore delle sole aziende in grado di svilupparsi o già sviluppate.

Per quanto riguarda la Coltivatori diretti, si potrebbe ripetere quanto già detto per la Democrazia cristiana, di cui ha rappresentato non soltanto una delle più potenti organizzazioni collaterali, ma anche una vera e propria « centrale » ideologica in materia di politica agraria. In effetti, la stessa concezione assistenzialistica e paternalistica dell'intervento pubblico in agricoltura, che permea la nostra politica agraria di questo dopoguerra, è di marca prettamente bonomiana. L'agricoltura è stata e rimane, nell'ideologia di questa organizzazione, un settore da « proteggere » con misure protezionistiche ed alti prezzi. Per anni la preoccupazione principale di questa organizzazione è stata quella di inserire i lavoratori agricoli, o meglio i coltivatori diretti, nel sistema di sicurezza sociale che si andava sviluppando nel paese, rivendicandone successivamente la parità di trattamento previdenziale e assistenziale. Sotto questo profilo la Coldiretti può vantare numerosi successi. Il fatto è che, nonostante il suo peso politico ed organizzativo, la Coldiretti non ha saputo o potuto determinare nel nostro paese una politica agraria che, a livello nazionale e a livello comunitario, affrontasse i nodi strutturali della nostra agricoltura. Certo, con i Piani verdi 1 e 2 si è fatto un notevole passo in avanti, se non altro in termini di impegno finanziario, rispetto alla politica agraria degli anni cinquanta: ma anch'essi, però, si sono risolti in una serie di interventi frammentari e dispersivi, inseriti in una logica, tutto sommato, ancora assistenziale. Sul piano comunitario, peraltro, la Coltivatori diretti si è trovata spesso in trincee arretrate, a combattere, in nome di piccoli agricoltori, battaglie di retroguardia, dietro quelle dei grandi interessi cerealicoli-lattiero-zuccherieri europei: sostegno esasperato dei prezzi e rigido protezionismo di tutto quello che si coltiva e si produce nella nostra agricoltura. Ogni accenno della Pac a battere nuove strade, oltre quella della politica dei prezzi e dei mercati, è stato guardato con sospetto, freddezza e aperta ostilità dai dirigenti di questa organizzazione, preoccupati di veder ridotto il ruolo della politica dei prezzi. Negli ultimi anni, comunque, il monolitismo ideologico di questa organizzazione ha subito qualche crepa. Soprattutto ad opera dell'organizzazione giovanile dei coltivatori diretti, è andata, infatti, affermandosi ed allargandosi una dialettica interna che sembra voler mettere in discussione alcuni dei canoni cui è stata improntata l'azione politica della Confederazione fin dalla sua fondazione: l'agricoltura, settore da « assistere » e da « proteggere »; la chiusura ad ogni iniziativa veramente riformistica nelle campagne; le pregiudiziali ideologiche e politiche per un'intesa con le altre forze professionali e

sindacali operanti in agricoltura; lo stesso collateralismo con la Democrazia cristiana.

* Passando ad un esame delle strozzature che, in sede nazionale, hanno ostacolato, in questi anni, una piú proficua utilizzazione delle possibilità offerte dalla politica agricola comune alla nostra agricoltura, vari fattori possono essere chiamati in causa.

V'è chi, guardando anche al di là dell'esperienza fornita dalla politica agricola comune, ha ricollegato le difficoltà di applicazione delle decisioni comunitarie nel nostro paese ad un principio dominante nel pensiero giuridico italiano, secondo il quale le strutture amministrative e giurisdizionali possono applicare solo il diritto che è stato « incorporato » nell'ordinamento giuridico nazionale. Da ciò è derivata la necessità di emanare leggi intese a « ratificare » regolamenti comunitari, che negli altri paesi sono invece direttamente applicabili e non necessitano di ratifiche. Un'altra ragione che si può addurre per spiegare i ritardi e le stesse inadempienze dell'Italia nella realizzazione della politica agricola comune è il cattivo funzionamento delle strutture di governo e di quelle amministrative nel nostro paese. È questa, in effetti, una fra le strozzature piú rilevanti che impediscono la traduzione in termini operativi entro tempi ragionevoli delle decisioni assunte a Bruxelles. Ad essa occorrerebbe, in effetti, dedicare molto piú che un semplice accenno, se si considera che dalla rispondenza delle strutture amministrative ai compiti postulati dalla politica agricola comune dipende non soltanto l'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati nelle decisioni comunitarie, ma anche la possibilità di determinare a livello politico orientamenti in direzione degli interessi della nostra agricoltura. Non si dimentichi, infatti, che i ritardi italiani nell'applicazione delle misure comunitarie hanno offerto spesso il destro ai nostri partners per assumere posizioni di chiusura alle nostre istanze in materia di politica strutturale, di politica regionale e di politica per le zone e i produttori meno favoriti.

Accanto a questi fattori, altri se ne possono aggiungere: dalla lentezza delle procedure parlamentari al vero e proprio boicottaggio in sede esecutiva delle decisioni assunte in ambito politico; dai conflitti di competenza tra le varie strutture dello stato alla vischiosità del quadro politico; dalle difficoltà di bilancio, quando si tratta di assumere a carico dello stato una parte degli oneri previsti dagli interventi comunitari, alla sopravvivenza di procedure amministrative arcaiche ed eccessivamente formalistiche, ecc.

Quel che è certo, al di là della rilevanza di ciascuna di queste strozzature, è che se non si sciogliono alla radice questi nodi, mille successi diplomatici e politici a Bruxelles non faranno avanzare di un

passo la nostra agricoltura sulla strada dell'efficienza e il nostro paese sulla strada dell'effettiva integrazione con la parte piú avanzata dell'Europa.

Finito di stampare nel mese di aprile 1976
presso le grafiche b.g.
Via Rossini, 10 - Rastignano, Bologna (Italy)



ecco dove vi attendono i Motel Agip

Su ogni strada importante, ma fuori del traffico e a difesa della vostra tranquillità, i Motel Agip costituiscono la più estesa catena di alberghi per l'automobilista e la sua auto.

Grandi nel numero, sono grandi nel comfort: un Motel Agip significa infatti sicurezza di trovare una stanza accogliente, dotata di ogni moderna comodità, una cucina genuina caratterizzata regionalmente.

E Motel Agip vuol dire anche comfort per la vostra automobile: parcheggi e stazioni di assistenza tecnica.

LSPN



Per informazioni
rivolgersi a

Semi

P.le E. Mattei, 1
00144 ROMA
tel. 06/59009387

STORIA DELLE IDEE POLITICHE ECONOMICHE E SOCIALI

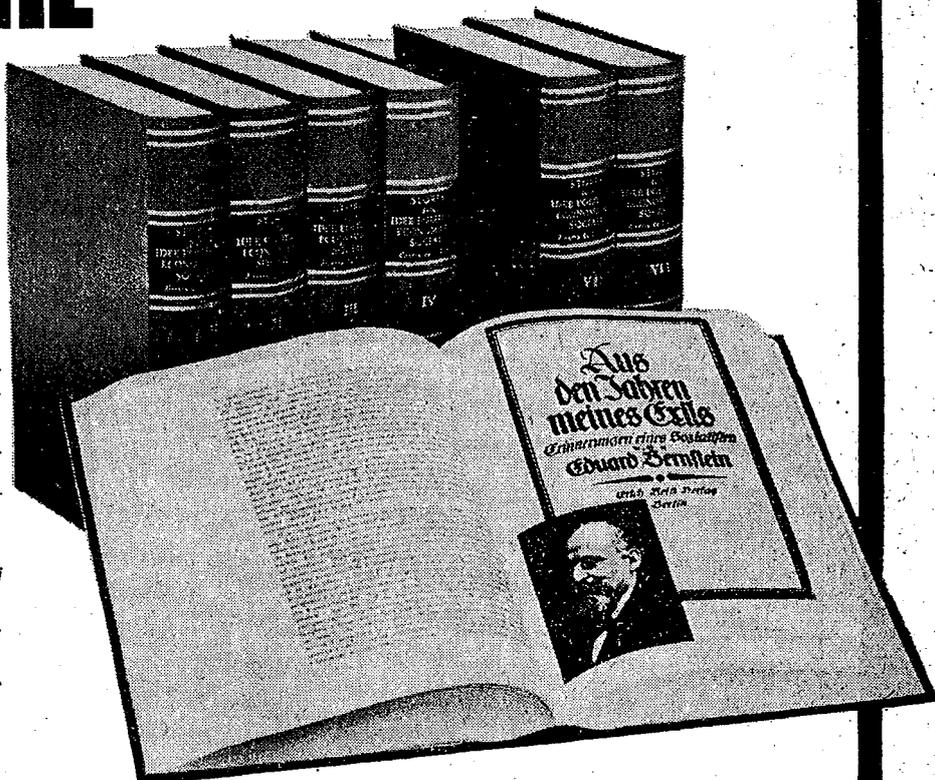
diretta da **LUIGI FIRPO**
con la collaborazione
di illustri specialisti

I volumi finora usciti sono tali da farci desiderare di veder al più presto portata a compimento questa «Storia»... L'opera rappresenta un primato: nessun altro paese può vantare una del genere... Nessuno si era sinora proposto un compito così vasto e ambizioso come quello che Firpo, instancabile animatore di studi nel campo in cui è maestro, è venuto realizzando con rapidità sorprendente e con pieno successo.

Alessandro Passerin d'Entrèves «La Stampa»

Opera di grande respiro, di meditata preparazione, di seria specializzazione, ma al tempo stesso accessibile per esposizione piana e distesa... Una «storia delle idee» nel senso più ampio dell'espressione con una serie di contributi tutti di alto livello.

Paolo Alatri «Paese Sera»



- Volume primo: **L'antichità classica**
- Volume secondo: **Ebraismo e Cristianesimo - Il Medioevo**
- Volume terzo: **Umanesimo e Rinascimento**
- Volume quarto: **L'età moderna - Due tomi**
- Volume quinto: **L'età della Rivoluzione industriale**
- Volume sesto: **Il secolo ventesimo**
- Volume settimo: **Gli strumenti** (Dizionario bio-bibliografico degli autori - Tavole cronologiche - Indice analitico generale).

Volumi pubblicati:

L'età moderna: Illuminismo, rivoluzioni, restaurazione, a cura di C. Cesa, F. Diaz, F. Duchini, M. Einaudi, A. Maffey, V. Mathieu, N. Matteucci, G. Ricuperati, M. A. Romani, E. Ronchetti, S. Rotta, G. Verucci.

Pagine 1044 con 25 tavole fuori testo in nero e 10 a colori.

L. 24.000

L'età della Rivoluzione industriale, a cura di G. Arfè, O. Bariè, G. M. Bravo, C. M. Cipolla, U. Meoli, E. Passerin d'Entrèves, S. Rota Ghibaudi, F. Tessitore, F. Traniello, A. Zanardo.

Pagine 920 con 26 tavole fuori testo in nero e 8 a colori.

L. 18.000

Il secolo ventesimo, a cura di M. Giovana, S. Lombardini, D. Marucco, A. Passerin d'Entrèves, A. Pizzorno, A. Ronchey, M. L. Salvadori, G. Sartori, P. Scoppola, V. Zanone.

Pagine 900 con 27 tavole fuori testo in nero e 8 a colori.

L. 18.000

Gli altri volumi sono in corso di stampa.

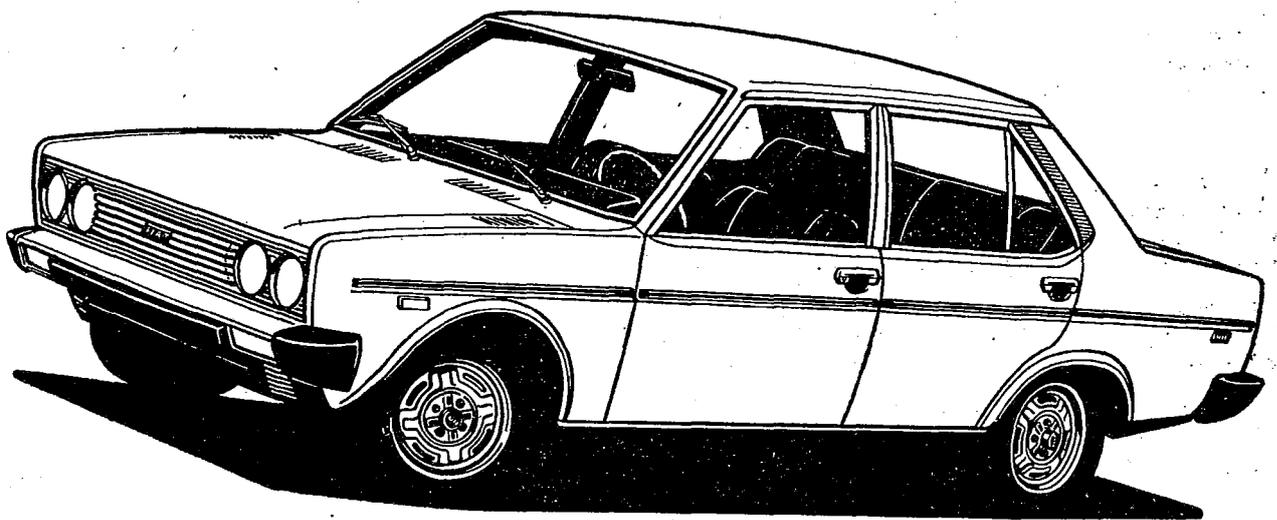
UTET

FACILITAZIONI DI PAGAMENTO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE - CORSO RAFFAELLO 28 - 10125 TORINO - TEL. 688.666

132

**il nostro e il vostro
cavallo di battaglia**



FIAT

NUOVA SUL VOSTRO TAVOLO

OLIVETTI STUDIO 46

Non una piccola portatile,
ma facilmente trasportabile.
Grande nelle prestazioni,
ma per nulla ingombrante.
Forte, stabile, fatta per lavorare.



olivetti

POLITICA INTERNAZIONALE

gennaio 1976 - n. 1

In questo numero:

Editoriale

Più di un sintomo

Domenico Sassòli

L'Europa davanti alla Spagna

José Antonio Viera-Gallo **La dittatura in Cile: un caso di regresso storico**

Liliana Magrini

La Nigeria in fase di ristrutturazione

I dati dell'annuario del Sipri: Continua la spirale del riarmo

(a cura di Gianluca Devoto)

Annamaria Gentili
Cadman Atta Mills

Elites e gruppi dirigenti nell'Africa subsahariana

L'indipendenza e la costruzione dello Stato

La tecnocrazia al potere

La politica dell'Italia

Il vertice Cee di Roma: un punto di rilancio (Giuseppe Leuzzi); Con l'Urss più economia che politica (F.C.); Un dibattito sulla Convenzione di Lomé (interventi di Achille Corona, Giovanni Livi, Mohamed Omar Giama, Giovanni Bersani, Renato Sandri)

Trecentosessantagradi

Gli avvenimenti dal 16 ottobre al 10 dicembre (a cura di Liliana Magrini)

Biblioteca

Attività dell'Ipalmo

L'Istituto non assume, in quanto tale, la responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati e nelle altre pubblicazioni.

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - **Capo redattore:** Giancarlo Pasquini
Segreteria di redazione: Maresa Mura

Redazione: Via del Tritone 62/b - 00187 Roma - Tel. 67.92.734 - 67.92.311 - 67.92.321 -
Amministrazione e distribuzione: « La Nuova Italia » Editrice, Via Antonio Giacomini, 8 -
C.P. 183 - 50132 Firenze - Tel. 27.98.

Autorizzazione del Tribunale di Firenze n. 1990 del 10 febbraio 1969 - Abbonam. annuo: L. 9.000; estero L. 15.000; sostenitore L. 25.000; un fascicolo ordinario L. 1.000. I fascicoli arretrati si vendono a prezzo maggiorato. Versamenti sul c/c postale n. 5/6261 Firenze - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo III - **Stampa:** ITER - Via Giacomo Raffaelli, 1-3 - 00146 Roma.

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA ESTERA

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali. Tutti i documenti della politica estera italiana.

Abbonamento annuale	L. 16.500 per l'Italia L. 23.000 per l'Estero
Abbonamento semestrale	L. 9.500 per l'Italia L. 13.000 per l'Estero
Un fascicolo	L. 400

Pubblicato

dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici, 5 - 20121 Milano

ANNO XXIX

BIMESTRALE

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

DIRETTA DA GIUSEPPE TUCCI

SOMMARIO N. 6/1975

Richard Schroeder
Cesare Castellano

L'interdipendenza della comunità globale
Inflazione strutturale e inflazione congiunturale

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

Jean Rivoire

Risparmio e inflazione.
La disciplina doganale e valutaria del commercio di transito

RASSEGNE

Cronache di economia internazionale
Rassegna di pubblicazioni

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE
E DEI MERCATI (CEME)

Abbonamento annuo per l'Italia L. 12.000 - Abbonamento annuo per l'estero \$ 20.00 - Direzione e Amministrazione - Via G. A. Guattani, 8 - 00161 Roma

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1975

37. **La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria**
di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000

36. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: Sviluppo interno e attori esterni**

Volume II - L. 3.500

35. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: Lo scenario e le crisi**
Volume I - L. 3.000

1974

34. **Europa Mediterraneo: quale cooperazione**
a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500.

33. **La proliferazione delle armi nucleari**
a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000.

32. **I si e i no della difesa europea**
a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 3.500.

31. **Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia**
a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 2.500.

1973

30. **Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze**
a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 2.000.

29. **Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea**
di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 1.800

28. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.

27. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**
a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.

26. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**
di Karl Kaiser - Pagine 164.

25. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**
a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - Esaurito.

1972

24. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.

23. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**
di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.

22. **L'Europa all'occasione del Vertice**
a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.

21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**
scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bogнар, T. Kiss, J. Pinder, S.A. Rossi
- Pagine 118 - L. 1.500.

20. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**

di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.

19. **Spagna memorandum**

di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.

18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

1971

17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**

di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.

16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**

di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.

15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**

di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.

14. **Una Zambia zambiana**

di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.

13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**

di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.

12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**

di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.

11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

1970

10. **Socialismo in Tanzania**

di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.

9. **Verso una moneta europea**

di autori vari - Pagine 80 - L. 500.

8. **Europa-America: materiali per un dibattito**

di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.

7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**

di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.

6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

5. **Integrazione in Africa orientale**

a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.

4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**

a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.

3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**

di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.

2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**

di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**

a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.

Papers

(in ottavo)

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1972 - Pagine 19 - L. 500.
5. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
6. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1972 - Pagine 56 - L. 1.000.
7. **Europa e America Latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

L'Italia nella politica internazionale: 1972-1973

Anno primo diretto da Massimo Bonanni - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

L'Italia nella politica internazionale: 1973-1974

Anno secondo - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

2. Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000 - Esaurito.

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.

6. L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.

7. Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.

8. La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

L'Università europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest
(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Les assemblées européennes

a cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500

Periodici

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Edizioni il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 5.000.

Collana dello spettatore internazionale

Cinque-sei volumi all'anno - Edizioni il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 10.000.

Iai informa

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

L'Italia nella politica internazionale

Annuario. Edizioni di Comunità - Milano. Terzo volume (1974-75) - Pagine 635 - L. 12.000.

Istituto Affari Internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XXXV E N. XXXVI

MEDITERRANEO: POLITICA, ECONOMIA E STRATEGIA

Volume Primo: Lo scenario e le crisi.

Volume Secondo: Sviluppo interno e attori esterni.

Il Mediterraneo occupa spesso le prime pagine dei giornali, ed è oggetto di importanti discorsi politici, ma raramente è possibile comprendere esattamente di cosa si parla. L'area mediterranea è estremamente composita. Non solo esistono numerose divisioni politiche (paesi atlantici e non allineati, filo-arabi e filo-israeliani, democratici e totalitari, ecc.), economiche (sviluppati e sottosviluppati, con e senza il petrolio, con e senza sufficiente mano d'opera, eccetera), socio-culturali (islamici e cattolici, slavi e latini, islamici arabi e non-arabi, eurocentrici e mediterraneocentrici, ecc.), ma raramente queste suddivisioni coincidono tra loro: cosicché può ben essere che un paese europeo della Nato sia anche un paese sottosviluppato, che un paese arabo non abbia il petrolio, o che, se lo ha, non abbia una sufficiente popolazione per assicurarsi il suo sviluppo.

Il Mediterraneo è un mare di crisi: si parla di « vuoto di potere », ma in realtà si assiste all'intersecarsi di una moltitudine di poteri diversi, che le molte nazioni di quest'area, alcune antiche, altre nuove, spesso di incerta legittimità, non controllano pienamente. L'intervento massiccio, politico, militare ed economico di grandi potenze esterne all'area aumenta la confusione del quadro generale, e se anche talvolta serve a « congelare » gli improvvisi e violenti conflitti nazionalistici dei popoli mediterranei, non ha però la capacità di andare più a fondo e di « sciogliere » la crisi stessa.

Questo manuale segue di sette anni il primo manuale edito dall'IAI, con questo stesso titolo. Rispetto ad allora esso è certo molto più completo, ricco di dati e povero di errori. In questi due volumi cerchiamo di sintetizzare prima una serie di dati economico-strutturali (risorse, mano d'opera, migrazioni, ecc.); diamo quindi una dettagliata descrizione delle forze militari, delle alleanze, degli schieramenti; forniamo infine una serie di schede ragionate sulle « crisi » principali: i palestinesi, i rapporti interarabi, il Golfo, Cipro, i Balcani ecc. Nel secondo volume forniamo schede comprensive dei problemi di sviluppo economico delle zone e dei paesi del Mediterraneo, e della politica seguita verso quest'area dai principali attori esterni: Usa, Urss, Cina, Giappone, Cee, imprese multinazionali.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA

Volume primo - pp. 196, L. 3.000

Volume secondo - pp. 211, L. 3.500

Istituto Affari Internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XXXIV

Adachiara Zevi (a cura di)

EUROPA MEDITERRANEO: QUALE COOPERAZIONE

Il convegno sul tema « Cooperazione e sviluppo nell'area mediterranea », organizzato dall'Istituto Affari Internazionali nel maggio '74 a Milano, è intervenuto in un momento particolarmente delicato della storia del dialogo euroarabo. Una storia difficile inserita nel quadro di avvenimenti internazionali più vasti verificatisi alla fine dell'anno precedente, dalla guerra del Kippur alla crisi petrolifera, al problema del reinvestimento delle eccedenze finanziarie create dall'aumento del prezzo del greggio.

Negli interventi che riportiamo è evidente lo sforzo di arrivare ad una definizione di come le parti interessate intendano oggi il dialogo euroarabo. Superare le distinzioni tra paesi produttori e non in un'ottica che abbracci la regione mediterranea nel suo insieme, avviare un dialogo globale tra le due sponde del Mediterraneo che affronti i problemi da un punto di vista complessivo e non settoriale. Questi i temi maggiormente trattati accanto a proposte concrete di modelli di sviluppo in settori specifici. Il centro politico del dibattito è stata l'esigenza di avviare il dialogo su un piano di assoluta parità, perché per troppo tempo i paesi del sud Mediterraneo sono stati considerati in funzione dello sviluppo dei paesi industrializzati. D'altra parte vi è un interesse comune, preciso sia da parte degli europei che da parte degli arabi a dare urgentemente un contenuto reale al dialogo fra le due sponde del Mediterraneo. I motivi sono economici, evidentemente, ma anche politici: rappresentare, cioè, un interlocutore valido in quest'area cruciale ed oggi di esclusivo dominio delle due superpotenze.

Il grosso interrogativo, almeno da parte europea, e che in questo convegno non ha trovato risposta, è se la Comunità dei Nove riuscirà a trovare una identità ed una politica capaci di soddisfare queste aspettative.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 159, L. 2.500.

Istituto Affari Internazionali

PUBBLICAZIONI

Pubblicazioni de « il Mulino »

Tariffe di abbonamento
valide dall'inizio dell'anno

	Italia	Europa	Altri paesi
I. LO SPETTATORE INTERNAZIONALE (in lingua inglese)	Lit. 5.000	Lit. 6.000 (\$ 9.50)	Lit. 7.000 (\$ 11.00)
II. COLLANA DELLO SPETTATORE IN- TERNAZIONALE	Lit. 10.000	Lit. 12.000 (\$ 19.00)	Lit. 15.000 (\$ 23.50)

Per ordini e abbonamenti:

Società editrice « il Mulino »
Via S. Stefano 6
40125 Bologna (c/c postale 8/12926)

Pubblicazioni di « Edizioni di Comunità »

	Italia	Europa	Altri paesi
I. L'ITALIA NELLA POLITICA INTER- NAZIONALE - annuario			
anno 1972/73	Lit. 8.000	Lit. 10.000 (\$ 15.00)	Lit. 13.000 (\$ 18.00)
anno 1973/74	Lit. 10.000	Lit. 12.000 (\$ 19.00)	Lit. 15.000 (\$ 22.00)
anno 1974/75	Lit. 12.000	Lit. 14.000 (\$ 21.00)	Lit. 17.000 (\$ 24.00)

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

che provvederà ad inoltrare le richieste alle « Edizioni Comunità » di Milano.

Pubblicazioni dell'Iai

I. IAI INFORMA - gratuito a richiesta

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

La contraddittoria vicenda della politica agricola comune europea, da molti considerata fino a poco tempo fa come la spina dorsale della Comunità, ed il ruolo svolto dall'Italia in quasi vent'anni di mercato comune sono i temi centrali di questo studio condotto da Rosemary Galli e Saverio Torcasio. Attraverso una dettagliata e rigorosa analisi degli avvenimenti comunitari in campo agricolo, gli autori cercano di evidenziare soprattutto i comportamenti delle autorità governative italiane poste davanti a scelte che devono tenere conto contemporaneamente delle esigenze europee della politica agricola comune e della difesa degli interessi agricoli italiani.

Dal 1958 ai giorni nostri tali atteggiamenti sono passati da un aperto sostegno dello «spirito comunitario», fino ad un sempre più accentuato abbandono di questa linea in favore di una «politica degli interessi» rigida e senza vere alternative. Ma non sono solo le autorità governative italiane a portare il peso di certe responsabilità e di certe scelte: vi sono anche, e soprattutto, i partiti politici e le organizzazioni professionali che hanno svolto un ruolo non indifferente nel modificare in un senso o nell'altro la partecipazione dell'Italia alla politica agricola comune.

Partecipazione che non può essere solo giudicata in riferimento agli atteggiamenti italiani, ma che trova un senso compiuto nell'esame degli effetti che la politica agricola comune ha avuto sull'agricoltura italiana nel suo insieme. Anche sotto questo profilo non si può negare che l'integrazione dei mercati abbia apportato taluni vantaggi ad alcuni settori della nostra agricoltura. Tuttavia bisogna anche dire che nel suo complesso l'agricoltura italiana non ha tratto consistenti benefici dalla politica agricola comune, almeno se si tengono presenti le sue più vitali esigenze. Al di là dei progressi compiuti e dei risultati conseguiti in questo o in quel settore sopravvivono infatti pressoché immutati tutti i fattori di inferiorità strutturale della nostra agricoltura rispetto a quella degli altri paesi della Cee.

E' su queste considerazioni che dovrà basarsi il futuro apporto dell'Italia ad una profonda revisione della politica agricola comune e della stessa agricoltura italiana.